



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 8

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

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS JOLIVET

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR ET DONNÉES CLÉS | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES | 11 |
| I. LE PROGRAMME 177 <i>HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i> | 11 |
| A. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR SOUTENIR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE | 11 |
| 1. Des efforts similaires pour l'hébergement et le logement des personnes sans-abri..... | 11 |
| 2. Ce programme incarne le plan Logement d'abord lancé par le Gouvernement en septembre 2017..... | 15 |
| B. DES OBSTACLES ENCORE À FRANCHIR POUR AFFRONTER LES DÉFIS DE L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT | 18 |
| 1. La persistance des nuitées hôtelières coûte cher..... | 18 |
| 2. La difficulté du plan s'enraciner dans les territoires et à prendre une ampleur nationale..... | 19 |
| 3. Un manque cruel d'informations qui ne permet pas le pilotage des politiques publiques de l'hébergement..... | 20 |
| 4. Des crédits d'accompagnement social menacés par des arbitrages budgétaires... | 20 |
| C. UN POINT D'ATTENTION PARTICULIER : LE FORFAIT JOURNALIER ALLOUÉ AUX PENSIONS DE FAMILLE | 21 |
| 1. Une forme particulière de logement adapté à privilégié..... | 21 |
| 2. L'impérative nécessité de revaloriser le forfait journalier..... | 22 |

| | |
|---|----|
| II. LE PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT | 24 |
| A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS ACCORDÉS À DES ACTIONS POURTANT CLÉS DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE INTERROGE | 24 |
| 1. Une baisse des crédits très ciblée, qui n'impacte pas les opérateurs | 24 |
| 2. Le soutien à l'accession sociale à la propriété se manifeste très largement par des leviers fiscaux | 25 |
| B. LA TRANSFORMATION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EN PRIME : UNE RÉFORME ATTENDUE AUX CONTOURS ENCORE IMPRÉCIS | 26 |
| 1. L'ANAH est un acteur clé de la rénovation énergétique | 26 |
| 2. Le rapporteur appelle à la vigilance sur les transformations à venir des primes accordées par l'ANAH | 28 |
| C. LES DISPOSITIFS FISCAUX QUI ACCOMPAGNENT LES CRÉDITS | 30 |
| 1. Le dispositif Pinel | 30 |
| 2. Le prêt à taux zéro + | 32 |
| 3. Le dispositif Denormandie | 33 |
| III. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT | 34 |
| A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTEMPORANÉITÉ, PLUS COMPLEXE QU'ENVISAGÉ INITIALEMENT, A ÉTÉ RETARDÉE | 34 |
| B. LA RÉFORME DE LA CONTEMPORANÉITÉ GÉNÈRERA DES ÉCONOMIES SI LA SITUATION DES MÉNAGES NE SE DÉGRADE PAS.. | 36 |
| DEUXIÈME PARTIE CHANGER DE MODÈLE | 37 |
| A. LA RÉFORME DE LA RLS EN 2017 A ENGAGÉ UNE RÉFORME STRUCTURELLE QUI EST AUJOURD'HUI BIEN ABOUTIE | 37 |
| 1. Le secteur du logement social a été réformé en profondeur en 2018 | 37 |
| 2. Les différentes réformes engagées commencent à porter leurs fruits | 38 |
| 3. Le projet de loi de finances pour 2020 achève les bouleversements débutés en 2018 | 38 |
| B. LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL, QUI REPOSE SUR L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE DES FRANÇAIS, DOIT ÊTRE REPENSÉ | 39 |
| 1. Le logement social est aujourd'hui financé en partie par l'épargne réglementée. | 39 |
| 2. La nécessité de changer le modèle pour parvenir à garantir une épargne réglementée rémunérée à un taux supérieur à l'inflation | 40 |
| 3. Il est temps de lancer une réflexion sur la doctrine d'emploi des fonds d'épargne pour maintenir l'équilibre du système | 41 |
| a. Doit-on mettre fin au système du financement du logement social reposant sur les fonds d'épargne ? | 41 |
| b. Comment procurer à la CDC des marges supplémentaires pour garantir une rémunération de l'épargne liquide des épargnants supérieure à l'inflation ? | 42 |

| | |
|---|----|
| ARTICLES RATTACHÉS | 45 |
| <i>Article 73</i> : Prise en charge par « Action Logement » d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre | 45 |
| <i>Article 74</i> : Renforcement des mesures d'accompagnement vers et dans le logement..... | 49 |
| <i>Article 75</i> : Financement complémentaire du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par Action Logement..... | 53 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 55 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 57 |

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

À cette date, 74 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR ET DONNÉES CLÉS

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

Le projet de budget pour la troisième année de mise en œuvre du plan Logement d’abord acte la montée en puissance des dispositifs de logements adaptés. Le rapporteur rappelle l’importance cruciale de l’accompagnement social dans la réussite de ce plan et salue à ce titre la décision d’allouer 15 millions d’euros au Fonds national d’accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Bénéficiaire de crédits pérennes facilitera le financement des projets soutenus par le fonds.

La transformation du crédit d’impôt pour la transition énergétique en prime, prévue par le présent projet de loi, rend plus efficace un outil de rénovation énergétique. En recentrant le dispositif sur les ménages modestes et intermédiaires, le Gouvernement cible les personnes les plus touchées par la précarité énergétique. Le rapporteur spécial salue l’implication de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat dans ce changement mais reste vigilant sur les moyens qui lui seront accordés à l’avenir pour mettre en œuvre ses nouvelles missions.

La contemporanéité du calcul des ressources pour l’attribution des aides au logement, initialement prévue pour mi-2019, aboutira en janvier 2020. L’aide sera recalculée tous les trimestres sur la base des douze derniers mois. Cette réforme est juste : l’aide sera ajustée plus rapidement en cas d’amélioration ou de dégradation de la situation de l’allocataire. Le calcul sur les douze derniers mois permet qu’un changement de situation ne se traduise pas par un changement brutal de l’allocation. 1,2 milliard d’économies sont attendues de cette réforme.

Les engagements pris en avril 2019 dans le pacte d’investissement pour le logement social sont tenus. Le montant des économies issues de la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité est limité à 1,3 milliard d’euros. Par ailleurs, le montant de la cotisation versée par les bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social est diminué de 300 millions d’euros. Le fonds national d’aide à la pierre voit cette perte de recettes compensée par un versement de 300 millions d’euros d’Action Logement.

Action Logement contribue également cette année, de manière ponctuelle, au Fonds national d'aide au logement (FNAL), à hauteur de 500 millions d'euros. Le rapporteur spécial insiste sur le caractère exceptionnel de ce versement, qui ne doit pas être amené à se répéter, sous peine de fragiliser un partenaire essentiel du logement social.

*

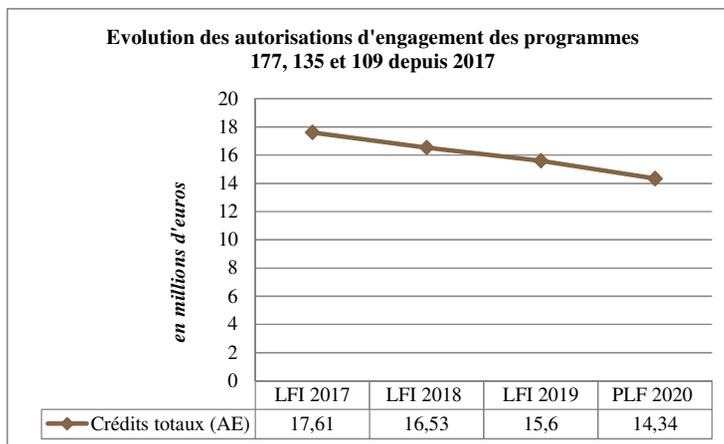
Le modèle du logement social repose en grande partie sur les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux. Celle-ci transforme les ressources de l'épargne réglementée en prêts à long terme.

Il existe aujourd'hui un décalage entre le taux de rémunération de l'épargne réglementée, notamment du livret A, et les taux monétaires. Alors que les taux bas sont devenus un élément structurant de l'environnement économique, cet écart nuit à la compétitivité des prêts accordés par la Caisse des dépôts. L'entrée en vigueur de la nouvelle formule de calcul du taux de rémunération du livret A en février prochain introduit un mécanisme de suspension de prise en compte de l'inflation lorsque celle-ci est trop éloignée des taux monétaires.

C'est une mesure nécessaire pour préserver le modèle sur lequel repose le financement du logement social. Néanmoins, le rapporteur souhaite impulser une réflexion sur la doctrine d'emploi des fonds d'épargne réglementée. L'objectif serait d'élargir les investissements pouvant être financés par la Caisse des dépôts pour garantir une rémunération des épargnants au moins légèrement supérieure à l'inflation.

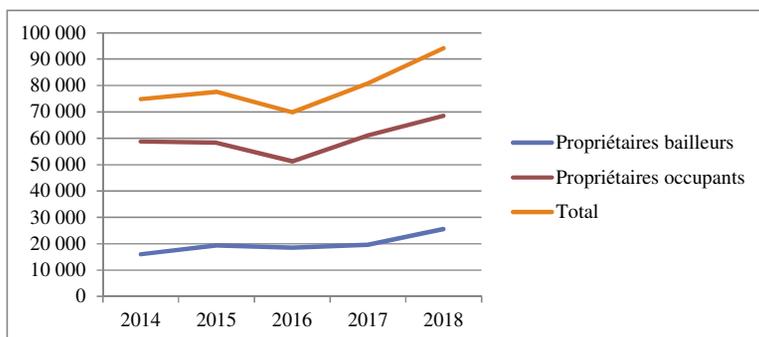
Le rapporteur propose donc la création d'une foncière publique au sein de la Caisse des dépôts, contrôlée par le Parlement. Son rôle serait d'investir et d'entretenir les grandes infrastructures publiques. L'État éprouve des difficultés aujourd'hui à entretenir son patrimoine. Cette foncière pourrait ainsi se substituer aux ministères.

La mission *Cohésion des territoires* voit ses crédits diminuer chaque année depuis 2017



L'Agence nationale de l'habitat, acteur clé de la rénovation énergétique, se voit confier une nouvelle mission avec la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique en prime

LE NOMBRE DE LOGEMENTS DU PARC PRIVÉ SUBVENTIONNÉS PAR L'ANAH DEPUIS 2014



PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La mission *Cohésion des territoires* regroupe trois programmes, portant les crédits relatifs au logement, à la construction, à l'hébergement d'urgence et pour partie à l'aménagement du territoire. Ils sont dotés pour 2020 de 14,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une baisse de 8,13 % à périmètre constant.

Le ministère de la cohésion des territoires participe également aux efforts de maîtrise des dépenses publiques en diminuant ses moyens de fonctionnement interne : en 2020, il connaît une baisse d'ETP proche de 2 %, avec 400 ETPT de moins qu'en 2019.

Les crédits finançant ces ETPT se trouvent sur le programme 217, *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité*, aussi cette baisse n'est pas étudiée ici.

I. LE PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR SOUTENIR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

1,965 milliard d'euros sont demandés en AE et 1,991 milliard d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2020. Le programme 177 est divisé en trois actions.

L'action 12, *Hébergement et logement adapté*, porte 97 % des crédits du programme. Il porte les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence, **qui sont en augmentation de 4,9 % (en AE) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2019.**

1. Des efforts similaires pour l'hébergement et le logement des personnes sans-abri

La politique d'insertion des personnes sans-abri se divise en deux volets : **l'hébergement, c'est-à-dire la prise en charge dans l'urgence des personnes vulnérables, et l'insertion dans un logement**, politique plus structurelle et ancrée dans le long terme. Ces deux aspects sont complémentaires : ils bénéficient dans ce projet de loi de finances pour 2020 d'une augmentation de crédits similaires.

Cette séparation des deux aspects est faite ici dans une visée théorique. Dans la réalité, les mêmes structures prennent à la fois en charge des personnes dans l'urgence et travaillent ensuite à leur insertion dans la société.

- *L'hébergement d'urgence*

Les crédits pour assurer l'hébergement d'urgence comprennent les financements des structures ainsi que les crédits fléchés vers la veille sociale.

La veille sociale représente la première étape de prise en charge : c'est le premier contact avec les personnes sans-abri, qui permet de leur proposer une orientation vers la structure adaptée. Elle est assurée par le « 115 », numéro vert pour les personnes sans-abri ; les équipes mobiles ; les accueils de jour et les services d'accueil et d'information (SAO). Les crédits fléchés vers la veille sociale augmentent de 10,1 % dans le PLF pour 2020. Ils doivent permettre d'augmenter le nombre de maraudes.

