



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 8

COHÉSION DES TERRITOIRES :
LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS JOLIVET
Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES	11
I. PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES – UNE MISE À L’ABRI EFFICACE QUI A NÉCESSITÉ UN ABONDEMENT SUPPLÉMENTAIRE POUR UN PROGRAMME DÉJÀ SOUS-DOTÉ	13
A. LA CRISE A AGGRAVÉ LA SITUATION BUDGÉTAIRE D’UN PROGRAMME DÉJÀ EN TENSION	14
1. Les difficultés posées par la budgétisation initiale sont renforcées par la politique de mise en réserve	14
a. Une budgétisation initiale insuffisante.....	14
b. La politique de mise en réserve n’est pas adaptée aux spécificités de la politique de l’hébergement d’urgence	15
2. Des rallonges budgétaires insuffisantes pour couvrir les besoins générés par la crise sanitaire.....	15
3. De nouveaux ajustements budgétaires devront probablement intervenir en 2021 ..	17
B. LA RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE DOIT ÊTRE SALUÉE	18
1. Les mesures prises pour garantir la mise à l’abri des personnes sans abri	18
2. Le détail des dispositifs financés par les crédits ouverts dans chaque loi de finances rectificative	20
3. Le maintien de certains dispositifs en 2021	21
C. LE PLAN DU LOGEMENT D’ABORD PROGRESSE MALGRÉ LA CRISE ..	22
1. Des résultats globalement encourageants sur l’année 2020.....	22
2. La création du service public de la rue au logement doit amplifier le déploiement du plan Logement d’abord	25

II. PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT – LES AIDES AU LOGEMENT ONT JOUÉ UN RÔLE D'AMORTISSEUR SOCIAL DE LA CRISE SANITAIRE	25
A. LES ÉCONOMIES PRÉVUES ONT ÉTÉ MOINDRES À CAUSE DE LA CRISE SANITAIRE	26
1. La crise sanitaire a engendré une diminution des ressources du FNAL et une augmentation de ses charges, ce qui a nécessité une ouverture de crédits conséquente dans la loi de finances rectificative de fin de gestion.....	26
2. L'énième report de la réforme de la contemporanéité des aides a empêché la réalisation d'un milliard d'euros d'économies.....	28
B. LA RÉFORME EST ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2021	29
III. PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT – UNE EXÉCUTION FREINÉE PAR LA CRISE SANITAIRE, EXCEPTION FAITE DES CRÉDITS DE L'ANAH	30
A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE MONTE EN PUISSANCE	30
1. Le succès de MaPrimeRénov malgré le confinement est encourageant	30
2. Le plan de relance doit confirmer ces bons résultats en 2021	31
B. LES OBJECTIFS D'AGRÈMENTS DE LOGEMENTS SOCIAUX NE SONT PAS ATTEINTS	32
1. Les crédits du Fonds national des aides à la pierre ont été sous-consommés.....	32
2. Le Pacte pour la construction doit permettre de relancer le secteur du logement social	33
DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE MODÈLE DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS, QUI REPOSE EN PARTIE SUR DES DÉPENSES FISCALES, DOIT ÊTRE REVU EN PROFONDEUR	35
I. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS, QUI CONNAÎT UNE BAISSÉ INQUIÉTANTE, EST SOUTENUE PAR DIVERSES DÉPENSES FISCALES ..	35
A. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS RALENTIE SOUS UN DOUBLE EFFET	35
1. La mise à l'arrêt du secteur de la construction pendant le premier confinement ...	35
2. Un mouvement plus structurel de ralentissement de l'offre de logements.....	36
B. LES DÉPENSES FISCALES, COÛTEUSES, SONT DEVENUES ESSENTIELLES POUR ÉQUILIBRER LES OPÉRATIONS	37
1. La puissance publique a plusieurs leviers pour intervenir sur le coût d'une opération immobilière	37
2. Les dépenses fiscales sont intégrées dans l'équilibre des opérations	38

II. UNE RÉFLEXION SUR UN CHANGEMENT DE MODÈLE DOIT ÊTRE ENTAMÉE.....	41
A. CE MODÈLE NE PERMET PAS À L'ÉTAT D'ORIENTER LA POLITIQUE DU LOGEMENT COMME IL LE SOUHAITE.....	41
1. L'exonération de TFPB mériterait d'être mieux ciblée	41
2. Le dispositif Pinel peine à atteindre l'ensemble de ses objectifs.....	41
3. Ces dispositifs ne favorisent pas la maîtrise de la charge foncière, qui ne cesse d'augmenter.....	43
B. RELANCER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SANS S'APPUYER SUR LES DÉPENSES FISCALES	44
1. L'investissement budgétaire annoncé le 17 mai doit être salué.....	44
2. Il doit s'accompagner de mesures plus structurelles.....	45
EXAMEN EN COMMISSION	49
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51
SOURCES UTILISÉES	53

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

La mission *Cohésion des territoires* regroupe six programmes, dont trois examinés dans ce rapport, qui portent les crédits relatifs au logement, à la construction, à l'hébergement d'urgence et pour partie à l'aménagement du territoire.: le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, et le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

Si, depuis 2017, ces trois programmes ont largement participé à la réduction des dépenses publiques, les crédits exécutés en 2020 sont légèrement en augmentation par rapport aux crédits exécutés en 2019, comme l'illustre le tableau ci-dessous. L'exécution 2020 est ainsi supérieure de 14 % par rapport à la loi de finances initiale.

	Crédits exécutés en 2017		Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 071	1 963	2 075	2 099	2 091	2 115	2 411	2 433
Programme 109 Aide à l'accès au logement	15 515	15 515	14 346	14 346	14 070	14 070	13 893	13 893
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	541	611	694	684	688	645	593	510
Total mission	18 127	18 089	17 115	17 129	16 849	16 830	16 897	16 836

Le programme 177 finance l'hébergement d'urgence et l'insertion des personnes vulnérables dans le logement.

Les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2020 (1 965 millions d'euros en AE) ont été largement insuffisants pour couvrir les besoins générés par la crise sanitaire. **Le coût supplémentaire des mesures d'urgence en 2020 (ouverture de nouvelles places, distribution de chèques alimentaires, report de la trêve hivernale) s'élève à 552,6 millions d'euros.** 449 millions d'euros ont été ouverts en 2020 : 200 millions d'euros en LFR 3 et 249 millions d'euros en LFR 4.

La politique de mise en réserve n'est pas adaptée aux spécificités du programme : le taux de 4 % est trop élevé pour des dépenses assimilables à des dépenses obligatoires et la levée de la réserve a été trop tardive en 2020.

La mise en œuvre du plan Logement d’abord, qui consiste à accélérer la sortie des personnes sans abri vers un logement, a finalement peu souffert de la crise : le nombre de personnes à la rue ou hébergées ayant accédé à un logement social s’est maintenu (13 821 en 2020 contre 14 860 en 2019).

Les crédits ouverts en LFI 2021 étaient également insuffisants pour faire face aux besoins : le PLFR présenté le 2 juin prévoit d’ouvrir 700 millions d’euros de crédits supplémentaires sur l’hébergement d’urgence, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

Le programme 109 finance les trois aides au logement.

Ce programme portait la grande majorité des économies en loi de finances initiale pour 2020. La source principale d’économies était la réforme du mode de calcul des aides au logement : la prestation devait être calculée sur les ressources de l’année N et non plus de l’année N-2. **1,2 milliard d’euros d’économies étaient attendus.**

Néanmoins, les reports successifs de l’entrée en vigueur de la réforme en 2020 ont nécessité **un abondement de 1,2 milliard d’euros** en LFR 4. La complexité et l’ampleur du chantier ont probablement été sous-estimées lors de l’établissement du calendrier initial. **La réforme est finalement entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021.**

Les aides au logement ont également joué leur rôle d’amortisseur de la crise, avec 150 000 bénéficiaires en plus sur la période d’octobre 2019 à octobre 2020, ce qui a entraîné une dépense supplémentaire de 600 millions d’euros, également couverts par la LFR 4.

Le programme 135 regroupe des actions transversales à la politique du logement et de l’urbanisme.

L’exécution globale du programme a été freinée par la crise sanitaire, à l’exception notable des aides distribuées par l’Agence nationale de l’habitat (ANAH). MaPrimeRénov’, l’aide attribuée aux ménages pour financer leurs travaux de rénovation énergétique, a, malgré la crise sanitaire, rencontré un réel succès : plus de 141 000 dossiers ont été engagés sur l’année 2020.

La crise sanitaire a ralenti le processus d’agrément de logements sociaux : seule 80 % de la programmation initiale du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) a été financée (soit 87 501 logements agréés).

L’évaluation du rapporteur spécial porte sur les dépenses fiscales dans le secteur du logement et plus particulièrement sur le dispositif Pinel. S’il est un vrai facteur d’accélération de programmes immobiliers, il n’a qu’un impact limité sur le niveau des loyers et ne remplit donc pas tous les objectifs qui lui sont assignés. Alors que l’offre de logements pourrait diminuer dans les prochaines années, une réflexion sur le modèle économique des logements doit être engagée.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 (déjà formulée l'année dernière) : aménager la politique de mise en réserve pour l'adapter aux contraintes spécifiques de l'hébergement d'urgence.

Recommandation n° 2 : accélérer l'ouverture de places en pensions de famille en promouvant le produit auprès des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3 : renforcer les moyens humains de l'ANAH pour accompagner la montée en puissance de la rénovation énergétique.

Recommandation n° 4 : repenser les modèles économiques de la construction de logements en envisageant le retour des aides à la pierre pour la construction de logement social et de logement intermédiaires.

PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

La mission *Cohésion des territoires* regroupe six programmes, dont trois examinés dans ce rapport, qui portent les crédits relatifs au logement, à la construction, à l'hébergement d'urgence et pour partie à l'aménagement du territoire. Les trois programmes examinés par le rapporteur spécial sont les suivants :

– *hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (programme 177) ;

– *aide à l'accès au logement* (programme 109) ;

– *urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (programme 135).

Si, depuis 2017, ces trois programmes ont largement participé à la réduction des dépenses publiques, les crédits exécutés en 2020 sont légèrement en augmentation par rapport aux crédits exécutés en 2019, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2017

(en millions)

	Crédits exécutés en 2017		Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 071	1 963	2 075	2 099	2 091	2 115	2 411	2 433
Programme 109 Aide à l'accès au logement	15 515	15 515	14 346	14 346	14 070	14 070	13 893	13 893
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	541	611	694	684	688	645	593	510
Total mission	18 127	18 089	17 115	17 129	16 849	16 830	16 897	16 836

Source : documents budgétaires

La loi de finances initiale avait ouvert, sur l'ensemble de ces trois programmes, 14,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 15 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). La crise sanitaire a nécessité plusieurs ajustements budgétaires.

Ainsi, la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) a ouvert 200 millions d’euros de crédits supplémentaires (en AE et CP) pour l’hébergement d’urgence.

La loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 4) a ouvert 2 104 millions d’euros de crédits supplémentaires en AE et 2 103 millions d’euros de crédits supplémentaires en CP. Cette ouverture abonde à la fois l’hébergement d’urgence et le budget du Fonds national d’aide au logement (FNAL). La LFR 4 a également annulé 9 millions d’euros en AE et 19 millions d’euros en CP sur le programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat*.

L’exécution 2020 s’élève finalement à 16,9 milliards d’euros en AE et 16,84 milliards d’euros en CP, soit une augmentation de 14 % par rapport à la loi de finances initiale.

L’EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

(en millions)

	Crédits demandés en 2020		Crédits exécutés en 2020		Écart en valeur absolue		Écart en pourcentage	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	1 965	1 991	2 411	2 433	446	442	22,7 %	22,2 %
Programme 109 Aide à l’accès au logement	12 038	12 038	13 893	13 893	1 855	1 855	15,4 %	15,4 %
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat	757	963	636	512	-121,1	-451,15	- 16 %	- 47 %
Total mission	14 760	14 992	16 940	16 838	2 080	1 991	14,0 %	13,4 %

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

I. PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES – UNE MISE À L’ABRI EFFICACE QUI A NÉCESSITÉ UN ABONDEMENT SUPPLÉMENTAIRE POUR UN PROGRAMME DÉJÀ SOUS-DOTÉ

1,96 milliard d’euros ont été ouverts sur le programme 177 en loi de finances initiale pour 2020, pour abonder trois actions :

– l’action 11 *Prévention de l’exclusion* finance les prestations à destination des personnes sans domicile âgées ou en situation de handicap ;

– l’action 14 *Conduite et animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale* finance le pilotage du secteur accueil, hébergement et insertion et les fédérations des centres sociaux ;

– l’action 12 *Hébergement et logement adapté* finance l’hébergement d’urgence et les dispositifs d’insertion des personnes sans abri dans un logement. Elle porte 97 % des crédits du programme.

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. Certaines structures proposent à la fois des places d’urgence et des places d’insertion.

La structuration du parc d’hébergement et de réinsertion

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.

Les personnes sans-abri sont ensuite orientées vers différents types de structures d’hébergement, selon les profils et les disponibilités. Les centres d’hébergement d’urgence (CHU) sont une solution immédiate et de courte durée. Ils proposent des prestations de première nécessité. En cas de manque de place en CHU, les personnes sans-abri, notamment les familles, sont orientées vers des hôtels. Enfin, des places d’hébergement de stabilisation et d’insertion peuvent être proposées à des personnes déjà dans des dispositifs d’hébergement.

Les centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) permettent l’hébergement des personnes présentant des difficultés d’ordre économique et social. Elles bénéficient d’une prise en charge sociale afin de les aider à recouvrer progressivement leur autonomie.

Enfin, **les dispositifs de logement adapté, comme les pensions de famille**, constituent une solution alternative à l’hébergement pour des personnes n’ayant pas l’autonomie nécessaire pour entrer dans un logement ordinaire.

A. LA CRISE A AGGRAVÉ LA SITUATION BUDGÉTAIRE D'UN PROGRAMME DÉJÀ EN TENSION

Les dépenses du programme 177 s'apparentent à des dépenses obligatoires : le principe d'accueil inconditionnel, rappelé par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, garantit pour toute personne dans le besoin l'accès à un hébergement d'urgence. Toute programmation initiale insuffisante entraîne donc un abondement en cours d'année.

1. Les difficultés posées par la budgétisation initiale sont renforcées par la politique de mise en réserve

Bien qu'un effort de sincérisation du budget ait été fait lors de la préparation du budget pour 2018, l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année est depuis restée systématiquement nécessaire, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

OUVERTURE DE CRÉDITS EN COURS DE GESTION SUR LE PROGRAMME 177 DEPUIS 2017

(en millions)

	Crédits prévus en LFI	Ouvertures en cours de gestion	Total exécuté	Différence entre prévision et exécution
2017	1 741	276	2 071	+ 19 %
2018	1 953	60	2 075	+ 6 %
2019	1 873	180,7	2 091	+ 11 %
2020	1 965	449,9	2 412	+ 22 %
2021 (au 9 juin)	2 174	700 (LFR 1)	2 874	+ 32 %

Source : documents budgétaires.

a. Une budgétisation initiale insuffisante

Le programme 177 a été doté de 1 965 millions d'euros dans le budget pour 2020, dont 1 905 millions d'euros sur l'action 12, soit un montant inférieur à la fois à l'exécution du programme en 2019 mais également à l'exécution du programme en 2018.

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) pour 2020 sur la mission *Cohésion des territoires* ⁽¹⁾, indique **qu'il manque 126,6 millions d'euros dans le budget initial** au vu des informations disponibles à ce moment-là, soit une sous-budgétisation initiale qui représente 6,4 % des crédits ouverts. La Cour souligne cependant « les difficultés liées à la budgétisation de ce programme » ⁽²⁾, notamment liées à l'absence de visibilité sur les sorties d'hébergement d'urgence.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2020, mission Cohésion des territoires, p 25 – Cour des comptes.

(2) Note d'analyse précitée, p. 27.

Les crédits disponibles étaient donc déjà insuffisants pour faire face aux besoins sur une année sans crise sanitaire, ce qui pose une problématique de sincérité budgétaire. Cette première difficulté a été accentuée par la politique de mise en réserve.

b. La politique de mise en réserve n'est pas adaptée aux spécificités de la politique de l'hébergement d'urgence

Le taux de mise en réserve sur le programme 177 en 2020 est de 4 %, ce qui représente un gel de 78,6 millions d'euros. Ce taux est supérieur à celui de 2019, soit 3 %, alors même que la pertinence de cette règle était déjà posée.

La demande de levée de la réserve de précaution a été formulée dès le 3 avril 2020 par la direction générale de la cohésion sociale. Le dégel intégral de la réserve n'a eu lieu que le 20 octobre 2020, alors même que 200 millions d'euros avaient déjà été ouverts dans la LFR 3.

Le rapporteur avait déjà souligné dans son rapport sur la loi de règlement pour 2019 les problématiques entraînées par l'application d'un taux trop élevé de mise en réserve. Il réitère donc sa recommandation cette année d'aménager la politique de mise en réserve pour le programme 177.

Recommandation n° 1 (déjà formulée l'année dernière) : aménager la politique de mise en réserve pour l'adapter aux contraintes spécifiques de l'hébergement d'urgence.

Cela rejoint les travaux de la Cour des comptes qui recommande d'appliquer aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence et de logement adapté le même taux de réserve que celui appliqué aux dépenses dites « de guichet » ⁽¹⁾ (soit un taux de 0,5 %).

2. Des rallonges budgétaires insuffisantes pour couvrir les besoins générés par la crise sanitaire

Plusieurs mesures ont été mises en place pour protéger les personnes vulnérables pendant la crise sanitaire, qui sont détaillées *infra*. Ces mesures ont nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires sur l'action 12 :

- 200 millions d'euros ont été ouverts en LFR 3 ;
- 249,8 millions d'euros ont été ouverts en LFR 4.

Ces ouvertures représentent 22 % du budget initial du programme.

(1) Note d'analyse précitée, p. 9.

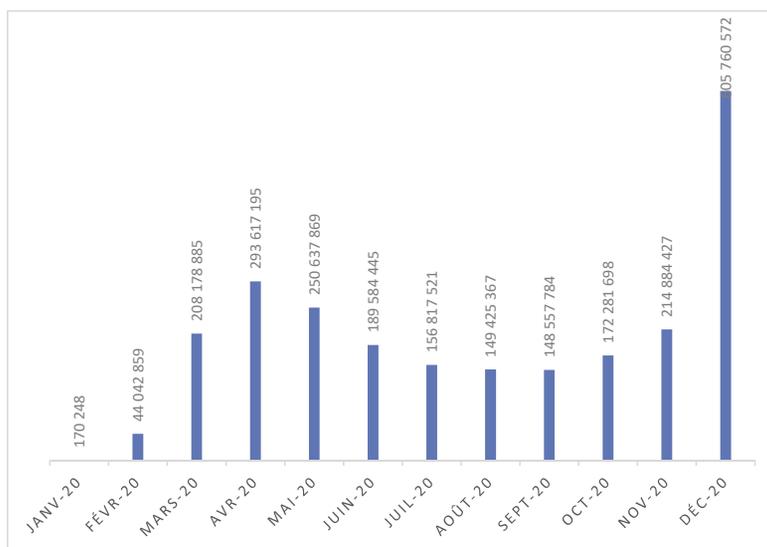
Si ces ouvertures étaient bienvenues pour soutenir financièrement les associations du secteur de l'hébergement d'urgence, le rapporteur spécial avait déjà été alerté sur l'insuffisance des crédits ouverts en LFR 4. **L'écart entre les besoins estimés par la directrice générale de la cohésion sociale et l'ouverture de crédits en LFR 4 s'établissait ainsi à 137,8 millions d'euros.**

Ce constat a été confirmé par les résultats de l'exécution 2020 : la direction générale de la cohésion sociale a indiqué au rapporteur spécial que certaines dépenses, réalisées en 2020, n'avaient pas été couvertes par ces ouvertures. **Le reliquat s'élèverait à 102 millions d'euros. Les dépenses de crise s'élèveraient donc à 552,6 millions d'euros supplémentaires.**

L'estimation du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel, dans son avis sur la programmation 2021 du programme 177, est proche : **selon lui, les besoins de 2020 non couverts s'élèveraient à 124 millions d'euros** ⁽¹⁾.

Le rythme de décaissement des crédits du programme 177, présenté ci-dessous, montre un écart important entre les décaissements en novembre (214 millions d'euros) et les décaissements en décembre (605 millions d'euros). Si une partie de cet écart s'explique par des besoins accrus de places en période hivernale, la différence reflète également les ouvertures tardives de crédits par rapport aux engagements pris par l'administration vis-à-vis des associations partenaires.

CRÉDITS DÉCAISSÉS PAR MOIS EN 2020 SUR LE PROGRAMME 177



Source : données Chorus.

(1) Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des ministères sociaux relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle (p. 26).

3. De nouveaux ajustements budgétaires devront probablement intervenir en 2021

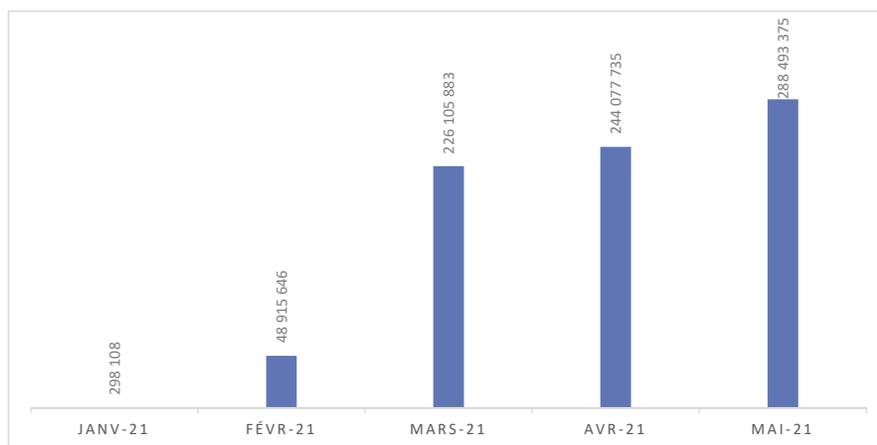
Les constats sur l'exécution 2020 appellent trois observations de la part du rapporteur spécial pour l'année 2021.

