

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 6a

Cohésion des territoires - Logement et ville

(Programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville »)

Rapporteur spécial : M. Jean-Baptiste BLANC

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Billhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....	7
A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES POUR UN MONTANT DE CRÉDITS TOTAL SUPÉRIEUR À 17 MILLIARDS D'EUROS	7
B. LES DÉPENSES FISCALES SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES	10
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	12
A. SUR LE PROGRAMME 177, LE MAINTIEN DE PLACES OUVERTES PENDANT LA CRISE SANITAIRE ACCROÎT LE COÛT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT	12
1. <i>L'insuffisance de la budgétisation initiale a été comblée par une ouverture massive de crédits en milieu d'année</i>	<i>14</i>
2. <i>La crise sanitaire a conduit à une très forte expansion du budget de l'hébergement d'urgence</i>	<i>15</i>
B. LE NOUVEAU MODE DE CALCUL DES AIDES AU LOGEMENT RÉDUIT LE COÛT DU PROGRAMME 109	16
1. <i>Le versement contemporain des aides au logement a finalement été mis en œuvre en 2021... ..</i>	<i>16</i>
2. <i>... prolongeant la politique de diminution du coût de la politique du logement mise en œuvre depuis 2017.....</i>	<i>17</i>
C. LA REBUDGÉTISATION PARTIELLE DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE ACCROISSENT LE PÉRIMÈTRE D'ACTION DU PROGRAMME 135	19
1. <i>La gestion du programme 135 est marquée par l'importance des fonds de concours et, en 2021, des transferts</i>	<i>21</i>
2. <i>La rebudgétisation partielle des établissements publics fonciers ne devra pas entraver leur action en faveur de la maîtrise du foncier.....</i>	<i>22</i>
3. <i>La production de logements sociaux est en nette diminution depuis 2017</i>	<i>23</i>
4. <i>Certaines actions du plan de relance sont exécutées sur le programme 135</i>	<i>25</i>
5. <i>L'Agence nationale de l'habitat poursuit sa montée en puissance pour l'objectif de rénovation du parc de logements privé.....</i>	<i>26</i>
D. LA POLITIQUE DE LA VILLE CONDUITE PAR LE PROGRAMME 147 PEINE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS.....	26
1. <i>La politique de la ville peine à réduire l'écart entre les quartiers et leur agglomération</i>	<i>28</i>
2. <i>Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) reste dans l'attente de la confirmation de son financement</i>	<i>29</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **Le maintien des places d'hébergement d'urgence continue à accroître les coûts de cette politique.** Ce coût porte principalement sur l'hébergement d'urgence hors centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et en particulier sur l'hébergement en hôtel.
2. Une **ouverture de crédits d'un montant exceptionnel de 700 millions d'euros** a ainsi été nécessaire sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». Toutefois, contrairement aux années précédentes, elle a eu lieu en milieu d'année et non en fin d'année, ce qui a permis de mettre les crédits plus tôt à la disposition des administrations.
3. Le **nouveau mode de calcul des aides au logement** en fonction des revenus perçus dans l'année, mis en œuvre après plusieurs années de retard, a **réduit les coûts** du programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui a aussi bénéficié d'un versement exceptionnel de 1 milliard d'euros de la part d'Action Logement.
4. Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » a vu son périmètre augmenter considérablement en raison de la **rebudgétisation partielle du financement des établissements publics fonciers (EPF)** et du **transfert de crédits du plan de relance** pour la mise en œuvre d'actions de construction ou de rénovation de logements sociaux ou d'urgence.
5. **Cette rebudgétisation partielle**, conséquence des réformes récentes de la fiscalité locale, **ne devra pas conduire à l'application de mesures de régulation budgétaire à l'activité des EPF**, essentielle à la mise en œuvre des politiques locales de maîtrise du foncier, notamment pour atteindre l'objectif de sobriété foncière.
6. **Les agréments de logements sociaux** n'augmentent que faiblement par rapport au niveau historiquement bas atteint en 2020, ce qui confirme la **diminution importante de la production de logements sociaux depuis 2017**.
7. **Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)**, malgré le faible engagement budgétaire de l'État, commence à produire des engagements importants.
8. **Le modèle de financement du NPNRU, de même que celui du fonds national des aides à la pierre (FNAP)** pour la construction de logements sociaux, **devra être mieux défini et préservé pour les années à venir** alors qu'une nouvelle convention quinquennale avec Action Logement, financeur majeur de ces politiques, doit être conclue cette année.

I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Cohésion des territoires » est composée de six programmes portant des politiques de natures diverses, allant de la politique du logement à celle de l'aménagement du territoire :

- le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** met en œuvre la politique d'hébergement et de veille sociale ;

- le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** porte principalement les crédits des aides personnelles au logement ;

- le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** finance, via des fonds de concours, les aides à la pierre et, au moyen de crédits budgétaires, d'autres actions relatives au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement ;

- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** comprend le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui finance une partie des contrats de plan État-régions ainsi que divers dispositifs, dont les maisons France Service ;

- le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)** porte sept actions spécifiques de portée régionale ou interrégionale ;

- le **programme 147 « Politique de la ville »** porte les moyens de l'État consacrés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES POUR UN MONTANT DE CRÉDITS TOTAL SUPÉRIEUR À 17 MILLIARDS D'EUROS

Les **crédits exécutés** de la mission « Cohésion des territoires » se sont élevés en 2021 à 17,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 17,2 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une **diminution de 0,1 milliard d'euros, soit 0,8 %, en autorisations d'engagement, et de 0,6 milliard d'euros, soit 3,2 %, en crédits de paiement** par rapport à 2020.

Cette diminution assez limitée résulte d'effets plus importants allant en sens opposé. Une **forte augmentation des crédits consommés** sur les **programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** (+ 431,1 millions d'euros en crédits de paiement, dus pour l'essentiel à des effets de périmètre décrits *infra*) et **177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** (+ 463,9 millions d'euros en crédits de paiement, liés notamment au maintien de places d'hébergement

et au paiement de charges reportées) est plus que compensée par la **diminution des crédits consommés sur le programme 109** « Aide à l'accès au logement » (- 1 456,1 millions d'euros en crédits de paiement, avec en particulier la mise en œuvre du versement contemporain des aides au logement).

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en 2021

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2020			2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020	
		Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	1 965,4	2 411,9	+ 22,7%	2 878,3	2 876,6	-1,7	- 0,1%	+ 464,7	+ 19,3%
	CP	1 991,2	2 434,0	+ 22,2%	2 909,0	2 897,9	-11,1	- 0,4%	+ 463,9	+ 19,1%
109 - Aide à l'accès au logement	AE	12 038,9	13 893,5	+ 15,4%	12 438,3	12 438,3	0,0	+ 0,0%	- 1 455,2	- 10,5%
	CP	12 038,9	13 893,5	+ 15,4%	12 438,3	12 437,4	-0,9	- 0,0%	- 1 456,1	- 10,5%
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	814,4	592,6	- 27,2%	1 725,6	1 395,6	-330,0	- 19,1%	+ 803,1	+ 135,5%
	CP	816,0	510,1	- 37,5%	1 544,7	941,2	-603,4	- 39,1%	+ 431,1	+ 84,5%
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	223,1	225,2	+ 1,0%	319,6	300,6	-19,1	- 6,0%	+ 75,4	+ 33,5%
	CP	259,1	266,6	+ 2,9%	308,6	282,5	-26,1	- 8,5%	+ 15,9	+ 6,0%
147 - Politique de la ville	AE	469,7	563,5	+ 20,0%	527,7	523,3	-4,4	- 0,8%	- 40,2	- 7,1%
	CP	494,7	565,1	+ 14,2%	530,2	523,9	-6,4	- 1,2%	- 41,2	- 7,3%
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	65,4	83,7	+ 28,0%	267,9	87,1	-180,8	- 67,5%	+ 3,5	+ 4,1%
	CP	58,6	55,5	- 5,3%	93,3	68,0	-25,3	- 27,2%	+ 12,5	+ 22,5%
Total mission	AE	15 576,9	17 770,3	+ 14,1%	18 157,4	17 621,6	-535,9	- 3,0%	- 148,8	- 0,8%
	CP	15 658,5	17 724,7	+ 13,2%	17 824,1	17 150,8	-673,3	- 3,8%	- 573,9	- 3,2%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend 72,5 % des crédits de paiement consommés sur la mission en 2021, contre 78,4 % en 2020, en raison de la diminution du coût des aides au logement par rapport aux dépenses d'hébergement et à celles du programme 135 en faveur de l'urbanisme et de la construction.

La très grande majorité des crédits de la mission correspondent soit à des dépenses de guichet (aides au logement du programme 109), soit à des dépenses largement déterminées par l'évolution de la situation économique

et sociale (dépenses d'hébergement et de veille sociale portées par le programme 177) et donc **difficilement pilotables**.

En outre, **la mission comporte très peu de dépenses de personnel**. Le montant des crédits de paiement de titre 2 exécuté en 2021 est de 1,3 million d'euros, exclusivement imputés sur le programme 147 « Politique de la ville » au titre de la masse salariale des délégués du préfet.

Comme chaque année, le programme 135 est celui qui a été le plus concerné par les **mouvements de crédits en cours d'année**, en raison du financement par fonds de concours des projets relevant du fonds national d'aide à la pierre (FNAP, voir *infra*), des transferts en provenance de la mission « Plan de relance » et de la nature pluriannuelle des projets qui a pour conséquence un niveau élevé de reports de crédits d'année en année.

L'année 2020 a enfin été marquée par l'adoption de **deux lois de finances rectificatives qui ont ouvert au total 800,7 millions d'euros**. La plus grande partie de ces crédits, soit 700,0 millions d'euros, ont concerné le financement de l'hébergement d'urgence sur le programme 177.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2021

(en millions d'euros)

		Ouverts LFI (hors FDC et ADP)	Ouverts / annulés après la LFI				Total crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits annulés en loi de règlement	Crédits reportés à 2021
			Reports de la gestion précédente	Mouvements réglementaires	FDC et ADP	LFR				
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 174,5	3,7			700,0	2 878,3	2 876,6	- 0,1	- 1,6
	CP	2 200,0	9,0			700,0	2 909,0	2 897,9		- 11,1
109 - Aide à l'accès au logement	AE	12 439,3		- 1,0			12 438,3	12 438,3		
	CP	12 439,3		- 1,0			12 438,3	12 437,4	- 0,4	- 0,5
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	523,5	115,7	+ 436,6	566,6	83,3	1 725,6	1 395,6	- 123,6	- 206,4
	CP	523,5	397,0	+ 62,5	478,4	83,3	1 544,7	941,2		- 603,4
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	175,0	2,1	+ 122,5	25,9	- 5,8	319,6	300,6	- 11,1	- 8,0
	CP	230,0	9,2	+ 51,6	25,9	- 8,0	308,6	282,5	- 14,0	- 12,1
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	40,8	26,4	+ 6,7	195,7	- 1,6	267,9	87,1	- 28,9	- 151,9
	CP	40,4	11,0	+ 6,7	36,9	- 1,6	93,3	68,0	- 0,9	- 24,4
147 - Politique de la ville	AE	512,9	2,7	- 15,0	0,1	27,0	527,7	523,3	- 1,8	- 2,6
	CP	512,9	5,2	- 15,0	0,1	27,0	530,2	523,9	- 1,9	- 4,5
Total mission	AE	15 866,0	150,5	+ 549,8	788,3	802,8	18 157,4	17 621,6	- 165,5	- 370,4
	CP	15 946,0	431,3	+ 104,8	541,4	800,7	17 824,1	17 150,8	- 15,0	- 658,3

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performances et l'annexe 1 au projet de loi de règlement pour 2021. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produit

B. LES DÉPENSES FISCALES SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

D'après le rapport annuel de performances, **les dépenses fiscales rattachées à la mission « Cohésion des territoires » ont un coût total estimé à 14,1 milliards d'euros en 2020.** Pour 2021, le coût de certaines dépenses fiscales parmi les plus importantes, comme la déduction des dépenses de réparations et d'amélioration ou le taux de TVA de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux, n'est pas encore connu.

En outre, ce chiffrage n'est pas exhaustif, car le coût de certaines dépenses fiscales n'est pas connu de l'administration fiscale.

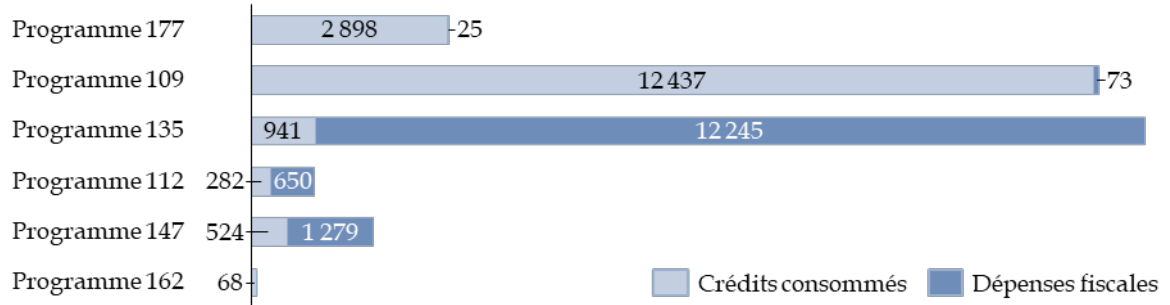
Le coût des dépenses fiscales, en retenant le chiffrage de l'exercice 2020, est donc de 83,2 % des crédits consommés, ce qui signifie que **l'action du Gouvernement**, pour les politiques publiques portées par la mission « Cohésion des territoires », **passé presque autant par l'outil de la dépense fiscale que par celui des crédits budgétaires.**

Elles sont concentrées presque entièrement sur les programmes 135 (85,8 % des dépenses fiscales de la mission en montant), 147 (9,0 %) et 112 (4,6 %). **Les dépenses fiscales représentent ainsi treize fois le montant des crédits consommés du programme 135**, alors même que ces crédits sont alimentés en grande partie par des fonds de concours (voir *infra*).

Ainsi, alors que les dépenses fiscales se traduisent en fin de compte par le même impact négatif sur le solde budgétaire que les dépenses budgétaires, **il est possible de dessiner deux cartographies opposées de la mission « Cohésion des territoires ».** Si l'on prend en compte les dépenses fiscales, ce sont les programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », 147 « Politique de la ville » et 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui prédominent. Si on considère les crédits budgétaires, les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » dominent très largement l'exécution de la mission.

**Dépenses budgétaires et dépenses fiscales sur les programmes
de la mission « Cohésion des territoires »**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances. Crédits consommés en 2021 et dépenses fiscales relatives à l'exercice 2020¹

¹ Comme expliqué supra, les données relatives à l'exercice 2021 ne sont pas encore disponibles pour certaines dépenses fiscales d'un montant élevé.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les programmes suivis par le rapporteur spécial en charge des crédits relatifs au logement et à l'urbanisme sont les programmes **177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », **109** « Aide à l'accès au logement », **135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et **147** « Politique de la ville ».

A. SUR LE PROGRAMME 177, LE MAINTIEN DE PLACES OUVERTES PENDANT LA CRISE SANITAIRE ACCROÎT LE COÛT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte la **politique d'hébergement et d'accès au logement** des personnes **sans abri** ou **mal logées**. Elle se compose de trois actions dont les crédits sont très inégaux.

L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » (2,5 % des crédits de paiement) finance des prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap et des actions d'accès aux droits, d'information, d'aide à l'insertion ou de prévention de l'exclusion, en particulier en direction des gens du voyage.

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » (96,9 % des crédits de paiement) comprend notamment les politiques de veille sociale, d'hébergement d'urgence et de logement adapté.

L'**action 14** « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » (0,6 % des crédits de paiement) finance des actions de pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI), ainsi qu'un soutien aux fédérations locales des centres sociaux.

Les **crédits consommés** en 2021 sont de **2,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En crédits de paiement, ils sont **en hausse de 697,9 millions d'euros, soit 31,7 %**, par rapport à la prévision en loi de finances initiale et de 463,9 millions d'euros, soit 19,1 %, par rapport aux crédits consommés en 2019.

Sur deux ans, la hausse des crédits est particulièrement importante : les crédits de paiement consommés sont passés de 2,1 milliards d'euros en 2019 à 2,9 milliards d'euros en 2021, soit **une hausse de 37,0 %**.

Évolution des crédits du programme 177 par action

(en millions d'euros et en %)

		2020	2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020		
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
11 - Prévention de l'exclusion	AE	54,9	52,4	52,4	72,2	+ 19,8	+ 37,8 %	+ 17,3	+ 31,5 %
	CP	54,9	52,4	52,4	71,8	+ 19,4	+ 37,1 %	+ 16,9	+ 30,8 %
12 - Hébergement et logement adapté	AE	2 345,1	2 113,0	2 113,0	2 787,0	+ 673,9	+ 31,9 %	+ 441,8	+ 18,8 %
	CP	2 367,7	2 138,5	2 138,5	2 809,4	+ 670,9	+ 31,4 %	+ 441,7	+ 18,7 %
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	11,8	9,1	9,1	17,5	+ 8,3	+ 91,2 %	+ 5,6	+ 47,8 %
	CP	11,4	9,1	9,1	16,7	+ 7,6	+ 82,8 %	+ 5,3	+ 46,8 %
Total programme	AE	2 411,9	2 174,5	2 174,5	2 876,6	+ 702,1	+ 32,3 %	+ 464,7	+ 19,3 %
	CP	2 434,0	2 200,0	2 200,0	2 897,9	+ 697,9	+ 31,7 %	+ 463,9	+ 19,1 %

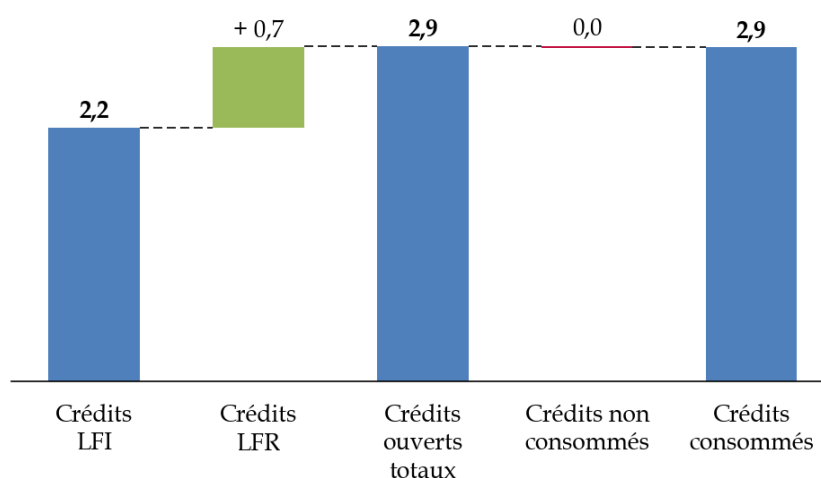
LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme a fait l'objet **d'importantes ouvertures de crédits** en cours d'année : **700 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par la première loi de finances rectificative du 19 juillet 2021. La quasi-totalité des crédits ouverts, compte tenu de cette ouverture de crédit en cours d'année, ont été consommés.

Exécution budgétaire du programme 177 en crédits de paiement pour l'exercice 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de Chorus

1. L'insuffisance de la budgétisation initiale a été comblée par une ouverture massive de crédits en milieu d'année

Le programme 177 a souvent souffert d'une importante sous-budgétisation en loi de finances initiale, régulièrement dénoncée par la commission des finances.

En 2021, les **crédits ouverts en loi de finances initiale**, soit 2 200 millions d'euros, étaient **inférieurs de 9,8 %** aux crédits de 2 434 millions d'euros **consommés en 2020**. Il s'agissait donc d'une **budgetisation optimiste**, reposant sur l'idée que la crise sanitaire n'aurait pas d'effet sur l'ensemble de l'année 2021, d'autant plus que ce budget devait couvrir non seulement les besoins de l'année 2021, mais aussi certaines charges qui n'avaient pas pu être payées à la fin de 2020.

Une instruction ministérielle a annoncé, le 26 mai 2021, le **maintien du parc généraliste d'hébergement au niveau très élevé de 200 000 places** jusqu'à la fin mars 2022, **remettant définitivement en cause cette budgétisation initiale**. Le niveau du parc d'hébergement a atteint 203 000 places ouvertes en mars 2021, soit 40 000 places supplémentaires par rapport au parc ouvert à la fin février 2020.

En outre, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), en charge à partir de 2021 du programme 177, a affirmé sa volonté d'ouvrir les crédits plus tôt dans l'année afin que les opérateurs ne se retrouvent pas en difficulté en fin d'année. Certains d'entre eux avaient en effet dû mobiliser leur trésorerie en 2020, ou même emprunter, pour passer le cap de la fin de l'année dans l'attente des crédits ouverts en vue de l'année suivante¹.

En conséquence, la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a **ouvert un montant de crédits exceptionnel de 700 millions d'euros**. Ces crédits ont permis de couvrir les charges reportées de 2020 vers 2021, estimées à 103 millions d'euros, et de financer le prolongement des places exceptionnelles ouvertes pendant la crise sanitaire, mais aussi de mettre à disposition les crédits nécessaires suffisamment tôt dans l'année pour améliorer la gestion budgétaire du programme.

En conséquence, pour la première fois depuis 2013, **le programme 177 n'a pas fait l'objet d'une ouverture de crédits dans le collectif budgétaire de fin d'année**, ce qui doit être salué. Aucun report de charge n'a été nécessaire sur l'année 2022, selon le rapport annuel de performances.

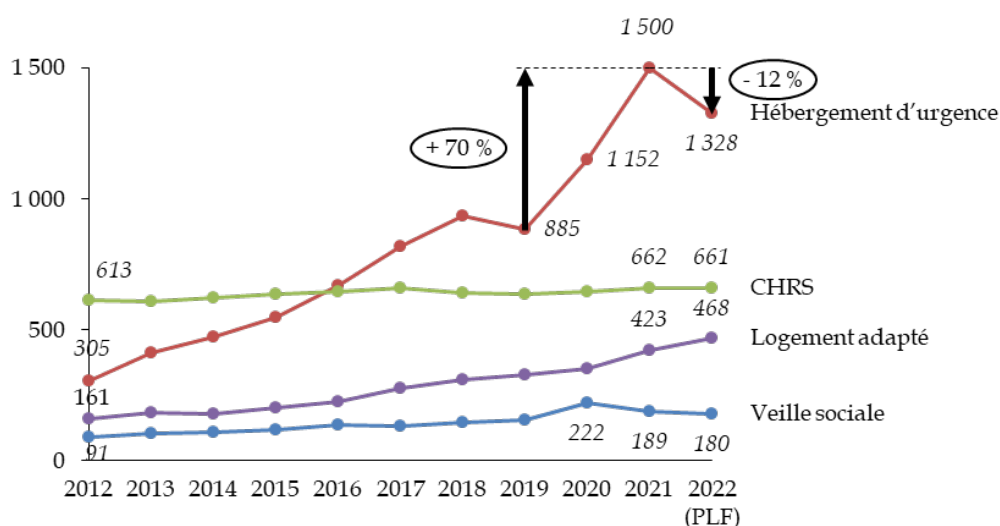
¹ Voir le [rapport d'information n° 632 \(2020-2021\)](#) de Philippe Dallier, sur la politique d'hébergement d'urgence, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 mai 2021.

2. La crise sanitaire a conduit à une très forte expansion du budget de l'hébergement d'urgence

Parmi les quatre principaux ensembles de dispositifs relevant du programme 177, le plus fortement impacté par la crise sanitaire a été celui de l'hébergement d'urgence (hors centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou CHRS), dont la consommation de crédits a augmenté de 70 % en deux ans. La légère diminution prévue par le projet de loi de finances pour 2022 devra être confirmée en exécution.

Évolution des crédits des principaux dispositifs du programme 177

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performance)

C'est en effet sur l'hébergement hors CHRS, et tout particulièrement sur les nuitées hôtelières, qu'a pesé l'essentiel de l'augmentation du parc d'hébergement pendant la crise sanitaire, tout particulièrement avec le recours massif à l'hébergement des ménages à l'hôtel : les sommes consacrées aux nuitées hôtelières sont passées, selon le système d'information Chorus, de 331,6 millions d'euros en 2019 à 616,4 millions d'euros en 2021.

B. LE NOUVEAU MODE DE CALCUL DES AIDES AU LOGEMENT RÉDUIT LE COÛT DU PROGRAMME 109

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend à titre principal les crédits destinés au financement des **aides personnelles au logement** (APL). Ses dépenses en 2021 sont de **12,4 milliards d'euros**, soit 72,5 % des crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires ».

L'**action 01** « Aides personnelles », qui porte la quasi-totalité des crédits du programme, assure le versement de la subvention d'équilibre de l'État au fonds national d'aide au logement (FNAL), qui compense lui-même le montant des aides versées aux bénéficiaires finaux par les organismes de sécurité sociale.

L'**action 02** « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » apporte un soutien financier au réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL). Enfin l'**action 03** « Sécurisation des risques locatifs » contribue au financement de la garantie des risques locatifs (GRL) pour les contrats en cours.

Évolution des crédits du programme 109 par action

(en millions d'euros et en %)

		2020	2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020	
		Exécution	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Aides personnelles	AE	13 884,6	12 427,0	12 429,7	+ 2,7	+ 0,0%	- 1 454,9	- 10,5%
	CP	13 884,6	12 427,0	12 428,8	+ 1,8	+ 0,0%	- 1 455,8	- 10,5%
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	8,3	11,3	8,6	- 2,7	- 23,6%	+ 0,4	+ 4,5%
	CP	8,3	11,3	8,6	- 2,7	- 23,6%	+ 0,4	+ 4,5%
03 - Sécurisation des risques locatifs	AE	0,6	1,0	0,0	- 1,0	- 100,0%	- 0,6	- 100,0%
	CP	0,6	1,0	0,0	- 1,0	- 100,0%	- 0,6	- 100,0%
Total programme	AE	13 893,5	12 439,3	12 438,3	- 1,0	- 0,0%	- 1 455,2	- 10,5%
	CP	13 893,5	12 439,3	12 437,4	- 1,9	- 0,0%	- 1 456,1	- 10,5%

LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI est égale aux crédits votés, le programme 109 ne recevant ni fonds de concours, ni attribution de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

1. Le versement contemporain des aides au logement a finalement été mis en œuvre en 2021...

Alors que l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, avait nécessité une ouverture de crédits de 1,9 milliard d'euros en cours d'année, il n'en a pas été de même en 2021. **La consommation est même remarquablement proche de la prévision faite en loi de finances initiale**, avec un écart de

0,015 % en crédits de paiement alors que ces crédits correspondent en quasi-totalité aux aides personnelles au logement, dont les besoins dépendent des effets de la conjoncture sur l'évolution du nombre des bénéficiaires et de leurs ressources.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2021, ces besoins sont réévalués tous les trois mois en fonction des revenus perçus au cours des douze derniers mois et non, comme auparavant, une fois par an en fonction des revenus perçus deux ans auparavant. C'est la **réforme des « APL en temps réel »**, finalement mise en œuvre après plusieurs années de retard.

Cette mesure était justifiée par la nécessité de mieux adapter les aides aux revenus des bénéficiaires, mais s'inscrivait aussi dans la politique affichée par le précédent Gouvernement de réduire le coût des APL et de la politique du logement dans son ensemble. Dans le cas où les revenus diminuent, en effet, les personnes avaient la possibilité de demander à bénéficier immédiatement des aides au logement, de sorte que la mise en place des APL en temps réel devait avoir surtout pour effet de les réduire ou de les supprimer plus rapidement pour les personnes dont les revenus ont augmenté depuis deux ans.

En sens inverse, certaines mesures ont été prises en cours d'année, ayant pour effet d'augmenter les dépenses : mesure de soutien aux contrats de professionnalisation (coût de 107 millions d'euros), maintien transitoire de droits de certains publics (82 millions d'euros).

Les **économies dues à cette réforme** ont été de **1,1 milliard d'euros** en 2021¹.

Par ailleurs, la mesure de **réduction de loyer de solidarité** (RLS) a pour effet de réduire automatiquement le montant des APL attribuées aux bénéficiaires de cette réduction. Le rendement prévisionnel de la RLS devait être de 1 300 millions d'euros, mais une diminution du nombre des bénéficiaires de cette mesure a conduit à une modification des barèmes au 1^{er} octobre 2021 afin de se rapprocher le plus possible du rendement attendu, qui a finalement été de 1 275 millions d'euros.

2. ... prolongeant la politique de diminution du coût de la politique du logement mise en œuvre depuis 2017

Les aides au logement sont versées par les administrations de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales et mutualité sociale agricole). Cette dépense est compensée par le **fonds national d'aide au logement** (FNAL). Le FNAL, dont les ressources ont été de 16,1 milliards d'euros en 2021, est alimenté par des cotisations des employeurs à hauteur de 2,6 milliards d'euros et par des ressources fiscales affectées (surtaxe sur les

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur la mission « Cohésion des territoires » en 2021.

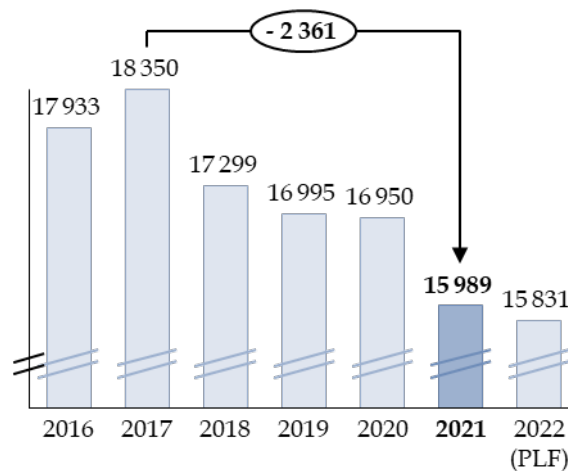
plus-values immobilières, taxe sur les locaux à usage de bureaux et autres locaux en Île-de-France) à hauteur de 0,1 milliard d'euros. Le fonds a reçu une contribution exceptionnelle de 1,0 milliard d'euros de la part d'Action Logement. Ces ressources ne représentent toutefois qu'une part minoritaire des besoins et l'État verse une contribution d'équilibre inscrite à l'action 01 « Aides au logement » du programme 109, à hauteur de 12,4 milliards d'euros en 2021.

La contribution d'équilibre ne correspond pas exactement aux dépenses assurées par les administrations de sécurité sociale : la dette du FNAL à l'égard de ces administrations, qui avait atteint un niveau relativement bas de 66 millions d'euros à la fin 2020, est remontée à 147 millions d'euros.

Les charges du FNAL **diminuent progressivement depuis le point haut à 18,4 milliards d'euros atteint en 2017**. En cinq ans, la baisse est de 2,4 milliards d'euros, soit 12,9 %.

Évolution du montant des charges du FNAL depuis 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cette diminution du coût des aides pour le FNAL résulte de plusieurs effets.

D'une part, des mesures de **régulation budgétaire** ont diminué les prestations, avec un effet direct sur le revenu disponible des allocataires. C'est le cas de la réduction de cinq euros des aides personnalisées au logement à l'été 2017, de la suppression des aides personnelles au logement servies pour l'accès à la propriété et du gel du montant des aides en 2018, ainsi que de la limitation à 0,3 % de l'indexation des aides en 2019 puis en 2020.

D'autre part, la diminution du coût des APL provient aussi de la mise en place de la **réduction de loyer de solidarité** (RLS), mentionnée *supra*. Cette réduction des aides, comme elle est légèrement inférieure à la diminution du loyer, n'a pas d'impact négatif sur la situation des bénéficiaires.

Enfin, en 2021, le versement des APL en temps réel a eu pour effet une nouvelle diminution marquée du coût budgétaire de ces aides.

C. LA REBUDGÉTISATION PARTIELLE DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE ACCROISSENT LE PÉRIMÈTRE D'ACTION DU PROGRAMME 135

Le **programme 135** porte des crédits consacrés à des **actions liées à la construction et l'habitat**, en particulier par les aides à la pierre pour la construction de logements sociaux, la rénovation thermique des logements privés et, désormais, le financement des établissements publics fonciers.

L'**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte des crédits budgétaires destinés à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyage mais reçoit surtout, en exécution, des **fonds de concours** reversés au **fonds national des aides à la pierre** (FNAP). Elle représente 314,5 millions d'euros, soit 33,4 % des crédits de paiement consommés du programme 135 (voir *infra*).

L'**action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »** porte 32,8 % des crédits de paiement consommés en 2021 sur le programme 135, avec 309 millions d'euros en crédits de paiement, correspondant principalement aux crédits budgétaires destinés à l'**Agence nationale de l'habitat** (ANAH) pour la rénovation thermique des logements privés à hauteur de 270 millions d'euros. **Les dépenses liées au contentieux de l'habitat** (mise en œuvre du droit au logement opposable ou DALO, recours de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat) **sont de 34 millions d'euros**, ce qui correspond majoritairement aux astreintes à la charge de l'État versées au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

S'agissant des autres actions, l'**action 02 « Soutien à l'accession à la propriété »** comprend des **commissions de gestion** versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFFAS), car cette politique passe par des dispositifs fiscaux et des crédits extrabudgétaires. L'**action 03 « Lutte contre l'habitat indigne »** retrace certaines dépenses prises en charge directement par l'État, cette politique étant mise en œuvre à titre principal par l'ANAH. L'**action 05 « Soutien »** regroupe des crédits d'étude, de médiation, de communication, ainsi que des crédits liés aux applications informatiques et à la

formation des personnels. Enfin l'action 07 « Urbanisme et aménagement » finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement.

En 2021, deux actions nouvelles ont été créées dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance : les actions 08 « Crédits relance cohésion » (30,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,8 millions d'euros en crédits de paiement) et 09 « Crédits relance écologie » (402,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,0 millions d'euros en crédits de paiement), alimentées entièrement par des transferts depuis la mission « Plan de relance » (voir *infra*).

Évolution des crédits du programme 135 par action

(en millions d'euros et en %)

		2020	2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020		
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 – Construction locative et amélioration du parc	AE	374,4	19,0	471,0	363,0	- 108,0	- 22,9%	- 11,4	- 3,1%
	CP	285,2	19,0	471,0	314,5	- 156,5	- 33,2%	+ 29,3	+ 10,3%
02 – Soutien à l'accession à la propriété	AE	4,1	4,1	4,1	3,6	- 0,5	- 11,3%	- 0,5	- 12,3%
	CP	4,1	4,1	4,1	3,6	- 0,5	- 11,3%	- 0,5	- 12,3%
03 – Lutte contre l'habitat indigne	AE	9,0	15,5	15,5	11,3	- 4,2	- 27,1%	+ 2,3	+ 25,9%
	CP	9,0	19,2	19,2	10,7	- 8,5	- 44,4%	+ 1,7	+ 18,9%
04 – Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	120,6	217,4	217,4	309,2	+ 91,8	+ 42,2%	+ 188,6	+ 156,4%
	CP	120,1	217,4	217,4	309,0	+ 91,6	+ 42,1%	+ 188,9	+ 157,2%
05 – Soutien	AE	35,3	26,1	26,1	48,0	+ 21,9	+ 84,1%	+ 12,7	+ 35,9%
	CP	32,9	25,2	25,2	46,9	+ 21,7	+ 86,2%	+ 14,0	+ 42,5%
07 – Urbanisme et aménagement	AE	49,2	241,4	241,4	227,6	- 13,8	- 5,7%	+ 178,4	+ 362,9%
	CP	58,7	238,6	238,6	233,7	- 4,9	- 2,1%	+ 175,0	+ 298,2%
08 – Crédits relance cohésion	AE				30,7	+ 30,7		+ 30,7	
	CP				2,8	+ 2,8		+ 2,8	
09 – Crédits relance écologie	AE				402,2	+ 402,2		+ 402,2	
	CP				20,0	+ 20,0		+ 20,0	
Total programme	AE	592,6	523,5	975,5	1 395,6	+ 420,2	+ 43,1%	+ 803,1	+ 135,5%
	CP	510,1	523,5	975,5	941,2	- 34,2	- 3,5%	+ 431,1	+ 84,5%

LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits consommés sont en forte augmentation de 803,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit + 135,5 %, et de 431,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 84,5 %, en raison, d'une part, de la rebudgétisation partielle des établissements publics fonciers et, d'autre part (surtout en autorisations d'engagement), de l'exécution sur le programme d'actions relevant du plan de relance (voir *infra*).

1. La gestion du programme 135 est marquée par l'importance des fonds de concours et, en 2021, des transferts

Les crédits de paiement consommés, tels qu'indiqués en loi de règlement, incluent, pour une part majoritaire, des montants versés par des tiers sous forme de fonds de concours. **L'essentiel de l'action de l'État passe en réalité par des dépenses fiscales** d'un coût de 12,1 milliards d'euros en 2020¹, décrites *supra*, et non par les crédits budgétaires proprement dit.

Les **fonds de concours** proviennent principalement des bailleurs sociaux pour le financement des aides à la pierre. Leur montant est considérable, soit un total de 955,0 millions d'euros, résultant pour 376,0 millions d'euros de fonds de concours non consommés en 2020 et reportés à 2021, et pour 579,0 millions d'euros de fonds de concours versés en 2021. Toutefois ces crédits ne sont que très partiellement consommés, puisque 642,4 millions d'euros de crédits issus de fonds de concours ont été soit annulés (100,4 millions d'euros), soit reportés à 2022 (541,9 millions d'euros).

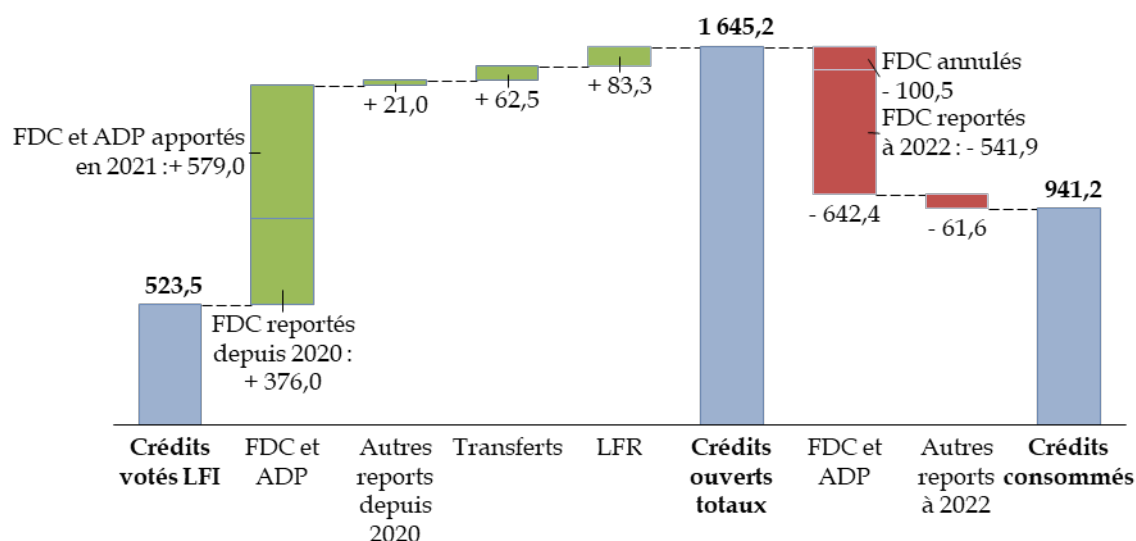
Cette exécution particulièrement complexe est en fait liée à la « **règle d'or** » du FNAP², qui vise à stabiliser le niveau des restes à payer du fonds et selon laquelle de nouvelles opérations ne peuvent être engagées qu'à hauteur du montant total des versements effectués par le fonds au programme 135. Le montant des fonds de concours versés à l'État est donc davantage lié aux projets que le conseil d'administration souhaite approuver pour les années ultérieures qu'aux besoins effectifs de décaissement dans l'année. Une partie des crédits ne sont reportés à l'année suivante que pour permettre ensuite l'ouverture d'autorisations d'engagement, avant d'être annulés. La Cour des comptes recommande d'établir un mode de financement du FNAP permettant d'ajuster le montant des fonds de concours aux besoins réels en crédits de paiement de l'exercice.

¹ Le coût de certaines dépenses fiscales en 2021 n'est pas encore connu.

² [Article R. 435-3](#) du code de la construction et de l'habitation.

Évolution des crédits en cours d'exercice

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

S'agissant des **transferts**, des crédits d'un montant de 210,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 68,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été transférés par décret du 28 janvier 2021 en provenance de la mission « Plan de relance » (voir *infra*). Ces crédits n'ont en fait été que très partiellement consommés (22,8 millions d'euros en crédits de paiement).

2. La rebudgétisation partielle des établissements publics fonciers ne devra pas entraver leur action en faveur de la maîtrise du foncier

L'augmentation des crédits du programme 135 est principalement due, en crédits de paiement, à la rebudgétisation partielle des établissements publics fonciers (EPF) : il s'agit d'un effet de périmètre, qui ne correspond pas à une augmentation des moyens mis à la disposition de ces établissements.

En effet, le produit des taxes spéciales d'équipement (TSE), qui constituent une ressource majeure pour ces établissements, a fortement diminué par l'effet des réformes récentes de la fiscalité locale. En conséquence, une dotation budgétaire a été inscrite sur le programme 135. Prévue à 181,1 millions d'euros en projet de loi de finances initial, elle s'est finalement élevée à 175,3 millions d'euros après une réévaluation en cours d'année.

Ce montant est versé pour 130,8 millions d'euros aux EPF d'État, pour 42,5 millions d'euros aux EPF locaux et pour 1,9 million d'euros aux agences des cinquante pas géométriques et aux établissements publics fonciers d'aménagement (EPFA).

Le rapporteur spécial prend acte de cette rebudgétisation, mais **souligne**, comme il l'a fait dans un travail de contrôle budgétaire sur les outils financiers en vue de l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette¹, que **les EPF ne doivent pas servir de variable d'ajustement de la politique du logement et de l'urbanisme**. Ils interviennent en particulier dans les opérations de redynamisation des centres villes et centres bourgs et contribuent directement à la politique de sobriété foncière à travers des opérations de recyclage de friches et de terrains déjà urbanisés.

Leur rôle essentiel dans la maîtrise publique du foncier doit conduire à garantir et renforcer leurs moyens dans les années à venir.

3. La production de logements sociaux est en nette diminution depuis 2017

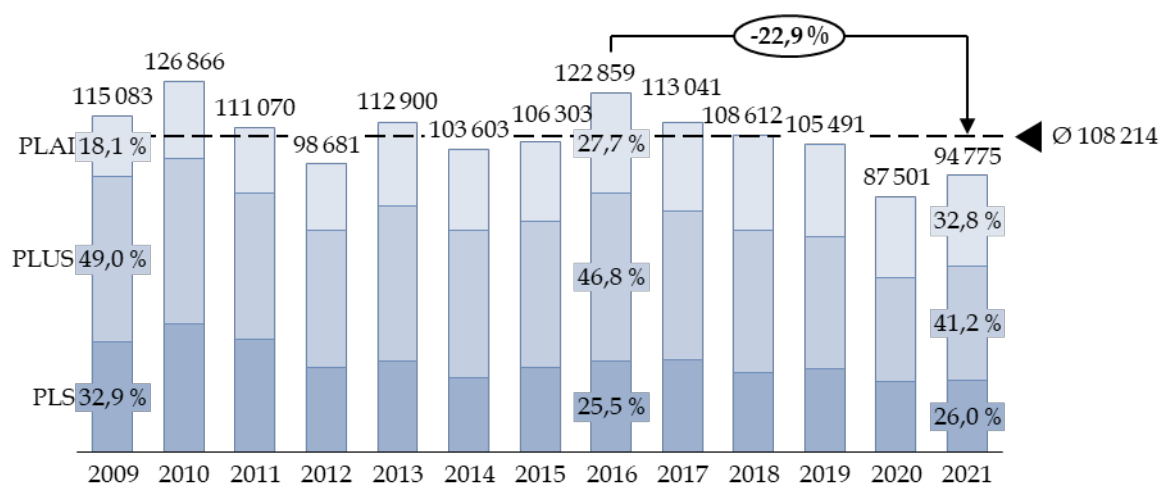
Les objectifs de construction de logements sociaux n'ont pas été atteints en 2021. Le budget du fonds national des aides à la pierre (FNAP) en 2021 avait été élaboré sur la base d'un objectif d'agrément de 120 000 logements, dont 45 000 logements « très sociaux », financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), et la ministre chargée du logement avait annoncé la production de 250 000 logements sur la période 2021-2022.

En fin de compte, 94 775 logements sociaux seulement ont été agréés en 2021, dont 31 058 en PLAI. Non seulement le déficit de logements produits en 2020 n'est pas compensé, mais le niveau de production reste très inférieur à celui atteint au cours de toutes les années récentes. **La tendance à la baisse de la production de logements sociaux depuis 2016 (- 22,9 %) se confirme.**

¹ [Rapport d'information n° 743 \(2021-2022\)](#) de Jean-Baptiste Blanc sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 juin 2022.

Agréments de logements sociaux depuis 2009

(en nombre de logements financés ou agréés)



France métropolitaine, hors zone ANRU.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

L'année a également été marquée par l'établissement de **relations plus apaisées entre l'État et le groupe Action Logement**, à qui une contribution importante aux politiques du logement avait été demandée par les lois de finances successives : 500 millions d'euros en 2020 puis 1 milliard d'euros en 2021 pour le financement des aides au logement, 350 millions d'euros par an chaque année pour le financement des aides à la pierre entre 2020 et 2022 (contre 50 millions d'euros précédemment).

Il était reproché au groupe Action Logement de ne pas utiliser suffisamment ses ressources, ce qui conduisait à un niveau élevé de trésorerie, mais **le groupe a clairement infléchi sa trajectoire**. Le rapport annuel de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)¹ note que la mobilisation importante d'Action Logement au cours de l'exercice 2020 a conduit, pour la première fois au cours de la période quinquennale 2018-2022, à réaliser des emplois supérieurs aux ressources. Les emplois d'Action Logement ont été de 4,5 milliards d'euros en 2020, contre 2,6 milliards d'euros en 2018 et 2,2 milliards d'euros en 2019.

Le rapporteur spécial rappelle toutefois que **la situation actuelle ne peut être que transitoire**. Une nouvelle convention quinquennale doit être élaborée en 2022 avec Action Logement. **C'est donc toute la question du financement des politiques auxquelles contribue le groupe** (aides à la pierre, fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), politique de la ville...) **qui devra être traitée par le nouveau Gouvernement dès les premiers mois de sa prise de fonction**.

¹ Agence nationale de contrôle du logement social, Rapport annuel statistique et financier, exercice 2020.

4. Certaines actions du plan de relance sont exécutées sur le programme 135

Dans le cadre du budget de l'État, le plan de relance fait l'objet, à titre principal, d'une mission intitulée « Plan de relance », dotée par la loi de finances initiale pour 2021 de 36,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 21,8 milliards d'euros en crédits de paiement.

Certaines mesures inscrites dans cette mission sont toutefois exécutées par transfert de crédits vers des programmes relevant d'autres missions du budget général.

Deux actions nouvelles ont ainsi été créées en exécution sur le programme 135.

L'action **08 « Crédits relance cohésion »** a été alimentée par transfert de crédits issus du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » afin de mettre en œuvre des actions inscrites dans ce programme : réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage (engagements de 9,7 millions d'euros et paiements de 1,2 million d'euros), opérations d'humanisation des centres d'accueil de jour (engagements de 15,4 millions d'euros et paiements de 1,1 million d'euros), expérimentation de rachat d'hôtels (engagements de 2,5 millions d'euros en fin d'année, sans paiement), appel à manifestation d'intérêt pour la construction d'habitations d'hébergement modulaires (subvention d'un projet à hauteur de 2,6 millions d'euros).

Au total, la **consommation** sur cette action a été de **30,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de seulement **2,8 millions d'euros en crédits de paiement**.

L'action **09 « Crédits relance écologie »** assure pour sa part la mise en œuvre de certaines mesures du programme 362 « Écologie », pour un montant beaucoup plus important de 402,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,0 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits sont destinés à des opérations de réhabilitation lourde de logements sociaux et de rénovations de « passoires » thermiques (logements dotés d'une étiquette énergétique G ou F). Le montant total prévu était de 485 millions d'euros sur les deux années 2021-2022. Toutefois, les services ayant identifié un grand nombre d'opérations, le montant transféré a été de 415 millions d'euros dès 2021 en autorisations d'engagement. Les **engagements finaux de 402,2 millions d'euros** incluent 40 millions d'euros pour financer un appel à projet tendant à faire émerger des solutions industrielles de rénovations massives. Les paiements effectués au titre de 2021 ont été de 20 millions d'euros.

Le niveau important des engagements non couverts par des paiements permet de prévoir un niveau d'exécution élevé sur ces deux actions en 2022, voire au cours des années ultérieures.

5. L'Agence nationale de l'habitat poursuit sa montée en puissance pour l'objectif de rénovation du parc de logements privé

Si l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) reste un opérateur rattaché du programme 15, elle reçoit désormais d'importants crédits budgétaires du programme 174 (mission « Écologie, développement et aménagement durables ») et de la mission « Plan de relance ».

Après avoir été de 970,1 millions d'euros en 2019 et 1 424 millions d'euros en 2020, **les engagements de l'Agence ont encore connu une nouvelle augmentation spectaculaire** en 2021 avec **3,1 milliards d'euros de subventions** au titre de l'aide à l'habitat privé et de la prime pour la transition énergétique « MaPrimeRénov', pour 751 646 logements aidés.

Le programme 135 a contribué au budget de l'ANAH en 2021 par une dotation de 170 millions d'euros, complétée par une dotation supplémentaire de 100 millions d'euros prévue par la deuxième loi de finances du 1^{er} décembre 2021.

En outre, l'ANAH est affectataire de deux taxes : les recettes issues de la vente aux enchères des quotas carbone, à hauteur de 420 millions d'euros, et une fraction du produit de la taxe sur les logements vacants pour 61 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne toutefois que **le financement de l'Agence n'est pas assuré pour les années à venir.**

Elle a bénéficié depuis 2018 d'une ressource de trésorerie exceptionnelle liée au volume plus élevé qu'attendu, cette année-là, de la ressource issue des ventes de quotas carbone. Cette ressource est en passe d'être consommée alors que les besoins de rénovation de logements privés, impérieuse nécessité pour réussir la transition énergétique, ne seront pas comblés avant de nombreuses années.

Si une ouverture de crédits en loi de finances rectificative a permis à l'Agence de boucler son budget pour l'année 2021 et probablement pour l'année 2022, **il sera nécessaire dans le prochain projet de loi de finances de définir les ressources permettant à l'Agence de faire face à ses missions.**

D. LA POLITIQUE DE LA VILLE CONDUITE PAR LE PROGRAMME 147 PEINE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS

Le programme 147 « **Politique de la ville** » porte les crédits de plusieurs dispositifs relatifs notamment aux contrats de ville et au renouvellement urbain dans les quartiers de la politique de la ville. Ils n'incluent toutefois qu'une faible part du financement de ces opérations de renouvellement urbain, dont les crédits proviennent à titre principal

d'Action Logement et des bailleurs sociaux, ainsi que des collectivités locales qui lancent les projets.

Les crédits consommés par le programme 147 en 2021 sont de 523,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 10,1 millions d'euros (+ 2,0 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, et de 523,9 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 10,6 millions d'euros (+ 2,1 %).

Le programme 147 comprend quatre actions d'importance très inégale.

L'**action 01** « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » regroupe les crédits à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dans le cadre des contrats de ville ou de dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais. Elle comprend 87,7 % des crédits du programme.

L'**action 02** « Revitalisation économique et emploi » apporte la subvention de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU). Les crédits de personnel, limités à la masse salariale des délégués des préfets, sont retracés dans l'**action 03** « **Stratégie, ressources et évaluation** ». Enfin l'**action 04** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » retrace la contribution de l'État au financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Évolution des crédits du programme 147 par action

(en millions d'euros et en %)

		2020	2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020		
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 – Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	461,9	443,0	443,4	459,8	+ 16,5	+ 3,7%	- 2,1	- 0,5%
	CP	461,9	443,0	443,4	459,6	+ 16,2	+ 3,7%	- 2,3	- 0,5%
02 – Revitalisation économique et emploi	AE	33,1	36,0	36,0	33,7	- 2,3	- 6,3%	+ 0,6	+ 1,8%
	CP	33,1	36,0	36,0	33,7	- 2,3	- 6,3%	+ 0,6	+ 1,8%
03 – Stratégie, ressources et évaluation	AE	43,5	18,9	18,9	15,4	- 3,5	- 18,6%	- 28,1	- 64,7%
	CP	45,0	18,9	18,9	16,1	- 2,8	- 14,6%	- 28,9	- 64,2%
04 – Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	AE	25,0	15,0	15,0	14,4	- 0,6	- 4,0%	- 10,6	- 42,4%
	CP	25,0	15,0	15,0	14,4	- 0,6	- 4,0%	- 10,6	- 42,4%
Total programme	AE	563,5	512,9	513,2	523,3	+ 10,1	+ 2,0%	- 40,2	- 7,1%
	CP	565,1	512,9	513,2	523,9	+ 10,6	+ 2,1%	- 41,2	- 7,3%

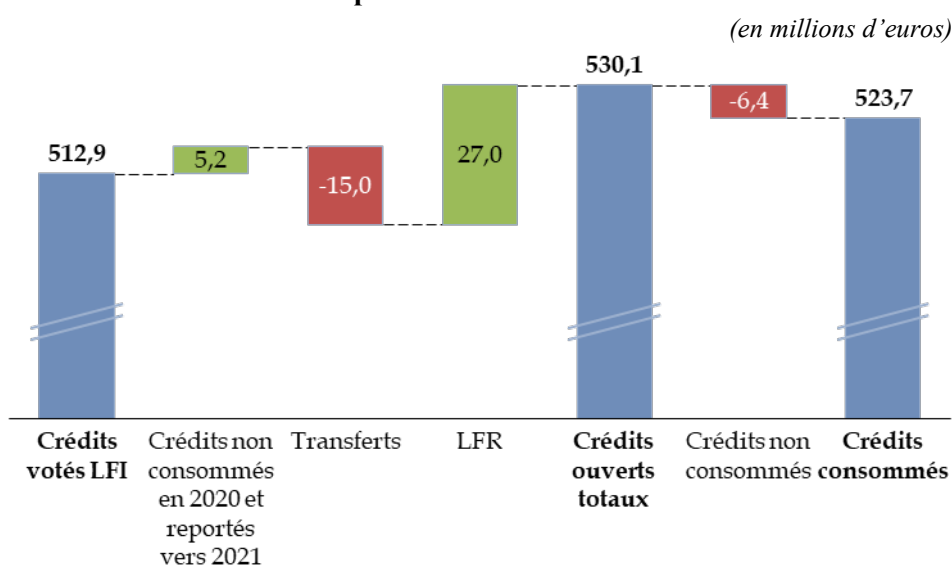
LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La première loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a complété les crédits du programme 147 de 27,0 millions d'euros afin de financer le renouvellement de l'opération « Quartiers d'été ».

En sens inverse, des crédits ont été transférés, à hauteur de 15,0 milliards d'euros, pour rembourser à différents ministères les salaires des délégués du préfet, qui représentent l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et proviennent d'autres administrations ou organismes divers.

Exécution budgétaire du programme 147 en crédits de paiement pour l'exercice 2021



Source : commission des finances, à partir des données de Chorus

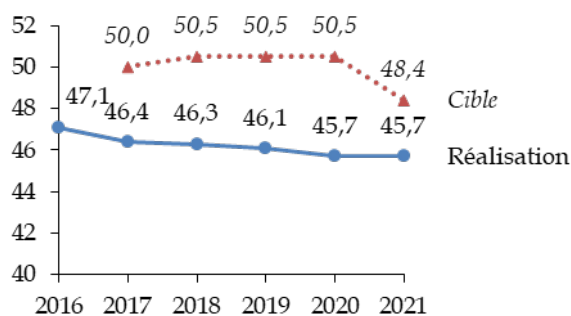
1. La politique de la ville peine à réduire l'écart entre les quartiers et leur agglomération

L'objectif de la politique de la ville est de **rapprocher les quartiers** de la politique de la ville (QPV) **de l'agglomération dont ils font partie**.

Or le **revenu fiscal moyen dans les QPV tend plutôt à s'éloigner de celui constaté dans les autres quartiers**, s'écartant jusqu'en 2020 de la cible fixée qui était pourtant elle-même éloignée de l'égalité, puisqu'elle visait un revenu fiscal moyen égal à la moitié de celui de l'agglomération. En 2021, l'écart de revenu est resté stable à 45,7 %, mais **c'est l'ambition fixée par la cible qui a été réduite**, passant de 50,0 % à 48,4 %.

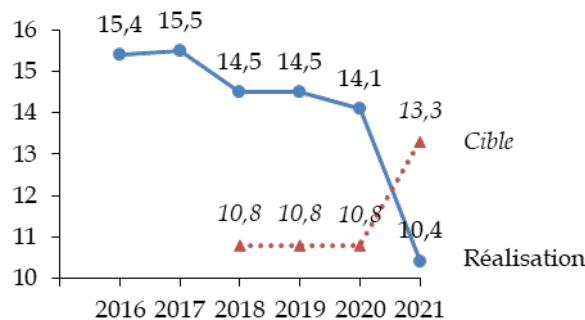
Rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leurs agglomérations

(en pourcentage)



Écart entre le taux de chômage des QPV et celui de leurs agglomérations¹

(en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance. La cible relative à l'écart entre les taux de chômage n'est disponible que depuis 2018, l'indicateur ayant été introduit à cette date

L'un des objectifs des contrats de ville est également de **réduire l'écart entre les taux de chômage dans les quartiers et dans leur agglomération**. Cet écart tendait à se réduire progressivement jusqu'en 2020, sans parvenir à la cible de 10,8 %. En 2021, alors que le projet de loi de finances, en raison de la crise économique, prévoyait une hausse de cet écart, c'est l'inverse qui s'est produit puisqu'il s'est réduit à 10,4 %. Le rapport annuel de performances indique toutefois que ce rapprochement entre les quartiers et leur agglomération résulte moins de l'amélioration de la situation de l'emploi dans les quartiers que de sa dégradation dans les agglomérations dont ils font partie.

2. Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) reste dans l'attente de la confirmation de son financement

Sur l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie », la consommation de crédits budgétaires a été de **14,4 millions d'euros** en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, soit un peu moins que l'autorisation donnée en loi de finances initiale (15,0 millions d'euros). L'écart est dû à l'application de la réserve de précaution au taux de 4 % sur ces crédits.

Le montant qui doit être apporté par l'État a également été accru, passant de 1,0 à 1,2 milliard d'euros. Toutefois, les montants apportés depuis 2018, y compris la prévision pour 2022, représentent moins de

¹ La valeur relativement élevée en 2017 de l'indicateur « Taux de réponses positives du SIAO aux demandes de logement adapté » est celle indiquée dans les rapports annuels de performance 2018 et 2019. Le rapport annuel de performance 2017 attribuait toutefois à cet indicateur une valeur de 0,6 % seulement, ce qui fait porter un doute sur sa fiabilité.

95 millions d'euros, ce qui rendra nécessaire une **inscription de plus de 1 100 millions d'euros sur le programme 147 d'ici à la fin du NPNRU.**

Financement du NPNRU par l'État

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de règlement et du projet de loi de finances initiale pour 2022

Cet apport annuel de l'État est d'ordre symbolique par rapport à la dimension du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), dont la dotation gérée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été **portée de 10 à 12 milliards d'euros** par le conseil interministériel de la ville du 29 janvier 2021.

Le **budget de l'ANRU** pour 2021 prévoyait ainsi des ressources d'un montant de 596 millions d'euros, dont à titre principal 390 millions d'euros apportés par Action Logement et 184 millions d'euros par la Caisse générale de garantie du logement locatif social (CGLLS), elle-même alimentée par des cotisations des bailleurs sociaux. À ces contributions se sont ajoutées, à hauteur de 10 millions d'euros environ, des recettes propres à hauteur de 22,3 millions d'euros correspondant majoritairement à des recouvrements de subventions dans le cadre de la clôture du programme national de rénovation urbaine (PNRU, prédécesseur du NPNRU) et à des refacturations des budgets annexes (programmes d'investissements d'avenir (PIA) et URBACT) pour les coûts de gestion de ces programmes par l'ANRU.

Les **dépenses** de l'Agence s'établissent à un niveau de 573,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 428,7 millions d'euros en crédits de paiement, pour l'essentiel en dépenses d'intervention. **Les engagements contractualisés sur le NPNRU sont d'ores et déjà de 1 443 millions d'euros** et les paiements de 501,5 millions d'euros. Les restes à payer sur le PNRU ne sont plus que de 136 millions d'euros, sur 11,3 milliards d'euros d'engagements, de sorte qu'il est prévu de clore le PNRU au premier semestre 2022.

Si l'Agence dispose actuellement d'un niveau de trésorerie satisfaisant, **le rapporteur spécial fait observer que c'est en raison des versements importants faits par Action Logement et les bailleurs sociaux.**

Or **le financement de l'ANRU**, dans la mesure où il repose pour l'essentiel sur des contributions de tiers et non sur des ressources propres, **reste à définir sur la longue durée.**

L'annonce d'élargissement de 20 % du NPNRU faite l'an dernier doit donc faire l'objet d'une concrétisation dans les mois à venir, notamment dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention quinquennale entre l'État et Action Logement.