

N° 771

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

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

TOME II
CONTRIBUTION 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 Bilhac, 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 Klinger, 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.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)

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 DE PRÈS DE 18 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 SUR LES CRÉDITS RELATIFS AU LOGEMENT ET À L'URBANISME	12
A. SUR LE PROGRAMME 177, LE PARC D'HÉBERGEMENT DEMEURE À UN NIVEAU EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ DE 200 000 PLACES.....	12
1. <i>Malgré la fin de la crise sanitaire, le budget de l'hébergement d'urgence demeure à un niveau très élevé.....</i>	14
2. <i>En particulier, l'hébergement des réfugiés ukrainiens a fait l'objet d'un effort important du Gouvernement mais plus largement des Français.....</i>	15
3. <i>L'amélioration du pilotage budgétaire du programme 177 ne peut dispenser le Gouvernement de la définition de méthodes et de moyens pour le Logement d'abord.....</i>	16
B. LES AIDES AU LOGEMENT DU PROGRAMME 109 ONT ÉTÉ LA PRINCIPALE SOURCE D'ÉCONOMIE SUR LE BUDGET DU LOGEMENT PENDANT LES ANNÉES 2018 À 2022	18
1. <i>L'augmentation des crédits d'État en 2022 ne compense pas la trajectoire de diminution des aides au logement pendant le quinquennat 2017-2022.....</i>	19
2. <i>Le mode de financement des aides au logement pour les années à venir demeure insuffisamment défini.....</i>	22
3. <i>Le contrôle interne sur l'attribution de certaines aides, dont les aides au logement, est insuffisant.....</i>	23
C. LE PROGRAMME 135 NE RETROUVE PAS LES CRÉDITS EXCEPTIONNELS REÇUS EN 2021	24
1. <i>La gestion budgétaire du programme 135 est peu lisible du fait de mouvements de crédits de plus en plus considérables</i>	26
2. <i>Toutefois, la modification récente des règles de budgétisation du FNAP pourrait rendre sa gestion un peu plus lisible à l'avenir.....</i>	29
3. <i>Un budget qui ne permet pas de lutter efficacement contre la crise du logement, notamment social.....</i>	30
4. <i>Le nouveau quinquennat n'a pas défini sa politique du logement.....</i>	32
D. LA POLITIQUE DE LA VILLE CONDUITE PAR LE PROGRAMME 147 EST EN ATTENTE DE LA DÉFINITION DES NOUVEAUX CONTRATS DE VILLE ET DU FINANCEMENT DU NPNRU	33
1. <i>Les moyens réels de la politique de la ville sont difficiles à évaluer.....</i>	35
2. <i>La politique de la ville ne parvient pas à réduire l'écart entre les quartiers et leur agglomération.....</i>	36
3. <i>Les contrats de ville et nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) sont restés pendant toute l'année dans l'attente de la définition de leur avenir ou de leur financement.....</i>	37

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Sur les principales politiques conduites dans le cadre des programmes 177, 109, 135 et 147 relatifs au logement et à l'urbanisme (logement d'abord, logement social et intermédiaire, renouvellement urbain...), **le Gouvernement issu des élections du printemps n'a pas défini les axes qu'il entendait donner à l'action de l'État**. C'est une véritable « année blanche » qui laisse l'ensemble du secteur dans l'incertitude sur les objectifs et les financements qui doivent être fixés pour les années à venir.
2. En particulier, les relations de l'État avec les **bailleurs sociaux**, d'une part, et avec le groupe **Action Logement**, d'autre part, n'ont pas été redéfinies au cours de l'année 2022, malgré l'arrivée à expiration de la convention quinquennale avec ce dernier groupe et son rôle essentiel dans le financement de plusieurs politiques.
3. Malgré la mise en place d'un nouveau mode de pilotage, **la politique d'hébergement d'urgence ne parvient pas à diminuer la taille du parc d'hébergement et donc à maîtriser son coût**.
4. **L'accueil des réfugiés d'Ukraine** a fait l'objet d'une action volontariste, mais l'absence d'ouverture de crédits en projet de loi de finances pour 2023 rend plus difficile le traçage du coût de cette action.
5. **Les aides au logement apparaissent comme l'une des principales sources d'économie**, au détriment des allocataires et des bailleurs sociaux, mises en œuvre par le Gouvernement pendant les années 2017 à 2022.
6. **Les agréments de logements sociaux** demeurent à un niveau relativement faible, confirmant que le creux constaté pendant la crise sanitaire n'a pas été rattrapé dans les années suivantes.
7. Alors que le **nouveau programme de renouvellement urbain** (NPNRU) produit des engagements importants, le financement promis par l'État est repoussé aux années futures.

I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Cohésion des territoires » est composée de six programmes portant des politiques de natures diverses¹, 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)** portait en 2022 sept actions spécifiques de portée régionale ou interrégionale² ;

- 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 DE PRÈS DE 18 MILLIARDS D'EUROS

Les **crédits exécutés** de la mission « Cohésion des territoires » se sont élevés en 2022 à 18,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 17,9 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une **augmentation de 361,8 millions d'euros, soit + 2,0 %, en autorisations d'engagement, et de 42,9 millions d'euros, soit + 0,2 %, en crédits de paiement** par rapport à 2021.

¹ Après une présentation générale des crédits de l'ensemble de la mission, ce rapport spécial portera spécifiquement sur les observations du rapporteur spécial sur l'exécution des programmes 177, 109, 135 et 147 relatifs au logement et à l'urbanisme.

² La loi de finances pour 2023 a ajouté une huitième action dans le programme 162, consacrée au financement du plan Sargasses II dans les Antilles.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en 2022

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2021		2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	<i>en volume</i>	<i>en %</i>	<i>en volume</i>	<i>en %</i>
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 174,5	2 876,6 + 32,3 %	2 785,8	2 976,4	+ 190,6	+ 6,8 %	+ 99,8	+ 3,5 %
	CP	2 200,0	2 897,9 + 31,7 %	2 677,5	2 885,4	+ 207,9	+ 7,8 %	- 12,5	- 0,4 %
109 – Aide à l'accès au logement	AE	12 439,3	12 438,3 - 0,0 %	13 079,4	13 078,5	- 0,9	- 0,0 %	+ 640,2	+ 5,1 %
	CP	12 439,3	12 437,4 - 0,0 %	13 079,4	13 079,4	- 0,0	- 0,0 %	+ 642,0	+ 5,2 %
162 – Interventions territoriales de l'État	AE	159,0	87,1 - 45,2 %	147,1	328,1	+ 181,0	+ 123,0 %	+ 241,0	+ 276,6 %
	CP	72,8	68,0 - 6,6 %	176,4	137,7	- 38,7	- 21,9 %	+ 69,8	+ 102,7 %
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	975,5	1 395,6 + 43,1 %	1 064,5	962,1	- 102,4	- 9,6 %	- 433,5	- 31,1 %
	CP	975,5	941,2 - 3,5 %	1 064,5	891,7	- 172,9	- 16,2 %	- 49,6	- 5,3 %
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	192,5	300,6 + 56,1 %	282,2	382,5	+ 100,4	+ 35,6 %	+ 81,9	+ 27,3 %
	CP	247,5	282,5 + 14,1 %	284,9	338,0	+ 53,1	+ 18,6 %	+ 55,6	+ 19,7 %
147 – Politique de la ville	AE	513,2	523,3 + 2,0 %	558,3	551,5	- 6,8	- 1,2 %	+ 28,2	+ 5,4 %
	CP	513,2	523,9 + 2,1 %	558,3	551,8	- 6,5	- 1,2 %	+ 28,0	+ 5,3 %
Total mission	AE	16 454,1	17 621,6 + 7,1 %	17 917,4	18 279,1	+ 361,8	+ 2,0 %	+ 657,5	+ 3,7 %
	CP	16 448,2	17 150,8 + 4,3 %	17 841,1	17 884,0	+ 42,9	+ 0,2 %	+ 733,2	+ 4,3 %

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

Cette augmentation résulte d'effets plus importants allant en sens opposé :

- les crédits du **programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » poursuivent leur augmentation (+ 207,9 millions d'euros en crédits de paiement, après une augmentation de 463,9 millions d'euros en 2021), ainsi que ceux du **programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (+ 53,1 millions d'euros) ;

- le **programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », après une augmentation ponctuelle en 2021 liée à la mise en œuvre du plan de relance et à une subvention à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), voit ses crédits diminuer de 172,9 millions d'euros en 2022 ;

- il en est de même du **programme 162** « Interventions territoriales de l'État » pour les crédits de paiement (- 38,7 millions d'euros), mais les autorisations d'engagement de ce programme consommées sont en très forte hausse (+ 181,0 millions d'euros) en raison notamment de fonds de concours versés sur le fonds interministériel pour la transformation de la Guyane ;

- les crédits consommés par les **programmes 109** « Aide à l'accès au logement » **et 147** « Politique de la ville », avec une augmentation limitée, respectivement, à + 5,2 % et + 5,3 %, sont en réalité stables en euros constants puisque l'inflation¹ s'est établie à 5,2 % en 2022.

La très grande majorité des crédits de la mission correspondent à des dépenses largement contraintes : dépenses de guichet (aides au logement du programme 109, qui représentent plus de 70 % des crédits de la mission), ou fortement 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**.

La mission comporte très peu de dépenses de personnel. Le montant des crédits de paiement de titre 2 exécuté en 2021 est de 1,4 million d'euros, exclusivement imputés sur le programme 147 « Politique de la ville » au titre de la masse salariale des délégués du préfet pour 292 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

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 2022 a enfin connu un décret d'avance et deux lois de finances rectificatives.

Le **décret d'avance** du 21 mai 2022 a annulé 70,7 millions d'euros de crédits sur la mission « Cohésion des territoires », en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis sur l'ensemble des programmes de la mission à l'exception du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». Celui-ci a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 100 millions d'euros afin de financer les surcoûts attendus de l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Les annulations de crédit réalisées par le décret d'avance avaient pour seul objectif d'assurer l'équilibre formel du décret d'avance. Ces crédits ont en effet été rétablis par la **première loi de finances rectificative** du 16 août 2022, qui a en outre ouvert des crédits supplémentaires sur les programmes 177, 135 et 147. La loi de finances rectificative de fin d'année a procédé à des ajustements de crédits sur les programmes 135, 112 et 162.

¹ Indice des prix à la consommation, mesuré par l'Insee.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2022

(en millions d'euros)

		Ouverts LFI (hors FDC et ADP)	Ouverts / annulés après la LFI				Total crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits annulés en PLR	Crédits reportés à 2023
			Reports de la gestion précédente	Mouvements réglementaires	FDC et ADP	LFR				
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 785,8	1,5	116,7	0,0	134,3	3 038,3	2 976,4	10,3	51,6
	CP	2 677,5	11,0	116,7	0,0	134,3	2 939,5	2 885,4	0,0	54,2
109 - Aide à l'accès au logement	AE	13 079,4	0,0	-38,7	0,0	38,5	13 079,2	13 078,5	0,7	51,6
	CP	13 079,4	0,5	-38,7	0,0	38,5	13 079,7	13 079,4	0,3	54,2
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	529,5	211,9	67,0	359,0	17,5	1 185,0	962,1	61,4	51,6
	CP	529,5	607,4	143,3	359,0	-0,2	1 639,1	891,7	5,5	54,2
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	244,2	17,6	122,2	36,6	53,2	473,8	382,5	31,0	51,6
	CP	247,0	20,1	94,2	36,6	41,0	438,9	338,0	47,2	54,2
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	98,4	152,3	34,9	58,3	-1,8	342,1	328,1	1,9	51,6
	CP	92,3	26,5	10,5	50,7	-2,1	177,9	137,7	1,6	54,2
147 - Politique de la ville	AE	558,0	2,6	-24,9	0,3	18,9	554,9	551,5	3,4	51,6
	CP	558,0	4,5	-24,9	0,3	18,9	556,8	551,8	3,5	54,2
Total mission	AE	17 295,4	385,7	277,2	454,2	260,7	18 673,2	18 279,1	108,7	-285,4
	CP	17 183,7	670,0	301,1	446,6	230,5	18 831,9	17 884,0	58,2	-889,6

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et les données Chorus. 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 15,6 milliards d'euros en 2021. Le coût total ne peut pas être calculé pour 2022 car le coût de certaines des plus importantes dépenses fiscales, 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.

Le coût des dépenses fiscales, en retenant le chiffrage de l'exercice 2021, est donc de 90,7 % des crédits consommés, ce qui signifie que l'action de l'État, pour les politiques publiques portées par la mission « Cohésion des territoires », passe presque autant par l'outil de la dépense fiscale que par celui des crédits budgétaires.

Les « niches fiscales » sont concentrées presque entièrement sur les programmes 135 (93,7 % des dépenses fiscales de la mission en montant) et 112 (4,4 %). Les dépenses fiscales représentent plus de 15 fois le montant

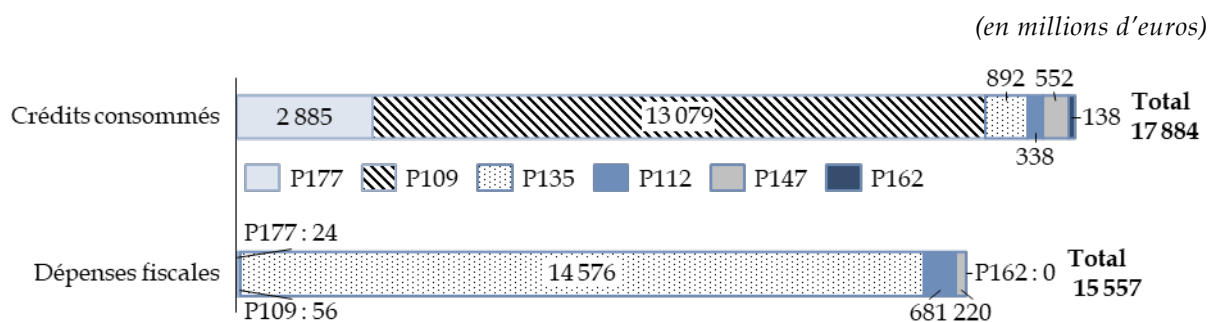
des crédits consommés du programme 135, alors même que ces crédits incluent une part importante de fonds de concours (voir infra).

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 d'esquisser deux cartographies très différentes de la mission « Cohésion des territoires » :

- 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 ;

- si l'on prend en compte les dépenses fiscales, ce sont les programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui occupent la première place.

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



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances. Crédits consommés en 2022 et dépenses fiscales relatives à l'exercice 2021¹

¹ Comme expliqué supra, les données relatives à l'exercice 2022 ne sont pas encore disponibles pour certaines dépenses fiscales d'un montant élevé.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES CRÉDITS RELATIFS AU LOGEMENT ET À L'URBANISME

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 PARC D'HÉBERGEMENT DEMEURE À UN NIVEAU EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ DE 200 000 PLACES

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. S'agissant pour l'essentiel de dépenses d'intervention, versés notamment aux acteurs du secteur de l'hébergement et de l'insertion, les crédits sont pratiquement égaux en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » (49,9 millions d'euros en crédits de paiement) finance une aide au logement temporaire (dite « ALT 2 ») servie aux gestionnaires des aires d'accueil des gens du voyage et des actions en faveur de la résorption des bidonvilles et de la prévention des expulsions locatives, ainsi que des subventions à des associations en faveur des gens du voyage.

La sur-exécution de plus de 50 % des crédits de cette action concerne tout particulièrement les dispositifs de résorption des bidonvilles et de prévention des expulsions locatives.

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » (2,9 milliards d'euros, soit la quasi-totalité des crédits de paiement du programme) comprend 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 » (19,3 milliards d'euros en 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 2022 sont au total de **3,0 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement. En crédits de paiement, ils sont **en hausse de 207,9 millions d'euros, soit 7,8 %**, par rapport à la prévision en

loi de finances initiale et en très légère diminution de 12,5 millions d’euros, soit 0,4 %, par rapport aux crédits consommés en 2021.

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 par action du programme 177

(en millions d’euros et en %)

		2021	2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Exécution	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
11 - Prévention de l’exclusion	AE	72,2	31,8	49,9	+ 18,1	+ 57,0 %	- 22,3	- 30,9 %
	CP	71,8	31,8	49,5	+ 17,7	+ 55,8 %	- 22,3	- 31,0 %
12 - Hébergement et logement adapté	AE	2 787,0	2 744,9	2 903,9	+ 159,0	+ 5,8 %	+ 116,9	+ 4,2 %
	CP	2 809,4	2 636,6	2 811,6	+ 175,0	+ 6,6 %	+ 2,2	+ 0,1 %
14 - Conduite et animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale	AE	17,5	9,1	22,6	+ 13,5	+ 147,9 %	+ 5,2	+ 29,7 %
	CP	16,7	9,1	24,3	+ 15,1	+ 165,8 %	+ 7,6	+ 45,4 %
Total programme	AE	2 876,6	2 785,8	2 976,4	+ 190,6	+ 6,8 %	+ 99,8	+ 3,5 %
	CP	2 897,9	2 677,5	2 885,4	+ 207,9	+ 7,8 %	- 12,5	- 0,4 %

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

Comme les années précédentes, le programme a fait l’objet d’ouvertures de crédits importantes, sans toutefois atteindre les mêmes montants qu’en 2021¹.

D’une part, le **décret d’avance** du 7 avril 2022² a ouvert des crédits de 100 millions d’euros afin de financer l’accès au logement des réfugiés ukrainiens (hébergement citoyen, intermédiation locative).

D’autre part, la **première loi de finances rectificative**³ a ouvert des crédits de 134,3 millions d’euros supplémentaires en autorisations d’engagement et en crédits de paiement afin de financer, d’une part, une première tranche de l’extension des accords du Ségur aux travailleurs sociaux (104 millions d’euros) et, d’autre part, de financer le surcoût lié aux opérations de mise à l’abri (30 millions d’euros).

¹ En 2021, la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 avait ouvert 700 millions d’euros de crédits supplémentaires sur le programme 177.

² [Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022](#) portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

³ [Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022](#) de finances rectificative pour 2022.

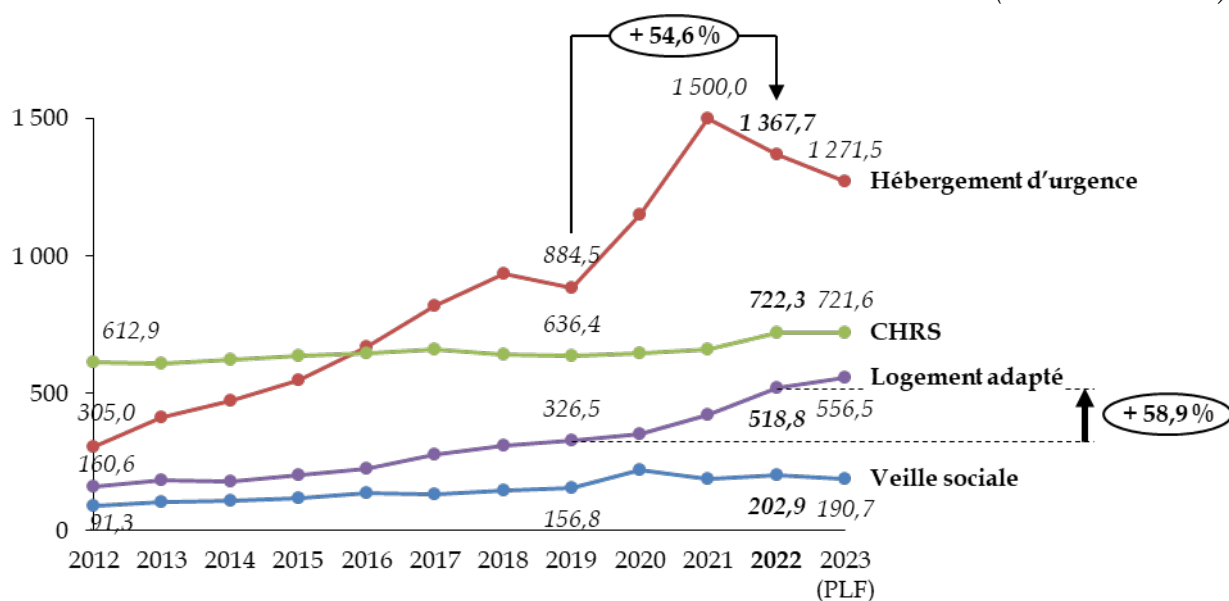
1. Malgré la fin de la crise sanitaire, le budget de l'hébergement d'urgence demeure à un niveau très élevé

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 est passée de moins de 900 millions d'euros en 2019 à 1 500 millions d'euros en 2021, et demeure à un niveau de 1 367,7 millions d'euros en 2022.

Le budget du **logement adapté** a également augmenté de plus de moitié entre 2019 et 2022, ce qui correspond moins à l'impact de la crise sanitaire qu'à la mise en œuvre d'une politique désignée comme prioritaire pendant le quinquennat 2017-2022.

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)

S'agissant des crédits destinés aux **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS), l'augmentation exceptionnelle en 2022 (+ 74,1 millions d'euros) intègre la compensation des employeurs par l'État du coût du « Ségur social » ainsi que le coût d'opérations de transformation de l'offre d'hébergement d'urgence sous statut CHRS réalisées en 2022.

2. En particulier, l'hébergement des réfugiés ukrainiens a fait l'objet d'un effort important du Gouvernement mais plus largement des Français

Plus de 100 000 personnes déplacées d'Ukraine ont été accueillies en France en 2022, le flux entrant étant encore de 2 000 à 4 000 réfugiés par mois en fin d'année. Un **dispositif exceptionnel** a été mis en place, avec une forte mobilisation des services de l'État. Un statut de protection temporaire leur a été accordé, leur donnant des droits en matière d'allocations familiales, de logement et d'accès à l'emploi.

L'hébergement des réfugiés d'Ukraine pose des enjeux spécifiques par son caractère massif et l'incertitude qui pèse toujours sur la fin de la guerre et donc sur l'éventuel retour des personnes.

Plus de 87 000 places d'hébergement ont été créées, dont près de 60 000 demeuraient actives à la fin de l'année 2022. Selon la Cour des comptes¹, l'hébergement collectif directement financé par l'État a représenté un tiers des réponses, pour un coût unitaire de 38 euros par place et par jour, proche du double de celui des dispositifs offerts aux demandeurs d'asile classiques.

La mobilisation des Français a également été remarquable : l'hébergement citoyen a représenté plus de 40 % des solutions d'hébergement.

Sur le plan budgétaire, l'accueil des réfugiés d'Ukraine a représenté un **coût** de 57,4 millions d'euros sur l'action 12 « Hébergement et logement adapté »² et de 6,4 millions d'euros sur l'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » du programme 177, soit un total de **62,1 millions d'euros**, inférieur au montant de 100 millions d'euros prévu par le décret d'avance.

Ce coût concerne moins l'hébergement proprement dit, pris en charge dans la plupart des cas dans des dispositifs relevant du ministère de l'intérieur³, que des **actions d'accès au logement** mises en œuvre par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) : intermédiation locative, accompagnement social, y compris des réfugiés en hébergement citoyen, et financement d'opérations de logements en modulaire ; mesure de soutien aux ménages accueillants ; recrutement de chargés de mission au sein des opérateurs associatifs.

¹ Cour des comptes, *L'accueil et la prise en charge des réfugiés d'Ukraine en France en 2022*, audit flash, février 2023.

² Montant confirmé au rapporteur spécial.

³ Le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » a fait lui-même l'objet d'une ouverture de crédits de 300 millions d'euros dans le décret d'avance du 7 avril 2022.

Malgré la prolongation du conflit et, par conséquent, la nécessité de maintenir un dispositif d'accueil sur l'année 2023, **aucun crédit n'a été ouvert en loi de finances initiale pour 2023** sur ce dispositif. Or, comme le reconnaît la Première ministre elle-même en réponse à la Cour des comptes, « *l'absence d'inscription de crédits dans la loi de finances pour 2023 pour l'accueil et la prise en charge des déplacés d'Ukraine a soulevé un certain nombre de difficultés à l'automne 2022* »¹. Les associations manquaient en effet de visibilité, notamment pour le renouvellement des conventions d'hébergement collectif avec les hôteliers et les centres d'accueil. Les services déconcentrés de l'État eux-mêmes ont craint un moment la suppression de renforts ponctuels consacrés à cette question depuis le printemps 2022.

Un montant de crédits de 51,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 54,2 millions d'euros en crédits de paiement non consommés en 2022 a certes été reporté sur 2023², ce qui peut permettre de poursuivre les actions.

Ces pratiques ne sont pas satisfaisantes : le besoin de crédits étant manifeste dès l'automne 2022, **il aurait été préférable**, pour assurer un meilleur respect de l'autorisation parlementaire et de donner une meilleure visibilité aux associations, **d'ouvrir les crédits nécessaires dans la loi de finances initiale pour 2023** et d'annuler les crédits ouverts en 2022 et non consommés dans le collectif budgétaire de fin d'années ou la loi de règlement.

3. L'amélioration du pilotage budgétaire du programme 177 ne peut dispenser le Gouvernement de la définition de méthodes et de moyens pour le Logement d'abord

La délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), gestionnaire du programme 177 depuis 2021, a mis en œuvre une **nouvelle approche du pilotage** de la politique d'hébergement d'urgence **globalement saluée par la Cour des comptes**³.

La Cour constate que les ouvertures de crédit réalisées en cours d'année ont résulté de facteurs exogènes et non d'un manque d'anticipation du gestionnaire du programme. La DIHAL a mis en place un dispositif de dialogues de gestion avec les directions régionales et a amélioré le suivi de la consommation des crédits. Enfin, le travail d'analyse des coûts d'hébergement engagé permettrait d'amorcer une réduction des coûts unitaires par place.

¹ Première ministre, réponse à l'audit flash de la Cour des comptes.

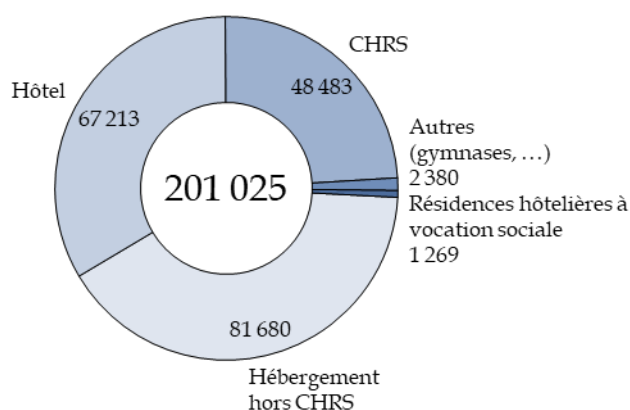
² [Arrêté du 10 mars 2023](#) portant report de crédits. La Cour des comptes indique, dans sa note d'exécution budgétaire, que la DIHAL a demandé le report des crédits non consommés sur l'enveloppe de 100 millions d'euros ouverte par le décret d'avance.

³ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire sur la mission « Cohésion des territoires » en 2022.

Cette amélioration du pilotage ne se traduit pour l'instant pas par de véritables économies budgétaires en absolu, car dans le même temps les objectifs de réduction du parc d'hébergement n'ont pas été atteints : alors qu'une instruction ministérielle du 26 mai 2021¹ prévoyait le maintien d'un parc de 200 000 places jusqu'au 31 mars 2022 avant qu'une décade progressive soit engagée au cours de l'année 2022 jusqu'à atteindre un seuil de 186 000 places en 2023, cet objectif a finalement été abandonné et le parc d'hébergement d'urgence était toujours supérieur à 200 000 places à la fin 2022.

Composition du parc d'hébergement au 31 décembre 2022

(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances

Un point positif est une **légère décade du nombre de places en hôtel**, qui était de 67 213 à la fin 2022 contre 69 433 à la fin de 2021 (avec un point haut supérieur à 70 000 places en cours d'année) : ce mode d'hébergement est l'un des moins satisfaisants, car, outre son coût, il ne permet pas d'apporter un accompagnement suffisant aux ménages concernés. En outre, l'organisation des Jeux olympiques à Paris en 2024 risque de réduire le nombre de places disponibles en Île-de-France.

Dans ces conditions, comme il le fera pour les autres aspects de la politique du logement², **le rapporteur ne peut que constater que le nouveau Gouvernement** issu des élections du printemps 2022 **n'a pas, dans les mois qui suivaient sa nomination, défini les objectifs et les moyens qu'il compte apporter à la politique d'hébergement et du logement adapté.**

¹ Instruction ML/2021-05/13841 du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du « Logement d'abord ».

² Voir infra l'analyse de l'exécution des programmes 109, 135 et 147.

En particulier, les suites données au dispositif « Logement d'abord », qui depuis 2018 cherche à faciliter l'accès à un logement pérenne pour les personnes en difficulté, n'ont fait l'objet d'une annonce que le 5 juin 2023, la Première ministre annonçant une dotation supplémentaire de 160 millions d'euros sur le quinquennat, sans préciser ce que recouvre exactement cette enveloppe, ni quels en seront les objectifs.

Un tel retard est regrettable car cette politique est mise en œuvre par des **acteurs associatifs** qui peuvent difficilement projeter leur action sur plusieurs années (par exemple pour recruter des personnels ou conclure des marchés) s'ils **ne disposent pas d'une visibilité sur les crédits dont ils pourront disposer**.

B. LES AIDES AU LOGEMENT DU PROGRAMME 109 ONT ÉTÉ LA PRINCIPALE SOURCE D'ÉCONOMIE SUR LE BUDGET DU LOGEMENT PENDANT LES ANNÉES 2018 À 2022

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 2022 sont de **13,1 milliards d'euros** an autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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 nationale (ANIL) et départementales (ADIL) d'information sur le logement.

Enfin l'**action 03** « Sécurisation des risques locatifs », autrefois consacrée au dispositif aujourd'hui de financement de la garantie des risques locatifs (GRL), ne dispose plus de crédits depuis la mise en extinction de ce dispositif. Elle disparaît de la maquette budgétaire en 2023.

Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		2021	2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Exécution	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Aides personnelles	AE	12 429,7	13 070,0	13 069,7	- 0,3	- 0,0 %	+ 640,0	+ 5,1 %
	CP	12 428,8	13 070,0	13 070,6	+ 0,6	+ 0,0 %	+ 641,8	+ 5,2 %
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	8,6	9,4	8,8	- 0,6	- 6,3 %	+ 0,2	+ 2,0 %
	CP	8,6	9,4	8,8	- 0,6	- 6,3 %	+ 0,2	+ 2,0 %
03 - Sécurisation des risques locatifs	AE	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
	CP	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
Total programme	AE	12 438,3	13 079,4	13 078,5	- 0,9	- 0,0 %	+ 640,2	+ 5,1 %
	CP	12 437,4	13 079,4	13 079,4	- 0,0	- 0,0 %	+ 642,0	+ 5,2 %

LFI : loi de finances initiale.

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

1. L'augmentation des crédits d'État en 2022 ne compense pas la trajectoire de diminution des aides au logement pendant le quinquennat 2017-2022

L'État versant une contribution d'équilibre au FNAL par l'intermédiaire du programme 109, le **montant des crédits budgétaires** consommés dépend des **besoins**, mais également de **l'apport des autres contributeurs**.

Alors que le **groupe Action Logement** avait été appelé à contribuer au financement des aides au logement en 2020 et 2021 par deux ponctions d'un montant respectif de 500 millions d'euros et 1 milliard d'euros, tel n'a pas été le cas en 2022. En outre, le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières, qui constituait une ressource très mineure de 43 millions d'euros, n'est plus affectée au FNAL, ce qui contribue à **simplifier le schéma de financement du fonds** qui n'est plus alimenté, outre la contribution d'équilibre de l'État, que par les cotisations des employeurs (2,7 milliards d'euros) et une fraction du produit de la taxe sur les bureaux et autres locaux professionnels en Île-de-France (66 millions d'euros).

Face à ces ressources, **les charges du FNAL**, qui correspondent aux aides au logement et à une part mineure de frais de gestion, **sont en diminution de 262 millions d'euros**. Cette légère diminution s'explique par la poursuite de la mise en œuvre du calcul des aides en fonction des revenus en temps réel (versement contemporain), et non par rapport aux revenus perçus deux ans auparavant, réforme entrée en vigueur en 2021 mais appliquée pour la première fois en 2022 en année pleine. En outre certaines

mesures d'accompagnement des ménages mises en œuvre pendant la crise sanitaire ont pris fin.

L'INSEE note ainsi que le nombre de foyers allocataires percevant au moins l'une des prestations de la caisse d'allocation familiale a diminué de 1,7 % au cours de l'année 2021, la baisse du nombre de foyers allocataires étant plus élevée dans les quartiers de la politique de la ville (- 2,6 %), en raison principalement de la diminution plus forte du nombre de foyers bénéficiant de prestations familiales¹.

Les effets du versement contemporain des aides au logement sur les montants versés

« Toutes choses égales par ailleurs, en comparant les aides versées en 2021 à une situation simulée sans réforme, le montant d'aide au logement reçu n'a pas été modifié lors de la mise en place de la réforme pour près de la moitié des foyers. Pour un tiers, il est plus faible qu'en l'absence de réforme (7 % d'entre eux ont perdu leur droit à allocation), et il est plus élevé pour les 18 % restants. Toutefois, l'effet de la réforme n'est pas uniforme et varie selon le profil sociodémographique de l'allocataire. Les foyers dont l'allocataire principal est en emploi ou un jeune non étudiant sont davantage concernés par une baisse des aides reçues. À l'inverse, les aides diminuent moins souvent lorsque l'allocataire principal est un chômeur ou un étudiant non salarié. Ces ajustements plus rapides à la hausse ou à la baisse s'expliquent par la contemporanéisation des ressources, et par les révisions trimestrielles du droit qui actualisent la situation des allocataires. »

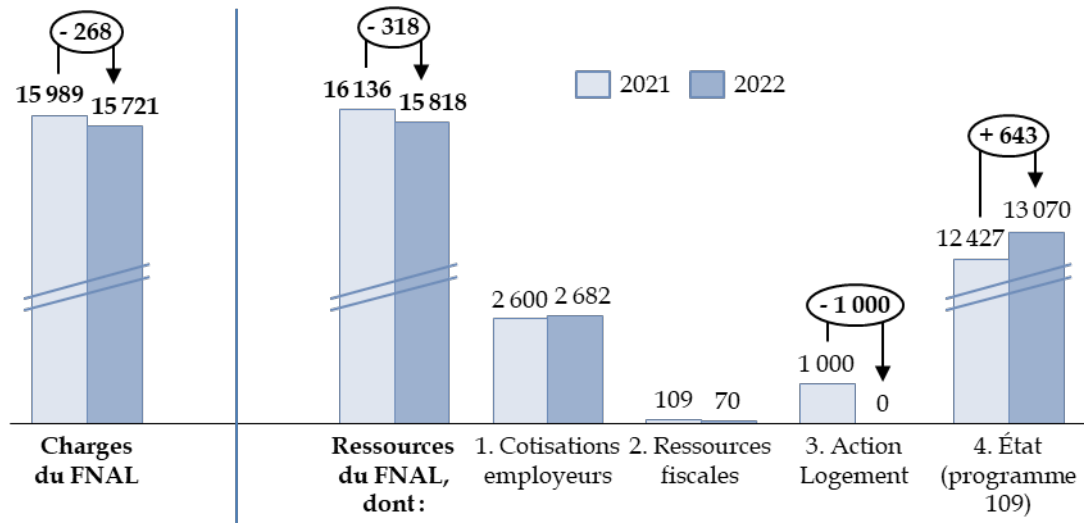
Source : INSEE Focus n° 289, 30 janvier 2023

En conséquence, **la subvention d'équilibre versée par l'État a dû augmenter de 643 millions d'euros**, ce qui a également permis de solder la dette de l'État à l'égard du FNAL.

¹ INSEE, [« En 2021, baisse du nombre de bénéficiaires d'une aide au logement un peu moins marquée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville »](#), INSEE Focus n° 289, 30 janvier 2023.

Évolution des charges et des ressources du FNAL

(en milliards d'euros)

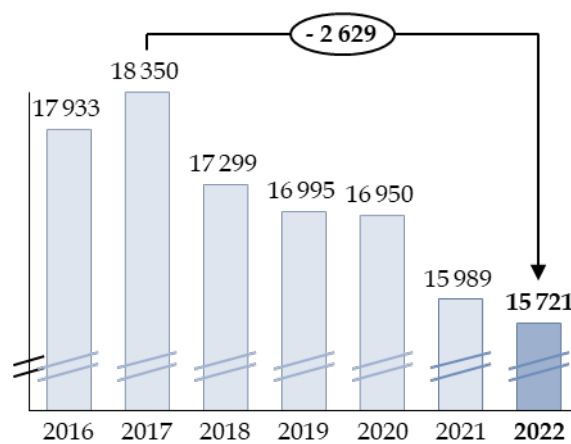


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Au total, l'année 2022 a poursuivi le mouvement de diminution du montant consacré aux aides au logement, entamé en 2017. **Les aides au logement apparaissent ainsi comme l'un des seuls domaines sur lesquels le quinquennat précédent a fait porter des efforts de réduction de la dépense publique.**

Évolution du montant des charges du FNAL depuis 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ce coût a été supporté pour l'essentiel sur les bailleurs sociaux via l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS) à partir de 2018, et sur les bénéficiaires avec la mise en place du versement contemporain des aides à compter de 2021.

En effet, **la réduction de loyer de solidarité** correspond à une réduction du loyer des locataires de logements sociaux. Elle **constitue une perte de ressources pour les bailleurs sociaux, sans pour autant réduire significativement le reste à charge des ménages**, car elle est presque entièrement compensée par une diminution du montant des aides au logement reçues par les ménages éligibles. Elle s'analyse donc comme un **transfert de ressources entre les bailleurs sociaux et l'État**.

2. Le mode de financement des aides au logement pour les années à venir demeure insuffisamment défini

Pour l'avenir, le rapporteur spécial souligne que **la trajectoire future du financement des aides au logement demeure soumise à des incertitudes**.

Non seulement la mise en œuvre du versement contemporain a soumis de manière accrue le montant des prestations à verser à la conjoncture, mais, comme indiqué *supra*, le **montant des aides dépend de celui de la réduction de loyer de solidarité (RLS)**.

Or, le Gouvernement nouvellement nommé à l'issue des élections du printemps 2022 n'a pas encore conclu d'accord avec le secteur du logement social afin de déterminer l'évolution, dans les années à venir, du montant de la réduction de loyer de solidarité, fixée à un montant total de 1,3 milliard d'euros par an de 2020 à 2022. Des choix retenus dépendra le niveau nécessaire de la contribution d'équilibre de l'État au FNAL.

En outre, la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit que, à compter de 2025, **une imposition de toute nature ne pourra plus être affectée à un fonds dépourvu de la personnalité morale** : le financement du FNAL, qui est alimenté pour plus de 2,5 milliards d'euros par des cotisations des employeurs, demeure donc incertain dans les années à venir.

¹ Article 2 de la [loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001](#) relative aux lois de finances, version en vigueur à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2024 en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

3. Le contrôle interne sur l'attribution de certaines aides, dont les aides au logement, est insuffisant

La Cour des comptes a refusé de certifier les comptes 2022 de la branche famille (réseau des caisses d'allocation familiales) et de la Caisse nationale d'assurance familiale¹, constatant un **doublément en quatre ans** du montant des **erreurs non corrigées** par les actions de contrôle interne. Les indus et les rappels non détectés représenteraient un montant total de 7,7 milliards d'euros, dont **1,9 milliard d'euros pour ce qui concerne les aides au logement**, soit un huitième du montant total de celles-ci.

Si le refus de certification met en cause l'action des organismes de sécurité sociale en charge de l'attribution de ces aides et non celle de l'administration de l'État gestionnaire du programme 109², les dépenses de ce programme sont directement affectées dans la mesure où il assure une subvention d'équilibre à ce régime.

La Cour porte un jugement sévère sur les insuffisances du contrôle interne, qui est de moins en moins exhaustif.

Le montant des indus potentiellement frauduleux est également en croissance (2,8 milliards d'euros en 2022, contre 2,3 milliards d'euros en 2019, concernant principalement sur le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides au logement). La crise sanitaire en 2020, puis la réforme du mode de calcul des aides au logement en 2021 avaient été invoqués comme justification à la diminution de l'efficacité de la lutte contre la fraude : l'absence d'amélioration en 2022 montre que les dysfonctionnements sont structurels.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du versement contemporain des aides au logement³, certaines données non fournies par le dispositif des ressources mensuelles (DRM) manquent d'exhaustivité ou présentent des incohérences insuffisamment contrôlées. Les contrôles sur pièce des données déclarées, allégés pendant la crise sanitaire, n'ont pas retrouvé leur niveau antérieur.

En revanche, les dysfonctionnements informatiques liés la réforme des aides au logement, importants en 2021, sont en nette diminution.

¹ Cour des comptes, [Certification des comptes 2022 du régime général de sécurité sociale et du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants \(CPSTI\)](#), 16 mai 2023.

² Les aides au logement sont attribuées par les caisses d'allocation familiales, principalement visées par le rapport de la Cour des comptes, et, pour une part mineure, par la Mutualité sociale agricole. Le gestionnaire du programme 109 est la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

³ Jusqu'en 2020, les aides au logement de l'année N étaient calculées en fonction des revenus perçus au cours de l'année N-2. Désormais ce calcul est effectué chaque trimestre, ce qui a nécessité un chantier informatique complexe d'échanges de données.

C. LE PROGRAMME 135 NE RETROUVE PAS LES CRÉDITS EXCEPTIONNELS REÇUS EN 2021

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. La quasi-totalité des crédits est portée par les actions 01, 04 et 07.

L’**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte en loi de finances initiale des crédits budgétaires très réduits (17,5 millions d’euros) destinés à la rénovation des cités minières et à l’accueil des gens du voyage mais accueille surtout, en exécution, des **fonds de concours** reversés au **fonds national des aides à la pierre** (FNAP). Ses crédits consommés sont ainsi de 298,9 millions d’euros en crédits de paiement (voir *infra*).

L’**action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »** a consommé en 2022 des crédits de 212,5 millions d’euros, correspondant principalement aux crédits budgétaires destinés à l’**Agence nationale de l’habitat** (ANAH) pour la rénovation thermique des logements privés à hauteur de 170 millions d’euros. **Les dépenses liées au contentieux de l’habitat sont de 35,5 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), dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

L’**action 07 « Urbanisme et aménagement »** finance certaines actions en lien avec l’urbanisme et l’aménagement. Ses crédits ont augmenté de manière très importante depuis 2021 en raison de la mise en œuvre d’une compensation budgétaire à destination, notamment, des établissements publics fonciers, suite à la diminution du produit de la taxe spéciale d’équipement (TSE) résultant de la réforme de la fiscalité locale de 2020. Les crédits de paiement exécutés en 2022 sont de 238,2 millions d’euros, dont 175,2 millions d’euros au titre de la compensation budgétaire, les autres dépenses correspondant à des actions diverses de soutien à l’urbanisme et à l’aménagement.

Le rapporteur spécial reviendra beaucoup plus en détail sur ces financements dans le cadre d’un contrôle budgétaire qu’il conduit cette année sur les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d’aménagement (EPA).

Par ailleurs, deux actions sont dotées uniquement en exécution, par transfert depuis la mission « Plan de relance » : les **actions 09 « Crédits Relance Cohésion »** (11,2 millions d’euros de crédits de paiement) et **10 « Crédits Relance Écologie »** (73,7 millions d’euros).

S'agissant des autres actions, l'action 02 « Soutien à l'accèsion à la propriété » comprend des commissions de gestion versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accèsion 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.

Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros et en %)

		2021		2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Construction locative et amélioration du parc	AE	363,0	17,5	552,5	357,1	- 195,4	- 35,4 %	- 5,9	- 1,6 %
	CP	314,5	17,5	552,5	298,9	- 253,6	- 45,9 %	- 15,6	- 5,0 %
02 - Soutien à l'accèsion à la propriété	AE	3,6	4,1	4,1	3,8	- 0,3	- 7,5 %	+ 0,2	+ 4,4 %
	CP	3,6	4,1	4,1	3,8	- 0,3	- 7,5 %	+ 0,2	+ 4,4 %
03 - Lutte contre l'habitat indigne	AE	11,3	15,5	15,5	10,8	- 4,7	- 30,6 %	- 0,5	- 4,8 %
	CP	10,7	15,5	15,5	11,2	- 4,3	- 27,9 %	+ 0,5	+ 4,6 %
04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	309,2	217,4	217,4	214,7	- 2,7	- 1,3 %	- 94,6	- 30,6 %
	CP	309,0	217,4	217,4	212,5	- 4,9	- 2,3 %	- 96,5	- 31,2 %
05 - Soutien	AE	48,0	28,7	28,7	43,2	+ 14,5	+ 50,5 %	- 4,8	- 10,0 %
	CP	46,9	28,7	28,7	42,2	+ 13,5	+ 46,9 %	- 4,8	- 10,2 %
07 - Urbanisme et aménagement	AE	227,6	246,3	246,3	234,3	- 12,0	- 4,9 %	+ 6,7	+ 2,9 %
	CP	233,7	246,3	246,3	238,2	- 8,1	- 3,3 %	+ 4,5	+ 1,9 %
09 - Crédits Relance Cohésion	AE	30,7	0,0	0,0	19,3	+ 19,3	0,0 %	- 11,4	- 37,1 %
	CP	2,8	0,0	0,0	11,2	+ 11,2	0,0 %	+ 8,4	+ 297,4 %
10 - Crédits Relance Écologie	AE	402,2	0,0	0,0	79,0	+ 79,0	0,0 %	- 323,2	- 80,4 %
	CP	20,0	0,0	0,0	73,7	+ 73,7	0,0 %	+ 53,7	+ 269,1 %
Total programme	AE	1 395,6	529,5	1 064,5	962,1	- 102,4	- 9,6 %	- 433,5	- 31,1 %
	CP	941,2	529,5	1 064,5	891,7	- 172,9	- 16,2 %	- 49,6	- 5,3 %

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

Les crédits consommés sont en forte diminution de 433,5 millions d'euros, soit 31,1 %, en autorisations d'engagement et de 49,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit 5,3 %.

Cette diminution résulte pour l'essentiel de **deux phénomènes transitoires**.

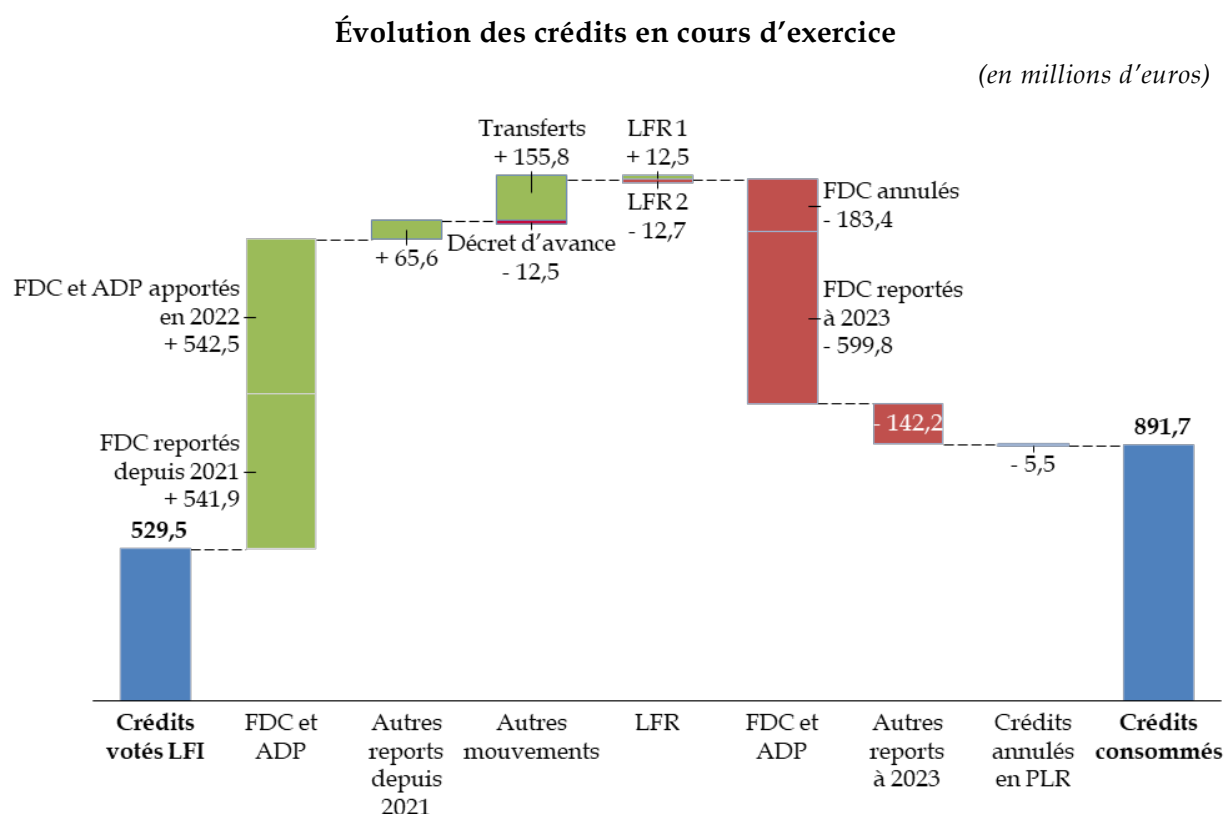
D'une part, les actions 09 et 10 alimentées par transferts depuis la mission « Plan de relance » ont consommé la majeure partie de leurs autorisations d'engagement en 2021.

D'autre part, la subvention versée par l'action 04 à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), d'un montant de 170 millions d'euros, a été accrue exceptionnellement de 100 millions d'euros en 2021, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1. La gestion budgétaire du programme 135 est peu lisible du fait de mouvements de crédits de plus en plus considérables

Le programme 135 se caractérise par **l'importance de mouvements de crédits de toutes natures**, de sorte que les crédits effectivement mis à disposition du gestionnaire de programme sont très largement supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale.

Ces crédits sont, pour une large part, constitués par des **fonds de concours** versés au fonds national des aides à la pierre (FNAP, voir *infra*).

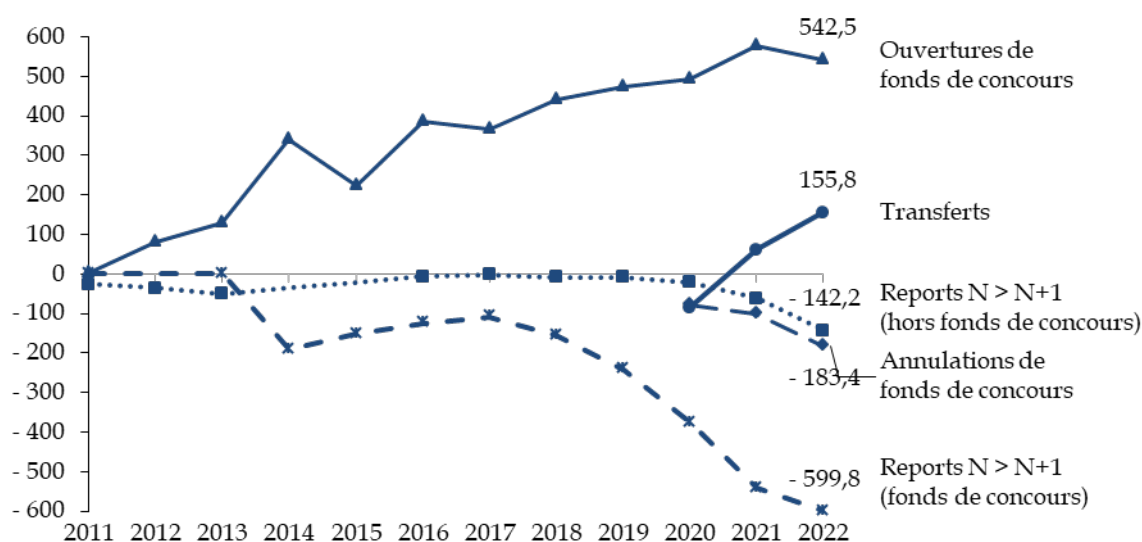


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ces mouvements de crédits sont en forte croissance au cours des années passées.

Principaux mouvements de crédits de 2011 à 2022

(en millions d'euros)



Note : les reports de N vers N+1 correspondent à des crédits non consommés l'année N et sont donc représentés avec un signe négatif. Le même montant vient alimenter (avec un signe positif) les crédits lors de l'année N+1.

Source : commission des finances, à partir des restitutions Chorus

S'agissant des **transferts**, ils ont pris une place importante avec la mise en œuvre du plan de relance, en 2021 et 2022, qui a alimenté les actions 09 « Crédits Relance Cohésion » et 10 « Crédits Relance Écologie ».

En 2022, un montant total de 89,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 166,0 millions d'euros en crédits de paiement a été transféré des programmes 362 « Écologie » et 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » vers le programme 135, au titre des mesures relevant des actions 09 et 10. La majeure partie de ces transferts concernaient le financement de la rénovation énergétique et de la réhabilitation lourde des logements sociaux.

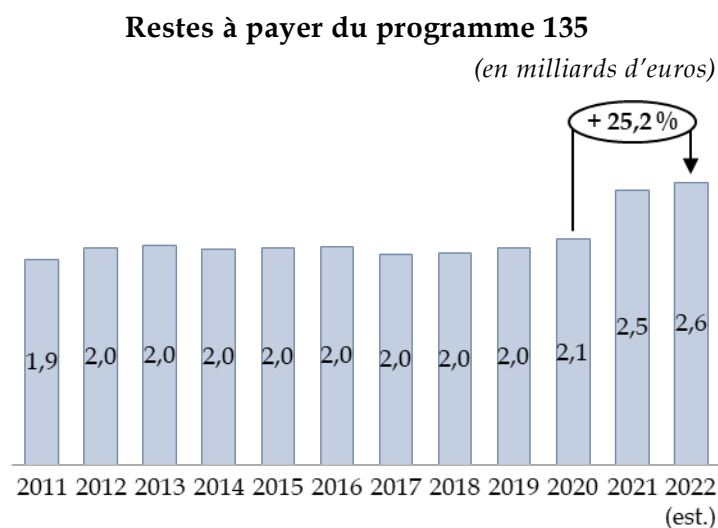
Le niveau des reports augmente également fortement, aussi bien en crédits budgétaires qu'en fonds de concours.

Les **reports concernent d'une part des crédits issus des fonds de concours**, qui sont peu utilisés l'année même de leur ouverture, mais sont reportés à l'exercice suivant, voire à des exercices ultérieurs. Certains de ces crédits ne sont toutefois jamais utilisés, ce qui conduit, depuis quelques années, à en annuler une part croissante, qui atteint en 2022 le montant de 183,4 millions d'euros.

Les **crédits budgétaires** font eux aussi l'objet de reports de plus en plus importants, **illustrant la pratique des reports de crédit systématique instaurée par le Gouvernement depuis 2020** au nom de la crise sanitaire, puis généralisée les années suivantes sur un grand nombre de programmes du budget général. Ainsi ces reports, inférieurs à 10 millions d'euros dans les années précédant 2020, ont-ils été de 21,0 millions d'euros entre 2021 et 2022, de 65,6 millions d'euros entre 2021 et 2022 pour atteindre **142,2 millions d'euros entre 2022 et 2023**, soit une **multiplication par 15** en trois ans.

Le rapporteur spécial regrette cette pratique : si le report de crédits issus des fonds de concours s'explique, au moins partiellement, par la nature pluriannuelle des projets et les règles particulières de gestion du fonds national des aides à la pierre¹, ce n'est pas le cas des **crédits budgétaires** qui **devraient être annulés en loi de finances rectificative ou en loi de règlement**, et **réouverts en loi de finances initiale** en cas de nécessité. Les reports de crédits sont une facilité pour le Gouvernement qui prend ainsi des facilités avec le principe de l'annualité de l'autorisation parlementaire.

Enfin **les restes à payer sont également en croissance rapide**. Alors qu'ils étaient auparavant à un niveau stable d'environ 2 milliards d'euros, ils ont augmenté d'un quart en 2021 et 2022.

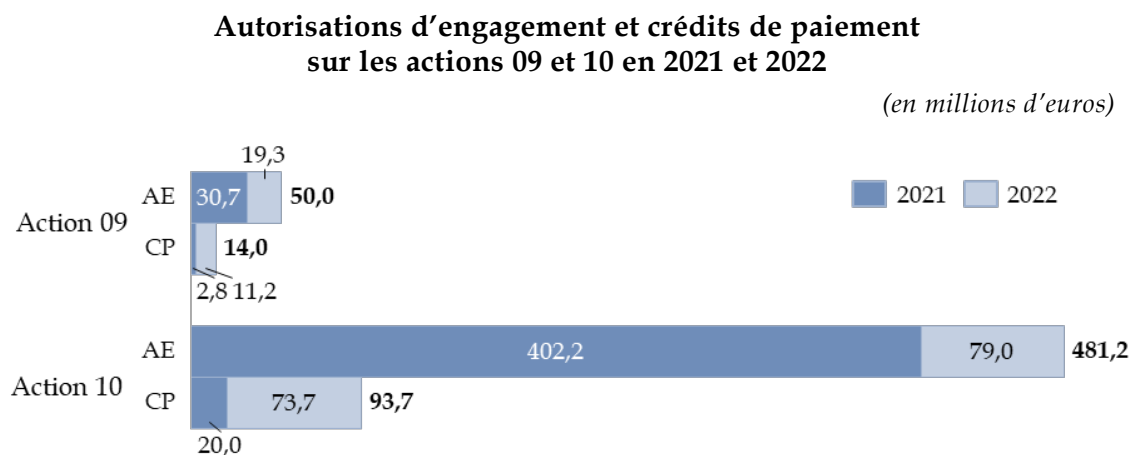


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

L'augmentation considérable des restes à payer entre 2020 et 2021 est liée à la mise en œuvre des actions 09 « Crédits Relance Cohésion » et 10 « Crédits Relance Écologie ». Cette dernière action, en particulier, a

¹ En outre, les fonds de concours ne peuvent être utilisés que pour la destination prévue par la partie versante, et ne peuvent donc pas être recyclés pour un autre usage.

ouvert plus de 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement qui n'ont pas été comblées par des crédits de paiement.



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les crédits de l'action 10 sont destinés principalement à la réalisation de réhabilitations lourdes et rénovations thermiques des logements sociaux en métropole. S'agissant de travaux par nature pluriannuels, il n'est pas anormal que les crédits de paiement n'aient pas été consommés dès l'année 2021. Il faut toutefois constater que, même la seconde année, la réalisation est limitée, alors qu'une partie des crédits sont destinés à des opérations de rénovation de passoires thermiques sans restructuration lourde, travaux qui peuvent être réalisés plus rapidement que des opérations de rénovation lourde.

2. Toutefois, la modification récente des règles de budgétisation du FNAP pourrait rendre sa gestion un peu plus lisible à l'avenir

Le fonds national des aides à la pierre (FNAP) est un établissement public d'un type particulier. Opérateur du programme 135, il ne reçoit pas de crédits budgétaires depuis plusieurs années, mais est alimenté par des fonds de concours versés principalement, ces dernières années, par les bailleurs sociaux et le groupe Action Logement. L'ensemble de ses fonds sont toutefois versés au programme 135 avant d'être distribués entre les régions en fonction des priorités définies par son conseil d'administration. Le volume de ces fonds de concours vient donc accroître considérablement, en exécution, le montant des crédits du programme 135.

Le taux d'exécution des crédits du fonds national des aides à la pierre (FNAP) est traditionnellement faible, car la budgétisation n'est pas directement liée aux besoins. La « **règle d'or** » du FNAP¹ prévoyait en effet que de nouvelles opérations ne pouvaient être engagées qu'à hauteur du montant total des versements effectués par le fonds au programme 135.

Ce mécanisme, instauré dans l'objectif vertueux de limiter les restes à payer, **a en pratique eu pour effet de réduire fortement la lisibilité des actions du FNAP**. Le montant des fonds de concours versés à l'État est davantage lié aux projets que le conseil d'administration souhaite approuver pour les années ultérieures qu'aux besoins effectifs de décaissement dans l'année.

Régulièrement critiquée par la Cour des comptes dans ses notes d'exécution budgétaire, cette règle a été modifiée par un décret du 21 mars 2023, renvoyant à un arrêté² la détermination du montant annuel de ces nouvelles opérations et actions ainsi que du montant annuel des versements effectués par le fonds à l'État. Dorénavant, **le montant total des opérations et actions engagées annuellement** par le FNAP peut être **jusqu'à deux fois supérieur au montant des versements effectués** par l'établissement sur le programme 135 au cours de l'exercice.

La modification de cette règle devrait avoir pour effet de réduire dans les années à venir le volume des fonds de concours versés par le FNAP.

Une autre raison du manque de lisibilité des comptes du FNAP est l'établissement d'une **programmation parfois peu réaliste**. La budgétisation initiale pour 2022 a ainsi été établie sur un objectif de 125 000 logements, alors que 95 679 seulement ont finalement été agréés (voir *infra*). Le montant des autorisations d'engagements consommés n'a ainsi été que de 336,1 millions d'euros sur le fonds de concours destiné aux opérations nouvelles, contre 479,5 millions d'euros prévus en budgétisation initiale, soit un taux de consommation de 70,1 %.

3. Un budget qui ne permet pas de lutter efficacement contre la crise du logement, notamment social

Le nombre des logements sociaux financés a été de 104 800 en 2021 et de 109 751 en 2022. Ce chiffre inclut 95 679 logements financés par le FNAP, 3 639 logements dans les départements et régions d'outre-mer et 10 433 logements construits par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au titre de la reconstitution de l'offre dans le cadre des projets de rénovation urbaine.

¹ [Article R. 435-3 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version antérieure au décret n° 2023-125 du 21 février 2023](#) modifiant les règles relatives au budget du Fonds national des aides à la pierre.

² [Arrêté du 21 février 2023](#) portant règles de gestion financière du Fonds national des aides à la pierre.

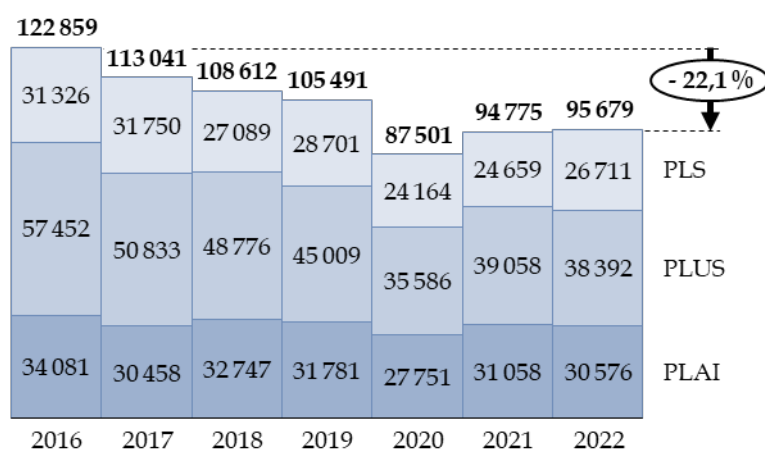
La légère progression de 2021 à 2022 résulte uniquement de l'augmentation des démolitions et reconstructions de logements par l'ANRU dans les sites de renouvellement urbain et ne contribue donc pas à la progression du parc de logements sociaux.

Les projets financés en métropole par le FNAP, opérateur du présent programme, stagnent à un niveau bas inférieur à 100 000 et ne retrouvent même pas le niveau antérieur à 2020, alors que le point bas connu cette année-là en raison du blocage des autorisations pendant la crise sanitaire (soit 87 501 agréments) laissait espérer un effet de compensation les années suivantes. L'objectif fixé par le Gouvernement de financement de 250 000 logements sociaux en deux ans (soit en 2021 et 2022) n'a donc pas été atteint, et de très loin, puisque le nombre des agréments sur ces deux années est de 190 454, soit 76,2 % de l'objectif seulement.

Les années 2021 et 2022, loin de marquer une reprise de la construction, ont confirmé la diminution tendancielle, très nette depuis 2017, de la production de logements sociaux.

Agréments de logements sociaux depuis 2016

(en nombre de logements financés ou agréés)



France métropolitaine, hors zone ANRU. PLAI : prêt locatif aidé d'intégration. PLUS : prêt locatif à usage social. PLS : prêt locatif social.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En particulier, le nombre de logements très sociaux (PLAI) a stagné autour de 30 000 logements par an pendant le quinquennat 2017-2022, alors que le Gouvernement avait fixé un objectif de production de 40 000 PLAI par an, et même de 90 000 PLAI sur les deux années 2021 et 2022.

4. Le nouveau quinquennat n'a pas défini sa politique du logement

Face à cette situation, le gouvernement issu des élections présidentielle et législatives du printemps 2022 n'a pas véritablement fixé d'objectifs à sa politique du logement, notamment social et abordable.

Alors que le rapporteur spécial appelait, l'an passé, le Gouvernement alors récemment nommé à préparer, dès les premiers mois suivant sa prise de fonction, les nouvelles conditions de financement de la politique du logement avec l'arrivée à échéance de la **convention quinquennale 2018-2022 conclue entre l'État et le groupe Action Logement**, cette convention est **arrivée à son terme** sans qu'un nouveau cadre ait été tracé, créant une grande incertitude sur le financement d'une politique à laquelle ce groupe apporte une contribution importante.

Les grandes lignes d'une nouvelle convention n'ont été annoncées que le 5 juin 2023 et la convention a finalement été signée le 16 juin 2023, avec six mois de retard. En particulier, cette convention a annoncé le **retrait progressif du groupe d'Action Logement du financement du fonds national des aides à la pierre**, après une « ponction » de 300 millions d'euros sur le budget du groupe en 2023 et de 150 millions d'euros en 2024. **Le Gouvernement n'a toutefois pas indiqué comment cette réduction du financement serait compensée**, ce qui fait peser une incertitude importante sur le financement des constructions de logement social. En outre, le reclassement d'Action Logement Services en administration publique risque de rendre plus difficile la souscription d'emprunts, qui sont pourtant consubstantiels à l'activité du secteur.

S'agissant du secteur du **logement social**, un « **pacte de confiance** » avec le secteur du logement social n'a été annoncé qu'au mois de décembre, et tarde à être finalisé.

Enfin, un groupe de travail « Logement » a été constitué au sein du **Conseil national de la refondation**, mais ses conclusions n'ont été remises qu'au début du mois de juin 2023 et n'ont que peu été reprises par le Gouvernement. Celui-ci n'a alors fait que des annonces limitées, confirmant une **approche essentiellement comptable** avec notamment la fin de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire et une restriction importante du périmètre d'application du prêt à taux zéro.

Or dans le même temps les enjeux se multiplient. Dans certains territoires, **la situation très tendue du marché local et le poids des résidences secondaires** réduit l'offre abordable pour les résidentes locaux :

un rapport a été remis au Gouvernement sur cette question dès la mi-2022¹, préconisant de supprimer les avantages fiscaux de la résidence meublée de courte durée, sans que le Gouvernement prenne des décisions à ce sujet.

Et de manière plus générale pour l'ensemble du territoire, le rapporteur spécial doit rappeler, une fois de plus, que **les règles de sobriété foncière ou « zéro artificialisation nette » (ZAN)** imposées aux collectivités par la loi Climat-résilience du 22 août 2021 **ne pourront réussir que si elles complétées par un volet de financement budgétaire ou fiscal**, pour lequel il appelle le Gouvernement à faire des propositions concrètes.

Le rapporteur spécial regrette ce qu'il faut qualifier d'« année blanche » de la politique du logement. Face à la situation très difficile du secteur du logement, notamment social, il est essentiel de tracer des perspectives pour les objectifs et le financement de la politique du logement.

D. LA POLITIQUE DE LA VILLE CONDUITE PAR LE PROGRAMME 147 EST EN ATTENTE DE LA DÉFINITION DES NOUVEAUX CONTRATS DE VILLE ET DU FINANCEMENT DU NPNRU

Le programme 147 « **Politique de la ville** » porte des crédits relatifs à la politique de la ville. Ils n'incluent toutefois qu'une faible part du financement des 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 2022 sont de 551,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 28,2 millions d'euros (+ 5,4 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, et de 551,8 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 28,0 millions d'euros (+ 5,3 %).

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 90,2 % 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).

¹ Inspection générale des finances (IGF), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Inspection générale de l'administration (IGA), [Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental](#), juin 2022.

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 %)

		2021	2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Exécution	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 – Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	459,8	490,7	498,1	+ 7,3	+ 1,5 %	+ 38,3	+ 8,3 %
	CP	459,6	490,7	497,9	+ 7,2	+ 1,5 %	+ 38,3	+ 8,3 %
02 – Revitalisation économique et emploi	AE	33,7	33,7	33,5	- 0,3	- 0,8 %	- 0,3	- 0,8 %
	CP	33,7	33,7	33,5	- 0,3	- 0,8 %	- 0,3	- 0,8 %
03 – Stratégie, ressources et évaluation	AE	15,4	18,9	5,6	- 13,3	- 70,6 %	- 9,8	- 63,8 %
	CP	16,1	18,9	6,0	- 12,8	- 68,0 %	- 10,1	- 62,5 %
04 – Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	AE	14,4	15,0	14,4	- 0,6	- 4,0 %	0,0	0,0 %
	CP	14,4	15,0	14,4	- 0,6	- 4,0 %	0,0	0,0 %
Total programme	AE	523,3	558,3	551,5	- 6,8	- 1,2 %	+ 28,2	+ 5,4 %
	CP	523,9	558,3	551,8	- 6,5	- 1,2 %	+ 28,0	+ 5,3 %

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.

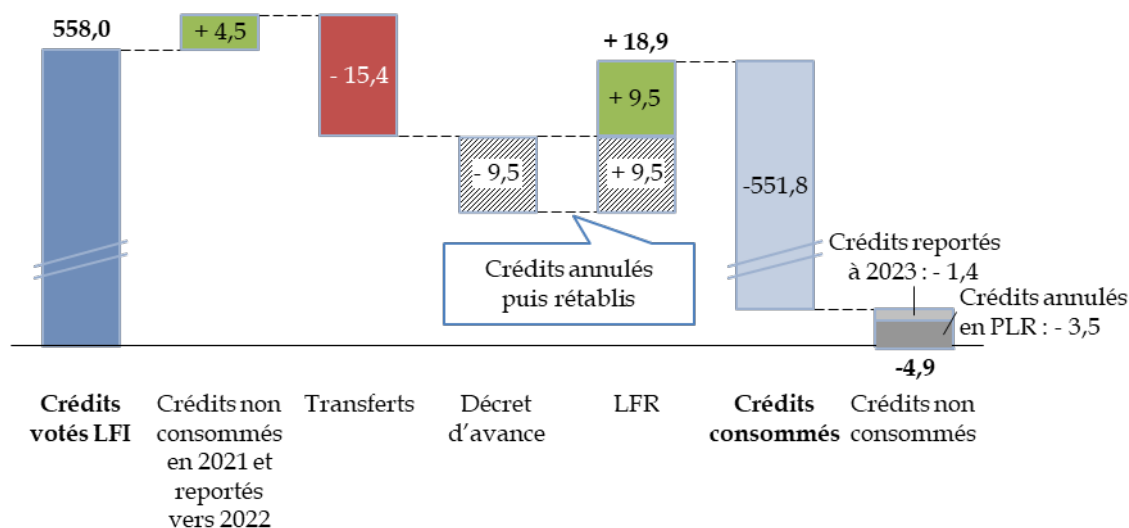
Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

Comme un grand nombre de programmes du budget général, le programme 147 a subi une annulation partielle et temporaire de crédits par le décret d’avance du 21 avril 2022, afin que celui-ci ne dégrade pas le déficit budgétaire affiché. La première loi de finances rectificative du 16 août a rétabli ces crédits et ouvert 9,5 millions d’euros de crédits supplémentaires, en vue du financement des dispositifs « quartiers d’été » et « quartiers solidaires ».

En sens inverse, comme chaque année, des crédits ont été transférés, à hauteur de 15,4 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 2022

(en millions d'euros)



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

1. Les moyens réels de la politique de la ville sont difficiles à évaluer

Les crédits budgétaires du programme 147 ne constituent qu'une part de ceux réellement consacrés à la politique de la ville.

S'y ajoutent des **dépenses fiscales**, d'un montant estimé à 255 millions d'euros en 2022, résultant pour l'essentiel de deux dispositifs :

- l'exonération plafonnée à 50 000 euros du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine (ZFU) de troisième génération ou qui ont créé une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre le 2006 et 2020 (132 millions d'euros) ;

- l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des immeubles en zone urbaine sensible (ZUS, jusqu'en 2015) puis dans les QPV (111 millions d'euros).

Ces politiques sont également **cofinancées par d'autres acteurs**, en premier lieu les collectivités territoriales, mais aussi l'Union européenne et, pour ce qui concerne le renouvellement urbain, Action Logement (voir *infra*).

Enfin et surtout, la politique de la ville doit **coordonner sur certains territoires l'action de plusieurs ministères sectoriels**. Les crédits de droit commun doivent être mobilisés en premier lieu, mais, comme le

reconnaissent les documents budgétaires¹, le chiffrage de ces moyens est difficile car les ministères n'adoptent pas toujours une approche territorialisée de leur action, de sorte qu'il n'est souvent pas possible d'indiquer avec précision le montant des crédits mis en œuvre dans les QPV et les comparer avec l'action menée dans les autres quartiers.

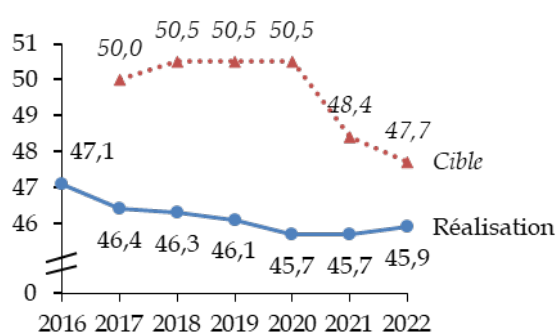
2. La politique de la ville ne parvient pas à réduire l'écart entre les quartiers et leur agglomération

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.** Depuis 2021, l'écart de revenu reste stable, voire en légère augmentation à 45,9 %, mais **c'est l'ambition fixée par la cible qui a été réduite**, passant de 50,0 % à 47,7 % en deux ans.

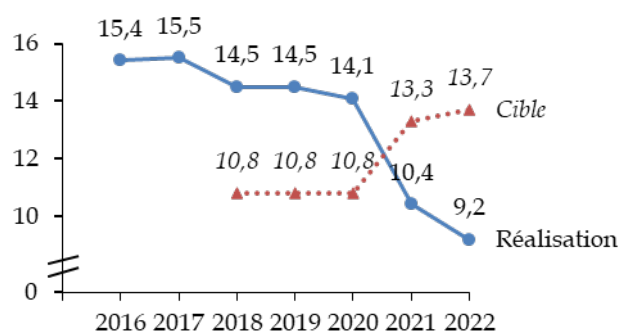
Rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leurs agglomérations

(en pourcentage)



Écart entre le taux de chômage des QPV et celui de leurs agglomérations²

(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

¹ La politique de la ville, document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances pour 2022.

² 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.

L'un des objectifs des contrats de ville est également de **réduire l'écart entre le taux de chômage mesuré dans les quartiers et celui mesuré dans leur agglomération**. Cet écart tendait à se réduire progressivement jusqu'en 2020, sans parvenir à la cible de 10,8 %. En 2021 et 2022, 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 %, puis 9,2 %, de sorte que la cible est largement atteinte. 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.

La Cour des comptes, dans une communication faite à la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, constatait également en juillet 2022 que **l'objectif de réduction des écarts avec les autres quartiers n'est pas atteint, malgré l'augmentation des moyens publics**. Elle considère que les dispositifs ne sont pas suffisamment adaptés à la spécificité et aux besoins des quartiers de la politique de la ville et de leurs habitants. Ces dispositifs, souvent complexes et changeants, peinent à atteindre les personnes les plus éloignées du marché du travail, dans des quartiers qui cumulent les difficultés de tous ordres.

3. Les contrats de ville et nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) sont restés pendant toute l'année dans l'attente de la définition de leur avenir ou de leur financement

La loi de programmation pour la ville de 2014 a prévu une mise à jour de la liste des QPV et la signature de nouveaux contrats de ville l'année du renouvellement général des conseils municipaux². Or ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre en 2020, l'échéance étant repoussée d'année en année par les lois de finances successives, ce processus ayant d'ailleurs commencé avant la crise sanitaire³.

Une fois de plus, l'année 2022 n'a donc pas vu la mise à jour des dispositifs de la politique de la ville, malgré l'évolution des conditions locales depuis leur définition en 2014.

S'agissant en particulier du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), l'État, comme les années précédentes, n'a apporté qu'une contribution limitée, voire symbolique, de 14,4 millions d'euros. Ce montant correspond aux crédits ouverts en loi de finances initiale, soit

¹ Cour des comptes, [Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville](#), juillet 2022.

² Articles 5 et 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

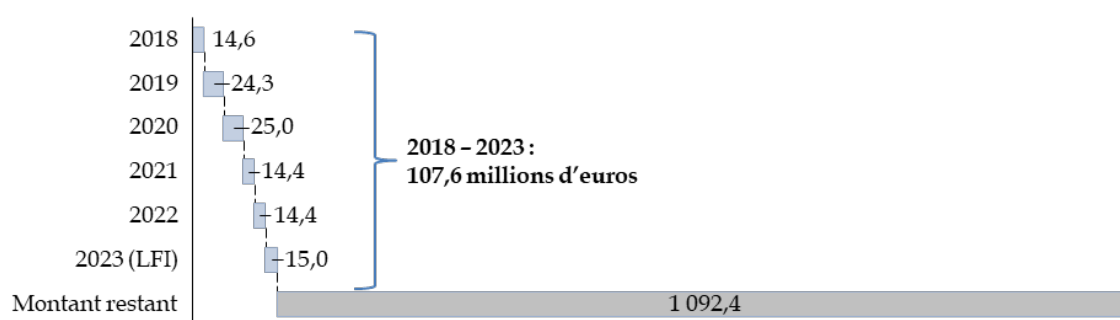
³ La loi de finances pour 2019 avait déjà repoussé de deux années la mise à jour de ces dispositifs.

15 millions d'euros, desquels ont été soustraits la réserve de précaution de 4 %.

Le montant qui doit être apporté par l'État sur l'ensemble de la durée du programme est de 1,2 milliard d'euros. Or les montants apportés depuis 2018, y compris la prévision pour 2023, représentent seulement un peu plus de 100 millions d'euros, ce qui rendra nécessaire une **forte hausse des crédits** de l'action 04, et donc **du programme 147, dans les années à venir.**

Financement du NPNRU par l'État

(crédits de paiement, en millions d'euros)

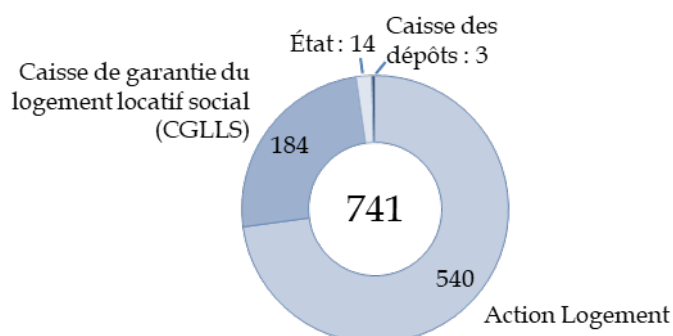


Source : commission des finances, à partir des lois de règlement et du projet de loi de finances initiale pour 2022

Le financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) est donc apporté presque entièrement par le secteur du logement lui-même, avec le groupe Action Logement (540 millions d'euros en 2022) et les cotisations des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS, 184 millions d'euros).

Financement de l'ANRU en 2022

(en millions d'euros)



Budget rectificatif n° 2 de l'ANRU, hors 14,5 millions d'euros de recettes propres et fléchées.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les **dépenses** de l'Agence se sont établies en 2022 à un niveau de 1,36 milliard d'euros en autorisations d'engagement, contre 573,8 millions d'euros en 2022, et 688,8 millions d'euros en crédits de paiement, contre 428,7 millions d'euros en 2021, ce qui témoigne de la réalisation progressive des projets du NPNRU, mais comprend également encore des dépenses d'un montant de 126,7 millions d'euros sur le premier programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003.

Les engagements contractualisés sur le NPNRU sont d'ores et déjà de 3,7 milliards d'euros et les paiements de 1 027 milliard d'euros.

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.**

En effet, **le financement dépend en grande partie de la contribution du groupe Action Logement**, dont la convention quinquennale avec l'État est arrivée à expiration fin 2022. Ce n'est qu'au mois de juin 2022 qu'une nouvelle convention est annoncée, sans précisions sur les détails.

Sur ce point comme sur les autres aspects de la politique du logement et de l'urbanisme, **le rapporteur spécial regrette le temps perdu depuis la nomination du nouveau Gouvernement** à l'issue des élections du printemps 2022.