D'abord, il lui a été confirmé que les premiers paiements effectués en 2021 sur le programme 177 ont servi à financer des engagements de 2020, ce qui contrevient au principe d'annualité budgétaire et met déjà en péril l'équilibre budgétaire du programme.

Ensuite, la politique de mise en réserve est demeurée la même ⁽¹⁾ : les écueils déjà constatés sur les exercices précédents sont donc très susceptibles de se répéter. Cette hypothèse est en partie validée par le fait que la demande de levée de la réserve de précaution pour 2021 a déjà été formulée par le responsable du programme 177.

Le rythme de décaissement est également similaire à celui observé l'année dernière, comme l'illustre le tableau présenté *infra*.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 SUR L'ANNÉE 2021



Source : données Chorus datées du 31 mai 2021.

Enfin, si les besoins liés à la crise sanitaire devaient être moindres en 2021 qu'en 2020, **le rapporteur spécial réitère son inquiétude sur l'insuffisance des crédits ouverts en 2021, inquiétude déjà exprimée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.** Le rapporteur recommande donc d'analyser les besoins de crédits supplémentaires et de les ouvrir dans le prochain projet de loi de finances rectificative, attendu avant l'été, plutôt que dans celui de fin de gestion.

(1) Circulaire du 10 novembre 2020 sur le lancement de la gestion budgétaire 2021 et la mise en place de la réserve de précaution.

Plusieurs scénarios ont été présentés par le CBCM⁽¹⁾ : selon la date d’extinction des mesures covid, les besoins de crédits supplémentaires se situeraient entre 497 et 722 millions d’euros.

Le projet de loi n° 4215 de finances rectificative, déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale le 2 juin, prévoit d’ouvrir 700 millions d’euros sur le programme 177. Ces ouvertures financeront à hauteur de 102,8 millions d’euros les reports de charge au titre de la gestion 2020 et à hauteur de 544,2 millions d’euros le maintien des places temporaires ouvertes pendant la crise sanitaire, ce qui stabilise la capacité du parc d’hébergement à 200 000 places. **Le rapporteur spécial se réjouit de ces ouvertures supplémentaires.**

B. LA RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE DOIT ÊTRE SALUÉE

Ces considérations budgétaires ne doivent pas éclipser les efforts importants entrepris par l’État, les collectivités et les associations pour limiter l’impact de la crise sanitaire sur les publics les plus vulnérables et les plus éloignés du logement.

1. Les mesures prises pour garantir la mise à l’abri des personnes sans abri

Les mesures sanitaires pour lutter contre la covid-19 et les bouleversements économiques engendrées par celles-ci ont exigé de multiples adaptations de la politique d’hébergement d’urgence.

Plusieurs mesures ont été prises immédiatement :

– **la trêve hivernale**, qui suspend toute expulsion locative, a été prolongée jusqu’au 31 mai 2020⁽²⁾ puis jusqu’au 10 juillet 2020⁽³⁾ ;

– **les 14 000 places temporaires ouvertes pendant l’hiver** ont également été pérennisées jusqu’au 10 juillet ;

– le lancement dès le 30 mars d’un **dispositif de chèque-service** pouvant être utilisé pour acheter de la nourriture ou des produits de première nécessité, à raison de 7 euros par jour et par personne pour compenser le fort ralentissement de la distribution d’aide alimentaire.

L’ouverture de centres d’hébergement spécialisés a été également rapidement décidée afin d’assurer une prise en charge appropriée des personnes sans domicile ou en hébergement d’urgence, présentant des symptômes légers de la covid-19 mais ne nécessitant pas une hospitalisation. Le coût forfaitaire de la place a été fixé à 80 euros par jour. Sur l’année, 1 519 places de CHS étaient ouvertes, en moyenne, chaque jour.

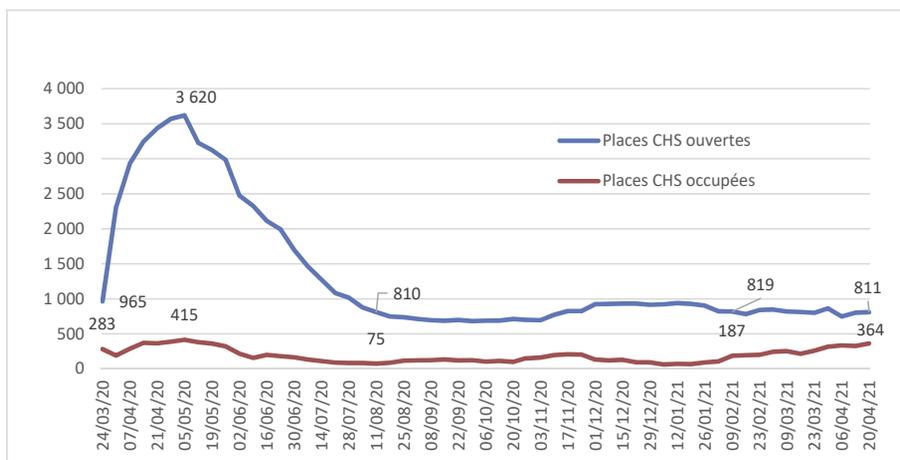
(1) Cité par la Cour des comptes dans la NEB, p. 92.

(2) Ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale.

(3) Article 10 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

La Cour des comptes ⁽¹⁾ regrette la faible utilisation des CHS, avec un taux d'occupation moyen de 10 % entre le début du premier confinement et le 10 juillet. Il s'expliquerait notamment par un manque de coordination entre les agences régionales de santé et les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

ÉVOLUTION DES CAPACITÉS ET DE L'OCCUPATION DES CHS



Source : direction générale de la cohésion sociale.

De nouvelles places ont également été créées pour permettre un « desserrement » dans les centres d'hébergement.

Toutes les capacités supplémentaires ont été mobilisées : en plus des places supplémentaires en hôtel, des bâtiments (gymnases, internats, centres de loisirs) ont été réquisitionnés ou mis à disposition. En moyenne, sur l'année 2020, 60 525 nuitées hôtelières ont été mobilisées.

L'installation de la crise sanitaire dans la durée a entraîné de nouveaux besoins :

- la reconduction du dispositif de **chèques-services** en mai, juin et juillet : au total, en incluant la première distribution d'avril, 14 millions de chèques ont été distribués pour un montant total de 49,6 millions d'euros ;

- **des masques** ont été commandés pour le personnel de l'hébergement d'urgence à partir de fin avril.

(1) Cour des comptes, Rapport public annuel 2021, Tome I, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 ».

La suspension de la convergence tarifaire pour les CHRS

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 pour favoriser un retour progressif à l'autonomie.

Les CHRS sont engagés depuis 2018 dans un processus de convergence tarifaire. Cette réforme était justifiée par l'hétérogénéité des tarifs pratiqués d'une structure à une autre pour une même place.

L'arrêté interministériel du 2 mai 2018 a fixé les tarifs plafonds pour 2018 par « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM). Ceux-ci, au nombre de douze, sont divisés selon la nature des missions réalisées et le fait que l'activité soit exercée en hébergement diffus ou en hébergement regroupé.

L'objectif initial était d'aboutir à 57 millions d'euros d'économies sur quatre ans, dont 20 millions sur l'année 2018, 12 millions sur l'année 2019 et 5,1 millions d'euros en 2020.

Il a été décidé de suspendre le processus de convergence tarifaire pendant la crise sanitaire : les économies de 5,1 millions d'euros n'ont donc pas été réalisées.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2021, a déploré l'absence de préparation opérationnelle de l'État et de ses opérateurs à la gestion de ce type de crise. Elle remarque néanmoins que les premières données ne font pas apparaître de taux de contaminations plus importants des personnes sans abri, alors même que celles-ci sont particulièrement vulnérables (proximité dans les structures d'hébergement, difficulté d'accès aux produits d'hygiène...)

Selon le délégué interministériel ⁽¹⁾, la crise a ancré dans les esprits l'importance de la mise à l'abri pour favoriser l'insertion des publics vulnérables.

2. Le détail des dispositifs financés par les crédits ouverts dans chaque loi de finances rectificative

200 millions d'euros ont été ajoutés par la LFR 3 pour l'hébergement d'urgence, qui ont donc servi à financer :

- le maintien des places hivernales au-delà du 31 mars et les places ouvertes pour desserrer les centres d'hébergement, pour 123 millions d'euros ;
- la distribution de chèques-services pour un montant de 50 millions d'euros ;
- la prime de 1 000 euros versée aux personnels du secteur de l'hébergement, pour un montant de 20 millions d'euros ;
- l'achat de masques pour les personnels, résidents et bénévoles des secteurs hébergement et logement, pour un montant de 7 millions d'euros.

(1) *Audition par le rapporteur spécial.*

Les crédits de la réserve de précaution ont été utilisés ainsi : 15 millions d’euros ont servi à financer les 7 000 places pérennisées à partir du 1^{er} octobre 2020, 56,2 millions d’euros ont été versés aux responsables des BOP régionaux et 7,4 millions d’euros au titre des achats de masques.

249 millions d’euros ont été ajoutés par la LFR 4 pour l’hébergement d’urgence : ils ont été répartis dans les différentes régions selon le tableau suivant.

RÉPARTITION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFR 4 SUR L’HÉBERGEMENT D’URGENCE

REGIONS	montant	délégation
	LFR4	
	AE = CP	
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES		20 856 930
BOURGOGNE FRANCHE-COMTE		962 190
BRETAGNE		3 546 570
CENTRE VAL-DE-LOIRE		3 015 100
GRAND-EST		23 209 366
HAUTS-DE-FRANCE		12 901 376
ILE-DE-France - DRIHL		148 662 011
NORMANDIE		2 153 561
NOUVELLE AQUITAINE		3 695 256
OCCITANIE		16 303 797
PAYS DE LA LOIRE		5 133 930
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR		8 132 758
<i>Total Métropole</i>		<i>248 572 845</i>
Guadeloupe		7 950
Guyane		337 664
Martinique		41 695
Mayotte		278 365
<i>Total Outre-Mer</i>		<i>665 674</i>
TOTAUX		249 238 519

Source : direction générale de la cohésion sociale

3. Le maintien de certains dispositifs en 2021

Selon les chiffres transmis par la direction générale de la cohésion sociale, au 29 décembre 2020, 44 900 places non pérennes étaient ouvertes :

- 21 326 places en hôtel non pérenne ;
- 15 700 places en centres d’hébergement ;
- 2 893 places exceptionnelles ;
- 915 places en centres d’hébergement spécialisés ;
- 3 063 places pérennisées.

Ces places temporaires s'ajoutent aux 154 000 places pérennes qui étaient ouvertes au 29 décembre 2019.

Le 21 mai 2021, la ministre du logement a annoncé le maintien de l'ensemble des places ouvertes pendant la crise sur l'année 2021. L'objectif est d'éviter toute rupture dans l'accompagnement des personnes sans abri et de travailler à la transformation du parc d'hébergement d'urgence en centres avec une qualité plus grande d'accompagnement social. Certaines places d'hôtel devraient ainsi devenir des places en résidences sociales.

