

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA MISSION	
I. LE FINANCEMENT PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT DES ALLOCATIONS DE LOGEMENT FAMILIALES.....	9
II. EN DÉPIT DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DONT IL BÉNÉFICIERA, LE BUDGET DE LA MISSION RESTERA SOUS TENSION POUR L'ANNÉE 2016.....	10
A. DANS SA VERSION DÉPOSÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 NE PERMET PAS DE GARANTIR UNE EXÉCUTION SANS OUVERTURE DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES	10
B. L'ABONDEMENT DE 206 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 256 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	13
III. LES DÉPENSES FISCALES CONSTITUENT TOUJOURS UN AXE PRÉPONDÉRANT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	14
SECONDE PARTIE : PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	
I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » : LES MOYENS VIENDRONT PROBABLEMENT ENCORE À MANQUER L'AN PROCHAIN	18
A. MALGRÉ LES INDÉNIABLES EFFORTS BUDGÉTAIRES CONSENTIS, LE PROGRAMME 177 DEVRAIT CONNAÎTRE UNE NOUVELLE ANNÉE DE SUREXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	19
B. LES DIFFICILES RÉPONSES À DES BESOINS TOUJOURS PLUS IMPORTANTS.....	22
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UNE RÉFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT LIMITÉE POUR DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR TENDANCE HAUSSIÈRE	25
A. UNE PRÉVISION D'ÉQUILIBRE DU FNAL REPOSANT SUR DES MESURES D'ÉCONOMIES LIMITÉES.....	26
1. Des dépenses liées aux aides personnelles au logement qui n'ont cessé de progresser.....	26
2. Des mesures tendant à modifier les modalités d'attribution et de calcul des aides sans impact massif sur la dépense	29
B. UNE PRÉVISION BUDGÉTAIRE POUR 2016 DONT IL EST DÉJÀ PERMIS DE DOUBTER.....	33

C. UN NOUVEAU DISPOSITIF DE SÉCURISATION DES RISQUES LOCATIFS RÉSERVÉ À CERTAINES CATÉGORIES DE LOCATAIRES ET EXCLUSIVEMENT FINANCÉ PAR ACTION LOGEMENT	37
III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » : UN DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF ET BIENTÔT TOTAL DE L'ÉTAT ?	39
A. UN CHANGEMENT DE GOUVERNANCE POUR DES AIDES À LA PIERRE ESSENTIELLEMENT FINANCÉES PAR LES BAILLEURS SOCIAUX.....	40
B. LA PERSISTANCE D'UN FINANCEMENT INSTABLE ET PEU SÉCURISÉ DE L'ANAH	45
C. UN DISPOSITIF D'AIDE AUX « MAIRES BATISSEURS » BIENVENU MAIS À L'IMPACT LIMITÉ.....	49
IV. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES »	50
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	53
• ARTICLE 54 (Art. 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013) Affectation de recettes au Fonds national d'aide au logement	53
• ARTICLE 55 (Art. 93 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-2, L. 542-5-1, L. 755-21 et L. 834-4 du code de la sécurité sociale) Amélioration de la prise en compte de la situation financière des bénéficiaires d'aides personnelles au logement (APL)	59
• ARTICLE 55 bis (nouveau) (Art. L. 123-3, L. 129-2 et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation et article L. 1331-29 du code de la santé publique) Réaffectation à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) d'une partie des recettes issues des astreintes administratives encourues par les propriétaires dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne	76
• ARTICLE 55 ter (nouveau) (Art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation) Versement par l'État au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) des astreintes dues au titre du contentieux du DALO	80
• ARTICLE 55 quater (nouveau) (Art. L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale) Non éligibilité aux aides personnelles au logement des particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents assujettis à l'impôt annuel de solidarité sur la fortune	84
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 55 quater (nouveau) Rapport au Parlement sur la création d'une base de données interministérielle relative au logement	88
• ARTICLE 56 (Art. L. 302-9-1, L. 302-9-3, L. 302-9-4, L. 351-3, L. 435-1 [nouveau], L. 452-1-1 et L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation) Création et financement du Fonds national des aides à la pierre (Fnap)	90
• ARTICLE 56 bis (nouveau) (Art. L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation) Déduction de l'assiette de la part variable de la cotisation additionnelle à la CGLLS des sommes perçues par les organismes HLM au titre de leur dispositif de mutualisation financière	102
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	109
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	111
EXAMEN EN COMMISSION	125
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	137

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Égalité des territoires et logement » connaît une augmentation de 32,26 % en autorisations d'engagement et 33,46 % en crédits de paiement, pour atteindre respectivement **18,15 milliards d'euros** et **17,89 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances tel que déposé à l'Assemblée nationale.

Cette hausse s'explique principalement par le **transfert à l'État du financement de l'allocation de logement familiale**, qui constitue l'une des trois aides personnelles au logement et qui était jusqu'à présent couverte par la branche famille de la sécurité sociale. Cette budgétisation, équivalant à 4,7 milliards d'euros, est réalisée en compensation de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité. Déjà, à ce titre, une opération de « rebudgétisation » du financement du Fonds national d'aide au logement (Fnal) avait été réalisée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, à hauteur de 5,7 milliards d'euros.

Désormais, les **trois aides personnelles au logement sont donc financées par le Fnal, ce qui a le mérite de la clarification.**

2. Les crédits inscrits au titre de la mission, qui couvrent pour l'essentiel des **dépenses inéluctables ou de guichet** (hébergement d'urgence et veille sociale, aides personnelles au logement), ont fait l'objet d'**abondements supplémentaires** au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale, à hauteur de **206 millions d'euros en autorisations d'engagement et 256 millions d'euros en crédits de paiement** ainsi répartis :

- 96 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de couvrir les besoins liés à l'engagement de la France pour accueillir plus de 30 000 réfugiés d'ici à 2017, sur les programmes 177 et 109 ;

- 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement pour renforcer le financement des aides à la pierre par l'État sur le programme 135.

En seconde délibération, 10 millions d'euros ont par ailleurs été ajoutés en conséquence d'un amendement tendant à réduire le champ d'application d'une mesure d'économie au titre des aides personnelles au logement.

3. Malgré ces crédits supplémentaires, **il est permis de penser que la mission devrait, comme c'est le cas depuis plusieurs années, connaître d'importantes tensions et se trouver en surexécution.** En effet, les crédits prévus ne seront très probablement pas suffisants, tant dans le domaine de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence que des aides personnelles au logement qui représentent à elles seules 18,2 milliards d'euros.

4. **Les dépenses fiscales s'élèvent encore à 12 milliards d'euros pour 2016** (- 3,6 % par rapport à 2015), avec à la fois certains dispositifs éteints qui voient leurs effets considérablement réduits et d'autres qui montent en charge, à l'instar du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Duflot » devenu « Pinel », qui passe de 85 millions d'euros à 240 millions d'euros entre 2015 et 2016.

5. Le **programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » bénéficie, une nouvelle fois, de crédits supplémentaires, avec **1,44 milliard d'euros** inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une **augmentation de 5,5 %** par rapport à 2015. 69,85 millions d'euros s'y sont, par ailleurs, ajoutés en première lecture à l'Assemblée nationale, au titre de l'accueil de réfugiés.

Tout en se félicitant des efforts consentis pour augmenter des crédits systématiquement sous-évalués chaque année, il apparaît que **la prévision pour 2016 est d'ores et déjà inférieure à l'exécution prévue à la fin de l'année 2015**, alors même que l'arrivée de demandeurs d'asile devrait se poursuivre. À n'en pas douter, **les crédits viendront à manquer**.

6. Le **programme 109** « Aide à l'accès au logement » ne comprend quasiment plus que des crédits destinés aux aides personnelles au logement, avec **15,4 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, correspondant à plus de 85 % de l'enveloppe globale allouée à la mission.

En progression de 25 % entre 2004 et 2013, les **aides personnelles au logement** constituent un **poste de dépenses très important** pour l'État, correspondant à plus de **18,2 milliards d'euros prévus en 2016**. Certes, plusieurs mesures d'économies sont proposées par le Gouvernement, à l'**article 55** du projet de loi de finances. Elles ne représentent toutefois que 185 millions d'euros pour l'année 2016, loin des ambitions initiales du Gouvernement, auxquels s'ajouteront une quarantaine de millions d'euros du fait d'une économie de « poche », la troncature du montant des aides à l'euro inférieur.

Votre rapporteur spécial est **favorable à l'essentiel des mesures proposées, en particulier la dégressivité des aides** au-delà d'un certain plafond de loyer, qu'il avait lui-même préconisé par le passé et qui devrait permettre de lutter contre les cas les plus flagrants d'effet inflationniste.

Il propose également d'aller plus loin, en **introduisant le principe d'un taux d'effort minimal des ménages**, net de l'aide versée, qui tiendrait compte de leur composition familiale, du loyer ou du remboursement de prêt acquitté et des revenus perçus.

Votre rapporteur spécial souhaite également **demander un rapport au Gouvernement sur les modalités d'établissement d'une base de donnée sur les logements**, commune aux caisses d'allocations familiales, au ministère du logement et à la direction générale des finances publiques, qui permettrait notamment de lutter contre la fraude ou encore d'envisager d'autres réformes telles que l'introduction d'un plafond de loyer au mètre carré ou encore d'un plafond de surface par occupant.

7. Malgré leur montant élevé, il semble **difficile d'imaginer que les crédits inscrits pour le financement des aides personnelles au logement ne suffisent à couvrir les besoins de l'année 2016**. Pour mémoire, les prévisions sont, depuis 2008, systématiquement inférieures à l'exécution constatée. À cela s'ajoute la **dette des années passées vis-à-vis des organismes liquidateurs des aides**, qui devrait encore augmenter d'ici la fin de l'année et pourrait **atteindre 215 millions d'euros**.

Pour réduire le poids de la dépense liée aux aides personnelles au logement pour l'État, l'**article 54** du projet de loi prévoit de maintenir une participation exceptionnelle de 100 millions d'euros d'Action logement au Fnal ainsi que de lui attribuer le produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions de terrains bâtis de plus de 50 000 euros, à hauteur de 45 millions d'euros. Ces deux ressources constituent toutefois des contributions très modestes au regard du financement recherché.

8. Le **programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » a connu une importante évolution en première lecture à l'Assemblée nationale. En effet, il était **initialement marqué par la baisse des crédits de paiement**, continue depuis plusieurs années, au titre des aides à la pierre, **avec seulement 100 millions d'euros inscrits** pour 2016, pour 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et un fonds de concours à hauteur de 270 millions d'euros.

Toutefois, un **abondement de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement** a été voté par l'Assemblée nationale, portant ainsi les crédits du programme à 646 millions d'euros en AE et 436 millions d'euros en CP.

Ces **crédits supplémentaires, bienvenus pour le secteur, ne sauraient pour autant cacher le fait que les crédits de l'État ne constituent plus l'essentiel du financement des aides à la pierre**. Celui-ci repose principalement sur les bailleurs sociaux, avec 270 millions d'euros de fonds de concours attendus qui sont essentiellement issus de leurs cotisations à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). En outre, le projet de loi de finances prévoit par ailleurs un prélèvement sur la trésorerie de cette dernière à hauteur de 100 millions d'euros au profit de l'État.

Compte tenu de l'importance que revêt désormais le financement des aides à la pierre par la voie du fonds de concours, **votre rapporteur spécial se satisfait plutôt de la création du Fonds national des aides à la pierre** prévu à l'**article 56** du projet de loi de finances. Il devrait en particulier **permettre aux bailleurs sociaux d'être pleinement associés aux décisions** concernant l'utilisation des crédits et à la politique de programmation des logements sociaux, d'autant qu'ils seront représentés à parité avec l'État au sein du conseil d'administration de l'établissement public.

9. La question de la **soutenabilité financière de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) reste posée** encore une fois cette année, compte tenu de son financement incertain et peu sécurisé et malgré l'augmentation constatée depuis plusieurs mois des recettes issues des mises aux enchères de quotas carbone.

Le financement du Fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart), assuré dans le cadre du programme d'investissement d'avenir et qui complète les aides de l'agence dans le cadre du programme « Habiter mieux », doit également être assuré pour 2016.

10. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur spécial **a proposé à la commission des finances de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission**.

Au 10 octobre 2015, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, seules 21 % des réponses portant sur la mission « Égalité des territoires et logement » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA MISSION

Avec 18,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 17,9 milliards d'euros en crédits d'engagement (CP), dans sa version déposée à l'Assemblée nationale, la mission « Égalité des territoires et logement » connaît une **augmentation de respectivement 32,3 % et 33,5 % de ses crédits**, en raison principalement de la **budgétisation de l'allocation de logement familiale (ALF)** qui était jusqu'à présent financée par la branche famille de la sécurité sociale.

I. LE FINANCEMENT PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT DES ALLOCATIONS DE LOGEMENT FAMILIALES

Dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, le projet de loi de finances pour 2016 poursuit l'évolution engagée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015 et prévoit de transférer à l'État le financement de l'allocation de logement familiale (ALF) jusqu'à présent assuré par la branche famille de la sécurité sociale.

La loi de finances initiale pour 2015 avait en effet déjà procédé à la « rebudgétisation » d'une partie du financement des aides personnalisées au logement afin de compenser pour le Fonds national d'aide au logement (Fnal) la perte de recettes due à la suppression d'une partie des cotisations employeurs « famille ». **5,7 milliards d'euros supplémentaires** avaient ainsi été prévus dans le budget de la mission.

4,7 milliards d'euros supplémentaires sont prévus pour 2016 au titre de la « budgétisation » du financement de l'ALF, **ce qui fera passer la subvention d'équilibre versée par l'État au Fnal de 11 milliards d'euros** (dans le projet de loi de finances pour 2015) **à 15,4 milliards d'euros** (projet de loi de finances pour 2016), compte tenu des mesures d'économies réalisées par ailleurs. Cette subvention représente désormais **99,9 %** des crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission.

L'ensemble des aides personnelles au logement – aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS) – **seront ainsi financées par le Fnal**.

Comme l'an dernier, votre rapporteur spécial considère que cette « budgétisation » de l'ALF a le **mérite d'unifier et de clarifier les modalités de financement des aides personnelles au logement**. Il espère surtout que cette évolution permettra de mieux appréhender les besoins.

II. EN DÉPIT DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DONT IL BÉNÉFICIERA, LE BUDGET DE LA MISSION RESTERA SOUS TENSION POUR L'ANNÉE 2016

A. DANS SA VERSION DÉPOSÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 NE PERMET PAS DE GARANTIR UNE EXÉCUTION SANS OUVERTURE DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

La mission « Égalité des territoires et logement » connaît une **augmentation de 32,3 % en autorisations d'engagement (AE) et 33,5 % en crédits de paiement (CP)**, pour atteindre respectivement **18,2 milliards d'euros et 17,9 milliards d'euros**.

Cette hausse est principalement liée au **transfert de la branche famille de la sécurité sociale à l'État du financement de l'allocation de logement familiale (ALF) qui vient d'être présenté, sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » qui voit dès lors ses crédits augmenter de plus de 40 %, pour atteindre 15,4 milliards d'euros**.

De même, le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** bénéficie de **74,4 millions d'euros supplémentaires**, correspondant à **une hausse de 5,5 %** du budget alloué par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Le Gouvernement tente ainsi de couvrir les besoins, toujours plus grands d'année en année, de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence.

Le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** enregistre en 2016 une nouvelle baisse de ses autorisations d'engagement (- 8,2 %) tandis que ses **crédits de paiement augmentent de 2,3 %**.

Cette évolution des crédits de paiement cache en réalité deux tendances distinctes. D'un côté, **la participation de l'État au financement du logement social ne cesse de se réduire** puisque les crédits de paiement consacrés aux aides à la pierre passent de 150 millions d'euros en 2015 à **100 millions d'euros** en 2016. De l'autre, le programme 135 dispose de **60 millions d'euros en CP** (contre 15 millions d'euros en CP en 2015) afin de financer le dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logement, appelée **aide aux « maires bâtisseurs »**.

**L'évolution des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement »
entre 2015 et 2016**

		Exécution 2014 (sans le programme 147 « politique de la ville »)	LFI 2015	PLF 2016	Évolution LFI 2015/ PLF 2016
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*	Autorisations d'engagement	1 470 336 500	1 365 960 333	1 440 378 647	5,45 %
	Crédits de paiement	1 469 242 068	1 365 960 333	1 440 378 647	5,45 %
Programme 109 Aide à l'accès au logement	Autorisations d'engagement	5 192 617 471	10 984 317 723	15 401 985 265	40,22 %
	Crédits de paiement	5 192 617 471	10 984 317 723	15 401 985 265	40,22 %
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	Autorisations d'engagement	469 644 033	598 230 043	546 091 473	-8,72 %
	Crédits de paiement	514 024 929	279 630 043	286 091 473	2,31 %
Programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires et du logement**	Autorisations d'engagement		777 192 852	765 280 578	-1,53 %
	Crédits de paiement		777 192 852	765 280 578	-1,53 %
Total mission (projet de loi déposé à l'Assemblée nationale)	Autorisations d'engagement	7 132 598 004	13 725 700 951	18 153 735 963	32,26 %
	Crédits de paiement	7 175 884 468	13 407 100 951	17 893 735 963	33,46 %

* Le libellé de ce programme a été modifié dans le cadre du PLF 2016 (initialement programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »).

** La mission « Égalité des territoires et logement » comprend un programme « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » exclusivement consacré aux effectifs et à l'essentiel des crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement. En gestion, ces crédits et effectifs sont intégralement transférés dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances pour 2015 et le projet annuel de performances pour 2016

Les crédits de la mission, tels qu'issus du projet de loi de finances déposé devant le Parlement, respectent **le plafond de la programmation pluriannuelle**, enregistrant même une réduction de - 2,4 % de ses crédits tandis

que ceux du budget général (hors missions « Relations avec les collectivités territoriales ») augmentent de 0,2 %.

Respect de la programmation pluriannuelle des crédits de paiement de la mission « Égalité des territoires et logement » (hors remboursements et dégrèvement, charge de la dette et contributions au CAS « Pensions »)

(en millions d'euros)

Mission	PLF 2016 au format de la LPFP 2016*	LPFP 2016	Écart LPFP 2016/ PLF 2016 (en millions d'euros)	Écart LPFP 2016/ PLF 2016 en %
Égalité des territoires et logement	12 990	13 315	- 325	- 2,4 %
Total missions du budget général hors mission « relations avec les collectivités territoriales »	208 911	208 431	480	0,2 %

*avant mesures de périmètre et mesures de transfert. Le calcul ne tient notamment pas compte du transfert à l'État du financement de l'allocation de logement familiale (ALF) pour 4,7 milliards d'euros.

Source : Commission des finances

Toutefois, **cette budgétisation initiale** de la mission « Égalité des territoires et logement » **ne permet pas de garantir que la totalité des besoins seront effectivement couverts**. En effet, depuis plusieurs années, des crédits supplémentaires doivent systématiquement être accordés au moyen de décrets d'avance et de lois de finances rectificatives de fin d'année.

L'année 2016 risque de ne pas échapper à cette tendance, dans la mesure où, comme votre rapporteur spécial le mettra en évidence dans la suite du présent rapport, **les crédits prévus ne seront très probablement pas suffisants**, tant dans le domaine de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence¹, malgré les efforts indéniablement consentis, que pour le financement des aides personnelles au logement².

Du reste, les mesures proposées par le Gouvernement pour réduire le coût de ces dernières, d'environ **200 millions d'euros** en 2016, ne sont pas à la hauteur des enjeux lorsque l'on sait qu'elles représentent un montant de **plus de 18 milliards d'euros**.

¹ Cf. le I de la deuxième partie du présent rapport.

² Cf. le II de la deuxième partie du présent rapport.

B. L'ABONDEMENT DE 206 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 256 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a abondé la mission, en première lecture :

- d'une part, de **96,02 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) au titre de **l'engagement de la France à accueillir plus de 30 000 réfugiés d'ici 2017** ;

- d'autre part, de **100 millions d'euros** en AE et de **150 millions d'euros** en CP pour le **financement des aides à la pierre**, comme s'y était engagé le Président de la République au congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH) le 24 septembre dernier.

En seconde délibération, 10 millions d'euros ont par ailleurs été **ajoutés** en AE et en CP afin de tenir compte d'une modification apportée à la réforme des aides personnelles au logement prévue à l'article 55 du présent projet de loi de finances¹.

L'évolution des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement »

(en euros)

		LFI 2015	PLF 2016	Évolution LFI 2015/ PLF 2016
Total mission (projet de loi déposé à l'Assemblée nationale)	Autorisations d'engagement	13 725 700 951	18 153 735 963	32,26 %
	Crédits de paiement	13 407 100 951	17 893 735 963	33,46 %
Total mission (projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale)	Autorisations d'engagement	13 725 700 951	18 359 755 963	33,76 %
	Crédits de paiement	13 407 100 951	18 149 755 963	35,37 %

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances pour 2015 et le projet annuel de performances pour 2016

S'agissant de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en faveur de l'accueil de réfugiés, **l'amendement adopté a le mérite de prévoir des crédits supplémentaires pour une dépense attendue et alors que les**

¹ Cf. le A du II de la seconde partie du présent rapport et le commentaire de l'article 55 du présent projet de loi de finances.

programmes concernés (177 et 109) sont déjà très sollicités et fréquemment en surexécution. Pour autant, rien ne garantit qu'ils seront suffisants.

Compte tenu de ces modifications, **les efforts d'économie de la mission au regard de la programmation pluriannuelle se trouvent fortement entamés**, avec un écart de seulement **120 millions d'euros** (au lieu des 325 millions d'euros initialement prévus) en 2016.

III. LES DÉPENSES FISCALES CONSTITUENT TOUJOURS UN AXE PRÉPONDÉRANT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La mission compte toujours un montant important de dépenses fiscales, avec **12 milliards d'euros** prévus pour 2016, dont la quasi-totalité est concentrée sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

Ces dépenses fiscales devraient toutefois être **réduites d'environ 500 millions d'euros entre 2015 et 2016.**

Certes, certaines dépenses fiscales montent en charge. Ainsi en est-il en particulier du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire prévu à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, dit dispositif « Duflot » devenu « Pinel », qui prend de l'ampleur avec une dépense passant de 85 millions d'euros en 2015 à **240 millions d'euros** en 2016.

Mais, à l'inverse, certains dispositifs éteints verront leurs effets sur la dépense fiscale annuelle considérablement réduits. Ainsi en sera-t-il du crédit d'impôt applicable aux intérêts d'emprunts supportés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale, qui ne devrait plus correspondre qu'à une dépense de **360 millions d'euros** en 2016 contre 770 millions d'euros en 2015 et 1,2 milliard d'euros en 2014.

Le poids de certains dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif devrait également diminuer, à l'instar des deux dispositifs « Robien » (**130 millions d'euros** en 2016 contre 210 millions d'euros en 2015).

Dépenses fiscales liées à la mission

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État			
Programme	2014	2015	2016
177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes défavorisées	45	45	45
109 Aides à l'accès au logement	65	65	65
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	12 840	12 246	11 797
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	12 950	12 356	11 907
Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l'État			
Programme	2014	2015	2016
177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes défavorisées	0	0	0
109 Aides à l'accès au logement	33	36	38
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	87	83	85
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	120	119	123
Total général	13 070	12 475	12 030

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2016

Il convient néanmoins de noter que **certaines dépenses fiscales vont se trouver renforcées** dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances pour 2016.

Ainsi en sera-t-il en particulier du **prêt à taux zéro (PTZ)** qui devait, en vertu de l'article 41 du projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale, être **ouvert à l'ensemble des opérations d'acquisition de logements dans l'ancien avec travaux et situés en zone C** (« zone géographique ne se caractérisant pas par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements »). Cette évolution du dispositif n'aurait dû, en principe, entraîner aucun coût pour l'État.

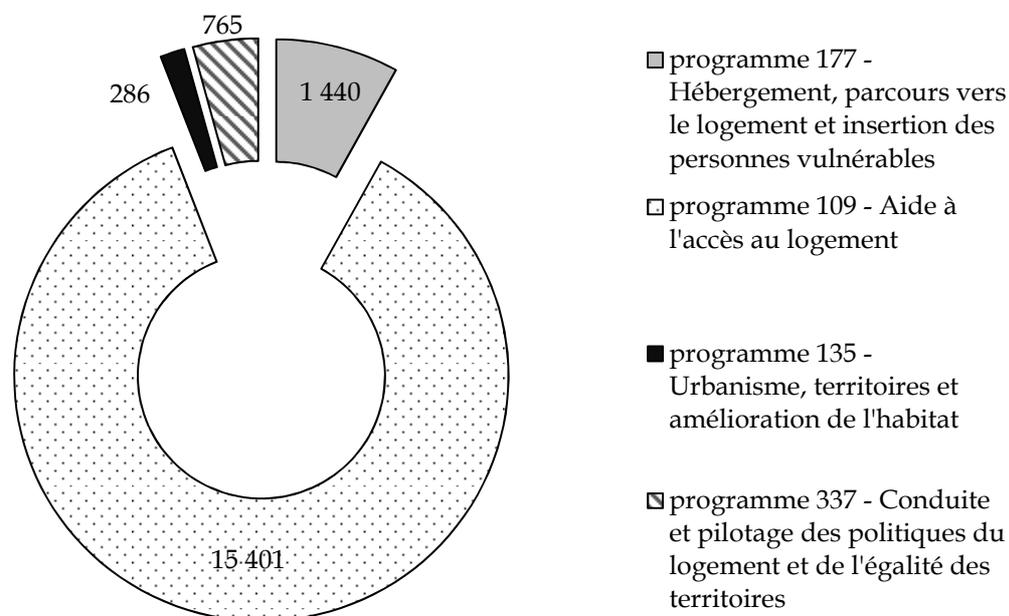
Toutefois, un **amendement** du Gouvernement a, depuis, été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, afin de renforcer encore davantage le PTZ en l'étendant aux opérations réalisées dans l'ancien avec travaux **sur l'ensemble du territoire national**, en augmentant les plafonds de ressources pour en bénéficier ainsi que le montant du prêt servi. En conséquence, le plafond de dépense générationnelle devrait augmenter de **1,1 milliard d'euros**, pour atteindre **2,1 milliards d'euros**. Si ce dispositif n'aura pas d'impact budgétaire sur 2016, il augmentera inévitablement le coût de cette dépense fiscale à compter de 2017.

SECONDE PARTIE : PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

Compte tenu de la budgétisation des aides personnelles au logement, les crédits de la mission se concentrent désormais à **86 % sur le programme 109** « Aide à l'accès au logement », dont la quasi-totalité des crédits correspondent à la part du financement par l'État desdites aides personnelles au logement (99,9 % du programme).

Répartition des crédits de paiement par programmes de la mission

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2016

I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » : LES MOYENS VIENDRONT PROBABLEMENT ENCORE À MANQUER L'AN PROCHAIN

Pour mémoire, le programme 177, qui a été rebaptisé « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »¹, est exécuté sous l'autorité du ministre de l'égalité des territoires et du logement mais a pour responsable le directeur général de la cohésion sociale qui relève du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Cette année encore, les crédits consacrés au programme 177 **augmentent de 5,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, **pour atteindre 1,44 milliard d'euros**.

Évolution des crédits par actions du programme (AE=CP)

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2016/2015
11 - Prévention de l'exclusion	59 984 838	60 520 000	0,89 %
12 - Hébergement et logement adapté	1 289 916 653	1 369 700 000	6,19 %
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	16 058 842	10 158 647	-36,74 %
Total	1 365 960 333	1 440 378 647	5,45 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2016

L'exonération d'impôt sur le revenu des allocations, des indemnités et des prestations d'assistance et d'assurance reste l'unique dépense fiscale sur impôt d'État rattachée à ce programme et son coût devrait demeurer stable à **45 millions d'euros** pour 2016.

¹ Auparavant, il s'agissait du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

A. MALGRÉ LES INDÉNIABLES EFFORTS BUDGÉTAIRES CONSENTIS, LE PROGRAMME 177 DEVRAIT CONNAÎTRE UNE NOUVELLE ANNÉE DE SUREXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Après une hausse de 92 millions d'euros en 2014 et de 50 millions d'euros en 2015, le projet de loi de finances pour 2016 propose une nouvelle fois **d'abonder le programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » **de 74,5 millions d'euros supplémentaires**. En particulier, l'action 12 « Hébergement et logement adapté » bénéficie d'une enveloppe de 80 millions d'euros principalement consacrés à la couverture des besoins toujours plus importants en termes d'hébergement d'urgence et de veille sociale.

Il convient de rappeler qu'au cours des années passées, le présent programme a connu une **sur-exécution chronique de ses crédits** et que cette tendance s'est poursuivie au cours de l'année 2015.

Ainsi, après 194 millions d'euros de crédits supplémentaires ouverts en 2013 (par deux décrets d'avance), l'année 2014 avait été marquée par un abondement du programme à hauteur de 153,8 millions d'euros en AE et 154,3 millions d'euros en CP (par deux décrets d'avance et la loi de finances rectificative de fin d'année), malgré la hausse importante de crédits dont il avait fait l'objet dans le cadre du projet de loi de finances initiale.

Concernant 2015, ainsi que votre rapporteur spécial l'avait annoncé dans son rapport de l'an dernier en indiquant qu'au moins 100 millions d'euros viendraient à manquer¹, un décret d'avance du 23 octobre 2015² a effectivement ouvert **130 millions d'euros supplémentaires** sur le programme 177, dans le but de couvrir des dépenses de veille sociale et d'hébergement d'urgence.

Lors de l'examen de ce décret par votre commission des finances, qui en avait été saisie pour avis, le rapporteur général avait souligné la « *banalisation du recours au décret d'avance pour financer des dépenses imprévues, mais pas imprévisibles* », précisant que « *le Gouvernement lui-même [reconnaissait] que les besoins réellement apparus en cours d'année ne se [montaient] qu'à 30 millions d'euros, les 100 millions d'euros restant [résultant] simplement de l'écart entre l'exécution 2014 et la budgétisation initiale pour 2015* » !

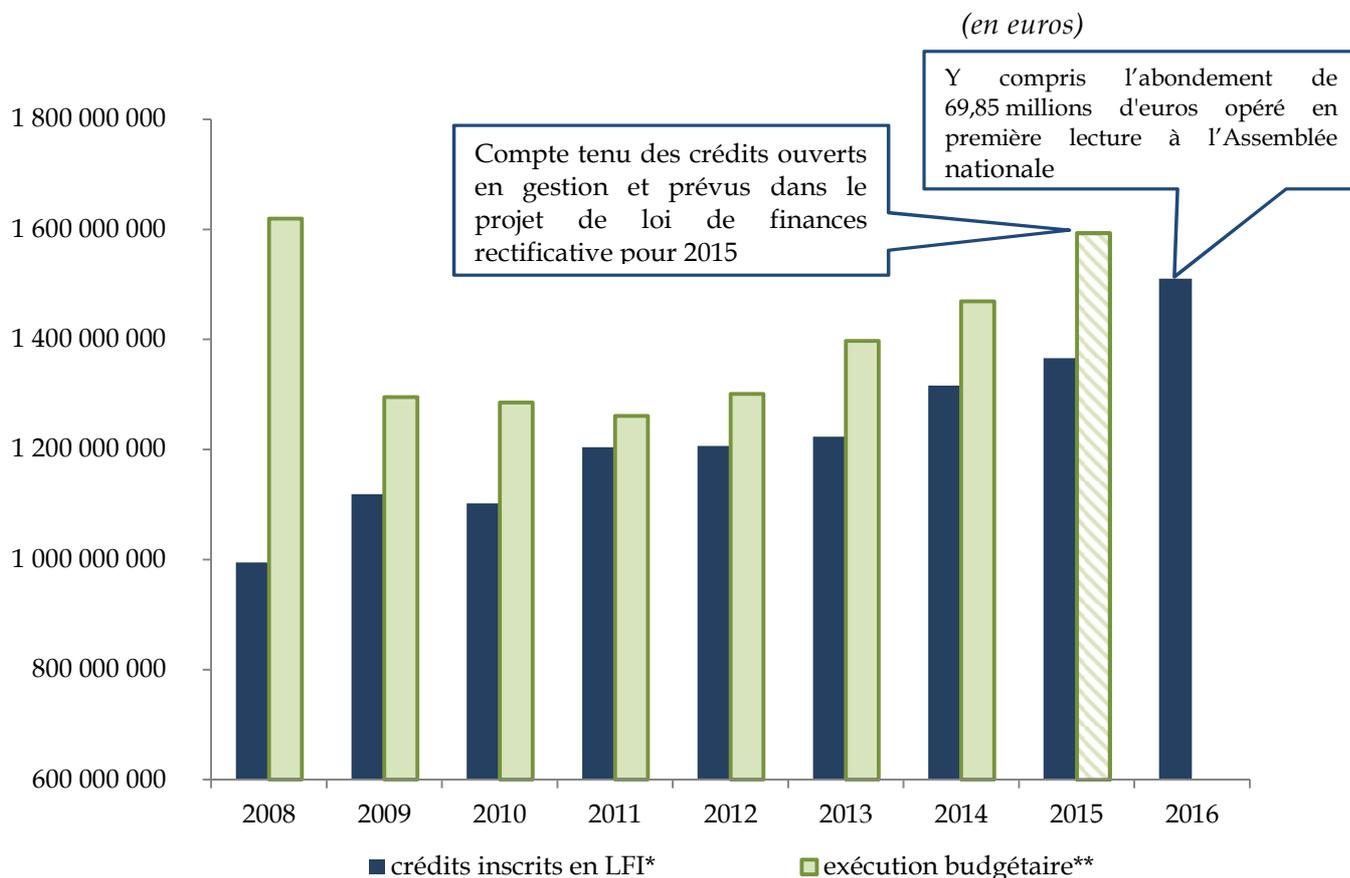
En outre, le projet de loi de finances rectificative pour 2015, en cours d'examen par le Parlement, prévoit l'ouverture de **53,6 millions d'euros supplémentaires**, tendant à couvrir les dépenses liées au remboursement de la part de l'État de l'allocation de logement temporaire (ALT) à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), les crédits initialement prévus à ce titre ayant été redéployés vers les dispositifs d'hébergement d'urgence en cours de gestion.

¹ En effet, l'enveloppe initiale, fixée à 1,366 milliard d'euros, était inférieure à l'exécution 2013 (1,396 milliard d'euros à périmètre constant, c'est-à-dire hors action 04 « Rapatriés ») et les besoins sur 2014 étaient d'un montant déjà bien plus élevé. En outre, rien ne justifiait d'être plus optimiste pour l'année 2015, compte tenu du contexte économique et social que connaît notre pays.

² Décret n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Enfin, 40,1 millions d’euros en AE et en CP sont également prévus pour être ouverts sur le programme 177 dans le cadre d’un décret d’avance dont le projet a été soumis à votre commission des finances.

Évolution des crédits du programme 177 entre 2008 et 2016



* Jusqu’à la loi de finances initiale pour 2012, le programme 177 couvrait les dépenses liées à l’aide alimentaire (qui représentait 22,8 millions d’euros en LFI 2012) transférée à compter de la LFI 2013 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » qui relève de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

** Pour 2015, l’exécution budgétaire constitue une prévision, compte tenu des crédits ouverts, y compris dans le cadre du décret d’avance du 23 octobre 2015, du projet de décret d’avance qui vient d’être soumis à votre commission des finances, et du projet de loi de finances rectificative pour 2015 actuellement en cours d’examen par le Parlement.

Source : commission des finances du Sénat

Compte tenu de ce contexte, **votre rapporteur spécial ne peut donc que se satisfaire des efforts consentis par le Gouvernement sur ce programme pour 2016.**

Pour autant, il lui paraît d’ores et déjà **acquis qu’une nouvelle fois, les crédits inscrits en loi de finances initiale, y compris en comptabilisant l’abondement de 69,85 millions d’euros adopté par l’Assemblée nationale, ne suffiront pas à couvrir les besoins de l’année 2016.**

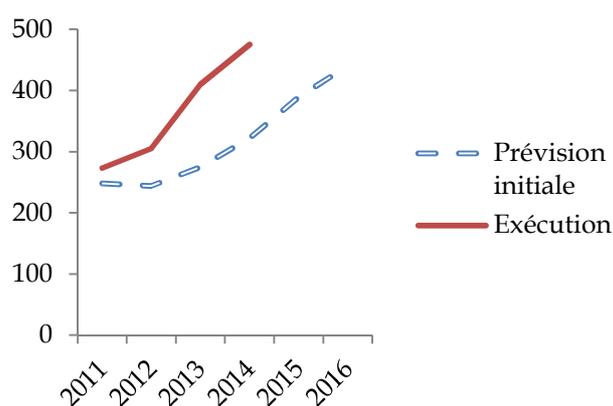
En effet, l'enveloppe de **1,51 milliard d'euros** prévue par le présent projet de loi s'avère déjà inférieure de près de 85 millions d'euros aux crédits ouverts en 2015 (1,59 milliard d'euros).

Malgré les 79,8 millions d'euros supplémentaires prévues sur l'action 12 « Hébergement et logement adapté », **l'insuffisance des crédits pour l'année 2016 semble encore plus évidente s'agissant de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence.**

En effet, le projet annuel de performances ne prévoit **que 440 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence.** Pourtant, en 2014, la dépense dans ce secteur s'était élevée à 475,2 millions d'euros, et en 2015, elle devrait être encore plus importante compte tenu de l'enveloppe de 389 millions d'euros initialement prévue et des crédits ouverts dans le cadre des décrets d'avance et du projet de loi de finances rectificative mentionnés *supra*.

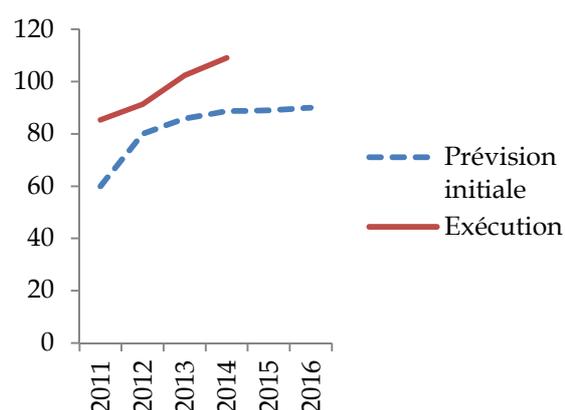
Évolution des crédits d'hébergement d'urgence

(en euros)



Évolution des crédits de veille sociale

(en euros)



Source : commission des finances

Le constat est le même s'agissant de la **veille sociale** : seuls 90 millions d'euros en AE=CP sont prévus alors qu'en 2014, 109 millions d'euros avaient été dépensés.

En première lecture à l'Assemblée nationale, l'amendement tendant à **abonder le programme de 69,9 millions d'euros en AE et en CP** a tiré les conséquences des décisions du Conseil européen de septembre 2015 au cours duquel la France s'est engagée à accueillir 30 784 demandeurs d'asile d'ici 2017, dont, selon une répartition prévisionnelle, 14 392 en 2016 (1 000 en 2015 et 15 392 en 2017)¹.

¹ L'amendement prévoit également un complément de 26,17 millions d'euros en AE et CP pour le programme 109 « Aide à l'accès au logement » pour financer les aides personnelles au logement susceptibles d'être servies aux réfugiés. Cf. le II de la présente seconde partie.

Cet apport supplémentaire de crédits a certes le mérite de prévoir, dès le budget initial, une enveloppe destinée à couvrir à l'échelle de la France les besoins d'ores et déjà identifiés dans le cadre de la gestion de la crise migratoire que connaît notre continent.

Pour autant, **cela ne change rien au fait que les crédits « de base » inscrits dans le projet de loi de finances initiale, hors accueil exceptionnel de réfugiés, semblent d'ores et déjà estimés *a minima* et que les moyens viendront vraisemblablement à manquer en cours d'année.**

B. LES DIFFICILES RÉPONSES À DES BESOINS TOUJOURS PLUS IMPORTANTS

L'augmentation des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » tend, selon le projet annuel de performances et les informations recueillies par votre rapporteur spécial, non pas tant à procéder à un rebasage des crédits au regard de l'exécution réellement constatée au cours des années passées, qu'à mettre en œuvre les orientations fixées par le Gouvernement dans le domaine de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

L'enjeu est pourtant essentiel car, en vertu du principe de l'hébergement inconditionnel des personnes en situation de détresse¹, il convient de **faire face au nombre accru de personnes qui ont besoin d'être aidées** en raison de la crise économique dont les effets se font toujours sentir et de l'afflux supplémentaire de demandeurs d'asile.

Ainsi, le programme prend en compte le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, dont les principaux objectifs pour la période 2015-2017 ont été fixés le 3 mars 2015. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, il s'agit de :

« - privilégier l'orientation vers le logement, digne et adapté pour tous ;

« - développer les actions de prévention des situations de ruptures, amenant à la perte du logement ;

« - mieux organiser le secteur de l'hébergement, afin de répondre aux besoins des personnes tout au long de l'année et d'atteindre l'objectif de la fin de la gestion saisonnière. »

Comme cela a été précédemment souligné, si les crédits de l'action 11 « Prévention de l'exclusion » sont stables, avec **60,5 millions d'euros** pour 2016, **l'action 12 « Hébergement et logement adapté » concentre l'essentiel des efforts budgétaires sur le programme 177**, avec une enveloppe qui passe de 1,3 milliard d'euros en 2015 à **1,4 milliard d'euros en 2015**, auxquels s'ajoute

¹ Fixé à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

l'abondement de 69,9 millions d'euros voté par l'Assemblée nationale dans le cadre de la mise en œuvre du plan « Réfugiés ».

L'enveloppe de 90 millions d'euros initialement prévue pour la **veille sociale**, en hausse de 2,5 % par rapport à 2015, doit permettre, selon le projet annuel de performances, de jouer un **rôle de premier contact et de proposition d'accueil** « *aux personnes sans abri, en mettant à disposition des aides matérielles et en procédant au recueil de leur besoin d'hébergement et à une proposition d'orientation vers des structures d'hébergement, d'accompagnement et d'orientation* ».

À ce titre, votre rapporteur spécial **soutient tout particulièrement la réforme en cours des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)**, qui devrait aboutir à un **service intégré et unique** par département et permettre ainsi une rationalisation et une optimisation des conditions d'accueil des personnes en situation d'urgence. Il paraît en effet incroyable que certains départements puissent encore comprendre jusqu'à six SIAO !

La **mise en place d'un système d'information unique (SI-SIAO)** devrait également aboutir à une meilleure connaissance des demandes et des places disponibles, via la création d'une base nationale agrégée. À compter du 1^{er} janvier 2017, les SIAO intégrés devront en principe utiliser cet outil qui n'est actuellement en place que pour l'insertion, le module relatif à l'urgence étant en cours de fiabilisation. Il est d'ores et déjà déployé dans 39 départements et la direction générale de la cohésion sociale espère qu'il le sera dans 45 à 50 départements d'ici la fin de l'année.

L'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) bénéficient d'une dotation de **1,1 milliard d'euros**, contre 1 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015.

Le nombre de places d'hébergement d'urgence hors CHRS a considérablement augmenté au cours des dernières années puisqu'il a connu une hausse de 6,5 % (1 845 places) en un an (entre le 31 décembre 2013 et le 31 décembre 2014), pour atteindre 30 537 places, et surtout de plus de 64 % depuis 2010.

Le Gouvernement a également mis en place un **plan de réduction du recours aux nuitées d'hôtel en 2015**, avec pour objectif, à coût constant, de remplacer 10 000 places en hôtel, sur la période 2015-2017, par 2 500 places d'hébergement d'urgence pour familles, 9 000 places en intermédiation locative et 1 500 places en pensions de famille.

Pour autant, il convient de noter que **le nombre de nuitées d'hôtel ne cesse d'augmenter** puisqu'on comptait 32 300 places en hébergement hôtelier en 2014, contre 25 496 en 2013. Au 30 juin 2015, la tendance se poursuivait, avec 37 318 places.

Compte tenu des éléments qu'il a pu recueillir auprès de la direction générale de la cohésion sociale et de ses auditions, **votre rapporteur spécial**

constate que le plan de réduction des nuitées d'hôtel devrait au mieux permettre de stabiliser leur hausse au cours des prochains mois.

Le **montant attribué aux CHRS augmente légèrement**, passant de 623 millions d'euros en 2015 à **636 millions d'euros en 2016**. Ces centres comptaient 40 690 places au 31 décembre 2014, ainsi répartis : 5 763 places d'hébergement d'urgence, 3 881 places d'hébergement de stabilisation et 31 046 places d'hébergement d'insertion.

La hausse des crédits **profite également au logement adapté**, avec **203 millions d'euros** en 2016 contre 199,4 millions d'euros en 2015, **ainsi qu'aux maisons de relais et pensions de famille**, avec **86 millions d'euros** en 2016 contre 80,4 millions d'euros en 2015.

Votre rapporteur spécial se félicite de ces crédits supplémentaires qui bénéficient à d'autres dispositifs que l'hébergement d'urgence et qui offrent des solutions alternatives intéressantes.

S'agissant de **l'accueil des réfugiés** à la suite de la crise migratoire que connaît l'Europe, le Gouvernement a, tout d'abord, mis en place un plan « Migrants », qui s'est concrétisé par une circulaire du 22 juillet 2015¹ en vertu de laquelle doivent être créées 11 000 places d'hébergement, parmi lesquelles 5 000 places de logements adaptés pour les réfugiés et 1 500 places d'hébergement d'urgence, « *permettant une évaluation rapide de la situation et du projet migratoire des personnes actuellement sans solution sur le territoire national* ».

Par la suite, conformément au plan de relocalisation de l'Union européenne en application duquel la France devrait accueillir 30 000 réfugiés en deux ans, le Premier ministre a annoncé le 16 septembre dernier un plan de financement de **279 millions d'euros** pour les réfugiés et de **250 millions d'euros** pour l'hébergement d'urgence.

En ce qui concerne le programme 177², 130 millions d'euros ont effectivement été ouverts en 2015 par le décret d'avance précité du 23 octobre dernier et 96,02 millions d'euros sont venus abonder les programmes 177 et 109 comme indiqué *supra*³. Il convient toutefois de rappeler que, sur les 130 millions d'euros ouverts sur l'année 2015, 100 millions d'euros visent uniquement à couvrir les dépenses correspondant à l'exécution 2014 et la budgétisation initiale pour 2015.

¹ Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit ».

² L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est en principe financé prioritairement sur le programme 303 Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

³ Cf. le B du II de la première partie du présent rapport.

II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UNE RÉFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT LIMITÉE POUR DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR TENDANCE HAUSSIÈRE

À compter du projet de loi de finances pour 2016 et comme cela a déjà été indiqué dans la présentation globale de la mission, le programme 109 « Aide à l'accès au logement » connaît une **importante évolution avec l'intégration dans le budget de l'État du financement des allocations de logement familiales (ALF)** - qui correspondent à l'un des trois types d'aides personnelles au logement - pour un montant estimé à **4,7 milliards d'euros**. Ces allocations étaient jusqu'à présent financées par la branche famille de la sécurité sociale.

Désormais, les trois aides personnelles au logement (aide personnalisée au logement - APL -, allocation de logement social - ALS - et allocation de logement familiale - ALF) **sont financées par le fonds national d'aide au logement (Fnal), dont la subvention d'équilibre est assurée par le budget de l'État.**

Les aides personnelles au logement constituent ainsi la quasi-totalité des crédits du programme 109, avec **15,4 milliards d'euros inscrits sur l'action 01 « Aides personnelles »**.

Deux autres actions du programme 109, qui a pour responsable le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, concernent, pour des sommes bien plus limitées, les dépenses d'intervention relatives à l'information sur le logement et l'accompagnement des publics en difficulté, assurée par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les 79 agences départementales d'information sur le logement (ADIL), ainsi que les dispositifs de sécurisation des risques locatifs en extinction¹.

¹ Cf. le C du présent II.

Répartition des crédits par actions du programme

(AE=CP en milliers d'euros)

Actions	Exécution 2014	LFI 2015 (AE=CP)	PLF 2016 (AE=CP)	Évolution 2016/2015
01 Aides personnelles	5 176 724	10 966 950	15 385 785	40,3 %
02 Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	7 546	8 000	8 000	0 %
03 Garantie des risques locatifs	8 348	8 200	8 200	0 %
Total	5 192 618	10 983 150	15 401 985	40,2 %

Source : commission des finances du Sénat

A. UNE PRÉVISION D'ÉQUILIBRE DU FNAL REPOSANT SUR DES MESURES D'ÉCONOMIES LIMITÉES

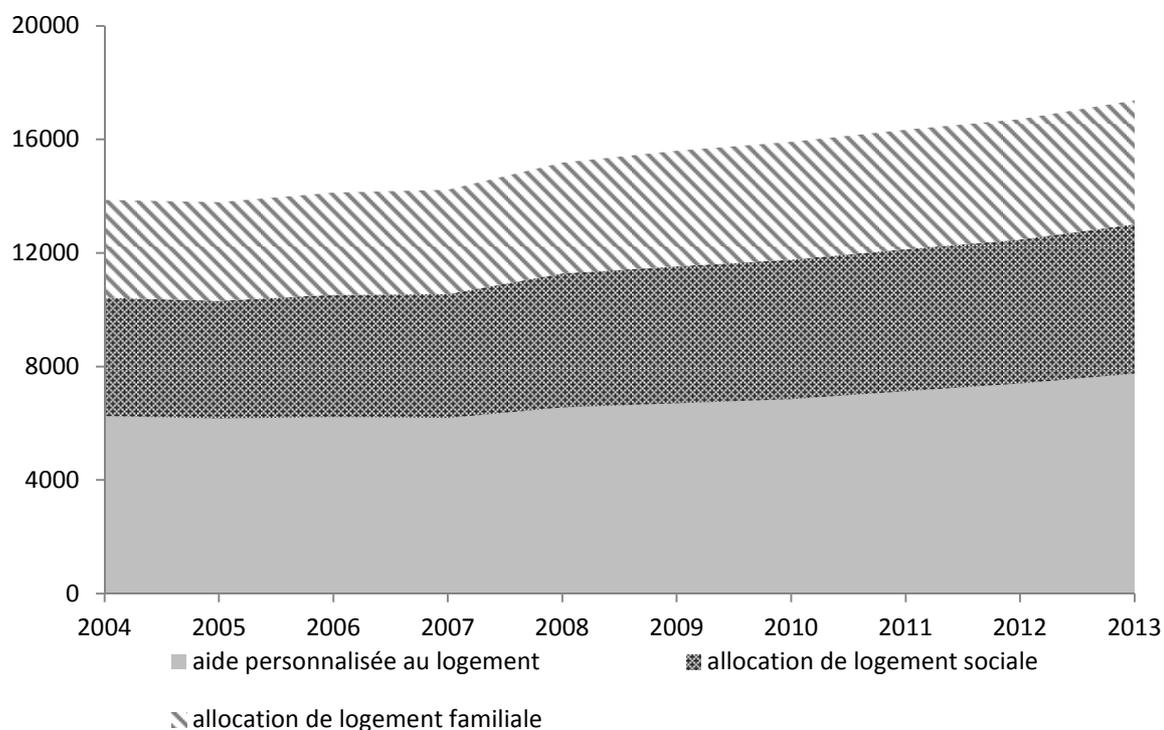
1. Des dépenses liées aux aides personnelles au logement qui n'ont cessé de progresser

Les dépenses liées aux aides personnelles au logement constituent, en termes de crédits budgétaires, un poste de dépenses de plus en plus important au sein de la politique du logement de l'État. Ainsi, selon le compte du logement pour 2013¹, les aides personnelles versées, hors primes de déménagement et frais de gestion, ont **augmenté de plus de 25 % en dix ans** (2004-2013), pour atteindre **17,4 milliards d'euros en 2014**.

¹ Compte du logement 2013 – Premiers résultats 2014, Commissariat général au développement durable, février 2015.

Évolution des dépenses liées aux aides personnelles au logement

(en millions d'euros)



Nb : les montants correspondent aux sommes versées aux allocataires et ne tiennent donc pas compte des frais de gestion. Ils n'incluent pas non plus les dépenses liées à la prime de déménagement.

Source : compte du logement 2013

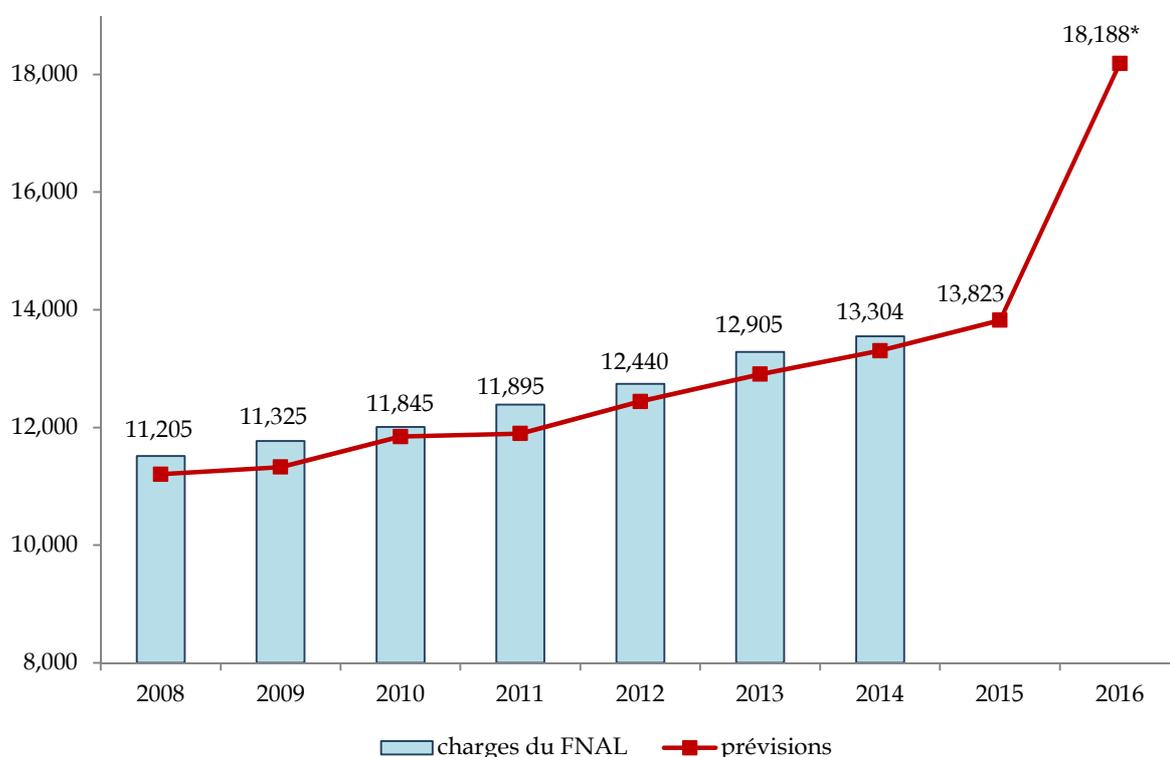
Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une dépense de **18,188 milliards d'euros**, y compris la prime de déménagement et les frais de gestion équivalant à 2 % du total des aides versées, soit **une baisse de 188 millions d'euros par rapport à 2015** (année pour laquelle la prévision est établie à 18,376 milliards d'euros).

Cette évolution tient notamment compte des **mesures d'économies proposées par l'article 55 du présent projet de loi¹** qui devraient, selon les estimations du Gouvernement avant examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale, permettre de réaliser des économies de **185 millions d'euros** en 2016 et de **274 millions d'euros** à compter de 2017 (en année pleine).

Concernant plus spécifiquement le Fnal, les dépenses ont continué de croître au cours des dernières années. En 2014, ses charges ont ainsi été supérieures de 246 millions d'euros à la prévision initiale et de 269 millions d'euros à l'exécution 2013.

¹ Cf. le 2^o du présent A et le commentaire de l'article 55 du présent projet de loi.

Évolution des charges du Fnal entre 2008 et 2016



* Hausse de 4,4 milliards d'euros compte tenu du financement par le Fnal de l'allocation de logement familiale (ALF) à compter de 2016.

Source : commission des finances

Pour 2015, il est fort probable qu'une nouvelle fois, l'exécution soit supérieure à la prévision initiale, comme votre rapporteur spécial aura l'occasion d'y revenir dans son analyse sur la prévision de la subvention d'équilibre versée par l'État¹.

La prévision de charges pour le Fnal s'établit à **18,2 milliards d'euros** pour 2016, correspondant à la totalité des dépenses attendues au titre des trois aides personnelles au logement : **8,2 milliards d'euros** pour les APL, **5 milliards d'euros** pour les ALS, **4,6 milliards d'euros** pour les ALF et **357 millions d'euros** au titre des frais de gestion.

¹ Cf. le B du présent I.

2. Des mesures tendant à modifier les modalités d'attribution et de calcul des aides sans impact massif sur la dépense

Au cours des dernières années, le Gouvernement a **tenté de maîtriser la hausse des dépenses liées aux aides personnelles avec plusieurs mesures jouant sur l'évolution des paramètres de calcul**¹.

Ainsi, **en 2014, la revalorisation** des aides personnelles au logement (sur l'indice de référence des loyers) **a été décalée du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre** par l'article 64 de la loi de finances pour 2014².

En 2015, le Gouvernement a également **modifié les modalités de revalorisation de l'abattement forfaitaire R0** qui permet de calculer les aides personnelles au logement du secteur locatif hors foyers. En ne retenant plus une indexation de cet abattement sur l'évolution de la valeur du revenu de solidarité active (RSA) mais sur l'inflation de l'année n-2, le montant des aides versées a augmenté moins rapidement.

Par ailleurs, **l'article 93 de la loi de finances pour 2015**³ **a également prévu une réforme des aides personnelles au logement « accession »**. Pour mémoire, ces aides sont jusqu'à présent versées aux ménages modestes pour leur permettre de devenir propriétaire en prenant en charge une partie des mensualités de remboursement des emprunts contractés.

Il était ainsi prévu, en vertu de ce texte, que ces aides personnelles à l'accession à la propriété soient transformées, au 1^{er} janvier 2016, en « filet de sécurité » contre les accidents de la vie et ne soient plus octroyées qu'en cas de perte de ressources du ménage de plus de 30 % par rapport à la date de signature de l'emprunt.

Notre rapporteur spécial se félicite que l'article 55 du projet de loi de finances pour 2016 revienne sur cette mesure qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain. **Dès son examen l'an dernier, le Sénat s'était opposé à cet article du projet de loi de finances pour 2015 et l'avait supprimé.**

En effet, les aides personnelles au logement « accession » constituent un dispositif efficace d'aide à l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes. Comme votre rapporteur spécial l'avait déjà indiqué, elles sont un « coup de pouce » parfois indispensable pour permettre à ces futurs propriétaires d'obtenir leur prêt auprès d'établissements bancaires qui en tiennent compte dans l'établissement du plan de remboursement.

Par ailleurs, **l'article 55 du projet de loi de finances pour 2016**, tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, **proposait trois mesures tendant à dégager des économies**, soit en modifiant les modalités de prise en compte de

¹ Pour le détail de ces mesures, se reporter au commentaire de l'article 55 du présent projet de loi de finances.

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

la situation financière des bénéficiaires, soit en réduisant voire en supprimant les aides pour les loyers trop élevés.

Ainsi, il est tout d'abord prévu de **prendre en compte**, non plus seulement les revenus de l'allocataire et les membres de son foyer mais également **l'ensemble de leur patrimoine**. À l'Assemblée nationale, il a été précisé qu'il ne serait toutefois pris en compte que s'il représentait une valeur supérieure à 30 000 euros.

Votre rapporteur spécial proposera un **amendement tendant à supprimer ce seuil**, considérant qu'il est **normal que le patrimoine**, même non productif de revenus, **figure parmi les éléments permettant de déterminer la situation financière des bénéficiaires des aides**. Bien entendu, les mesures devront être adaptées, notamment en cas de biens en indivision par exemple.

Il paraît d'autant plus normal de ne pas retenir de seuil que ce n'est pas le cas non plus pour le calcul du revenu de solidarité active (RSA) pour lequel la prise en compte de la « *valeur en capital des biens non productifs de revenus* » existe déjà.

L'article 55 du présent projet de loi prévoit également **l'instauration d'un dispositif de dégressivité des aides en retenant plusieurs plafonds de loyer** (supérieurs au loyer-plafond retenu pour le calcul des aides). Ainsi, sous des conditions restant à définir par décret, dès lors qu'un certain plafond de loyer serait dépassé, l'aide serait réduite. Puis, pour les loyers qui dépasseraient un second plafond, l'aide serait supprimée.

L'Assemblée nationale a précisé que le premier plafond applicable pour la dégressivité des aides devrait être supérieur à 2,5 fois le loyer-plafond de base retenu pour le calcul des aides¹.

Votre rapporteur spécial est **favorable à un dispositif de dégressivité des aides qu'il a d'ailleurs lui-même évoqué par le passé²** et qui devrait **permettre**, en particulier, **de lutter contre les cas les plus manifestes d'effet inflationniste** des aides personnelles au logement sur les montants des loyers. Votre rapporteur spécial a notamment pu constater de nombreux cas de loyers abusifs en zone tendue.

Compte tenu des montants des loyers des bénéficiaires des aides sur l'ensemble du territoire, votre rapporteur spécial a pu constater également qu'en retenant le même ratio pour calculer les plafonds de loyers sur les trois zones actuellement existantes (zones I, II et III), l'essentiel des efforts serait porté par la zone 1 (Paris et une partie de l'Île-de-France). Selon les informations recueillies auprès du ministère chargé du logement, 5 % des bénéficiaires des aides

¹ Cf. le commentaire de l'article 55 du présent projet de loi de finances.

² Cf. le compte-rendu de la commission des finances du 29 novembre 2011, lors de l'examen de la taxe sur les loyers abusifs pour les micro-logements, dite « *taxe Apparou* », et le commentaire de l'article 55 du présent projet de loi de finances.

personnelles au logement auraient ainsi un loyer supérieur à 2,5 fois le loyer-plafond en zone 1 tandis qu'ils seraient moins de 2 % en zones 2 et 3.

L'article 55 prévoit également de **supprimer le dispositif** législatif, prévu pour les trois aides, **permettant d'exonérer d'évaluation forfaitaire les demandeurs âgés de moins de 25 ans et disposant d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée**. Pour mémoire, l'évaluation forfaitaire consiste à calculer l'aide, non pas au regard des revenus de l'année n-2 lorsqu'ils sont particulièrement faibles (au plus 1 015 fois le salaire minimum de croissance horaire-SMIC) mais à partir des revenus du mois précédant l'ouverture des droits.

Le fait que cette évaluation ne s'applique pas aux actifs les plus jeunes s'explique par la particulière précarité à laquelle ils peuvent être confrontés, dans la mesure où ils sont souvent soumis à des changements de situation professionnelle lors de leur entrée sur le marché du travail (et ce, même si d'autres bénéficiaires des aides personnelles au logement peuvent rencontrer les mêmes difficultés).

Pour autant, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que cette exonération est désormais appliquée à l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans, quelle que soit la nature de leur contrat de travail, c'est-à-dire également en cas de contrat à durée indéterminée (CDI). Or, cette extension *contra legem* ne se justifie pas, le jeune actif n'ayant pas à bénéficier d'une aide supérieure à tout autre allocataire.

Aussi, **votre rapporteur spécial soutient la suppression**, opérée par l'Assemblée nationale en première lecture, **de la mesure tendant à abroger l'exonération** d'évaluation forfaitaire pour les jeunes actifs. Dans le même temps, comme ses collègues députés, **il invite le Gouvernement à appliquer strictement cette mesure** en la réservant réellement aux plus précaires.

L'Assemblée nationale a également **inséré un article additionnel 55 quater tendant à exclure** du bénéfice des aides personnelles au logement **les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents lorsque ces derniers sont redevables de l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF)**.

Votre rapporteur spécial n'est **pas favorable à ce dispositif de portée purement symbolique, qui ne répond que très imparfaitement aux critiques concernant le régime applicable aux étudiants** pour lesquels il n'est actuellement pas tenu compte des ressources réelles des parents. Exclure les enfants de redevables de l'ISF du bénéfice des aides personnelles au logement reviendrait à ne retenir que la valeur du patrimoine dans l'appréciation des ressources des parents et en aucun cas leurs revenus. Si l'on peut intuitivement penser que les familles redevables de l'ISF sont généralement des familles aisées, ce critère ne permet en rien d'appréhender l'ensemble des familles bénéficiant d'un niveau de vie élevé.

En outre, le patrimoine entrant dans le champ de cet impôt est très spécifique puisqu'en sont exclus, par exemple, les biens professionnels et les

œuvres d'art. Ces étudiants subiraient donc un traitement très différencié par rapport à d'autre dont les parents disposeraient de très importants revenus ou d'un patrimoine non taxable au titre de l'ISF, ce qui ne paraît pas justifié.

En revanche, **convaincu que la spécificité du régime des étudiants paraît de plus en plus contestable** au regard de son caractère très favorable **mais aussi conscient de la sensibilité du sujet**, votre rapporteur spécial demande au Gouvernement la remise d'un rapport avant le 1^{er} juillet 2016, tendant à déterminer **les modalités selon lesquelles les ressources des parents pourraient être prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement versées aux étudiants rattachés à leur foyer fiscal.**

Globalement, votre rapporteur spécial constate que les mesures d'économie prévues dans le texte transmis par l'Assemblée nationale sont très limitées et bien éloignées des ambitions initiales du Gouvernement qui espérait réaliser 1 milliard d'euros de dépenses en moins. En tenant compte du maintien de l'aide personnelle au logement « accession », les dispositions de l'article 55 du projet de loi se limitent, en effet, selon l'évaluation préalable, à 185 millions d'euros d'économies en 2016 (diminuées de 10 millions d'euros compte tenu de l'instauration d'un seuil pour la prise en compte du patrimoine des allocataires) et à 274 millions d'euros à compter de 2017 (en année pleine).

Par ailleurs, le Gouvernement a également décidé d'opérer une **troncature à l'euro inférieur des aides**, qui pourrait conduire à des **économies estimées à une quarantaine de millions d'euros.**

Au-delà des dispositions déjà prévues dans le projet de loi de finances, **votre rapporteur spécial souhaite également demander la remise d'un rapport** au Gouvernement **sur les modalités d'établissement d'une « base de données logements »** qui serait commune aux caisses d'allocations familiales, au ministère chargé du logement et à la direction générale des finances publiques (DGFIP), à partir de la base cadastrale de cette dernière et du numéro fiscal invariant de chaque logement. Ainsi, l'établissement d'une telle base pourrait permettre d'envisager, ensuite, l'introduction d'un plafond de loyer par mètre carré ou encore d'un plafond de surface par occupant, comme le proposait la revue de dépenses réalisée par la mission d'évaluation de la politique du logement à propos des aides personnelles au logement locatif. De même, la lutte contre la fraude pourrait être renforcée (par exemple, lorsque plusieurs aides sont servies pour le même logement).

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite également **introduire**, dans le mode de calcul des aides personnelles au logement, **la prise en compte d'un taux d'effort minimal des ménages, net des aides personnelles au logement**, qui serait **fonction de la composition du ménage, de leur loyer ou de leur remboursement de prêt et de leurs ressources.**

En effet, selon les chiffres du ministère du logement, malgré l'existence d'une participation personnelle dans le barème de calcul des aides, le taux d'effort net des ménages peut s'avérer particulièrement bas. Ainsi, dans le

secteur locatif (hors étudiants et ménages ayant un revenu inférieur à 1/6^{ème} du SMIC), **en décembre 2013, près de 10 % des allocataires avaient un taux d'effort net (après aide et hors charges réelles) inférieur à 5 %** et 17 % inférieur à 10 %. Parmi les bénéficiaires des APL, un peu moins de 30 % auraient un taux d'effort net inférieur à 10 % et 11 % auraient même un taux d'effort nul.

Selon les chiffres de la revue de dépenses relative aux aides personnelles au logement locatif, réalisée par la mission d'évaluation de la politique du logement précitée, 10 % des ménages (hors étudiants) avaient un taux d'effort inférieur à 5,6 % en décembre 2013, en prenant également en compte, dans les ressources, les prestations familiales (qui n'entrent pas dans le calcul des aides personnelles au logement).

Il conviendrait que le dispositif, qui pourrait être défini au niveau réglementaire, évite d'accentuer l'effet inflationniste des aides (avec le risque que les propriétaires ne louent leur bien en tenant compte de ce seuil). Comme le proposait la revue de dépenses précitée, les paramètres du barème actuellement existant pourraient ainsi être modifiés ou encore un dispositif d'écrêtement envisagé. De même, le barème de calcul pourrait être revu afin de garantir ce taux d'effort minimal.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial est **conscient de la difficulté de réformer les aides personnelles au logement qui**, comme l'a notamment démontrée l'enquête demandée par la commission des finances à la Cour des comptes en vertu de l'article 58-2 de la LOLF¹, **ont un très fort effet redistributif et sont efficaces en termes de réduction du taux d'effort des ménages.**

C'est l'une des raisons pour lesquelles **votre rapporteur spécial trouve séduisante la piste de réforme de plus long terme**, proposée par le Cour des comptes, **tendant à fusionner, au sein d'une prestation unique, les aides personnelles au logement, certains minima sociaux et la prime d'activité.**

B. UNE PRÉVISION BUDGÉTAIRE POUR 2016 DONT IL EST DÉJÀ PERMIS DE DOUTER

Compte tenu de la budgétisation du financement des ALF, **la subvention de l'État au Fnal progresse à périmètre courant de 4,4 milliards d'euros**, passant ainsi de 11 milliards d'euros en 2015 à **15,4 milliards d'euros en 2016 (+ 40 %)**. Pour mémoire, la contribution de l'État avait déjà doublé en 2015 à la suite de la « rebudgétisation » de la partie des APL jusqu'alors financée par la branche famille de la sécurité sociale.

Ces changements de périmètre rendent les comparaisons avec les années précédentes difficiles. Il convient toutefois de mentionner le fait que **les prévisions budgétaires ont toutes été inférieures à l'exécution réellement**

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

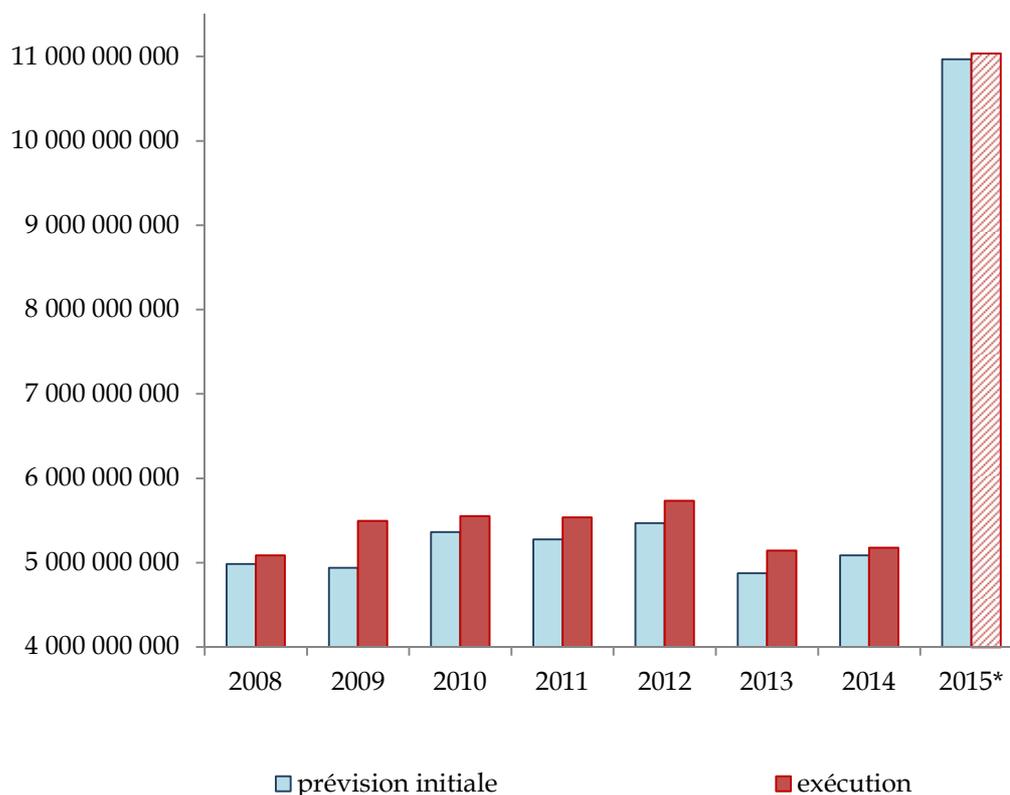
constatées depuis 2008. Les années 2014 et 2015 n'ont pas dérogé à la règle puisque :

- en 2014, avec une prévision initiale de 5,088 milliards d'euros, la subvention finalement versée par l'État s'est élevée à 5,177 milliards d'euros, soit un écart de 89 millions d'euros ;

- en 2015, la prévision devrait également être dépassée puisque le projet de loi de finances rectificative pour 2015, actuellement en cours de discussion devant le Parlement, prévoit d'ouvrir 70,3 millions d'euros supplémentaires, portant ainsi les crédits consacrés au financement des aides personnelles au logement à 11,037 milliards d'euros.

Évolution de la subvention d'équilibre versée par l'État au Fnal 2008-2015

(en euros)



* Prévision compte tenu de l'ouverture de 70,3 millions d'euros dans la loi de finances rectificative pour 2015 actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Source : commission des finances

En ce qui concerne l'enveloppe consacrée par l'État aux aides personnelles au logement pour 2016, son réalisme dépend notamment de la sincérité de la budgétisation des ALF, estimée à **4,7 milliards d'euros**.

En outre, il peut paraître assez étonnant de constater que l'État anticipe une augmentation de plus de 100 millions d'euros par rapport à 2015 des cotisations employeurs qui contribuent par ailleurs au financement du Fnal, prévoyant ainsi une ressource à hauteur de 2,7 milliards d'euros. Déjà en 2014, l'exécution avait été inférieure de 41 millions d'euros à la prévision.

Les prévisions budgétaires pour 2016 reposent également sur l'hypothèse d'une baisse du nombre de chômeurs.

Enfin, l'année 2016 risque très vraisemblablement de **débuter avec une dette de l'État vis-à-vis des organismes liquidateurs** des aides encore **plus élevée** qu'elle ne l'est actuellement.

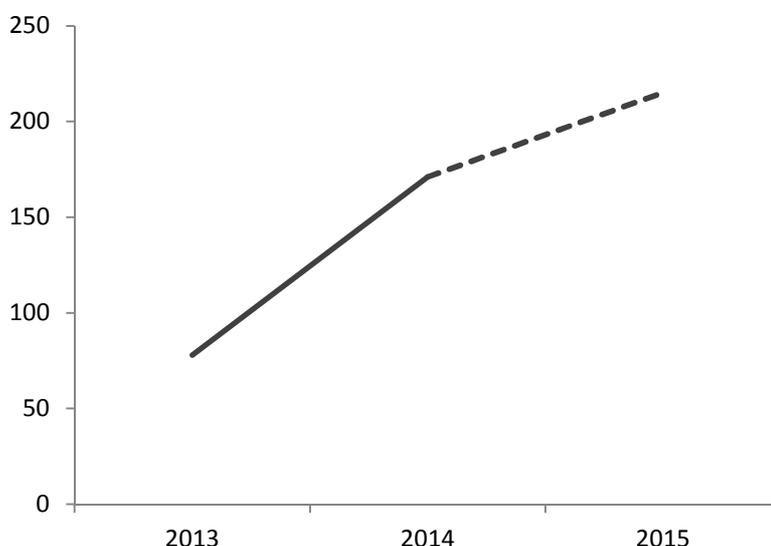
En effet, alors qu'en 2013 et 2014 le Fnal n'était déjà pas parvenu à couvrir l'intégralité des dépenses engendrées par les aides personnelles au logement, il semblerait que la subvention d'équilibre de l'État ne sera pas, une nouvelle fois, à la hauteur des besoins en 2015.

Selon les chiffres obtenus auprès du Gouvernement, 285 millions d'euros prévus au titre de l'action 01 « Aides personnelles » devraient ainsi manquer à la fin de l'année, seuls 70 millions d'euros supplémentaires étant ouverts par le projet de loi de finances rectificative pour 2015 actuellement en cours d'examen par le Parlement. Ainsi, environ **215 millions d'euros ne devraient pas être couverts** à la fin de l'année et seraient reportés sur 2016.

La dette du Fnal progresse donc d'année en année et laisse craindre, par un « effet boule de neige », **une résorption de plus en plus difficile à l'avenir.**

Évolution de la dette du Fnal entre 2013 et 2015*

(en millions d'euros)



* Pour 2015, il s'agit d'une prévision à fin d'année compte tenu des dépenses attendues comparé à l'insuffisance des crédits inscrits initialement et de l'ouverture prévue par la loi de finances rectificative.

Source : commission des finances

Afin de réduire l'enveloppe budgétaire de l'État consacrée au financement des aides personnelles au logement, l'article 54 du présent projet de loi de finances pour 2016 prévoit deux ressources complémentaires¹.

Tout d'abord, **une contribution d'Action logement de 100 millions d'euros** est prévue. Elle correspond à la part non affectée de l'enveloppe de 1 milliard d'euros qu'Action logement s'est engagée à consacrer aux politiques nationales en 2016, en vertu de la convention quinquennale 2015-2019 établie entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action logement le 2 décembre 2014.

Votre rapporteur spécial ne peut que constater la **prolongation**, certes d'un montant moins élevé qu'auparavant, **d'un prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) qui devait être exceptionnel** lors de sa création en 2013. Pour autant, il ne s'y oppose pas dans la mesure où il convient d'assurer le financement des aides personnelles au logement et où cette enveloppe de 100 millions d'euros était prévue dans la dotation globale d'Action logement.

Il lui paraît, en revanche, **indispensable** que, conformément aux engagements pris dans le cadre de la convention quinquennale du 2 décembre 2014, cette participation **s'achève dès 2017**. Comme il a déjà eu l'occasion de l'affirmer l'an dernier, les moyens financiers d'Action logement n'ont pas

¹ Cf. le commentaire de l'article 54 du présent projet de loi de finances.

vocation à financer des dépenses d'intervention et doivent plutôt être tournés vers la construction de logements et la rénovation urbaine.

L'article 54 du projet de loi de finances pour 2016 prévoit également d'attribuer au financement du Fnal le produit de la surtaxe applicable aux plus-values supérieures à 50 000 euros issues de cessions de terrains bâtis, dans la limite d'un plafond fixé à 45 millions d'euros. Il s'agit d'une recette jusqu'à présent attribuée au fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation auquel devrait se substituer un fonds national d'aide à la pierre (Fnap) en vertu de l'article 56 du présent projet de loi de finances¹.

Ces deux ressources devraient permettre d'alléger, de façon toutefois très modeste, le poids du financement des aides personnelles au logement pour l'État. 145 millions d'euros sont ainsi garantis, pour une dépense estimée à 18,2 milliards d'euros...

Évolution des ressources du Fnal 2014-2016

(en millions d'euros)

	Exécution 2014	Prévisions LFI 2015	Prévisions PLF 2016
Contribution de la branche famille de la sécurité sociale	4 587	-	-
Produit des cotisations employeurs	2 716	2 555	2 657
Prélèvement exceptionnel sur la participation des employeurs à l'effort de construction - subvention Action logement	300	300	100
Contribution de solidarité sur les revenus du capital	675	-	-
Surtaxe sur les plus-values immobilières	-	-	45
Contribution de l'État	5 177	10 968	15 386
Total	13 455	13 823	18 188

Source : commission des finances du Sénat d'après les données des projets annuels de performance pour 2015 et 2016

C. UN NOUVEAU DISPOSITIF DE SÉCURISATION DES RISQUES LOCATIFS RÉSERVÉ À CERTAINES CATÉGORIES DE LOCATAIRES ET EXCLUSIVEMENT FINANCÉ PAR ACTION LOGEMENT

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend **8,2 millions d'euros** en AE et en CP pour assurer le financement de la garantie des risques locatifs. Ce dispositif, en cours d'extinction, a vocation à être remplacé à compter du 1^{er} janvier 2016.

¹ Cf. les commentaires des articles 54 et 56 du présent projet de loi de finances.

Initialement, c'est la garantie universelle des loyers (GUL), créée par l'article 23 de la loi ALUR¹, qui devait prendre le relais à compter de cette date mais le Gouvernement a finalement renoncé à l'appliquer.

Un dispositif spécifiquement ciblé sur les étudiants a, dès lors, été développé, après une phase d'expérimentation. Ainsi, **la caution locative étudiante** (Clé) permet à ceux qui ne disposeraient pas de garant personnel de bénéficier d'une garantie de l'État au cours de l'année universitaire. Le dispositif est applicable à tous les étudiants disposant de revenus mais sans caution familiale, amicale ou bancaire et cherchant à se loger en France pour y faire leurs études et âgés de moins de 28 ans au 1^{er} septembre de l'année de signature du bail, sauf s'ils sont doctorants ou post-doctorants de nationalité étrangère.

Le fonds de garantie mutualiste est abondé par l'État (300 000 euros), la Caisse des dépôts et consignations (300 000 euros), la participation des régions souhaitant s'associer au dispositif (100 000 euros par région) et les cotisations versées par les étudiants (1,5 % du montant du loyer mensuel).

À la fin août 2015, près de 7 100 Clé avaient été validées, dont 4 600 sont toujours actives (locations en cours), depuis l'entrée en vigueur du dispositif.

En accord avec l'État, **les partenaires sociaux ont également décidé de mettre en place un « nouveau dispositif de sécurisation des loyers », dénommé Visale** (Visa pour le logement et l'emploi), tendant à remplacer progressivement la garantie des risques locatifs (GRL) à partir du premier trimestre 2016.

Selon les termes de la convention quinquennale 2015-2019 signée le 2 décembre 2014 par l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) - Action logement, ce nouveau dispositif, entièrement financé par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), permettra de « *sécuriser les salariés entrant dans un emploi par tout contrat de travail, y compris mission d'intérim, ou par promesse d'embauche, hors CDI confirmé, d'une entreprise du secteur assujetti (secteur privé hors agricole) et entrant dans un logement du parc locatif privé* ». Seuls les **salariés les plus précaires** sont donc visés.

Il bénéficiera également « *à l'ensemble des jeunes salariés de moins de 30 ans du secteur assujetti [secteur privé hors agricole], ainsi qu'aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative* ».

Il prendra la forme d'un contrat de cautionnement dans lequel Action logement s'engagera à payer au bailleur les loyers et charges récupérables non payées par son locataire, dans la limite d'un plafond fixé à 1 300 euros (1 500 euros pour Paris *intra-muros*) et pour 36 mois de loyer au maximum. Les ménages bénéficiaires de ce dispositif devront répondre à des critères précis concernant leur taux d'effort et leur lien à l'emploi.

Le 10 novembre 2015, lors d'une intervention devant Action Logement, Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, a précisé qu'une convention entre l'État et Action Logement serait signée très

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

prochainement pour permettre la mise en place de ce nouveau dispositif Visale et que les dispositions nécessaires à sa dématérialisation seraient prévues par un prochain projet de loi.

III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » : UN DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF ET BIENTÔT TOTAL DE L'ÉTAT ?

Placé sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » **regroupe, sous sept actions, les crédits relatifs au logement et à la construction et ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement.**

Dans la version du projet de loi de finances déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le programme connaît une **baisse de ses autorisations d'engagement de 8,72 %, avec 546,09 millions d'euros**, et une **augmentation de 2,31 % des crédits de paiement, avec 286,09 millions d'euros**. 278,3 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits sont par ailleurs inscrits.

Cette évolution s'explique tout d'abord par le fait que les crédits de **l'action 01 « Construction locative et amélioration du parc »**, qui sont quasi exclusivement réservés aux **aides à la pierre, augmentent de 35 millions d'euros en AE** (avec 405 millions d'euros) **et diminuent de plus de 40 millions d'euros en CP** (avec 105 millions d'euros). L'action bénéficie par ailleurs de 278 millions de fonds de concours.

L'action 07 « Urbanisme et aménagement », qui porte les crédits relatifs aux activités ayant pour « objectif de favoriser un aménagement de l'espace répondant aux attentes des collectivités territoriales et des usagers, dans le respect des politiques de l'État pour ses domaines de compétence (environnement, sécurité et développement durable) », **voit pour sa part ses crédits considérablement évoluer en raison du nouveau dispositif d'aide aux « maires bâtisseurs »**.

En effet, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, un amendement du Gouvernement avait ouvert 100 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP pour cette nouvelle mesure destinée à soutenir les communes réalisant un effort particulier dans la construction de logements.

Pour 2016, **20 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP** sont de nouveau prévus à ce titre.

Répartition des crédits par actions du programme

(en euros)

Actions		LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2016/2015
01 Construction locative et amélioration du parc	AE	380 816 848	405 000 000	6,35%
	CP	147 216 848	105 000 000	-28,68%
02 Soutien à l'accèsion à la propriété	AE	3 895 000	3 690 000	-5,26%
	CP	3 895 000	3 690 000	-5,26%
03 Lutte contre l'habitat indigne	AE	4 820 000	4 700 000	-2,49%
	CP	4 820 000	4 700 000	-2,49%
04 Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	48 875 565	53 698 665	9,87%
	CP	48 875 565	53 698 665	9,87%
05 Soutien	AE	14 898 000	14 096 178	-5,38%
	CP	14 898 000	14 096 178	-5,38%
07 Urbanisme et aménagement	AE	144 924 630	64 906 630	-55,21%
	CP	59 924 630	104 906 630	75,06%
Total	AE	598 230 043	546 091 473	-8,72%
	CP	279 630 043	286 091 473	2,31%

Source : commission des finances

En première lecture à l'Assemblée nationale, l'action 01 du programme a bénéficié d'un abondement supplémentaire de **100 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de 150 millions d'euros en crédits de paiement pour le **financement des aides à la pierre**.

Les crédits du programme 135 sont ainsi portés à **646,1 millions d'euros en AE** et **436,1 millions d'euros en CP**.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, la quasi-totalité des dépenses fiscales de la mission sont regroupées au sein du programme, avec **11,8 milliards d'euros** prévus pour 2016 (dépenses fiscales principales sur impôts d'État).

A. UN CHANGEMENT DE GOUVERNANCE POUR DES AIDES À LA PIERRE ESSENTIELLEMENT FINANCÉES PAR LES BAILLEURS SOCIAUX

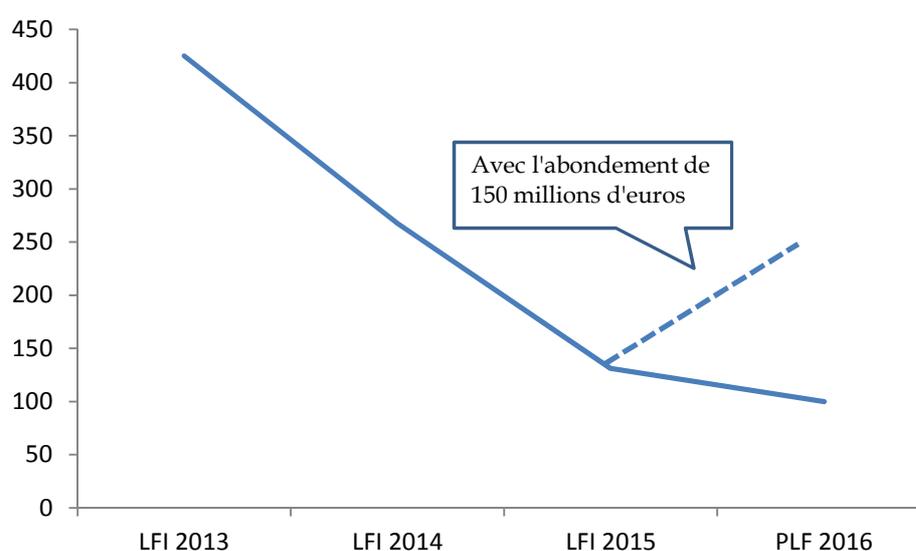
Une nouvelle fois cette année, le projet de loi de finances pour 2016, tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, prévoyait une **baisse des crédits de paiement consacrés aux aides à la pierre**.

En effet, si les **autorisations d'engagement** augmentaient de 24 millions d'euros, pour atteindre **400 millions d'euros**, les **crédits de paiement** se

limitaient à seulement 100 millions d'euros, contre 131,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2015.

Toutefois, **en première lecture à l'Assemblée nationale**, le programme 135 a bénéficié d'un **abondement de 100 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP** pour le financement des aides à la pierre, conformément à l'engagement du Président de la République pris devant l'USH en septembre dernier.

Évolution des crédits de paiement inscrits au titre des aides à la pierre



Source : commission des finances d'après les documents annexés aux lois de finances initiales de 2013 à 2015 et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Ces crédits supplémentaires, bienvenus pour le secteur, ne sauraient pour autant faire oublier le fait que les crédits de l'État ne constituent plus l'essentiel du financement des aides à la pierre, qui repose désormais principalement sur les bailleurs sociaux.

En effet, **afin de compenser l'insuffisance de crédits de paiement**, le programme 135 devrait bénéficier de **fonds de concours à hauteur de 278 millions d'euros**, correspondant à une **hausse de plus de 60 millions d'euros par rapport à 2015**.

Jusqu'à présent, ces fonds de concours étaient issus du fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et alimenté par :

- une fraction des cotisations principale et additionnelle versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS, fixée à 120 millions d'euros pour la période 2015-2017 ;

- le produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières de plus de 50 000 euros, plafonné à hauteur de 45 millions d'euros.

Toutefois, l'article 56 du projet de loi de finances pour 2016 prévoit de **remplacer ce fonds par un Fonds national des aides à la pierre (Fnap), qui prendrait la forme d'un établissement public administratif**. Il se substituerait également au fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS)¹.

Le Fonds vise, selon l'évaluation préalable de l'article 56, à « **associer plus étroitement les bailleurs sociaux et les collectivités locales à la définition de la politique de production des logements locatifs sociaux** » et à **clarifier la gestion des aides à la pierre**.

Il permettrait également de **répondre aux critiques récurrentes de la Cour des comptes** qui considère que **le fonds de péréquation** de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation ne respecte pas les règles établies à l'article 17 de la LOLF² au titre des fonds de concours, s'agissant en particulier du respect des critères d'externalité à l'État et d'intentionnalité de la partie versante.

À la suite de l'examen de l'article par l'Assemblée nationale, le fonds aurait pour sources de financement :

- une fraction des cotisations principale et additionnelle versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS, fixée à 270 millions d'euros pour 2016 ;

- la majoration du prélèvement payé par les communes en carence au regard du taux légal de logements sociaux qu'elles doivent en principe atteindre en vertu de la loi « SRU » ;

- des subventions et contributions de l'État ;

- des subventions et contributions des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques ;

- toutes recettes autorisées par les lois et règlements.

Compte tenu de la hausse de 120 millions d'euros en 2015 à 270 millions d'euros en 2016 de la fraction des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la

¹ Sur le détail des compétences du Fnap, voir le commentaire de l'article 56 du présent projet de loi de finances.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

CGLLS et qui serait affectée au financement des aides à la pierre, il est également prévu de porter à 3 %, contre 1,5 % actuellement, le taux maximal de la cotisation principale. L'Assemblée nationale a également, sur proposition du Gouvernement, élargi l'assiette de cette cotisation en y intégrant le produit issu du supplément de loyer de solidarité perçu au cours du dernier exercice, pour lequel s'appliquerait un taux maximal de 75 %.

Le conseil d'administration du Fnap devrait, selon l'article 56 du projet de loi de finances tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale, être composé à parité de représentants de l'État et des bailleurs sociaux, ainsi que de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements et de membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il devrait être chargé de fixer le montant alloué aux aides à la pierre et rattaché au programme 135. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, il adopterait également la programmation des aides à la pierre en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, selon une nomenclature qu'il aurait lui-même fixé et en retenant une répartition des objectifs et des moyens par région, sur proposition de l'État.

Votre rapporteur spécial est **plutôt favorable à la création de ce nouveau fonds**, qui permet effectivement de clarifier les modalités de financement des aides à la pierre ainsi que leur gestion. Il considère qu'il est tout à fait légitime que les bailleurs sociaux soient pleinement associés à la définition de cette politique de programmation des logements sociaux, d'autant qu'ils en sont les principaux financeurs et pourraient même, à terme, l'être exclusivement.

En effet, il ne faut pas oublier que, parallèlement à la création de ce fonds et à l'annonce du Président de la République de prévoir 250 millions d'euros de crédits de paiement au titre des aides à la pierre pour 2016, **le projet de loi de finances prévoit également le prélèvement de 100 millions d'euros sur le fonds de roulement de la CGLLS au bénéfice de l'État**. On peut y voir une forme de recyclage...

En outre, malgré les engagements qui ont pu être pris, **il est permis de douter que les aides à la pierre bénéficieront d'un financement soutenu par des crédits budgétaires après 2016**. Au contraire, le relèvement à 270 millions d'euros du montant de la fraction de cotisations attribuée au Fnap et, en conséquence, l'augmentation de la cotisation principale des bailleurs sociaux à la CGLLS sont le signe d'un financement pérenne et massif des aides à la pierre par les bailleurs sociaux.

Rien ne garantit non plus que les crédits de paiement inscrits seront réellement exécutés au cours de l'année.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur spécial considère que, **dès lors que les bailleurs sociaux constituent les principaux financeurs des aides à la pierre, leur place dans le dispositif décisionnel relatif à l'affectation des fonds doit être centrale**. C'est la raison pour laquelle il est

normal qu'ils soient représentés dans les mêmes proportions que l'État dans le conseil d'administration.

En revanche, **il n'est pas opportun de prévoir la présence de membres du Parlement** et votre rapporteur spécial vous présentera un **amendement** tendant à la supprimer.

En outre, concernant l'inscription de 500 millions d'euros en AE et de 250 millions d'euros en CP, auxquels s'ajoutent 270 millions d'euros de fonds de concours issus du Fnap, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité d'inscrire un montant aussi élevé pour 2016.**

En 2014, 106 414 logements locatifs sociaux ont été financés (hors constructions financées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine - Anru).

Pour l'année 2015, les prévisions d'exécution sont estimées à 108 000 logements selon une enquête réalisée par le ministère du logement auprès des services déconcentrés de l'État. Ces derniers ont également indiqué que, si tous les crédits étaient disponibles, ils disposeraient d'une capacité totale de production de 121 000 logements.

S'agissant de 2016, 135 000 logements sont répartis en fonction des 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement initialement prévues, en ne finançant plus, comme en 2015, que les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), la surcharge foncière et les démolitions. Reste à savoir comment seront répartis les 100 millions d'euros supplémentaires ajoutés en première lecture à l'Assemblée nationale.

Répartition des autorisations d'engagement pour 2016 (avant l'abondement de 100 millions d'euros)

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Prêts locatifs à usage social (PLUS)	69 000	-	-
Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)	35 000	6 500	228
Prêts locatifs sociaux (PLS)	36 000	-	-
Surcharge foncière	-	-	167
Sous-total offre nouvelle	140 000	-	394
Démolition	1 000	1 000	1
Actions d'accompagnement et numéro unique	-	-	5
Total	-	-	400

Source : projet annuel de performances pour 2016

Comme votre rapporteur spécial l'avait indiqué l'an dernier, il convient de noter que **l'essentiel des dispositifs tendant à développer l'offre de logements sociaux ne passe pas par l'inscription de crédits budgétaires**, mais

par divers dispositifs fiscaux (sur impôts d'État ou locaux), par la mobilisation des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations par les bailleurs sociaux ou bien encore par l'activité d'Action logement.

Lors du congrès de l'USH, le Président de la République a, par ailleurs, annoncé une **baisse du taux de commissionnement des banques** au titre de l'épargne réglementée. Il passerait ainsi de 0,4 % à 0,3 %, représentant 200 millions d'euros qui devraient être employés à faire diminuer les taux des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux.

B. LA PERSISTANCE D'UN FINANCEMENT INSTABLE ET PEU SÉCURISÉ DE L'ANAH

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) conduit une politique ambitieuse et indispensable en faveur du logement, en se concentrant plus particulièrement sur la lutte contre l'habitat indigne et dégradé ainsi que sur la rénovation énergétique des logements privés. Le 8 avril 2015, le Premier ministre a d'ailleurs annoncé le passage de 45 000 à 50 000 du nombre de logements devant bénéficier du programme « Habiter mieux » en 2015 et 2016. D'après Blanche Guillemot, directrice générale de l'Anah, cet objectif sera atteint en 2015, avec plus de 150 000 logements ayant profité du programme depuis le début de sa création et des gains énergétiques estimés à 39 % en moyenne.

L'Anah intervient également dans le cadre d'actions comme la lutte en faveur du maintien à domicile des personnes âgées et est sollicitée pour développer son action dans le domaine des copropriétés dégradées.

Pourtant, **au regard de l'importance des objectifs assignés à l'Anah, son financement reste, comme par le passé, soumis à d'importants aléas.** Du reste, le projet annuel de performances de la mission pour 2016 ne mentionne aucun élément relatif à la capacité d'engagement de l'Anah et au financement de ses actions. Seules les actions et le budget pour l'année 2015 y sont retracés.

À la suite de ses auditions, votre rapporteur spécial dispose d'informations qui n'ont pas manqué de justifier son inquiétude sur la précarité financière de l'Anah.

D'un côté, la principale ressource de l'agence, qui correspond au **produit des mises aux enchères de quotas carbone**, connaît actuellement un **rebond appréciable**. En 2013 et 2014, ces cessions n'avaient permis de collecter que 219 millions d'euros et 215,3 millions d'euros respectivement, alors que le plafond de l'affectation pour l'Anah était fixé à 590 millions d'euros¹. Au 30 septembre 2015, l'Anah a déjà perçu 229 millions d'euros et, d'après le ministère du logement, cette ressource pourrait dépasser les 300 millions d'euros à la fin de l'année.

¹ En vertu du I de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 tel qu'en vigueur à cette période. Ce plafond s'établit désormais à 550 millions d'euros depuis la loi de finances pour 2015.

Pour 2016, l'Anah anticipe une recette de 359 millions d'euros au titre de ces cessions de quotas carbone, alors que les services ministériels tablent plutôt sur 330 millions d'euros. Quoi qu'il en soit, les ressources de l'Anah s'en verraient nettement améliorées.

Par ailleurs, dans le cadre de la convention pluriannuelle pour 2015-2019 conclue entre l'État et Action logement le 2 décembre 2014, une contribution de 50 millions d'euros annuels a été prévue au bénéfice de l'agence pour la période 2015-2017.

Votre rapporteur spécial avait constaté, l'an dernier, que la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) était, de nouveau, sollicitée pour participer aux ressources de cette agence alors qu'Action logement avait eu la garantie du contraire en 2012 et qu'elle finance, par ailleurs, d'autres politiques publiques majeures en 2016, à savoir la rénovation urbaine (850 millions d'euros au titre du programme national de rénovation urbaine - PNRU - et du nouveau programme national de renouvellement urbain - NPNRU) et les aides personnelles au logement par le biais de sa participation au Fnal (100 millions d'euros).

Pour autant, cette contribution d'Action logement a pour mérite d'assurer un financement sécurisé et stable pour trois ans à l'Anah.

Parallèlement à ces deux éléments plutôt positifs pour la santé financière de l'agence, le Gouvernement prévoit toutefois de réduire voire de supprimer d'autres ressources dont disposait l'Anah en 2015.

Ainsi, la contribution du fonds de financement de la transition énergétique ne devrait pas être reconduite et le plafond de la part de la taxe sur les logements vacants affectée à l'Anah devrait être réduit à 21 millions d'euros (soit 19,1 millions d'euros déduction faite des frais de gestion) alors qu'il avait été augmenté de 51 millions d'euros à 61 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2015. Votre rapporteur spécial soutiendra un amendement tendant à maintenir le plafond à 61 millions d'euros en première partie du projet de loi de finances pour 2016.

L'Anah ne prévoit pas non plus la contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui devrait en principe s'élever à 20 millions d'euros au titre des actions menées dans le cadre de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie des personnes âgées. En effet, son versement ne serait pas prévu en début d'exercice mais plutôt à la fin de l'année, dans le cadre d'un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale.

Enfin, s'agissant de la contribution des énergéticiens au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE), l'année 2016 devrait être marquée par la création, à compter du 1^{er} janvier, des CEE « précarité énergétique », dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹. Les

¹ Art. L. 221-1-1 du code de l'énergie tel que créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

modalités concrètes de mise en œuvre de ces nouveaux certificats seront définies dans des textes d'application en cours de finalisation. L'Anah espère ainsi obtenir 59 millions d'euros en 2016 auprès des obligés mais mentionne tout de même un risque dû à ce changement de pratique.

Hypothèse de budget prévisionnel tel que présenté par l'Anah au rapporteur spécial

(en millions d'euros)

	Montant des ressources
Produit des cessions de quotas carbone	359
Participation d'Action logement	50
Produit affecté de la taxe sur les logements vacants	19,1
Contribution des énergéticiens au titre des CEE "précarité énergétique"	59,4
Autres ressources (en particulier le produit des versements de subvention mises à la charge des bénéficiaires qui auraient rompus leurs engagements)	3,5
Total	491

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **l'Anah prévoit ainsi un projet de budget prévisionnel qui s'établirait à 491 millions d'euros**, pour 497 millions d'euros de dépenses, soit un déficit d'environ 6 millions d'euros.

Il convient de préciser que cette prévision de dépenses inclut déjà un report de 11 millions d'euros au titre de 2015, compte tenu d'un besoin supplémentaire de financement non couvert¹.

Dans la réponse au questionnaire budgétaire adressée par le ministère chargé du logement, votre rapporteur spécial constate que leur prévision budgétaire est proche de celle envisagée par l'Anah, avec 487 millions d'euros, en tenant compte notamment des 20 millions d'euros issus de la CNSA mais avec un produit des cessions de quotas carbone légèrement plus bas (332,6 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial **prend acte de ces hypothèses de travail** qui mettent en évidence le **manque de sécurisation du dispositif de financement de l'Anah**. Il regrette que, chaque année, ses ressources soient aussi fluctuantes, tant s'agissant du montant des cessions de quotas carbone - rien ne garantit que, de nouveau, l'Anah ne doive faire face à un niveau de cessions bien plus bas qu'actuellement - que des autres recettes qui lui sont affectées pour le compléter.

¹ D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'Anah a connu un besoin supplémentaire de crédits de 38 millions d'euros, compte tenu de l'objectif passé à 50 000 logements traités dans le cadre du programme « Habiter mieux » et de l'évolution favorable de l'activité en faveur des propriétaires occupants (avec un rythme rapide de décaissements après engagement). Seuls 27 millions d'euros environ sont actuellement couverts par le budget de l'agence, grâce à l'augmentation du produit des cessions de quotas carbone.

Ainsi, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel rattaché à la présente mission et tendant à prévoir l'affectation à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) du produit des astreintes administratives des produits prononcées au titre de leurs pouvoirs de polices spéciales par le préfet, le maire ou le président de l'établissement public intercommunal (EPCI) compétent à l'encontre des propriétaires de logements insalubres, lorsque la créance est liquidée et recouvrée par l'État, selon le dispositif adopté à l'article 79 de la loi ALUR¹ (contre 43 % actuellement prévus). Les auteurs de l'amendement adopté ont ainsi pour objectif de garantir une nouvelle ressource à l'Anah, qui devrait être toutefois relativement modique puisque, selon le ministère du logement, elle correspondrait à 2 ou 3 millions d'euros. En outre, les mesures réglementaires d'application pour ce dispositif n'ont pas encore été prises.

Cette instabilité du financement est **d'autant plus dommageable que la trésorerie de l'Anah est désormais très entamée** et que son **fonds de roulement** ne s'élevait plus qu'à **47,4 millions d'euros** à la fin de l'année 2014, correspondant à **moins d'un mois de paiement**.

En 2014, le manque de moyens de l'Anah avait conduit à ne plus traiter, au niveau des services déconcentrés, les dossiers déposés dans le cadre du programme « Habiter mieux »². Ainsi, un total de 20 000 dossiers restait en stock à la fin de l'année 2014. Selon les informations recueillies auprès de l'Anah, tous les dossiers qui avaient pris du retard en raison de cette circulaire ont depuis été traités.

Enfin, la **principale difficulté** restant à lever pour assurer le financement du programme « Habiter mieux » **concerne le Fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart)**. Géré par l'Anah dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA), ce fonds permet le versement de subventions qui viennent compléter les aides de l'agence. 483 millions d'euros auront ainsi été engagés entre 2011 et 2015. Il a déjà fait l'objet de plusieurs redéploiements de crédits en sa faveur, le dernier datant de juillet 2015 et s'élevant à 28 millions d'euros. Cette somme devrait permettre de couvrir la fin de l'année.

Pour 2016, le Fart ne dispose plus de moyens à ce stade. Blanche Guillemot, directrice générale de l'Anah, a indiqué à votre rapporteur spécial qu'un projet de réforme des subventions du Fart était actuellement à l'étude et tendrait à rendre l'aide proportionnelle au coût des travaux. Dans cette hypothèse, 100 millions d'euros seraient nécessaires. Or, le PIA ne serait en mesure de redéployer que 50 millions d'euros. Une des pistes de ressources serait alors le fonds de transition énergétique.

Votre rapporteur spécial suivra avec une attention particulière le dispositif finalement retenu pour la poursuite des aides du Fart et son

¹ Cf. le commentaire de l'article 55 bis du présent projet de loi de finances.

² Circulaire du 9 juillet 2014 adressée aux préfets et aux collectivités territoriales délégataires des « aides à la pierre ». Seules les demandes de traitement de l'habitat indigne ou très dégradé ainsi que les travaux d'adaptation liés à la perte d'autonomie ou au handicap restaient prioritaires.

financement, les projets d'avenants aux conventions des PIA ainsi que les projets de redéploiement étant transmis aux commissions des finances des deux assemblées.

C. UN DISPOSITIF D'AIDE AUX « MAIRES BATISSEURS » BIENVENU MAIS À L'IMPACT LIMITÉ

En 2016, le programme 135 comprend 20 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP au titre du **dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logement, dit aide au « maires bâtisseurs »**.

Mis en place par le décret n° 2015-734 du 24 juin 2015 portant création d'un dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logements, il avait bénéficié, lors de l'examen de la loi de finances pour 2015, de 100 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP.

Cette aide est destinée à **soutenir financièrement les quelque 1 200 communes** qui, situées en zones tendues (zones A, A bis et B1) **et dont le potentiel financier ne dépasse pas un seuil** défini par arrêté et fixé à 1 030 euros¹, consentent un effort important pour construire des logements. L'objectif est de les aider à réaliser des équipements publics et des infrastructures nécessaires à l'accueil de nouveaux habitants (crèches, écoles, équipements sportifs). Les communes qui font l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi « SRU » ne peuvent bénéficier de ce dispositif.

L'aide aux maires bâtisseurs s'élève ainsi à un **montant forfaitaire d'environ 2 000 euros** par logement financé au cours de la période au-delà d'un seuil de construction fixé à 1 % du parc de logements existant.

Le montant de l'aide fait l'objet d'un **mécanisme d'ajustement** visant à permettre de rester dans l'enveloppe globale fixée annuellement pour le dispositif, tout en tenant compte du nombre de logements autorisés.

Pour la première fois, une aide de 2 100 euros par logement a été versée à près de 470 communes pour un montant de 34 millions d'euros au second semestre 2015, sur la base des permis de construire accordés au premier semestre.

Selon le projet annuel de performances pour 2016, « *l'Île-de-France et l'Outre-mer devraient recevoir la moitié des crédits et les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Midi-Pyrénées-Languedoc Roussillon, Nord-Pas-de-Calais-Picardie et Auvergne-Rhône-Alpes seront également des bénéficiaires importants* ».

Pour la première application en 2015, l'Île-de-France a effectivement bénéficié de 13 des 34 millions d'euros répartis et les départements d'Outre-mer de 5,8 millions d'euros.

¹ Ce seuil correspond à la médiane 2014 des plafonds financiers pour les communes situées dans les zones A, A bis et B1.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'être favorable à un tel dispositif qui soutient les communes construisant un nombre important de logements dans les zones tendues, **tout en constatant également sa faible portée, avec 1 200 communes entrant dans son champ d'application et 470 communes bénéficiaires en 2015.** En outre, il semble **fort peu lisible** pour les communes qui n'ont, par ailleurs, **aucune garantie de pouvoir en bénéficier sur le long terme.**

IV. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES »

Le programme 337, qui porte les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité pour les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission, voit ses **crédits réduits de 1,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, pour atteindre **765,3 millions d'euros** (AE=CP)¹. Il s'agit uniquement de dépenses de personnel (titre 2).

Pour mémoire, il est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et les effectifs ainsi que les crédits qu'il porte sont, en cours de gestion, intégralement transférés au sein du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »².

En termes d'emplois, le programme enregistre une **diminution de 307 équivalents temps-plein travaillés (ETPT)**, le plafond étant fixé à 12 500 ETPT pour 2016 contre 12 807 ETPT en 2015.

Cette évolution résulte à la fois de :

- l'effet en année courante de la suppression de 177 ETPT pour l'année 2016 ;
- l'effet en année pleine de la suppression de 106 ETPT pour l'année 2015 ;

¹ La gestion des personnels relevant du programme 177 « Hébergement parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » relève du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

² Le programme 337 comprend ainsi deux « actions-miroirs » :

- l'action 01 « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat », qui regroupe les personnels mettant en œuvre les politiques des programmes 135 et 109 ;
- l'action 02 « Personnels œuvrant au soutien du programme "Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires" », qui concerne les personnels « exerçant à temps plein, ou pour une part de leurs temps, des activités de nature transversale, non rattachables directement à un programme de politique publique ».

- le solde des mesures de périmètre et de transfert d'emplois établis à 59 ETPT ;

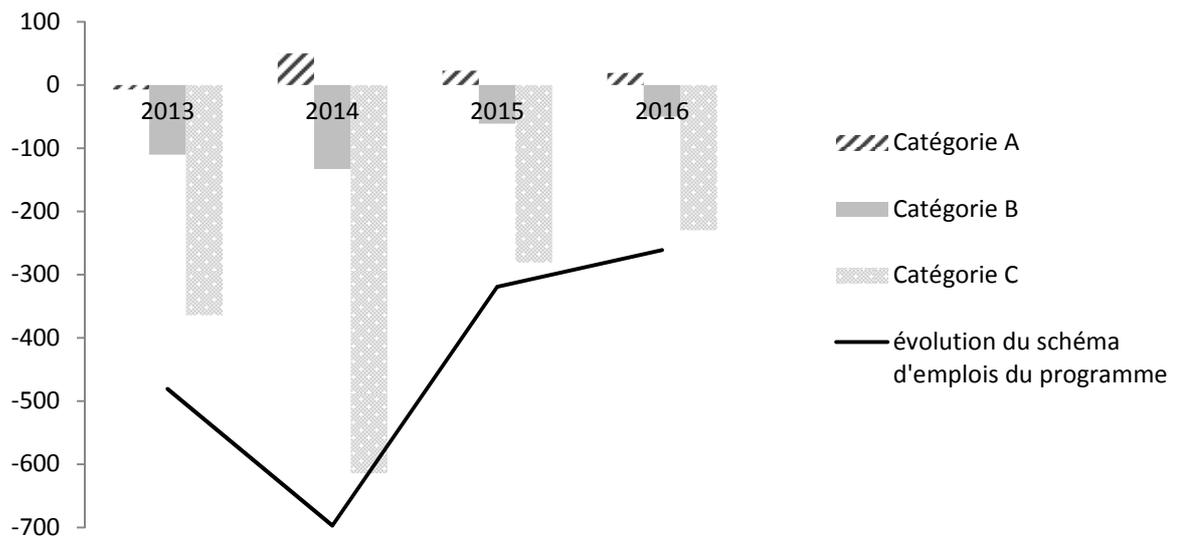
- la correction technique afin de tenir compte de l'impact du recrutement d'apprentis en 2015 et 2016, pour 35 ETPT.

Parmi les mesures de périmètre, il convient notamment de noter que 57 ETPT, correspondant aux personnels des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication sont transférés vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » des services du Premier ministre.

En outre, le plafond d'emplois du programme est réduit de 5 ETPT afin de tirer les conséquences du renforcement des effectifs de la Société du Grand Paris, selon le projet annuel de performances.

Schémas d'emplois entre 2013 et 2016 (prévision initiale)

(en nombre d'emplois)



Source : Commission des finances d'après les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances initiale

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 54

(Art. 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013)

Affectation de recettes au Fonds national d'aide au logement

Commentaire : Pour le financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) en 2016, le présent article prévoit de maintenir un prélèvement exceptionnel versé par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) à hauteur de 100 millions d'euros et de lui affecter le produit de la taxe sur les plus-values de cessions de terrains bâtis d'un montant supérieur à 50 000 euros, dans la limite de 45 millions d'euros. L'article prévoit également une modification du calendrier de versement du prélèvement exceptionnel.

I. LE DROIT EXISTANT

Codifié à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, le Fonds national d'aide au logement (FNAL) finance à la fois l'allocation de logement à caractère social (ALS), l'aide personnalisée au logement (APL), la prime de déménagement et les dépenses du Conseil national de l'habitat (CNH).

Actuellement, le financement de ces aides est assuré par le fonds national d'aide au logement (FNAL) pour les APL et les ALS et par le fonds national des prestations familiales (FNPF) pour les ALF.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2015, le FNAL a vu ses sources de financement profondément modifiées. Il ne dispose plus de la contribution de la branche famille de la sécurité sociale pour couvrir une partie des dépenses liées aux APL, en compensation de la perte de recettes de cotisations employeurs engendrée par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité. Le financement a ainsi été transféré à l'État pour 4,75 milliards d'euros.

En outre, le prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, jusqu'ici en partie affectés au FNAL, sont désormais intégralement fléchés vers l'assurance maladie.

En conséquence, pour 2015, les ressources du FNAL sont composées de 10,968 milliards d'euros issus de la subvention de l'État, de 2,555 milliards d'euros de produit des cotisations employeurs et de 300 millions d'euros de

prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)¹.

Ce prélèvement était **censé être exceptionnel** lorsqu'il a été instauré par le IV de l'article 43 de la loi finances pour 2013² pour la période 2013-2015. Il était destiné à couvrir les dépenses supplémentaires attendues en termes d'aides personnelles au logement et de compenser la diminution de la subvention de l'État³.

Initialement fixé à 400 millions d'euros pour trois ans, le prélèvement de la PEEC a finalement été réduit à **300 millions d'euros en 2014 et à 150 millions d'euros en 2015** par l'article 122 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Cette modification traduisait alors l'engagement de l'État vis-vis de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action logement de **faire baisser progressivement la contribution de la PEEC⁴ au FNAL**, conformément à la lettre d'engagement mutuel qu'ils avaient signée le 12 novembre 2012. **En outre, le désengagement d'Action logement au financement des aides personnelles au logement** devait lui permettre, parallèlement, d'apporter de nouvelles ressources à la politique de rénovation urbaine⁵.

Toutefois, cette décroissance de la participation exceptionnelle de la PEEC a finalement été remise en cause par l'article 94 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 qui a **maintenu le prélèvement pour 2015 au montant de 2014, soit 300 millions d'euros**, compte tenu de la nouvelle hausse attendue du coût des aides personnelles au logement et de l'incapacité pour le budget de l'État à apporter les ressources nécessaires.

¹ Le décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social a institué la PEEC qui constitue un impôt versé par les employeurs. Elle correspond actuellement à 0,45 % de la masse salariale des entreprises pendant l'année écoulée.

² Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³ Le cadrage budgétaire pluriannuel 2013-2015 a diminué de 10,3 % le plafond 2013 des dépenses sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » dont les autorisations d'engagement sont passées de 5 455 millions d'euros à 4 893 millions, dont 4 875,7 millions d'euros consacrés à la subvention d'équilibre versée au FNAL. La loi de finances pour 2013 avait également prévu d'affecter une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et des produits de placement au financement de ce fonds.

⁴ Lettre d'engagement mutuel entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – Action logement du 12 novembre 2012.

⁵ Il y était indiqué que l'État s'engageait à garantir que la contribution de la PEEC aux politiques nationales permette « le financement du FNAL pour un montant maximum de 400 millions d'euros, cette valeur étant applicable pour l'année 2013. Une décroissance du financement exceptionnel du FNAL sera mise en œuvre dès 2014 dans le cadre de la réforme du financement de la rénovation urbaine. »

Ce montant correspond à celui arrêté dans le cadre de la convention quinquennale 2015-2019 établie entre l'État et l'UESL-Action logement le 2 décembre 2014 et prise en application de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise, d'une part, à **prolonger le prélèvement exceptionnel sur la PEEC** au profit du FNAL en 2016 en diminuant toutefois son montant à **100 millions d'euros**, contre 300 millions d'euros en 2014 et 2015, et d'autre part, à **affecter à ce fonds le produit de la taxe sur les plus-values imposables de cessions de terrains bâtis d'un montant supérieur à 50 000 euros**, dans la limite d'un plafond fixé à 45 millions d'euros. L'article prévoit également une modification du calendrier de versement de ce prélèvement exceptionnel.

A. LE MAINTIEN D'UN PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL SUR LA PEEC AU PROFIT DU FNAL

Afin de maintenir un prélèvement exceptionnel sur la PEEC, le 1^o du I du présent article tend à modifier le IV de l'article 43 précitée de la loi de finances pour 2013.

Le **montant de 100 millions d'euros** retenu pour ce prélèvement au profit du FNAL **correspond à la part non affectée**, à la date de conclusion de la convention quinquennale, **sur les 1 009 millions d'euros** prévus pour être consacrés aux politiques publiques nationales en faveur du logement par l'UESL-Action logement **en 2016**.

Ce prélèvement vise ainsi à **limiter la hausse des autres sources de financement du FNAL, en particulier la subvention d'équilibre versée par l'État**, d'autant que, parallèlement, la poursuite de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité a conduit le Gouvernement à prévoir, dans le projet de loi de finances pour 2016, que les dépenses liées aux ALF soient désormais financées par le FNAL et non plus par le FNPF (alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs ainsi que par 1,1 % de la cotisation sociale généralisée - CSG).

Cette budgétisation de l'ALF, qui correspond à un transfert à l'État de 4,7 milliards d'euros, aboutit au regroupement du financement de l'ensemble des aides personnelles au logement au sein du FNAL.

¹ Dans sa rédaction telle qu'issue de l'article 123 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), cet article prévoit qu'une convention pluriannuelle conclue entre l'État et l'UESL-Action logement doit fixer la participation de la PEEC au financement des politiques publiques du logement pour cinq ans.

La subvention de l'État au FNAL passe ainsi, selon le projet annuel de performances, de 10,968 milliards d'euros en 2015 à 15,386 milliards d'euros en 2016.

B. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE VERSEMENT DU PRÉLÈVEMENT DE LA PEEC

Le 2° du I du présent article prévoit par ailleurs que le versement du prélèvement exceptionnel de la PEEC serait effectué avant le 30 juin.

Dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'article 43 de la loi de finances pour 2013 prévoit que la contribution de l'UESL est versée par quart au plus tard les 16 mars, 16 juin, 16 septembre et 16 décembre de chaque année. L'UESL appelle ensuite « *des ressources auprès des organismes agréés aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction mentionné à l'article L. 313-1 du même code qui lui sont associés, au prorata des versements des employeurs encaissés au titre de l'année précédant l'année au titre de laquelle la contribution est due* ».

Déjà, l'article 122 précité de la loi de finances pour 2014 avait simplifié ces modalités de versement car, auparavant, un acompte mensuel sur la participation des employeurs était opéré auprès des organismes agréés et était ensuite régularisé.

Comme en 2015, le versement sera effectué par l'UESL - ou par l'organisme qui, à la suite de la réforme du réseau UESL-Action logement déjà initiée, s'y serait substitué avant le 30 juin - au Trésor Public qui le reversera ensuite au FNAL.

C. L'AFFECTATION AU FNAL DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LES PLUS-VALUES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES ÉLEVÉES

Le II et le III du présent article, qui modifient respectivement les articles 1609 *nonies* G du code général des impôts et l'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, prévoient l'affectation au FNAL du produit de la taxe sur les plus-values imposables de cessions de terrains bâtis d'un montant supérieur à 50 000 euros.

Cette affectation est toutefois réalisée dans la limite d'un plafond fixé à 45 millions d'euros en vertu du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Instaurée par l'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012¹ et désormais codifiée à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts, cette surtaxe progressive s'applique aux plus-values immobilières dont le montant est supérieur à 50 000 euros pour les cessions de terrains bâtis.

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Jusqu'à présent, le produit de la surtaxe applicable à ces plus-values de cessions immobilières élevées était affecté au fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, dans la même limite de 45 millions d'euros. Principalement destiné à participer au financement des aides à la pierre, ce fonds est prévu pour disparaître, en vertu de l'article 56 du présent projet de loi de finances pour 2016¹ pour être remplacé par un fonds national des aides à la pierre (Fnap).

Le Gouvernement propose de réorienter cette ressource vers le Fnal, afin de réduire d'autant les crédits budgétaires consacrés par l'État à sa subvention d'équilibre.

Le IV du présent article précise que ces dispositions (II et III) entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Comme l'indique l'évaluation préalable, le présent article aboutit à une économie de 100 millions d'euros, correspondant à la participation de la PEEC au financement des aides personnelles au logement. Les 45 millions d'euros issus du produit de la surtaxe prévue à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts n'emportent, en revanche, pas d'économie puisque l'opération réalisée consiste à modifier son affectation entre deux fonds.

*

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article tend à **procurer au Fnal 145 millions d'euros de ressources supplémentaires, autant que les crédits budgétaires ne devraient pas avoir à couvrir**. Pour mémoire, outre la subvention d'équilibre de l'État, le fonds dispose également du produit des cotisations employeurs, estimé à 2,657 milliards d'euros pour 2016².

Le **prélèvement de 100 millions d'euros sur la PEEC n'est pas une surprise**, puisque dès la signature de la convention pluriannuelle entre l'État et l'UESL-Action logement et la détermination de la participation des employeurs aux politiques publiques pour 2016, **cette somme restait non affectée et sa destination vers le Fnal était déjà envisagée**. Il semble également, selon l'évaluation préalable, que cette décision ait été prise en concertation avec Action logement.

¹ Cf. le commentaire de cet article dans le présent rapport.

² Cf. le B du II de la seconde partie du présent rapport.

Compte tenu de la **contrainte budgétaire** pesant sur l'État et de la **difficulté à couvrir chaque année la hausse des dépenses** engendrées par les aides personnelles au logement, **voire rapporteur spécial ne s'opposera pas à cette mesure**. Pour autant, il espère que l'État tiendra, cette fois-ci, ses engagements et qu'il s'agit bien du dernier prélèvement de ce type, à tout le moins pour les années couvertes par la convention pluriannuelle. Action logement doit, en effet, notamment apporter la quasi-totalité du financement, lui-même tendu, du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ainsi que 50 millions d'euros par an de ressources pour l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

S'agissant du produit de la surtaxe sur les plus-values élevées issues de cessions de terrains bâtis, **voire rapporteur spécial prend acte de ce changement d'affectation. Il passe ainsi des aides à la pierre** (fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation) **aux aides à la personne** (Fnal).

Compte tenu de l'effort supplémentaire demandé aux bailleurs sociaux pour le financement des aides à la pierre, dans le cadre de la création du Fnap¹, cette ressource, à hauteur de 45 millions d'euros, peut effectivement être réattribuée et vient utilement réduire les besoins en termes de crédits budgétaires pour couvrir les dépenses d'aides personnelles au logement.

Cette taxe a rapporté 79 millions d'euros en 2013 et 51 millions d'euros en 2014 selon le tome I du Voies et Moyens annexé aux projets de loi de finances pour 2015 et 2016.

Pour autant, sur une dépense globale estimée à 18,2 milliards d'euros pour 2016, **ces deux mesures constituent des ressources de « fonds de tiroir » dont il n'est pas possible de priver le Fnal**, surtout que la dette vis-à-vis des organismes liquidateurs des aides personnelles au logement ne cesse d'augmenter depuis plusieurs années².

Il convient de **remédier au « bricolage » dont fait l'objet le financement du Fnal chaque année et le Gouvernement ne saurait faire l'économie d'une réflexion plus globale sur le régime des aides personnelles au logement**. L'article 55 du projet de loi, qui propose plusieurs mesures permettant de réduire les dépenses, constitue une première étape mais ne saurait être suffisante.

Décision de la commission : voire commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Cf. le commentaire de l'article 56 du projet de loi de finances pour 2016 dans le présent rapport.

² Cf. le B du II de la seconde partie du présent rapport.

ARTICLE 55

(Art. 93 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-2, L. 542-5-1, L. 755-21 et L. 834-4 du code de la sécurité sociale)

Amélioration de la prise en compte de la situation financière des bénéficiaires d'aides personnelles au logement (APL)

Commentaire : le présent article prévoit de faire évoluer diverses dispositions applicables aux aides personnelles au logement afin de modifier les modalités de prise en compte de la situation des bénéficiaires : la valeur en capital du patrimoine détenu, montants des loyers et dégressivité des aides en cas de montant excessif et suppression de l'exonération d'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans. Il tend également à maintenir les aides personnelles au logement accordées aux primo-accédants (aides personnelles au logement « accession »).

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE RÉGIME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT**

En vertu de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

Les aides visent à réduire le taux d'effort des ménages les plus modestes, en favorisant leur accès à un logement puis leur maintien dans ledit logement. Elles sont destinées à tout occupant d'un logement (en tant que résidence principale) répondant aux conditions d'attribution, quelque que soit son statut, locataires et propriétaires. Doivent ainsi être distinguées les aides personnelles au logement locatif des aides personnelles au logement à l'accession (aides personnelles au logement « accession »).

1. Trois aides distinctes versées sous conditions de ressources

Les aides personnelles au logement regroupent trois types de prestations :

- l'aide personnalisée au logement (APL), pour les occupants de logements dits conventionnés ;

- l'allocation de logement familiale (ALF), pour les occupants qui n'entrent pas dans le champ de l'APL et ont une charge de famille. Elle est également versée aux ménages mariés depuis moins de cinq ans ;

- l'allocation de logement sociale (ALS), pour les personnes qui ne perçoivent ni l'APL ni l'ALF.

Versées sous conditions de ressources, ces aides voient leur montant varier également en fonction de la situation familiale de l'allocataire et du montant de son loyer ou de son remboursement de prêt pour les aides à l'accession – dans la limite toutefois d'un plafond.

S'agissant des ressources, il est tenu compte, pour le calcul de la prestation, à la fois de celles du demandeur et, le cas échéant, de son conjoint ou de toute autre personne vivant habituellement à son foyer.

En principe, sont ainsi retenus les revenus nets catégoriels de l'année n-2 tels que connus par l'administration fiscale au titre de l'impôt sur le revenu. Afin de tenir compte toutefois de la situation économique réelle des allocataires, le dispositif prévoit un système d'abattement et de neutralisation, par exemple en cas de chômage ou d'invalidité ou encore de décès du conjoint.

Toutefois, **lorsque les ressources** du demandeur et de son conjoint ou concubin¹ sont « *au plus égal à 1 015 fois le salaire minimum de croissance horaire [SMIC] en vigueur au 31 décembre de cette année* » (R. 351-7 du code de l'habitation et de la construction), leurs ressources font l'objet d'une **évaluation forfaitaire**.

Les aides personnelles au logement sont également **zonées**, c'est-à-dire qu'elles **varient selon l'implantation géographique du logement de l'allocataire**. Trois zones (1,2 et 3) divisent ainsi le territoire afin de tenir compte des disparités de loyer pratiquées.

¹ Le bénéficiaire, son conjoint ou son concubin doivent alors percevoir une rémunération. Le revenu de solidarité active (RSA) n'est pas pris en compte.

Les zones géographiques

Les zones géographiques du barème, dénommées I, II et III, ont été définies par un arrêté du 17 mars 1978, dont la dernière mise à jour remonte au 28 novembre 2005. Elles sont communes aux locataires, aux personnes hébergées en foyer et aux ménages en accession. La DHUP considère que les critères de délimitation des zones sont purement démographiques sans pour autant être en mesure de les préciser. Ces dernières sont distinctes des zones utilisées pour les aides à la pierre, qui sont fondées sur les bassins de vie.

La zone I comprend Paris et la totalité des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les communes les plus importantes de la Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise. La zone II comprend les communes des agglomérations de province les plus importantes : notamment Lyon, Nice, Marseille, la totalité des départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Grenoble, Nantes, Orléans, Nancy, Metz, Lille, Strasbourg, Annecy, Le Havre, Rouen, Toulon, la totalité des communes de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de la Réunion et de Mayotte, ainsi que les communes françaises des agglomérations de Genève et de Bâle. La zone III comprend la totalité des communes qui ne figurent pas dans les autres zones.

L'arrêté de 1978 utilise la commune comme unité de base de définition des zones, ce qui interdit de tenir compte de caractéristiques des logements contribuant à déterminer le niveau des loyers à un niveau beaucoup plus fin : biens et quartiers de prestige (un « bon quartier » permet d'échapper au caractère stigmatisant de l'habitat social), qualité de la construction (notamment l'isolation, qui pèse directement sur les coûts de fonctionnement des logements, en particulier l'énergie), proximité d'un établissement scolaire réputé permettant aux ménages de bénéficier de la carte scolaire ou de transports en commun ou d'un axe routier, etc. Toutefois l'expérience britannique montre qu'un zonage satisfaisant reste très difficile à établir.

Source : Cour des comptes, enquête sur les aides personnelles au logement

La situation familiale fait évoluer les aides personnelles selon la charge supportée par le bénéficiaire.

Enfin, les montants sont différents selon que l'occupant est locataire ou propriétaire.

La prestation servie tient également compte des charges locatives des bénéficiaires, selon le principe d'un forfait représentatif des charges locatives dit « forfait de charges ».

À partir de ces données et en tenant compte d'une participation personnelle minimale des ménages à la dépense de logement, les règles de calcul de l'aide sont particulièrement complexes.

**Modalités de calcul pour les aides personnelles au logement
dans le secteur locatif***

$$AP = L + C - Pp$$

Avec :

- **AP** = aide personnelle
- **L** = loyer, dans la limite d'un loyer plafond
- **C** = « forfait de charges »
- **Pp** = participation personnelle qui a elle-même pour formule de calcul :

$$Po + Tp * Rp$$

Où :

Po = participation personnelle minimale

Tp = taux de participation personnelle, notamment fonction de la composition familiale du ménage

Rp = différence entre les ressources du bénéficiaire et un montant forfaitaire R0

* Hors logements-foyers pour lesquels une autre formule est appliquée.

Source : commission des finances d'après les éléments de calcul des aides personnelles au logement fournis par le ministère chargé du logement

Le montant de ces aides fait l'objet d'une **revalorisation annuelle**. Indexée sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), elle est effectuée le 1^{er} octobre depuis l'adoption de l'article 121 de la loi de finances pour 2014¹ et de l'article 77 de la loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014². Elle était auparavant fixée au 1^{er} janvier de chaque année.

Le montant moyen mensuel des aides servies varie ainsi de 127 euros pour l'ALS « foyers » à 319 euros pour l'ALF « location ».

Montant moyen mensuel par type d'aide personnelle au logement

Type d'aides	location « foyers »	location hors foyers	accession
APL	237 euros	248 euros	179 euros
ALF	-	319 euros	152 euros
ALS	127 euros	200 euros	128 euros

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire adressé dans le cadre du PLF 2016

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

² Loi n° 2013-1203 du 24 décembre 2013.

2. Des prestations efficaces en termes de réduction du taux d'effort des ménages et au fort effet redistributif

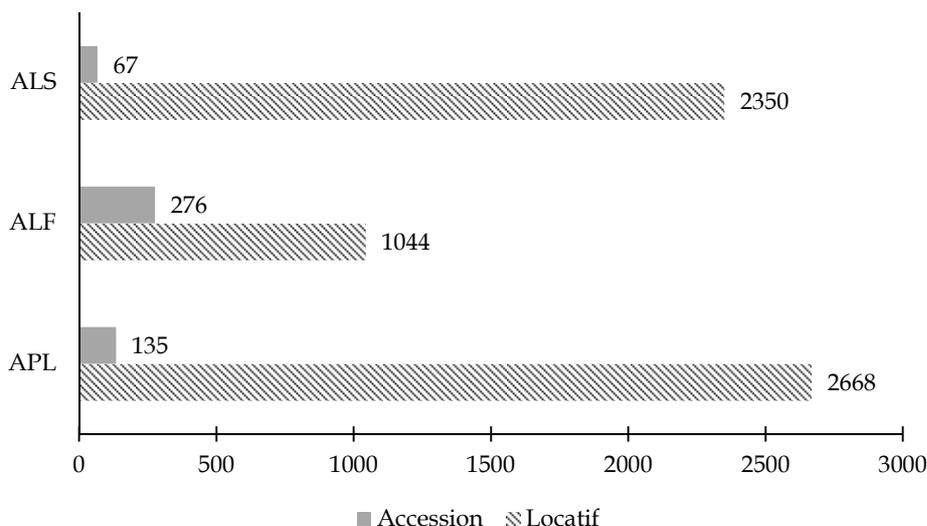
a) Plus de 6,5 millions de bénéficiaires, majoritairement logés dans le secteur privé et dont 60 % sont des personnes isolées ou des couples sans enfants

Au 31 décembre 2014, les aides personnelles au logement comptaient 6,538 millions de bénéficiaires, lesquels sont pour l'essentiel locataires (93 % du total) de biens se trouvant majoritairement dans le secteur non conventionné (60 %). Ainsi, un ménage sur cinq perçoit une aide personnelle au logement dont quatre locataires sur dix.

Les bénéficiaires perçoivent pour 43 % d'entre eux des APL, 20 % des ALF et 37 % des ALS.

Nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement

(en milliers)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire pour le PLF 2016

Parmi les bénéficiaires des aides personnelles au logement, près de 60 % d'entre eux sont des personnes isolées ou des couples sans enfants.

535 000 personnes sont logées dans des logements-foyers et 747 000 étudiants perçoivent des aides personnelles au logement, soit respectivement 8,2 % et 11,4 % du total.

Plus largement, les aides personnelles bénéficieraient ainsi à environ 13 millions de personnes, en tenant compte des membres du ménage (conjoint, personnes à charge...)¹.

Le nombre de bénéficiaires a augmenté de plus de 500 000 personnes au cours des dix dernières années, passant ainsi de 5,924 à 6,538 millions de bénéficiaires.

L'enquête de la Cour des comptes de juillet 2015 sur les aides personnelles au logement, réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat en vertu de l'article 58-2 de la LOLF², confirme l'effet fortement redistributif « verticalement » des aides personnelles au logement. Les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenus représentent plus de 75 % des bénéficiaires.

Cette tendance à se concentrer sur les plus modestes se renforce d'année en année, le niveau de ressources conduisant à l'exclusion du bénéfice des aides ne cessant de diminuer.

En termes de taux d'effort des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle efficace. Leur efficacité a été confirmée par l'enquête précitée de la Cour des comptes qui met en évidence le fait que le taux d'effort des ménages en France passe ainsi de 24 %, avant aide (taux d'effort brut), à 20 % après aide (taux d'effort net) dans le parc privé, et de 18 % à 11 % dans le parc social. Le taux d'effort net moyen des ménages en France se trouve ainsi être le plus bas en Europe.

Il convient toutefois de nuancer ce résultat en précisant que le taux d'effort net moyen des ménages tend à augmenter depuis plusieurs années, compte tenu essentiellement du fait que les loyers réels sont bien plus élevés que les loyers-plafonds retenus.

3. Une prévision de dépenses de 18,2 milliards d'euros en 2016

Comme présenté précédemment³, les aides versées au titre des aides personnelles au logement n'ont cessé de progresser au cours des dernières années, pour atteindre 18,376 milliards d'euros de prévision pour 2015.

Jusqu'à présent, le financement de ces aides est assuré par le fonds national d'aide au logement (FNAL) pour les APL et les ALS et par le fonds national des prestations familiales (FNPF) pour les ALF.

Le FNPF est alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs ainsi que par 1,1 % de la cotisation sociale généralisée (CSG).

¹ « Les aides personnelles au logement, données de cadrage de 2002 à 2012 » de Stéphane Donné et Chantal Salesses, *Politiques sociales et familiales*, décembre 2013.

² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

³ Cf. le II de la seconde partie du présent rapport.

Le FNAL a quant à lui fait l'objet d'une simplification de ses sources de financement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Ainsi, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, le fonds disposait d'une contribution de la branche famille de la sécurité sociale pour couvrir les dépenses des APL.

Compte tenu du pacte de responsabilité et de solidarité et de la compensation par l'État de la perte de recettes de cotisations employeurs qu'il engendre pour la branche famille de la sécurité sociale, il a été décidé qu'à partir de 2015, les dépenses liées aux APL seraient entièrement supportées par l'État. En outre, la part des recettes issues du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placements, jusqu'à présent attribuée au FNAL, est désormais transférée à la sécurité sociale.

Ainsi, cette année, le FNAL est financé par la contribution de l'État pour 10,968 milliards d'euros, complétée par le produit des cotisations employeurs, avec 2,555 milliards d'euros prévus et 300 millions d'euros de prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Ce prélèvement, supposé être exceptionnel, devrait disparaître en 2017.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit cette fois de réunir le financement des trois aides au sein du FNAL, toujours en compensation de la poursuite de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité¹.

La subvention d'équilibre versée par l'État est estimée à 15,386 milliards d'euros et représenterait désormais 84,6 % des ressources du FNAL. Elle serait complétée par les cotisations employeurs, pour 2,657 milliards d'euros, le prélèvement « exceptionnel » sur la PEEC de 100 millions d'euros et les recettes provenant de la surtaxe sur les plus-values immobilières de terrains bâtis de plus de 50 000 euros, estimées à 45 millions d'euros pour 2016².

La prévision des besoins exprimés en loi de finances initiale au titre de la participation de l'État au FNAL est généralement sous-estimée et des crédits doivent être ouverts, par décret d'avance ou en loi de finances rectificative de fin d'année. À défaut, une dette de l'État vis-à-vis du FNAL se crée. À la fin de l'année 2014, celle-ci s'élève déjà à 171 millions d'euros.

Comme indiqué dans le présent rapport, l'année 2015 ne devrait pas être différente puisque **215 millions d'euros devraient manquer** à la fin de l'année, en tenant compte de 70 millions d'euros qu'il est proposé d'ouvrir dans le projet de loi de finances rectificative actuellement en cours d'examen par le Parlement.

¹ Cf le I de la première partie du présent rapport.

² Cf le commentaire de l'article 54 du projet de loi de finances pour 2016 dans le présent rapport.

B. DES MESURES PRISES CHAQUE ANNÉE POUR TENTER DE JUGULER L'AUGMENTATION DU COÛT DES AIDES

Depuis quelques années, des « mesurette » ou dispositions de court terme ont été prises par l'État afin de freiner la hausse des dépenses liées aux aides personnelles au logement sans pour autant proposer une réforme en profondeur du système.

1. Le gel des montants des aides personnelles au logement pour neuf mois en 2014

L'article 64 du projet de loi de finances pour 2014 (pour l'APL et l'ALS) et l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (pour l'ALF) prévoyaient initialement de maintenir, pour l'année entière, les montants des aides au niveau de 2013 afin de participer à la maîtrise des dépenses publiques.

Cette absence de révision des paramètres de calcul des trois aides devait ainsi engendrer une économie de 175,4 millions d'euros répartis entre l'État (93,1 millions d'euros) et la branche famille de la sécurité sociale (82,3 millions d'euros).

Enfin, à la suite de l'examen des deux textes par le Parlement, **la revalorisation de ces prestations a été décalée du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre, conduisant à un gel du montant des trois aides pour neuf mois au lieu de douze pour l'année 2014¹.**

2. Les mesures d'économie prévues dans le cadre de la loi de finances pour 2015

a) La réforme de la revalorisation de l'abattement forfaitaire R0

Le Gouvernement a révisé les paramètres d'indexation de l'abattement forfaitaire utilisé pour le calcul des aides personnelles au logement servies dans le cadre du secteur locatif hors foyers.

Désormais, le forfait « R0 », qui permet d'attribuer l'aide maximale aux ménages ayant les revenus les plus bas est indexé sur l'inflation de l'année n-2 et non plus sur l'évolution de la valeur du RSA socle. Sinon, compte tenu de la revalorisation du RSA, le montant des aides au logement versé aurait été bien plus élevé.

¹ Article 121 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et article 77 de la loi n° 2013-1203 du 24 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Cette mesure, de nature réglementaire, engendrait une économie estimée à 87 millions d'euros (dont 68 millions d'euros pour l'État) en 2015 puis à 296 millions d'euros pour 2016 et 456 millions d'euros pour 2017¹.

b) La réforme des aides personnelles au logement « accession »

Le Gouvernement a également porté une réforme des aides personnelles au logement « accession », afin de **transformer ce dispositif tendant, jusqu'alors, à sécuriser les plans de financement** des ménages afin de soutenir l'accès social à la propriété **en un simple mécanisme de « filet de sécurité »** dans le cadre duquel la prestation serait réservée aux seuls ménages qui rencontreraient une **baisse de leurs ressources de plus de 30 %** postérieurement à la signature de leur prêt.

Le Gouvernement justifiait cette réforme à la fois par la volonté de **concentrer l'aide personnelle à l'accès sur le prêt à taux zéro (PTZ)**, alors que le nombre de bénéficiaires de ces aides avait baissé de 27 % entre 2006 et 2013, **et par la réalisation d'une économie** estimée à 19 millions d'euros la première année, 91 millions d'euros la deuxième et 156 millions d'euros la troisième.

L'Assemblée nationale avait finalement décidé de reporter au 1^{er} janvier 2016 cette réforme prévue à l'article 93 de la loi de finances initiale pour 2015, considérant qu'il fallait « *laisser au secteur immobilier le temps de se relancer* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE MAINTIEN DES AIDES PERSONNELLES « ACCESSION » ET LA REMISE EN CAUSE DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LA MAJORITÉ DANS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2015

Le I du présent article propose la suppression de l'article 93 de la loi de finances initiale pour 2015 et tendant à transformer les aides personnelles au logement « accession » en simple « filet de sécurité » à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le coût du maintien des APL « accession » est estimé à **19 millions d'euros pour 2016 et à 91 millions d'euros pour 2017**.

B. LA PRISE EN COMPTE DE LA « VALEUR EN CAPITAL » DU PATRIMOINE DE L'ALLOCATAIRE

En vertu de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation pour les APL, de l'article L. 542-2 du code de la sécurité sociale pour l'ALF et

¹ En tenant compte de la « rebudgétisation » du FNAL intervenue dans le PLF 2015 et de « l'effet boule de neige » de la mesure puisque l'économie réalisée une année poursuit ses effets sur les années suivantes.

L. 831-4 du code de la sécurité sociale pour l'ALS, **le montant de l'aide au logement est notamment fixé en tenant compte des ressources de l'allocataire**, de son conjoint et des personnes vivant habituellement dans son foyer.

Ainsi en est-il des « *revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu d'après le barème, des revenus taxés à un taux proportionnel ou soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, ainsi que des revenus perçus hors de France ou versés par une organisation internationale* » et les rémunérations des heures supplémentaires travaillées et exonérées au titre de l'impôt sur le revenu (rémunérations mentionnées à l'article 81 *quater* du code général des impôts). Sont pris en compte les revenus de l'année d'imposition n-2.

Le 1° du II du présent article (pour les APL), le 1° du III (pour les ALF) et le a du 4° du même III (pour les ALS) prévoit que soit désormais également retenue « *la valeur en capital du patrimoine* » **dont disposent le demandeur et les autres membres de son foyer, y compris lorsqu'ils n'en tirent pas de revenus imposables.**

Le présent article prévoit qu'un décret définirait les modalités de détermination et de prises en compte des ressources et de la valeur du patrimoine.

Selon l'évaluation préalable, seraient ainsi principalement concernés « *les 10 % d'allocataires qui ont un patrimoine supérieur à 30 000 euros, dont 4 % qui ont un patrimoine supérieur à 75 000 euros, et 2 % qui ont un patrimoine supérieur à 150 000 euros.* »

La prise en compte de la valeur en capital du patrimoine devrait être réalisée dans les mêmes termes que ce qui est déjà actuellement applicable pour le revenu de solidarité active (RSA) en vertu de l'article L. 132-1 du code de l'action sociale et des familles¹.

Ainsi, selon l'article R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles, les « biens non productifs de revenus », desquels est exclue la résidence principale, sont considérés « *comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de leur valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux* ».

Selon les informations recueillies auprès du ministère chargé du logement, la rédaction retenue par le projet de loi permettrait de couvrir à la fois ce type de biens non productifs de revenus ainsi que les capitaux produisant des revenus non soumis à l'impôt sur le revenu.

La prise en compte de la valeur du patrimoine des allocataires entrerait en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2016 et s'appliqueraient aux prestations dues à compter de cette date (premier alinéa du IV du présent article).

¹ Article L. 132-1 du code de l'action sociale et des familles : « Il est tenu compte, pour l'appréciation des ressources des postulants à l'aide sociale, des revenus professionnels et autres et de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire. »

L'économie réalisée par cette mesure correspondrait à **33 millions d'euros en 2016 et 133 millions d'euros en année pleine**, à compter de 2017.

C. LA MISE EN PLACE D'UNE DÉGRESSIVITÉ DES AIDES EN FONCTION DU MONTANT DES LOYERS

Le Gouvernement souhaite mettre en place une dégressivité des aides servies aux allocataires dès lors que leurs loyers réels dépasseraient certains plafonds. Selon l'étude d'impact, l'objectif de cette mesure est de permettre ensuite la « *limitation du montant de l'aide personnelle au logement des ménages dont les loyers sont manifestement trop élevés pour la taille du ménage considéré* ». Cela vise donc à la fois les ménages dont le loyer s'avère particulièrement élevé au mètre carré ou dont la surface du logement est particulièrement importante au regard de la composition familiale.

Au **2° du I** du présent article, il est proposé que le montant de l'APL puisse être déterminé en tenant notamment compte de plusieurs plafonds de loyer et non plus d'un seul. Il modifie ainsi le 3 de l'article L. 351-3 du code de l'habitation et de la construction. Cette modification législative n'est nécessaire que pour les APL car les articles L. 542-5 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale prévoient déjà la possibilité qu'il y ait plusieurs plafonds de loyer applicables, respectivement pour les ALF et les ALS.

Selon l'évaluation préalable, le décret d'application qui mettra en œuvre cette mesure sera applicable pour les trois aides, en retenant un premier plafond, supérieur au plafond-loyer, au-delà duquel l'aide serait réduite. Puis, pour les loyers dépassant un second plafond, l'aide serait supprimée.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le premier plafond supplémentaire devait être fixé à un peu plus du double du loyer-plafond applicable et le second plafond au triple voire à 400 % du même loyer-plafond. Le taux multiplicateur pourrait être déterminé par zone.

Montant des loyers-plafonds dans le secteur locatif

(en euros par mois)

	Isolé	Couple	Ménage avec 1 personne à charge	Par personne à charge supplémentaire
Zone 1	292,85	353,20	399,19	57,91
Zone 2	255,23	312,40	351,53	51,16
Zone 3	239,21	289,99	325,15	46,60

Source : ministère du logement

L'évaluation préalable mentionne ainsi le fait que 473 000 bénéficiaires des aides personnelles au logement auraient un loyer supérieur à 200 % du loyer plafond (17 000 allocataires de l'APL, 106 000 pour l'ALF et 350 000 pour l'ALS).

Cette mesure entrerait en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2016 et s'appliquerait aux prestations dues à compter de cette date (deuxième alinéa du IV du présent article).

Elle aurait pour impact une **économie de 62 millions d'euros en 2016** et de **123 millions d'euros** à compter de 2017, soit en **année pleine**.

D. LA SUPPRESSION DE LA POSSIBILITÉ OFFERTE D'EXONÉRER D'ÉVALUATION FORFAITAIRE LES ALLOCATAIRES DE MOINS DE 25 ANS

En vertu du droit actuel, **les ressources** du demandeur et de son conjoint ou concubin¹ font l'objet d'une **évaluation forfaitaire** lorsqu'elles sont « **au plus égal à 1 015 fois le salaire minimum de croissance horaire [SMIC] en vigueur au 31 décembre de cette année** » (R. 351-7 du code de l'habitation et de la construction).

L'évaluation forfaitaire est opérée en retenant, pour un salarié, 12 fois le salaire mensuel du mois qui précède l'ouverture du droit (ou le mois de novembre précédant le renouvellement du droit) ou, pour un employeur ou un travailleur indépendant, 1 500 fois le SMIC horaire au 1^{er} juillet précédant la date d'ouverture du droit.

Toutefois, **cette évaluation forfaitaire peut faire l'objet de « dispositions spécifiques » lorsque l'allocataire est âgé de moins de 25 ans et qu'il dispose d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée.**

Le présent article propose de revenir sur cette exception. En conséquence, il supprime le sixième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation (pour les APL, **3° du II** du présent article), l'article L. 542-5-1 du code de la sécurité sociale (pour les ALF, **2° du III**) et le deuxième alinéa de l'article L. 831-4 du code de sécurité sociale (pour les ALS, **b du 4° du III**).

En abrogeant la possibilité d'exonération d'évaluation forfaitaire, le présent article revient à appliquer un dispositif plus contraignant aux jeunes de moins de 25 ans, en ne distinguant plus la réglementation applicable selon un critère d'âge.

Selon l'évaluation préalable, 147 000 personnes étaient concernés par cette exonération à fin 2014.

Cette modification serait opérée dès le 1^{er} janvier 2016. Le Gouvernement précise, dans l'évaluation préalable, que l'évaluation forfaitaire des ressources serait appliquée à l'ouverture ou au renouvellement des droits de ces jeunes de moins de 25 ans, en retenant les ressources réellement perçues par le demandeur et non sur les données fiscales de l'année n-2.

L'économie engendrée est évaluée à **109 millions d'euros** par an.

¹ Le bénéficiaire, son conjoint ou son concubin doivent alors percevoir une rémunération. Le revenu de solidarité active (RSA) n'est pas pris en compte.

Incidence budgétaire ou financière des mesures*(en millions d'euros)*

	2016	2017 en année pleine
Maintien des APL « Accession »	+ 19	+ 91
Prise en compte de la valeur en capital du patrimoine	- 39	- 139
Dégressivité voire suppression des aides au-delà de certains plafonds de loyers	- 62	- 123
Suppression d'exonération de l'évaluation forfaitaire pour les moins de 25 ans	- 109	- 109
Total	- 185	- 274

+ : coût net

- : économie nette

Source : commission des finances d'après l'évaluation préalable de l'article

Le présent article prévoit également, au **3° du III**, d'étendre le bénéfice des dispositions applicables pour l'ALF à Saint-Barthélemy et Saint-Martin comme pour les départements d'outre-mer, en modifiant l'article L. 755-21 du code de la sécurité sociale. Celles relatives à l'APL et à l'ALF le sont, en revanche déjà.

Au **c du 4° du III**, il est procédé à une coordination à l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale, du fait de la codification à l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles de l'article 6 de la loi n° 89-475 du 10 juillet 1989 relative à l'accueil par des particuliers à leur domicile, de personnes âgées ou handicapées adultes.

Les dispositifs proposés suivent pour l'essentiel les recommandations du groupe de travail formé à l'Assemblée nationale sur les aides personnelles au logement et présidé par François Pupponi.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En premier lieu, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** de la commission des affaires économiques, sous-amendé par le Gouvernement, **tendant à prévoir un seuil de 30 000 euros pour la prise en compte du patrimoine** dans le calcul des aides personnelles au logement.

En conséquence, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement en seconde délibération, tendant à majorer de 10 millions d'euros

le programme 109 « Aide à l'accès au logement » (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) afin de tenir compte de l'instauration de ce seuil.

Ensuite, un **amendement** de Christophe Caresche, rapporteur spécial de la commission des finances, sous-amendé par le Gouvernement, a précisé que, **le loyer au-delà duquel s'appliquait la dégressivité des aides était fixé au minimum à 2,5 fois le loyer-plafond de base** déjà existant pour calculer les aides personnelles au logement. Pour une personne isolée en zone 1, cela équivaut par exemple à environ 730 euros (292,85 euros * 2,5). Il s'agit ainsi de tenir compte des montants par nature élevés des loyers dans les zones tendues.

L'Assemblée nationale a également, sur proposition de Christophe Caresche, rapporteur spécial de la commission des finances, et de Daniel Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, **supprimé la remise en cause de l'évaluation forfaitaire applicable aux jeunes travailleurs** prévue initialement dans le texte, considérant qu'il convenait de leur maintenir cette disposition, tout en rappelant la nécessité de la réserver à ceux étant dans une situation précaire. Le Gouvernement s'en était remis à la sagesse de l'assemblée.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Globalement, **votre rapporteur spécial constate que la réforme** des aides personnelles au logement proposée par cet article **se situe loin des ambitions initiales du Gouvernement** qui espérait faire des économies à hauteur de 1 milliard d'euros. Avec la troncature à l'euro inférieur décidée pour le versement des aides personnelles au logement, celles-ci ne seront pas supérieures à environ 220 millions d'euros pour l'année 2016. Compte tenu des éléments dont votre rapporteur spécial a pu disposer, il n'est pas non plus certain qu'un tel montant soit acquis, selon les dispositifs réglementaires qui seront retenus.

Pour autant, votre rapporteur spécial mesure **la difficulté à réformer ces aides qui ont un fort effet redistributif** et constituent désormais, comme la Cour des comptes l'a démontré dans son enquête précitée, l'une des principales prestations sociales en faveur des ménages.

Votre rapporteur spécial est favorable à l'essentiel des mesures proposées, même s'il suggèrera certaines modifications et compléments, dès lors qu'elles tendent à remédier à « *des situations d'inéquité entre les bénéficiaires* », en retenant des « *critères de versement prenant en compte [la] situation financière réelle* » des allocataires.

Tout d'abord, **en revenant sur la réforme des aides personnelles au logement « accession »**, qu'il a faite adopter dans le cadre de la loi de finances pour 2015, **le Gouvernement rejoint la position du Sénat qui avait supprimé l'article concerné dès son examen en première lecture en 2014.**

Le maintien en l'état du dispositif d'aide personnelle à l'accession se justifie pleinement par le fait que rien ne garantit que le prêt à taux zéro permette réellement de le remplacer. En outre, il n'est pas opportun de supprimer une mesure favorable à l'accession sociale à la propriété.

Comme votre rapporteur spécial l'avait indiqué lors de l'examen de l'article 53 du projet de loi de finances pour 2015, il s'agit d'un dispositif efficace de soutien à l'accession sociale et qui peut parfois être déterminant pour la réussite d'un projet d'acquisition immobilière auprès des établissements bancaires.

La **prise en compte de la « valeur en capital » du patrimoine paraît indiscutable**. Elle permet de favoriser l'équité alors que certains bénéficiaires peuvent disposer d'un bien immobilier non productif de revenus, autre que leur résidence principale, ou encore d'une épargne conséquente.

Le **patrimoine étant déjà pris en compte pour le RSA et dès le premier euro** pour le calcul de son montant, il semble inapproprié de prévoir un seuil à 30 000 euros pour les aides personnelles au logement. Votre rapporteur spécial vous propose donc de le **supprimer**, afin d'aligner les dispositifs.

Bien entendu, des dispositions devront être prévues pour les cas particuliers tels que les biens immobiliers détenus en indivision.

L'idée d'une **dégressivité des aides** au-delà d'un certain plafond avait elle-même **déjà été défendue par votre rapporteur spécial au cours des dernières années, en réponse à leur effet inflationniste** sur les loyers qui pouvait être constaté dans certaines zones.

Ainsi, lors d'une réunion de commission des finances, le 29 novembre 2011, il avait indiqué qu'existait un « *problème de la conditionnalité des aides personnelles. Si nous cessions de verser [l'aide personnelle au logement] au-dessus d'un certain seuil de loyer, les loyers baisseraient, car nous cesserions de solvabiliser des locataires qui paient des loyers indécents à des propriétaires indécents, pour ne pas dire davantage !* »¹ Il ne peut donc qu'être favorable à la mesure proposée et prend acte du plancher proposé à 2,5 fois le montant du loyer-plafond retenu par zone.

Il convient de noter que ce dispositif devrait **principalement concerner les personnes isolées, locataires du secteur privé, y compris les étudiants** logés disposant de petites surfaces dans des grandes agglomérations, notamment parisiennes.

Il pourrait être utile que le Gouvernement retienne également un **zonage dans la détermination des plafonds à partir desquels les aides deviendraient dégressives voire seraient supprimées**. Sinon, en appliquant le même taux multiplicateur dans les trois zones, la zone 1, c'est-à-dire Paris et une partie de l'Île-de-France, supporterait l'essentiel des efforts d'économie. Ainsi, 5 % des

¹ Cf. le compte-rendu de la commission des finances du 29 novembre 2011, lors de l'examen de la taxe sur les loyers abusifs pour les micro-logements, dite « taxe Apparou », et le commentaire de l'article 55 du présent projet de loi de finances.

bénéficiaires des aides personnelles au logement auraient ainsi un loyer supérieur à 2,5 fois le loyer-plafond en zone 1 tandis qu'ils seraient moins de 2 % en zone 2 et 3.

Votre rapporteur spécial propose également de **maintenir la suppression** opérée à l'Assemblée nationale **de l'abrogation de la possibilité d'exclure les jeunes travailleurs du dispositif d'évaluation forfaitaire**. En effet, il convient de maintenir des mesures plus favorables pour les travailleurs de moins de 25 ans les plus souvent soumis à une situation professionnelle précaire.

Toutefois, **cette exception doit être conservée uniquement pour les actifs ayant les situations les plus précaires**, c'est-à-dire qui ne disposeraient pas d'un contrat de travail à durée indéterminée, contrairement à la pratique actuelle dont il a été fait part à votre rapporteur spécial. Il appartient donc au Gouvernement de faire évoluer les mesures d'application actuellement en vigueur pour réserver le bénéfice de l'exonération à ces jeunes travailleurs. Une économie devrait être réalisée en retenant déjà cette limite.

Au-delà des propositions déjà présentes dans l'article, votre rapporteur spécial propose d'**introduire le principe d'un taux d'effort minimal des ménages** qui, net des aides personnelles au logement versées, tiendrait compte à la fois de la composition du ménage, du loyer (ou du remboursement de prêt) réellement acquitté et des ressources du foyer. La garantie d'un reste à vivre adapté devrait être ainsi maintenue.

S'il existe déjà actuellement, une participation personnelle calculée dans la formule de calcul de l'aide, il apparaît toutefois que le taux d'effort net des ménages est parfois très bas. Ainsi, selon les chiffres obtenus par votre rapporteur spécial, près de 10 % des allocataires avaient un taux d'effort net (après aide et hors charges réelles) inférieur à 5 % et 17 % inférieur à 10 %. Ces chiffres sont encore plus élevés dans le secteur du logement social puisque près de 30 % des bénéficiaires des APL auraient un taux d'effort net inférieur à 10 %, avec 11 % pour lequel il serait même nul (toujours hors charges réelles). Il arrive même que certains locataires bénéficient d'une aide au logement supérieure au montant de leur loyer (y compris le « forfait charges »).

En prenant en compte, dans les ressources, les prestations familiales (qui ne figurent pas parmi les revenus retenus pour le calcul des aides personnelles au logement), 10 % des ménages (hors étudiants et les ménages ayant un revenu inférieur à un sixième du SMIC) avaient un taux d'effort inférieur à 5,6 % en décembre 2013, d'après les chiffres de la revue de dépenses relatives aux aides personnelles au logement locatif réalisée par la mission d'évaluation de la politique du logement précitée.

Le mécanisme retenu pourrait **consister à rendre l'aide dégressive en-deçà d'un certain taux d'effort**, tout en évitant d'accentuer l'effet inflationniste des aides (avec le risque que les propriétaires ne louent leur bien en tenant compte de ce seuil). La revue de dépenses précitée sur les aides personnelles au

logement locatif envisageait ainsi une modification des paramètres pour le calcul du barème actuellement existant ou encore un dispositif d'écrêtement.

Selon les hypothèses retenues, des économies, plus ou moins conséquentes, pourraient ainsi être réalisées.

Votre rapporteur spécial est également favorable à ce qu'il soit **davantage tenu compte de la surface et de la qualité des logements dans le cadre du régime des aides personnelles au logement et de la lutte contre la fraude**. Un plafond de loyer par mètre carré ou encore un plafond de surface par unité de consommation pourrait être ainsi retenu. Toutefois, ce type de mesures ne pourrait être envisagé que si les CAF disposaient d'éléments fiables sur les logements concernés. C'est la raison pour laquelle il propose un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 55 *quater* afin que soit enfin constituée une base interministérielle relative au logement, partagée par le ministère du logement, la direction générale des finances publiques et les CAF.

Votre rapporteur spécial présente également un amendement rédactionnel.

Pour conclure, **votre rapporteur spécial souhaite que les délais de mise en œuvre de ces différentes réformes soient tenus** (1^{er} juillet 2016 pour la dégressivité des aides au-delà d'un certain loyer et 1^{er} octobre 2016 pour la prise en compte du patrimoine), alors que **les modalités concrètes de mise en œuvre des réformes semblent encore, pour partie, bien floues** et que **les caisses d'allocations familiales (CAF) devront disposer d'un logiciel mis à jour** pour les prendre en compte.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 55 bis (nouveau)

(Art. L. 123-3, L. 129-2 et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitat et article L. 1331-29 du code de la santé publique)

Réaffectation à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) d'une partie des recettes issues des astreintes administratives encourues par les propriétaires dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne

Commentaire : le présent article vise à affecter à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) les recettes issues des astreintes administratives recouvrées par l'État à l'encontre des propriétaires de logements indignes.

I. LE DROIT EXISTANT

C. DES ASTREINTES ADMINISTRATIVES CRÉÉES PAR LA LOI « ALUR » POUR LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Afin de lutter contre l'habitat indigne, qui touche en France environ 420 000 logements occupés¹, le préfet, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont dotés de pouvoirs de polices spéciales qui leur permettent d'imposer par arrêté aux propriétaires la réalisation de travaux ainsi que le relogement ou l'hébergement temporaire des occupants dans un délai déterminé.

Si le propriétaire ne réalise pas les mesures prescrites dans le délai imparti, le préfet, le maire ou le président de l'EPCI peut les faire réaliser d'office à ses frais. Des sanctions pénales peuvent également être prononcées contre lui.

L'article 79 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi « ALUR »)² est venu compléter ce dispositif de lutte contre l'habitat indigne en créant une astreinte administrative afin de sanctionner l'absence de réalisation des travaux par le propriétaire dans les délais requis. Il s'agissait de permettre aux pouvoirs publics de disposer d'un outil efficace pour imposer leurs décisions aux propriétaires récalcitrants alors que le stocks d'arrêtés non suivis d'effet n'a cessé d'augmenter ces dernières années, passant de 7 480 en 2010 à 8 614 en 2011 puis 9 162 en 2012³.

Dès la prise de l'arrêté de police spéciale, le préfet, le maire ou le président de l'EPCI informe le propriétaire que la non-réalisation dans les délais

¹ Données « Filocom 2011 ».

² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

³ Chiffres issues des enquêtes annuelles « habitat indigne » menées conjointement par les ministères chargés du logement, de la santé et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

fixés des mesures prescrites l'expose au paiement d'une astreinte. À l'issue du délai fixé par l'arrêté, une ultime mise en demeure est adressée au propriétaire. Dans le même temps, sans attendre l'expiration de la mise en demeure, l'autorité compétente peut fixer par arrêté une astreinte d'au maximum 1 000 euros par jour de retard à l'encontre du propriétaire défaillant. Son montant peut être progressif dans le temps et modulé dans des conditions fixées par voie réglementaire, tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

En outre, l'astreinte n'empêche pas la réalisation d'office des mesures et travaux prescrits par la puissance publique.

Du type de police à l'origine de l'astreinte dépend la personne responsable de son recouvrement.

Si l'astreinte est prononcée dans le cadre de la police de l'insalubrité publique réparable¹ exercée par le préfet, son montant est recouvré par l'État.

Si elle est prononcée dans le cadre des polices du code de la construction et de l'habitation, son montant est recouvré par le maire ou, le cas échéant, par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : c'est le cas lorsqu'une astreinte est prononcée à la suite du non-respect d'un arrêté municipal de péril ordinaire², d'un arrêté relatif à la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation³ ou d'un arrêté relatif à la sécurité des établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement (« hôtels meublés »)⁴.

Si le montant afférent à ces trois derniers types d'astreintes n'est pas recouvré par le maire ou le président de l'EPCI concerné, l'État se charge par défaut de son recouvrement.

Ce dispositif prévu par l'article 79 de la loi « ALUR » n'est toutefois toujours pas entré en vigueur, faute de publication des décrets d'application nécessaires, notamment pour déterminer le montant des astreintes.

D. RÉPARTITION DES SOMMES RECUEILLIES AU TITRE DES ASTREINTES

Dans le cas où l'État se charge directement du recouvrement de l'astreinte, en vertu de l'article L. 1331-29 du code de la santé publique ou, par défaut, en vertu des articles L. 123-3, L. 129-2 et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, il prélève 4 % des sommes perçues pour frais de recouvrement, avant d'en verser **43 % à l'Agence nationale de l'habitat (Anah)**.

¹ Article L. 1331-29 du code de la santé publique.

² Article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 129-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation.

Établissement public de l'État¹ créé en 1971, l'Anah a pour mission d'améliorer le parc existant de logements privés. Parmi ses priorités figure le traitement de l'habitat indigne ou très dégradé.

Dans cette perspective, l'Anah propose un accompagnement et des aides financières sous forme de subventions aux propriétaires occupants ou bailleurs qui engagent des travaux importants de réhabilitation de leurs logements pour des conditions de vie plus dignes.

Parallèlement, le solde des sommes recueillies au titre de l'astreinte devait être attribué, selon l'étude d'impact de la loi « ALUR », au contentieux qui pourrait être généré par l'instauration des astreintes et **au Fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru)**, qui a été institué par l'article 39 de la loi de finances pour 2006² et prorogé par l'article 56 de la loi de finances pour 2011³ jusqu'au 31 décembre 2015.

En vertu de l'article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales, le ministre de l'intérieur, après instruction par le représentant de l'État dans le département, peut accorder sur ce fonds des aides financières⁴ aux communes ou à des établissements publics locaux pour assurer, pendant une période maximale de six mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation. Il peut également leur accorder des aides financières pour mettre les locaux hors d'état d'être utilisables.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Christophe Caresche, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, Nathalie Appéré, Philippe Bies et Marcel Rogemont, le présent article vise à **affecter la totalité des montants des astreintes administratives** prononcées à l'encontre des propriétaires de logements insalubres recouvrées par l'État à **l'Agence nationale de l'habitat (Anah)**.

Les auteurs de cet amendement avaient proposé cette affectation de la totalité du montant des astreintes administratives à l'Anah - ce qui représenterait, selon le ministère du logement, une somme totale de 2 à 3 millions d'euros par an - car ils pensaient que le fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru) ne serait pas reconduit au-delà du 31 décembre 2015.

¹ L'Anah est placée sous la tutelle des ministères en charge du Logement, du Budget et de l'Économie.

² Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ Le taux de subvention ne peut être inférieur à 50 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable.

Quelques jours plus tard, l'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement présenté par le Gouvernement avec l'avis favorable de la commission tendant à insérer un article 62 *ter* rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et qui proroge le Faru jusqu'au 31 décembre 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès des services du Gouvernement, l'affectation de ces recettes à l'Anah ne remettrait pas en cause le financement du Faru et du contentieux pouvant résulter de la mise en œuvre de ces astreintes.

Pour rappel, le dispositif n'est pas encore entré en vigueur, les mesures réglementaires d'application n'ayant pas été prises.

Enfin, cela concerne des sommes modestes, estimées à 2 à 3 millions d'euros.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 55 ter (nouveau)
(Art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation)

Versement par l'État au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) des astreintes dues au titre du contentieux du DALO

Commentaire : le présent article fixe des délais précis pour le versement par l'État au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) des astreintes dues au titre du contentieux du droit au logement opposable (DALO).

I. LE DROIT EXISTANT

Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), institué par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011¹, a pour objet de financer des actions d'accompagnement et de gestion locative adaptées. Les dispositions qui le régissent sont codifiées à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

Administré par un comité de gestion composé de quatre représentants de l'État², le FNAVDL finançait à l'origine uniquement des actions destinées à favoriser le relogement en urgence des ménages bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO). Depuis la loi de finances pour 2013³, son champ d'application a été élargi au financement d'actions, précédemment financées par le budget de l'État, en faveur de personnes et familles qui, sans être bénéficiaires du DALO, éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou pour s'y maintenir.

En vertu de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, ses ressources proviennent intégralement des astreintes⁴ prononcées par le juge administratif⁵ lorsqu'il enjoint l'État (en pratique, le préfet) de loger,

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Deux représentants du ministre chargé du logement, un représentant du ministre chargé de la lutte contre la précarité et l'exclusion et un représentant du ministre du budget. La gestion financière du fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

³ Article 105 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁴ Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

⁵ Le juge administratif est le juge compétent pour le contentieux spécifique du DALO prévu à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

reloger ou héberger¹ des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO par la commission de médiation².

La liquidation provisoire de ces astreintes fait l'objet d'une deuxième décision du juge administratif, qui s'autosaisit pour la prononcer. Elles peuvent alors être versée par les services déconcentrés de l'État au FNAVDL, à partir des crédits prévus à cet effet par l'action 04 « *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* » du programme 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* ».

La date de perception des sommes dues au titre de ces astreintes par le FNAVDL dépend donc des décisions de liquidation provisoire prononcées par le juge administratif.

Or, ainsi que votre rapporteur spécial l'avait relevé dans le rapport consacré à la loi de règlement pour 2014³, le FNAVDL a perçu seulement 20,8 millions d'euros au titre des astreintes DALO en 2014 alors que 30 millions d'euros étaient initialement prévus (il avait perçu 26,9 millions d'euros en 2012 et 25,8 millions d'euros en 2013). La tendance à la baisse devrait se poursuivre en 2015, puisque le FNAVDL n'avait perçu que 8,7 millions d'euros à ce titre au 31 octobre.

Cette situation résulte avant tout d'un changement de pratique du tribunal administratif de Paris, qui a réduit le nombre de liquidations prononcées dans le cadre du contentieux DALO, passant de 1 204 à 341 liquidations traitées entre 2013 et 2014.

Selon le ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ruralité interrogé par votre rapporteur spécial, les astreintes prononcées mais non liquidées par les tribunaux administratifs représenteraient environ 11 millions d'euros au 31 décembre 2014. A défaut de demande spécifique formulée par les requérants, les sommes correspondantes ne sont pas versées alors qu'elles demeurent potentiellement dues.

De ce fait, la programmation des actions du FNAVDL ainsi que la bonne application des conventions conclues avec les organismes HLM et les associations agréées chargées de l'accompagnement vers et dans le logement ont été fortement perturbées ces dernières années, ce qui a conduit le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées à exprimer « *ses plus vives inquiétudes* » sur le non-paiement par l'État de l'intégralité des astreintes dues au FNAVDL au titre du DALO.

¹ L'offre de logement doit tenir compte des besoins et des capacités du demandeur.

² Au titre du DALO, la commission de médiation peut reconnaître un demandeur comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence ; elle peut également reconnaître un demandeur comme prioritaire et devant être accueilli dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

³ Rapport n° 604 (2014-2015) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, Tome II : contributions des rapporteurs spéciaux, pp. 181 et 182.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de deux amendements identiques déposés à l'Assemblée nationale par les membres du groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP) ainsi que par Dominique Orliac, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. Ils ont reçu l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Afin de garantir la régularité du versement des astreintes prononcées par les tribunaux administratifs à l'encontre de l'État dans le cadre du contentieux DALO, le présent article prévoit que :

- le fait que les sommes dues au titre des astreintes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive devra être mentionné dans le jugement prononçant l'astreinte ;

- le versement de l'astreinte au FNAVDL sera effectué deux fois par an, le premier versement devant intervenir à la fin du sixième mois qui suivra le mois à compter duquel l'astreinte sera due en application du jugement qui l'aura prononcée ;

- toute astreinte versée en application du jugement la prononçant restera acquise au FNAVDL ;

- lorsque l'astreinte aura été liquidée définitivement, le versement du solde restant dû, le cas échéant, sera effectué dans le mois qui suivra la notification de l'ordonnance de liquidation définitive.

Cela signifie que le juge administratif n'aura plus besoin de s'autosaisir pour rendre une décision de liquidation provisoire des astreintes : la décision de liquidation provisoire découlera automatiquement du jugement prononçant l'astreinte et donnera lieu à des versements au FNAVDL deux fois par an.

S'il parvient à loger, reloger ou héberger le demandeur ou que celui-ci trouve un logement par ailleurs, l'État pourra saisir le juge administratif pour obtenir une ordonnance de liquidation définitive de l'astreinte et mettre ainsi fin à ses obligations de versements tous les six mois au FNAVDL, sous réserve du versement du solde restant dû, le cas échéant, au titre de l'astreinte, dans un délai d'un mois.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'accompagnement des personnes qui peinent à se loger ne doit plus être tributaire des aléas du financement du FNAVDL. Il est donc nécessaire, ainsi que votre rapporteur spécial en avait émis le vœu dans le rapport consacré à la loi de règlement pour 2014, que l'État s'acquitte régulièrement des astreintes qui sont prononcées contre lui.

En prévoyant que le jugement d'astreinte rendu par le juge administratif en matière de DALO entraîne automatiquement la liquidation provisoire des sommes dues par l'État au FNAVDL et que le versement de ces sommes intervient tous les six mois, le présent article permettra au FNAVDL de bénéficier de ressources régulières et d'une meilleure prévisibilité budgétaire.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 55 quater (nouveau)

(Art. L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale)

Non éligibilité aux aides personnelles au logement des particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents assujettis à l'impôt annuel de solidarité sur la fortune

Commentaire : le présent article vise à rendre non éligible à l'ensemble des aides au logement les particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents lorsque ceux-ci sont assujettis à l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF).

I. LE DROIT EXISTANT

Les étudiants qui occupent un logement n'appartenant pas à un ascendant et pour lequel ils s'acquittent d'une charge sont potentiellement éligibles à l'une des trois aides destinées à soutenir les ménages dans la couverture de leurs dépenses liées au logement :

- l'aide personnalisée au logement (APL)¹, prévue à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et destinée aux ménages – avec ou sans enfants – occupant un logement du parc conventionné, soit essentiellement le parc social ;

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF)², codifiée à l'article L. 542-1 du code de la sécurité sociale et destinée aux familles logeant en dehors du parc conventionné ;

- l'allocation de logement à caractère social (ALS)³, codifiée à l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale et destinée aux ménages – sans enfants ni personnes à charge – disposant de faibles ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans), logeant en dehors du parc conventionné et inéligibles aux ALF comme aux APL.

Aujourd'hui, **un tiers des étudiants bénéficie de l'une de ces trois aides⁴** et plus des deux tiers d'entre eux ne sont pas boursiers universitaires.

D'après les chiffres présentés par la Cour des comptes dans son enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat relative aux aides

¹ L'APL a été créée par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.

² L'ALF a été créée par la loi du 1^{er} septembre 1948 à l'occasion de la réforme du régime des loyers.

³ L'ALS a été créée par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement.

⁴ D'après les données de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), ils étaient 831 754 à en bénéficier au 31 décembre 2013.

personnelles au logement rendu public le 16 septembre 2015¹, leur montant total représentait **1,46 milliard d'euros** (dont 960 millions d'euros pour les étudiants non boursiers) en 2011², dont **83 % au seul titre de l'ALS**.

L'attribution des aides personnelles au logement sont soumises à condition de ressources, soient les revenus nets catégoriels de l'année n-2 tels que connus par l'administration fiscale au titre de l'impôt sur le revenu.

Or, de nombreux étudiants vivent grâce aux **transferts financiers en provenance de leurs parents**, dont le montant réel n'est pas pris en compte dans l'assiette de leurs ressources imposables. En effet, **ces transferts financiers familiaux sont pris en compte par le biais d'un plancher de ressources annuel** de 6 000 euros pour un étudiant boursier et de 7 500 euros pour un étudiant non boursier dans le cadre d'une location en logement ordinaire.

Dans le même temps, les parents peuvent continuer à inclure jusqu'à l'âge de 25 ans leur enfant qui poursuit ses études dans leur déclaration fiscale, ce qui leur permet de bénéficier d'une demi-part au titre du quotient familial de l'impôt sur le revenu. **Dès lors, plus les revenus imposés sont importants, plus l'avantage procuré par la demi-part fiscale l'est également, dans la limite toutefois du plafond du quotient familial.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député François Pupponi, le présent article visait à **rendre non éligible à l'aide personnalisée au logement (APL) les particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents lorsque ces derniers sont redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)** en application de l'article 885 A du code général des impôts.

Il a fait l'objet d'un **sous-amendement qui a prévu d'étendre** cette non-éligibilité à l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et à l'allocation de logement à caractère social (ALS).

L'amendement et le sous-amendement dont est issu le présent article ont reçu un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement a pour sa part émis un avis de sagesse, après que le secrétaire d'État au budget eut rappelé que le Gouvernement ne souhaitait pas lier *« l'obtention de l'APL et la demi-part supplémentaires pour le rattachement de l'étudiant au foyer de ses parents »*.

De l'aveu même de leurs auteurs, l'amendement et le sous-amendement dont est issu le présent article ont avant tout une **portée symbolique**, les économies qu'ils seraient susceptibles de dégager étant vraisemblablement très limitées.

¹ Rapport n° 687 (2014-2015) de Philippe Dallier au nom de la commission des finances, sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux aides personnelles au logement.

² Dernière année pour laquelle ces statistiques sont connues.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où **elles ne tiennent compte pas compte du revenu des parents et des transferts financiers intrafamiliaux et où elles peuvent se cumuler avec le bénéfice d'une demi-part fiscale supplémentaire pour les parents**, les aides personnelles au logement pour les étudiants constituent un dispositif, qualifié d'« atypique » par la Cour des comptes dans son enquête précitée, moins ciblé et moins redistributif que celles versées aux autres bénéficiaires.

Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes, en ne tenant pas compte du revenu des parents ni des transferts intrafamiliaux, les aides au logement des étudiants occupent plus « *une fonction d'aide à l'autonomie des jeunes, réservée à la population étudiante, qu'une fonction d'aide sociale en vue de l'accès au logement* ».

Plus généralement, l'enquête de la Cour des comptes a rappelé les **effets de seuil particulièrement défavorables aux classes moyennes découlant des dispositifs d'aides aux étudiants** (phénomène de « courbe en U ») : en 2011, les étudiants des 30 % des foyers les plus modestes (déciles 1 à 3) percevaient ainsi 75 % des bourses et 44 % des aides au logement ; *a contrario*, les étudiants des 20 % des foyers les plus aisés (déciles 9 et 10) cumulent l'essentiel des avantages fiscaux (principalement la demi-part fiscale) et une proportion d'aides personnelles au logement comparable à celle perçue par les étudiants des classes moyennes (déciles 4 à 8). Il convient tout de même de noter que les effets des avantages fiscaux au profit des derniers déciles ont certainement été réduits par l'abaissement du quotient familial.

Outre le fait qu'elles présentent un caractère inflationniste qui a pu être démontré par plusieurs études, les aides personnelles au logement des étudiants s'avèrent probablement trop peu ciblées.

Pour autant, faire de l'impôt de solidarité sur la fortune acquitté par ses parents un critère de non-éligibilité aux aides personnelles au logement pour un étudiant **ne répondrait que très imparfaitement à ces difficultés**.

Exclure les enfants de redevables de l'ISF reviendrait en effet à ne **retenir que la valeur du patrimoine dans l'appréciation des ressources** des parents, sans prendre en compte leurs revenus.

En outre, le patrimoine entrant dans le champ de cet impôt est très spécifique et ne recouvre pas certains biens, tels que les biens professionnels ou les œuvres d'art. *A contrario*, la détention d'un bien immobilier rendant le contribuable redevable de l'ISF suffirait à exclure l'étudiant, rattaché fiscalement, du bénéfice de l'aide personnelle au logement, alors que ce critère ne permet pas nécessairement de juger de la réalité du niveau de vie d'un foyer.

Le dispositif prévu par le présent article apparaît donc inadapté aux enjeux auxquels il souhaite répondre et la prise en compte des ressources des

parents ne pourrait être sérieusement envisagée que dans le cadre d'une réflexion beaucoup plus globale sur la conditionnalité du versement des aides personnelles au logement des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Considérant que le régime applicable aux étudiants est, à juste titre, de plus en plus contesté mais qu'il convient également de tenir compte de la sensibilité du sujet, votre rapporteur spécial propose un amendement tendant à demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport, avant le 1^{er} juillet 2016, tendant à définir les modalités dans lesquelles les revenus et le patrimoine des parents pourraient être prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement de leurs enfants qui seraient rattachés à leur foyer fiscal.

Ce rapport évaluerait également les conditions dans lesquelles il pourrait être mis fin au cumul des aides personnelles au logement avec le bénéfice pour les parents d'une demi-part fiscale au titre du quotient familial de l'impôt sur le revenu, tout en tenant compte des spécificités des familles, en particulier de la localisation géographique du domicile familial (à proximité ou non d'une ville universitaire) et du nombre d'enfants concernés dans le foyer.

Le rapport évaluerait aussi l'incidence budgétaire de ces deux pistes de réforme.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 55 quater (nouveau)

Rapport au Parlement sur la création d'une base de données interministérielle relative au logement

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement présente un rapport au Parlement avant le 1^{er} juillet 2016 concernant la création d'une base de données interministérielle relative au logement, permettant notamment de connaître la surface de logement occupée par le bénéficiaire d'une aide personnelle au logement et de lutter contre la fraude.

I. LE DROIT EXISTANT

Ainsi que le relevait la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sur les aides personnelles au logement¹, *« au regard des sommes allouées à la politique du logement, il n'est plus acceptable que le parc de logements soit encore trop mal connu par les acteurs publics »*.

Il est donc nécessaire que puisse être créée dès que possible une base de données permanente de logements, fondée sur une mise en commun des informations dont disposent la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Elle serait réalisée à partir de la base cadastrale de la DGFIP et du numéro fiscal invariant de chaque logement.

Elle serait naturellement soumise aux règles du secret statistique. Dans la mesure où ces échanges de données sont d'ores-et-déjà autorisés par les dispositions de l'article L. 152 A du livre des procédures fiscales², il revient aux administrations concernées de mettre en œuvre, sous l'autorité du Gouvernement, la création de cette base.

¹ Rapport d'information n° 687 (2014-2015) du 16 septembre 2015 de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances.

² L'article L. 152 A du livre des procédures fiscales dispose qu'« en application des articles L. 583-3 et L. 831-7 du code de la sécurité sociale et L. 351-12 du code de la construction et de l'habitation, l'administration des impôts est tenu de communiquer aux organismes débiteurs de prestations familiales toutes les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul de ces prestations ainsi qu'au contrôle des déclarations des allocataires et des bailleurs ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel prévoit que le Gouvernement présente un rapport au Parlement avant le 1^{er} juillet 2016 concernant la création d'une base de données interministérielle relative au logement, permettant notamment de connaître la surface de logement occupée par le bénéficiaire d'une aide personnelle au logement et de lutter contre la fraude.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création de la base de données prévue par le présent article additionnel permettrait notamment aux caisses d'allocations familiales de connaître la taille des logements occupés par les particuliers percevant des aides personnelles au logement. Dès lors, il deviendrait techniquement possible d'envisager une modulation du montant de ces aides en fonction de la surface du logement (dispositif de plafond de loyer par mètre carré par exemple) ou encore de tenir compte d'un plafond de surface par habitant ou par unité de consommation.

En outre, cette base de données fournirait un outil précieux pour lutter contre la fraude aux aides personnelles au logement, par exemple pour déceler les cas où plusieurs aides sont servies pour le même logement ou encore lorsque l'isolement parental n'est pas avéré.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 56

(Art. L. 302-9-1, L. 302-9-3, L. 302-9-4, L. 351-3, L. 435-1 [nouveau], L. 452-1-1 et L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation)

Création et financement du Fonds national des aides à la pierre (Fnap)

Commentaire : le présent article prévoit de clarifier les modalités de financement et de gestion des aides à la pierre par la création d'un Fonds national des aides à la pierre (Fnap) qui se substituerait en particulier au fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation et prendrait la forme d'un établissement public à caractère administratif.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES AIDES À LA PIERRE DE MOINS EN MOINS FINANCÉES PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Les aides à la pierre, qui correspondent à des « *aides financières en faveur du développement et de l'amélioration du parc locatif social* », participent de la politique publique tendant à favoriser l'accès au logement des ménages les plus modestes, au même titre par exemple que les aides personnelles au logement.

Le financement des aides à la pierre est prévu chaque année au sein du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement », pour ce qui concerne la construction et l'amélioration des logements sociaux situés en métropole, hors opérations de rénovation urbaine¹.

Compte tenu de la forte contrainte pesant sur le budget de l'État, **le montant des crédits budgétaires inscrits au titre des aides à la pierre n'a cessé de se réduire au cours des dernières années**, pour atteindre seulement 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016 tel que déposé à l'Assemblée nationale.

Afin de combler la faiblesse de ces crédits de paiement, **les aides à la pierre prévoient un fonds de péréquation**, géré par la Caisse de garantie du logement locatif social, **au programme par la voie du fonds de concours**².

Parallèlement, afin de soutenir prioritairement la construction des logements les plus sociaux, **les aides à la pierre ont vu leur champ d'application se réduire**.

¹ Pour les opérations en outre-mer, les crédits sont prévus au sein de la mission « Outre-mer » ; les constructions réalisées dans le cadre de la rénovation urbaine relèvent pour leur part de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

² Cf. le B du présent I.

Ainsi, depuis la loi de finances pour 2015¹, seuls les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), pour lesquels les plafonds de ressources et de loyers s'adressent aux ménages les plus modestes, bénéficient d'une subvention pour les constructions nouvelles. Jusqu'en 2014, les prêts locatifs à usage social (PLUS) en bénéficiaient également.

En outre, le montant des subventions a été régulièrement diminué, celui des PLAI passant ainsi de 9 600 euros par logement en 2012 à 7 500 euros par logement en 2013, à 7 000 euros en 2014 et à 6 500 en 2015 et 2016. Si l'objectif de construction de logements sous la forme de PLAI était bien plus bas en 2012 (22 500), il est toutefois très proche entre 2013 et 2016 (entre 33 000 et 34 000 logements par an).

Les démolitions restent financièrement aidées par l'État, avec une subvention de 1 000 euros en moyenne par logement prévue en 2016 (contre 2 500 euros jusqu'en 2013 et 1 500 euros en 2014).

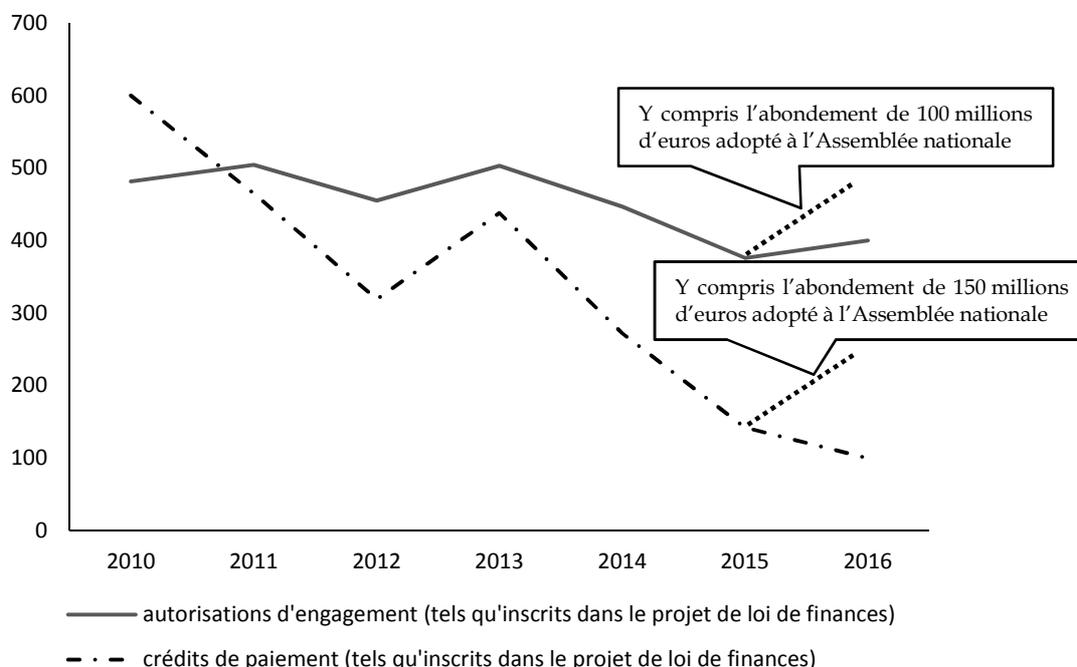
En exécution, les aides à la pierre ont également fait l'objet d'une **sous-consommation chronique au cours des dernières années.**

En première lecture à l'Assemblée nationale, un **amendement du Gouvernement a été adopté afin d'abonder de 100 millions d'euros en AE et de 150 millions d'euros en CP** les crédits de l'action 01 du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » pour l'année 2016, afin de concrétiser les engagements du Président de la République auprès de l'Union sociale de l'habitat (USH) en septembre dernier.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Évolution des crédits budgétaires inscrits au titre des aides à la pierre au sein du programme 135

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les lois de finances initiale pour 2010 à 2015 et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

B. LES CRÉDITS ISSUS DU FONDS DE PÉRÉQUATION DE L'ARTICLE L. 452-1-1 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

Pour le financement des aides à la pierre, les crédits de paiement du budget de l'État sont désormais complétés par des crédits provenant d'un fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation et institué par l'article 22 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009¹.

Destiné à « contribuer au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux » et à la rénovation urbaine, ce fonds de péréquation est géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Il est régi par les articles R. 452-29 à R. 452-36 du code de la construction et de l'habitation.

Une commission, très majoritairement composée de représentants de l'État puisqu'ils sont cinq² sur six membres³, arrête les emplois du fonds.

¹ Après l'annulation par le Conseil constitutionnel de dispositions identiques votées dans le cadre de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

² Deux représentants du ministère du logement, un représentant du ministère de l'économie, un représentant du ministère du budget et un représentant du ministère de la ville.

³ Le sixième membre étant le directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

Initialement prévu pour être alimenté par un prélèvement sur les ressources financières des organismes d'habitations à loyer modéré, appelé taxe sur les « dodus dormants », le fonds a ensuite bénéficié, en vertu de l'article 210 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 :

- d'un prélèvement assis sur le potentiel financier des organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte ;

- d'une fraction, plafonnée à 70 millions d'euros, de la cotisation additionnelle versée à la CGLLS et prévue à l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

Puis, en vertu de l'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012¹, le prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux a été remplacé par une fraction du produit de la surtaxe progressive des plus-values immobilières dont le montant est supérieur à 50 000 euros pour les cessions de terrains bâtis (article 1609 *nonies* G du code général des impôts).

Parallèlement, l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2013² a attribué 78 millions d'euros au fonds de péréquation issus d'un prélèvement exceptionnel sur les ressources de la CGLLS, ce montant correspondant à son résultat positif au titre de l'année 2012.

Le fonds a de nouveau bénéficié d'une ressource exceptionnelle de 15 millions d'euros, compte tenu de l'excédent de la CGLLS constaté à la fin de l'année 2014 (article 13 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014).

Enfin, en vertu de l'article 95 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, il a été prévu :

- d'une part que le fonds bénéficierait désormais d'une **fraction, non plus seulement de la cotisation additionnelle** des bailleurs sociaux versée à la CGLLS **mais également d'une partie de la cotisation principale** qu'elle perçoit également en vertu de l'article L. 452-4 du CCH ;

- d'autre part, que cette **fraction serait fixée à 120 millions d'euros** pour la période 2015 à 2017 (alors qu'auparavant un plafond était établi à 70 millions d'euros).

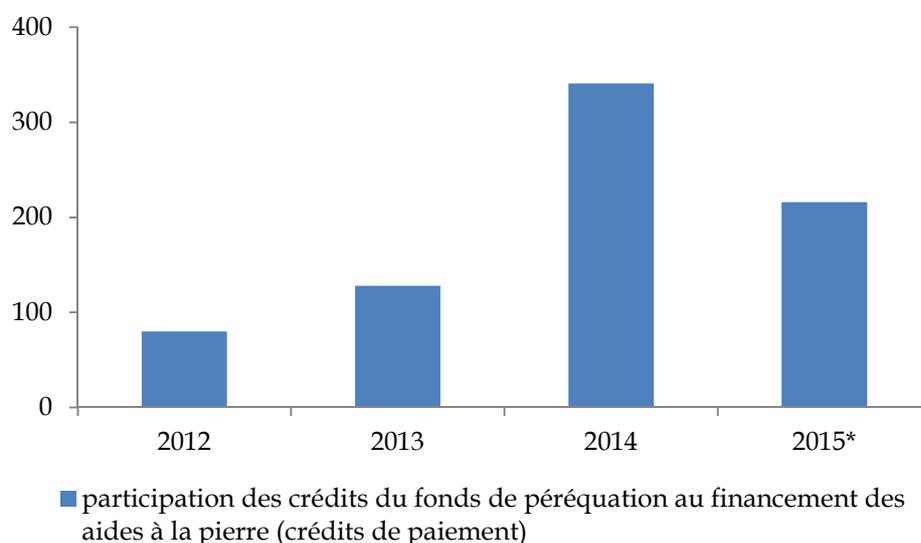
Pour l'année 2015, le plafond du produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières était fixé à 45 millions d'euros.

La participation du fonds de péréquation est devenue essentielle au financement des aides à la pierre et sa prévision est établie à 216 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015.

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Évolution des crédits du fonds de péréquation rattaché au programme 135 pour le financement des aides à la pierre



* prévision

Source : commission des finances d'après les lois de règlement pour 2012 à 2014 et le projet de loi de finances pour 2015

C. UN FONDS DE PÉRÉQUATION FAISANT L'OBJET DE CRITIQUES

Le fait que désormais, les bailleurs sociaux contribuent pour une large part au financement des aides à la pierre conduit à une demande, légitime, de mieux les associer aux décisions d'affectation des crédits d'aide à la pierre. Or, la composition de la commission décidant de l'affectation du fonds ne prévoyait aucun de leurs représentants.

Par ailleurs, depuis plusieurs années, la Cour des comptes recommande, dans sa note d'exécution budgétaire, de mettre fin au rattachement des crédits issus du fonds de péréquation par la voie de fonds de concours. Elle considère ainsi qu'il ne respecte pas les règles établies à l'article 17 de la LOLF¹ au titre des fonds de concours, dans la mesure où, « au vu notamment de la nature des ressources de ce fonds et de la composition de la commission chargée d'en arrêter les emplois, où les représentants de l'État ont la majorité des voix, [...] le respect des critères d'externalité à l'État et d'intentionnalité de la partie versante n'est pas assuré ».

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UN FONDS NATIONAL DES AIDES À LA PIERRE (FNAP)...

Le présent article tend à réformer le mode de financement et la gestion des aides à la pierre en remplaçant le Fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation par un Fonds national des aides à la pierre (Fnap) qui prendrait la forme d'un établissement public et dans lequel seraient associés à la fois des représentants de l'État, des représentants des bailleurs sociaux et des représentants des collectivités territoriales.

Le **4° du I¹** du présent article propose ainsi d'**insérer un chapitre V consacré au Fonds national des aides à la pierre** au sein du titre III « Dispositions financières » du livre IV « Habitations à loyer modéré » du code de la construction et de l'habitation, composé d'un nouvel article unique.

Ce fonds devrait également **se substituer au Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS)**, institué par l'article L. 302-9-3 du code de la construction et de l'habitation (issu de l'article 19 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social).

Le FNDOLLTS, géré par la CGLLS, finance la réalisation de logements locatifs très sociaux à destination des ménages « *éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de [leurs] ressources ou de [leur] conditions d'existence* » et qui ont, dès lors, « *droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* » (II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation).

Pour assurer cette mission, il bénéficie de la majoration du prélèvement payé par les communes en carence au regard du taux légal de logements sociaux qu'elles doivent en principe atteindre en vertu des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (issu de la loi dite « SRU »² et depuis modifiée). En 2015, le FNDOLLTS a ainsi bénéficié de 13,8 millions d'euros (+ 24,3 % par rapport à 2014).

La création du Fnap conduit donc à l'abrogation des articles L. 302-9-3 et L. 302-9-4 du code de la construction et de l'habitation relatifs au FNDOLLTS (**2° du I³** du présent article).

Le **3° du I** du présent article profite également de la suppression du FNDOLLTS pour prévoir la suppression du septième alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation qui n'a jamais été appliqué. Celui-ci prévoyait la possibilité de prendre des dispositions particulières pour

¹ Dans le texte initial du Gouvernement, le 4° était un D.

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

³ Dans le texte initial du Gouvernement, le 4° était un D.

l'évaluation des « dépenses accessoires » retenues forfaitairement (notamment les charges locatives) dans le calcul de l'aide personnalisée au logement lorsque celle-ci est versée aux locataires d'un logement ayant bénéficié des ressources du FNDOLLTS.

B. ... SOUS LA FORME D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF

L'article précité L. 435-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation, prévoit que **le Fnaf prendrait la forme d'un établissement public administratif, créé par décret en Conseil d'État** (III de l'article).

Selon l'évaluation préalable, le décret devrait prévoir que des représentants des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales seraient membres du conseil d'administration de cet établissement public. Il devrait participer ainsi « à la fixation du montant alloué par le Fnaf aux aides à la pierre, à la définition de la programmation et des objectifs territoriaux et par produits, à la délégation à l'État de la mise en œuvre de ces objectifs puis à l'examen de l'exécution ».

Les services de l'État seraient mis à la disposition du Fnaf qui sera sans affectation de moyens ni de fonctionnement supplémentaires. Toujours selon l'évaluation préalable, le fonds ne devrait pas engendrer de dépenses publiques additionnelles compte tenu de « mesures de mutualisation ».

C. LE CHAMP D'INTERVENTION DU FONDS NATIONAL DES AIDES À LA PIERRE (FNAP)

Selon l'article L. 435-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation, le Fnaf sera « chargé de **contribuer, sur le territoire de la France métropolitaine, au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux** ». Cette mission lui est attribuée à **titre principal**.

Sont visés les logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixtes (SEM) mentionnées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation et aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du même code. Il s'agit, d'une part, des SEM ayant reçu l'agrément du ministre chargé du logement en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux et, d'autre part, des organismes ayant été agréés en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux.

En revanche, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la rénovation urbaine n'entre plus dans le champ du Fnaf, contrairement au fonds de péréquation actuellement en vigueur. Il constituait une possible ressource pour le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU), utilisée à hauteur de 165 millions d'euros en 2012 et 70 millions d'euros en 2013.

Le Fnap ne reprendra donc pas l'ensemble des missions du fonds de péréquation puisque la rénovation urbaine en est exclue.

Le Fnap serait **également compétent pour contribuer « à titre accessoire, au financement d'autres opérations conduites par des personnes morales pouvant bénéficier de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés »** en application des I, II et III du livre III du code de la construction et de l'habitation. Par cette disposition, le champ d'intervention du fonds paraît particulièrement large et devrait ainsi couvrir toutes les opérations susceptibles de bénéficier actuellement d'aides issues de l'action 01 « Construction locative et amélioration du parc » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Cela couvrirait notamment, selon l'évaluation préalable de l'article, les opérations « *menées par d'autres bailleurs dont les collectivités locales* ».

Le fonds peut également contribuer au financement d'actions d'ingénierie « *ayant pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et des familles défavorisées* ». Selon le projet annuel de performances relatif à la mission « Égalité des territoires et logement », annexé au projet de loi de finances pour 2016, et les informations recueillies auprès du ministère du logement, il s'agirait notamment d'aider par des subventions les « *actions d'accompagnement de la politique de production de logements très sociaux telles que les actions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)* ». Cela couvrirait ainsi « *l'ingénierie technique, sociale et financière destinée à faciliter par exemple le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, ou encore les opérations de sédentarisation des gens du voyage* ».

Le fonds pourrait financer aussi le développement et la gestion du système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social, aussi appelé « numéro unique », ainsi que les « *procédures applicables au dépôt et au renouvellement des demandes d'attribution de logements sociaux* ». Le projet annuel de performances précité précise que la gestion du SNE représenterait une « faible dépense » et que les crédits concernés pourraient uniquement bénéficier aux régions ayant « *externalisé le financement d'un gestionnaire local du système d'enregistrement* ».

Enfin, le Fnap pourrait financer des « *actions d'accompagnement visant à moderniser le secteur du logement social* » qui ne seraient pas déjà couvertes par le fonds de soutien à l'innovation prévu à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation et qui, institué au sein de la CGLLS, bénéficie à des actions de recherche, de développement, de professionnalisation et de structuration des bailleurs sociaux.

D. LES SOURCES DE FINANCEMENT DU FNAP

Pour assurer ces missions, le Fnap disposerait, selon le II de l'article L. 435-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation :

- d'une **fraction des cotisations principale et additionnelle** versée par les bailleurs sociaux à la CGLLS (en vertu des articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation). Cette fraction serait fixée à **270 millions d'euros pour 2016** ;

- de la **majoration du prélèvement** précité dont dispose actuellement le **FNDOLLTS**, payé par les communes en carence au regard du taux légal de logements sociaux qu'elles doivent en principe atteindre.

Le présent article précise que les ressources issues de cette majoration ne peuvent être utilisées que pour le financement de la réalisation de logements locatifs très sociaux tels que déjà définis pour le FNDOLLTS.

Par coordination avec ce transfert de ressources entre le FNDOLLTS et le Fnap, la référence à l'article L. 302-9-3 du code de la construction et de l'habitation (qui instituait le FNDOLLTS) est remplacée par le nouvel article L. 435-1 du même code (qui crée le Fnap), dans le quatrième alinéa de l'article L. 302-9-1 du même code qui précise le bénéficiaire des recettes issues de la majoration du prélèvement (**1° du I¹** du présent article).

Compte tenu de la hausse de la fraction des cotisations des bailleurs sociaux attribuée au Fnap, qui passe de 120 millions d'euros en 2015 à 270 millions d'euros en 2016, le **6° du I²** du présent article prévoit que **le taux de la cotisation principale serait porté à 3 %, contre 1,5 % actuellement**.

En outre, l'article prévoit que ces ressources pourrait être **complétées par** :

- **des subventions et des contributions de l'État**, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques et privées ;

- toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements.

Contrairement au Fonds de péréquation prévu par l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, le Fnap ne disposerait pas, parmi ses ressources, d'une partie du produit de la surtaxe applicable aux plus-values de cessions immobilières supérieures à 50 000 euros (article 1609 *nonies* G du code général des impôts). En effet, l'article 54 du présent projet de loi prévoit de l'attribuer au Fonds national d'aide au logement (Fnal), pour le financement des aides personnelles au logement³.

*

En vertu du **II** du présent article :

- les dispositions concernant le Fnap, à l'exception de ses modalités de financement, entreraient en vigueur à la date de publication du décret prévu par l'article L. 435-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation et au plus tard le 1^{er} juillet 2016 (**B° du II**) ;

¹ Dans le texte initial du Gouvernement, le 1° était un A.

² Dans le texte initial du Gouvernement, le 6° était un F.

³ Cf. le commentaire de l'article 54 du projet de loi dans le présent rapport.

- les dispositions relatives aux ressources du Fnap et les conséquences de la création de l'établissement public (1° à 3° du I) entreraient, quant à elles, en vigueur un mois après l'adoption de ce même décret et au plus tard le 1^{er} août 2016. En outre, à cette même date, l'article L. 452-1-1 du code de la construction, relatif au fonds de péréquation, serait abrogé et les biens, droits et obligations de ce fonds ainsi que ceux du FNDOLLTS seraient transférés au Fnap par la CGLLS (C° du II).

Dans la mesure où le transfert au FNAL du produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions de terrains bâtis de plus de 50 000 euros est prévu par l'article 54 du présent projet de loi dès le 1^{er} janvier 2016, le 5° du I¹ du présent article prévoit de modifier l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation afin de supprimer cette ressource au bénéfice du fonds de péréquation, qui continuera d'exister tant que le Fnap ne sera pas créé. Cette disposition entrerait en vigueur dès le 1^{er} janvier 2016 (A° du II du présent article).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement** du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, afin de préciser que **les subventions et contributions de l'État**, des collectivités territoriales ou de toutes autres personnes publiques et, de manière générale, les recettes autorisées par les lois et règlements **figurent bien parmi les sources de financement du Fnap au même titre que la fraction de cotisation de la CGLLS et la majoration du prélèvement** prévue à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, et ne font pas que les compléter. Il s'agissait ainsi de tenter de rassurer les bailleurs sociaux du maintien de l'engagement de l'État à terme.

Un amendement de Daniel Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a également été adopté, au détriment de l'amendement de la commission des finances qui avait la préférence du Gouvernement, afin de préciser la composition du conseil d'administration du futur établissement public.

Ainsi, il est prévu qu'il serait « *composé, à parité, de représentants de l'État, d'une part, et de représentants des organismes d'habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et des organismes agréés en application de l'article L. 365-2 [du code de la construction et de l'habitation], d'autre part* ». Il compterait également des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Si l'Assemblée nationale avait, en première délibération, adopté un amendement tendant à supprimer la hausse du taux maximal de la cotisation

¹ Dans le texte initial du Gouvernement, le 5° était un E.

principale à hauteur de 3 % (contre 1,5 % actuellement), un **amendement** présenté par le Gouvernement, **en seconde délibération, a rétabli ce taux tout en prévoyant également que le produit issu des suppléments de loyer de solidarité** perçu au cours du dernier exercice **entraîne dans l'assiette de cette cotisation**. Le taux maximal de 75 % pourrait alors s'appliquer.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Daniel Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, ayant recueilli un avis de sagesse de la commission des finances et une demande de retrait du Gouvernement, qui tend à **permettre que la majoration du prélèvement payé par les communes en carence au titre de l'article 55** de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« loi SRU »), codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, puisse être **utilisée pour la « mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 302-9-1 dans les communes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de carence »**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce nouveau Fonds devrait **effectivement permettre de clarifier les modalités de financement et la gestion des aides à la pierre**. Il permet également de répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes vis-à-vis du fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

Les bailleurs sociaux étant désormais les principaux financeurs de cette politique du logement, il paraît tout à fait logique qu'ils soient pleinement associés à la programmation des logements sociaux.

Aussi, **la composition du conseil d'administration**, proposée par l'Assemblée nationale, **paraît cohérente en ce qu'elle propose un nombre égal de représentants de l'État et de bailleurs sociaux**. Principaux financeurs des aides à la pierre, **ces derniers doivent avoir une place tout aussi centrale que l'État dans le dispositif décisionnel** relatif à l'affectation des moyens du Fnapp.

Si la présence de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements paraît également bienvenue, votre rapporteur spécial vous propose, en revanche, un **amendement** tendant à **supprimer celle des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat**. Elle semble, en effet, complètement inutile compte tenu de son objet et d'autant que le Parlement aura vocation à contrôler l'établissement public.

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà indiqué dans la partie budgétaire du présent rapport, l'instauration de cet établissement public constitue **un des éléments permettant de penser que le désengagement de l'État** dans le financement des aides à la pierre, qui a déjà commencé depuis plusieurs années, **devrait se poursuivre voire s'accroître au fil des prochaines**

années. Le relèvement à 270 millions d'euros du montant de la fraction de cotisations attribuée au Fnap et, en conséquence, l'augmentation de la cotisation principale des bailleurs sociaux à la CGLLS, en constituent également des signes qui ne trompent pas.

Certes, l'annonce du Président de la République de prévoir 250 millions d'euros de crédits de paiement au titre des aides à la pierre pour 2016 s'est désormais concrétisée à l'Assemblée nationale et vise à rassurer sur cette évolution, mais elle ne garantit rien pour l'avenir. Il en est de même avec le fait de prévoir expressément les subventions et contributions de l'État parmi les ressources du Fnap, qui n'empêchera pas l'éventualité d'un tarissement des crédits budgétaires.

En outre, il ne faut pas oublier que, parallèlement aux efforts mis en avant par le Gouvernement, **l'article 14 du projet de loi de finances** prévoit, par ailleurs, **le prélèvement de 100 millions d'euros sur le fonds de roulement de la CGLLS au bénéfice de l'État.**

Rien ne garantit non plus que les crédits de paiement inscrits seront réellement exécutés au cours de l'année.

D'ailleurs, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité d'inscrire un montant aussi élevé pour 2016** (500 millions d'euros en AE et 250 millions d'euros en CP, complétés par 270 millions d'euros de fonds de concours).

En outre, votre rapporteur spécial vous propose un **amendement tendant à supprimer la possibilité** ouverte par l'Assemblée nationale **que la majoration du prélèvement** payé par les communes en carence au titre de « l'article 55 de la loi SRU » **puisse être utilisée pour financer des opérations d'intermédiation locative dans des communes elles-mêmes en carence**, selon le dispositif prévu à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le produit de cette majoration, que le présent article propose de transférer du FNDOLLTS au Fnap, est jusqu'à présent destiné à financer la réalisation de logements locatifs très sociaux.

Même si les résultats restent pour le moment modestes, avec moins de 1 000 logements construits ayant bénéficié du financement du FNDOLLTS en 2014, pour un objectif initial de 2 000 logements, votre rapporteur spécial estime que **cette extension n'est pas opportune** dans la mesure où le Fnap financerait dès lors des **dépenses qui ne constituent pas des aides à la pierre** et ne conduisent pas, de ce fait, à la construction de nouveaux logements.

Enfin, votre rapporteur spécial présente également un **amendement** de clarification rédactionnelle.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 56 bis (nouveau)
(Art. L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation)

Déduction de l'assiette de la part variable de la cotisation additionnelle à la CGLLS des sommes perçues par les organismes HLM au titre de leur dispositif de mutualisation financière

Commentaire : le présent article prévoit de déduire de l'autofinancement net qui sert d'assiette à la part variable de la cotisation additionnelle à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) les sommes que les organismes HLM reçoivent au titre de la mutualisation financière mise en place afin de favoriser leur effort de construction.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA COTISATION ADDITIONNELLE À LA CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (CGLLS)

1. La caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Crée par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains¹ (dite loi « SRU »), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public administratif, doté du statut de société de financement, qui joue un rôle important pour le financement de la politique du logement social.

Elle est notamment chargée de :

- protéger les fonds d'épargne en accordant sa garantie aux prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux opérateurs de logement locatif social (organismes HLM, sociétés d'économie mixte et organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'habitation) lorsque les collectivités territoriales ne souhaitent pas ou ne sont pas en mesure de le faire ;

- contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement de ces mêmes organismes ;

- apporter des concours financiers destinés à favoriser la réorganisation et le regroupement des bailleurs sociaux ;

- financer des opérations de rénovation urbaine ainsi que des actions de formation et de soutien technique aux opérations de renouvellement urbain.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

2. La cotisation additionnelle à la CGLLS

Aux côtés de la cotisation de base, ou première cotisation, prévue par l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, qui est assise sur les loyers perçus par les bailleurs sociaux (avec un taux maximal de 1,5 % que l'article 56 du projet de loi de finances propose de passer à 3 %), une cotisation additionnelle a été créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003¹ pour contribuer au financement de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Elle est régie par les dispositions de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

Elle est due par les organismes HLM, et, depuis 2008, par toutes les sociétés d'économie mixte (SEM) pour leur résultat lié à l'activité locative sociale, lorsqu'elles réalisent des opérations au titre du service d'intérêt général défini à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

Cette cotisation additionnelle comprend :

- une part égale au produit d'une somme forfaitaire par le nombre de logements à usage locatif et d'unités de logements-foyers ouvrant droit à redevance sur lesquels l'organisme est titulaire d'un droit réel au 31 décembre de l'avant-dernière année précédant l'année de contribution ;

- une part variable qui a pour assiette l'autofinancement net de l'organisme déterminé à partir des comptes établis au titre de la période de référence, définie comme l'avant-dernière année ou l'avant-dernier exercice clos précédant l'année de contribution. L'autofinancement net est calculé en déduisant les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés, de la différence entre les produits et les charges locatifs de l'exercice.

Parmi les différentes actions menées par la CGLLS, la cotisation additionnelle a plus particulièrement vocation à financer :

- des opérations de rénovation urbaine (à hauteur de 30 millions d'euros par an environ), via l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ;

- la réorganisation et le regroupement des organismes HLM et des SEM ;

- les actions de formation ou de soutien technique des organismes HLM et des SEM pour leur permettre de mener des actions ou des opérations de renouvellement urbain.

¹ Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

B. LE DISPOSITIF DE MUTUALISATION FINANCIÈRE ENTRE BAILLEURS SOCIAUX

Le prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux a été supprimé par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social¹.

Afin d'assurer son remplacement, « *le Pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement* » signé le 8 juillet 2013 entre l'État et les représentants des bailleurs sociaux a prévu la création pour trois ans d'un dispositif de mutualisation financière² visant à accompagner l'effort d'investissement des organismes dans la production, la rénovation et la réhabilitation de logements sociaux ainsi que dans leur démolition en zones détendues³.

En septembre 2014, l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont renforcé ce système de mutualisation financière en signant « *l'Agenda HLM 2015-2018* » qui prévoit d'activer chaque année, pendant 3 ans, 350 millions d'euros pour amplifier le rythme des réhabilitations, détruire le patrimoine obsolète dans les zones détendues et permettre des baisses de loyers.

Le principe de la mutualisation financière entre organismes est simple : il s'agit de mettre en commun une partie des fonds propres des bailleurs sociaux pour permettre à ceux qui investissent le plus pour le développement et l'attractivité des logements sociaux de reconstituer leurs capacités d'intervention en bénéficiant d'aides à l'investissement.

Les aides à la mutualisation sont financées par un versement général et obligatoire des organismes fondé :

- pour 50 % de son montant en fonction des loyers issus des logements sociaux et foyers logements ;
- pour 25 % de son montant en fonction des patrimoines (nombre de logements à usages locatifs et d'unités de foyers logements) ;
- pour 25 % de son montant en fonction des premières cotisations à la CGLLS (qui reflètent la localisation en ZUS, le pourcentage de bénéficiaires des APL, etc.).

Les organismes HLM concernés par la mutualisation sont ceux disposant au 1^{er} janvier de l'année d'un patrimoine de logements locatifs, à l'exception des organismes faisant l'objet d'un protocole d'aide de la CGLLS

¹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

² Ce dispositif n'a pas entraîné la disparition des actions de mutualisation de moyens et de coopération entre organismes HLM déjà existantes.

³ Ce dispositif de mutualisation financière a été formalisée sous la forme d'une convention passée conformément aux articles L. 411-8 et L. 411-8-1 du code de la construction et de l'habitation signée entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat le 22 août 2014.

(plan de rétablissement d'équilibre ou plan de consolidation) et des organismes HLM d'outre-mer, qui sont exonérés du versement de la cotisation de mutualisation.

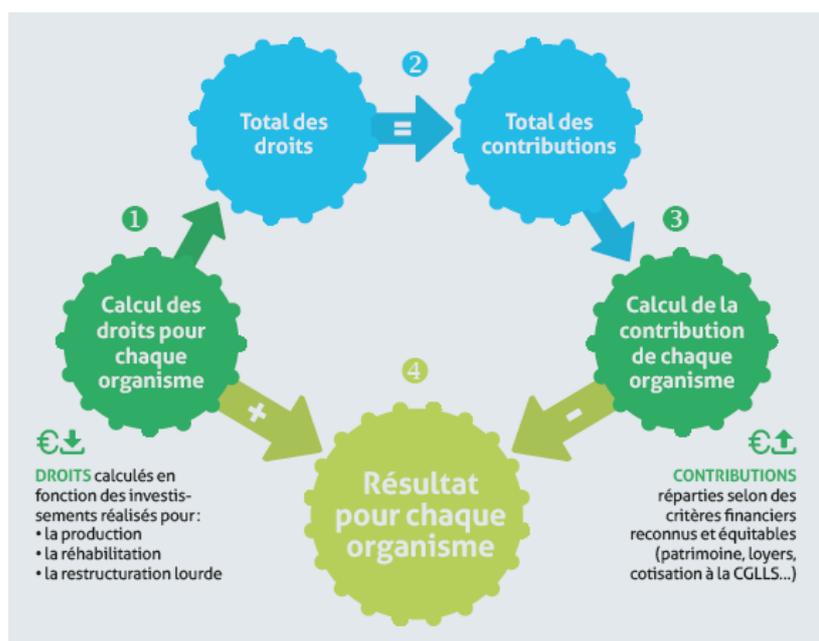
Lorsque le montant des droits à aides d'un organisme HLM est supérieur au montant de sa contribution, l'organisme perçoit un versement en provenance du fonds de mutualisation.

A l'inverse, lorsque le montant de la contribution est supérieur à celui du droit à aides, l'organisme participe à l'alimentation du fonds.

Il y a donc un seul flux financier par organisme qui correspond à la différence entre le montant des droits à aides et celui de la contribution.

Les contributions sont calculées au vue du montant exact des droits à aides.

Le dispositif de mutualisation financière entre organismes HLM



Source : Union sociale pour l'habitat

Une commission de mutualisation financière composée de représentants des fédérations de l'USH est chargée de rassembler les données nécessaires aux calculs puis de les valider. Elle calcule les droits à aides et les contributions, appelle les contributions nettes et verse les aides nettes.

Selon l'USH, la mutualisation a permis en 2014 d'activer 223,5 millions d'euros de fonds propres. Entre 2014 et 2018, près de 2,3 milliards d'euros de fonds propres devraient être activés.

Montant prévisionnel de la mutualisation financière entre organismes HLM



Source : Union sociale pour l'habitat

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par notre collègue député Marcel Rogemont qui a été adopté par l'Assemblée nationale en séance publique. Il a reçu l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il prévoit de déduire de l'autofinancement net des organismes HLM, qui constitue l'assiette de la part variable de la cotisation additionnelle à la CGLLS, les sommes que les organismes HLM perçoivent au titre de la mutualisation financière.

Dans cette perspective, il dispose que l'autofinancement net est calculé en déduisant « de la différence entre les produits et les charges locatifs de l'exercice, d'une part les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés, d'autre part les soldes nets reçus dans le cadre des conventions de mutualisation financière ».

De la sorte, les sommes reçues par les organismes HLM les plus actifs dans le cadre de la mutualisation financière ne seront pas imposées pour financer la CGLLS mais pourront être entièrement consacrées à la construction et à la réhabilitation de logements sociaux.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif de mutualisation financière entre les bailleurs sociaux a pour objet de soutenir l'action de ceux d'entre eux qui investissent le plus pour la production, la rénovation ou la réhabilitation de logements sociaux, ainsi que pour la destruction de logements vétustes en zones détendues.

Prélever la part variable de la cotisation additionnelle sur les sommes perçues par les organismes HLM les plus dynamiques reviendrait à réduire les effets positifs de cette mutualisation financière.

Il paraît donc souhaitable de déduire de l'autofinancement net des organismes HLM les sommes qu'ils perçoivent au titre de la mutualisation financière.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de crédits sur la mission tendant à abonder :

- pour le premier, de **100 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **150 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », pour le **financement des aides à la pierre**, dans le cadre de la création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap) ;

- pour le second, de **96,02 millions d'euros** en AE et en CP, au titre de **l'engagement de la France à accueillir plus de 30 000 réfugiés d'ici 2017**, les programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et 109 « Aide à l'accès au logement », avec respectivement 69,85 millions d'euros et 26,17 millions d'euros.

Concernant **les trois articles rattachés** à la mission, elle a adopté, sans modification, l'article 54 et, avec modification, les articles 55 et 56.

Elle a enfin **inséré quatre articles additionnels** (articles 55 *bis*, 55 *ter*, 55 *quater* et 56 *bis*).

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **majorer de 10 millions d'euros** le programme 109 « Aide à l'accès au logement » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de tirer les conséquences de l'instauration d'un seuil pour la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires des aides personnelles au logement à l'article 55.

Elle a également adopté un **amendement** tendant à **modifier l'article 56**.

Au total, la mission voit donc ses crédits **majorés de 206,02 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **256,02 millions d'euros** en crédits de paiement.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-158
----	--------

**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

C	
G	

présenté par

M. DALLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 55

I. – Alinéa 3

Supprimer les mots :

, lorsque cette valeur est supérieure à 30 000 €,

II. - Alinéas 11 et 21

Supprimer les mots :

, lorsque cette valeur est supérieure à 30 000 €

OBJET

Cet amendement a pour objet de supprimer le seuil de 30 000 euros, introduit par l'Assemblée nationale, concernant la prise en compte de la « valeur en capital » du patrimoine des bénéficiaires des aides personnelles au logement pour le calcul de leur montant.

L'introduction du patrimoine des bénéficiaires parmi les éléments de calcul de l'aide, même lorsqu'il est non productif de revenu, est opportune et répond à un objectif d'équité.

Cet amendement aligne le dispositif applicable aux aides personnelles au logement sur celui du revenu de solidarité active (RSA) qui ne comprend pas de seuil pour la prise en compte du patrimoine.

Il est donc proposé de revenir au dispositif initial, sans faire obstacle au fait que des dispositions pourront être prévues, dans le cadre des modalités d'application du dispositif, pour des cas spécifiques tels que la détention d'un bien en indivision.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-159
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 55

Alinéas 7, 14 et 27

Supprimer le mot :

élevé

OBJET

Amendement rédactionnel (tendant à supprimer un mot inutile).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-165
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 55

I. – Alinéa 8

Rétablir le 3° dans la rédaction suivante :

3° Après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de l'aide garantit un taux d'effort minimal du bénéficiaire, net de l'aide versée et tenant compte de sa situation de famille, de ses revenus et de son loyer. Le niveau et les modalités de calcul du taux sont déterminés par décret. »

II. – Alinéa 13

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

1° *bis* L'article L. 542-5 est ainsi modifié :

a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de l'allocation garantit un taux d'effort minimal du bénéficiaire, net de l'allocation versée et tenant compte de sa situation de famille, de ses revenus et de son loyer. Le niveau et les modalités de calcul du taux sont déterminés par décret. » ;

b) Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

III. – Alinéa 24

Rétablir le b) dans la rédaction suivante :

b) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de l'allocation garantit un taux d'effort minimal du bénéficiaire, net de l'allocation versée et tenant compte de sa situation de famille, de ses revenus et de son loyer. Le niveau et les modalités de calcul du taux sont déterminés par décret en Conseil d'État. »

IV. – Alinéa 29

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

IV. – Les 1° et 3° du II, le 1°, le *a* du 1° *bis*, le *a* et le *b* du 4° du III entrent en vigueur (le reste sans changement)

V. – Alinéa 30

Après les mots :

et le

insérer les mots :

b du

OBJET

Cet amendement a pour objet de prévoir que le montant de l'aide personnelle au logement doit garantir qu'un taux d'effort minimal est demandé au bénéficiaire, une fois ladite aide versée.

Plusieurs études ont, en effet, mis en évidence le fait que, malgré l'existence d'une « participation personnelle » des ménages dans la formule de calcul des aides, leur taux d'effort, net de l'aide, pouvait s'avérer particulièrement bas. Ainsi, dans le secteur locatif (hors étudiants et les ménages ayant un revenu inférieur à 1/6^{ème} du SMIC), près de 10 % des allocataires avaient un taux d'effort net (après aide et hors charges réelles) inférieur à 5 % et 17 % inférieur à 10 %.

L'instauration d'un taux d'effort minimal devra nécessairement tenir compte de la composition familiale du foyer, des revenus perçus et du loyer réellement versé.

Le mécanisme retenu pourrait consister à rendre l'aide dégressive en-deçà d'un certain taux.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-161
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

C	
G	

présenté par

M. DALLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 55 QUATER

Rédiger ainsi cet article :

Le Gouvernement présente un rapport au Parlement avant le 1^{er} juillet 2016 relatif aux modalités de prise en compte des revenus et du patrimoine des parents pour le calcul des aides personnelles au logement des particuliers qui sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Ce rapport évalue également les conditions dans lesquelles il pourrait être mis fin au cumul des aides personnelles au logement avec le bénéfice pour les parents d'une demi-part fiscale au titre du quotient familial de l'impôt sur le revenu, sans méconnaître leur lieu de résidence au regard d'un centre universitaire et le nombre d'enfants concernés dans le foyer.

Le rapport évalue enfin l'incidence budgétaire de ces deux pistes de réforme.

OBJET

Les étudiants peuvent percevoir, sous conditions de ressources, une aide personnelle au logement dès lors qu'ils occupent un logement autonome n'appartenant pas à un ascendant et qu'ils s'acquittent d'une charge de logement.

Mais dans la mesure où elles ne tiennent compte ni du revenu des parents, ni de leur patrimoine ni des transferts financiers intrafamiliaux alors qu'elles peuvent se cumuler avec le bénéfice d'une demi-part fiscale supplémentaire pour les parents, ces aides constituent un dispositif moins ciblé que le dispositif applicable aux autres bénéficiaires.

Pour autant, faire de l'impôt de solidarité sur la fortune acquitté par ses parents un critère de non-éligibilité aux aides personnelles au logement pour un étudiant n'apparaît pas satisfaisant et ne pourrait être envisagé que dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la conditionnalité du versement des aides personnelles au logement des étudiants.

Aussi conviendrait-il d'étudier, dans le cadre d'un rapport remis par le Gouvernement au Parlement, la possibilité de prendre en compte les revenus et/ou le patrimoine des parents pour déterminer le montant de l'aide personnelle au logement des étudiants, de sorte que ces aides puissent être davantage adaptées selon que les étudiants bénéficient ou non de transferts familiaux.

Ce rapport pourrait également évaluer la possibilité de mettre fin au cumul de ces aides personnelles au logement avec le bénéfice pour les parents d'une demi-part fiscale supplémentaire au titre du quotient familial de l'impôt sur le revenu.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-162
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER

au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 55 QUATER

Après l'article 55 *quater*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement présente un rapport au Parlement avant le 1^{er} juillet 2016 concernant la création d'une base de données interministérielle relative au logement, permettant notamment de connaître la surface de logement occupée par le bénéficiaire d'une aide personnelle au logement et de lutter contre la fraude.

OBJET

Ainsi que le relevait la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat sur les aides personnelles au logement, « *au regard des sommes allouées à la politique du logement, il n'est plus acceptable que le parc de logements soit encore trop mal connu par les acteurs publics* ».

Il est donc nécessaire que puisse être créée dès que possible une base de données de logements, fondée sur une mise en commun des informations dont disposent la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Il revient aux administrations concernées de mettre en œuvre, sous l'autorité du Gouvernement, la création de cette base en présentant au Parlement les grandes lignes de ce projet dans le cadre du rapport demandé par le présent amendement.

La création de cette base de données permettra notamment aux caisses d'allocations familiales de connaître la taille des logements occupés par les particuliers percevant des aides personnelles au logement : dès lors, il deviendrait techniquement possible d'envisager la mise en place d'un plafond de loyer au mètre carré ou encore d'un plafond de surface par habitant.

En outre, cette base de données fournira un outil précieux pour lutter contre la fraude aux aides personnelles au logement.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-168
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 56

Alinéas 9 à 11

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

« À titre accessoire, il peut :

« - contribuer au financement d'autres opérations conduites par des personnes morales pouvant bénéficier, en application des titres I^{er} à III du livre III du présent code, de prêts et de subventions pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés ;

« - financer des actions d'ingénierie ayant pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et des familles défavorisées, le développement et la gestion du système mentionné à l'article L. 441-2-1 ainsi que les procédures applicables au dépôt et au renouvellement des demandes d'attribution de logements sociaux ;

« - financer des actions d'accompagnement visant à moderniser le secteur du logement social autres que celles financées par le fonds mentionné à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-1.

OBJET

Amendement de clarification rédactionnelle.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-169
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 56

Alinéa 14

Supprimer les mots :

et de la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 302-9-1 dans les communes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de carence

OBJET

Cet amendement a pour objet de supprimer le fait que la majoration du prélèvement payé par les communes en carence au titre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« loi SRU ») puisse être utilisée pour financer des opérations d'intermédiation locative dans des communes elles-mêmes en carence, selon le dispositif prévu à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le produit de cette majoration était jusqu'à présent attribuée au Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) et devrait désormais l'être au Fonds national des aides à la pierre (Fnap), créé par l'article 56 du présent projet de loi de finances et qui s'y substitue. Il est destiné à financer la réalisation de logements locatifs très sociaux.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un amendement tendant à permettre de financer, à partir du produit de cette majoration, des opérations réalisées dans le cadre d'un dispositif d'intermédiation locative mis en place

par le préfet dans des communes en carence au titre de l'article 55 de la « loi SRU ».

Cette extension ne paraît pas opportune dans la mesure où cela reviendrait à faire financer par le Fnap des dépenses qui ne constituent pas des aides à la pierre et ne conduisent pas, de ce fait, à la construction de nouveaux logements.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,
LOGEMENT

N°	II-170
----	--------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 167, 165)

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 56

Alinéa 19, seconde phrase

Supprimer les mots :

et de membres de l'Assemblée nationale et du Sénat

OBJET

Cet amendement a pour objet de supprimer, parmi la composition du conseil d'administration du futur Fonds national des aides à la pierre, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il semble, en effet, inutile de prévoir la présence de parlementaires dans ce futur établissement public qui aura vocation à gérer les aides à la pierre et à être contrôlé par l'Assemblée nationale et le Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 54 à 56 *bis*).

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – S'il avait fallu trouver un titre à la séquence budgétaire de cette mission, j'aurais choisi « Rebudgétisation, débudgétisation ». Nous assistons à un double mouvement contraire qui conduit à une forte augmentation des crédits de la mission sans pour autant que cela suffise pour faire face à la situation en matière de logement et d'hébergement d'urgence. La mission voit ses crédits augmenter considérablement, avec + 32,26 % en autorisations d'engagement et + 33,46 % en crédits de paiement, pour atteindre 18,15 milliards d'euros et 17,89 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale.

Cette hausse s'explique principalement par le transfert à l'État, dans le cadre de la montée en charge du pacte de responsabilité et de solidarité, de 4,7 milliards d'euros correspondant au financement de l'allocation de logement familiale (ALF), jusqu'à présent financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par la branche famille de la sécurité sociale. Une rebudgétisation du financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) avait déjà été réalisée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, à hauteur de 5,7 milliards d'euros : elle visait alors la partie des aides personnalisées au logement (APL) jusqu'à présent financée par la branche famille de la sécurité sociale. Le FNAL finance désormais les trois aides personnelles au logement, ALF, APL et ALS (allocation de logement sociale), ce qui a le mérite de la clarification et devrait - j'emploie le conditionnel volontairement - améliorer l'évaluation de la dépense.

Deux abondements de crédits ont été opérés à l'Assemblée nationale. D'abord, 96 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour couvrir les besoins liés à l'engagement de la France d'accueillir plus de 30 000 réfugiés d'ici 2017. Ensuite, 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits sur le programme 135 au titre du financement des aides à la pierre par l'État, conformément aux engagements du président de la République devant l'Union sociale pour l'habitat (USH). En seconde délibération, 10 millions d'euros ont été ajoutés en conséquence d'un amendement réduisant le champ d'application d'une mesure d'économie. La mission atteint ainsi 18,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les crédits couvrent pour l'essentiel des dépenses inéluctables ou de guichet pour l'hébergement d'urgence et la veille sociale ou pour les aides personnelles au logement. Malgré ces crédits supplémentaires, la mission devrait encore être sous tension en 2016, comme depuis plusieurs années. Les crédits risquent de manquer pour la veille sociale et l'hébergement d'urgence mais aussi pour le financement des aides personnelles au logement.

Quant aux dépenses fiscales, elles s'élèvent à 12 milliards d'euros pour 2016, en baisse de 3,6 % par rapport à 2015, soit 500 millions d'euros. Si certains dispositifs éteints - dispositif d'incitation fiscale « Robien », déductibilité des intérêts d'emprunt - commencent à réduire leur impact sur la dépense annuelle, d'autres montent en charge, comme le dispositif d'incitation fiscale « Duflot », devenu « Pinel », qui passe de 85 millions d'euros à 240 millions d'euros entre 2015 et 2016. La réforme du prêt à taux zéro devrait également avoir un impact pour l'avenir.

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » bénéficie de 74,5 millions d'euros de crédits supplémentaires par rapport à 2015, avec 1,44 milliard d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En outre, un abondement de 69,85 millions d'euros a été opéré à l'Assemblée nationale au titre de l'accueil de réfugiés. On peut s'en féliciter. Pour autant, ces crédits sont systématiquement sous-évalués, et 2016 ne devrait pas échapper à la règle.

La prévision pour 2016 est d'ores et déjà inférieure de plus de 40 millions d'euros à l'exécution prévue fin 2015, si l'on tient compte du décret d'avance intervenu en octobre (pour 130 millions d'euros, dont 100 millions d'euros correspondant à l'écart entre l'exécution 2014 et le montant budgété pour 2015) et de l'inscription de 53,6 millions d'euros en projet de loi de finances rectificative. On nous annonce, ce matin, une ouverture de crédits de 40,1 millions d'euros à prendre sur les aides à la pierre dans le cadre d'un nouveau projet de décret d'avance. Soit ces aides à la pierre étaient inutiles en 2015, soit on fait traîner les dossiers. Financer ainsi l'hébergement d'urgence confirme que nous sommes en sous-budgétisation chronique. Je n'imaginais pas que la situation était aussi mauvaise.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » couvre essentiellement les crédits consacrés au FNAL. La subvention d'équilibre de l'État s'élèverait à 15,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit plus de 85 % de l'enveloppe globale allouée à la mission. Les aides personnelles au logement n'ont cessé d'augmenter, de 25 % entre 2004 et 2013. Elles ont un fort effet redistributif et une bonne capacité à réduire le taux d'effort des ménages, comme l'a démontré l'enquête de la Cour des comptes que nous avons commandée en vertu de l'article 58-2 de la LOLF.

Cependant, le Gouvernement s'était fixé pour objectif de réduire ces aides personnelles au logement de 1 milliard d'euros en s'appuyant notamment sur les conclusions du groupe de travail de l'Assemblée nationale, présidé par

François Pupponi. Les économies ne devraient finalement atteindre que 185 millions d'euros pour 2016. Si je suis favorable aux mesures retenues à l'Assemblée nationale, nous restons bien loin des ambitions affichées par le Gouvernement.

Quelles sont nos marges de manœuvre? Je regrette que le Gouvernement ait reculé sur les aides personnelles au logement attribuées aux étudiants, même si le sujet est sensible. Ceux qui profitent le plus du cumul des aides accordées aux étudiants (bourses sur critères sociaux, aides personnelles au logement et dépenses fiscales) appartiennent aux premiers déciles et aussi aux deux derniers déciles. Une solution simple consisterait à faire obligation aux familles de choisir entre les deux dispositifs. Le Gouvernement n'a pas voulu aller jusque-là, et l'Assemblée nationale s'est contentée d'adopter un amendement qui prive d'allocations les étudiants dont les parents sont redevables de l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF). Ce n'est que de l'affichage politique, car chacun sait qu'il peut y avoir une nette différence entre patrimoine et revenus. Je vous proposerai de supprimer cette mesure, tout en réitérant la nécessité de traiter le problème.

Une autre source d'économies consisterait à introduire le principe d'un taux d'effort minimal des bénéficiaires. Dans le parc social, certaines familles ont un taux d'effort très faible, inférieur à 5 %. Le principe d'un taux minimal serait plus équitable. D'où l'amendement que je vous proposerai en ce sens.

Le Gouvernement a choisi de reprendre une proposition du groupe de travail présidé par François Pupponi pour tenir compte de la valeur en capital du patrimoine des allocataires de l'aide personnelle au logement. Des mesures identiques existant déjà pour le revenu de solidarité active (RSA), une uniformisation des règles serait souhaitable. Cependant, l'Assemblée nationale a cru bon de fixer un plancher à 30 000 euros pour prendre en compte ce patrimoine dans le calcul de l'aide. Je vous proposerai de supprimer ce seuil pour aligner le fonctionnement de l'aide personnelle au logement sur celui du RSA.

Je suis favorable au dispositif proposé de dégressivité des aides au-delà d'un plafond de loyer, déterminé par zones, qui ne pourrait être inférieur à 2,5 fois le loyer plafond servant pour le calcul de l'aide. Cette mesure devrait réduire l'effet inflationniste des aides personnelles au logement, car les propriétaires fixent parfois les loyers en tenant compte des aides. Dans celles présentes dans le projet de loi de finances, nous devrions faire quelques économies supplémentaires, avec à celles que je vous propose, sans remettre en cause les aides personnelles au logement et en favorisant l'équité.

Je souhaite également demander un rapport au Gouvernement sur les modalités d'établissement d'une base de données interministérielle sur les logements, commune aux caisses d'allocations familiales (CAF), au ministère du logement et à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Une telle interconnexion des fichiers ne pose pas de problème technique - croyez-en

l'informaticien que je suis. L'objectif est de mieux connaître les logements des bénéficiaires des aides et de détecter les anomalies. La surface du logement pourrait également être, à terme, un critère pour l'attribution des aides personnelles au logement, avec un système de dégressivité. En jouant sur ce paramètre, on gagnerait en équité.

Outre la subvention de l'État, le FNAL disposerait également du produit des cotisations employeurs, pour 2,657 milliards d'euros. En vertu de l'article 54 du projet de loi de finances, il disposerait aussi d'une participation exceptionnelle de 100 millions d'euros d'Action logement, laquelle aurait en principe dû s'achever en 2015. On nous dit chaque année que c'est la dernière année ; espérons-le. Va aussi au FNAL le produit de la surtaxe sur les plus-values de plus de 50 000 euros issues des cessions de terrains autres que les terrains à bâtir, à hauteur de 45 millions d'euros. Cette ressource était jusqu'à présent attribuée aux aides à la pierre, par le biais du fonds de péréquation de l'article L. 542-11 du code de la construction et de l'habitation. Ces deux ressources constituent toutefois des contributions très modestes : 145 millions d'euros, pour 18,2 milliards d'euros de dépenses prévues.

Difficile d'imaginer que, contrairement aux années précédentes, le programme 109 n'aura pas besoin de crédits supplémentaires. J'en prends le pari : il y aura certainement des ouvertures de crédits en cours d'année. On est manifestement dans la sous-budgétisation. Bercy peine à boucler les budgets. Quand cela devient chronique à ce point, il faut s'en inquiéter. Voilà pourquoi je serai conduit à vous proposer de ne pas adopter les crédits.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » était initialement marqué par une baisse des crédits de paiement au titre des aides à la pierre, avec seulement 100 millions d'euros inscrits pour 2016 complété d'un fonds de concours de 270 millions d'euros, pour 400 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cela s'inscrivait dans une tendance constatée depuis quelques années de réduction de l'engagement de l'État. Toutefois, un abondement de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement a été voté par l'Assemblée nationale, suite à l'annonce faite par le Président de la République au congrès de l'USH à Montpellier. Ces crédits supplémentaires sont bienvenus. Seront-ils pour autant consommés ?

Jusqu'à présent, les crédits budgétaires d'aide à la pierre s'amenuisent d'année en année : ils vont sans doute disparaître, comme le laisse augurer la création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap), qui remplacera le fonds de concours géré par la CGLLS sur lequel pesait une incertitude juridique. Parions que ce Fnap, dans quelques années, ne sera plus alimenté que par des ressources extrabudgétaires. Il prendra la forme d'un établissement public qui décidera du montant des aides à la pierre et de leur programmation sur le territoire. Il a été proposé à l'Assemblée nationale que, dans la gestion de ce fonds, les représentants de l'État soient à parité avec ceux des bailleurs sociaux. Les députés n'ont pas souhaité qu'y participent des personnalités qualifiées,

comme le proposait le Gouvernement – à juste titre, car la parité affichée est distordue en faveur de l'État par la présence de personnalités qualifiées. Il est logique de responsabiliser les bailleurs sociaux : qui paie, gouverne. Des représentants des collectivités territoriales et leurs groupements seront également dans le conseil. En revanche, je vous proposerai de supprimer la présence des membres du Parlement, qui ne me semble pas opportune.

L'essentiel du financement doit être apporté par la fraction des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS, qui verrait son taux maximal augmenter de 1,5 % à 3 %. Les suppléments de loyer de solidarité seraient également intégrés parmi les sources de financement, à hauteur de 75 %. Ainsi, la fraction issue des cotisations de la CGLLS passerait de 120 millions à 270 millions d'euros en 2016. À mon sens, la création du Fnap est un signe du désengagement de l'État. Cette année, 250 millions d'euros de crédits de paiement seront prévus, contre 270 millions d'euros pour les bailleurs sociaux. Bercy visait plutôt 100 millions d'euros pour le premier chiffre : la tendance est claire. De plus, 100 millions d'euros sont pris sur la trésorerie de la CGLLS à l'article 14 du projet de loi de finances : c'est une parfaite opération de recyclage, à des fins d'affichage. On comprend que les bailleurs aient du mal à l'admettre.

La soutenabilité financière de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui aide les foyers modestes à régler leurs problèmes de précarité énergétique, est un sujet très délicat. En 2014, elle avait dû stopper l'examen des dossiers car il n'y avait plus d'argent dans les caisses. En effet, l'ANAH est financée par le produit de la mise aux enchères des quotas carbone, dont le cours s'est effondré, en particulier en 2014. Il s'est rétabli en 2015, mais le fonds de trésorerie ne s'élevait plus qu'à 47,4 millions d'euros à la fin de l'année dernière.

Nous avons longtemps hésité : que proposer sur ces crédits ? L'an dernier, nous les avons rejetés. Fallait-il tenir compte cette année des efforts effectués ? Hélas, nous sommes très loin du compte, surtout pour l'accueil des réfugiés. Si la rebudgétisation des APL est une bonne chose, nous sommes encore loin des sommes nécessaires pour boucler l'année en ce qui concerne cette dépense de guichet. Le niveau des crédits consacrés à l'aide à la pierre est satisfaisant, même si la formule retenue ne plaît pas aux bailleurs.

Tout compte fait, ce budget n'est pas suffisamment sincère. C'est pourtant la première qualité que l'on en attend, quels que soient les objectifs politiques. Je vous propose donc de ne pas adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce budget est l'un des plus importants en termes de crédits. C'est aussi l'un des plus complexes, entre rebudgétisations et débudgétisations... Il n'y a jamais de sinistre à couvrir pour la CGLLS, mais le taux de cotisation augmente, des prélèvements sont opérés sur la trésorerie : bref, cette politique manque de lisibilité. Dans le cadre de notre groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité

immobilière, ce fut à la fois passionnant et effrayant, tant les mécanismes sont complexes et l'objectif initial parfois perdu de vue.

Ainsi, l'aide personnelle au logement peut avoir comme effet pervers de maintenir des loyers très élevés. Nous peinons à obtenir des statistiques fiables sur le logement, alors que les montants en jeu sont considérables. Quel est le taux d'effort réel des locataires ? On verse des aides personnelles au logement sans connaître la superficie des appartements : étonnant ! Il suffirait de croiser les fichiers pour s'apercevoir que les loyers au mètre carré sont parfois scandaleux. Peut-être faudrait-il plafonner l'aide personnelle au logement au mètre carré ? Bref, cette dépense publique, peu efficace, entraîne des effets pervers.

L'histoire, hélas, se répète : la sous-budgétisation chronique des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence n'est pas une surprise. Votre préconisation de ne pas adopter ces crédits est donc particulièrement justifiée.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. - Notre commission des affaires sociales a discuté de cette mission ce matin. Ses lignes budgétaires ne sont jamais stabilisées. Les réactualisations de la loi de finances initiale pour 2015 par l'ouverture de crédits supplémentaires, à hauteur de 130 millions d'euros puis de 54 millions d'euros, ont fait évoluer son périmètre de 13 % et j'apprends encore les 40 millions d'euros supplémentaires... Pour 2016, un amendement de 69,8 millions d'euros a été adopté à l'Assemblée nationale. Cette sous-budgétisation chronique est l'une des raisons pour lesquelles la commission des affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Les autres difficultés viennent des objectifs fixés. Diminuer le nombre de nuitées hôtelières, qui a augmenté de 130 % en cinq ans pour atteindre 35 000, est un objectif louable mais le plan retenu par le Gouvernement pour l'atteindre ne nous paraît pas réaliste. Répondre au défi des migrations est difficile, car il n'est pas aisé de les quantifier. Sur 65 000 demandeurs d'asile chaque année, 50 000 sont déboutés et basculent dans le droit commun. Des crédits sont transférés en permanence du logement adapté vers l'hébergement d'urgence. Enfin, alors que ce programme a pour mission d'accompagner un public en difficulté, nous diminuons les crédits d'accompagnement. Alors que 17 millions d'euros de crédits ont été supprimés, nos associations ne récupéreront que 5 millions d'euros pour le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. Les crédits du programme irriguent-ils vraiment les territoires ? En Poitou-Charentes, leur montant était de 19,4 millions d'euros en 2008. En 2015, ce montant n'a pas changé...

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. - Je partage les avis exprimés. La commission des affaires économiques examinera cette mission le 24 novembre prochain. Son budget est plus sincère que l'an dernier grâce aux rallonges votées à l'Assemblée nationale mais la sous-budgétisation perdure, surtout pour les

aides personnelles au logement et l'hébergement d'urgence. Le maintien de l'APL « accession » nous rassure et je salue l'élargissement tout récent du PTZ. Les ressources de l'Anah se stabilisent aussi, grâce à la remontée du cours des cessions de quotas carbone. La création du Fnap soulève des questions : de quelles ressources disposera-t-il exactement ? La part des bailleurs sociaux est loin d'être acquise. Elle est bien plus élevée que prévue.

M. Michel Bouvard. – Je félicite notre rapporteur de s'y retrouver dans ce maquis budgétaire. Je suis favorable à l'amendement supprimant la mesure relative au logement étudiant adoptée à l'Assemblée nationale mais ayons le courage de proposer une option aux bénéficiaires : soit la demi-part, soit l'aide personnelle au logement ! La décote « Duflot » pour les cessions de foncier public constitue une débudgétisation. Le zonage applicable au logement est-il pertinent ? J'en doute.

Le rapport indique que les dépenses fiscales constituent toujours un axe prépondérant de la politique du logement. Je constate toutefois que plusieurs d'entre elles sont peu ou mal renseignées dans les documents budgétaires. Pis : leurs montants ne sont pas les mêmes dans les rapports annuels de performances (RAP) des années précédentes et dans le projet annuel de performances (PAP) de cette année ! Par exemple : la déduction des revenus fonciers des travaux de grosses réparations supportés par les propriétaires qui atteignent le milliard d'euros. Le montant de la dépense fiscale n'est pas renseigné, ni pour 2015 ni pour 2016, le dernier chiffre certifié remontant au RAP de 2013 s'élève à 900 millions d'euros. Dans le PAP de cette année figure le chiffre de 960 millions d'euros, qui correspond à l'année 2014. 60 millions d'euros de plus, excusez du peu ! Il y a un vrai problème de fiabilité des documents qui nous sont remis pour évaluer la dépense fiscale.

M. Jean-Claude Boulard. – Merci pour ces éléments intéressants, surtout dans le débat sur le financement de l'aide à la pierre. La débudgétisation de l'aide à la pierre est réelle : elle ne sera plus financée par la solidarité nationale, ce qui est grave. Avec une contribution de 270 millions d'euros, la CGLLS apportera l'essentiel du financement du Fnap. On nous a dit qu'on prenait sur les fonds de roulement et les économies : faux ! La cotisation CGLLS pourra être doublée, alors qu'elle est acquittée par les locataires : scandaleux ! Est-il normal de faire financer par les locataires l'aide à la pierre ? Je m'abstiendrai donc. Pour un vieux social-démocrate comme moi, la méconnaissance de certains principes est inacceptable.

M. Gérard Longuet. – Merci à notre rapporteur, aussi passionnant que passionné, pour sa présentation pédagogique de ce sujet difficile. Je partage son point de vue sur le plafonnement de l'aide personnelle au logement aux étudiants. Il s'agit d'une demande ancienne, qui a été paralysée, les constructeurs n'étant pas les derniers à s'y opposer. L'amendement qu'il conviendrait de présenter sera nécessairement complexe : aux critères objectifs s'ajoutent les situations des familles elles-mêmes, plus ou moins proches d'une ville universitaire, et qui ont un nombre variable d'enfants – ou de jeunes

adultes, plutôt – à prendre en charge, parfois dans des villes universitaires différentes. Il faut tenir compte de la diversité des situations pour éviter toute injustice envers les familles nombreuses.

Malgré l'une des plus faibles densités d'Europe, la France est le pays où le coût du logement est le plus élevé. Cela résulte du coût du foncier et de l'accumulation des normes techniques, inspirées certainement par les meilleures intentions. Les toilettes deviennent plus spacieuses que les cuisines, pour des raisons – valables par ailleurs – d'adaptation pour les personnes handicapées. Cela pèse sur les investissements et contribue à accroître les prix.

M. Francis Delattre. – En effet, le logement est 50 % plus cher en France qu'en Allemagne : c'est autant de moins consacré à la consommation ou à l'épargne, ce qui ne peut manquer d'avoir des conséquences sur notre croissance. Le financement des projets de logements sociaux est toujours trop complexe et préjuge ensuite des attributions, problème central dans les communes. Les montages financiers doivent donc être plus transparents, surtout qu'ils sont garantis par les collectivités territoriales sans qu'elles aient leur mot à dire. La volonté de construire ne manque pas.

Plus globalement, il faut faire attention à l'équilibre du tissu urbain, l'aide à la pierre devrait, à terme, être réservée à l'accession sociale. Nous avons récemment défini de nouveaux quartiers sociaux dégradés qui bénéficient d'un taux de TVA réduit. Bien sûr, les promoteurs se sont précipités, la distorsion de concurrence est massive : du coup, d'autres projets sont interrompus et le PLU est dégradé. Les grands constructeurs de la région parisienne sont de moins en moins favorables à ce type d'aide à la pierre et réclament une simplification des normes. Il suffirait, par exemple, de prévoir que seuls 20 % des logements soient aux normes pour les personnes handicapées pour faire des économies considérables.

La dépense fiscale est très élevée, et je doute de son efficacité. Sur certains programmes, les investisseurs représentent jusqu'à 70 % alors que la cible pour l'accession à la propriété serait plutôt les jeunes ménages.

L'ANAH ne s'intéresse guère aux copropriétés dégradées. Que faire ?

M. Marc Laménie. – Ce rapport est important, la mission porte sur des milliards d'euros. Plus qu'un maquis, c'est un véritable marécage budgétaire... Les 12 500 équivalents temps plein travaillés sont répartis essentiellement entre deux ministères. Quelle part est consacrée à l'administration centrale ? Les problématiques urbaines sont une chose, mais le monde rural a aussi besoin d'effectifs. Le programme 135 relance le secteur du bâtiment et des travaux publics. L'action n° 1 « construction locative et amélioration du parc » voyait initialement ses crédits de paiement diminuer de 28 %, ce qui aurait été regrettable.

M. Maurice Vincent. – Merci pour ce travail précis et de qualité. La budgétisation de l'ensemble des aides personnelles au logement est une bonne chose. Oui, il faut améliorer la justice sociale dans l'attribution de l'aide au

logement étudiant, mais ce n'est pas simple ni politiquement, ni techniquement. Les dépenses fiscales sont élevées, et le dispositif « Pinel » les augmente encore : c'est l'un des problèmes de fond de ce budget. L'objectif est de relancer la construction, mais c'est un système à la fois assez inflationniste et, à vrai dire, pas très juste non plus. Le Gouvernement a arbitré en faveur du soutien immédiat à l'activité de la construction. Le financement de l'Anah par la mise aux enchères des quotas carbone est un peu acrobatique. Un système alternatif est-il envisagé ? Je ne crois pas que ce budget puisse être dit insincère, même s'il est possible que des dépassements se produisent, notamment au titre de l'hébergement d'urgence, où existe un aléa, mais ce n'est pas un argument suffisant. En ce qui nous concerne, nous approuverons ce budget.

M. Daniel Raoul. – Je regrette toujours que le périmètre de cette mission sépare désormais la politique du logement de la politique de la ville. Du coup, le rapporteur n'a pas évoqué les enjeux de la rénovation urbaine.

M. Philippe Dallier. – Avec regret !

M. Daniel Raoul. – Vous n'y êtes pour rien. Merci d'avoir eu l'honnêteté intellectuelle de reprendre certaines idées retenues par le groupe de travail constitué par la commission. La demande de rapport concernant la base partagée sur les logements me paraît acceptable – et c'est rare pour une demande de rapport – si c'est le seul moyen d'obtenir des éléments et de faire avancer les choses. Je suis favorable à l'introduction d'un principe de taux d'effort minimal des ménages et à la dégressivité des aides au-delà d'un certain plafond. Transférer l'aide à la pierre vers l'aide à la personne pose aussi problème. L'aide à la pierre doit relever de la solidarité nationale, ce qui risque de disparaître avec le Fnap.

Le financement de l'Anah, cher à notre regretté collègue Claude Dilain, est lié aux cessions de quotas carbone... Espérons que, dans le contexte de la COP 21, cette ressource soit stabilisée, car les besoins sont importants. Les copropriétés dégradées le préoccupaient aussi beaucoup. La pérennité des ressources de l'Anah est fondamentale. Je ne vous suivrai pas dans vos préconisations de rejet des crédits, car l'argument de l'insincérité chronique me paraît un peu léger comparé aux nombreuses avancées de ce budget.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour évaluer la dépense fiscale ou le produit des taxes, je me réfère généralement à la loi de règlement. Mais celle-ci comporte des chiffres erronés ! La DGFIP nous en informe parfois, avec une invraisemblable légèreté. J'apprends ainsi que le produit de la taxe sur le « trading haute fréquence » est... nul ! Il y a un vrai problème de fiabilité des documents budgétaires qui nous sont transmis. Qui renseigne ces tableaux ? À l'heure de l'informatique, cette situation est incompréhensible. Nous devons enquêter sur cette question.

Mme Michèle André, présidente. – Nous pourrions prévoir des auditions lors de l'examen de la loi de règlement, et en profiter pour alerter sur cet état de choses.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'aide personnelle au logement des étudiants est un sujet délicat car il faut prendre en compte des situations très diverses. Pour autant, nous devons passer à l'acte et régler ce problème, avec audace. Le prélèvement sur la CGLLS est un maximum. Il est vrai que le taux est multiplié par deux... Le groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière en faveur du logement a été surpris de constater que le coût de construction n'est pas supérieur en France à ce qu'il est en Allemagne. Le coût du foncier peut faire la différence. En outre, la tension du marché est plus forte en France pour des raisons démographiques. La directrice générale de l'Anah m'a indiqué se satisfaire du financement par les cessions de quotas carbone, d'autant que leur cours remonte, alors qu'une dotation budgétaire risquerait d'être remise en cause chaque année. Ne soyons pas plus royalistes que le roi ! Cela dit, un brusque effondrement des cours poserait problème... L'Anah s'était fixée pour objectif de traiter 14 000 logements dégradés entre 2013 et 2017. C'est peu. Pour sortir les copropriétés dégradées de leur état, il faut beaucoup d'argent – Claude Dilain le savait mieux que personne.

Sur 12 500 ETP, 816 sont affectés à l'administration centrale, 2 299 aux régions et 9 168 aux départements : la majorité des moyens humains sont donc déployés sur le territoire. La rebudgétisation des aides personnelles au logement est bienvenue, en effet. Il est effectivement regrettable que le périmètre de la mission n'inclue plus la politique de la ville. Espérons qu'on y reviendra.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

Article 54

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 54 sans modification.

Article 55

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 supprime le seuil de 30 000 euros dans la prise en compte du patrimoine des allocataires, pour aligner le régime des aides personnelles au logement sur celui du RSA. C'est une question de cohérence.

L'amendement n° FINC.1 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° FINC.2.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 prévoit la recherche d'un taux d'effort minimal pour les bénéficiaires, net de l'aide versée et tenant compte de la situation de famille, des revenus et des loyers.

L'amendement n° FINC.3 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 55 tel que modifié par ses amendements et d'adopter les articles 55 bis et 55 ter sans modification.

Article 55 quater

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 revient sur la mesure adoptée par l'Assemblée nationale supprimant l'aide personnelle au logement pour les étudiants dont les parents sont soumis à l'ISF et demande au Gouvernement, avant le 1^{er} juillet 2016, un rapport comportant une évaluation de pistes de réforme possibles.

M. Gérard Longuet. – Je vous propose de compléter son deuxième paragraphe par les mots : « sans méconnaître leur lieu de résidence au regard d'un centre universitaire et le nombre d'enfants concernés dans le foyer. »

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – D'accord.

L'amendement n° FINC.4 ainsi rectifié est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 55 quater tel que modifié par ses amendements.

Article additionnel après l'article 55 quater

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 demande également un rapport, sur la création d'une base interministérielle relative au logement.

L'amendement n° FINC.5 est adopté.

Article 56

L'amendement rédactionnel n° FINC.6 est adopté.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Il a été proposé que le produit de la majoration du prélèvement payée par des communes « carencées » au titre de la loi SRU, puisse être orienté non vers l'aide à la pierre mais vers l'intermédiation locative. J'y suis défavorable : l'amendement n° 7 supprime donc cette possibilité. L'aide à la pierre doit être réservée à la construction du logement très social.

L'amendement n° FINC.7 est adopté.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 8 supprime la présence de parlementaires au conseil d'administration du Fnap.

M. Daniel Raoul. – Il y a longtemps que je souhaite que les parlementaires ne siègent plus dans les différentes instances qu'ils ont pour mission de contrôler.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Bonne remarque.

Mme Michèle André, présidente. – Ce matin, nous sommes au complet, au point de manquer de chaises : je ne vois pas quel parlementaire aurait le temps de siéger dans ces organismes...

M. Daniel Raoul. – Il y en a 109 !

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 56 tel que modifié par ses amendements.

L'article 56 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 56 bis sans modification.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission, d'adopter sans modification les articles 54, 55 bis, 55 ter et 56 bis, d'adopter les articles 55, 55 quater et 56 tels que modifiés par ses amendements, et d'adopter un amendement portant article additionnel après l'article 55 quater.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence nationale de l'habitat (Anah)

- Mme Blanche Guillemot, directrice générale ;
- M. Jacques Berger, directeur général adjoint.

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

- M. Alain Cacheux, président.

Caisse nationale des allocations familiales

- M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales et sociales ;
- Mme Mariette Daval, conseillère technique politique familiale et sociale ;
- M. Bernard Tapie directeur des statistiques et des études ;
- Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires.

Fondation Abbé Pierre

- M. Christophe Robert, délégué général ;
- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études ;
- M. Patrice LANCO, bénévole.

Ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ruralité

- M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

- M. Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale.

Mission d'évaluation de la politique du logement

- M. Florian Colas, pour l'Inspection générale des finances ;
- M. Didier Eyssartier, pour l'Inspection générale des affaires sociales ;
- M. Jacques Friggit, pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Union sociale pour l'habitat (USH)

- M. Frédéric Paul, délégué général ;
- M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières ;
- Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement.