

le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » - LOGEMENT ET URBANISME

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 6a

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 ».

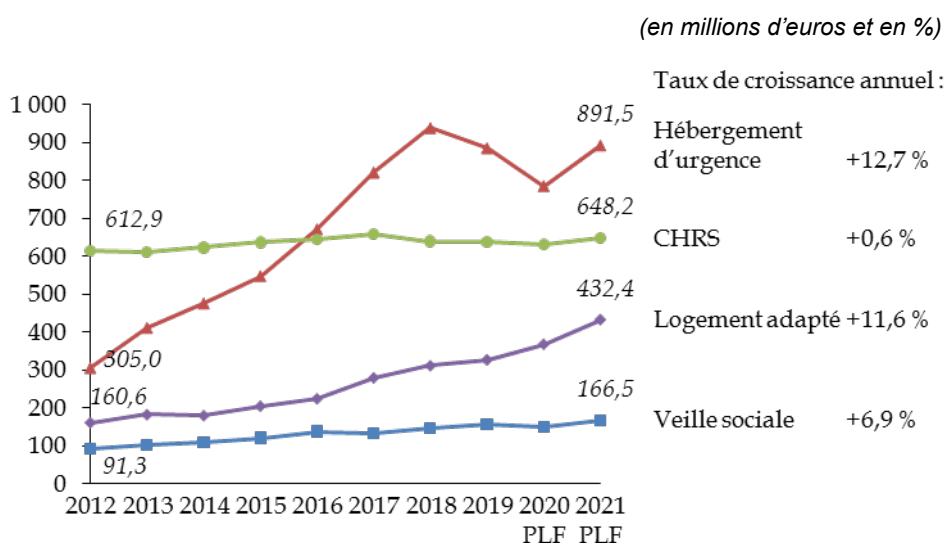
1. LA CRISE SANITAIRE MET SOUS TENSION L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », tout en augmentant de plus de 200 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, sont inférieurs aux montants finalement ouverts en 2020.

Pendant le premier confinement, une action volontariste a été mise en œuvre pour la mise à l'abri des personnes en grande précarité, avec l'ouverture de 34 000 places d'hébergement, la création de centres d'hébergement spécialisés pour les personnes atteintes de covid et un recours massif à l'hébergement à l'hôtel. Au total 450 millions d'euros de moyens supplémentaires auront été débloqués en 2020. La convergence tarifaire a été suspendue en 2020 pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Les moyens de l'hébergement d'urgence et du logement adapté poursuivent leur croissance, sans pour autant permettre d'atteindre les objectifs de création de places en pension de famille et en intermédiation locative.

Évolution des crédits des principaux dispositifs du programme 177



Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performance pour les exercices 2012 à 2019 et des projets annuels de performance pour 2020 et 2021)

2. POUR FINANCER LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, L'ÉTAT A RECOURS À UNE PONCTION SUR ACTION LOGEMENT

Les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui comprend à titre principal les crédits destinés au financement des aides personnelles au logement (APL), sont de 12,5 milliards d'euros, en hausse de 0,4 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

A. LA CRISE A EMPÊCHÉ LA MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT CONTEMPORAIN DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

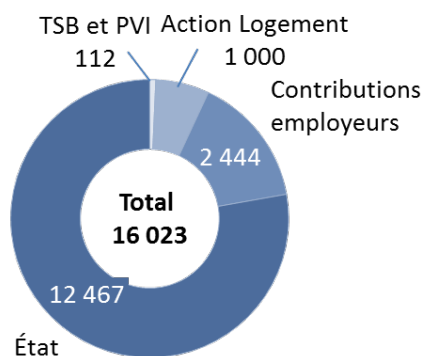
Les crédits budgétaires consacrés aux aides au logement sont **en 2020** supérieurs à la prévision de près de 1,9 milliard d'euros.

En effet, le budget initial pour 2020 avait été construit avec **l'hypothèse d'une économie de 1,2 milliard d'euros** grâce à l'adaptation « en temps réel » des aides personnelles au logement (APL) aux évolutions de revenus : cette réforme a été repoussée, d'abord pour des raisons techniques, ensuite parce que le confinement en aurait compliqué considérablement la gestion vis-à-vis des allocataires. En outre **la crise accroît les besoins des personnes et la contribution des entreprises**, via une cotisation sur la masse salariale, **serait moins importante que prévu** en 2020.

En 2021, les crédits demandés sont **inférieurs de 1,4 milliard d'euros à ceux effectivement ouverts en 2020**, en raison d'une économie attendue de 750 millions d'euros par la mise en œuvre du versement contemporain, de la diminution des besoins qui résulterait de l'amélioration de la conjoncture et de la contribution demandée à Action Logement.

Ressources prévisionnelles pour le financement des APL en 2021

(en millions d'euros)



TSB : taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France. PVI : surtaxe sur les plus-values immobilières.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

B. LE GROUPE ACTION LOGEMENT EST UNE NOUVELLE FOIS APPELÉ À SUPPLÉER L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES APL

En 2021, le Gouvernement prévoit une ponction de **1 milliard d'euros** sur le groupe Action Logement, après un prélèvement de 500 millions d'euros déjà réalisé par la loi de finances initiale pour 2020.

Or Action Logement subit également la suppression d'une compensation au titre de la loi PACTE prévue par l'article 24 du projet de loi de finances, ce qui lui coûtera 300 millions d'euros par an.

Or **il faut prendre garde à ne pas priver de sa capacité d'action le groupe Action Logement**, qui est l'un des acteurs majeurs de la construction des logements sociaux, via ses filiales, et un financeur majeur de grandes politiques publiques telles que le renouvellement urbain.

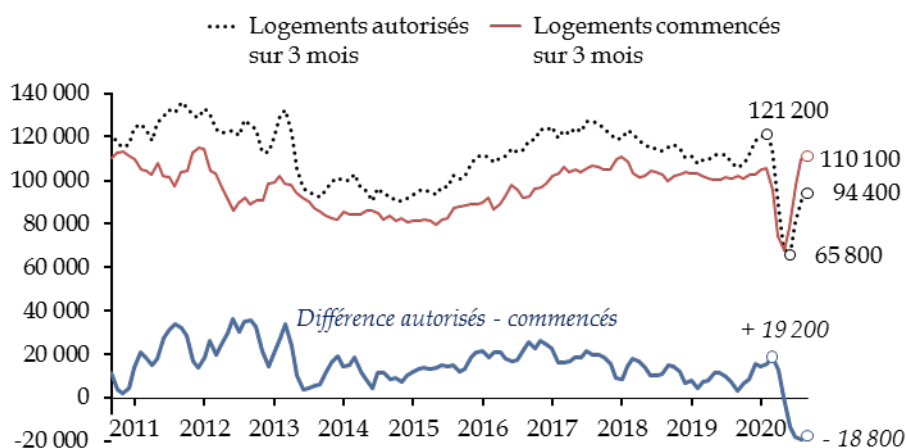
3. L'ACCENT EST MIS SUR LA RÉNOVATION THERMIQUE PLUS QUE SUR LA CONSTRUCTION

La hausse de 181,9 millions d'euros des crédits budgétaires du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », qui sont de 528,4 millions d'euros, s'explique par un simple effet de périmètre. Ces politiques sont en fait financées à titre principal par des dépenses fiscales, par les taxes affectées aux opérateurs et, désormais, par le plan de relance.

Le plan de relance met l'accent sur la **rénovation thermique** des logements privés, des bâtiments publics et des logements sociaux. La rénovation thermique des logements privés bénéficie de 2 milliards d'euros. Toutefois il faut souligner la nécessité d'améliorer les contrôles afin d'éviter les phases d'emballlement et de « *stop and go* », comme à l'été 2020 pour l'isolation thermique par l'extérieur.

La **construction neuve**, après le « trou d'air » du printemps 2020, risque de manquer d'activité en 2021 à cause du lent redémarrage des autorisations d'urbanisme. Le **fonds pour les friches** (300 millions d'euros) et l'**aide aux « maires densificateurs »** (350 millions d'euros) sont bienvenus, mais cette dernière aide devrait être mieux ciblée sur les communes qui en ont le plus besoin, sans exclure toutes celles qui font l'objet d'un arrêté de carence au regard des obligations de construction de logements sociaux.

Nombre de logements autorisés et commencés, cumulés sur trois mois
(en nombre de logements)



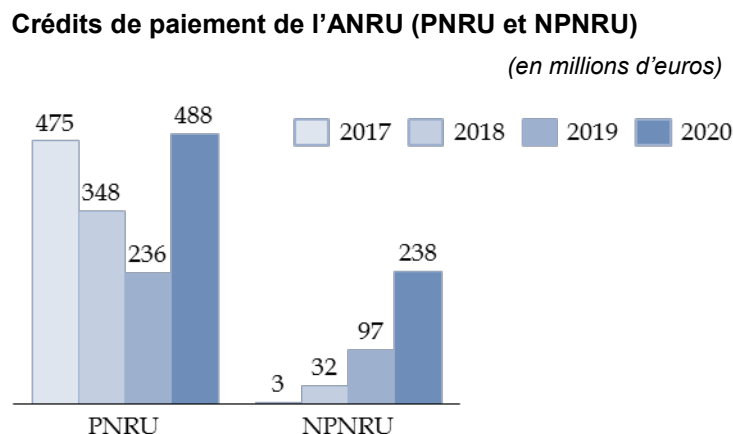
Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO). Lecture : alors que le nombre de logements autorisés sur trois mois glissants était supérieur de 19 200 au nombre de logements commencés au mois de mars 2020, il était inférieur de 18 800 au mois d'août.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données SDES, Sit@del2, estimations à fin septembre 2019

Le **logement social**, quant à lui, devrait participer à la relance, mais ses marges de manœuvre sont plus limitées depuis la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) par la loi de finances pour 2019, au point que l'on constate une diminution des opérations de maintenance et de rénovation.

4. LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les chantiers ont commencé dans 230 des 450 quartiers concernés par le **nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)**. Le programme n'en est toutefois qu'à ses débuts pour ce qui concerne les paiements, l'essentiel des ressources de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) étant toujours consacrées à l'achèvement des opérations du programme national de rénovation urbaine (PNRU).



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire budgétaire)

Alors que l'État a promis d'apporter 1 milliard d'euros au **NPNRU**, la contribution annuelle n'a jamais dépassé 25 millions d'euros par an depuis 2018, renvoyant plus de 90 % de la charge sur le prochain quinquennat.

Dans le même temps, **l'ANRU connaît une transformation majeure** avec le passage à la comptabilité privée au 1^{er} janvier 2021, qui impose un chantier interne de grande ampleur malgré le nombre des tâches qui occupent l'agence et les difficultés nées de la période de confinement.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement. Elle lui a proposé également d'adopter l'article 54 bis sans modification.



Philippe DALLIER

Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Seine-Saint-Denis

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28