Le rapporteur spécial salue une décision historique, qui sécurise les associations partenaires de l'État dans la politique de l'hébergement d'urgence et prévient toute expulsion sèche des personnes vulnérables.

C. LE PLAN DU LOGEMENT D'ABORD PROGRESSE MALGRÉ LA CRISE

Le plan *Logement d'abord*, lancé en 2018, a pour objectif de favoriser l'insertion et le maintien des personnes sans domicile dans un logement.

1. Des résultats globalement encourageants sur l'année 2020

Malgré la crise sanitaire, 13 821 logements sociaux ont été attribués à des personnes sans abri ou en hébergement, contre 14 860 en 2019. Le nombre de sorties directes (de la rue vers un logement) de ménages à la rue ou en habitat de fortune reste également quasiment stable : 7 970 en 2020 contre 8 496 en 2019.

Un premier appel à candidatures pour une mise en œuvre accélérée du plan dans certains territoires avait abouti en mars 2018 à la sélection de 23 territoires. Le deuxième appel à projets a reçu un nombre important de candidatures, ce qui illustre la pertinence du programme. 23 nouveaux territoires ont été sélectionnés. Les 46 territoires engagés bénéficient d'une enveloppe de 15 millions d'euros de crédits supports pour appuyer leurs projets.

La bonne réalisation de cette politique publique s'appuie également sur **une augmentation de l'offre de logements adaptés.**

La diversité des offres de logements adaptés

Les maisons-relais et pensions de famille sont une forme de logement autonome, avec un hôte présent quotidiennement. Les personnes accueillies, en situation d'isolement ou d'exclusion lourde, peuvent se réadapter progressivement à la vie sociale. Les résidents versent une redevance aux hôtes, qui couvrent les frais liés à l'occupation du logement.

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.

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.

Le plan Logement d'abord fixe des objectifs ambitieux de création de places en logements adaptés, dont la réalisation a été ralentie par la crise sanitaire, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

OBJECTIFS ET CRÉATIONS DE PLACES EN LOGEMENTS ADAPTÉS

	Créations de places en 2019	Objectifs de création de places en 2020	Créations effectives en 2020	Taux d'atteinte de l'objectif en 2020	Objectifs de création de places 2018-2022	Places créées en 2018-2020	Taux d'atteinte de l'objectif au 31 décembre 2020
Intermédiation locative	8 253	8 850	9 441	107 %	+ 40 000 places	23 849	60 %
Pensions de famille	1 279	2 300	717	31 %	+ 10 000 places	3 374	34 %

Source : commission des finances à partir des données de la DIHAL

Si les objectifs d'intermédiation locative ont été dépassés en 2020, avec 9 941 places créées, un retard persiste dans la création de places en pensions de famille. Ainsi, en 2020, 717 nouvelles places ont été créées, pour un objectif de 2 300 places. Pourtant, les crédits dédiés aux pensions de famille ont été une nouvelle fois sous-exécutés en 2020. Alors que 125,9 millions d'euros avaient été ouverts, seuls 111,9 millions d'euros ont été consommés. Le frein n'est donc pas uniquement financier.

Un exemple de logement adapté : les pensions de famille situées au 14 boulevard Vaugirard

L'association Aurore a ouvert deux pensions de famille au 14 boulevard Vaugirard, dans le XV^{ème} arrondissement. La première pension a été reprise par Aurore en 2007 et la seconde a été construite en 2012. Les deux pensions sont adossées à une résidence sociale.

Chaque pension est gérée par un hôte et un travailleur social. Les résidents ont été orientés par les réservataires : la Ville de Paris, le SIAO et Action Logement. Si la première pension comprend en majorité des hommes, généralement âgés de plus de 45 ans, la deuxième accueille à la fois des femmes et des hommes, ainsi que trois enfants.

Des espaces communs aux pensions de famille peuvent être utilisés par les résidents, ainsi qu'un jardin et un potager partagé. Des activités sont également organisées : les résidents peuvent y participer s'ils le souhaitent.

Après une période en pension de famille, un résident peut entrer dans un logement en toute autonomie. Les équipes qui l'ont accompagné le suivent pendant six mois pour assurer la transition. Les pensions de famille du boulevard Vaugirard ont un taux de relogement qui s'établit à 35 %.

Les projets peuvent avoir des difficultés à se lancer à cause de la rareté du foncier disponible, qui fait augmenter les coûts. Les spécificités de la structure peuvent également être mal comprises par les différentes parties prenantes, notamment par les collectivités territoriales, ce qui ralentit d'autant la construction ou la transformation de logements.

S'agissant des pensions de famille, l'indicateur de créations de places doit également être mis en perspective avec le nombre d'agrèments, qui reflète la dynamique de construction future : il faut en effet environ trois ans pour qu'un projet de pension de famille se monte. Or, malgré la crise sanitaire, le nombre d'agrèments de pensions de famille a augmenté : 1 574 agrèments ont été accordés en 2020 contre 1 378 en 2018, soit une hausse de 14 %.

De plus, si la construction des pensions de famille est subventionnée, le coût du fonctionnement des pensions de famille n'est pas forcément couvert. Le forfait journalier des hôtes n'a ainsi pas été revalorisé de 2007 à 2020 ⁽¹⁾, ce qui pèse sur la dynamique d'ouverture.

Cela reflète une problématique plus globale dans le secteur médico-social : **celui de l'attractivité des métiers.** Or, ces personnes sont indispensables pour maintenir le lien avec les personnes les plus vulnérables de notre société. Il est donc urgent de s'atteler au chantier de l'attractivité de ces métiers.

La Cour des comptes, dans un référé daté d'octobre 2020, établit un bilan mitigé : elle constate que le plan a bien accéléré l'entrée des personnes sans domicile dans le logement mais déplore des résultats inférieurs aux objectifs. Elle souligne ainsi : « à mi-parcours du plan quinquennal, les progrès ont encore un caractère plus expérimental ou marginal que systémique » ⁽²⁾.

(1) Il a été revalorisé en loi de finances pour 2021 à hauteur de 18 euros par jour.

(2) Cour des comptes, référé daté du 20 octobre 2020 – « La politique en faveur du « logement d'abord ».

Recommandation n° 2 : accélérer l'ouverture de places en pensions de famille en promouvant le produit auprès des collectivités territoriales.

2. La création du service public de la rue au logement doit amplifier le déploiement du plan Logement d'abord

Le service public de la rue au logement a vu le jour en 2021. Il regroupe les différences compétences sur le champ de l'hébergement et de l'accès au logement pour garantir l'élaboration d'une stratégie cohérente dans ce domaine, et notamment l'atteinte des objectifs ambitieux du plan Logement d'abord.

Le changement de responsable du programme 177 est la traduction budgétaire de ce nouveau cadre d'action. C'est maintenant le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement qui suit l'exécution des crédits de l'hébergement d'urgence. 21,5 ETP ont donc été transférés du ministère des solidarités et de la santé et du ministère de la transition écologique vers la DIHAL pour assurer le suivi du programme.

II. PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT – LES AIDES AU LOGEMENT ONT JOUÉ UN RÔLE D'AMORTISSEUR SOCIAL DE LA CRISE SANITAIRE

Le programme 109, doté de près de 12 milliards d'euros en loi de finances initiale, porte les crédits finançant les aides au logement accordées directement ou indirectement aux personnes ayant des difficultés pour accéder à un logement.

Les crédits sont répartis en trois actions.

L'action 02, *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté*, porte les crédits qui financent l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les agences départementales d'information sur le logement (ADIL), ainsi que des associations qui se consacrent à l'accès au logement. En 2020, 8,2 milliards d'euros ont été consommés. La dotation versée à l'ADIL et à son réseau s'est élevée à 7,9 millions d'euros.

L'action 03, *Sécurisation des risques locatifs*, finance le résidu des contrats couverts par la garantie des risques locatifs (GRL) : cette garantie a été remplacée par le dispositif VISALE, financé par Action logement. En 2020, 627 185 euros ont été consommés au titre du dispositif GRL. Au 31 décembre 2021, il n'y aura plus de contrats couverts par la GRL.

A. LES ÉCONOMIES PRÉVUES ONT ÉTÉ MOINDRES À CAUSE DE LA CRISE SANITAIRE

L'action 01, Aides personnelles, porte 99,9 % des crédits du programme. La totalité des crédits de l'action est affectée au Fonds national des aides au logement (FNAL), un fonds sans personnalité juridique dont la contribution de l'État constitue la ressource d'équilibre.

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avait ouvert 12 milliards d'euros pour couvrir les engagements de l'État vis-à-vis du FNAL.

En 2020, les aides au logement ont représenté **16,6 milliards d'euros** et ont été versées à destination de 6,51 millions de foyers ⁽¹⁾.

La contribution de l'État au FNAL était de 13,9 milliards d'euros en 2020, soit une différence de 1,2 % (179 millions d'euros) par rapport à la contribution versée en 2019 et une augmentation de 15,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Trois types d'aides au logement

L'allocation de logement familiale (ALF) est une prestation familiale destinée aux ménages ayant des personnes à charge : 4 milliards d'euros ont été versés en 2020 à 1,1 million de bénéficiaires.

L'aide personnalisée au logement (APL) est une allocation qui s'applique à un parc de logements déterminé, dans lequel seule l'APL peut être versée : 7,1 milliards d'euros ont été versés en 2020 à 2,8 millions de bénéficiaires.

L'allocation de logement sociale (ALS) est une allocation d'aide au logement attribuée à toute personne qui ne peut bénéficier ni de l'ALF ni de l'APL, sous conditions de ressources : 5,3 milliards d'euros ont été versés en 2020 à 2,1 millions de bénéficiaires.

1. La crise sanitaire a engendré une diminution des ressources du FNAL et une augmentation de ses charges, ce qui a nécessité une ouverture de crédits conséquente dans la loi de finances rectificative de fin de gestion

La LFI prévoyait une diminution de 10,4 % de la contribution de l'État au FNAL par rapport à 2019 grâce à plusieurs mesures d'économies. **La crise sanitaire n'a pas permis la réalisation de l'ensemble des économies prévues : 1,855 milliard d'euros ont donc été ouverts en LFR 4 pour abonder le programme 109.**

(1) Chiffre de novembre 2020.

CHARGES ET RESSOURCES DU FNAL EN 2020

(en millions d'euros)

	LFI 2020	Exécution 2020
Charges	15 318	16 950
APL	6 645	7 291
ALS	4 552	5 341
ALF	3 821	3 986
Frais de gestion	300	332
Ressources	15 318	17 016
Cotisations employeurs	2 631	2 477
Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	43
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (TSB)	116	116
Contribution exceptionnelle d'Action Logement	500	500
Subvention d'équilibre de l'État	12 028	13 880

Source : documents budgétaires

L'État finance ainsi en 2020 83,7 % des aides au logement.

Les différences entre la LFI 2020 et l'exécution 2020 résultent de plusieurs facteurs.

– s'agissant des ressources du FNAL, hors contribution de l'État, **seule la recette provenant des cotisations employeurs a légèrement diminué** par rapport aux prévisions de la LFI 2020 : le rendement s'est établi à 2,5 milliards d'euros, soit une moindre recette de 154 millions d'euros par rapport à la programmation initiale ;

– **la revalorisation forfaitaire des aides au logement** à hauteur de 0,3 % des paramètres du barème plutôt qu'à hauteur du niveau de l'inflation (hors prix du tabac) a entraîné une moindre dépense estimée à 258 millions d'euros en 2020, contre 179 millions d'euros attendus en LFI ;

– **le rendement de la réduction de loyer de solidarité (RLS)**, 1,3 milliard d'euros, est conforme à la prévision et n'a pas été affecté par la crise sanitaire. Cela représente une hausse de 410 millions d'euros par rapport au montant de la RLS en 2019 ;

– **l'évolution tendancielle des prestations devait générer une augmentation de 307 millions d'euros** : le changement de conjoncture économique a entraîné une importante majoration de ce facteur, avec 600 millions d'euros supplémentaires dépensés. Selon la Cour des comptes, il y avait 150 000 nouveaux allocataires en octobre 2020 par rapport à octobre 2019 ⁽¹⁾.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Cohésion des territoires, p. 54.

Cette augmentation s'explique en partie par l'arrivée de nouveaux bénéficiaires. La décision prise par la CNAF de maintenir les droits des allocataires ⁽¹⁾ et de suspendre les contrôles explique aussi cette augmentation.

La raison principale de l'ouverture de crédits importante en LFR 4 demeure le report de la réforme de la contemporanéité du calcul des aides, qui a nécessité l'ouverture de 1,2 milliard d'euros supplémentaires.

2. L'énième report de la réforme de la contemporanéité des aides a empêché la réalisation d'un milliard d'euros d'économies

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**. Les aides au logement étaient la première prestation concernée par cette réforme.

La contemporanéité du calcul des ressources ouvrant droit aux aides au logement signifie que **les droits aux prestations sont calculés sur les ressources des douze derniers mois glissants, au lieu d'être calculés sur les revenus de l'année N-2**.

La mise en œuvre de la contemporanéité des ressources pour le calcul des aides au logement devait intervenir initialement dès mai 2019. Mais elle a été reportée à quatre reprises en 2019, nécessitant à chaque fois un ajustement budgétaire. Son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 a été décalée une nouvelle fois à avril 2021 pour des raisons techniques.

Cette réforme est source d'économies, les ressources des bénéficiaires étant tendanciellement plus importantes en année N qu'en année N-2.

L'économie attendue en 2019 était de 600 millions d'euros. Une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 aurait généré 1,2 milliard d'euros d'économies, selon les documents budgétaires annexés à la loi de finances initiale. Le coût du premier report au 1^{er} avril est estimé à 218 millions d'euros ⁽²⁾. Le report au 1^{er} janvier 2021 a lui suscité une économie moindre d'un milliard d'euros. **Cela explique donc en partie l'ouverture importante de crédits en LFR 4**.

Le coût de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réforme s'est élevé à 4,5 millions d'euros en 2020.

(1) *Décision prise en cohérence avec l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux prévoit le maintien des droits pour les bénéficiaires d'un certain nombre d'allocations (allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation aux adultes handicapés.*

(2) *Note d'analyse précitée, p. 30.*

B. LA RÉFORME EST ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2021

La réforme est finalement entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021, date qui correspond également à l'actualisation annuelle des prestations. En analysant les grandes tendances dans les allocations, **les équipes de la CNAF ont réussi à cibler les populations de bénéficiaires pour lesquelles des corrections étaient nécessaires.**

C'était notamment le cas pour les personnes en contrat professionnel, dont les spécificités étaient mal prises en compte par le nouveau régime. Ils seront traités comme des apprentis à partir de septembre.

Certains étudiants boursiers avaient également oublié de signaler le maintien de leur bourse pour l'année 2020. Les rappels individuels faits par les équipes de la CNAF ont permis à ces étudiants de rectifier cette information.

Le rapporteur salue le travail remarquable des équipes de la CNAF engagées sur le sujet et se félicite que cette réforme ait finalement pu être mise en œuvre. Alors que les incertitudes demeurent fortes sur le calendrier de la sortie de crise, la contemporanéité du calcul des aides au logement va permettre d'ajuster le niveau des prestations au plus près des ressources des allocataires.

Les premiers chiffres illustrent d'ailleurs l'importance de cette réforme : si, pour 32 % des allocataires, l'effet de la réforme a été nul, 13 % des allocataires ont vu leur allocation augmenter, alors que celle-ci aurait stagné si elle avait été calculée avec l'ancienne méthode. Enfin, pour 9 % des allocataires, l'ancien mode de calcul aurait entraîné une baisse de leur allocation, alors même que leurs revenus ont diminué entre 2019 et 2020.

Le montant des économies générées par la réforme étant très lié à la conjoncture, les estimations ont été revues à la baisse dans la loi de finances initiale pour 2021, qui prévoit 750 millions d'euros d'économies. Selon la CNAF citée par la Cour des comptes ⁽¹⁾, cette prévision a été revue à la hausse et s'établit maintenant à 900 millions d'euros. Le rapporteur spécial souligne cependant que le rendement de cette réforme dépend fortement de l'ampleur et de la vitesse de la reprise économique et qu'il convient de traiter ces chiffrages avec précaution.

(1) Note d'analyse précitée, p. 56.

III. PROGRAMME 135 **URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT – UNE EXÉCUTION FREINÉE PAR LA CRISE SANITAIRE, EXCEPTION FAITE DES CRÉDITS DE L'ANAH**

Le programme 135 regroupe des actions transversales à la politique du logement et de l'urbanisme. Il finance majoritairement des dépenses d'intervention.

L'exécution globale du programme a été freinée par la crise sanitaire, à l'exception notable des aides distribuées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Ainsi, les crédits disponibles sur le programme s'élevaient à **757 millions d'euros (en incluant les crédits ouverts par fonds de concours)**. Or, la consommation en crédits budgétaires s'établit à 245,2 millions d'euros en AE et 232,7 millions d'euros en CP et à 390,7 millions d'euros en AE et 279,7 millions d'euros en CP s'agissant des crédits ouverts par fonds de concours. Le taux de consommation en CP s'élève donc à 53 %. Cela s'explique en partie par le transfert de 85 millions d'euros vers le programme 174, mais également par des résultats contrastés du fonds national des aides à la pierre.

A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE MONTE EN PUISSANCE

L'ANAH a deux missions principales : la lutte contre la précarité énergétique et la lutte contre les fractures territoriales et sociales. L'offre de l'ANAH destinée à financer les travaux de rénovation énergétique est le programme *Habiter Mieux*, qui concerne les opérations de travaux complets. L'agence est également chargée de l'attribution de MaPrimeRénov', qui diminue le reste à charge des ménages engagés dans la rénovation énergétique.

1. Le succès de MaPrimeRénov malgré le confinement est encourageant

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) permettait aux ménages de réduire leur impôt sur le revenu en déduisant une partie des coûts occasionnés par leurs travaux de rénovation énergétique. En loi de finances pour 2020, le CITE a été supprimé et remplacé par une prime de rénovation énergétique. **Le versement d'une prime présente l'avantage d'éviter aux ménages de faire une avance de trésorerie pour financer les travaux.**

Les ménages appartenant aux 9^{ème} et 10^{ème} déciles ne pouvaient plus bénéficier ni du crédit d'impôt ni de la prime à compter du 1^{er} janvier 2020. Dans le cadre du plan de relance, ces ménages ont été réintégrés dans le dispositif.

L'ANAH a été dotée de 34 ETPT supplémentaires en 2020 pour conduire cette nouvelle mission. La loi de finances initiale avait ouvert 390 millions d'euros en AE pour financer MaPrimeRénov' sur le programme 174 *Énergie, climat et après-mine*, qui porte la majorité des crédits dédiés à favoriser la rénovation énergétique par les particuliers.

Des crédits supplémentaires ont été attribués à l'ANAH pour faire face aux demandes : 100 millions d'euros ont été ouverts par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) et 85 millions d'euros ont été transférés depuis le programme 135 vers le programme 174 *Énergie, climat et après-mine*. C'est donc 575 millions d'euros en AE qui étaient ouverts en 2020 pour financer MaPrimeRénov'.

En 2020, 141 140 dossiers ont été engagés et 53 545 dossiers ont été payés : le taux d'exécution des crédits est de 99,2 % de l'enveloppe initiale en AE, à hauteur de 570,1 millions d'euros, et de 89,95 % en crédits de paiement, à hauteur de 162 millions d'euros.

2. Le plan de relance doit confirmer ces bons résultats en 2021

Les engagements devraient être plus importants en 2021, la prime ayant été élargie aux copropriétés, aux ménages appartenant aux 9^{ème} et 10^{ème} déciles et aux propriétaires bailleurs. Pour les deux premières catégories, les demandes d'aide ont pu être déposées à partir du 11 janvier 2021, pour des travaux réalisés après le 1^{er} octobre 2020. Pour les propriétaires bailleurs, si les travaux sont également éligibles à compter du 1^{er} octobre 2020, la demande ne pourra être instruite qu'à partir de juillet 2021. Les crédits pour financer les travaux des nouveaux publics éligibles ont été ouverts sur la mission *Plan de relance*.

Selon la directrice générale de l'ANAH, à la fin du premier trimestre 2021, plus de 185 000 dossiers avaient été déposés. Cet engouement pourrait se traduire par un dépassement de l'objectif initialement fixé de 500 000 primes accordées en 2021. Le rapporteur spécial se réjouit de cette forte dynamique.

Les Agences départementales pour l'information sur le logement, financées par le programme 109, ont été également fortement mobilisées par MaPrimeRénov' : elles ont dispensé en 2020 plus de 176 000 consultations liées à la rénovation énergétique, un chiffre supérieur à 2019.

Des propositions ont été faites dans le rapport Sichel⁽¹⁾ pour aller encore plus loin en termes de rénovation énergétique : il propose notamment la mise en place d'un accompagnement généralisé et obligatoire ainsi qu'un financement plus ciblé sur les ménages modestes.

Certaines propositions ont été reprises lors de l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets à l'Assemblée nationale. Il est prévu de créer un nouveau statut d'opérateurs agréés, qui auront pour mission d'accompagner les ménages tout au long de leur rénovation. Les députés ont également adopté un dispositif à l'article 43 *quater* du projet de loi transmis au Sénat pour diminuer le reste à charge des ménages modestes grâce à un système de prêts dans lequel le capital n'est remboursé que lors de la vente du bien. Ces prêts pourraient être garantis par l'État.

(1) *Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés, par Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et directeur de la Banque des territoires, mars 2021.*

Si le rapporteur spécial se félicite des montants importants consacrés à la rénovation énergétique, il souligne qu'il ne faut pas négliger de renforcer en moyens humains les agences qui distribuent ces crédits, notamment l'ANAH, qui a été désignée pour devenir l'agence unique de la rénovation, en charge du service public de la rénovation de l'habitat.

Recommandation n° 3 : renforcer les moyens humains de l'ANAH pour accompagner la montée en puissance de la rénovation énergétique.