Les personnes sans-abri sont ensuite orientées vers différents types de structures d'hébergement d'urgence selon les profils et les disponibilités.

– **Des centres d'hébergement d'urgence (CHU)** : ces centres constituent une solution immédiate et de courte durée pour les personnes sans-abri. Ils proposent des prestations de première nécessité et facilitent leurs démarches pour obtenir un logement moins temporaire ; ils peuvent être spécialisés dans l'accueil de publics spécifiques (femmes jeunes, personnes âgées...).

– **Des nuitées d'hôtel** : en cas de manque de place en CHU, les personnes sans-abri, notamment les familles, sont orientées vers des hôtels : 48 865 places étaient financées au 31 décembre 2018.

– **Des places d'hébergement de stabilisation et d'insertion** : ces places sont plutôt destinées à des personnes déjà dans des dispositifs d'hébergement, avec l'objectif de favoriser leur autonomisation.

– **L'ouverture de places temporaires** est également une possibilité pour faire face aux situations exceptionnelles, notamment en période hivernale.

Les crédits ouverts pour l'hébergement d'urgence augmentent de 4,5 % en AE dans le PLF 2020. Ils comprennent la pérennisation des 6 000 places ouvertes à l'hiver 2018-2019.

(en millions d'euros)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | PLF pour 2020 | Évolution 2015/2020 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|---------------------|
| Crédits de la veille sociale | 89,1 | 90 | 121,7 | 126,5 | 134,7 | 148,3 | 66 % |
| Crédits de l'hébergement d'urgence | 383,3 | 482,9 | 617,8 | 826,6 | 751,1 | 784,8 | 95 % |

Source : réponse au questionnaire budgétaire parlementaire.

Les crédits alloués à la veille sociale ainsi qu'à l'hébergement d'urgence sont en constante augmentation depuis 2015 : cette augmentation s'explique à la fois par l'augmentation du flux et par la nécessité de prendre en charge des publics aux problématiques de plus en plus complexes.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) permettent l'hébergement des personnes présentant des difficultés d'ordre économique et social. Ces personnes bénéficient également d'une prise en charge sociale afin de les aider à retrouver leur autonomie. Les CHRS disposent de 44 865 places de réinsertion et également de **8 290 places d'hébergement d'urgence**.

Les CHRS sont engagés depuis 2018 dans un processus de convergence tarifaire. L'objectif initial était d'aboutir à 57 millions d'économies sur quatre ans. En 2020, il est prévu que la convergence tarifaire permette la réalisation de 5,1 millions d'euros d'économies.

En contrepartie de cette convergence, 10 millions fléchés de la stratégie pauvreté viennent abonder les financements accordés aux CHRS. Cependant, les interlocuteurs du rapporteur ont attiré son attention sur le fait que ces 10 millions ne seraient pas forcément alloués aux CHRS ayant le plus souffert de la convergence tarifaire : ce n'est donc pas tout à fait une compensation.

- *La diversité des offres de logements adaptés*

Après la gestion de l'urgence, les personnes vulnérables sont, dans la mesure du possible, orientées vers des dispositifs pour favoriser leur insertion dans un logement de manière permanente. Les dispositifs de logement adapté constituent une solution alternative à l'hébergement pour des personnes n'ayant pas l'autonomie nécessaire pour entrer dans un logement ordinaire.

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

Au 31 décembre 2018, le parc comptait 17 847 places réparties dans 833 pensions de famille.

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

Au 31 décembre 2018, le parc comptait 38 888 places en intermédiation locative.

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

Au 31 décembre 2018, le parc comptait 1 465 résidences sociales, offrant plus de 128 016 places, auxquelles s'ajoutent 48 002 places en foyers ayant vocation à devenir des résidences sociales.

Aide au logement temporaire (ALT) : un dispositif essentiel

L'aide au logement temporaire se divise en deux volets.

L'ALT1 est une aide aux organismes logeant temporairement des personnes défavorisées qui ne peuvent être hébergées en CHRS. Au 31 décembre 2018 : 15 311 places étaient cofinancées par l'ALT1 et 21 152 places d'hébergement exclusivement financées par elle. 73,5 millions d'euros sont prévus dans le PLF pour 2020, une enveloppe similaire à celle de la LFI 2019.

L'ALT2 finance le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage. Elle est versée au gestionnaire de l'aire. L'enveloppe prévue dans le PLF 2020 est de 15,2 millions d'euros : ce montant est calculé sur la base d'un taux d'occupation de 59 % des 26 000 places existantes.

Le gouvernement, engagé dans le plan quinquennal Logement d'abord, a fixé des objectifs précis en termes de création de places en logement adapté. Si la mise en œuvre a été assez lente sur les deux premières années, l'exercice 2019 en cours et les prévisions pour 2020 laissent prévoir une réelle montée en puissance de l'intermédiation locative et, dans une moindre mesure, des pensions de famille.

| | Places en 2016 | Places ouvertes fin 2018 | Objectifs de création de places en 2019 | Objectif de création de places en 2020 | Objectif de création de places sur l'ensemble du quinquennat | Taux d'atteinte de l'objectif au 1 ^{er} janvier 2018 | Taux d'atteinte de l'objectif fin 2020 au vu des prévisions |
|--------------------------------|----------------|--------------------------|---|--|--|---|---|
| Intermédiation locative | 28 610 | 38 888 | 8 850 | 8 850 | + 40 000 | 24 % | 70 % |
| Pensions de famille | 15 446 | 17 847 | 2 300 | 2 300 | + 10 000 | 30 % | 70 % |

Les crédits dédiés aux logements adaptés augmentent pour accompagner cette accélération du nombre de places. Les autorisations d'engagement demandées sont en hausse de 11,9 % : 125,9 millions d'euros vers les pensions de famille (+ 11,1 %) et 120,3 millions pour l'intermédiation locative (21,7 %).

Le rapporteur se félicite de constater une accélération dans le financement des places en logement adapté. Il appelle à la vigilance sur les prévisions ambitieuses annoncées par le gouvernement pour 2019 et 2020, puisqu'il est anticipé une création d'autant de places en pensions de famille en un an que sur les deux exercices précédents, 2017 et 2018.

Or, il est impératif de maintenir ce rythme de création de places pour permettre la réalisation des objectifs fixés en début de quinquennat.

2. Ce programme incarne le plan Logement d'abord lancé par le Gouvernement en septembre 2017

Les principes qui sous-tendent la politique de l'hébergement d'urgence et de l'orientation vers le logement reposent sur l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit **l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de la prise en charge.**

Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

[...]

L'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie. »

À cela s'ajoute le II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, qui fixe le principe d'aide à l'accès au logement.

II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation

« II.- Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »

Le plan Logement d'abord vise à concrétiser ces deux principes. L'objectif est de mettre en place « un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes ». Cette réforme structurelle vise à bouleverser en profondeur l'ensemble du système et des pratiques des acteurs, en accélérant l'entrée des personnes sans domicile dans un logement.

Le plan Logement d'abord

Cinq priorités ont été identifiées dans le cadre du plan quinquennal Logement d'abord, lancé en septembre 2017 :

- 1.– produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ;
- 2.– promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;
- 3.– mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;
- 4.– prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
- 5.– mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du logement d'abord.

Le succès du plan Logement d'abord repose sur une multiplication des places en logements adaptés. À cela s'ajoute la nécessité d'avoir une offre de logements à des prix très modestes pour permettre à des personnes vulnérables d'accéder à un logement adapté à leur niveau de ressources.

L'objectif affiché est de construire chaque année 40 000 PLAI, des logements très sociaux. Cette dénomination recouvre des logements construits grâce à des prêts locatifs aidés d'intégration : ils sont destinés à des ménages aux ressources très modestes. Les plafonds de loyers dans les logements financés en PLAI sont les plus bas des différents types de logements sociaux.

L'objectif n'est pas encore tout à fait atteint. Ainsi, au titre de l'année 2018, 32 747 prêts locatifs aidés d'intégration ont été financés en France métropolitaine, contre 30 458 en 2017 ⁽¹⁾.

À cet égard, le rapporteur réitère les réserves déjà émises l'année passée. Le recours aux logements PLAI ne doit pas être l'unique solution car ce sont des logements qui ne sont pas parmi les moins chers du parc des organismes de logements sociaux.

Il faut donc également réussir à mobiliser des logements existants dans le stock du parc social pour mener à bien cette politique. Or, les attributions de logements sociaux aux personnes sans domicile sont encore trop peu nombreuses, même si les récentes évolutions sont encourageantes. Ainsi, en 2018, 7 336 ménages sans abri ont accédé à un logement social, soit une hausse de 12 % par rapport à 2017.

(1) « Regard sur les logements sociaux agréés – Bilan 2018 en France métropolitaine », ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

La fondation Abbé Pierre souligne qu'une partie de ces difficultés provient de la « *persistance de représentations et de pratiques en contradiction flagrante avec les principes du Logement d'abord* » : le dossier des personnes sans-abri risque d'être écarté car elles ne seraient pas « *prêtes au logement* »⁽¹⁾. Le travail de sensibilisation des bailleurs sociaux doit donc être accentué.

Ces dispositifs doivent être financés tout au long de l'année. Le rapporteur constate que les organismes de logement social ont accepté récemment de financer ces mesures d'accompagnement en abondant de 15 millions d'euros le Fonds d'accompagnement vers et dans le logement et s'en félicite. Toutefois il remarque que les organismes de logement social sont sollicités pour accompagner des personnes en difficulté et doivent ainsi trouver dans leurs ressources les moyens de financer ces accompagnements sociaux.

Le rapporteur rappelle que les départements ont en charge l'accompagnement des personnes en difficulté et regrette qu'au fil des années, certains d'entre eux soient entrés dans des régimes de spécialisation.

Les départements ne doivent que piloter des politiques sociales en fixant des objectifs, le code de l'action sociale en fait des acteurs opérationnels.

Par ailleurs, le rapporteur déplore une confusion dans la répartition des acteurs de l'hébergement. Ainsi, si l'usager est locataire d'un OLS, il appartient à l'OLS d'intervenir alors que si l'usager est suivi par un réseau de santé mentale et rencontre des difficultés, il appartient au réseau d'intervenir.

Tout cela ne peut plus durer, car c'est un obstacle au maintien des personnes vulnérables dans le logement. Le rapporteur appelle donc de ses vœux une nécessaire clarification des rôles et des responsabilités de chacun.

Le 19 juin 2019, le comité de pilotage du plan Logement d'Abord a dressé un premier bilan du plan quinquennal. **Il fait état de 70 000 personnes ayant accédé à un logement pérenne ou transitoire en 2018**, en progression de 20 % par rapport à l'année 2017.

Le 13 septembre 2019, le ministre de la Ville et du Logement, Julien Denormandie, a annoncé **le lancement de l'acte II du plan Logement d'abord** :

- **des crédits supplémentaires consacrés à la résorption des bidonvilles** : 1 million d'euros supplémentaires sont ajoutés sur l'action 11, *Prévention de l'exclusion*, auxquels s'ajoutent des crédits portés par le programme 135 ;
- des crédits complémentaires pour financer les places en intermédiation locative :

(1) « *L'état du mal-logement en France* », Rapport annuel 2019, Fondation Abbé Pierre.

- d'ici 2022, l'ouverture de **12 nouveaux dispositifs « un chez-soi d'abord »**, qui concerne les personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques sévères ;
- **15 millions supplémentaires versés par les bailleurs sociaux vers le Fonds d'accompagnement vers et dans le logement (FNADVL)** ; voir à ce sujet ci-dessous le commentaire de l'article rattaché ;
- un **travail sur l'élaboration d'un « service public de la rue au logement »** unifié et simplifié, confié au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement.

Le rapporteur appuie cette volonté de renforcer les moyens alloués au plan Logement d'abord, mais, au vu des enjeux, reste vigilant sur le niveau des crédits du programme 177.

B. DES OBSTACLES ENCORE À FRANCHIR POUR AFFRONTER LES DÉFIS DE L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT.

Le rapporteur se félicite de l'adoption de ce plan et de sa mise en œuvre. Il réitère cependant ses inquiétudes sur plusieurs aspects.

1. La persistance des nuitées hôtelières coûte cher

Les places d'hôtel sont la variable d'ajustement au manque de places dans les structures d'hébergement d'urgence. Un plan de réduction des nuitées hôtelières a été lancé en 2015 avec l'objectif d'éviter 10 000 nuitées hôtelières, en finançant le développement de dispositifs alternatifs pérennes tels que l'intermédiation locative et l'ouverture de nouvelles places d'hébergement.

Si le plan a connu un certain succès, avec environ 9 000 nuitées hôtelières évitées, ses résultats sont difficilement perceptibles, dans un contexte où la demande d'hébergement ne cesse d'augmenter.

Ainsi, 10 771 places en hôtel ont été ouvertes sur les six dernières années, soit une hausse de 28 %. Au total, 48 733 nuitées hôtelières ont été financées en 2018, pour un total de 353,6 millions d'euros.

Une nuitée hôtelière est chère, mais elle est surtout synonyme de moindre prise en charge des familles et personnes hébergées. Ainsi, malgré les efforts conduits par le ministère et les associations pour améliorer le quotidien des personnes résidant en hôtel, peu de familles sont accompagnées régulièrement et près de 8 familles sur 10 souffrent d'insécurité alimentaire.

Au vu de ces éléments, le rapporteur salue la mobilisation de 4 millions d'euros pour accélérer la sortie de familles logées à l'hôtel en Île-de-France : ces crédits serviront à la réalisation d'évaluations sociales et à l'accompagnement de ces ménages vers des logements.

Le rapporteur constate que l'hébergement en hôtel est presque devenu une règle de gestion publique dictée, d'une part, par l'absence de places suffisantes et disponibles et d'autre part, par la concentration des publics demandeurs d'hébergement dans des territoires où l'offre d'hébergement et de logement est insuffisante.

Le rapporteur rappelle que si l'État doit permettre l'accès à un hébergement d'urgence adapté à toute personne en situation de détresse, la puissance publique doit conserver des marges de manœuvre dans la mise en œuvre de ce droit. Il est urgent qu'une réelle solidarité territoriale s'exerce pour permettre une meilleure répartition des demandeurs d'hébergement sur le territoire national. Cette réorganisation doit être en cohérence avec les besoins des différents lieux de vie mais aussi avec le projet de vie (composition familiale, mode de vie, ressources) du demandeur.

2. La difficulté du plan s'enraciner dans les territoires et à prendre une ampleur nationale

De plus, l'essence même du plan Logement d'abord est de favoriser le passage direct de la rue dans un logement, pour éviter une prise en charge par les structures d'hébergement d'urgence. Or, seules 16 000 personnes parmi les 70 000 personnes mentionnées plus haut ont suivi ce parcours. Alors que la fondation Abbé Pierre recense en 2019 **902 000 personnes privées de logement personnel, dont 143 000 personnes sans domicile** ⁽¹⁾, le chemin à parcourir reste long.

Cela explique l'appel des associations à changer d'échelle. La fondation Abbé Pierre a travaillé sur un plan « pour un second souffle du Logement d'abord » présenté en septembre 2019. L'association déplore que « *les nouvelles expériences peinent à changer d'échelle et se transforment en nouveaux dispositifs innovants, en filières d'accès parallèle, en expérimentations pertinentes, mais sans parvenir à atteindre la généralisation espérée et le changement de système annoncé* » ⁽²⁾.

La mobilisation des acteurs reste donc encore à améliorer pour un réel changement d'échelle.

Si les acteurs de terrain sont mobilisés et sensibilisés depuis des années, les élus locaux et les administrations publiques le sont parfois moins. Pourtant, leur soutien est indispensable pour assurer la réussite du plan. Les actions pour les sensibiliser doivent donc être accentuées, alors que seulement 4 millions sont fléchés dans le PLF 2020 à destination des territoires ayant répondu aux appels à manifestation d'intérêt (AMI) pilotés par la DIHAL pour une mise en œuvre accélérée du plan.

(1) « L'état du mal-logement en France », Rapport annuel 2019, Fondation Abbé Pierre.

(2) « Donner un second souffle au Logement d'abord, 2020-2022 », Fondation Abbé Pierre, proposition de motion pour le Conseil national de l'habitat, septembre 2019.

3. Un manque cruel d'informations qui ne permet pas le pilotage des politiques publiques de l'hébergement

Les outils de suivi du plan sont limités. Ainsi, l'INSEE n'a pas prévu de conduire de nouvelles enquêtes sur le nombre de sans-abri en France. De même, nous ne disposons pas à l'heure actuelle des chiffres du SI-SIAO consolidés. Le rapporteur plaide pour que des outils fiables soient mis en place afin d'assurer le suivi de cette politique et de procéder si besoin à des ajustements.

Le rapporteur s'étonne de l'absence d'existence d'un fichier national des demandeurs d'hébergement, à l'instar du fichier national de la demande de logement social. Si les demandeurs d'hébergement sont souvent des personnes ne disposant pas d'adresse postale, des dispositifs de domiciliation par des associations existent. Dès lors que cela est possible, le dépôt d'une demande par Internet devrait donc être envisagé.

Le nombre exact de demandeurs d'hébergement n'est pas connu : il est déduit. Pourtant, la politique publique de l'hébergement a besoin d'être objectivée et anticipée sur la base d'informations précises. Or, ni le suivi des places disponibles par centres d'hébergement, ni le taux de rotation par centre et par territoire ne sont connus.

Alors que le pilotage de la politique du logement dans notre pays repose sur des données vérifiables et suivies, ce n'est pas le cas de la politique d'hébergement.

Le rapporteur salue cependant la décision de renforcer et de professionnaliser les maraudes, qui sont des outils indispensables pour recenser les personnes sans-abri. 14 millions d'euros sont ajoutés dans le projet de loi de finances pour soutenir ces initiatives.

4. Des crédits d'accompagnement social menacés par des arbitrages budgétaires

Le succès du plan Logement d'abord repose certes sur la disponibilité de logements à des prix très modérés, mais également sur un accompagnement régulier des personnes dans ces logements. En effet, les personnes en situation de grande exclusion sociale peuvent avoir des difficultés à intégrer un logement après des années passées dans la rue.

Les efforts faits sur le nombre de places sont incontournables, mais ne peuvent se passer d'une augmentation des crédits pour financer les travailleurs sociaux, les associations, les professionnels du secteur médico-social qui sont des partenaires cruciaux dans la mise en œuvre de ce plan.

Or, les crédits consacrés à cet accompagnement social sont souvent les premiers impactés lors des restrictions budgétaires, pour privilégier le financement des besoins les plus urgents.

Dans le rapport de l'année dernière, le rapporteur alertait justement sur la mise en place parallèle de la convergence tarifaire des CHRS avec le plan Logement d'abord. Les économies attendues sont de 57 millions sur quatre ans. Alors que s'approche la troisième année de convergence, des établissements ont déjà été signalés par les services déconcentrés comme étant fragilisés.

Les retours faits par les CHRS à leurs organisations centrales font également état des difficultés rencontrées par les structures les plus petites. Celles-ci ont une marge de manœuvre moindre et se voient obligées de diminuer l'encadrement, de réduire les possibilités d'accompagnement social et même parfois de baisser les prestations alimentaires. Le risque existe que les structures transforment leurs places en fonction des tarifs et non en fonction des publics.

Pourtant, le rapporteur le répète, **l'accompagnement social ne peut être une variable d'ajustement budgétaire**. Il doit bénéficier de crédits stables, pérennes, et proportionnés aux ambitions gouvernementales. L'abondement du Fonds national d'accompagnement dans et vers le logement (FNDAVL) à hauteur de 15 millions d'euros est à ce titre un pas dans la bonne direction. Cependant, le cœur du métier des bailleurs sociaux n'est pas l'accompagnement social. Les personnels qualifiés pour cela – travailleurs sociaux, assistants sociaux les conseillers en économie sociale et familiale – sont du ressort premier des départements. Il faudra donc veiller à ce que ces acteurs soient associés à l'accompagnement des locataires du parc social.

C. UN POINT D'ATTENTION PARTICULIER : LE FORFAIT JOURNALIER ALLOUÉ AUX PENSIONS DE FAMILLE

1. Une forme particulière de logement adapté à privilégier

Les pensions de famille, qui sont une forme de résidence sociale, proposent un hébergement collectif à des personnes présentant un faible niveau de ressources, en situation d'isolement ou d'exclusion lourde. L'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que **cet accueil est sans condition de durée**.

La pension de famille est un véritable logement. Le cadre légal la concernant prévoit que les pensions de famille accueillent des adultes de plus de 25 ans. Le rapporteur spécial s'inquiète des possibles ruptures de parcours engendrées par une limite d'âge aussi fixe : des jeunes adultes ayant vocation à rester durablement en pension de famille pourraient utilement y entrer avant 25 ans.

Au 31 décembre 2018, **17 847 places étaient ouvertes dans 833 pensions de famille**. 133 millions d'euros étaient fléchés dans la loi de finances pour 2019 vers ces structures.

L'étude menée en 2015⁽¹⁾ par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) auprès de plusieurs structures permet de mieux cerner les publics de ces pensions et les initiatives pouvant être reproduites.

Une pension de famille est gérée par un hôte, qui organise la vie quotidienne et régule les activités de groupe. Il est rare qu'ils vivent sur place, mais l'étude montre que dans 83 % des structures, une présence quotidienne est assurée, avec des retours pouvant être imposés les samedis, soirs ou week-ends.

La mission de **l'hôte est cependant plus large que la simple animation de la structure** : il est l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des partenaires sociaux et médicaux du dispositif, et réalise un accompagnement individuel des résidents, qui va de l'aide à l'accès aux soins à l'insertion professionnelle.

2. L'impérative nécessité de revaloriser le forfait journalier

Le rapporteur a été alerté au cours de ses travaux sur le faible niveau du forfait journalier accordé aux hôtes de ces pensions. Fixé à 12 euros par jour et par place au 1^{er} janvier 2005, puis à 16 euros au 1^{er} janvier 2007, il n'a pas été revalorisé depuis.

Ce forfait correspond à la subvention de fonctionnement versée au gestionnaire agréé. Ce gestionnaire perçoit les loyers des résidents mais ces derniers sont insuffisants pour couvrir les charges de fonctionnement.

Selon le rapporteur, l'orientation politique qui vise à accroître le nombre de place en pensions de famille est un tournant stratégique majeur en matière de développement de logement spécialisé.

Ce développement attendu doit être accompagné par le recueil d'informations métiers afin de pouvoir piloter cette politique. Il ne faudrait pas tomber dans les mêmes travers du difficile pilotage de la politique d'hébergement.

Or, des objectifs ambitieux ont été fixés en 2017 concernant l'évolution des pensions de famille : 10 000 places supplémentaires doivent être créées sur le quinquennat.

À mi-parcours, il y a une montée en puissance indéniable du dispositif : ainsi, entre 2017 et 2018, 8 % de places supplémentaires ont été créées. Les crédits demandés dans le PLF pour 2020 sont en hausse de 11,1 % par rapport à la loi de finances pour 2019. Il est prévu la création de 2 300 places supplémentaires en 2019 et 2 300 places supplémentaires en 2020.

(1) « Les pensions de famille et résidences accueil : du modèle aux réalités d'aujourd'hui » – Novembre 2015, DIHAL.

Il existe un délai entre la validation du projet et l'ouverture de la pension de famille, de l'ordre de deux à trois ans. Cela s'explique en partie car la construction d'une pension de famille répond à des contraintes techniques complexes. Les pensions de famille sont construites en PLAI.

Cependant, pour que cette évolution quantitative ne soit pas synonyme d'appauvrissement qualitatif, il est indispensable de pouvoir garantir une stabilité des acteurs, en particulier des hôtes, le succès de ces structures reposant en grande partie sur eux.

Le rapporteur spécial porte donc un amendement qui mobilise des crédits supplémentaires pour financer une hausse de ce forfait journalier.

Il est aujourd'hui prévu un forfait de 16 euros par jour et par place, ce qui donne un plafond annuel à hauteur de 5 840 euros par place. Revaloriser la place à hauteur de 19 euros par jour nécessiterait de mobiliser 19 millions d'euros supplémentaires, pour établir le plafond annuel à 6 935 euros par place.

Deux choix peuvent être faits : soit une revalorisation immédiate, soit, au vu des contraintes budgétaires, une revalorisation différée.

Le rapporteur portera donc deux amendements en séance : un amendement de crédit **pour flécher 19 millions supplémentaires vers les pensions de famille** pour revaloriser le forfait de trois euros et l'établir ainsi à 19 euros par jour et par place. Le deuxième amendement, de repli, vise à transférer 3,4 millions d'euros vers ces structures. Cela permet une revalorisation du forfait à hauteur de 50 centimes par jour et par place. L'idée est d'établir une trajectoire progressive de revalorisation, avec une revalorisation à hauteur d'un euro en 2021 et de deux euros en 2022.

II. LE PROGRAMME 135 **URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

Le programme 135 regroupe les crédits dédiés au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement.

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS ACCORDÉS À DES ACTIONS POURTANT CLÉS DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE INTERROGE

Les crédits du programme augmentent de 18 % et s'établissent à hauteur de 344,8 millions en AE et 346,4 millions en CP. Cette augmentation s'explique par une mesure de périmètre, c'est-à-dire le transfert de 60 millions d'euros du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* pour abonder les crédits fléchés vers l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

1. Une baisse des crédits très ciblée, qui n'impacte pas les opérateurs

À périmètre constant, les crédits du programme diminuent de 6,3 millions en AE. Deux actions supportent majoritairement cette baisse :

– l'action 1, *Construction locative et amélioration du parc* avec une baisse des crédits de 12,5 % ;

– l'action 3, *Lutte contre l'habitat indigne*, avec une baisse des crédits de 32 %.

Le rapporteur déplore cette diminution du tiers des crédits alloués à la lutte contre l'habitat indigne. Alors que la France compterait entre 400 000 et 800 000 logements indignes, la diminution de près de 40 % de l'aide aux travaux pour les propriétaires modestes interroge. Cette mesure nouvelle, adoptée lors de la loi de finances pour 2019, est calibrée pour 2020 pour correspondre aux besoins recensés par l'Agence nationale de l'habitat, responsable de l'expérimentation de ce nouveau dispositif.

Par ailleurs, plusieurs opérateurs sont rémunérés par ce programme.

L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) est un établissement public administratif, qui contrôle et évalue l'ensemble des acteurs du logement social, ainsi qu'Action logement. Elle conduit une centaine de contrôles par an.

L'ANCOLS est financée par deux sources. D'une part, **un prélèvement est effectué sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)** et plafonné à hauteur de 6,45 millions. D'autre part, **la cotisation versée par les organismes de logement social**, est plafonnée à hauteur de 11,3 millions et a pour assiette les loyers et redevances appelés, ainsi que les indemnités d'occupation versées au cours de la période de référence.

L'Agence voit diminuer le nombre d'ETPT sous plafond dans le PLF pour 2020, passant de 142 à 139, après une diminution de 2 ETPT l'année précédente.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est un établissement public administratif, qui intervient sur le parc privé. L'évolution de ses crédits et de ses missions est développée *infra*.

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public administratif, qui accomplit essentiellement deux missions. Elle protège les fonds d'épargne via la garantie aux prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations aux opérateurs de logement locatif social si besoin. Elle conduit également une mission de prévention des difficultés financières de ces mêmes organismes.

Elle est financée par le biais de deux cotisations : l'une est assise sur les loyers collectés par les bailleurs sociaux et l'autre sur le nombre de logements et l'autofinancement net des organismes. Le nombre d'ETP (28) est stable pour 2020.

Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) est un établissement public administratif, dont l'objet principal est de collecter et répartir les aides à la pierre. Il sera principalement abondé en 2020 par la fraction de cotisation des bailleurs sociaux reversée par le CGLLS et par Action Logement. Le rendement attendu est de 467 millions pour 2020, contre 453 millions prévus par la loi de finances pour 2019.

2. Le soutien à l'accession sociale à la propriété se manifeste très largement par des leviers fiscaux

Le programme 135 flèche 4,05 millions d'euros vers la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS). La société gère pour le compte de l'État les garanties du Fonds de garantie à l'accession sociale et supervise un certain nombre de dispositifs qui visent à faciliter l'accession sociale à la propriété.

Le peu de crédits budgétaires dédiés s'explique par le caractère extrabudgétaire et fiscal des leviers déployés.

- Le prêt d'accession sociale (PAS)

Le PAS est accordé à des ménages aux revenus modestes mais considérés comme suffisants pour accéder à la propriété. La fixation d'un taux d'intérêt plafond garantit une charge limitée pour ces ménages. Le PAS finance l'acquisition d'une résidence principale avec ou sans travaux, indifféremment dans l'ancien et le neuf.

La garantie du FGAS est une garantie de l'État qui vise à compenser, à hauteur de 50 %, des pertes potentielles liées à une défaillance financière de l'emprunteur et subies par l'établissement de crédit. Celui-ci doit justifier d'un événement entrant dans la catégorie de « sinistre remboursable » : décision de justice exécutoire ou créances réputées irrécouvrables par exemple.

En 2018, 67 765 PAS ⁽¹⁾ ont été émis, pour un montant de 6,9 milliards d'euros. Le projet annuel de performances du programme 114 *Appels en garanties de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* montre qu'en 2018, 1 072 sinistres ont été indemnisés pour un montant total pris en charge par l'État de 21,5 millions d'euros. La sinistralité reste très faible au regard du nombre de prêts garantis (0,04 % en 2018).

- Les prêts à taux zéro

Les prêts à taux zéro accordés à des ménages éligibles au PAS peuvent également bénéficier du FGAS. Le **mécanisme du prêt à taux zéro** est détaillé *infra*.

- L'épargne logement

Les crédits ouverts couvrent les frais de gestion et de contrôle de la SGFAS. Celle-ci contrôle les établissements de crédits qui mettent en place les dispositifs. À titre d'exemple, sur le contrôle du PTZ, les principales anomalies relevées étaient une performance énergétique non justifiée et une non occupation du bien financé à titre de résidence principale.

L'État propose donc un certain nombre d'outils aux ménages souhaitant accéder à la propriété. **Ces garanties apportées par l'État sont essentielles pour solvabiliser ces ménages, le rapporteur en est convaincu.**

B. LA TRANSFORMATION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EN PRIME : UNE RÉFORME ATTENDUE AUX CONTOURS ENCORE IMPRÉCIS

L'action 4, *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* voit ses crédits augmenter de 38 %. Cette action porte les crédits versés à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

1. L'ANAH est un acteur clé de la rénovation énergétique

Elle a deux missions principales : la lutte contre la précarité énergétique et la lutte contre les fractures territoriales et sociales. Elle accompagne plusieurs publics :

- les propriétaires bailleurs ;
- les propriétaires occupants (ménages modestes) ;
- les copropriétés.

(1) Base FGAS, mentionnée dans le bilan de production publié par la SGFGAS.

L’offre de l’ANAH destinée à financer les travaux de rénovation énergétique est le programme Habiter Mieux. Son objectif premier est de lutter contre la précarité énergétique. Les dossiers sont instruits par les services déconcentrés de l’État.

Deux aspects du programme peuvent être distingués :

– Le premier volet, *Habiter Mieux Sérénité*, concerne les opérations de travaux complets.

– Le second volet, *Habiter Mieux Agilité*, créé en 2018, accompagne des ménages qui ne s’engagent pas dans une rénovation globale mais plutôt par étapes : le public visé est celui de propriétaires accomplissant seulement un type de travaux.

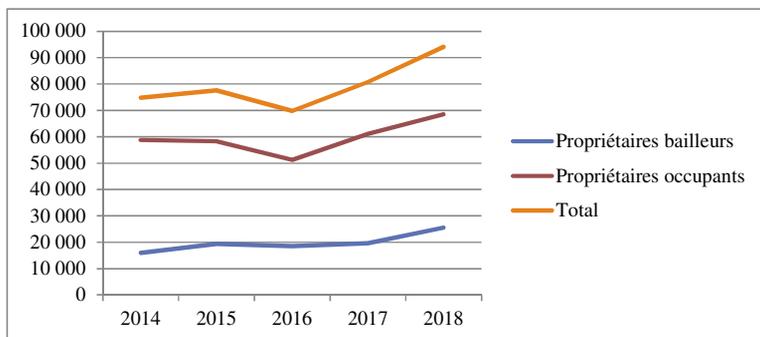
L’ANAH peut fournir une assistance à maîtrise d’ouvrage, c’est-à-dire aider les personnes destinataires de la rénovation, à qui s’adresse le projet. La maîtrise d’ouvrage définit l’objectif et surtout élabore le produit.

Le rapporteur rappelle, comme l’année dernière, les très bons résultats obtenus par le programme Habiter Mieux : en 2018, il a subventionné la rénovation de plus de 20 % de logements supplémentaires. En 2019, les dossiers subventionnés sur les premiers mois de l’année laissaient penser que l’objectif de rénover 75 000 logements allait être atteint pour la première année. Le dynamisme s’explique en partie par le développement de l’offre « Coup de pouce », qui prévoyait des primes importantes pour le remplacement d’une chaudière par une chaudière biomasse performante ou une pompe à chaleur hybride.

La Cour des comptes elle-même a salué le programme, dans ses travaux réalisés en application du 2^o de l’article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Sa communication à la commission des finances du Sénat sur le dispositif Habiter Mieux en avril 2018 souligne que le programme a dépassé ses objectifs sur le plan des performances énergétiques. La Cour considère les résultats comme « contrastés et encourageants » et salue la procédure d’instruction des dossiers.

Les chiffres montrent une réelle progression des logements rénovés depuis 2014.

NOMBRE DE LOGEMENTS DU PARC PRIVÉ SUBVENTIONNÉS DEPUIS 2014



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Après un fléchissement des subventions en 2016, il y a une réelle reprise en 2017, qui ne se dément ni en 2018 ni dans les premiers mois de l'année 2019.

Pour rappel, le montant de la subvention moyenne pour les propriétaires bailleurs est de 18 445 euros pour 25 552 logements rénovés. Pour un propriétaire occupant, cette subvention est en moyenne de 6 948 euros, pour 68 529 logements rénovés.

L'ANAH a ainsi réussi à mettre en place un programme qui fonctionne : il est probable qu'en 2019, le nombre de 75 000 logements rénovés soit dépassé.

2. Le rapporteur appelle à la vigilance sur les transformations à venir des primes accordées par l'ANAH

4 ETPT avaient été affectés à l'ANAH en 2019 pour monter une équipe projet sur cette réforme. **L'article 4 du PLF pour 2020** prévoit en effet la transformation du CITE en prime en plusieurs étapes, avec un rôle moteur de l'ANAH.

D'abord, **une nouvelle prime sera créée dès 2020 à destination des ménages modestes.**

Elle combinera le CITE et l'offre Habiter Mieux agilité. L'unification de cette prime devrait simplifier la constitution des dossiers pour les bénéficiaires. Le programme Habiter Mieux Sérénité sera lui bonifié, grâce à un transfert de crédits à hauteur de 60 millions d'euros. Une enveloppe de 390 millions est prévue pour financer la transformation du crédit d'impôt pour les ménages modestes.

Le CITE sera prorogé en 2020 pour les ménages intermédiaires.

Les ménages appartenant aux deux derniers déciles en termes de revenus seront eux exclus du dispositif du CITE, à l'exception de deux prises en charge par le crédit maintenues : pour les systèmes de charge pour véhicules électriques (mesure présente dans le projet de loi) et pour les travaux d'isolation des parois opaques (mesure introduite par le Gouvernement par voie d'amendement lors de la première lecture à l'Assemblée nationale).

Le plancher de ressources annuelles des ménages exclus du CITE dès 2020 est le suivant :

- 27 706 euros pour un célibataire ;
- 44 124 euros pour un ménage de deux personnes ;
- 50 281 pour un ménage de trois personnes.

Dans un deuxième temps, les ménages intermédiaires bénéficieront eux aussi de la prime distribuée par l'ANAH.

Le rapporteur se félicite de la mise en œuvre de cette réforme. Le recentrage sur les ménages modestes et intermédiaires est cohérent, puisque ce sont eux qui peinent à rénover leur patrimoine pour obtenir une plus grande efficacité énergétique. Or, ils ne constituent aujourd'hui que 10,4 % des bénéficiaires du CITE. De même, la transformation du CITE en prime supprimera ce qui peut constituer aujourd'hui un obstacle : les ménages doivent aujourd'hui avancer l'argent des travaux. L'octroi de la prime sera donc également un gain de trésorerie pour les ménages.

Cependant, le rapporteur appelle à la vigilance sur les conséquences pour l'ANAH de cet élargissement de son champ de compétences, alors que l'agence accomplit aujourd'hui un travail essentiel en termes de rénovation énergétique. Il convient donc de donner à l'agence des moyens budgétaires proportionnés aux missions données, pour ne pas risquer d'affaiblir un système qui fonctionne actuellement très bien.

Les recettes de l'ANAH pour 2020 sont les suivantes :

- une contribution du programme 135 à hauteur de 170 millions d'euros ;
- une part de la taxe sur les logements vacants à hauteur de 61 millions d'euros ;
- une part du produit issu de la mise aux enchères des quotas carbone, à hauteur de 420 millions d'euros ;
- des contributions des fournisseurs d'énergie à hauteur de 65 millions d'euros.

La majeure partie de ces recettes provient du produit issu de la mise aux enchères des quotas carbone. La loi de finances pour 2019 a plafonné ce produit à 420 millions, contre 550 millions par an auparavant. Cette recette est particulièrement dynamique depuis la réforme du marché européen du carbone fin 2017. Ainsi, les recettes d'enchères des quotas carbone étaient de 313 millions d'euros en 2017 et de 550 millions pour l'exercice 2018. Un rendement supérieur devrait être atteint pour l'exercice 2019 : en effet, le montant de 420 millions d'euros a été atteint dès la fin du mois de juillet 2019.

Le rapporteur sera donc vigilant sur l'évolution des missions accomplies par l'ANAH : il pourrait être pertinent, à moyen terme, d'augmenter le plafond de la taxe affectée pour garantir l'équilibre budgétaire de l'agence.

Le rapporteur souhaite également alerter sur les ménages éligibles aux aides de l'ANAH mais qui ne peuvent trouver de financement pour les compléter. Si la prime constitue un gain de trésorerie évident, il peut ne pas être suffisant pour des ménages éprouvant des difficultés à emprunter par ailleurs.

C. LES DISPOSITIFS FISCAUX QUI ACCOMPAGNENT LES CRÉDITS

Les outils de la politique du logement sont aussi fiscaux, ce qui explique qu'un nombre important de dépenses fiscales soient rattachées au programme 135 :

- 48 dépenses fiscales principales sur impôts d'État ;
- 2 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État ;
- 4 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État ;
- 2 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts locaux prises en charge par l'État.

Ces dépenses fiscales représentent une perte de recettes pour l'État à hauteur de 11,4 milliards d'euros, selon les chiffres du projet annuel de performances. Le rapporteur rappelle le problème de fiabilité de ces chiffres, déjà soulevé l'année dernière : certaines dépenses ne sont pas chiffrées, et d'autres non prises en compte.

Cette absence de lisibilité nuit à la bonne information du Parlement, alors même que la Cour des comptes a dressé un constat sévère au printemps dernier, soulignant « *une accoutumance excessive à des dépenses fiscales aux effets peu démontrés* »⁽¹⁾.

Le rapporteur souhaite développer ici trois dispositifs fiscaux en particulier.

1. Le dispositif Pinel

La réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, aussi appelée dispositif Pinel, a été créée par l'article 80 de la loi de finances pour 2013.

Le propriétaire s'engage à louer son bien pour une durée minimale de six ou neuf ans, et bénéficie en retour d'une réduction d'impôt qui dépend la durée de son engagement et du lieu de l'investissement. Les locataires doivent eux être sous un plafond de revenus établis par décret.

(1) *Communication sur la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement remise à la commission des finances par la Cour des comptes en mars 2019.*

Il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 et recentré par l'article 68 de la loi de finances pour 2018 : seuls les logements situés en zones A, A bis et B1 peuvent en bénéficier.

Les objectifs de ce dispositif sont d'encourager à la production d'une offre de logements intermédiaires privés et de relancer la construction dans les zones tendues.

Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 sur les dépenses fiscales en faveur du logement ⁽¹⁾, **le coût de ce dispositif en 2018 était de 555 millions d'euros, et devrait atteindre 1 milliard en 2020**. Ce même rapport fait état d'un dispositif qui « *constitue un moyen de soutenir le secteur de la construction* » et « *contribue à la production de logements à loyer modéré* ».

Pourtant, **plusieurs rapports tirent un bilan plus que mitigé de ce dispositif**. Selon le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale ⁽²⁾, 95 % des bénéficiaires de la réduction d'impôt se situent dans les trois derniers déciles de revenus, et le contrôle sur les contreparties imposées aux bénéficiaires est « largement illusoire ».

Enfin, le rapporteur général relève que « *les loyers plafonds définis pour le dispositif Pinel sont supérieurs aux loyers de marché dans nombre de communes ou de secteurs géographiques infra-communaux éligibles, notamment en périphérie d'agglomération* ». L'idée selon laquelle cette dépense fiscale permettrait de maintenir une offre de logements à prix modérés sur le marché semble ici battue en brèche.

Le rapporteur spécial s'interroge ainsi sur le bien-fondé du maintien de ce dispositif, alors même que d'autres dispositifs, centrés sur les ménages modestes, sont peu à peu restreints.

Si les territoires tendus sont des marchés porteurs, pourquoi accompagner les investisseurs privés par des mécanismes fiscaux très coûteux ?

Le rapporteur spécial considère qu'une niche fiscale doit avoir pour contrepartie un objectif d'intérêt général, c'est le sens de la résolution proposée par le rapporteur lors du Printemps de l'évaluation et adoptée par l'Assemblée nationale ⁽³⁾.

(1) Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, Annexe au projet de loi de finances pour 2020.

(2) Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, Annexe au projet de loi de finances pour 2020.

(3) Proposition de résolution n° 2011 pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales par les administrations publiques, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2019.

2. Le prêt à taux zéro +

Le prêt à taux zéro (PTZ +) a été instauré par l'article 90 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. C'est en réalité un crédit d'impôt accordé aux établissements de crédit et aux sociétés de financement qui accordent **des prêts ne portant pas intérêt pour financer la première accession à la propriété des personnes physiques**. Il est destiné à des ménages modestes, qui respectent les plafonds de ressources, en vue de l'acquisition, avec ou sans travaux, ou de la construction d'un logement affecté à leur résidence principale.

Depuis 2013, pour être éligibles au PTZ, les logements doivent respecter la réglementation thermique 2012 ou avoir un label BBC 2005.

Pour les offres de prêts émises à compter du 1^{er} janvier 2018, le prêt est recentré pour les logements anciens en excluant les zones B2 et C. De même, le PTZ pour les logements neufs a été abrogé dans les zones B2 et C à compter de 2020 par la loi de finances pour 2018.

En 2018, 96 523 prêts ont été mis en force ⁽¹⁾. Selon le rapport du rapporteur général ⁽²⁾, « *les PTZ profitent principalement aux employés, ouvriers et professions intermédiaires, qui constituent 84,2 % des bénéficiaires en 2018* ». De même, l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 indique que 43 % des bénéficiaires en 2018 étaient les ménages les plus modestes, ce qui « *permet de s'assurer que cette aide privilégie les accédants à revenus modestes ou moyens, pour lesquels le PTZ constitue une aide décisive* » ⁽³⁾.

La dépense fiscale de l'État recouvre le coût de la ressource pour les établissements de crédits et la marge accordée. Elle s'établit à 899 millions en 2018.

Si le rapporteur n'est pas favorable au maintien des niches fiscales *per se*, il déplore ce recentrage du PTZ neuf sur les zones tendues, sans qu'il soit proposé d'alternative.

En effet, il considère **que cette dépense fiscale n'est pas tant un prêt qu'une avance remboursable faite aux ménages les plus modestes** qui souhaitent construire ou faire des travaux. Les différentes études montrent que ce crédit d'impôt est utilisé par les ménages modestes.

Le rapporteur redoute que ce recentrage ne se traduise par une moindre solvabilisation de ces ménages, qui sont pourtant un public cible dans la politique du Gouvernement, à la fois pour limiter la dégradation du patrimoine immobilier

(1) La mise en force correspond au déblocage du premier euro de capital.

(2) Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, présenté par Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 17 juillet 2019.

(3) Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, Annexe au projet de loi de finances pour 2020.

et pour favoriser l'accèsion à la propriété. **Le rapporteur portera donc, à titre personnel, un amendement visant à maintenir le dispositif du PTZ pour les logements neufs dans les zones B2 et C.**

3. Le dispositif Denormandie

Créé par l'article 226 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, c'est **une réduction d'impôt pour les particuliers qui investissent dans un logement à rénover dans un quartier ancien**, pour le louer. Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à la réalisation de travaux de rénovation ou de transformation, dont le montant représente au moins 25 % du prix du revient du logement.

Cette réduction d'impôt constitue une niche fiscale dont la contrepartie est le risque d'investir dans des programmes destinés à redynamiser des cœurs de ville dégradés. Son objectif d'intérêt général n'est pas contestable.

Il est limité géographiquement aux logements situés dans les communes bénéficiaires du programme Action cœur de ville, ainsi que dans les communes ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT).

Les ORT ont été créées par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018. La ville concernée signe une convention avec l'État, les établissements publics et les communes volontaires autour. La signature de cette convention permet de mettre en place des dispositifs expérimentaux (permis d'innover) et à la commune de voir son droit de préemption urbain renforcé. L'objectif est de donner aux communes les leviers pour revitaliser leurs centres villes.

Le programme Action cœur de ville est ciblé sur les villes moyennes qui sont hors du périmètre des métropoles et qui ont des problèmes d'attractivité, notamment une difficulté dans l'offre de logements. 222 villes sont concernées.

Le dispositif Denormandie a été élaboré pour inciter les investisseurs à s'engager dans les villes moyennes et à rénover des logements dégradés. Il doit favoriser le succès du programme Action cœur de ville.

III. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

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

L'action 02, *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté*, retrace les crédits alloués aux associations promouvant l'insertion par le logement des personnes en difficulté. L'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les 78 branches locales (ADIL) sont les principales bénéficiaires de ces subventions. 8,4 millions d'euros sont budgétés dans le PLF 2020, ce qui est stable par rapport à la loi de finances pour 2019.

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

Cette action est abondée à hauteur de 2,1 millions d'euros dans le PLF 2020, contre 5,1 millions d'euros en loi de finances pour 2019. Cette diminution s'explique par l'extinction programmée de ce dispositif. Depuis la signature de la convention quinquennale Action Logement – État, un nouveau dispositif a été mis en place, VISALE (Visa pour le Logement et l'Emploi). Il est financé entièrement par Action logement. Les crédits de l'action 03 servent donc uniquement pour les contrats en cours et ceux ayant été renouvelés. Il est prévu que les dépenses liées à la GRL s'éteignent en 2022.

L'action 01, *Aides personnelles*, porte 99,9 % des crédits du programme 109. Abondée à hauteur de 12,03 milliards dans le PLF 2020, elle finance les aides personnelles au logement.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTEMPORANÉITÉ, PLUS COMPLEXE QU'ENVISAGÉ INITIALEMENT, A ÉTÉ RETARDÉE

L'article 78 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la Sécurité sociale pour 2019 a prévu la modernisation du versement des prestations sociales. L'APL était la première prestation concernée par cette réforme : la mise en œuvre de la contemporanéité des ressources des APL devait intervenir initialement dès juillet 2019.

La contemporanéité du calcul des ressources ouvrant droit aux APL signifie que les droits aux prestations sont calculés tous les trimestres, sur la base des revenus perçus sur les douze derniers trimestres glissants, au lieu d'être calculés sur les revenus de l'année N-2.

La prestation versée est donc plus en adéquation avec le niveau de revenus des allocataires que dans le système actuel. La formule de calcul de l'aide n'est pas impactée par la réforme.

Les données issues des déclarations sur les revenus d'activité et de remplacement seront réunies dans une base, qui pourra être interrogée par les CAF et les caisses de MSA pour obtenir les informations relatives à leurs différents allocataires.

Or, la mise en œuvre de la réforme a pris du retard. Elle devait initialement avoir lieu en juillet 2019, puis en septembre 2019 et a finalement été reportée au 1^{er} janvier 2020.

Le rapporteur spécial avait déjà signalé dans son rapport pour le PLF 2019 les difficultés associées à cette réforme, notamment sur l'adaptation des systèmes d'information de la CNAF à ce nouveau mode de calcul.

Le retard pris dans la mise en œuvre s'explique par la nécessité d'avoir un nouveau système d'information, au lieu d'adapter simplement l'ancien, comme initialement prévu. L'ensemble des équipes de la CNAF est mobilisé pour faire aboutir le chantier de la contemporanéité en janvier 2020.

Le rapporteur réitère ses inquiétudes déjà exprimées l'année précédente concernant la réaction des bénéficiaires face à ce changement de période de référence. Il salue cependant la décision de reporter l'entrée en vigueur de la réforme à début janvier.

En effet, c'est au début de l'année que sont recalculées les prestations en fonction des ressources des bénéficiaires. Ainsi, un million d'allocataires chaque année voient leurs APL diminuer, et 0,5 million voient leur APL disparaître. Le bouleversement sera donc moindre pour les allocataires, qui s'attendent à voir leur aide évoluer en début d'année. Les chiffres précis du nombre d'allocataires concernés par une baisse d'allocations suite à la réforme de la contemporanéité n'étaient pas connus au moment de la rédaction du rapport.

Une des conséquences de ce retard est également une moindre économie pour 2019 : 900 millions d'euros d'économies étaient prévus dans le PLF 2019, puis 642 millions dans la loi de finances pour 2019 suite à un amendement du Gouvernement. Des mesures d'ajustement budgétaire devront ainsi être mises en œuvre pour compenser ces économies manquantes.

B. LA RÉFORME DE LA CONTEMPORANÉITÉ GÉNÈRERA DES ÉCONOMIES SI LA SITUATION DES MÉNAGES NE SE DÉGRADE PAS

L'action 1 porte la subvention de l'État au Fonds national d'aide au logement, qui finance l'intégralité des aides au logement depuis 2016. Les charges du FNAL pour 2020 sont les suivantes :

– **6 645 millions** pour financer les prestations APL (aide personnalisée au logement) ;

– **4 552 millions** pour financer les prestations ALS (allocation de logement à caractère social) ;

– **3 821 millions** pour financer les prestations ALF (allocation de logement à caractère familial) ;

– **300 millions** pour couvrir les frais de gestion de ces trois prestations.

Au 31 décembre 2018, 6,6 millions de personnes bénéficiaient des aides au logement : 2,9 millions recevaient l'APL, 2,4 millions l'ALS et 1,2 million l'ALF.

Les crédits alloués au FNAL diminuent de 10,4 % par rapport à la loi de finances pour 2019, soit 1,4 milliard d'économies.

Les principales évolutions sont les suivantes.

500 millions d'euros de recettes doivent être versés par Action logement au FNAL, en vertu de l'article 75 du présent projet de loi.

410 millions d'euros d'économies doivent résulter de la montée en puissance de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui s'établit à 1,3 milliard en 2020 contre 890 millions en 2019.

1,2 milliard d'économies réalisées par la réforme de la contemporanéité du calcul des ressources pour bénéficier des APL : 600 millions d'euros avaient déjà été budgétés en loi de finances pour 2019, sans que les économies aient été réalisées.

Comme l'année dernière, le présent projet de loi prévoit, à son article 67, une revalorisation maîtrisée des APL, à hauteur de 0,3 %, comme le reste des prestations sociales, soit une **augmentation proche de 230 millions d'euros**.

L'évolution tendancielle des bénéficiaires des aides au logement conduira à une augmentation de 307 millions d'euros.

Enfin, **166 millions d'euros viennent compenser la baisse des cotisations employeurs versées au FNAL**, baisse qui fait suite au relèvement du seuil d'assujettissement des employeurs à cette cotisation dans la loi PACTE. C'est une mesure de périmètre.

DEUXIÈME PARTIE CHANGER DE MODÈLE

A. LA RÉFORME DE LA RLS EN 2017 A ENGAGÉ UNE RÉFORME STRUCTURELLE QUI EST AUJOURD'HUI BIEN ABOUTIE

1. Le secteur du logement social a été réformé en profondeur en 2018

L'article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 prévoit une « réduction de loyer de solidarité » appliquée par tous les organismes de logement social.

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

Comme indiqué dans le rapport spécial pour la loi de finances pour 2018, **cette « réduction de loyer de solidarité » est en réalité une forme de « prélèvement forfaitaire » sur l'autofinancement des organismes de logement social.**

Un mécanisme de péréquation a été mis en place pour éviter de pénaliser les organismes ayant une proportion plus grande d'allocataires des APL grâce à une modulation des cotisations versées par les organismes à la CGLLS.

L'article 12 de la loi de finances pour 2018 prévoit un relèvement du taux réduit de TVA de 5,5 % à 10 % pour les opérations immobilières dans le secteur du logement social.

À la RLS s'ajoutent les possibilités ouvertes par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Cette loi assouplit les conditions dans lesquelles les bailleurs sociaux peuvent vendre un logement : une clause peut maintenant être incluse dans les contrats de vente. Cette clause diffère le transfert de la propriété de la quote-part des parties communes au nouveau propriétaire. Le bailleur demeure alors responsable de l'entretien de ces parties communes. La loi ELAN oblige également les organismes de logement social gérant moins de 12 000 logements à se regrouper.

2. Les différentes réformes engagées commencent à porter leurs fruits

Le montant des économies générées par la RLS pour 2018 était de 800 millions d'euros pour une mise en œuvre sur 11 mois. En 2019, l'application de la RLS sur 12 mois ainsi que l'indexation des paramètres de plafond de ressources devrait se traduire par un rendement de 890 millions d'euros.

Lors de la présentation de la RLS, des réserves avaient été émises sur la capacité des organismes de logement social à supporter cette réforme.

Alors que la réforme entrera en 2020 dans sa troisième année d'application, le rapporteur est plutôt rassuré sur l'impact de la réforme sur l'ensemble du secteur. Ainsi, l'analyse des données comptables disponibles pour l'année 2018 montre seulement un léger infléchissement de la capacité d'autofinancement des organismes publics de l'habitat (OPH) et des entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

Il est également encourageant de constater que le nombre d'organismes en difficulté n'a pas sensiblement augmenté. La CGLLS, qui établit les plans d'aide au rétablissement de l'équilibre et à la consolidation, a signé 8 protocoles d'aide en 2018, contre 10 en 2017⁽¹⁾. Les éléments communiqués au rapporteur montrent que les organismes aujourd'hui en difficulté l'étaient en réalité avant la mise en œuvre de la RLS.

Par ailleurs, les regroupements prévus par la loi ELAN progressent. Selon les informations communiquées au rapporteur, environ 400 organismes étaient concernés par l'obligation de regroupement. Parmi eux, environ 10 % n'auraient pas initié de mouvement vers un regroupement, avec 300 qui seraient en train d'étudier les possibilités de rapprochement.

Le rapporteur est plus inquiet sur les chiffres de ventes de logements sociaux, qui n'ont que peu progressé (de 8 000 à 10 000 logements vendus) alors même que l'objectif du gouvernement était fixé à 40 000 logements sociaux vendus par an.

3. Le projet de loi de finances pour 2020 achève les bouleversements débutés en 2018

La clause de revoyure prévue en 2018 a donné lieu à des discussions entre le gouvernement et les bailleurs sociaux tout au long du printemps 2019.

Son aboutissement est **le pacte d'investissement pour le logement social,** signé entre le gouvernement, la Caisse des dépôts, Action logement et l'union sociale pour l'Habitat (USH) le 25 avril 2019.

(1) Rapport d'activité de la CGLLS pour 2018

Ce pacte fixe pour les trois prochaines années les dispositifs d'investissement dans le logement. Il donne une visibilité nécessaire pour les bailleurs, très concernés par les réformes depuis 2018. Le pacte prévoit :

- le montant de la RLS est maintenu à 1,3 milliard d'euros par an ;
- la baisse du taux de la TVA sur certaines opérations de construction ;
- une diminution de la cotisation des OLS au FNAP à hauteur de 300 millions chaque année pendant trois ans.

Les bailleurs sociaux se sont eux engagés à construire 110 000 logements sociaux par an, et à rénover 125 000 logements chaque année.

Le présent projet de loi est la concrétisation législative de ce pacte. En effet, l'article 8 du projet de loi prévoit la baisse du taux de la TVA sur certaines catégories d'opérations de construction, notamment les livraisons de logements dits PLAI et les logements dits PLUS.

L'article 67 du projet de loi prévoit la suppression de l'indexation du montant des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la RLS pour les trois prochaines années, ce qui permet de limiter le rendement des économies prévues à 1,3 milliard au lieu des 1,5 milliard d'euros initialement prévus.

B. LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL, QUI REPOSE SUR L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE DES FRANÇAIS, DOIT ÊTRE REPENSÉ

1. Le logement social est aujourd'hui financé en partie par l'épargne réglementée

Le financement du logement social repose sur plusieurs piliers : les subventions versées par l'intermédiaire du Fonds national d'aide à la pierre (FNAP), les différentes exonérations fiscales dont bénéficient les organismes de logement social et les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations.

Le financement du logement social par les fonds d'épargne est prévu par l'article L. 221-7 du code monétaire et financier, qui prévoit que « *les sommes centralisées en application de l'article L. 221-5 ainsi que, le cas échéant, le produit des titres de créances et des prêts mentionnés au II du présent article sont employés en priorité au financement du logement social* ».

Les prêts accordés au secteur peuvent être utilisés pour construire, acquérir ou rénover des logements par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts, qui transforme l'épargne en prêts à long terme. Le régime financier de ces prêts est identique quelle que soit la forme juridique prise par le bailleur social (OPH, ESH) et les opérations menées. En 2018, la mobilisation de l'épargne réglementée au bénéfice du logement social représentait 11,6 milliards d'euros, pour 283 000 prêts en cours et 86 000 logements construits ou acquis.

La formule actuelle pour calculer le taux de rémunération du livret A prend en compte l'inflation majorée de 0,25 point de pourcentage. Cette formule n'est aujourd'hui pas appliquée : le taux de rémunération du livret A a été gelé à hauteur de 0,75 % jusqu'au 31 janvier 2020 (selon un arrêté du 27 novembre 2017).

La nouvelle formule doit prendre effet en février 2020. Il est prévu qu'en cas d'écart entre l'inflation et les taux monétaires supérieur à 0,25 point, la majoration soit suspendue. L'application de cette formule conduira à une baisse du taux de rémunération du livret A de 25 points, pour arriver à 0.50 %. L'impact sur les épargnants devrait être assez modéré : à titre d'exemple, pour un encours moyen de livret A de 4 800 euros, le manque à gagner serait proche de 1 euro par mois.

Cette diminution du taux de rémunération est indispensable pour résorber le décalage entre les taux proposés par la Caisse des dépôts et consignations et ceux du marché.

En effet, depuis juin dernier, la France emprunte à taux négatifs sur les marchés à dix ans. De manière plus générale, les taux bas sont devenus un élément structurant de la sphère économique.

Alors que les taux négatifs semblaient relever de la conjoncture, de plus en plus de voix s'élèvent pour expliquer que les taux négatifs doivent être analysés comme un élément structurel, résultant notamment du vieillissement de la population et d'un « gel » des avoirs.

Ils permettent certes aux États de réduire leurs dépenses d'intérêts. Mais la persistance de ces taux bas, voire négatifs, fragilise le modèle du logement social et le principe même d'une épargne réglementée orientée vers ces financements.

Ainsi, le livret A offre une rémunération déconnectée de celle permise par les taux du marché, et réduit la compétitivité des prêts proposés par la Caisse des dépôts et consignations.

2. La nécessité de changer le modèle pour parvenir à garantir une épargne réglementée rémunérée à un taux supérieur à l'inflation

Les bouleversements rencontrés sur les marchés financiers aboutissent à un paradoxe.

Les grandes entreprises et leurs actionnaires bénéficient directement de cette manne financière à taux négatif, ce qui leur permet d'avoir une rentabilité au moins supérieure à l'inflation. À l'inverse, les épargnants subissent des pertes financières, puisque la rémunération de leur placement ne pourra atteindre le taux de l'inflation.

Les sommes en jeu sont très importantes. **La Caisse des dépôts et consignations dispose de 275 milliards d'euros de fonds réglementés, les banques détiennent, elles, 140 milliards d'euros.**

Le modèle du livret A n'est pas soutenable à long terme pour la Caisse des dépôts, ni pour les banques.

Pour la Caisse des dépôts, le modèle résiste encore aujourd'hui parce qu'elle dispose d'encours à des taux plus élevés. Mais à long terme, si les taux négatifs durent, le modèle ne sera pas soutenable.

3. Il est temps de lancer une réflexion sur la doctrine d'emploi des fonds d'épargne pour maintenir l'équilibre du système

a. Doit-on mettre fin au système du financement du logement social reposant sur les fonds d'épargne ?

Dans ce contexte, la question de permettre à des investisseurs privés de prendre des participations dans le logement social se pose. Néanmoins, il convient d'être très vigilant. Le temps du logement social est très différent de celui de l'investisseur privé : leur intérêt à investir étant directement lié au contexte des taux, les investisseurs privés pourraient reprendre leurs participations dès qu'une meilleure opportunité d'investissement se présente.

De plus, le rapporteur invite à la plus grande prudence concernant le modèle du logement social, alors que l'ANCOLS est engagée dans le contrôle d'une possible surcompensation, afin de vérifier que les avantages dont bénéficient les bailleurs sociaux sont correctement proportionnés.

En effet, si le droit européen laisse la possibilité aux États de verser des aides d'État pour compensation de service public, l'État doit vérifier que « *le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable* »⁽¹⁾.

Les bailleurs pourraient être invités à recourir au financement offert par le marché. Cela aurait pour conséquence de rompre avec le principe d'universalité garanti par la Caisse des dépôts qui offre les mêmes taux à tous les organismes quelle que soit leur situation financière et le territoire sur lequel ils agissent.

Le rapporteur spécial considère qu'il faut garantir ce principe d'universalité des taux.

(1) *Décision Almunia de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union.*

b. Comment procurer à la CDC des marges supplémentaires pour garantir une rémunération de l'épargne liquide des épargnants supérieure à l'inflation ?

Placée sous la surveillance et la garantie du Parlement, la Caisse des dépôts et consignations est la seule institution financière en Europe à pouvoir se prévaloir de la protection de la nation, ce qui lui confère indépendance et autonomie. Groupe public, elle est constituée d'un établissement public et de filiales. Depuis 1816, sa mission première est de « **recevoir, conserver et rendre les valeurs qui nous sont confiées** ».

Cette définition de la Caisse des dépôts révèle son indépendance vis-à-vis de l'exécutif et son lien étroit avec le Parlement. Cette recherche de marge supplémentaire ne peut se faire que sous le contrôle du Parlement.

Il faut donc envisager des placements nouveaux pour la CDC dont la ressource est constituée de 275 milliards d'euros et peut-être, à terme, de l'ensemble des fonds d'épargne réglementée, soit les 446 milliards d'euros placés.

Il serait nécessaire que ces nouveaux placements contribuent à permettre une rémunération de l'épargne liquide réglementée supérieure à l'inflation. L'existence d'un placement présentant un risque modeste, associé à une rémunération, même faible, est essentielle.

Une possibilité serait de rechercher une diversification des investissements de long terme ayant trait à l'exercice de missions de service public, sur une logique similaire à celle du logement social. Les pistes sont nombreuses tant la puissance publique a eu recours à divers modes d'exploitation de ses propres biens par des tiers, procurant d'ailleurs à ces tiers des rémunérations élevées. Les partenariats publics privés pour des infrastructures de transports, pour des immeubles de bureaux mais aussi des concessions de long terme pour des infrastructures de transport : les exemples sont aussi nombreux qu'ils sont coûteux.

Votre rapporteur considère que la Caisse des dépôts pourrait, sous le contrôle du Parlement, permettre aux Français de reprendre ou de prendre le contrôle de leurs équipements publics.

L'État peine aujourd'hui à entretenir son patrimoine immobilier, même lorsque celui-ci présente une importance stratégique. En témoigne l'état du parc immobilier des forces de sécurité intérieure. Le rapport de la commission d'enquête de juillet 2019⁽¹⁾ souligne ainsi que « *l'immobilier des forces de sécurité intérieure est dégradé, au point parfois de nuire à leur capacité opérationnelle et d'offrir des conditions indignes d'accueil pour les victimes ou pour les gardes à vue* ». Cette situation s'explique en partie par la baisse consécutive des crédits consacrés à l'investissement immobilier.

(1) « Forces de sécurité intérieure : face à une situation dégradée, des moyens à renforcer, des missions à redéfinir », rapport n° 2111 de la commission d'enquête de juillet 2019.

La rapporteure pour avis Aude Bono-Vandorme dresse un constat très sévère dans son rapport sur les crédits de la gendarmerie nationale. Fabrice Le Vigoureux, rapporteur spécial pour le budget de l'enseignement supérieur, fait le même constat pour le patrimoine universitaire.

Le modèle économique de gestion du patrimoine immobilier prévoit que le produit des cessions des biens de l'État permet de financer les opérations structurantes et les travaux d'entretien sur les biens restants.

Or, le nombre de biens cessibles se raréfie : le modèle apparaît peu soutenable à moyen terme // le modèle n'est plus soutenable. Le rapporteur spécial de la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, Jean-Paul Mattei, appelle ainsi à « *sortir de l'impasse du « tout-cession »* » et précise que « *la vente des biens immobiliers, pas plus que la réduction des surfaces occupées, ne saurait être tenue pour l'alpha et l'oméga de la politique d'optimisation du patrimoine immobilier public* »⁽¹⁾.

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2017 sur cette même mission, tirait un constat similaire : « *la capacité de l'État à poursuivre les cessions immobilières à un rythme et pour des montants suffisamment élevés pour pouvoir continuer à financer la réalisation de travaux de gros entretien est incertain à long terme* »⁽²⁾.

Il semble donc que l'État n'a aujourd'hui plus les moyens budgétaires nécessaires pour jouer correctement son rôle de propriétaire. Pourtant, ce parc immobilier est un véritable atout pour la puissance publique.

Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial pour la commission des finances, fait plusieurs propositions pour diversifier les modes de valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Dans son rapport pour le projet de loi de finances pour 2019, il propose notamment « le développement de foncières ».

Au vu de ces éléments, le rapporteur propose de définir **une nouvelle doctrine d'emploi des fonds d'épargne** : une foncière publique pourrait être créée au sein de la Caisse des dépôts, et sous le contrôle du Parlement.

Cette foncière aurait pour rôle principal d'investir et d'entretenir les grandes infrastructures publiques, en s'appuyant sur les fonds d'épargne.

L'utilisation des fonds d'épargne pour financer des investissements de long terme est cohérente : **l'épargne réglementée est un placement à la main de l'État, dans lequel nos concitoyens ont confiance.**

(1) *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, Annexe n° 27, Gestion du patrimoine immobilier de l'État.*

(2) *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Gestion du patrimoine immobilier de l'État, 2017.*

Le rapporteur a bien conscience que cette proposition entraînerait des changements majeurs dans l'organisation de la Caisse des dépôts. Pour cette raison, il suggère de circonscrire dans un premier temps les interventions de cette foncière sur un segment restreint de l'immobilier de l'État. La rénovation des casernes domaniales de la gendarmerie pourrait ainsi être engagée, ainsi que celle des casernes des CRS.

Le rapporteur a pu constater à de nombreuses reprises l'importance stratégique des casernes et les implications nombreuses du manque d'entretien des bâtiments.

Le rapporteur considère que les travaux menés par Jacques Savatier, député de la Vienne, membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts délégué au suivi des fonds d'épargne, sur la doctrine d'emploi des fonds d'épargne sont essentiels pour préserver le principe d'universalité de prêt et d'unicité des taux pour les organismes de logement social et pour garantir une rémunération supérieure à l'inflation aux épargnants.

ARTICLES RATTACHÉS

Article 73

Prise en charge par « Action Logement » d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre

I. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Le dispositif de modulation de la CGLLS

L'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit le versement d'une cotisation par les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte agréées et les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Cette cotisation a pour assiette la totalité des loyers et redevances appelés par ces organismes au cours du dernier exercice clos précédant l'année de contribution. Cette cotisation est pondérée par trois éléments : le nombre de bénéficiaires des aides au logement, le nombre de logements situés en quartiers prioritaires de la ville et le nombre de logements ayant fait l'objet d'un conventionnement avec le concours financier de l'État.

Le II de l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit un dispositif de modulation des conséquences de la réduction de loyer de solidarité. Dans un premier temps, une majoration, d'un taux de 4,69 %, s'applique de manière uniforme aux OPH et aux ESH. Dans un deuxième temps, la cotisation est réduite proportionnellement au nombre de bénéficiaires APL.

Le II de l'article L. 452-4 mentionne que la somme totale des réductions et des majorations prévues dans le cadre de la modulation est nulle. L'effet est donc neutre pour la CGLLS, positif pour les bailleurs sociaux ayant le plus grand nombre d'allocataires dans leur parc, qui voient leur cotisation réduite, et négatif pour ceux en ayant le moins et dont la cotisation augmente.

2. Le Fonds national d'aide à la pierre est abondé majoritairement par les bailleurs sociaux, via la CGLLS

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

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

En 2019, la contribution des bailleurs sociaux via le versement de la CGLLS au FNAP constituait plus de 80 % des recettes du FNAP. La convention 2018-2022 conclue entre l'État et Action logement prévoit une contribution annuelle d'Action Logement à hauteur de 50 millions.

Le FNAP est également abondé par le produit de la majoration du prélèvement « SRU » sur les communes ne respectant pas le taux minimum de logements sociaux imposé par la loi.

RECETTES DU FNAP DE 2016 À 2020

(en millions d'euros)

| Recettes | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| CGLLS | 270 | 270 | 375 | 375 | 75 |
| Action Logement | 0 | 0 | 50 | 50 | 350 |
| État | 100 | 84,13 | 38,8 | 0 | 0 |
| Prélèvements SRU | 0 | 4,28 | 0,38 | 0,38 | 0,38 |
| Majoration SRU | 4,4 | 14,5 | 28,35 | 28,4 | 28,4 |
| Ex-FAU | 0 | 0 | 0 | 8,62 | 0 |
| Solde fonds pré-FNAP | 27 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 401,1 | 372,9 | 492,6 | 462,4 | 453,8 |

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

3. Action Logement, acteur clé du logement social

Le groupe Action Logement est géré de manière paritaire. La société Action Logement Services est une société par actions qui fait partie du groupe Action Logement. Elle assure la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution des aides et services aux entreprises.

La PEEC pèse sur les entreprises du secteur industriel et commercial employant au moins 50 salariés, à hauteur de 0,45 % des rémunérations versées par les entreprises sur le dernier exercice écoulé.

En 2018, la contribution nette des entreprises s'élevait à 1 695 millions d'euros et le remboursement des prêts consentis aux ménages et aux bailleurs représentait 1 355 millions d'euros. 1 279 millions d'euros ont été fléchés vers les bailleurs sociaux pour permettre la construction de 85 693 logements, dont 794 millions sous forme de prêts.

Action Logement construit et gère également des logements sociaux : son parc est composé de 931 226 logements sociaux et elle a livré 22 022 logements en 2018. Le groupe Action Logement est le plus gros bailleur social de France.

Les résultats du groupe pour 2018 illustrent le poids d'Action Logement dans le secteur du logement social : sa trésorerie nette est proche de 8 milliards d'euros et le groupe totalise 83 milliards d'euros d'actifs.

La convention quinquennale signée entre l'État et Action Logement prévoit un versement annuel de 50 millions au FNAP par Action Logement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 73 modifie le dispositif des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS.

En premier lieu, le paragraphe I de l'article 73 institue, pour les années 2020, 2021 et 2022, une dérogation au dispositif de modulation des cotisations prévu par le II de l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation. La majoration prévue dans le cadre de la modulation est toujours appliquée. La réduction est ensuite appliquée de manière proportionnée au nombre de bénéficiaires des aides au logement. Cependant, la somme totale des majorations et des réductions n'est plus nulle : la somme des majorations doit être inférieure de 300 millions d'euros à la somme des réductions.

Cela signifie que les 300 millions d'euros de réduction de cotisations bénéficieront de manière différenciée aux bailleurs sociaux. Le choix a été fait d'utiliser le dispositif de modulation plutôt qu'une baisse du taux de la cotisation uniforme pour tous les bailleurs justement pour que la réduction de cotisation s'applique de manière proportionnée à la RLS.

Le paragraphe II de l'article 73 supprime, dans l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, les mentions relatives aux réductions de loyer de solidarité. La modulation de cotisation avait été instaurée uniquement pour lisser les conséquences de la RLS sur les bailleurs sociaux. Dès lors qu'un dispositif dérogatoire est institué par le paragraphe I de l'article 73, il convient, par cohérence, de retirer les mentions relatives à la RLS.

En deuxième lieu, alors que les dispositions du 1° du II de l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation fixent à 375 millions d'euros par an la fraction de recettes fiscales versées par les bailleurs sociaux affectées au FNAP, **le III de l'article 73 retient un montant annuel de 75 millions d'euros** pour chacune des années 2020, 2021 et 2022.

En troisième lieu, pour compenser ces différentes réductions des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre, **le IV de l'article 73 instaure une contribution exceptionnelle versée par Action logement au FNAP,** à hauteur de 300 millions d'euros, pour chacune des années 2020, 2021 et 2022. Il est prévu un versement de cette contribution au plus tard le 30 juin de chacun des années visées.

En résumé, il résulte des dispositions proposées par le présent article que :

– la modulation de la cotisation des bailleurs sociaux versée à la CGLLS diminuera les recettes de la CGLLS de 300 millions d'euros pour 2020, 2021 et 2022, diminution compensée par une moindre dépense de la CGLLS vers le FNAP ;

– le FNAP va perdre une fraction des recettes fiscales qui lui étaient annuellement versées (à hauteur de 300 millions d’euros) pour chacune des années 2020, 2021 et 2022 ;

– cette perte pour le FNAP sera compensée par un versement annuel exceptionnel, pour chacune de ces mêmes années, de 300 millions d’euros de la part d’Action Logement.

L’opération est donc neutre pour le FNAP, positive de manière différenciée (à hauteur de 300 millions d’euros par an pendant trois ans) pour les bailleurs sociaux, l’effort supplémentaire demandé portant uniquement sur Action Logement.

III. L’AVIS DU RAPPORTEUR

La compensation de la diminution de la cotisation des bailleurs sociaux par Action logement est importante pour maintenir un niveau important d’aides à la pierre tout en préservant les bailleurs sociaux moins solides financièrement qu’Action Logement.

Le rapporteur rappelle que l’article 73 constitue la traduction législative du pacte signé par l’État avec Action Logement.

Le rapporteur est tout à fait favorable à ce schéma équilibré et qui assure une visibilité pour les trois prochaines années.

Article 74

Renforcement des mesures d'accompagnement vers et dans le logement

I. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) finance des actions de relogement pour des ménages en difficulté

Le FNAVDL a été créé par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Les actions financées par ce fonds étaient initialement réservées aux personnes reconnues comme prioritaires pour l'attribution d'un logement par une commission de médiation, c'est-à-dire **les personnes reconnues comme bénéficiaires du DALO** (droit au logement opposable).

Le public pouvant en bénéficier a été élargi par l'article 105 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 : **les familles et les personnes avec des difficultés particulières**, mentionnées à l'article L. 301-1 du CCH, peuvent également être destinataires des actions financées par le fonds.

Cet élargissement ancre **la complémentarité du fonds avec le programme 177** qui finance des structures accueillant les mêmes publics.

Ce fonds est aujourd'hui géré en compte de tiers par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce sont les préfets de département qui signent les conventions avec les opérateurs et qui font ensuite remonter l'information à la CGLLS.

La Cour des comptes se prononce dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission *Cohésion des territoires* pour une réintégration du fonds dans le budget de l'État, avec une gestion exclusive par la DGCS.

2. La recette du FNAVDL aujourd'hui est très volatile

L'unique source de recettes du FNAVDL aujourd'hui **est le produit des liquidations d'astreinte prononcées et liquidées à l'encontre de l'État par le juge administratif, dans le cadre des recours en matière de DALO.**

L'article L. 441-2-3-21 du CCH prévoit que le demandeur ayant été reconnu comme prioritaire par une commission de médiation et n'ayant pas reçu une offre de logement peut introduire un recours devant la juridiction administrative. Si la carence de l'État est constatée, la juridiction peut qu'il soit logé et assortir son injonction d'une astreinte.

Depuis 2016, la liquidation de l'astreinte décidée par le juge compétent est immédiate et le versement au fonds par les services concernés obligatoire tous les six mois.

L'action 4, *Réglementation, politique technique et qualité de la construction*, du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, prévoit 40 millions d'euros pour 2020 pour financer les condamnations au titre du recours contentieux introduit par des personnes reconnues comme bénéficiaires du DALO.

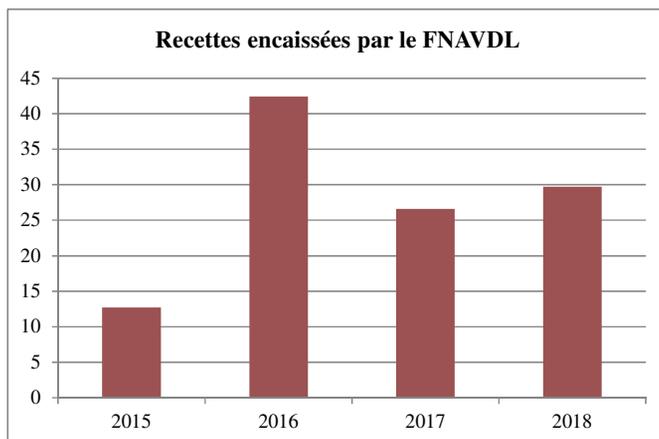
Ce mécanisme entraîne une très faible visibilité sur les montants attendus et une forte variabilité, comme en témoigne l'évolution des recettes encaissées par le fonds entre 2015 et 2018.

RECETTES ENCAISSÉES PAR LE FNAVDL DE 2015 À 2018

(en millions)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| Recettes encaissées par le FNAVDL | 12,7 | 42,4 | 26,6 | 29,7 |

Source : réponse au questionnaire budgétaire.



Ces recettes financent deux volets de la politique d'hébergement.

D'un côté, le fonds peut financer **l'accompagnement vers et dans le logement à proprement parler** : après l'élaboration d'un diagnostic sur les besoins de la personne pour accéder et rester dans le logement, diverses actions sont mises en place pour assurer que la personne respecte les obligations afférentes au logement. L'objectif à terme est d'autonomiser la personne afin qu'elle vive sans accompagnement dans le logement.

D'un autre côté, le fonds peut également financer **les actions relevant de la gestion locative adaptée**, qui vont plus loin que l'accompagnement social. La gestion locative peut se traduire par une médiation entre le locataire et les autres occupants. Cela requiert un suivi plus intensif par les associations.

À titre d'exemple, le fonds contribue au financement du projet « 10 000 logements HLM accompagnés », qui s'inscrit dans ces deux volets. Ce programme, créé en 2014, vise à favoriser les partenariats entre les bailleurs sociaux et les associations pour faciliter l'accueil et le maintien dans le logement de personnes présentant des difficultés sociales et économiques. Il met en place un accompagnement social et des actions de gestion locative adaptée. Quatre appels à projets ont été organisés depuis le lancement du programme. Le troisième a été financé par le fonds, en 2016, à hauteur de 4,2 millions d'euros en AE.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 74 modifie l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation afin d'apporter au FNAVDL une nouvelle ressource.

Il prévoit en effet d'affecter à ce fonds une fraction du produit total des trois impositions versées à la CGLLS par les organismes d'habitations à loyer modéré, les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage et les sociétés d'économie mixte :

- la cotisation prévue par l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitat (CCH). Cette cotisation a pour assiette la totalité des loyers et redevances appelés par ces organismes au cours du dernier exercice clos précédant l'année de contribution. Cette cotisation est pondérée par trois éléments : le nombre de bénéficiaires des aides au logement, le nombre de logements situés en quartiers prioritaires de la ville et le nombre de logements ayant fait l'objet d'un conventionnement avec le concours financier de l'État ;

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

- la taxe sur les plus-values de cessions de logements par les organismes de logement social prévue par l'article L. 443-14-1 du CCH.

La fraction du produit total de ces trois impositions qui serait versée, à compter de 2020 au FNAVDL s'élèverait à 15 millions d'euros chaque année.

Cet article est la conséquence de la conclusion de la clause de revoyure pour le logement social, concrétisée par le pacte d'investissement pour le logement social 2020-2022.

Il importe toutefois de relever qu'à l'inverse des modifications introduites par l'article 73 du présent projet dans les circuits de financement des aides à la pierre, qui sont limitées à la période triennale 2020-2022, la modification introduite par l'article 74 est une modification pérenne, qui n'a *a priori* pas vocation à cesser en 2023.

La contribution financière des organismes HLM se justifie par le rôle clé qu'ils jouent déjà dans l'insertion sociale des ménages défavorisés, notamment au travers du programme « 10 000 logements HLM accompagnés ». Le fonds financera à partir de 2020 l'intégralité des coûts de ce projet, dont une partie était financée jusqu'ici par le Fonds de soutien à l'innovation de la CGLLS. Par conséquent, les recettes ainsi soustraites à la CGLLS ne devraient pas entraver l'action de cette caisse.

III. L'AVIS DU RAPPORTEUR

Le dispositif actuel n'est pas satisfaisant. Le rapporteur spécial déplorait l'année dernière le manque de visibilité associé à l'irrégularité des versements au fonds et proposait de sanctuariser des crédits dans le programme 177 spécifiquement dédiés à l'accompagnement social dans le logement. C'est également une recette dont la dynamique de la recette est fondée sur une carence de l'État, ce qui manque de cohérence.

Cet article constitue une étape dans la bonne direction, en ce qu'il permet d'assurer une stabilité juridique aux crédits du fonds et de garantir une base financière stable. Le rapporteur considère que cela sécurisera les liens avec les opérateurs partenaires de l'État et se félicite que les bailleurs sociaux aient accepté d'y contribuer.

Cependant, la participation financière des bailleurs sociaux à l'accompagnement social ne doit en aucun cas se traduire par une moindre mobilisation budgétaire de l'État : le rapporteur continue de plaider pour qu'une subvention pérenne de l'État soit versée au Fonds, en complément de celle apportée par les bailleurs sociaux.

Article 75

**Financement complémentaire du Fonds national d'aide au logement (FNAL)
par Action Logement**

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les trois aides personnelles au logement étaient financées jusqu'en 2006 par trois fonds différents. Le processus d'unification des fonds s'est achevé en 2016. C'est maintenant le FNAL, prévu par l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, qui a la charge de la totalité du financement des trois aides personnelles au logement :

– **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** : prestation familiale destinée aux ménages ayant des personnes à charge ;

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

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

Les ressources du FNAL telles que prévues par la loi de finances pour 2019 se décomposent ainsi :

– **le produit du prélèvement mis à la charge des employeurs** en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale : 2,767 milliards d'euros ;

– **le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières** : 45 millions d'euros ;

– **une fraction du produit de la taxe sur les locaux** à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces annexées à ces catégories de locaux : 116 millions d'euros ;

– **la dotation de l'État**, qui assure l'équilibre du fonds : 13,097 milliards d'euros.

L'État finance donc 82 % des aides personnelles au logement. Action Logement ne participe pas aujourd'hui au financement du FNAL.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 75 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit qu'Action Logement verse une contribution de 500 millions d'euros au fonds national d'aide au logement (FNAL).

La contribution de l'État constituant la ressource d'équilibre du FNAL, le versement par Action Logement entraîne la réduction à due concurrence des crédits du programme 109 *Aide à l'accès au logement*.

III. L'AVIS DU RAPPORTEUR

L'article 75 se traduit par **une moindre dépense de l'État** dans le financement des aides au logement, ce qui est, toutes choses égales par ailleurs, **vertueux pour les finances publiques**.

Le rapporteur appelle néanmoins à la vigilance : ce versement par Action Logement ne figure pas dans le plan d'investissement volontaire signé le 25 avril 2019 ni dans le plan d'investissement pour le logement social signé le même jour.

Pourtant, ces deux documents devaient fixer pour trois ans le niveau d'investissement des différents acteurs du logement social et garantir ainsi une stabilité et une visibilité pour ces acteurs.

Il est très important **de ne pas fragiliser un partenaire essentiel dans le secteur du logement social** et investi par ailleurs dans de nombreux projets tels que la rénovation urbaine, le soutien aux copropriétés dégradées et le programme Action cœur de ville.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa troisième réunion du 24 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Cohésion des territoires ainsi que les articles 73, 74 et 75 rattachés.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant les recommandations du rapporteur, la commission a adopté les crédits de la mission après avoir adopté deux amendements de crédits :

- le N°II-CF895 qui transfère 3,4 millions d'euros en AE et en CP du programme Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire vers le programme Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables. L'objectif est d'augmenter le budget dédié aux pensions de famille ;

- le N°II-CF939, qui transfère 50 millions d'euros en AE et en CP du programme Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire vers le programme Aide à l'accès au logement. L'objectif est de flécher ces crédits vers une nouvelle aide au logement dédiée aux ménages modestes faisant des travaux ;

Elle a également adopté les articles 73, 74 et 75 rattachés.

*Enfin, et contrairement à l'avis du rapporteur spécial, **la commission a adopté l'amendement N°II-CF645**, qui vise à instaurer un reste à charge minimum de 10 % sur le loyer payé par un locataire bénéficiaire de l'aide au logement.*

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/19-20/c1920021.asp>

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Union nationale des fédérations d'organismes HLM (USH) *

- M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques financières
- Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

- Mme Isabelle Sancerni, présidente
- M. Vincent Mazaauric, directeur général
- Mme Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet
- M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué, chargé des politiques familiales et sociales

Caisses des dépôts et consignations

- Mme Marianne Laurent, directrice des prêts de la banque des territoires
- M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

ANCOLS

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

Fondation Abbé Pierre

- M. Manuel Domergue, directeur des études
- M. Patrice Lanco, bénévole

Agence nationale pour l'habitat (ANAH)

- Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale
- M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint en charge des fonctions support
- Mme Cécile Augier, cheffe de cabinet de la directrice générale

Fédération des acteurs de la solidarité *

- M. Florent Guegen, directeur général
- M. Victor de Masson d'Autume, chargé de mission

Action logement *

- M. Bruno Arcadipane, président
- M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président
- M. Bruno Arbouet, directeur général
- M. Fabrice Hainaut, directeur général
- Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

Caisse de garantie du logement social (CGLLS)

– M. Denis Burckel, directeur général

Cabinet de Julien Denormandie, ministre de la ville et du logement

– M. Nicolas Chérel, conseiller budgétaire

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

– Mme Virginie Lasserre, directrice générale

Direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages

– M. François Adam, directeur

Direction du budget, bureau du logement, de la ville et des territoires :

– M. Pascal Lefevre, chef du bureau,

– Mme Alicia Saoudi, adjointe

– M. Colin Thomas, adjoint

Fédération Française du Bâtiment *

– M. Jacques Chanut, président

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