B. LES OBJECTIFS D'AGRÈMENTS DE LOGEMENTS SOCIAUX NE SONT PAS ATTEINTS

L'objectif d'agrèments de 110 000 logements sociaux en 2020 n'a pas été atteint, ce qui se traduit par une forte sous-consommation des crédits du fonds national des aides à la pierre.

1. Les crédits du Fonds national des aides à la pierre ont été sous-consommés

Le Fonds national des aides 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 direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (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.

Il est constitué de quatre fonds de concours.

La règle d'or du FNAP est prévue à l'article R. 453-3 du code de la construction et l'habitation, qui dispose que « le montant annuel de ces nouvelles opérations et actions ne peut être supérieur au montant total des versements effectués par le Fonds national des aides à la pierre au profit de l'État au cours de l'exercice ».

Si la direction du budget considère que la règle d'or ne présente pas d'inconvénients pour la gestion des crédits du FNAP, **elle entraîne néanmoins un réel problème de lisibilité, notamment pour les parlementaires.** En effet, cette règle d'or signifie que le montant des CP ouverts est déterminé par le montant nécessaire en AE sur l'année, et non par les besoins réels. Les documents budgétaires ne permettent donc pas de suivre l'évolution des crédits de paiement puisque leur niveau est déterminé de manière artificielle.

485 millions d'euros en AE étaient prévus et seuls 385 millions d'euros ont été ouverts. Cela se traduit par une baisse importante du nombre d'agréments de logements sociaux : **ainsi, en 2020, 87 501 logements sociaux ont été agréés, soit 80 % de la programmation initiale.** Ces indicateurs rejoignent les résultats de la Caisse des dépôts : en 2020, le nombre de logements sociaux qu'elle a financé a diminué de 7 %.

Ce faible niveau d'agréments reflète plusieurs difficultés conjoncturelles : la crise sanitaire a ralenti l'instruction des permis de construire et le report des élections municipales en juin 2020 a retardé les prises de décisions.

2. Le Pacte pour la construction doit permettre de relancer le secteur du logement social

Le 19 mars 2021, la ministre déléguée au Logement, Emmanuelle Wargon, a signé avec les principaux acteurs du logement social **un protocole commun d'engagement à financer 250 000 logements sociaux sur deux ans.** Chaque partenaire a pris un certain nombre d'engagements. L'État s'est fixé comme objectifs de mobiliser les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement afin qu'ils mettent à disposition des bailleurs du foncier aménagé. Il a également pris des engagements de simplification d'agréments.

L'Union sociale pour l'habitat (USH) et les fédérations signataires se sont engagés sur 250 000 logements sociaux agréés sur la période 2021-2022, dont 90 000 PLAI ⁽¹⁾. La Banque des territoires et Action logement soutiennent la démarche.

Cet objectif paraît extrêmement ambitieux. Les différents interlocuteurs du rapport spécial se sont montrés optimistes mais prudents sur sa réalisation.

Des moyens financiers ont été rendus disponibles pour accélérer la construction de logements sociaux. Ainsi, 100 millions d'euros non consommés du FNAP en 2020 ont été reportés sur l'année 2021, ce qui rehausse le budget à hauteur de 573 millions d'euros, contre 472 millions d'euros prévus initialement. Les objectifs pour 2021 ont logiquement été rehaussés et fixés à 120 479 logements.

Un avenant à la convention quinquennale conclue entre l'État et Action logement, signé le 15 février 2021, prévoit la mobilisation de 700 millions d'euros supplémentaires pour financer des logements abordables : 250 millions d'euros sous forme de prêts et 450 millions d'euros sous forme de subventions.

(1) Logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), qui accueille les locataires les plus précaires.

DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE MODÈLE DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS, QUI REPOSE EN PARTIE SUR DES DÉPENSES FISCALES, DOIT ÊTRE REVU EN PROFONDEUR

Le rapporteur spécial a souhaité travailler pour le Printemps de l'évaluation 2020 sur l'équilibre financier des opérations immobilières, qui repose en partie sur des dépenses fiscales. Or, ces dépenses fiscales constituent des pertes de recettes pour l'État : il est donc nécessaire que la représentation nationale examine régulièrement leur pertinence et leur efficacité.

I. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS, QUI CONNAÎT UNE BAISSÉ INQUIÉTANTE, EST SOUTENUE PAR DIVERSES DÉPENSES FISCALES

Le constat d'un ralentissement de la construction de logements malgré un soutien financier important de l'État, sous la forme notamment de dépenses fiscales, invite à s'interroger sur le modèle financier de construction de logements aujourd'hui.

A. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS RALENTIE SOUS UN DOUBLE EFFET

Si la crise sanitaire a fortement ralenti le rythme de construction de logements au premier semestre, des facteurs plus structurels expliquent également ce ralentissement.

1. La mise à l'arrêt du secteur de la construction pendant le premier confinement

Le secteur de la construction a fortement ralenti pendant le premier confinement : les notaires, les architectes n'étaient pas en mesure d'exercer leur activité, et les collectivités territoriales fonctionnaient en mode dégradé.

L'enquête menée par la Fédération française du bâtiment auprès de ses adhérents sur leurs pertes d'activité sur la semaine du 26 au 30 mars montre que l'activité du secteur était arrêtée à 91 %. De même, l'activité des promoteurs immobiliers a été presque paralysée, suite aux interdictions de déplacement.

L'instruction des permis de construire a également été ralentie, accompagnée d'un arrêt des signatures notariées pendant le premier confinement.

Les promoteurs interrogés par le rapporteur spécial ont cependant reconnu un rebond de l'activité après le déconfinement, qui s'est maintenu pendant le deuxième confinement : les restrictions sanitaires étant plus ciblées, le secteur de la construction a été moins affecté.

2. Un mouvement plus structurel de ralentissement de l'offre de logements

Selon les chiffres publiés par la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) ⁽¹⁾, le nombre de permis de construire accordés pour les logements collectifs sur les trois premiers mois de l'année 2021 est en baisse de 15,2 % par rapport à l'année précédente.

Plus globalement, selon les chiffres du ministère de la transition écologique ⁽²⁾, au premier trimestre 2021, 384 300 logements ont été autorisés à la construction, soit un recul de 15,6 % par rapport aux douze mois précédents. Un recul de 3,7 % des logements mis en chantier est également observé.

Ce recul s'explique en partie par la tenue des élections municipales, qui décalent la prise de décision. Leur report a ainsi accentué un phénomène déjà observé lors des élections précédentes. Néanmoins, la reprise en 2021 n'a pas été aussi forte que prévu : plusieurs interlocuteurs du rapporteur spécial ont souligné la réticence de certains nouveaux élus à s'engager sur certains projets de construction.

La mairie de Bordeaux a ainsi présenté le 17 mai 2021 un nouveau label, « Bâtiment frugal bordelais », dont l'attribution nécessite de remplir plus d'une vingtaine « d'ambitions pré-requises », parmi lesquelles une artificialisation des sols limitée et l'existence d'un îlot de fraîcheur végétalisée. Ces nouvelles exigences contribuent à freiner la construction de logements, en complexifiant sans cesse les normes que doivent respecter les constructeurs.

Le recul des permis et des mises en chantier devrait se traduire par une diminution de l'offre de logements dans quelques années, alors même que la demande ne se tarit pas.

Le stock des promoteurs immobiliers est donc affecté par un double mouvement : la stabilité de la demande et la diminution des mises en chantier. Cela entraîne un assèchement de leur stock : ainsi, le stock de logements s'établissait à 81 848 logements au premier trimestre 2021, contre 96 351 un an auparavant ⁽³⁾.

Les inquiétudes autour des permis de construire sont renforcées par la hausse des prix des matières premières (acier, cuivre, bois de construction...) qui se traduit dans certains cas par des difficultés d'approvisionnement ⁽⁴⁾.

(1) Dossier de presse, *Chiffres du logement neuf au 1^{er} trimestre 2021 de l'observatoire de l'immobilier de la Fédération des promoteurs immobiliers.*

(2) *Stat info Logement, Construction de logements – Résultats à fin mars 2021, ministère de la transition écologique.*

(3) <https://www.lesechos.fr/industrie-services/immobilier-btp/logement-neuf-la-penurie-doffres-fait-serieusement-grimper-les-prix-1318178>

(4) *Note de conjoncture de la Fédération française du bâtiment, 23 mars 2021.*

B. LES DÉPENSES FISCALES, COÛTEUSES, SONT DEVENUES ESSENTIELLES POUR ÉQUILIBRER LES OPÉRATIONS

La puissance publique peut intervenir par l'intermédiaire de plusieurs outils sur le prix de sortie des logements : la dépense fiscale est un outil particulièrement privilégié.

1. La puissance publique a plusieurs leviers pour intervenir sur le coût d'une opération immobilière

Les détails de l'opération programmée doivent d'abord être déterminés : nombre de logements, typologie, produits.

Le prix de sortie – la recette future du promoteur – doit ensuite être calculé. Dans le cas d'une opération comprenant des logements sociaux, des logements en marché libre et des logements pour les investisseurs, le prix de sortie du logement pour les bailleurs sociaux est généralement connu (et parfois encadré par la collectivité), de même pour le logement intermédiaire. Le prix de sortie pour les logements libres est déterminé par les prix de marché.

Une fois ces éléments connus, **le promoteur calcule le prix de revient de l'opération sans le coût du foncier** : les coûts de construction et les frais honoraires techniques, le coût de l'assurance, les frais financiers et les frais de commercialisation. Le promoteur comptabilise également sa marge, qui se situe généralement entre 7 et 9 %.

Par déduction entre ces deux montants, le promoteur peut calculer quel est le prix qu'il est prêt à payer pour acquérir le foncier nécessaire à son opération.

La puissance publique peut intervenir à plusieurs niveaux.

Les communes ont par exemple la possibilité de plafonner le prix de sortie pour les bailleurs sociaux. La commune peut également fixer des exigences sur la mixité sociale lors de la réalisation d'un programme de logements. Le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) peut ainsi prévoir des zones dans lesquelles un pourcentage de chaque programme doit être affecté à certaines catégories de logements ⁽¹⁾. La collectivité peut aussi choisir de créer une zone d'aménagement dans laquelle elle a plus de marge de manœuvre pour réguler le prix du foncier. Enfin, les établissements publics fonciers (EPF) acquièrent des terrains en vue de leur aménagement.

Des aides sont ciblées sur la construction de logements sociaux : le fonds national des aides à la pierre attribue des subventions pour la construction de logements sociaux ⁽²⁾ et la Caisse des dépôts et consignations finance les opérations grâce à des prêts bonifiés assis sur le livret A.

(1) Article L. 151-15 du code de l'urbanisme.

(2) Selon le bilan des logements aidés de 2019, les subventions versées par le FNAP représentent en moyenne 2,7 % du prix de revient d'une opération.

Enfin, des dépenses fiscales diverses viennent réduire le coût de l'opération, au prix de moindres recettes importantes pour l'État et les collectivités territoriales.

2. Les dépenses fiscales sont intégrées dans l'équilibre des opérations

La dépense fiscale est un levier utilisé par l'État pour diminuer le coût de l'opération et donc le prix de sortie.

Les organismes d'habitations à loyer modéré, qui bénéficient d'exonérations fiscales au titre de leur gestion de services d'intérêt économique général, sont ainsi exonérés pendant vingt-cinq ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les constructions neuves⁽¹⁾. Le montant global de cette exonération était estimé par la Cour des comptes⁽²⁾ à 700 millions d'euros pour l'année 2014, coût supporté à 95 % par les collectivités territoriales. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages souligne que cette exonération « joue un rôle déterminant dans l'équilibre financier des opérations de construction de logement social pour les organismes HLM »⁽³⁾.

Ils bénéficient également de taux de TVA réduits sur la livraison des logements sociaux. L'article 30 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, a ainsi rétabli un taux à 5,5 % – contre 10 % auparavant – pour certains types de logements sociaux (PLAI et PLUS notamment). Le montant de la perte de recettes lié à ce taux réduit n'est pas disponible pour l'année 2020. Un rapprochement peut être néanmoins fait avec le coût du taux de TVA réduit à 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux, qui s'élevait à 1,2 milliard d'euros en 2019, selon les documents budgétaires.

L'État a également choisi de soutenir l'investissement locatif intermédiaire en réduisant l'impôt sur le revenu des particuliers qui achètent des logements pour les mettre en location. L'État diminue le coût de l'investissement pour le particulier et augmente donc sa propension à investir.

Le premier dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif date de 1985. Le dispositif actuel, dit dispositif Pinel et codifié à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, est un assouplissement du dispositif « Duflot », mis en place en 2013, afin d'inciter davantage les investisseurs à s'engager sur le logement intermédiaire.

Comme l'indique la DHUP, le dispositif Pinel « vise en premier lieu la production d'une offre de logements neufs de qualité à un prix abordable »⁽⁴⁾.

(1) Exonération prévue par l'article 1384 A du code général des impôts pour les constructions neuves financées à concurrence de plus de 50 % au moyen des prêts aidés par l'État.

(2) Référé de la Cour des comptes daté du 1^{er} juin 2017 – « Les dépenses fiscales en faveur du logement ».

(3) Contribution écrite de la DHUP aux travaux du rapporteur.

(4) *Idem*.

La réduction d'impôt sur le revenu « Pinel »

La réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, aussi appelée dispositif Pinel, est codifiée à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts.

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.

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.

L'article 164 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2019 prévoit un dispositif Pinel dérogatoire pour la Bretagne : la réduction d'impôt s'applique dans les communes ou parties de communes déterminées par la préfète de région après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et du président du conseil régional.

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2024 tout en diminuant progressivement le taux de la réduction d'impôt progressivement à partir de 2023.

L'Inspection générale des finances, dans un rapport publié en novembre 2019 ⁽¹⁾, constate que les investissements Pinel sont un facteur d'accélération des programmes immobiliers. Un promoteur doit en effet atteindre un niveau de pré-commercialisation minimum pour obtenir la garantie financière d'achèvement qui couvre le risque attaché à la réalisation du programme.

Les auditions menées par le rapporteur spécial ont confirmé que les investisseurs Pinel permettaient aux promoteurs d'atteindre plus rapidement les taux de pré-commercialisation, car ils se positionnent plus rapidement que les accédants à la propriété. Selon la Fédération des promoteurs immobiliers, les ventes à des investisseurs (essentiellement des Pinel) constituent 50 % des ventes aux particuliers. Ce pourcentage varie cependant d'un promoteur à l'autre, certains étant plus dépendants des investisseurs en logement intermédiaire que d'autres.

Le soutien à l'investissement locatif est néanmoins coûteux pour l'État : en 2020, le dispositif Pinel représentait 997 millions d'euros de pertes de recettes, et les prévisions pour l'année 2021 ⁽²⁾ s'établissaient à 1,2 milliard d'euros. À cela s'ajoute le coût des anciens dispositifs, qui continuent d'avoir des incidences budgétaires. Le coût du dispositif Scellier, prédécesseur du dispositif Duflot, était encore de 604 millions d'euros en 2020.

Le soutien à l'investissement locatif est associé à un mécanisme de solvabilisation des ménages primo-accédants, le prêt à taux zéro (PTZ).

(1) *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel – Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable.*

(2) *Tome II de l'Évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

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.

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.

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2022.

En 2020, le prêt à taux zéro représentait 1,1 milliard d'euros de perte de recettes. Dans un rapport daté d'octobre 2019 ⁽¹⁾, l'IGF et le CGEDD recommandent de ne pas renouveler le dispositif, car son effet déclencheur serait limité au regard de son coût budgétaire. Le rapport souligne cependant l'excellente notoriété du dispositif auprès des bénéficiaires potentiels.

(1) *Évaluation du prêt à taux zéro - Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable.*

II. UNE RÉFLEXION SUR UN CHANGEMENT DE MODÈLE DOIT ÊTRE ENTAMÉE

Si les dispositifs permettent effectivement d'accélérer la programmation de certaines opérations, leur coût budgétaire reste important pour l'État et pour les collectivités, alors que les objectifs fixés ne sont pas nécessairement atteints.

A. CE MODÈLE NE PERMET PAS À L'ÉTAT D'ORIENTER LA POLITIQUE DU LOGEMENT COMME IL LE SOUHAITE

Les différentes dépenses fiscales détaillées *supra* ne font pas l'unanimité.

1. L'exonération de TFPB mériterait d'être mieux ciblée

La Cour des comptes souligne par exemple que l'exonération de TFPB pénalise les collectivités où les besoins en logements sociaux sont les plus importants et recommande donc de remplacer cette exonération par des subventions ciblées ⁽¹⁾. La DHUP a cependant alerté le rapporteur spécial sur l'incertitude qu'un tel mécanisme pouvait introduire, une subvention budgétaire n'étant pas attribuée de manière automatique, contrairement à une exonération.

2. Le dispositif Pinel peine à atteindre l'ensemble de ses objectifs

S'agissant des dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif, plusieurs interlocuteurs du rapporteur spécial ont insisté sur les dysfonctionnements générés par le dispositif Pinel. Le rapport IGF sur le dispositif ⁽²⁾ synthétise ces critiques.

– **Le dispositif n'atteint que faiblement son objectif de réduction des loyers** : les calculs de l'inspection montrent que seul 9,3 % du montant de la réduction d'impôt se traduit par une baisse de loyer. Ce constat était partagé par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale en 2019, qui relevait 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 » ⁽³⁾. 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.

(1) *Référé du 1^{er} juin pré-cité.*

(2) *Rapport de l'IGF pré-cité.*

(3) *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.*

– **Le caractère automatique de la réduction d’impôt prive les collectivités territoriales de tout moyen d’action pour orienter les investissements** : la mission relève que « les logements Pinel ne sont pas toujours situés dans les zones les plus pertinentes pour leur politique locale de l’habitat »⁽¹⁾.

– **Le ciblage du dispositif n’est pas assez fin** : certains logements sont situés dans une même zone de plafonds de loyers alors même que les loyers du parc libre sont eux très différents.

Un dispositif de modulation existait en 2013, à la main des préfets de région. Néanmoins, cette possibilité a été retirée en décembre 2013 en raison de l’absence de visibilité pour les investisseurs et les promoteurs liés à cette modulation. La FPI a confirmé que toute complexification du processus freinerait probablement la production de logements « Pinel ».

L’expérimentation du Pinel en Bretagne, évoquée *supra*, vise précisément à avoir un zonage plus fin que le zonage actuel, dit ABC. Certaines zones classées en B2 et C ont ainsi été rendues partiellement éligibles au dispositif, alors que certaines communes classées en B1 (Rennes, Saint-Malo, Dinard) en ont été sorties. **Un rapport sur cette expérimentation devrait être remis au Parlement avant le 30 septembre 2021, ce qui éclairera utilement les parlementaires sur le devenir du dispositif.** Les promoteurs rencontrés par le rapporteur spécial se sont montrés plutôt positifs sur cette expérimentation : le représentant de Nexity a ainsi identifié plusieurs opérations en zone B2 qui n’auraient pas pu se monter sans investisseurs Pinel.

– **Le dispositif participerait à tirer les prix du foncier vers le haut** : le mécanisme de formation des prix, détaillé *supra*, montre que toute augmentation du prix de sortie des logements permet au promoteur de proposer des prix plus élevés pour le foncier, ce qui participerait à l’inflation de la charge foncière. Selon le rapport IGF, « une augmentation de 1 % du prix total payé par le particulier permet de financer une augmentation de près de 4 % du prix du foncier »⁽²⁾.

Cet effet est contesté par les promoteurs, pour qui le Pinel ne serait pas structurant dans la hausse du prix du foncier.

Dans sa contribution, la DHUP cite plusieurs éléments susceptibles d’éclairer cette réflexion :

– une étude datée de 2019 et publiée par Pierre-Henri Bono et Alain Trannoy⁽³⁾ suggère un effet inflationniste sur les prix des terrains, constaté surtout dans les zones denses et particulièrement sur le pourtour méditerranéen ;

(1) Rapport de l’IGF pré-cité, p. 20.

(2) Rapport IGF pré-cité, p. 26.

(3) « L’impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir », juillet 2019, Pierre-Henri Bono et Alain Trannoy.

– une étude datée d’avril 2020 et réalisée par Sylvain Chareyron, Tidiane Ly et Yohann Trouvé-Sargison ⁽¹⁾ suite à la modification du zonage ABC dans la métropole de Lyon montre que les communes devenues éligibles au Pinel et au PTZ ont vu les prix des logements neufs monter.

Cette dernière étude montre également une diminution du prix des logements anciens, suggérant un possible report de la demande vers l’ancien. L’effet inflationniste des dispositifs fiscaux serait ainsi atténué par une baisse des prix des logements anciens.

Ainsi, si les opinions divergent s’agissant de l’aspect inflationniste des dépenses fiscales dans le prix de revient d’une opération, **les interlocuteurs du rapporteur spécial s’accordent pour souligner que le prix du foncier demeure un réel facteur d’inflation.**

Or, les dispositifs fiscaux ne favorisent pas la maîtrise de la charge foncière : ainsi le dispositif Pinel ne conditionne pas le prix de vente du bien acquis grâce à la réduction d’impôt.

3. Ces dispositifs ne favorisent pas la maîtrise de la charge foncière, qui ne cesse d’augmenter

De même, malgré les leviers dont disposent les collectivités territoriales pour fixer un prix, le prix du foncier en zone tendue ne cesse d’augmenter, ce qui entrave également la construction de logements sociaux. Selon la Caisse des dépôts, l’augmentation significative du prix du foncier en zones tendues appelle des prêts plus importants en volume mais aussi en durées pour en étaler la charge. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission *Cohésion des territoires* au Sénat, constatait dans un rapport de 2019 sur les sources de financement du logement social que « le coût du foncier devient un problème d’une particulière intensité dans certains territoires » ⁽²⁾.

Cette augmentation tendancielle du prix du foncier va être accentuée par les futures restrictions liées à la limitation de l’artificialisation des sols. Ainsi, le projet de loi Climat & Résilience, dans sa version adoptée par l’Assemblée nationale, prévoit de diviser par deux le rythme d’artificialisation des sols d’ici 2030. La direction générale du Trésor, dans une note datée de juin 2020, annonçait déjà : « la rareté du foncier nu constructible, observée dans certaines zones en excès de demande, s’amplifiera à mesure que seront mises en œuvre les politiques de lutte contre l’artificialisation des sols » ⁽³⁾.

(1) « *Ownership incentives and housing affordability : evidence from France* », mars 2021, Sylvain Chareyron, Tidiane Ly et Yohann Trouvé-Sargison.

(2) *Rapport d’information n° 731 de M. Philippe Dallier, déposé le 18 septembre 2019 – « Sur les sources de financement du logement social ».*

(3) *Trésor-Éco, n° 261, juin 2020 – La construction et la rénovation des logements privés en France.*

Des efforts ont été faits depuis 2017 pour limiter la hausse du prix du foncier : le Gouvernement a par exemple cherché, dans les dernières lois de finances, à valoriser le produit du bail réel solidaire (BRS). Ce mécanisme dissocie le foncier du bâti : les acquéreurs sont propriétaires du logement mais pas du terrain, et verse une redevance correspondant au droit d'occupation du terrain. Les acquéreurs doivent respecter un certain plafond de ressources et le prix du logement lors de la revente est également encadré, ce qui limite la spéculation. La dissociation du foncier permet de diminuer le prix d'achat de 15 à 30 % selon les territoires. L'article 14 de la loi de finances pour 2021 a ainsi étendu le taux réduit de TVA de 5,5 % à l'ensemble des livraisons d'immeubles réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire. Le BRS concerne cependant un segment très réduit de l'offre de logements : des efforts supplémentaires doivent donc être faits.

Le rapporteur spécial, au-delà des observations formulées dans le rapport IGF, s'inquiète également du potentiel transfert des logements sociaux vers les logements libres et intermédiaires : les primo-acquéreurs et les investisseurs Pinel, dont les prix de sortie de logements sont plus élevés, financent indirectement les logements sociaux, dont les prix de sortie sont fixés. Ce biais pourrait être réglé en rehaussant le niveau des aides à la pierre pour les logements sociaux.

B. RELANCER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SANS S'APPUYER SUR LES DÉPENSES FISCALES

Le ralentissement de la construction de logements, malgré un soutien budgétaire et fiscal important de la puissance publique, doit conduire à une évolution du modèle actuel de financement des logements. Les annonces du Premier ministre sur la relance de la construction vont dans la bonne direction.

1. L'investissement budgétaire annoncé le 17 mai doit être salué

Le 17 mai 2021, le Premier ministre a annoncé plusieurs mesures pour « relancer la construction durable de logements dans les territoires » ⁽¹⁾ pour un engagement budgétaire d'un milliard d'euros en faveur du logement neuf :

– **l'enveloppe du fonds friches**, dispositif du plan France Relance dédié au recyclage des friches polluées, va être abondée à hauteur de 350 millions d'euros, portant son montant total à 650 millions d'euros ;

– **l'aide versée aux maires menant des opérations de densification**, également prévue dans le plan de relance avec un budget de 350 millions d'euros, sera bonifiée de 50 % pour les permis de construire de transformation de bureaux en logements, pour un coût supplémentaire estimé de 10 millions d'euros ;

(1) Dossier de presse du Premier ministre Jean Castex, le 17 mai 2021.

– **une stratégie nationale d’innovation au bénéfice de solutions pour la ville durable et les bâtiments innovants**, déclinée en trois axes, sera dotée de 675 millions d’euros, dont 305 millions d’euros attribués après un appel à candidatures pour créer un réseau national de démonstrateurs urbains : ces crédits viennent du PIA 4.

Une commission, présidée par François Rebsamen, maire de Dijon, a été installée par le Premier ministre pour étudier les freins à la construction de logements du point de vue des collectivités. Elle devra remettre ses conclusions en septembre.

Le rapporteur salue les engagements budgétaires annoncés par le Premier ministre. Il invite à les accompagner de changements plus structurels.

2. Il doit s’accompagner de mesures plus structurelles

Le constat réalisé sur les dépenses fiscales doit conduire à un changement structurel : le constat dressé par le Sénat en 2013 lors de la transformation du Duflo en Pinel demeure : « le dispositif « Pinel » ne produira qu’un effet conjoncturel susceptible de créer par la suite une nouvelle chute du nombre de constructions et tendant, dès lors, à prolonger la « perfusion fiscale » qu’aucun Gouvernement ne prend le risque de « débrancher ». À l’heure où les taux d’intérêt sont historiquement bas, il est bien regrettable que la construction de logements ne progresse pas »⁽¹⁾.

Si une suppression pure et simple est difficilement envisageable, le statu quo n’est pas non souhaitable. La diminution progressive des taux de la réduction d’impôt est un premier pas, mais il est cependant essentiel d’avancer en parallèle sur les solutions alternatives aux dépenses fiscales. Le rapporteur souhaite évoquer ici trois pistes.

- *Favoriser la participation des investisseurs institutionnels*

Le rapporteur spécial souhaite relancer l’investissement des investisseurs institutionnels (banques, assurances), qui ont une meilleure capacité de négociation des prix d’acquisition que les investisseurs particuliers, et peuvent donc maîtriser les effets inflationnistes.

Le rapport de l’IGF sur le dispositif Pinel propose ainsi un rééquilibrage entre bailleurs particuliers et institutionnels, notamment en assouplissant certaines rigidités qui persistent aujourd’hui pour les investisseurs institutionnels.

(1) <http://www.senat.fr/rap/14-108-2-1-1/14-108-2-1-11.html#toc11>.

Le bond des ventes en bloc observé au premier trimestre 2021 ⁽¹⁾, à hauteur de 57 %, serait le signe d'un retour des investisseurs institutionnels. Pour être confirmée, cette tendance doit être accompagnée par les pouvoirs publics.

- *Renouer avec les aides à la pierre pour la production de logement social*

Le rapporteur spécial est favorable à une réduction progressive du dispositif Pinel, à la seule condition que soit repensé le modèle économique de la construction de logements. En effet, lors d'une opération de construction de logement, la pratique montre que les collectivités territoriales fixent un prix limite d'acquisition pour la part sociale très éloigné du prix du marché. Cette regrettable pratique aboutit à faire peser le déséquilibre structurel de l'opération de logement social sur le reste de l'opération de construction. Cette technique a permis aux collectivités territoriales et à l'État de faire des économies budgétaires. Autrement écrit, le prix d'acquisition des accédants à la propriété ou des acteurs intentionnels acheteurs de logements intermédiaires comporte le déficit de l'opération HLM, ce qui constitue, pour eux, un surcoût structurel.

L'examen de quelques opérations de construction mixtes de logement, notamment en territoires tendus, réparties entre 1/3 HLM, 1/3 logements intermédiaires, et 1/3 d'accession à la propriété démontre l'existence de ces reports de prix de la part sociale et de la part de logements intermédiaires sur la part accession.

Les promoteurs baptisent ce report : « l'impôt palier ». Cet impôt palier est payé par les accédants à la propriété et les investisseurs « Pinel ».

Ce constat montre combien le modèle est à bout de souffle et génère des injustices. La première est de faire payer à un accédant à la propriété le surcoût de l'opération HLM : le bien acheté n'est donc pas au vrai prix puisqu'il comporte « l'impôt palier ». La seconde injustice est d'ordre fiscale puisque l'investisseur Pinel bénéficie, lui, d'un avantage fiscal qui neutralise peu ou prou cet « impôt palier ».

Sans revenir sur le principe des opérations mixtes qui sont génératrices de production de logements réglementés sous plafonds de ressources et de loyers, il faut s'interroger sur le retour des aides à la pierre pour le financement des opérations de logement social afin de mettre fin d'une part à « l'impôt palier » et d'autre part d'envisager la fin progressive du dispositif « Pinel » très coûteux pour l'État.

Le rapporteur est donc favorable au retour aux aides à la pierre pour équilibrer les opérations de financement de logement social, le déséquilibre de l'opération HLM devant être portée par la seule puissance publique.

(1) *Les Échos* daté du 26 mai 2021 – « Logement neuf : la pénurie d'offre fait grimper les prix hors de l'Île-de-France ».

Le rapporteur s'interroge aussi sur la nécessité, pour la puissance publique de se doter d'outils afin d'augmenter la transparence financière des opérations de promotion.

Recommandation n° 4 : repenser les modèles économiques de la construction de logements en envisageant le retour des aides à la pierre pour la construction de logement social et de logement intermédiaires.

- *Simplifier les documents d'urbanisme*

Le rapporteur spécial s'interroge enfin sur la nécessité pour les plans locaux d'urbanisme de définir les exigences de mixité sociale à l'échelle de la parcelle : ce maillage particulièrement fin complexifie certaines opérations et gagnerait peut-être à être revu.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mercredi 2 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. François Jolivet, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Cohésion des territoires ; Logement et hébergement d'urgence.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera également lisible prochainement en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Fédération nationale des sociétés anonymes et fondations d’HLM *

– M. Didier Poussou, directeur général

Ville de Paris

– Mme Blanche Guillemot, directrice du logement et de l’habitat

Bouygues immobilier *

– M. François Terrier, directeur général partenariats et grands comptes

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

– M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts de la Banque des territoires

– M. Pierre Laurent, directeur du développement de la direction des prêts de la Banque des territoires

– M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

Fonds national des aides à la pierre

– M. Jean-Paul Jeandon, président

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) *

– M. Pascal Boulanger, vice-président-trésorier

– M. Alexis Rouque, délégué général

– Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

Audition commune :

– Direction du budget

M. Medhi Aouat, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

– Direction générale du Trésor

M. Vincent Alhenc-Gelas, chef du bureau du financement du logement et d’activités d’intérêt général

Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF)

– M. Mazauric, directeur général

– Mme Sancerni, présidente du conseil d’administration

**Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
(DIHAL)**

- M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel
- M. Jérôme d'Harcourt, adjoint au délégué interministériel

ANAH

- Mme Valérie Mancret Taylor, directrice générale
- M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint

DGCS

- M. Jean-François Bourdais, adjoint au sous-directeur des affaires financières et de la modernisation
- Mme Marie-Elisabeth Hamon, adjointe à la cheffe de bureau des budgets et de la performance

Nexity *

- M. Cyril Ferrette, directeur général délégué immobilier résidentiel

**Contribution écrite de M. Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages**

**Déplacement dans la pension de famille située 14 boulevard de
Vaugirard et rencontre avec Florian Guyot, directeur général de l'association
Aurore et les équipes de la pension de famille**

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

SOURCES UTILISÉES

Rapport annuel de performances pour 2020, mission Cohésion des territoires

Note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2020, mission Cohésion des territoires

Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des ministères sociaux relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle

Cour des comptes, Rapport public annuel 2021

Cour des comptes, référé daté du 20 octobre 2020 – « La politique en faveur du « logement d'abord »

Référé de la Cour des comptes daté du 1er juin 2017 – « Les dépenses fiscales en faveur du logement »

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

Rapport d'information n° 731 de M. Philippe Dallier, déposé le 18 septembre 2019 – « Sur les sources de financement du logement social »

Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés, par Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et directeur de la Banque des territoires, mars 2021

Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel – Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable