

Cour des comptes



# Mission Cohésion des territoires

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2018

## **Avant-propos**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

## Mission Cohésion des territoires

**Programme 109 – Aide à l'accès au logement**

**Programme 177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables**

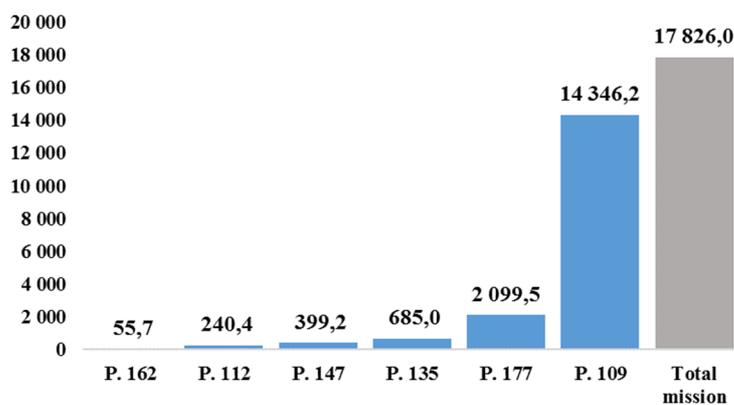
**Programme 135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat**

**Programme 147 – Politique de la ville**

**Programme 112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire**

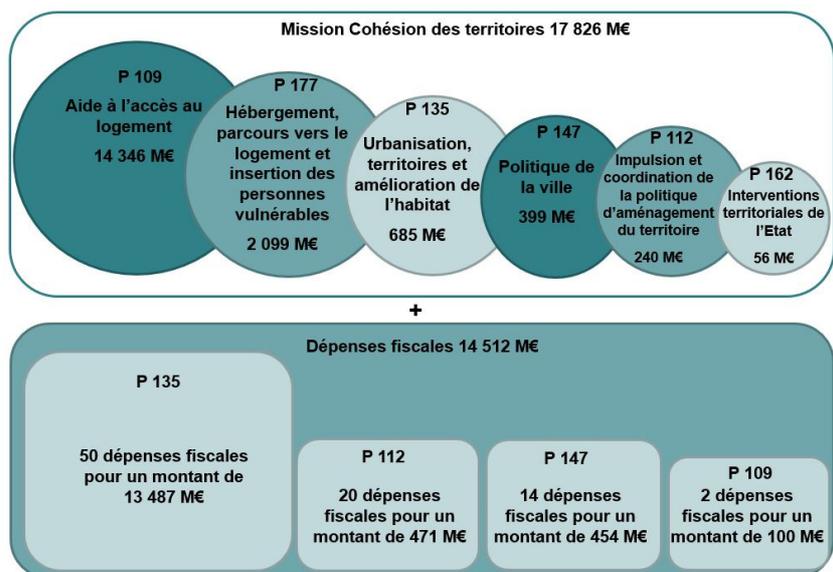
**Programme 162 – Interventions territoriales de l'État**

**Graphique n° 1 : Mission Cohésion des territoires - exécution 2018  
(CP, en M€)**



Sources : Cour des comptes à partir des données CHORUS

**Graphique n° 2 : Mission Cohésion des territoires - exécution 2018  
(CP, en M€)**



Sources : Cour des comptes à partir des données CHORUS et PAP

## Synthèse

L'exécution 2018 a été marquée par un état sincère des prévisions et de l'exécution ainsi que par des marges de manœuvre retrouvées au profit des politiques publiques liées au logement, à l'hébergement d'urgence, à la politique de la ville et à l'aménagement du territoire. S'il apparaît que des enjeux de spécialité et de régularité budgétaires demeurent pour les programmes 177 et 112, la vigilance est requise sur le programme 109 et sa trajectoire d'économies, sur le programme 135 et le besoin de simplification et de pilotage du programme, sur le programme 147 et la gestion de la dette issue des exonérations en zones franches urbaines et enfin sur le programme 162 et l'évolution de son périmètre d'intervention.

Le montant total des crédits ouverts en LFI pour la mission « Cohésion des territoires » qui regroupe depuis 2018 les programmes des missions « Égalité des territoires et logement »<sup>1</sup> et ceux de la mission « Politique des territoires »<sup>2</sup> s'élève à 17,18 Md€ en AE et 17,22 Md€ en CP soit une baisse de 7,6 % en AE et 5,6 % en CP par rapport aux montants ouverts initialement en LFI 2017 pour ces deux missions<sup>3</sup> (18,60 Md€ en AE et 18,26 Md€ en CP).

Si la modification du périmètre d'intervention de la nouvelle mission n'est que « marginale » par le transfert du programme 337 au programme 217 pour 780 M€<sup>4</sup>, la diminution des crédits votés est essentiellement le fruit de l'économie d'ampleur portée par le programme 109 (« aide à l'accès au logement ») qui représente à lui seul près 82,9 % des AE initiaux et 82,7 % des CP initiaux de la mission.

Les dépenses de la mission correspondent quasi exclusivement à des dépenses d'intervention pour 99 % dont la majorité relève de dépenses obligatoires dites « de guichet ».

---

<sup>1</sup> Programmes 109 « aide à l'accès au logement », 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ; le programme 337 « conduite et pilotage des politiques de logement et de l'habitat durable qui portait les dépenses de personnel du ministère chargé du logement ayant fait l'objet d'un transfert au programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » en 2018.

<sup>2</sup> Programmes 112 « impulsion et coordination des politiques d'aménagement du territoire », 147 « politique de la ville », 162 « interventions territoriales de l'État ».

<sup>3</sup> Déduction faite des montants en AE et CP du programme 337 (titre 2/dépenses de personnel) de 780,74 M€ transférés en 2018 au programme 217.

<sup>4</sup> Montant quasi équivalent aux montants des programmes 135 et 147 pour 2018.

La caractéristique principale de cette mission et son caractère atypique résident également dans le poids prépondérant des ressources et des dépenses « extrabudgétaires ». En effet, outre les crédits budgétaires ouverts en LFI rappelés *supra*, de nombreuses dépenses fiscales aux titres principal et subsidiaire (près d'une centaine) sont rattachées à la mission pour un coût estimé de 18,04Md€ dont 14,51 Md€ à titre principal. Enfin la mission bénéficie par les programmes 135 et 162 de montants de fonds de concours et d'attribution de produits non négligeables pour 482 M€ en AE dont 462 M€ au titre du p.135 et 20 M€ pour le p.162, et 565,5 M€ en CP dont 548,5 M€ au titre du p.135 et 17 M€ pour le p.162.

L'exécution 2018 pose à nouveau des questions de régularité budgétaire. Ainsi le respect du principe de spécialité budgétaire est mis en cause par les conditions d'accueil, de prise en charge et d'hébergement des personnes vulnérables. Celles-ci conduisent malgré les efforts entrepris de diagnostic et de clarification des périmètres d'intervention, à une porosité entre le programme 177, chargé de l'accueil dans les hébergements généraliste et d'urgence des personnes vulnérables et les programmes 303 et 104, plus spécifiquement dévolus à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cela intervient dans un contexte de crise migratoire qui pèse sur la trajectoire financière du programme 177 et à terme de nouveau sur sa soutenabilité. En effet si le rebasage du programme 177 en 2018 au niveau de l'exécution 2017 fait s'éloigner le risque de sous-budgétisation pointé antérieurement par la Cour, son exécution en AE/CP à quasi 100 % des crédits initiaux et complémentaires délégués traduit une tension budgétaire particulièrement forte. Celle-ci se fait jour dans un contexte de mobilisation des politiques publiques sur la mise en œuvre du plan Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme.

L'exécution 2018 s'illustre par la réalisation conforme à la trajectoire pluriannuelle et aux objectifs annuels fixés d'économies d'ampleur portées par le programme 109 « aides à l'accès au logement ». La diminution de la dotation initiale de ce programme de 1,2 Md€ entre 2017 et 2018 et en exécution de 1,16 Md€ (CP) met en lumière la correcte prévision du tendancier des recettes et des dépenses, le paramétrage réaliste des mesures d'économie et l'effectivité des rendements d'économie attendus. L'ouverture en loi de finances rectificative pour 2018 de 90 M€ de crédits frais nécessaires afin d'équilibrer la dotation budgétaire de l'État au FNAL représente 0,6 % de la dotation initiale du programme. L'augmentation possible, sous réserve de confirmation des chiffrages au premier semestre 2019, de la dette du FNAL vis-à-vis des régimes sociaux (304 M€ en 2018, 254 M€ en 2017, 258 M€ en 2016) appelle cependant à la vigilance s'agissant de la trajectoire d'équilibre et d'économies que doit réaliser ce programme jusqu'en 2020 notamment.

Le programme 135 se caractérise par la diminution importante de la dotation budgétaire initiale (-80,2 M€ en AE et -45,7 M€ en CP par rapport à la LFI 2017) et par une délégation de crédits extrabudgétaires largement majoritaires et en hausse (fonds de concours) mais au calendrier très tardif de rattachement. Cela ne participe pas d'une fluidité de gestion<sup>5</sup> et d'une régularité<sup>6</sup> de l'exécution budgétaire du programme 135 pourtant souhaitée depuis la création du FNAP en 2016. La consommation 2018 des crédits du programme 135 laisse apparaître la franche substitution, dans le cadre des « aides à la pierre », des crédits budgétaires par les financements en provenance des bailleurs sociaux et une réorientation marquée vers les projets de rénovation thermique des logements privés.

Les programmes relatifs à la politique des territoires se caractérisent par une gestion plus apaisée et des marges de manœuvre retrouvées bénéficiant concomitamment d'une baisse du taux de mise en réserve et d'une absence d'annulations massives de crédits alors qu'elles avaient émaillé la gestion 2017.

Les crédits du programme 147 (« politique de la ville ») hors financement du NPNRU sont stables alors que ceux du programme 112 (« impulsion et coordination des politiques d'aménagement du territoire ») sont en nette diminution après avoir bénéficié de mesures de transfert en 2017. À cette baisse s'ajoutent un phénomène de sous-consommation de crédits caractérisée en particulier sur les actions portant le pacte État-métropole et les contrats de ruralité et un important cumul de restes à payer qui nécessitera un pilotage plus fin permettant de mieux ajuster la programmation des crédits de paiement au calendrier de réalisation des actions du programme 112.

Le programme 147 se caractérise cette année encore par une dette accumulée vis-à-vis de l'ACOSS dans le cadre du dispositif d'exonération de cotisations sociales en ZFU<sup>7</sup> qui appelle à la vigilance.

Pour le programme 162 (« interventions territoriales de l'État »), se pose la question de la pertinence de son maintien et de sa compatibilité avec les principes budgétaires de la LOLF alors même que son périmètre se voit affecté de nouveaux domaines d'intervention territoriale.

Les cinq opérateurs de la mission ont été pour leur part en 2018 au cœur des priorités gouvernementales, concernés soit par la réforme du logement locatif social (ANCOLS, CGLLS), soit par la fixation d'objectifs ambitieux (FNAP, ANRU, ANAH), sans pour autant que des contrat

---

<sup>5</sup> Report des AE et CP des fonds de concours.

<sup>6</sup> Restes à payer et charges à payer.

<sup>7</sup> Zones franches urbaines.

d'objectifs et de performance aient été définis avec leurs tutelles (à l'exception de l'ANCOLS).

Enfin, parmi les fonds sans personnalité juridique relevant du champ de la mission, la gestion par la CGLLS du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement s'avère complexe et injustifiée. Quant au fonds d'urgence en faveur du logement, il se caractérise par sa lourdeur de gestion.

## Recommandations

La Cour avait formulé cinq recommandations au titre de l'exécution budgétaire 2017 de la mission « Égalité des territoires et logement ». La mise en œuvre est en cours de réalisation pour quatre d'entre elles et incomplète s'agissant de l'évaluation régulière des dépenses fiscales à la mission. À ce titre, et parce que l'analyse de l'exécution budgétaire 2018 le justifie, un renouvellement de ces recommandations (identifiées sous les numéros 2, 3, 4, 6 et 7 de la gestion 2018) est proposé. La Cour a également formulé dans le cadre de l'exécution budgétaire 2017 de la mission « Politique des territoires » quatre recommandations renouvelées pour deux d'entre elles, s'agissant de l'évaluation des dépenses fiscales et sociales relatives au dispositif ZFU et à l'amélioration du suivi des restes à payer du PEI Corse (identifiées sous les numéros 5 et 6). Les recommandations n°1 et 8 constituent des recommandations nouvelles. Le suivi détaillé de la mise en œuvre des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire pour 2017 figure en annexe n°2.

**Recommandation n° 1 (DGCS, DB) : Tirer parti des méthodes employées pour la prévision des dépenses « socle » de l'hébergement d'urgence, au profit des prévisions d'ouverture de places et de dépenses pour les « renforts hivernaux ».**

**Recommandation n° 2 (DHUP, CBCM) : sur l'action 1 du programme 135, poursuivre l'annulation des autorisations d'engagement pour lesquelles l'absence ou la faiblesse des mouvements n'est pas justifiée.**

**Recommandation n° 3 (DGCS, DGEF, DB) : Mesurer les effets de reports financiers croisés des programmes 104, 177 et 303 (places et montants) et prévoir par une estimation et une budgétisation sincères, le nombre de places en structures adéquates et les montants afférents.**

**Recommandation n° 4 (DGCS) : Mettre fin au phénomène de non engagement « au fil de l'eau » de la dépense du programme 177 par une délégation plus précoce des crédits, notamment aux BOP régionaux.**

**Recommandation n° 5 (CGET, DB) : Mettre en place une évaluation permettant de mieux appréhender le coût annuel des exonérations de charges sociales en ZFU.**

**Recommandation n° 6 (Secrétariat général du ministère de l'intérieur) : Maintenir le pilotage renforcé du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI Corse) afin d'améliorer les restes à payer.**

**Recommandation n° 7 (DHUP, CGET, DLF, DGFIP, DB) : Évaluer régulièrement les dépenses fiscales et sociales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficience paraissent insuffisantes ou non démontrées.**

**Recommandation n° 8 (DHUP, DB, DGCS) : Réintégrer au budget de l'État le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.**

---

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>12</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE</b> .....	<b>14</b>
1.1 La programmation initiale .....	14
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	32
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	46
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	67
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME</b> .....	<b>82</b>
2.1 Un programme 109 qui doit garder la maîtrise de sa trajectoire d'économies .....	82
2.2 Le programme 177 : la question de la spécialité budgétaire des programmes 177, 303 et 104 toujours d'actualité ainsi que celle de la régularité budgétaire.....	83
2.3 Un programme 135 fortement déconcentré qui finance une multitude de dispositifs disparates : un enjeu de pilotage et de simplification.....	87
2.4 Le programme 147 : la dette issue du dispositif ZFU demeure le principal sujet de préoccupation du programme.....	90
2.5 Programme 112 : Un poids toujours important des restes à payer et une programmation des crédits à améliorer.....	93
2.6 Programme 162 : un poids considérable des restes à payer..	95
<b>3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE</b> .....	<b>98</b>
3.1 Les dépenses fiscales.....	99
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	109
3.3 Les fonds sans personnalité juridique .....	119
3.4 Les programmes d'investissement d'avenir .....	124
3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période .....	125
3.6 L'analyse de la performance .....	127

## Introduction

La mission *Cohésion des territoires* comprend six programmes :

- le programme 109 – Aide à l'accès au logement, qui contribue au financement des aides au logement à travers la dotation d'équilibre au fonds national d'aide au logement (FNAL) ;
- le programme 177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, qui porte en particulier les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale ;
- le programme 135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat, qui porte notamment les aides à la pierre ;
- le programme 147 – Politique de la ville qui porte les dispositifs spécifiques qui ne sont pas financés par les crédits de droit commun ;
- le programme 112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire au travers notamment du financement des contrats de plan État-région et du fonds national d'aménagement et de développements du territoire ;
- le programme 162 – Interventions territoriales de l'État qui soutient des plans gouvernementaux sur des territoires spécifiques.

Cette nouvelle mission rassemble les programmes rattachés jusqu'en 2017 aux missions *Egalité des territoires et logement*<sup>8</sup> d'une part et *Politique des territoires* d'autre part. Elle couvre ainsi l'ensemble des politiques mises en œuvre en faveur du développement et de l'aménagement du territoire, du renouvellement urbain, de la solidarité entre les territoires, du logement et de l'habitat durable. Le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère des solidarités et de la santé ainsi que le ministère de l'intérieur participent conjointement aux actions déployées par l'intermédiaire de cette mission.

Cinquième mission en termes de crédits de paiement au projet de loi de finances pour 2018, la mission est également l'une des plus importantes contributrices aux économies structurelles budgétaires pour 2018-2022, permises par la réforme relative à l'accès au logement.

---

<sup>8</sup> À l'exception du programme 337.

La création de cette mission participe de la stabilisation d'un périmètre qui a pu varier par le passé. À titre d'illustration, le rattachement du programme 147 *Politique de la ville* a oscillé entre les deux précédentes missions.

La mission *Cohésion des territoires* se caractérise toutefois par une grande hétérogénéité des moyens d'intervention, des modalités de gestion et des finalités des outils (aides personnel au logement, aides à la pierre, subventions, contrats de partenariat tels que les pactes État-métropoles, les contrats de plan État-régions, les contrats de ville, les contrats de ruralité, etc.), ainsi que par des volumes et enjeux budgétaires très asymétriques. Le programme 109, du fait de son poids, influence ainsi la tendance globale de l'exécution budgétaire de la mission et peut empêcher d'avoir un examen plus fin des autres programmes. C'est pourquoi une analyse par programme est proposée dans le cadre de cette note afin de rendre compte de l'ensemble des actions qui participent à la mise en œuvre de la politique publique relative aux territoires et au logement.

S'agissant des catégories de dépenses, le programme 109, qui représente 83 % des dépenses de la mission, est constitué quasi exclusivement de dépenses de guichet. Le programme 177 se caractérise également par des dépenses pouvant être qualifiées d'obligatoires du fait du principe d'inconditionnalité de l'accueil des personnes en situation vulnérable. À l'inverse, les autres programmes de la mission (135, 147, 112, 162) sont majoritairement composés de dépenses discrétionnaires. Par ailleurs, la mission se distingue par la faiblesse de ses dépenses de fonctionnement et de celles de personnel. Cette faiblesse est accentuée en 2018 par le transfert du programme 337 vers le programme 217 qui porte les dépenses de personnel du ministère de la transition écologique et solidaire.

Enfin, les dépenses de la mission ont un calendrier de mise en œuvre qui diffère sensiblement selon les programmes : pluri annualité pour les programmes 135, 112 et 162 et dépenses annualisées pour le programme 109 et dans une moindre mesure pour le programme 177. La dimension pluriannuelle justifie d'ailleurs un point de vigilance s'agissant du niveau des reports, restes et charges à payer, avec une attention également sur les calendriers de rattachement des fonds de concours.

# 1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

## 1.1 La programmation initiale

Tableau n° 1 : Exécution 2018 en AE sur la mission  
Cohésion des territoires

En M€	Programme 109 AE	Programme 112 AE	Programme 135 AE	Programme 147 AE	Programme 162 AE	Programme 177 AE	Total mission AE
<b>LFI</b>	14 256,20	194,32	318,08	428,62	33,91	1 953,69	17 184,82
<b>LFR</b>	90,00	-5,24	-13,24	-12,33	-1,02	60,24	118,41
<b>Autres mouvements de crédits</b>							
Reports	0,01	1,16	23,68	0,13	1,35	64,63	90,97
dont fonds de concours		1,07	21,56	0,05	1,31		23,99
dont hors fonds de concours	0,01	0,09	2,12	0,09	0,04	64,63	66,98
Virements		0,06		-0,06			0,00
Transferts		0,18	-0,02	-15,59	5,20	-0,21	-10,45
Décrets d'avance							
Répartitions							
Annulations							
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>		7,43	440,51 <sup>9</sup>	0,25	20,00		897,45
<b>Total des crédits ouverts</b>	14 346,21	197,90	769,03	401,02	59,44	2 078,35	18 281,19
<b>Réserve en fin de gestion</b>	0,00	5,25	0,00	12,79	1,02	0,00	0,00
<b>( e ) = ( a ) + ( b ) - ( c ) - ( d )</b>							
Gel initial ( a )	427,69	5,25		12,36	1,02	58,61	
Surgels ( b )				0,43		38,38	
Dégels en gestion ( c )	427,69					96,99	
Annulation de crédits gelés ( d )							
<b>Crédits disponibles</b>	14 346,21	197,90	769,03	401,02	59,44	2 078,35	18 281,19
<b>Crédits consommés</b>	14 346,21	152,17	745,13 <sup>10</sup>	400,16	49,19	2 075,21	17 716,96

Sources : Cour des comptes, retraitement avec les données DHUP-CHORUS

<sup>9</sup> Ce montant ne tient pas compte des AE qui ont été bloquées en gestion (382,8 M€) et qui seront annulées en loi de règlement 2018.

<sup>10</sup> Les données CHORUS indiquent un niveau de consommation d'AE de 694,01 M€. Il s'agit d'un montant de consommation brute qui ne tient pas compte des retraits d'engagement effectués en 2018 (228,7 M€) dont 177,5 M€ ont été recyclés puisqu'intervenant sur un exercice non-antérieur (soit + 51,1 M€).

**Tableau n° 2 : Exécution 2018 en CP sur la mission  
Cohésion des territoires**

En M€	Programme 109 CP	Programme 112 CP	Programme 135 CP	Programme 147 CP	Programme 162 CP	Programme 177 CP	Total mission CP
<b>LFI</b>	14 256,20	253,23	308,08	428,62	27,31	1 953,69	17 227,14
<b>LFR</b>	90,00	-7,01	-9,44	-12,33	-0,82	60,24	120,64
<b>Autres mouvements de crédits</b>							0,00
Reports	0,02	6,48	109,21	0,50	20,06	96,22	232,50
<i>dont fonds de concours</i>		1,32	107,95	0,05	20,00		129,31
<i>dont hors fonds de concours</i>	0,02	5,17	1,26	0,45	0,06	96,22	103,19
Virements		0,06		-0,06			0,00
Transferts		0,18	-0,02	-15,59	5,20	-0,21	-10,45
Décrets d'avance							
Répartitions							
Annulations							
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>		7,43	440,51	0,25	17,00		465,19
<b>Total des crédits ouverts</b>	14 346,22	260,38	848,33	401,39	68,75	2 109,94	18 035,01
<b>Réserve en fin de gestion ( e ) = ( a ) + ( b ) - ( c ) - ( d )</b>	0,00	7,02	0,00	12,79	0,82	0,00	20,62
Gel initial ( a )	427,69	7,02		12,36	0,82	58,61	506,49
Surgels ( b )				0,43		38,38	38,81
Dégels en gestion ( c )	427,69					96,99	524,68
Annulation de crédits gelés ( d )							
<b>Crédits disponibles</b>	14 346,22	260,38	848,33	401,39	68,75	2 109,94	18 035,01
<b>Crédits consommés</b>	14 346,22	240,41	684,96 <sup>11</sup>	399,20	55,72	2 099,47	17 825,97

*Sources : Cour des comptes, retraitement avec les données DHUP-CHORUS*

<sup>11</sup> Le montant des crédits consommés du P135 contient *de facto* un « double compte », puisqu'il comptabilise deux fois la participation de l'État au financement des aides à la pierre (38,8 M€), une fois au titre du versement de la participation de l'État au budget du FNAP, et une fois au titre du montant de fond de concours versé par le FNAP au programme 135 pour exécution.

Il est à noter que la mission Cohésion des territoires a fait l'objet, lors de la discussion parlementaire du PLF pour 2018, d'une majoration de 240 000 € en AE/CP de crédits de personnel au titre du coût prévisionnel de compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG)<sup>12</sup>, ainsi que d'une minoration de 7,24 M€ en AE/CP afin de gager par des économies complémentaires l'ensemble des nouvelles dépenses budgétaires<sup>13</sup>. Les programmes 109 et 177 de la mission n'ont pas été concernés par ces deux mouvements.

### **1.1.1 Le programme 109 : une budgétisation très ajustée à la baisse**

La détermination de la programmation en 2018 du programme 109 a été dépendante, comme les années précédentes, des prévisions d'évolution des aides personnelles au logement dont la part budgétaire se loge dans l'action 1 du programme. Les crédits budgétaires représentent en effet 14,25 Md€ (AE=CP) soit 99,87 % des crédits ouverts en LFI 2018 et sont en baisse de 1,2 Md€ soit -7,8 %. L'avis du CBCM en date du 12 février 2018 fait état d'un avis favorable avec réserves sur le BOP central « APL » considérant que la réforme des aides personnelles au logement marque profondément le programme et qu'elle doit conduire à réaliser une des économies majeures contenues dans la loi de finances pour 2018 et dans la programmation budgétaire des années 2018-2022. Les crédits disponibles sont alors de 13,828 Md€ tenant compte de la réserve de précaution de 427,69 M€ (3 % mis en réserve de la LFI). Les actions 2 et 3 du programme ont été dotées de crédits à hauteur de 8,2 M€ et 9,8 M€ en AE=CP afin d'apporter un financement aux associations œuvrant dans le domaine du logement, principalement l'ANIL et la garantie des risques locatifs (GRL<sup>14</sup>) apportées aux locataires dont le taux d'effort est supérieur aux critères habituellement retenus par les bailleurs du parc privé. Ces montants s'inscrivent en augmentation de 0,2 M€ et 0,7 M€. Le dispositif GRL est en extinction et l'État n'intervient plus que pour les contrats encore en cours d'exécution (impayés en cours par exemple). La convention quinquennale État-UESL du 2 décembre 2014 prévoit son remplacement par le dispositif de sécurisation Visale géré et financé par Action logement. Le dispositif vise initialement les jeunes –hors étudiants, les salaires entrant dans un emploi et les ménages logés par un organisme d'intermédiation locative. Depuis une nouvelle convention signée entre

<sup>12</sup> Soit +192 000 € sur le programme 112 et +48 000 € sur le programme 147.

<sup>13</sup> Soit -3,48 M€ sur le programme 135 ; -1,84 M€ sur le programme 112 ; -91 535 € sur le programme 162 ; -1,83 M€ sur le programme 147.

<sup>14</sup> Dispositif fermé de compensations financières à Action logement.

l'État et Action logement le 16 janvier 2018, le dispositif est étendu aux étudiants, aux titulaires d'un bail mobilité, aux salariés de plus de 30 ans confrontés à un évènement exceptionnel et aux salariés en mutation professionnelle.

Par le biais de l'action 1, le programme 109 comprend depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'intégralité du financement des aides personnelles au logement (APL<sup>15</sup>, ALF<sup>16</sup> et ALS<sup>17</sup>). L'action 1 du programme se compose de la dotation budgétaire d'équilibre versée par l'État au FNAL<sup>18</sup>, lequel rembourse aux organismes de sécurité sociale le montant des allocations logement toujours versées par les CAF<sup>19</sup> et les MSA mais désormais « rebudgétisées ». Cette dotation budgétaire équilibre le FNAL également alimenté par les cotisations des employeurs et des taxes affectées.

En 2018, la programmation initiale du programme 109 prévoyait 13,556 Md€ augmenté d'un amendement parlementaire (amendement II717-Sénat du 6 décembre 2017 destiné à l'équilibre du FNAL) de 700 M€ portant le montant de la LFI à 14,25 Md€ en AE=CP.

Les prévisions ayant servi à la dotation du programme 109 au titre du PLF 2018 ont été réalisées par la DHUP à partir d'une modélisation pluriannuelle propre à la direction, en se fondant sur les données transmises par la CNAF à l'été 2017.

La budgétisation initiale du programme 109 est calibrée de façon à permettre l'équilibre du FNAL en ce qui concerne les dépenses relatives aux prestations de l'exercice considéré. À ce titre, la dette à résorber du FNAL vis-vis des organismes payeurs, qui s'établissait à 254 M€ fin 2017, n'est pas prise en compte. Les éventuels besoins de financement complémentaires, notamment pour résorber toute ou partie de la dette du

---

<sup>15</sup> Aides personnelles au logement.

<sup>16</sup> Allocation de logement à caractère familial.

<sup>17</sup> Allocation de logement à caractère social.

<sup>18</sup> La dotation du FNAL est conformément à l'article L.351-7 du code de la construction et de l'habitat alimentée par le produit de la cotisation des employeurs prévue à l'article L.834-1 du code de la sécurité sociale, le produit sur la surtaxe des plus-values immobilières mentionnées à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts dans la limite d'un plafond de 45M€ inscrit en Loi de finances, une fraction de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les surfaces annexées à ces catégories de locaux (limitée à 116M€).

<sup>19</sup> Conventions de 2016 en FNAL, ACOSS et CNAF d'une part et entre FNAL et CCMSA d'autre part, modifiées en 2018 et fixant les dates et le nombre des acomptes versés du FNAL aux caisses de février à novembre. L'avenant de 2018 aux conventions de 2016 indique que la dette éventuelle n'est pas apurée par les crédits ouverts en LFI et que seuls les crédits excédant les dépenses de l'année peuvent l'apurer.

FNAL vis-à-vis de l'ACOSS, font l'objet d'une demande d'ouverture de crédit en LFR et sont arbitrés dans le cadre de la réflexion globale sur la dette État/Sécurité Sociale.

Le tableau ci-après donne les prévisions telles qu'elles ont été retenues pour l'établissement du PAP 2018 ainsi que les prévisions effectuées par la CNAF pour les prestations 2018<sup>20</sup>.

**Tableau n° 3 : Les prévisions et les financements des aides personnelles au logement en 2018**

	En M€	PAP 2018 (PLF)	Prévisions CNAF 2018 (régime agricole inclus) octobre 2017
<i>Prévisions sur les prestations</i>	APL	6 854	8 533
	ALS	5 012	5 135
	ALF	4 247	4 336
<i>frais de gestion</i>	2%	322	360
<i>Charges du FNAL</i>	Prestations + frais de gestions	16 435	18 365
<i>Recettes</i>	Recettes employeurs	-2 738	
	Taxe sur les bureaux	-116	
	Surtaxe sur les plus-values-immobilières	-43	
<i>Besoins budgétaires</i>		13 538	

Sources : DHUP

Le très fort écart entre les prévisions établies lors du PAP 2018 et celle de la CNAF, notamment au niveau des aides personnalisées au logement, est dû à la non prise en compte dans le document de la CNAF de plusieurs réformes produisant leurs effets en 2018 et dont les incidences financières sont majeures.

Plusieurs économies d'ampleur ont en effet été prises en compte pour l'élaboration des prévisions destinées à calibrer la dotation du programme 109 pour 2018, et en particulier :

- la réduction de loyer de solidarité (RLS) : la RLS a été mise en place au 1<sup>er</sup> février en 2018 dans le parc social au bénéfice des locataires les plus fragiles, avec un rendement budgétaire

<sup>20</sup> Note n°2017-134 DSPA transmise à la DHUP en octobre 2017.

prévisionnel de 800 M€ pour l'année 2018. Ce montant était initialement évalué à 1 500 M€ dans le PAP, l'amendement II-717 du Sénat a en effet augmenté les crédits du programme de 700 M€ afin de diminuer d'autant le rendement de cette mesure;

- l'extension en année pleine de la mesure de réduction de 5€ appliquées aux aides personnelles au logement, pour un rendement budgétaire prévisionnel de 392 M€ ;
- le gel des paramètres de dépenses et de ressources : l'IRL<sup>21</sup> et l'IPC<sup>22</sup> sont utilisés pour indexer les paramètres représentatifs de la dépense (IRL) et les paramètres représentatifs des ressources (IPC hors tabac N-2) dans les barèmes des aides au logement. Le rendement attendu de ce gel a été évalué à 92 M€ ;
- l'extinction de l'APL accession : la mise en extinction de l'aide personnelle au logement pour les accédants à la propriété à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le rendement de la mesure a été évalué à hauteur de 45 M€<sup>23</sup> pour l'année 2018 ;
- le renforcement de la lutte contre la fraude pour un rendement attendu de 48 M€.

Par ailleurs, la budgétisation initiale du programme a tenu compte de plusieurs mesures d'économie et de régulation adoptées précédemment, visant à contenir le montant des aides au logement, et notamment celles relatives au barème des aides mises en place dans le cadre de la loi de finances pour 2016 et par une mesure réglementaire datant de 2014 :

- la prise en compte du patrimoine dans les ressources des allocataires ;
- la dégressivité de l'aide pour les niveaux de loyers excessifs ;
- la troncature à l'euro inférieur de prestations ;
- l'application du décret n°2017-1739 du 29 décembre 2014 relatif au calcul des aides personnelles au logement. Ce dernier a modifié la méthode de revalorisation du paramètre « R0 » du barème unifié applicable aux ménages locataires (hors foyer). Ce paramètre établit un seuil au-delà duquel l'aide versée aux ménages devient dégressive en fonction de ses revenus pour un rendement entre

---

<sup>21</sup> Indice de référence des loyers.

<sup>22</sup> Indice des prix à la consommation.

<sup>23</sup> Une dérogation reporte cette extinction au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les ménages qui accéderaient dans l'ancien en zone III à l'aide d'un prêt conventionné à l'APL.

2017 et 2018 de 148 M€, inférieur au différentiel entre 2016 et 2017 qui s'établissait à 210 M€.

S'agissant des recettes du FNAL, il est prévu :

- 2 738 M€ de cotisations employeurs, prévisions fournies par la direction du Budget qui s'appuyait sur une hypothèse d'augmentation de la masse salariale en 2018 qui s'est vérifiée<sup>24</sup> ;
- une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux a été nouvellement affectée au FNAL dès 2017<sup>25</sup>, dans la limite d'un plafond de 116 M€ ;
- la surtaxe sur les plus-values immobilières a été appliquée pour un montant plafonné à 43M€.

Au regard de ces prévisions, le PAP 2018 prévoit un équilibre entre charges et ressources du FNAL établi à hauteur de 16,435 Md€. Le besoin en dotation d'équilibre de l'État est évalué dans le PAP à 13,538Md€, montant en baisse de 2 Md€ par rapport à l'exécution 2017 (15,5 Md€). L'amendement II-717 du Sénat conduit à augmenter de 700 M€ ces différents montants : l'équilibre entre charges et ressources du FNAL est établi à 17,135 Md€ en LFI, le besoin en dotation d'équilibre est évalué à 14,238 M€, soit une baisse de 1,3 Md€ par rapport à l'exécution 2017.

### **1.1.2 Le programme 177 : un effort de rebasage suffisant contrebalancé par la dynamique de certaines dépenses non maitrisables**

Concernant le programme 177, la dotation initiale en loi de Finances est de 1,95 Md€ en AE=CP atteignant à 10 M€ près l'exécution en CP de l'année précédente (1,96 Md€) à défaut de l'atteindre pour les AE (2,07 Md€ en 2017) et alors même que le caractère dynamique de ces dépenses est connu. À périmètre constant sans prise en compte de mesures nouvelles ou d'économie, le tendancier voté du programme 177 s'élevait à

---

<sup>24</sup>Concernant la diminution du nombre de chômeurs, l'ensemble des données nécessaires à cette appréciation ne sont pas disponibles à ce jour. Néanmoins les données provisoires de l'INSEE<sup>24</sup> au troisième trimestre 2018 ne font pas état d'une diminution du nombre de chômeurs. Ainsi, au 3<sup>ème</sup> trimestre 2018, la France comptait 5 649 600 chômeurs contre 5 616 500 au troisième trimestre 2017.<sup>24</sup>Concernant le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement, les données de la CNAF et de la CCMSA ne sont pas disponibles à ce jour.

<sup>25</sup> En application de l'article 36 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

1 867 M€. La demande portée par le responsable de programme lors de la conférence de budgétisation s'élevait à 2 013,3 M€ en AE et 2 036,3 M€ en CP (tendancier hors mesures nouvelles et d'économies).

Doit être souligné l'effort de budgétisation calibrée par rapport à la LFI 2017 qui elle-même avait déjà porté un effort substantiel de rebasage. Toutefois, il demeure insuffisant pour assurer le financement des dépenses de veille sociale et d'hébergement d'urgence qui connaissent une progression récurrente sous l'effet des annonces gouvernementales.

Cette progression des crédits résulte à la fois de décisions politiques découlant du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (création de places d'hébergement, fin de la « gestion au thermomètre », de l'élargissement du principe d'accueil inconditionnel par la loi ALUR) mais aussi des effets de pression des demandes sur le parc d'hébergement d'urgence. Cette pression est la conséquence de l'accentuation des situations de précarité et des flux migratoires intra et extracommunautaires, ainsi que des besoins de prise en charge de familles avec des enfants en bas âge. Cette situation se répercute sur l'ensemble des dispositifs financés par le programme 177. Cela résulte principalement de la nature même du programme qui est destiné à l'accueil et à l'hébergement inconditionnel de toutes les personnes en situation de détresse quel que soit leur statut<sup>26</sup>, avec des enjeux tels que la gestion des migrants évacués de campements illicites.

La programmation 2018 s'est orientée ainsi sur :

- la stabilisation du parc d'hébergement d'urgence et son recentrage sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse ;
- le développement du logement adapté avec des objectifs ambitieux sur cinq ans dans l'intermédiation locative, dans le parc privé (+ 40 000 places) et pour la création de places en pensions de famille (+ 10 000 places) ;
- le renforcement de l'accompagnement social des personnes vers et dans le logement pour permettre l'accès et le maintien des personnes dans le logement.

L'effort de calibrage se traduit par une augmentation des crédits accordés à ce programme entre les LFI 2017 et 2018 de 212 M€ en AE=CP soit +12,2 %. L'avis du CBCM du 8 février 2018 établit à 1895,08 Md€ le montant de la programmation 2018, ce qui correspond au montant de la LFI 2018 auquel est soustrait la mise en réserve de crédits à hauteur de 3 %

---

<sup>26</sup> En vertu des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

en 2018 contre 8 % en 2017 soit 58,61 M€<sup>27</sup>. Par ailleurs, les reports<sup>28</sup> hors fonds de concours de 64,63 M€ en AE et 96,22 M€ en CP portent les crédits disponibles du programme à 2,078 Md€ en AE et 2,10 Md€ en CP. L'ouverture en loi de finances rectificative pour 2018 de 60,23 M€ en AE=CP témoigne de l'effort qu'il reste encore à réaliser.

La prévision d'exécution 2018, présentée en début de gestion dans le cadre du compte rendu d'exécution d'avril 2018, à hauteur de 2 057,1 M€ en AE et 2 088,7 M€ en CP est légèrement inférieure à l'exécution constatée en 2018 de respectivement 18,1 M€ et 10,7 M€.

Un gel de crédits est intervenu dès le 4 avril 2018 par tamponné n° 5 (38 381 643 € en AE=CP). Par ailleurs, le programme a connu un prélèvement le 25 avril 2018 vers le programme 138 d'un montant de 35 694 € en AE=CP pour le financement des « assises des outre-mer ». Cela constitue avec le financement d'une campagne de Solibail une partie du montant du transfert de 212 602 € en AE=CP. Les crédits seront par ailleurs intégralement dégelés comme détaillés *infra*.

*In fine*, si les crédits de la LFR 2018 sont intégrés, l'exécution 2018 s'élève à 2 075,2 M€ en AE et 2 099,4 M€ en CP.

L'effort de rebasage du programme s'est accompagné en 2018 d'une nouvelle modalité de répartition entre BOP régionaux. Ce sont les exécuteurs à plus de 90 % en AE/CP de l'enveloppe de crédits disponibles du programme 177. Auparavant la répartition des crédits entre BOP intégrait une convergence des niveaux de financement entre les régions en utilisant plusieurs critères (le poids du parc AHI<sup>29</sup>, les demandes d'asile, le nombre de bénéficiaires du RSA<sup>30</sup> et les décisions DALO<sup>31</sup> favorables). Cette année et à l'initiative du responsable de programme, une nouvelle modalité de répartition a été actée consistant à pourvoir les régions à l'euro prêt en fonction de leur besoin constaté au 31 décembre 2017. Cette démarche vise à mettre fin à la sous-budgétisation des BOPR et à responsabiliser les RBOP sur la gestion de leur crédit dans un contexte de marge nouvelle et exceptionnelle rendue par l'abaissement du taux de mise en réserve et l'absence de décret d'annulation.

---

<sup>27</sup> Mise en réserve répartie de la manière suivante : action 11 : 1,5 M€ ; action 12 : 56,8 M€ et action 14 : 0,27 M€. Cf. *infra*.

<sup>28</sup> Arrêté du 26 mars 2018 portant report de crédits essentiellement issus de la LFR 2017 et qui ont fait l'objet d'un surgel.

<sup>29</sup> Accueil, hébergement, insertion.

<sup>30</sup> Revenu de solidarité active.

<sup>31</sup> Droit au logement opposable.

### **1.1.3 Un programme 135 marqué par une baisse de la contribution de l'État aux aides à la pierre et une nouvelle contribution à la rénovation thermique des logements privés**

Le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » regroupe les crédits de diverses actions relatives au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement<sup>32</sup>. Ce regroupement de différents dispositifs aux dépenses très majoritairement discrétionnaires, a pour conséquence l'absence de « tendancier » global. La programmation des crédits s'effectue principalement sur la base de la consommation connue de l'exercice précédent, à laquelle sont imputées les dépenses nouvelles et les économies envisagées.

En 2018, la programmation initiale du programme se caractérise par une baisse des crédits budgétaires votés par rapport à la programmation initiale 2017 (-20,2 % en AE, soit -80,7 M€ ; -12,8 % en CP, soit -45,1 M€).

Cette diminution globale masque des disparités par action. Les actions qui enregistrent une baisse importante de leurs crédits sont les actions 1 « construction locative et amélioration du parc » et 7 « urbanisme et aménagement ». L'action 1 voit ses crédits passer de 204,8 M€ d'AE en programmation initiale 2017 à 61,8 M€ d'AE en 2018. Cette baisse concerne principalement les aides à la pierre avec une participation de l'État au fonds national des aides à la pierre (FNAP) de 38,8 M€<sup>33</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, les aides à la pierre de l'État et des bailleurs sociaux sont centralisées au sein du FNAP, lequel les réalloue au programme 135 sous

---

<sup>32</sup> Développement et amélioration du parc locatif social, accueil des gens du voyage, soutien à l'accession sociale à la propriété, lutte contre l'habitat indigne (entre autre diagnostics et contrôles après travaux, travaux d'office et hébergement ou relogement des occupants en cas de défaillance des propriétaires), contentieux de l'habitat et de l'urbanisme, qualité de la construction, rénovation thermique des logements privés, financement des observatoires des loyers, des commissions de médiation DALO, du développement d'applications informatiques nationales, actions d'urbanisme et d'aménagement avec notamment le plan ville durable, ...

<sup>33</sup> En 2017, sur une contribution de l'État fixée en programmation initiale à 180,2 M€, la contribution effective s'est finalement élevée à 84 M€ (-96 M€), annulation décidée en cours d'année 2017 pour cause de mesures d'économies. Cette tendance à la baisse se confirme en 2019, la LFI pour 2019 n'ayant prévu aucun versement de crédits budgétaires au FNAP.

la forme de quatre fonds de concours<sup>34</sup>, pour exécution par les services déconcentrés du ministère chargé du logement<sup>35</sup>. L'année 2018 confirme la part prépondérante des fonds issus des bailleurs sociaux dans le financement des aides à la pierre, via le FNAP qui prévoyait un versement de 486,7 M€ en AE=CP en 2018 au titre de l'action 1<sup>36</sup>. Avec cet apport conséquent de fonds de concours, le financement du logement locatif social représente la plus grande part des crédits alloués au programme 135 (environ 65 % de la totalité du programme).

L'action 7 voit, pour sa part, ses crédits baisser sous l'effet de la disparition du dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logement (appelée aide aux « maires bâtisseurs »)<sup>37</sup>. Il est à noter que malgré cette baisse globale de l'action 7, celle-ci a malgré tout bénéficié de crédits supplémentaires en 2018 provenant d'une part de la création d'une nouvelle mesure au titre de l'urbanisme opérationnel à hauteur de 14,9 M€<sup>38</sup> visant à accompagner la mise en œuvre de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), et d'autre part d'un accompagnement renforcé du plan ville durable à hauteur d'environ 1 M€.

S'agissant des augmentations de crédits ouverts sur le programme 135, elles ont principalement concerné l'action 4. En effet, la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait le financement d'une mesure nouvelle relative à la rénovation thermique des logements privés, avec une contribution de 110 M€ du programme 135 à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), au titre du Grand Plan d'Investissement. Ce financement vise à conforter le programme « Habiter Mieux »<sup>39</sup> en permettant à l'ANAH de financer la rénovation de 75 000 logements par

---

<sup>34</sup> Les quatre fonds de concours sont les restes à payer (opérations lancées avant 2016, date de création du FNAP) ; les opérations nouvelles ; les actions d'accompagnement ; les logements très sociaux dits PLAI adaptés et les intermédiations locatives.

<sup>35</sup> Les DREAL sont les RBOP délégués du programme 135. Elles répartissent les crédits d'aides à la pierre entre les territoires de gestion, qu'il s'agisse des DDT(M) ou des EPCI et départements ayant opté pour la délégation des aides à la pierre.

<sup>36</sup> Correspondant au budget initial 2018 voté par le FNAP le 15 décembre 2017.

<sup>37</sup> En 2017, la LFI prévoyait 70 M€ en AE et 24,4 M€ en CP au titre de cette aide. Suite aux annulations de crédits et dès lors à la suspension de ce dispositif en 2017, la consommation ne s'est finalement établie qu'à 0,83 M€ en AE et 17,46 M€ en CP. En 2018, seuls 66 792 € en AE=CP, ont été consommés afin d'effectuer le versement de cette aide suite à des contentieux.

<sup>38</sup> Financement de grandes opérations d'urbanisme (GOU) et de projets partenariaux d'aménagement (PPA).

<sup>39</sup> *Le programme Habiter mieux de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)*, Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, Février 2018.

an au titre de la précarité énergétique, malgré l'extinction du Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique (FART).

Enfin, les crédits ouverts en LFI 2018 diffèrent en AE/CP d'un montant de 10 M€. Cet écart de budgétisation significatif s'explique par l'ouverture d'une enveloppe de 10 M€ affectés par amendement parlementaire en AE sur l'action 1 au titre de la rénovation des habitations de l'ancien bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais. Cette ouverture d'AE n'a pas été accompagnée d'une ouverture de CP correspondants, le besoin en CP n'ayant pas été identifié au stade du vote de la LFI 2018.

#### **1.1.4 Le programme 147 : une programmation qui, en dehors du financement du NPNRU, reste sur des volumes de crédits proches de l'exercice précédent**

Les crédits ouverts en LFI en 2018 sont de 428,6 M€ en AE/CP, dont 20 M€ en AE/CP de crédits relatifs aux dépenses de personnel. Les crédits inscrits en 2017 étaient de 514,4 M€ en AE et 429,4 M€ en CP. Le niveau reste constant en CP. Pour ce qui est des AE, l'analyse de la baisse doit tenir compte du fait que la LFI 2017 intégrait 100 M€ en AE pour le financement du Nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU). Ils ont été entièrement annulés par le décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017. En neutralisant les variations de la programmation des crédits liées à ce seul dispositif, les crédits ouverts en LFI 2018 sont d'un niveau proche de 2017.

Les importantes annulations de crédits suite au décret d'avance susmentionné (130 M€ en AE et 46,51 M€ en CP), n'ont donc pas eu d'impact significatif au niveau global sur la programmation 2018 même si des ajustements ont eu lieu par catégories d'actions.

**Tableau n° 4 : Programmation initiale des crédits 2018 des principaux dispositifs du programme 147**

<i>En M€</i>	LFI 2017		LFI 2018	
	AE	CP	AE	CP
<i>Contrat de ville</i>	199,2	199,2	208,4	208,4
<i>Réussite éducative</i>	77,3	77,3	68,1	68,2
<i>Adultes relais</i>	66,2	66,2	64	64
<i>EPIDE</i>	28,8	28,8	28,8	28,8
<i>Exonération ZFU</i>	19,7	19,7	21,5	21,5
<i>NPNRU</i>	100	15	15	15

*Sources : CGET*

Le CBCM a émis un avis favorable à la programmation assorti de trois réserves.

La première concerne l'augmentation de la dette liée à l'exonération de charges sociales en ZFU sans couverture budgétaire. La dette s'établissait à 36,66 M€ fin 2017. Cette réserve est d'autant plus justifiée que le montant des crédits ouverts en LFI (21,5 M€), bien que supérieur de 1,8 M€ à celui de 2017, n'a, non seulement, pas pu permettre d'apurer la dette mais s'est en outre avéré insuffisant pour couvrir les dépenses de l'exercice. Les estimations qui ont servi de base à la LFI, réalisées par l'ACOSS, ont, comme les années précédentes, été régulièrement révisées à la hausse au cours de l'exercice (31.92 M€ revalorisés en janvier 2019), ce qui a nécessité des mouvements de crédits pour résorber le déficit prévisionnel de près de 10 M€ (cf. point 2.4).

La seconde réserve du CBCM porte sur le dispositif adulte-relais<sup>40</sup>. Le contrat adultes-relais permet à des personnes résidant dans les quartiers prioritaires et éloignées de l'emploi d'assurer des missions de médiation de proximité. L'employeur perçoit une aide forfaitaire de l'État qui lui est versée par l'agence de services et de paiement (ASP). Les modalités de mises en œuvre de ce dispositif s'avèrent dans les faits complexes et nécessitent un pilotage resserré avec l'ASP. Ce dispositif en sous-exécution régulière ces dernières années, a été ajusté à la baisse. Le

<sup>40</sup> Le contrat adultes-relais permet à des personnes résidant dans des quartiers prioritaires et éloignées de l'emploi d'assurer des missions de médiation sociale et culturelle de proximité, dans le cadre d'un contrat d'insertion.

montant inscrit en LFI était de 64 M€ en 2018, soit une baisse de 2,2 M€ par rapport à l'exercice précédent.

La dernière réserve tient à la difficulté d'évaluer le degré de contraintes lié à la mise en œuvre du NPNRU. Il est vrai qu'il y a eu pendant quelques temps une forme d'incertitude quant au niveau d'engagement financier de l'État sur ce projet, que les annulations de crédits de 2017 n'ont fait que renforcer. L'engagement financier de l'État dans le cadre du nouveau projet de rénovation urbaine sur la période 2018-2022 a depuis été clarifié<sup>41</sup>. 15 M€ en AE/CP ont ainsi été inscrits en LFI 2018. Pour autant, la question de la visibilité sur le calendrier de réalisation du projet demeure. Fin 2018, la signature des protocoles de préfiguration n'était pas encore terminée<sup>42</sup>.

### **1.1.5 Programme 112 : un budget en baisse très nette sur les engagements**

Les crédits d'engagement, ouverts au titre du programme 112, s'élèvent à 194 M€ (dont 20 M€ de crédits de titre 2), soit une baisse significative par rapport à l'exercice précédent. L'année 2017 se caractérisait en effet par un niveau historiquement élevé d'AE (452 M€ en LFI, +115 % par rapport à 2016). Ce surcroît de crédits s'expliquait principalement par des mesures de périmètres en provenance du programme 119<sup>43</sup> dont le but était de contribuer au lancement des contrats de ruralité et des Pactes État-métropoles.

Après une importante consommation d'AE en 2017 pour lancer ces deux dispositifs (212 M€ pour le contrat de ruralité et 30 M€ pour les pactes État-métropoles), le programme 112 ne compte plus aucune AE sur ces deux actions. À compter de 2018, le programme 112 n'est plus le support budgétaire pour le lancement de nouveaux projets se rapportant à ces dispositifs. Il continue en revanche à prendre en charge les CP se rapportant aux engagements lancés par le programme en 2017.

Le volume de CP ouverts au titre de l'exercice s'établit quant à lui à 253 M€ (dont 20 M€ de crédits de titre 2). La légère hausse par rapport à l'exercice précédent (247,58 M€ en 2017) s'explique en partie par la montée en puissance des deux dispositifs précédemment cités.

---

<sup>41</sup> Une convention quinquennale entre l'État et Action logement a été signée en janvier 2018. Elle fixe les engagements respectifs sur la période 2018-2022.

<sup>42</sup> Six protocoles sur des quartiers d'intérêt national et quatre sur les quartiers d'intérêt régional n'étaient pas encore signés.

<sup>43</sup> Programme 119 : concours financiers aux collectivités locales.

Dans une logique de financement pluriannuelle, les CP ouverts en 2018 au titre des contrats de ruralité et des pactes État-métropoles poursuivent ainsi leur augmentation, de manière à ce que les paiements viennent couvrir les engagements souscrits en 2017. Les CP du dispositif de contrat de ruralité passent ainsi de 25,5 M€ à 43,6 M€ en CP et ceux des pactes État-métropoles de 4,2 M€ à 15 M€.

Si la montée en puissance des CP est cohérente avec la nature des projets concernés, l'appréhension des calendriers de réalisation des engagements auxquels ils se rapportent s'avère complexe. 5,16 M€ de CP ont ainsi été reportés du précédent exercice principalement du fait de l'absence de maturité de nombreux projets (contrats de ruralité et pactes État métropole) pour lesquels un besoin de paiement était identifié dès 2017<sup>44</sup>. Aussi, l'augmentation globale de 30 M€ de CP pour ces deux actions pouvait poser question dès la programmation.

Il est par ailleurs intéressant de noter qu'en dépit des importantes annulations intervenues en 2017, un volume non négligeable de CP a été reporté en 2018. Le décret d'avance de juillet 2017 aurait ainsi pu prévoir des annulations de crédits plus importantes que celles qui ont pu être réalisées au titre de ce programme.

**Tableau n° 5 : Programmation initiale des crédits 2018 des principaux dispositifs du programme 112**

<i>En M€</i>	LFI 2017		LFI 2018	
	AE	CP	AE	CP
<i>Engagements territoriaux FNADT-CPER</i>	128	101	121	102
<i>Prime à l'aménagement du territoire</i>	20	19	15	20,7
<i>Contrats de ruralité</i>	212	25,5	0	44,2
<i>Pacte État métropole</i>	30	4,2	0	15,2
<i>Services publics (dont MSAP)<sup>45</sup></i>	7,9	10,3	10,7	12,3

Sources CGET

<sup>44</sup> En 2017 moins de 30 % des CP ouverts au titre des contrats de ruralité avaient été consommés.

<sup>45</sup> Ce montant s'entend hors financements du fonds de concours dont bénéficie les maisons de service public.

La programmation 2018 a fait l'objet de mesures de transfert. Les deux principales étaient destinées au programme 129 « *Coordination du travail gouvernemental* »<sup>46</sup> :

- un transfert de 4,1 M€ en CP de crédits immobiliers dans le cadre du regroupement sur le site de Ségur des services du CGET ;
- un transfert de 399 839 € en AE et CP au titre de la mutualisation des fonctions support dans le cadre du projet de regroupement sur le site Ségur Fontenoy.

Enfin, compte tenu du montant important des restes à payer cumulés du programme (516,45 M€ au 31 décembre 2017), leur prise en compte constitue un point d'attention dans l'examen de la programmation. Sur ce plan, le CBCM estime que la soutenabilité du programme est assurée. Il recommande toutefois une vigilance particulière sur cette question dans le cadre du pilotage annuel des crédits.

Il est à noter que les CP ouverts en LFI étant supérieurs de près de 60 M€ aux AE induisent dans la construction même du budget initial une baisse mécanique des restes à payer au cours de l'exercice.

### **1.1.6 Programme 162 : une forte augmentation des AE qui ne s'explique pas par des mesures de périmètre**

Mis en place pour répondre à des situations exceptionnelles, le programme d'Interventions territoriales de l'État (PITE), est dérogoire à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : il regroupe des actions de nature différente, financées par un prélèvement « en base » sur les programmes contributeurs d'autres ministères et qui ne font l'objet d'aucune fongibilité. Les actions inscrites dans ce programme

---

<sup>46</sup> Les autres mesures de périmètre portent sur 78 533 € en AE et CP au titre de la Délégation à la langue française pour la cohésion sociale à destination du programme 129 « *Coordination du travail gouvernemental* », - 399 839 € en AE et CP au titre de la mutualisation des fonctions support dans le cadre du projet Ségur Fontenoy à destination du programme 129 « *Coordination du travail gouvernemental* » ; + 215 850 € en AE et CP. Ces crédits correspondent à la création d'une Délégation interministérielle au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône en provenance du programme 217 « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » ; + 154 806 € en AE et CP au titre de la création d'une Délégation interministérielle au renouveau du bassin minier du Nord et du Pas de Calais en provenance du programme 307 « *administration territoriale* ».

le sont pour un temps limité et son périmètre est par définition amené à évoluer.

L'exercice 2018 est ainsi l'occasion d'une nouvelle modification de son champ avec l'introduction d'une nouvelle action relative au « Plan littoral 21 »<sup>47</sup>. Elle s'ajoute aux quatre actions précédemment intégrées dans le PITE que sont : l'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne, la mise en œuvre du « programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse » (PEI Corse), la préservation du Marais poitevin et la réduction de l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe à un pesticide, le chlordécone.

Les crédits du programme 162 servent par nature à des dépenses d'intervention. Il s'agit pour une part importante de dépenses d'investissement comprises dans un cadre pluriannuel à l'exemple du PEI Corse qui concentre la majeure partie des crédits du PITE. Dès lors, ce programme comporte nécessairement des décalages entre AE et CP dont la cohérence globale ne peut être appréciée que sur une base pluriannuelle. Le montant global des crédits du PITE est par ailleurs susceptible d'évoluer de manière importante d'une année sur l'autre en fonction du rythme de progression de chacune des actions.

Les crédits programmés en 2018 sont de 33,9 M€ en AE et 27,3 M€ en CP. Les crédits ouverts en 2017 étaient de 29,9 M€ en AE et 29,3 M€, soit une hausse des AE et une légère baisse des CP. L'exercice 2017 avait déjà été marqué par une forte progression des AE de 35 % et de 13 % des CP par rapport à la LFI 2016. En 2017, la hausse des crédits ouverts était notamment liée au lancement d'un nouveau plan relatif aux algues vertes 2017-2021 dans le cadre de l'action Eau en Bretagne.

Or, les AE du programme continuent d'augmenter alors même qu'à compter de 2018, les crédits destinés au financement du second plan de lutte contre la prolifération des algues d'un montant de 5 M€ en AE/CP pour 2018 sont attribués par voie de transfert de gestion. En tenant compte de ce transfert intervenu en cours d'année, l'augmentation des crédits dont

---

<sup>47</sup> Le PITE contribue au financement d'un projet de développement du territoire littoral de l'Occitanie visant notamment à développer une activité touristique inscrite dans une logique de développement durable.

bénéficie le PITE est significative. Les AE s'élèvent ainsi à 38,9 M€ (+ 30 %) et les CP à 32,3 M€ (+ 10 %).

**Tableau n° 6 : Programmation initiale des crédits 2018 des actions du programme 162**

<i>En M€</i>	LFI 2017		LFI 2018	
	AE	CP	AE	CP
<i>Action 2 : Eau et agriculture en Bretagne</i>	7,74	6,77	2,49	3,2
<i>Action 4 : PEI Corse <sup>48</sup></i>	18,77	18,7	27,43	19,93
<i>Action 6 : Marais Poitevin</i>	1,35	1,74	0,99	1,59
<i>Action 8 : Plan Chlordécone</i>	2	2	1,99	1,99
<i>Action 9 Plan Littoral 21</i>	0	0	0,99	0,498

Sources : DMAT

La hausse des crédits du programme résulte principalement de la montée en puissance des crédits consacrés aux PEI Corse de près de 10 M€. Ils représentent à eux seuls 80 % des AE et 70 % des CP ouverts en LFI.

L'élargissement du périmètre du programme intervenu au cours de l'exercice, avec l'introduction d'une nouvelle action (n° 09) relative au « *Plan littoral 21* », modifie de manière marginale la programmation des crédits. Le lancement de ce plan, dont la gestion est confiée au préfet de la région Occitanie, représente moins de 1 M€ d'AE et 500 000 € en CP.

L'un des enjeux de la programmation se rapporte au volume important des restes à payer (RAP). Le montant des RAP imputables sur 2018 était de 50,72 M€<sup>49</sup> suite à un rattachement en toute fin d'exercice 2017 du fonds de concours portant sur le PEI Corse<sup>50</sup>.

Le CBCM souligne ainsi dans son avis sur la programmation des crédits 2018, comme lors de l'exercice précédent, la nécessité de procéder à une évaluation détaillée des RAP issus notamment de la gestion du PEI Corse. Le montant cumulé des restes à payer était de 207,6 M€ en début d'exercice.

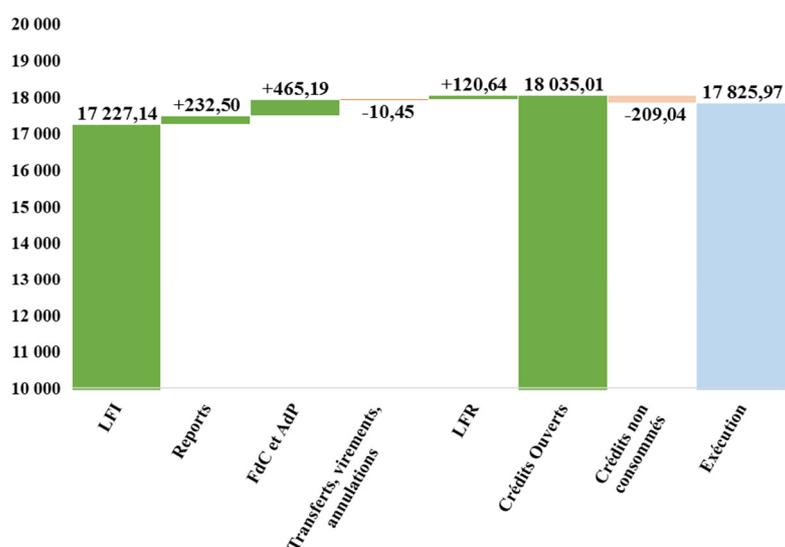
<sup>48</sup> Hors fonds de concours.

<sup>49</sup> Dont 35,5 M€ se rapportent au fonds de concours.

<sup>50</sup> Cf. point 1.2.6.

## 1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en Md €)



Sources : Cour des comptes à partir des données CHORUS

### 1.2.1 Le programme 109 : une ouverture en LFR limitée par la correcte exécution de la prévision mais une dette du FNAL qui augmenterait

La dotation initiale du programme 109 atteint 14,256 Md€ en LFI 2018 pour une consommation finale qui s'établit à 14,346 Md€, soit un atterrissage budgétaire en décalage de 90 M€ correspondant à l'abondement par la loi de finances rectificative. Le montant de la réserve initiale (3 % appliqués à la programmation hors dépenses de personnel) a été fixé à 427,69 M€ en AE et CP pour le programme. À noter que pour ce programme, essentiellement composé de dépenses obligatoires, il a été indiqué en début de gestion qu'il pourrait faire l'objet d'une décision de libération de la mise en réserve. La mise en réserve du programme 109 a été appliquée à l'ensemble des actions du programme, au prorata de leur dotation budgétaire. La totalité de la réserve actualisée a été dégelée par tamponné n°14 du 12 novembre 2018. Aucun rétablissement de crédits n'est intervenu sur ce programme.

La loi de finances rectificative (LFR) du 10 décembre 2018 a conduit à l'ouverture de 90 M€ en AE et CP pour contribuer à assurer l'équilibre du Fonds National d'Aide au logement (FNAL) en raison d'une dynamique de ces aides légèrement plus élevée que celle prévue en LFI. Elle représente 0,63 % des crédits ouverts en LFI (14,26 Md€) et 0,62 % des crédits consommés fin décembre 2018 (14,35 Md€) compte tenu des prévisions de recettes 2018 du FNAL<sup>51</sup> et de ses prévisions de dépenses<sup>52</sup>.

Cette faible demande d'ouverture en LFR s'explique par le fait que, dans l'ensemble, et comme anticipé dans les compte-rendu de gestion ayant permis le calibrage de cette ouverture en LFR, les prévisions de rendement des mesures d'économies décidées fin 2017 et pour la LFI 2018 (réduction de 5 €, RLS, mise en extinction de l'APL accession, gel et lutte contre la fraude) se sont révélées conformes aux prévisions. La réalisation des économies attendues en 2018 d'un montant - sous réserve de confirmation de leur effectivité - à hauteur de 1,288 Md€ (soit 93,5 % des évaluations réalisées en vue de la LFI) accréditent les prévisions de diminution des dépenses portées par le programme 109. Les écarts par rapport aux prévisions LFI s'explique par :

- le rendement de la mesure applicable à l'APL accession, dont l'exécution permet d'estimer un rendement réel à hauteur de 16 M€<sup>53</sup> ;
- le rendement de la mesure de lutte contre la fraude, dont le chiffre n'est pas disponible mais qui a été estimé par les services lors du compte-rendu de gestion n°1 du CBCM à 22 M€ ;
- le rendement de la mesure relative au gel des barèmes, évalué à 59 M€, qui n'atteindra son plein effet qu'en 2019.

---

<sup>51</sup> Constituées des cotisations employeurs, de l'attribution de la taxe sur les locaux de bureau, de la taxe sur les plus-values immobilières et de la subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL à partir du programme 109.

<sup>52</sup> Remboursement à l'ACOSS par le FNAL des dépenses d'aide au logement distribuées en cours de gestion par les CAF.

<sup>53</sup> Plusieurs hypothèses peuvent contribuer à expliquer ce moindre rendement :

- la loi d'écoulement des prêts pris en compte dans la mesure d'économie a pu surévaluer le nombre de prêts arrivant à échéance en 2018,
- l'annonce de la mesure a pu générer un effet d'« appel d'air » fin 2017, qui aurait augmenté le nombre de demandes concernant les prêts concernés par des aides à l'accession en comparaison aux années antérieures.
- la situation économique ne s'étant pas améliorée, il est également possible qu'un nombre plus important de ménages accédants ayant contracté un prêt à l'accession sur les années antérieures aient pu demander une APL accession.

S'agissant des recettes, l'évolution des cotisations employeurs s'est révélée légèrement plus favorable que les montants prévus en loi de finances. Les prévisions d'encaissement fournies par l'ACOSS et les estimations effectuées sur le champ de la CCMSA sont de 2,76 Md€.

La budgétisation du programme 109, fondée sur des mesures d'économies d'ampleur et à très fort rendement, demeure sincère dans son exécution malgré le besoin de couverture de 90 M€ en LFR. Par ailleurs ce programme étant fortement tributaire de la situation économique des allocataires et des recettes des employeurs, les montants ouverts de manière supplémentaire pour couvrir les dépenses obligatoires sont raisonnables au regard du montant global du programme.

Cependant, le montant ouvert en LFR n'a pas permis un remboursement de la dette du FNAL vis-à-vis des organismes payeurs, qui s'établissait à 254 M€ fin 2017. Au contraire, sur la base des données comptables - quasi définitives - disponibles en février 2019, le niveau de dette constituée par le FNAL vis-à-vis des organismes payeurs au 31 décembre 2018 est estimé à 304 M€, soit une augmentation potentielle de 50 M€.

Ce dérapage de 50 M€ que semblerait connaître la dette du FNAL vis-à-vis de l'ACOSS<sup>54</sup> doit être pris en considération et ajoutée aux 90 M€ ouverts en LFR.

Il convient également de noter que le programme 109 a bénéficié de l'arrêté de report du 26 mars 2018 pour un montant de 10 000 € en AE et 16 500 € en CP au titre des crédits non consommés sur le BOP « ANIL, ADIL et autres » ce qui explique le léger écart du programme en montants d'AE/CP.

---

**Tableau n° 7 : Le financement des aides personnelles au logement  
2017, 2018 et prévisions pour 2019**

En M€		Exécution 2017	Exécution provisoire 2018 au 28/12/18	PAP 2019
Revalorisation d'octobre		0,75 %	0,0 % (gel) <sup>55</sup>	0,3 % (sous indexation) <sup>56</sup>
<b>Prévisions sur les prestations</b>	APL	8 430	7 639	7 227
	ALS	5 221	5 104	4 514
	ALF	4 356	4 217	3 970
	<b>Total Prestations</b>	<b>18 007</b>	<b>16 960</b>	<b>15 711</b>
<b>Part budgétaire des prestations</b>	<b>Total dont frais de gestion</b>	<b>18 350</b>	<b>17 299</b>	<b>16 025</b>
	<i>Frais de gestion</i>	<i>(info : 343)</i>	<i>(info : 339)</i>	<i>(info : 314)</i>
<b>Dépense supplémentaire</b>	Régul AL <sup>57</sup> virtuelle	3	--	--
<b>Total de dépenses</b>		<b>18 353</b>	<b>17 299</b>	<b>16 025</b>
<b>Recettes</b>	Recettes employeurs	-2 697	-2 757	-2 767
	TSB	-116	-116	-116
	Surtaxe sur les PVI	-43	-43	-45
	<b>Total de recettes</b>	<b>-2 856</b>	<b>-2 916</b>	<b>-2 928</b>
Besoins budgétaires exercice		15 498	14 383	13 097
Dette FNAL au 01/01		258	254	304
<b>Besoins budgétaires totaux</b>		<b>15 756</b>	<b>14 637</b>	<b>13 401</b>
Dotation budgétaire LFI (dont réserve)		15 456	14 243	13 097
<i>Réserve et redéploiement disponibles</i>		<i>(info : 1 240)</i>	<i>(info : 432)</i>	-
Blocage en réserve		0	0	0 <sup>58</sup>
Dotation budgétaire LFR		46	90	-
<b>Crédits budgétaires versés</b>		<b>15 502</b>	<b>14 333</b>	<b>13 097</b>
<b>Manque de recette du FNAL</b>		<b>254</b>	<b>304</b>	<b>304</b>

Sources : DHUP

<sup>55</sup> Le B du III de l'article 126 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018 prévoit le gel de la revalorisation du barème prévue le 1<sup>er</sup> octobre 2018, qui aurait été de 1,05 %.

<sup>56</sup> L'article 210 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 prévoit le gel de la revalorisation du barème prévue le 1<sup>er</sup> octobre 2019, qui aurait été de 1 %.

<sup>57</sup> En 2017, le FNAL a versé au FNPF la régularisation définitive au titre de sa contribution au financement de l'APL des exercices antérieurs à 2015, dite AL virtuelle.

<sup>58</sup> Sous réserve de la levée de la réserve.

### **1.2.2 Un programme 177 mieux maîtrisé mais encore soumis à forte tension budgétaire**

La DGCS comme les services déconcentrés sont soumis à des injonctions contradictoires inhérentes au pilotage de la politique d'hébergement : le respect concomitant des plafonds budgétaires et du principe d'accueil inconditionnel des personnes en situation de détresse<sup>59</sup> dans un contexte de crise migratoire qui renforce la pression de la demande. La stricte suffisance de la dotation initiale en LFI malgré l'effort à souligner de rebasage du programme à quasi hauteur de l'exécuté en 2017 et la dynamique de la dépense comme le lancement de mesures nouvelles sont à l'origine d'une exécution qui se caractérise par une forte tension.

Le taux de mise en réserve hors crédits de personnel a été fixé à 3% des AE et des CP, conformément à l'exposé général des motifs du PLF<sup>60</sup> pour 2018. Le montant de la réserve 2018 appliquée au programme 177 s'est élevé à 58,61 M€.

Cette réserve a été fléchée sur l'ensemble des actions du programme, à la fois sur des crédits gérés au niveau central et au niveau local. La réserve de précaution est ainsi répartie :

Action 11 : 1,5 M€ ;  
Action 12 : 56,8 M€ ;  
Action 14 : 0,27 M€.

Plusieurs opérations de gel ont d'abord impacté la mise en réserve et un surgel a été opéré sur les reports généraux de 2017 sur 2018 liés à l'impossibilité d'exécuter les crédits en fin d'année 2017 et au report d'exécution du marché HUAS<sup>61</sup>. Ce surgel est intervenu le 4 avril 2018 par tamponné n°05 (38,38 M€ en AE et en CP). Le surgel de ces crédits ouverts a permis d'assurer un fléchage pertinent et de garantir le financement du programme en mettant sous tension les responsables de BOP et les opérateurs afin de piloter la dynamique des dépenses dans une logique de soutenabilité.

Un dégel des crédits mis en réserve (96,9 M€) a été réalisé le 10 septembre 2018 en totalité en AE et partiellement en CP (38,7 M€). Ce dégel a bénéficié à l'ensemble des régions afin de couvrir le financement

---

<sup>59</sup> Article L345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale, a accès à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence ».

<sup>60</sup> Projet de loi de finances initiales.

<sup>61</sup> Hébergement d'urgence avec accompagnement social.

des places pérennisées à la sortie de l'hiver 2017-2018 et une partie des insuffisances budgétaires constatées sur les dispositifs d'hébergement d'urgence notamment sur le BOP de la DRIHL<sup>62</sup> (besoin de 66 M€ identifié dès juillet 2018<sup>63</sup>) qui n'avait pas bénéficié d'un rebasage de ses besoins pérennes en dépenses suite à l'exercice BBZ<sup>64</sup>.

Le dégel intégral des crédits encore mis en réserve (58,1 M€ en CP) a été réalisé le 12 novembre 2018 par tamponné n°14. Le dégel complet de ces crédits a permis la couverture des besoins de mise à l'abri pour la région Ile-de-France. Il n'y a donc eu aucune annulation des crédits mis en réserve sur le programme 177 en 2018 mais une gestion par fléchage des crédits et l'organisation d'une tension sur le programme.

**Tableau n° 8 : Opérations de surgel, dégel et levée du solde de la réserve de précaution sur le P177**

Réserve précaution	-58 610 816	-58 610 816
Surgel tamponné n°05 du 4 avril 2018	-38 381 643	-38 381 643
Dégel (RP et Surgel en totalité en AE et partiel en CP) Tamponné n°2018-12 du 10/9/18	96 992 459	38 796 984
Levée solde réserve de précaution CP (tamponné n°14-12 novembre)	0	58 195 475

Sources : DGCS

Le programme 177 qui se compose essentiellement de crédits de titre 6 dit d'intervention à titre obligatoire<sup>65</sup> (« dépenses de guichet ») a bénéficié, dans le cadre de l'arrêté du 26 mars 2018 de reports généraux importants à hauteur de 64,63 M€ en AE et de 96,22 M€ en CP pour des montants tels qu'ils avaient été demandés par le RPROG en 2017. L'essentiel de ces crédits est constitué du financement des insuffisances budgétaires constatées fin 2017 sur les dispositifs de l'hébergement d'urgence (64,3 M€ en AE et 70,3 M€ en CP) et des engagements pris en 2017 au titre du financement du marché public d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) à hauteur de 25 M€ en CP. Des reports ont également été autorisés afin de liquider des restes et des charges

<sup>62</sup> Le BOP de la DRIHL représente 44,5% des crédits initiaux (831,5M€) et des crédits disponibles (847M€) du montant des BOP régionaux : 1 878 805 656€ en crédits initiaux, et 1 906 067 117€ en crédits disponibles et mouvements certains. Le montant en AP=CP consommé au 31 décembre 2018 est de 947,9M€.

<sup>63</sup> Le besoin a finalement été identifié à 58,6M€.

<sup>64</sup> Budget base zéro.

<sup>65</sup> Dépenses relevant de l'AHI (hébergement d'urgence) au motif de l'inconditionnalité de l'accueil et de la prise en charge des personnes sans abri et dépenses de l'action 11 et notamment l'ALT2. Les seules dépenses « réglementées » du programme 177 sont celles relatives aux CHRS.

à payer : dépenses adossées à des marchés publics mis en œuvre localement ou au niveau central (0,3 M€ en AE et 0,9 M€ en CP).

Compte tenu de contraintes techniques, les crédits obtenus en LFR du 28 décembre 2017 pour couvrir les insuffisances en hébergement d'urgence pour les budgets opérationnels de programme en région n'ont pu être consommés en 2017 mais seulement début 2018.

Un redéploiement interne a été effectué en 2018 dès le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) visé par le CBCM le 27 décembre 2017. D'un montant de 10,8 M€, il s'effectue de la ligne « Logement adapté » vers la ligne « centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ». Ce mouvement se justifie par la nécessité de prendre en compte le passage en statut de CHRS des 1 223 places d'hébergement d'urgence intervenues en 2017 afin de réabonder la ligne budgétaire dédiée à la Dotation Régionale Limitative<sup>66</sup> à hauteur de la DRL 2017 pour un montant de 657,7 M€, telle que parue au Journal Officiel du 25 avril 2017.

Par ailleurs, en avril 2018, un mouvement interne est venu abonder de 2,91 M€ en AE=CP la ligne « Autres actions en faveur de l'hébergement et du logement adapté » afin de financer les appels à manifestation d'intérêt pilotés par la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL) dans le cadre du plan Logement d'abord<sup>67</sup>. Il a été opéré depuis la ligne « Accompagnement des réfugiés ».

La gestion de l'ALT 1<sup>68</sup> depuis sa rebudgétisation sur le seul programme 177 a limité la marge de trésorerie que cette ligne pouvait offrir. En effet, le remboursement à la CNAF<sup>69</sup> intervenant en décembre, la DGCS disposait alors d'un montant de presque 35 M€ disponibles en gestion pour l'ensemble de l'année pour abonder les BOP déficitaires. Le recentrage de l'ensemble de la dépense et la délégation en début de gestion ne permet plus l'usage de cette ligne dans ces conditions.

Concernant la délégation de l'enveloppe, celle-ci est intervenue en deux temps, le 12 février 2018 à hauteur de 25 % du BOPR puis le 8 mars 2018 pour les 75 % de reliquat.

S'agissant de l'ALT2, l'engagement juridique a été établi le 11 décembre 2018 pour un montant de 13,8 M€ avec une demande de

---

<sup>66</sup> Ligne qui permet de financer par subventionnement les CHRS.

<sup>67</sup> Discours du 11 septembre 2017 à Toulouse du Président de la République.

<sup>68</sup> Allocation versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, financée jusqu'en 2016 conjointement par l'État et la branche Famille de la Sécurité sociale.

<sup>69</sup> Caisse nationale des allocations familiales.

paiement concomitante valant constatation de service fait par la DGCS, service prescripteur, pour le paiement de la dotation 2018. L'arrêté ministériel de versement à l'ACOSS a été établi le 29 décembre 2018.

Enfin, pour couvrir la réserve de précaution sur les CHRS, un mouvement de 14,8 M€ a été effectué depuis la ligne « ALT2 » afin de respecter les contraintes prévues par le code de l'action sociale et des familles prévoyant le paiement de la dotation globale de financement par 1/12<sup>ème</sup><sup>70</sup> aux CHRS et une délégation intégrale des crédits de la ligne.

Le programme a également bénéficié d'une ouverture de « crédits frais » dans le cadre de la LFR pour 2018 promulguée le 10 décembre 2018 et publiée le 11 décembre à hauteur de 60,23 M€. Ces crédits ont été mis à disposition dans CHORUS le 11 décembre. La délégation des crédits a été effectuée le même jour auprès des BOP régionaux à hauteur de 46,055 M€ (AE=CP) et auprès du BOP central à hauteur de 13,78 M€ (AE=CP) puis en date du 14 décembre par une délégation complémentaire au BOP central d'un montant de 249 894 € (AE=CP). Ces crédits ont, compte tenu d'une dérogation aux modalités de fin de gestion, pu être mis en paiement jusqu'au 26 décembre 2018.

### **1.2.3 Le programme 135 : un rattachement tardif des crédits des fonds de concours**

Contrairement à l'exercice 2017, la gestion annuelle du programme 135 n'a pas été marquée par des annulations importantes de crédits intervenues en cours de gestion<sup>71</sup>. Seule la réserve de précaution de 3 %<sup>72</sup> a été annulée en fin de gestion en totalité en AE (6,2 M€) et en partie en CP (2,4 M€ sur les 5,9 M€) sans incidence sur l'exécution, la programmation 2018 ayant été construite sans prendre en compte la réserve. Les 3,5 M€ de CP non annulés de la réserve de précaution correspondent aux besoins de financement liés à la rénovation des habitations de l'ancien bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, action pour laquelle 10 M€ d'AE avaient été inscrits au budget 2018 sans CP correspondants.

---

<sup>70</sup> Article R.314-106 et suivants du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>71</sup> En 2017, le décret n°2017-1182 du 20 juillet 2017 a annulé 184,9 M€ en AE et 130,5 M€ en CP, soit près de 37% des crédits ouverts en LFI 2017.

<sup>72</sup> La réserve a été appliquée de manière proportionnelle sur toutes les actions, à l'exception du versement de 110 M€ à l'ANAH au titre du Grand plan d'investissement, exempté de la base taxable et donc réalisé en totalité.

S'agissant des mouvements de crédits budgétaires, le programme 135 a vu rétablir, en cours d'exécution 2018, 7 M€ de crédits provenant de deux fonds, l'un de 4 M€ relatif à une prime exceptionnelle à la rénovation thermique des logements abritée par l'agence des services de paiement, l'autre de 3 M€ relatif au fonds Ville de demain du programme des investissements d'avenir (PIA) géré par la CDC<sup>73</sup>. Les 7 M€ ont ensuite été annulés par la loi de finances rectificatives du 10 décembre 2018.

Les crédits budgétaires étant minoritaires dans le programme 135 (40 % des AE et 35 % des CP), la dépense de ce programme est dès lors caractérisée par son origine « extrabudgétaire ». Ainsi, 60 % des AE et 65 % des CP disponibles proviennent de fonds de concours et en quasi-totalité du FNAP. Ces crédits, transférés au programme 135 par voie d'arrêtés, représentent 462,07 M€ en AE et 548,46 M€ en CP et se composent :

- des crédits de fonds de concours reportés de 2017 sur 2018, par arrêté du 27 février 2018, s'élevant à 21,56 M€ en AE et 107,95 M€ en CP. Les fonds de concours du FNAP représentent 93,6 % de ces AE reportées et 98,5 % des CP ;
- des crédits de fonds de concours « frais » versés au cours de la gestion 2018 par arrêtés successifs, pour un montant total de 440,5 M€. Le FNAP prévoyait dans son budget initial le versement au programme 135 de 486 M€. Or celui-ci a revu à la baisse le montant de son versement 2018 d'une part afin de prendre en compte les recettes effectivement perçues par le FNAP en 2018<sup>74</sup> et d'autre part afin d'ajuster au mieux les versements en fonction de la capacité des territoires à engager des dossiers<sup>75</sup>. Selon la délibération du FNAP n°2018-6, la diminution du versement permettra un report de cette ressource en 2019, afin d'augmenter la capacité de financement du FNAP au cours des prochaines années. Le décret n°2019-80 du 7 février 2019 a dès lors annulé 46,3 M€ en AE sur le programme 135.

---

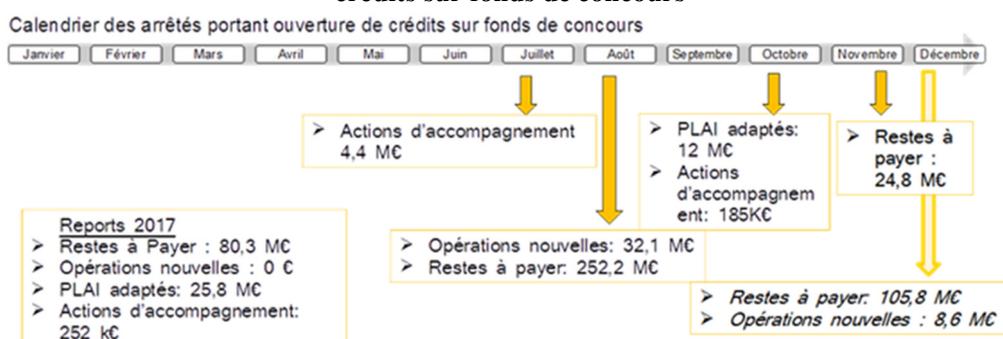
<sup>73</sup> Caisse des dépôts et consignations.

<sup>74</sup> Les crédits issus des fonds d'aménagement urbain (6,6 M€) n'ont pas été perçus en 2018 ; les recettes liées au prélèvement SRU ont été moindres que ce qu'envisageait le budget initial 2018 du FNAP (0,39 M€ perçus au lieu des 4,3 M€ prévus au budget initial).

<sup>75</sup> Cette baisse s'explique par un nombre de logements locatifs sociaux financés (116 172), qui est inférieur de 20 % par rapport à la programmation initiale. Il est à noter que la programmation 2018 était particulièrement ambitieuse, avec des montants moyens de subvention calibrés sur l'objectif de 40 000 PLAI fixé dans le plan Logement d'abord. Or le nombre de PLAI financés en 2018 est inférieur de 15 % par rapport à cette cible, même si, avec 34 930 PLAI financés, le résultat est proche de l'année record de 2016 (34 351).

La principale difficulté rencontrée dans la gestion 2018 des crédits du programme 135 réside dans le rattachement tardif des crédits du FNAP. Les premières délégations de crédits vers les services déconcentrés (autre que celles liées aux reports de 2017) ont été réalisées à compter du mois de juillet.

### Schéma n° 1 : Calendrier 2018 des arrêtés portant ouverture des crédits sur fonds de concours



Sources : DHUP

Ce rattachement tardif a limité de fait la consommation des crédits au titre de l'action 1 « construction locative et amélioration du parc ». Il tient en premier lieu à un encaissement tardif de ses recettes par le FNAP, entraînant dès lors des répercussions sur le calendrier des versements que ce dernier effectue au programme 135. La conjoncture de l'année 2018 s'est révélée très peu favorable : nomination du nouveau directeur de la DHUP en tant que président par intérim du FNAP ; mise en œuvre de la RLS qui a entraîné un décalage de la campagne de cotisations de la CGLLS et donc de son versement au FNAP<sup>76</sup> ; retard du versement de la contribution d'Action Logement<sup>77</sup>.

Au-delà de l'encaissement tardif des recettes, l'examen de la date des arrêtés de rattachement des crédits du FNAP au programme 135 révèle un décalage souvent important par rapport aux décisions de versement (délai moyen de 20 jours en 2018). Cette situation provient notamment du fait que lors de la création du FNAP, la direction du budget a souhaité garder un rôle de vérification des engagements de tiers. L'automatisation de l'élaboration des arrêtés par l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) a ainsi été désactivée, ce qui est normalement la règle dès l'enregistrement des engagements de tiers dans Chorus. Au vu des deux

<sup>76</sup> La CGLLS contribue au FNAP à hauteur de 375 M€, représentant plus de 80 % du budget du FNAP en 2018.

<sup>77</sup> Contribution qui s'élève à 50 M€ en 2018.

premières années de gestion du FNAP, la DHUP souhaite entamer avec la direction du budget et le contrôleur budgétaire un chantier d'optimisation du mode de fonctionnement du FNAP.

### **1.2.4 Le programme 147 : une gestion des crédits moins heurtée dans un cadre organisationnel renouvelé**

1.2.4.1 Un pilotage de l'exécution mieux maîtrisé que lors du précédent exercice.

La gestion 2017 avait en effet été rendue complexe du fait de l'ampleur des annulations de crédits qui ont porté sur plus de 25 % des AE. Les AE consommés étaient en fin d'exercice de 364 M€ en AE (508 M€ en LFI) et 366,57 M€ en CP (423,9 M€ en LFI). Outre les crédits relatifs au NPNRU précédemment mentionnés, 27,5 M€ des crédits d'intervention de la politique de la ville avaient fait l'objet d'une annulation. Les réductions de crédits ont directement affecté les porteurs de projet financés dans le cadre des contrats de ville et de nombreux engagements pris par l'État dans le cadre des négociations partenariales n'ont pu être honorés.

Au regard de l'exercice précédent, la gestion 2018 paraît plus apaisée sous l'effet de plusieurs facteurs. Le taux appliqué à la réserve de précaution apparaît en premier lieu plus favorable (3 % hors titre 2 au lieu de 8 % en 2017). Le montant de la réserve s'est élevé à 12,3 M€ en AE/CP. Même si contrairement à d'autres programmes, il n'y a pas eu de mesures de dégel, la réduction de la norme applicable en la matière a permis au responsable de programme de bénéficier de marges de manœuvre élargies.

Le caractère plus apaisé de la gestion tient en second lieu à l'absence d'annulation significative en cours d'année 2018. Les réductions de crédits de la LFR n'ont concerné que les montants mis en réserve.

Les principaux redéploiements de crédits au sein du programme visaient à couvrir le déficit prévisionnel des dépenses relatives à l'exonération de charges sociales en ZFU. 9,4 M€ ont été redéployés, dont 5,3 M€ pris sur les actions territorialisées et dispositifs de la politique de la ville, 3,3 M€ sur les crédits stratégie évaluation, 0,5 M€ sur l'EPIDE et 0,3 M€ de dépenses de personnel (fongibilité asymétrique).

Les mouvements de crédits intervenus par voie législative ou réglementaire ont porté pour l'essentiel sur deux dépenses traditionnelles du programme. Il s'agit en premier lieu d'un transfert de crédits de 15,6 M€ (en AE et CP) correspondant à 269 ETPT annuel pour le

remboursement des agents mis à disposition par d'autres ministères.<sup>78</sup> Le second mouvement concerne la contribution de 350 000 € de l'Agence Nationale des Chèques Vacances (ANCV)<sup>79</sup> dans le cadre du fonds de concours prévu à cet effet.

En tenant compte de l'ensemble des mouvements en cours d'année le montant des crédits disponibles du programme étaient de 401 M€ en AE et de 401,3 M€ en CP.

#### 1.2.4.2 La gestion des crédits a été marquée par d'importantes transformations d'organisation

Autrefois inscrite dans un cadre départemental, la gestion opérationnelle des crédits s'effectue à compter de 2018 au niveau régional. 19 BOP régionaux (13 en métropole et 6 en outre-mer) ont été créés. Ils sont placés sous la responsabilité des préfets de région.

Le responsable de programme souligne que ce changement s'est réalisé dans de bonnes conditions et n'a pas posé de difficultés en termes d'engagement des crédits, dont le taux d'engagement était de proche de 100 % au 31 décembre 2018.

L'évolution du ministère de rattachement du CGET, des services du Premier ministre vers le ministère de la cohésion des territoires, intervenue suite au décret n°2017-1860 du 30 décembre 2017, n'a pas eu de conséquences directes sur l'organisation budgétaire 2018. Une convention de délégation de gestion entre le MCT/MTES et la DSAF des SPM a été conclue afin de garantir la continuité de la gestion des ressources humaines et de la gestion financière des crédits des BOP centraux du CGET pour l'exercice 2018. Les évolutions qui découlent de ce nouveau rattachement ministériel, dont le CBCM de référence, seront effectives en 2019<sup>80</sup>.

L'année 2018 a également été celle de la préparation du déploiement d'un nouveau portail de dépôt en ligne des dossiers de demande de subvention pour la politique de la ville (Dauphin). L'objet du portail est de simplifier et de sécuriser les demandes de subvention. Les effets concrets de l'utilisation de ce nouvel outil ne pourront être mesurés que lors de l'examen de l'exécution budgétaire 2019.

---

<sup>78</sup>Décret n° 2018-981 du 12 novembre 2018 portant transfert de crédits.

<sup>79</sup>Dans le cadre de l'opération Ville-Vie-Vacances, le CGET et l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) s'associent depuis 2010 pour lancer un appel à projet visant à favoriser le départ en vacances des jeunes de 16-25 ans résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

<sup>80</sup> Ces dispositions sont également valables pour le programme 112.

### **1.2.5 Le programme 112 : une gestion des crédits peu affectée par les mouvements règlementaires en cours d'exécution**

Comme pour d'autres programmes de la mission, la gestion des crédits en 2017 avait été particulièrement marquée par les annulations de crédits intervenues suite au décret d'avance du 20 juillet 2017.

La gestion 2018, apparaît de ce point de vue moins heurtée. Les crédits mis en réserve sont d'un montant plus faible que lors du précédent exercice. La réserve de précaution s'établit à 5,3 M€ en AE et 7 M€ en CP<sup>81</sup>, auxquels s'ajoutent 0,10 M€ en AE/CP pour les dépenses de personnel. La répartition a été assurée proportionnellement aux poids des crédits votés sur chaque dispositif. Les annulations de crédits la LFR se sont limitées à la réserve de précaution.

Par arrêté en date du 26 mars 2018, le programme 112 a bénéficié de reports de crédits généraux à hauteur de 87 005 € en AE et 5,16 M€ en CP, précédemment évoqués. Compte tenu des retards constatés dans l'avancement des contrats de ruralité en 2018, l'essentiel de ces crédits a été reventilé vers les CPER en cours de gestion.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le responsable de programme a donc pu bénéficier d'une grande souplesse de gestion s'agissant notamment des crédits de paiement. Au final, ces marges de manœuvre n'ont pas été utilisées en raison du niveau élevé de sous-consommation de l'exercice (cf. point 1.3.5).

Enfin, le programme 112 a la particularité de porter un fonds de concours consacré aux maisons de services publics (MSAP). Le montant total des rattachements de fonds de concours hors titre 2 opérés sur le programme en 2018 s'élève à 7,3 € en AE et en CP, dont la quasi-totalité est consacrée à la participation des opérateurs au fonctionnement des maisons de service au public<sup>82</sup>. Sept organismes (CNAF, la CNAMTS, CNAV, CCMSA, Pôle emploi, GRDF et La Poste) sont regroupés au sein du fonds inter-opérateurs (FIO)<sup>83</sup>.

Selon la clé de répartition des financements des maisons de services publics, le FIO contribue pour 25% des crédits à parité avec l'État qui intervient par le biais du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), financé par les crédits du

---

<sup>81</sup> La réserve initiale de 2017 était de 34 M€ en AE et 18 M€.

<sup>82</sup> Les autres rattachements portent sur la cession de biens mobiliers : 28 800 € et Autres attributions de produits : 1 790 €.

<sup>83</sup> Au sein de ces opérateurs, la poste joue un rôle particulier car elle héberge les MSAP.

programme 112. Les 50% restants sont à la charge des porteurs de projets qui peuvent être des collectivités territoriales (740) des associations (116) ou La Poste (495).

Par arrêté du 27 février 2018, le fonds de concours a également bénéficié d'un report de crédits de 1 M€ d'AE et 1,3 M€ de CP<sup>84</sup>.

### **1.2.6 Le programme 162 : une gestion des crédits marquée par les mouvements du fonds de concours du PEI Corse**

L'exercice 2017 avait été marqué par deux annulations de crédits à hauteur de 2,39 M€ en AE et 2,94 M€ en CP en juillet 2017<sup>85</sup> et à hauteur de 1,12 M€ en AE et 5,08 M€ en CP en décembre 2017<sup>86</sup> ainsi que 0,87 M€ en AE et 1,61 M€ en CP de crédits frais issus principalement de l'action 02.

Les conséquences directes de ces annulations sur les gestion 2018 restent limitées. Elles ont entraîné des reports de crédits sur des dépenses dont les montants restent marginaux<sup>87</sup>. Le programme 162 n'a fait cette année l'objet d'aucune annulation de crédits d'ampleur.

Les annulations intervenues dans le cadre de la loi de finances rectificative du 12 décembre 2018 se sont d'ailleurs limitées aux crédits mis en réserve, soit 1 M€ en AE et 819 254 € en CP.

Le principal enjeu en termes de gestion des crédits porte, comme les années précédentes, sur la gestion du fonds de concours dont bénéficie le PEI Corse en provenance l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Le fonds de concours représente plus de la moitié des crédits du programme en CP. En 2018, le programme 162 a bénéficié de 20 M€ en AE et 17 M€ en CP.

Le rattachement des crédits AFITF intervient après validation de la convention annuelle par le conseil d'administration de l'AFITF. Les CP sont appelés en fonction de l'état d'avancement des travaux engagés et généralement au cours du 2ème semestre de l'année. Ce mode de

---

<sup>84</sup> Le montant retracé couvre également les fonds de concours européens (assistance technique et programme européens) et le programme d'investissement d'avenir.

<sup>85</sup> L'intégralité des crédits mis en réserve ainsi qu'une partie du surgel appliqué aux reports de crédits (0,60 M€ en CP).

<sup>86</sup> L'intégralité du surgel appliqué aux reports de crédits.

<sup>87</sup> Il s'agit pour l'essentiel du report des paiements de la convention littoral (115 200 €) et d'un projet sur la modélisation des algues vertes (162 391 €).

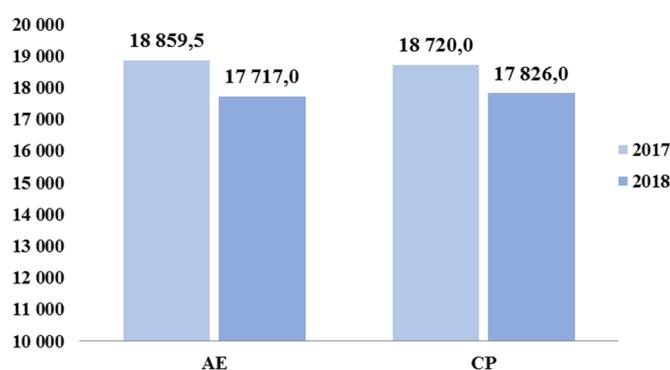
fonctionnement occasionne des reports réguliers de volume important de crédits.

Lors du précédent exercice, le versement du fonds de concours était intervenu en toute fin d'année (les 20 et 28 décembre 2017) et avait entraîné des reports d'un montant conséquent (20 M€ de CP de 1,3 M€ d'AE) dont a bénéficié le programme en 2018. Le PITE compte également deux autres reports, dont le montant est cependant marginal<sup>88</sup>.

Comme précédemment évoqué, le programme a également bénéficié d'un transfert en gestion en provenance du programme 149 d'un montant total de 5,2 M€ en AE/CP principalement destiné au financement du second plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (5 M€)<sup>89</sup>.

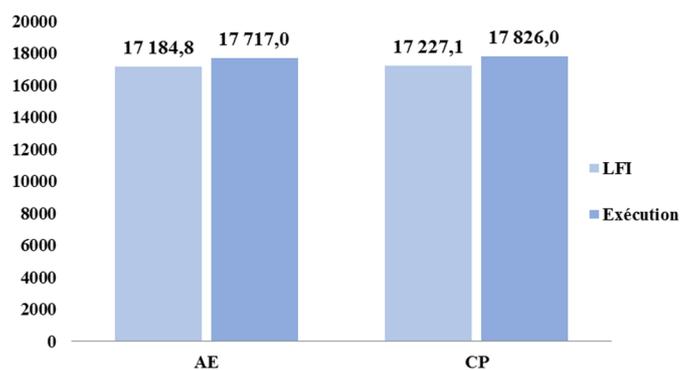
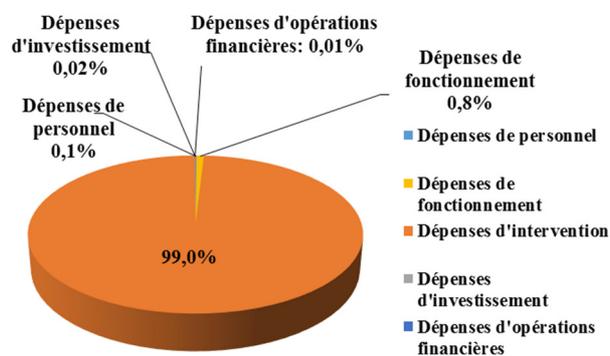
### 1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 1 : Exécution 2017-2018 (en M€)

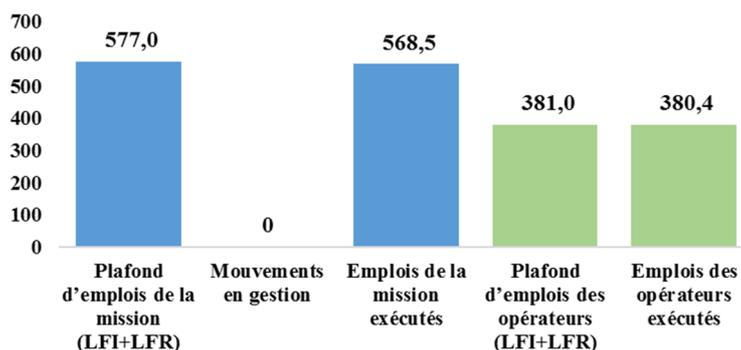


<sup>88</sup> 0,039 M€ en AE pour l'action 04 « programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse » et de 0,065 M€ en CP pour l'action 08 « plan chlordécone ».

<sup>89</sup> Auxquels s'ajoutent 0,2 M€ destinés à l'accompagnement et la reconversion des pêcheurs dans le cadre de l'action 08 « plan chlordécone ».

**Graphique n° 2 : LFI et exécution 2018 (en M€)****Graphique n° 3 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)**

**Graphique n° 4 : Plafond d'emplois et exécution  
(en ETPT pour l'État et ses opérateurs)**



### 1.3.1 Le programme 109 : une évolution des dépenses orientée à la baisse par les mesures d'économie mais toujours tributaire du contexte macro-économique

Au titre de la gestion 2018, l'intégralité des droits constatés est pris en charge par le FNAL ce qui explique que les prestations 2018 à hauteur de 18,35 Md€ correspondent par nature, aux prestations à hauteur de 17,29 Md€ en 2018 (baisse de 1,05 Md€). Hors frais de gestion des organismes payeurs (CNAF et CCMSA) de l'ordre moyen de 340 M€, le montant des prestations versées en 2017 s'élevaient à 18,007 Md€ tandis qu'il s'élevait en 2018 à 16,96 Md€.

Cette économie est le fruit des diverses mesures portant notamment sur les APL. La baisse du montant des APL 2018 par rapport à 2017 est de 9,4 %. Les montants alloués aux ALS et aux ALF baissent respectivement de 2,2 % et de 3,2 %.

La forte baisse du montant des APL par rapport aux ALS et ALF et liée à la mise en œuvre de la Réduction de Loyer de Solidarité. Cependant, les données fines montrent une dynamique à la hausse particulière à cette prestation (une fois l'effet de la RLS déduite). En effet très dépendant du niveau de revenu des ménages et du taux de chômage, les prestations d'aides au logement ont connu en 2018 un environnement favorable puis plus dégradé en fin d'année par la hausse du nombre de nouveaux allocataires (+54 0000 allocataires à l'aide personnalisée fin 2018) et une augmentation du montant moyen d'APL versé (253,6 € en décembre 2018 – une fois déduit l'effet RLS - contre 244,9 € en 2017. Outre le moindre

rendement de certaines mesures d'économie, cette hausse du tendancier des APL explique le besoin d'abondement en LFR et la hausse de la dette du FNAL.

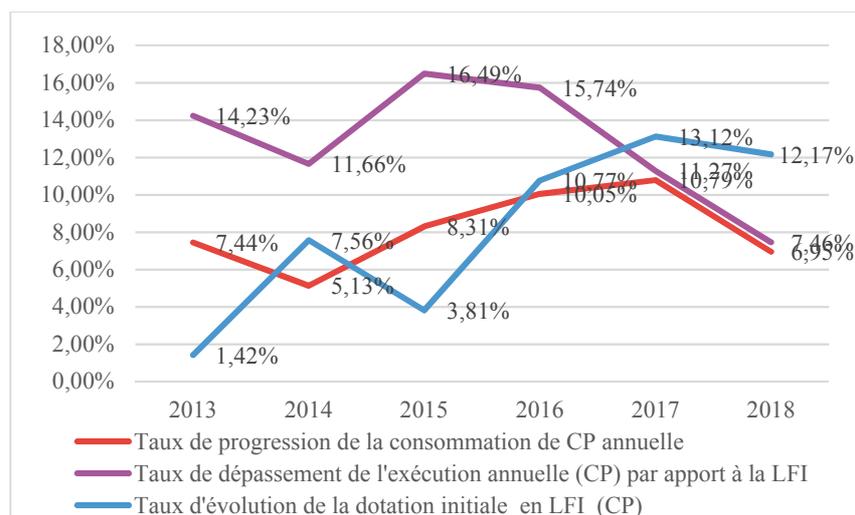
### **1.3.2 Le programme 177 encore marquée par l'augmentation des dépenses d'hébergement d'urgence**

La dépense du programme 177 est axée pour l'année 2018 sur :

- l'accélération de la convergence des tarifs des CHRS *via* l'introduction d'une « tarification plafond » ; la programmation 2018 a ainsi tenu compte de l'économie liée au premier pas de convergence prévue sur quatre ans ;
- la hausse des capacités des dispositifs d'hébergement (notamment la pérennisation des places en sortie d'hiver) et d'accès au logement;
- le développement du plan « Logement d'abord » avec une dotation prévue pour la première tranche 2018 du plan pour le développement de pensions de familles et de maisons relais ;
- la réforme de l'ALT 2 (aide pour les gestionnaires des aires d'accueil des gens du voyage) ;
- une baisse de la dotation pour l'aide sociale financée par le programme.

La hausse une nouvelle fois marquée en 2018 comme en 2017 des dotations initiales (+12,17 % en 2018) permet cette année de rattraper la progression encore importante mais mieux contenue des crédits consommés par rapport à la dotation initiale 2018 (+7,46 % en 2018). Le taux de dépassement de l'exécution annuelle en CP par rapport à la LFI continue sa moindre croissance et s'accompagne désormais de la moindre croissance du taux de progression de la consommation de CP annuelle (+6,95 %).

**Graphique n° 5 : Un programme budgétaire encore soumis à vicissitude**



Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées-LFI Chorus

La hausse continue de la dépense globale du programme 177 porte comme en 2017 sur certains dispositifs de l'action 12 « Hébergement et logement adapté ». En effet, les deux autres actions du programme connaissent une stabilité budgétaire freinée pour ce qui concerne l'action 14 « conduite et animation » (diminution de 1 M€) voire une franche diminution de 13,7 M€ par rapport à l'exécuté 2017 pour l'action 11 « prévention de l'exclusion » quand l'action 12 augmente de 224,9 M€ soit +13,5 % par rapport à la LFI 2017.

**Les crédits de l'action 11** s'élèvent à 50,45 M€ en AE = CP, soit un montant inférieur de 11,6 M€ à la LFI 2017 (62 M€) et en baisse de 13,7 M€ par rapport à l'exécution 2017.

Ces crédits comprennent :

- les allocations et prestations d'aide sociale relevant du champ résiduel de compétence de l'État qui sont versées aux personnes âgées et handicapées. En 2018 les crédits destinés à cette dépense sont budgétés à hauteur de 32,9 M€ soit une baisse par rapport à 2017 ;
- les actions de prévention et d'accès aux droits qui financent le dispositif ALT2 et les actions sociales destinées aux gens du voyage. L'ALT2, budgétée à hauteur de 15,3 M€, permet de financer 46,91 % des dépenses à la charge de l'État, 53,09 % étant

financées par la branche Famille de la Sécurité sociale, soit une baisse par rapport à 2017.

Les actions en faveur des gens du voyage sont constituées de subventions à destination d'associations œuvrant dans le secteur social de proximité et bénéficient en 2018 d'une enveloppe inférieure à celle de 2017, soit 2,2 M€ (- 0,5 M€).

**Les crédits de l'action 12** « hébergement et logement adapté » s'élèvent à 1 894,19 M€, soit une hausse de 13,5 % par rapport à la LFI 2017 (+224,9 M€). La hausse des crédits en programmation est destinée à assurer la couverture des besoins en matière d'hébergement d'urgence et d'assurer le développement de places en logement adapté.

**Les crédits de l'action 14** « conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » s'élèvent à 9,06 M€ en AE = CP, soit un montant inférieur de 1 M€ à la LFI 2017. Ces crédits représentent un levier permettant d'accompagner le changement et la modernisation du secteur. Ils permettent entre autre de financer la poursuite du déploiement des outils informatiques performants pour conduire la réforme du secteur AHI, notamment le SI-SIAO (système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation) et le SI-ENC (système d'information de l'étude nationale des coûts).

#### 1.3.2.1 Le pilotage contrôlé des structures de CHRS et la poursuite des réformes relatives à la veille sociale accompagnés de moyens financiers réalloués

Le financement des CHRS est assuré par une dotation globale de fonctionnement<sup>90</sup> versée aux établissements concernés. Pour chaque établissement, son niveau de financement est arrêté aux termes de la campagne tarifaire annuelle. Il repose sur une démarche de convergence des coûts à la place, soutenue par le développement de la contractualisation pluriannuelle engagée depuis 2011<sup>91</sup> et accéléré en 2018 par la mise en place d'une convergence tarifaire. Les crédits 2018 s'élèvent à 627,2 M€, soit une enveloppe en baisse de 4,7 % par rapport aux crédits programmés en 2017 tandis que les crédits disponibles s'élèvent à 638 M€ et leur exécution à hauteur de 639 M€.

---

<sup>90</sup> Arrêté ministériel du 30 mai 2018 fixant le montant de la dotation régionale limitative (DRL) relative aux frais de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale pour 638,03M€. Notification de montants intervenus le 24 avril 2018 aux BOP régionaux hormis la DRIHL qui a reçu 80% des montants.

<sup>91</sup> Contrat pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

L'exécution de cette unité budgétaire est la suivante :

- CHRS Places d'hébergement et de stabilisation : 522,2 M€ ;
- CHRS places d'urgence : 82,6 M€ ;
- CHRS autres activités : 34,2 M€.

Cette diminution en crédits et la stabilisation en capacité d'hébergement (44 627 places au 30 juin 2018) sont en cohérence avec la mise en place des tarifs plafonds, le mécanisme de convergence tarifaire sur la période 2018-2021 et avec la priorité donnée à l'accès au logement préférentiellement à l'hébergement.

Pour mémoire, les dépenses de CHRS tous types confondus<sup>92</sup> se sont élevées à plus de 657 M€ en 2017 et étaient relativement stables par rapport à 2016 (environ 644 M€ en AE=CP).

Les structures de CHRS proposent près de 44 627 places<sup>93</sup> au 30 juin 2018 soit une augmentation stabilisée de 214 places entre 2017 et 2018. L'augmentation du nombre de places depuis 2013 de l'ordre de 14 % s'explique par le mouvement de mise sous statut progressive de places d'hébergement d'urgence permettant de renforcer le volet qualitatif de l'offre d'hébergement ; le CHRS signifiant un accompagnement des personnes par des mesures d'insertion.

---

<sup>92</sup> Dépenses d'accompagnement, d'hébergement d'urgence d'hébergement classique, de stabilisation et de réinsertion.

<sup>93</sup> Coût moyen d'une place en CHRS en 2017 (enquête ENC-AHI 2017) : 13 421 €. En 2016 : 15 573 €. Les tarifs applicables en 2018 ont été fixés conformément à l'arrêté du 2 mai 2018 fixant les tarifs plafonds prévus au deuxième alinéa de l'article L.314-4 du code de l'action sociale et des familles.

**Tableau n° 9 : Évolution de la capacité d'hébergement en CHRS entre 2013 et 2018**

<b>Capacités d'hébergement en CHRS</b>	
<b>Année</b>	<b>Hébergement en CHRS</b>
<b>2013</b>	<b>39 145</b>
<b>2014</b>	<b>40 690</b>
<b>2015</b>	<b>42 470</b>
<b>2016</b>	<b>43 370</b>
<b>2017</b>	<b>44 691</b>
<b>2018 (juin)</b>	<b>44 627</b>
<b>Evolution 2013/2018</b>	<b>5 482</b>
<b>% d'évolution 2013/2018</b>	<b>14%</b>
<b>Evolution 2017/2018</b>	<b>-64</b>
<b>% d'évolution 2017/2018</b>	<b>0%</b>

Sources : DGCS

*NB : L'évolution à la baisse de 64 hébergements entre 2017 et 2018 est expliquée par la DGCS par la fiabilisation des données issues de l'enquête ENC-AHI et par une contractualisation plus poussée qui permet un suivi plus fin.*

Les dépenses de veille sociale<sup>94</sup> en 2018 s'élèvent à 126,47 M€, soit une hausse de 3,9 % par rapport à la LFI 2017 qui se justifie par l'augmentation des flux et des prises en charge de publics spécifiques (femmes avec enfants et personnes à droits administratifs incomplets). Elle se justifie également par la nécessité de consolider les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) qui ont pour objectif de répondre aux besoins des personnes en coordonnant les acteurs d'un même département (centralisation des offres et des demandes afin d'orienter les personnes dans des structures adaptées à leurs besoins) et de participer à la convergence d'une organisation commune à l'ensemble des départements, sous forme d'un SIAO<sup>95</sup> unique intégrant le SIAO urgence (115)<sup>96</sup> et le SIAO insertion. En 2018, seuls deux départements, l'Ariège et le Gers ainsi

<sup>94</sup> La veille sociale permet d'établir le contact et de proposer un premier accueil aux personnes sans abri, en mettant à disposition des aides matérielles et en procédant au recueil de leur besoin d'hébergement et à une proposition d'orientation vers des structures d'hébergement.

<sup>95</sup> Service intégré d'accueil et d'orientation.

<sup>96</sup> Depuis le 3 avril 2017, le volet « 115 » de l'application SI SIAO permet aux écoutants du 115, c'est-à-dire le service d'accueil téléphonique, d'orienter rapidement les personnes vers les structures les plus adaptées.

que l'opérateur Samu social de Paris<sup>97</sup> n'ont pas rejoint le SI-SIAO 115. Le Samu social doit converger dans le SI-SIAO au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Les Hauts-de-Seine n'ont pas finalisé le déploiement du volet « insertion ».

Les crédits programmés en LFI pour les dépenses de veille sociale ont fait l'objet de dotations complémentaires en cours de gestion dans le cadre de reploiements internes des BOP régionaux. L'exécution à hauteur de 146,3 M€ marque surtout une forte consommation sur la ligne des SIAO (+7,5 M€ par rapport à 2017) compte tenu du renfort déployé sur les SIAO au titre des « écoutants du 115 » et de l'évaluation sociale réalisée dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières.

#### 1.3.2.2 Des dépenses réorientées sur le logement adapté et non maîtrisées sur l'hébergement d'urgence, hors CHRS et les nuitées hôtelières

Outre la veille sociale, deux dispositifs connaissent en 2018 une progression nette de leur consommation de crédits : ceux rattachés au logement adapté et ceux liés à l'hébergement d'urgence. Pour autant, seuls les seconds pâtissent d'un caractère difficilement maîtrisable.

Les dispositifs développant des modes de « logement adapté » bénéficient d'une enveloppe à la hausse (313,9 M€) de près de 11 % par rapport à la LFI 2017 (soit + 31 M€) compte tenu de la création de places supplémentaires en intermédiation locative et en pensions de famille prévue dans le cadre du plan Logement d'abord pour une exécution *in fine* de 311,1 M€ en AE et 310,9 M€ en CP.

Les maisons-relais et pensions de famille (108,5 M€, soit 18,5 M€ de plus qu'en 2017), sont des petites structures d'une vingtaine de logements combinant logements privatifs et espaces collectifs. Le programme finance le fonctionnement des maisons et rémunère l'hôte à hauteur de 16 € par jour et par place (soit un plafond annuel par place de 5 840 €).

L'intermédiation locative (93,5 M€, soit 17 M€ de plus qu'en 2017), est un dispositif qui permet d'aider des associations ou des organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés, notamment des ménages hébergés en capacité d'occuper un logement.

---

<sup>97</sup> Intégration prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**Tableau n° 10 : Évolution des pensions de famille/maisons-relais et de l'intermédiation locative**

Année	Pensions de famille / Maisons-relais	Intermédiation locative
2013	12 702	18 378
2014	14 038	21 643
2015	14 843	25 663
2016	15 446	28 610
2017	16 493	33 898
2018 (juin)	16 980	35 501
<b>Evolution 2013/2018</b>	<b>4 278</b>	<b>17 123</b>
<b>% d'évolution 2013/2018</b>	<b>34%</b>	<b>93%</b>
<b>Evolution 2017/2018</b>	<b>487</b>	<b>1 603</b>
<b>% d'évolution 2017/2018</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>

Sources : DGCS

L'aide à la gestion locative sociale (l'AGLS d'un montant de 26 M€ est stable par rapport à 2017) soutient les gestionnaires de résidences sociales, nouvelles ou issues de la transformation des foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou des foyers de travailleurs migrants (FTM), dans la mise en place d'un projet social par la structure apportant des réponses adaptées.

L'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT1 pour 71,4 M€ intégrant le transfert budgétaire de la part branche Famille) couvre au moins partiellement, le loyer et les charges. Elle est forfaitaire, selon un barème variant en fonction de la taille du logement et de son implantation.

La ligne « autres actions » (14,3 M€, en hausse par rapport à 2017) permet de poursuivre les actions d'accompagnement dans le logement engagées dans le cadre du programme européen de relocalisation et de réinstallation des réfugiés mis en œuvre dès la fin 2015 (11,3 M€) et de financer l'appel à manifestation d'intérêt visant à accélérer le développement du plan Logement d'abord (3 M€).

### 1.3.2.3 L'hébergement d'urgence hors CHRS et les nuitées hôtelières encore en augmentation

Les crédits pour l'hébergement d'urgence financent le fonctionnement du parc d'hébergement pour les personnes sans domicile, dans le respect des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de

continuité de la prise en charge (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles<sup>98</sup>).

La consommation des crédits liés à « l'hébergement d'urgence » s'établit à 826,6 M€ en AE=CP programmés en 2018, soit une hausse de 37,8 % par rapport à la LFI 2017 (+ 208,7 M€) complétée en gestion par des mouvements de crédits. Les niveaux d'exécution de 912,4 M€ en AE et 937,7 M€ en CP présentent des écarts de 16 M€ en AE et de 117,5 M€ en CP par rapport à l'exécution 2017. Cet écart se justifie par le financement des ouvertures supplémentaires de places pour la mise à l'abri des personnes vulnérables du fait d'une campagne hivernale 2017-2018 importante et du maintien de leur prise en charge sur des places non pérennisées, au-delà du 31 mars 2018, afin d'éviter les « remises à la rue » à la sortie d'un hiver rigoureux. Il convient de noter que l'écart positif constaté est de 54,8 M€ en AE et de 60,8 M€ en CP par rapport aux crédits ouverts en 2018. Il se justifie tout d'abord par l'imputation sur cette ligne de 77 % des crédits complémentaires ouverts en LFR et de la totalité des crédits au titre des reports généraux de 2017 en 2018. Il s'explique également par des redéploiements internes réalisés par les BOP régionaux notamment vers la veille sociale et les actions de prévention.

Deux dispositifs représentent respectivement 45,8 % et 38,8 % des dépenses d'hébergement d'urgence :

- les crédits consommés au titre de l'hébergement d'urgence *stricto sensu* (417 M€ en AE et 443 M€ en CP) et les crédits liés aux situations exceptionnelles (65 M€ en AE et CP) pour un montant total de 482 M€ ;
- les dépenses de nuitées hôtelières y compris celles prises pour faire face aux situations exceptionnelles (340 M€ et 13,5 M€) pour un montant de 353,5 M€.

La croissance de dépenses d'hébergement d'urgence hors CHRS et des nuitées hôtelières est particulièrement marquée sur les lignes budgétaires consacrées à la gestion des situations exceptionnelles (38,2 M€ en CP exécutés en 2017 et 65 M€ en CP exécutés en 2018 pour l'hébergement d'urgence et 4,5 M€ en exécuté 2017 et 13,5 M€ en exécuté 2018 pour les nuitées hôtelières). Cette croissance de dépenses d'hébergement d'urgence et des nuitées hôtelières est encore pour partie la résultante de l'augmentation du flux de migrants accueillis dans les structures mais également de la lutte contre le sans-abrisme. S'agissant du

---

<sup>98</sup> Tous les publics sans condition autre que le fait d'être dans une situation de détresse médicale, psychologique ou sociale (publics en situation de rupture récente, grands exclus, travailleurs pauvres, etc.) peuvent y être accueillis.

plan national de réduction des nuitées hôtelières qui s'inscrit dans le cadre du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, si les données quantitatives de limitation du nombre de nuitées<sup>99</sup> sont relevées, la progression encore forte notamment dans des départements auparavant non concernés par cet hébergement appelle au maintien de la vigilance du responsable de programme.

Ces dépenses sont par nature peu maîtrisables et peu anticipables ce qui explique leur financement par des redéploiements et des ouvertures de crédits frais en gestion. En 2018, ces dépenses concernent principalement :

- l'évacuation, le transfert et la prise en charge en structure d'hébergement des personnes installées en campement illicite à hauteur de 3,8 M€ (Porte de la Chapelle et campement du Millénaire pour 2,7 M€ et Grande-Synthe pour 1,1 M€). À cela doit s'ajouter l'évacuation du campement de Blida en Moselle pour 1,2 M€ ;
- la pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2017-2018<sup>100</sup> ;
- le financement de la deuxième tranche du marché public national relatif à la création de 5000 places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social. En réalité, seules 3 575 places sont mises à disposition dans le secteur « diffus » et en résidence hôtelière à vocation sociale<sup>101</sup>.
- L'accueil et l'hébergement des migrants pour un montant de 124,3 M€ (113,8 M€ pour l'hébergement, 10,5 M€ pour les dispositifs annexes) et 4,6 M€ mobilisés sur des opérations de mise à l'abri par des places d'hébergement temporaires de type « gymnase » en mai, juin et août 2018. 1 200 places ont ainsi été transformées à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018 pour un coût de 3,1 M€ et seront transférées au programme 303 dans le cadre de la bascule des CHUM au ministère de l'intérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

---

<sup>99</sup> Selon un bilan de la DIHAL (délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement) tiré après trois années de mise en œuvre : 9 061 nuitées hôtelières ont été évitées. Des alternatives l'hôtel ont limité leur recours : 2 771 places spécifiques pour les ménages sortant d'hôtel en Ile-de-France, 12 610 places en intermédiation locative (dispositif Solibail) et 2 440 en pensions de famille, recours à la RHVS dans le cadre du marché HUAS et 13 070 places pérennisés depuis 2015 dans le cadre des renforts hivernaux.

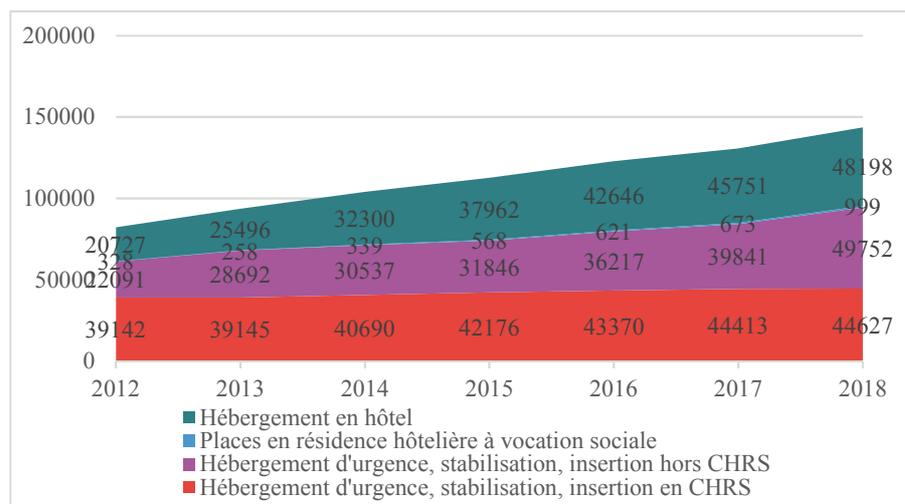
<sup>100</sup> Pour 34,5M€ en AE=CP.

<sup>101</sup> RHVS.

Les efforts réels de maîtrise déployés par le responsable de programme en lien avec la direction du budget sur le « socle » de dépenses pérennes liées à l'hébergement généraliste dans le cadre de la démarche BBZ<sup>102</sup>, mériteraient désormais de peser sur la prévision des dépenses liées aux renforts hivernaux dont on note la progression importante et la prolongation dans le temps.

En effet, le choix opéré d'une transformation de places d'hébergement d'urgence ouvertes dans le cadre de renforts hivernaux et de leur pérennisation massive à l'année, devrait conduire, à terme, à une inversion de la courbe d'ouverture de ces places et à une meilleure prévisibilité de leur nécessité.

**Graphique n° 6 : Évolution de la capacité d'accueil en hébergement d'urgence par dispositif entre 2012 et juin 2018 (en nombre de places ouvertes et financées)**



Sources : Cour des comptes d'après les données de la DGCS

**Recommandation n° 1 (DGCS, DB) : Tirer parti des méthodes employées pour la prévision des dépenses « socle » de l'hébergement d'urgence, au profit des prévisions d'ouverture de places et de dépenses pour les « renforts hivernaux ».**

<sup>102</sup> Méthode de rebasage qui permet d'identifier à partir du parc d'hébergement existant au 31 décembre les dépenses relevant d'un socle reproductible et celles relevant d'un facteur exceptionnel sous pression de la demande et en situation d'urgence.

### 1.3.3 Le programme 135 : un montant de crédits consommés en hausse par rapport à 2017

Le programme 135 connaît une exécution 2018 en hausse par rapport à 2017, année marquée par des annulations importantes de crédits. Les crédits consommés passent ainsi de 567,4 M€ d'AE en 2017 à 745,1 M€ en 2018, soit une augmentation de plus de 30 % des AE, et de 611,3 M€ de CP en 2017 à 684,9 M€ en 2018, soit une hausse de près de 12 % des CP.

La consommation du programme provient, pour 69 % en AE et près de 66 % en CP de l'action 1 « construction locative et amélioration du parc ». S'agissant de l'aide à la pierre qui compose la majorité des dépenses de l'action 1, les crédits consommés en AE en 2018 s'élèvent à 429,2 M€ sur 440,3 M€ d'AE de crédits programmés<sup>103</sup>, soit un taux de consommation de 97,5 %, pour 358,8 M€ sur 366,12 M€ d'AE de crédits programmés en 2017, soit un taux de consommation de 98 %. Si la sous-consommation d'AE est légèrement supérieure en 2018 qu'en 2017 en pourcentage, le niveau des crédits consommés en AE a fortement cru (+70,4 M€). Il est à noter que l'enveloppe de 10 M€ créée au sein du fonds de concours *Opérations nouvelles*, pour soutenir les opérations de démolitions en zones détendues a été intégralement consommée.

Les crédits d'aide à la pierre consommés en 2018 en CP s'élèvent, quant à eux, à 392 M€. Ce montant est relativement stable par rapport à 2017 (390 M€) malgré une augmentation des crédits disponibles de plus de 11 %<sup>104</sup>. Le rattachement tardif des crédits est la principale cause de ce niveau de consommation de CP qui passe de 80 % en 2017 à 72 % en 2018. Sur le montant de 392 M€, 389,1 M€ ont été consommés au titre des « aides à la pierre classiques »<sup>105</sup>, 1,95 M€ au titre des actions d'accompagnement

---

<sup>103</sup> Alors que les fonds de concours permettent un report des AE et des CP sans limitation, une règle propre au FNAP rigidifie l'utilisation d'AE non utilisées d'un exercice à l'autre. En effet, l'article R. 435-3 du code de la construction prévoit que « *le conseil d'administration du FNAP programme annuellement la répartition territoriale du montant des nouvelles opérations et actions à engager par l'État, et les objectifs associés, selon une nomenclature qu'il aura fixée par délibération. Le montant annuel de ces nouvelles opérations et actions ne peut être supérieur au montant total des versements effectués par le Fonds national des aides à la pierre au profit de l'État au cours de l'exercice.* » Il en résulte que les AE reportées pour les nouvelles opérations ne peuvent être programmées, car elles conduiraient à un engagement supérieur au versement effectué par le FNAP au profit de l'État au cours de l'exercice.

<sup>104</sup> Les crédits disponibles en 2017 s'élevaient à 489,8 M€ (366,1 M€ de crédits « frais » et 123,7 M€ de reports de crédits) contre 546,5 M€ en 2018 (440,2 M€ de crédits « frais » et 106,3 M€ de reports de crédits).

<sup>105</sup> Fonds de concours « restes à payer » et fonds de concours « opérations nouvelles ».

et seulement 1,1 M€ au titre des appels à projets PLAI adaptés pour lesquels les dossiers peinent à émerger même si quelques progrès ont été enregistrés entre 2017 et 2018<sup>106</sup>. Pour remédier à cette difficulté, plusieurs réformes ont été introduites en 2017<sup>107</sup> et un groupe de travail a été créé au sein du FNAP. Afin de favoriser l'émergence de nouveaux projets, le groupe de travail a élaboré un nouveau document pluriannuel du programme PLAI adaptés complètement refondu<sup>108</sup> et validé par le conseil d'administration du FNAP au troisième trimestre 2018. Le FNAP a également acté le principe d'une programmation d'objectifs régionaux annuels en PLAI adaptés assortie d'une délégation de crédits afférente. Ces évolutions ont permis d'impulser une dynamique nouvelle car le nombre de logements financés pour 2018 a enregistré un niveau jamais atteint de 1 000 PLAI adaptés financés contre 716 en 2017. Une convention entre l'État et les acteurs du secteur a été signée le 21 décembre 2018 fixant, pour les années à venir, les objectifs dans ce champ.

S'agissant des autres actions du programme 135, l'action 04 « réglementation, politique technique et qualité de la construction », compte désormais pour plus de 20 % des crédits consommés (contre 7 % en 2017). La hausse de l'exécution correspond à la consommation de l'ensemble des crédits du nouveau financement de 110 M€ au titre de la rénovation thermique des logements privés dans le cadre du Grand plan d'investissement. Il est à noter s'agissant de l'action 04, la maîtrise des coûts du contentieux DALO et du contentieux de l'urbanisme (36,2 M€ de consommés pour 44,3 M€ de crédits ouverts). Enfin, l'action 07 « urbanisme et aménagement » représente 6,7 % des AE et 8,7 % des CP consommés du programme. Cette action porte l'économie structurelle issue de la suppression du dispositif d'aide aux maires bâtisseurs.

Environ 90 % des dépenses du programme 135 relèvent de dépenses d'intervention et un peu moins de 10 % des dépenses de fonctionnement. Ces dernières s'élèvent en 2018 à 67,88 M€ d'AE et 70,26 M€ de CP, en très légère hausse par rapport à 2017<sup>109</sup>, pour partie liée à la mise en place d'un accompagnement renforcé du plan ville durable pour environ 1 M€

---

<sup>106</sup> En 2017, les crédits consommés en CP étaient de l'ordre de 0,8 M€.

<sup>107</sup> Renforcement du financement de ce produit, ouverture du financement aux petites résidences sociales, déconcentration des procédures de sélection.

<sup>108</sup> Simplification et clarification du cahier des charges, rapidité et fluidité des circuits d'instruction et de sélection des projets, déplafonnement des montants des subventions allouées.

<sup>109</sup> Les dépenses de fonctionnement de 2017 s'élevaient à 66,28 M€ en AE et 66,02 M€ en CP.

(action 07), ainsi qu'une augmentation des frais des commissions DALO de l'ordre de + 1,58 M€ (action 05).

Parmi les dépenses d'intervention, plus de 81 % relèvent de dépenses discrétionnaires et 19 % de dépenses réglementées (essentiellement les 110 M€ de nouveaux crédits relatifs à la rénovation thermique des logements privés versés à l'ANAH).

### 1.3.4 Le programme 147 : un niveau d'exécution global élevé

Le niveau global d'exécution des crédits 2018 est élevé. Sur les 401 M€ en AE/CP disponibles au 31 décembre 2018, 400,2 M€ d'AE et 399,2 M€ de CP étaient consommés (soit un taux d'exécution de près de 99,5 %).

**Tableau n° 11 : Exécution des crédits 2018 des principaux dispositifs du programme 147**

En M€	LFI 2018		Exécution au 31/12/18	
	AE	CP	AE	CP
Contrat de ville	208,4	208,4	197,4	197,5
Réussite éducative	68,1	68,1	62,3	62,3
Adultes relais	64	64	59,3	59,3
EPIDE	28,8	28,8	27,2	27,2
Exonération ZFU	21,5	21,5	30,9	30,9
NPNRU	15	15	14,6	14,6

Sources : CGET

S'agissant des dépenses d'intervention, qui sont de loin les plus importantes du programme, l'amélioration du taux d'exécution des crédits est notable. Après les annulations massives dont elles ont fait l'objet en 2017 (-27,5 M€), celles-ci ont toutes bénéficié de volumes de crédits supplémentaires en AE/CP.

La consommation se rapportant au principal dispositif contractuel que sont les contrats de ville est passée de 181,1 M€ à 197,5 M€. Les crédits consacrés au programme de réussite éducative (62,2 M€), autre pivot de la politique de la ville, sont en revanche très inférieurs à l'inscription en LFI (68,2 M€). La sous exécution s'expliquerait principalement par un examen plus précis des actions susceptibles de bénéficier des aides prévues dans ce cadre et se traduit par un report des crédits vers des autres actions du contrat de ville.

Le dispositif adulte-relais<sup>110</sup> fait de nouveau l'objet d'une sous-exécution près de 4,7 M€. Cette sous-consommation met en lumière la complexité des modalités de mise en œuvre de ce dispositif d'insertion dans l'emploi, dont les aides sont pour l'essentiel versées à des acteurs du secteur associatif (77 %) et le paiement assuré mensuellement par l'ASP.

La majeure partie des dépenses d'intervention donne lieu à un versement de subventions à destination des porteurs de projet. Le montant de ces subventions était de 243 M€ en 2017 (suite aux annulations de crédits). Les crédits attribués dans ce cadre en 2018 enregistrent une nette hausse pour s'établir à 260 M€ sans revenir cependant au niveau de 2016 où 274 M€ de subventions avaient été versées.

Les dépenses de fonctionnement, qui se concentrent sur la subvention pour charge de service public versée à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDe)<sup>111</sup>, sont en baisse alors que les dépenses sur les précédents exercices étaient en hausse constante.

Le programme 147 compte également des crédits de personnel qui se limitent aux postes des délégués du préfet, la masse salariale du CGET étant regroupée au sein du programme 112. Sur les 19,7 M€ en AE/CP prévus en LFI, seuls 19 000 euros n'ont pas été consommés au 31 décembre 2018.

Le schéma d'emploi 2018 assigné au programme de – 9 ETP annuels<sup>112</sup> est plus exigeant que celui du précédent exercice qui était de -3 ETP. L'exécution s'établit à – 11. Les arbitrages budgétaires ont par ailleurs prévu une baisse du plafond d'emploi consacré aux délégués du préfet sur le quinquennat. Le cadrage prévoit une diminution de 39 postes entre 2017 et 2022<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> L'État accorde une aide forfaitaire annuelle dont le montant, par poste de travail à temps plein, est fixé à 19 112 €, montant revalorisé chaque année au 1er juillet, proportionnellement à l'évolution du SMIC. Le paiement de l'aide est assuré par l'ASP.

<sup>111</sup> L'EPIDe a pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes (18-25 ans) en difficulté sociale, sans qualification ni emploi sur la base du volontariat. Le contrat d'objectifs et de performance 2013-2015, fixe la part de public originaire de QPV qui accèdent à l'établissement à 50 %. Il est placé sous la triple tutelle du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et des ministères de la Défense et de la Ville. Son financement est assuré conjointement par le programme 147, pour un peu plus d'un tiers, et le programme 102 de la mission Travail emploi pour le reste.

<sup>112</sup> -8 ETP en lettre plafond pour 2018 + un transfert d'1 ETP pour la Délégation pour la Langue française lors du PLF pour 2018.

<sup>113</sup> Le cadrage est de 291 en 2020, 284 en 2021 et 277 en 2022.

**Tableau n° 12 : Cadrage des dépenses de personnel  
du programme 147**

<i>en ETPT</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Plafond d'emploi prévu en LFI</i>	331	325	319	316	307	299

*Sources : CGET*

Le plafond est respecté. Au 31 décembre 2018 le programme comptait 301,5 ETPT pour un plafond à 307 ETPT en 2018. La sous-consommation serait le reflet de difficultés de recrutements.

### **1.3.5 Le programme 112 : un niveau important de sous-exécution des crédits de paiement**

Fin 2017, le taux d'exécution des crédits atteignait 99,7 %<sup>114</sup> en AE et 97 % en CP. En 2018, le niveau d'exécution de l'exercice reste marqué par une forte sous-consommation des crédits de paiement.

---

<sup>114</sup> Pourcentage calculé par le responsable de programme sur la base du retraitement des chiffres de CHORUS après retrait d'engagements budgétaires des années précédentes afin d'obtenir la consommation de la seule année 2017.

**Tableau n° 13 : Exécution des crédits 2018 des principaux dispositifs du programme 112**

<i>En M€</i>	LFI 2018		Exécution 2018	
	AE	CP	AE	CP
Engagements territoriaux FNADT-CPER	121	102	121,1	108,5
FNADT hors CPER et hors Services publics	9,8	20,7	7	18
Prime à l'aménagement du territoire	15	20,7	14,4	19
Contrats de ruralité	0	44,2	0	41,5
Pacte État métropole	0	15,2	0	2,9
Services au public dont MSAP <sup>115</sup>	10,7	12,3	17,4	18,5

*Sources : CGET*

La sous exécution se concentre sur les dépenses d'intervention que sont les pactes État-métropoles et dans une moindre mesure sur les contrats de ruralité. Sur les 15 M€ de CP prévus en LFI pour le pacte État-métropoles, seuls 2,9 M€ ont été consommés au cours de l'exercice, soit moins de 20 % des crédits programmés. 44 M€ étaient prévus en LFI pour les contrats de ruralité, 41,5 M€ ont finalement été exécutés. La sous exécution s'explique en grande partie par des difficultés d'appréciation du niveau de maturité des projets lors de la programmation. Leur calendrier de réalisation et donc celui des paiements est plus long que celui envisagé pour des contrats dont la mise en œuvre reste par définition complexe du fait de la multiplicité des partenaires.

À l'inverse les CP consommés par le CPER (108 M€) sont supérieurs à ceux prévus en LFI (102 M€) et à ceux consommés lors du précédent exercice (96,5 M€). Les CPER redeviennent ainsi le principal dispositif en termes de mobilisation des crédits et consomment à eux seuls près de 50 % des CP du programme.

Les redéploiements en cours de gestion ont principalement bénéficié aux financements du CPER et aux MSAP. Or, en dépit de ces redéploiements, le programme fait l'objet d'une sous-consommation de

<sup>115</sup> Les chiffres d'exécution reprennent les crédits se rapportant aux fonds de concours, ce qui n'est pas le cas de l'inscription en LFI.

20,6 M€. Aux sous-exécutions massives du pacte État-métropoles et des contrats de ruralité (de 14,8 M€) s'ajoute le remboursement d'un trop perçu de 5,1 M€ en AE/CP de l'ASP au titre des pôles d'excellence rurale<sup>116</sup>. Le remboursement a eu lieu le 28 décembre 2018 et n'a pu être consommé sur l'exercice.

Au 31 décembre 2018, seuls 240,4 M€ avaient été consommés sur les 260,4 M€ de CP disponibles. Les non-consommations d'AE sont quant à elles de 5,8 M€<sup>117</sup>.

La totalité des CP non consommés n'a pu faire l'objet d'un report car leur montant dépasse les seuils fixés par l'article 15-II-2 de la LOLF<sup>118</sup>. En application des plafonds prévus par l'article susmentionné, seuls 7,7 M€ de CP ont pu faire l'objet d'une demande de report. Le report de l'intégralité des AE non consommés, qui découle principalement du trop-perçu de l'ASP, est en revanche sollicité.

La sous-consommation des CP de l'exercice conduit donc à des reports importants sur l'exercice 2019. À l'inverse si l'on met de côté le remboursement du trop-perçu de l'ASP, les AE ont été consommées dans leur quasi-totalité. Ce niveau particulièrement élevé d'AE consommés sous-tend un risque possible de tension sur les crédits d'engagement en 2019 s'agissant en particulier des CPER.

S'agissant des MSAP, les 7,3 M€ en AE/CP de fonds de concours versés par le FIO ont été diminués de 2,1 M€ afin d'honorer les engagements de subventionnements pris en 2017 et qui n'avaient pas pu être couverts faute de crédits suffisants versés les opérateurs sur cet exercice. Les crédits des opérateurs disponibles au titre des subventions 2018 s'élèvent donc à 5,2 M€.

---

<sup>116</sup> Ce dispositif n'est plus financé par le programme 112 depuis 2018.

<sup>117</sup> Il est à noter un écart entre ce chiffre et le montant d'AE consommés en fin d'exercice repris dans CHORUS qui est de 132 M€ et celui calculé par le responsable de programme. Celui-ci précise que sur ces 132 M€, CHORUS intègre 71,1 M€ de retraits effectués sur engagements antérieurs. Ce montant recouvre les retraits effectivement nécessaires du fait d'un solde à moindre coût de l'opération subventionnée pour 39,6 M€. Les retraits nécessaires du fait de la régionalisation des plateformes CHORUS (qui nécessite de procéder à des récritures de l'ensemble des engagements). Il s'agit d'une procédure de recyclage de crédits pour 31,5 M€.

<sup>118</sup> « Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances ».

La clé de répartition des financements des maisons de services publics n'est donc pas respectée puisque les crédits pris en charge par le FNADT sont bien supérieurs à ceux du fonds inter-opérateurs et s'établissent à 9,4 M€.

Le programme 112 porte en outre des dépenses de titre 2 consacrées au personnel du CGET. La quasi-totalité des crédits ouverts en LFI (20,3 M€) a été consommée (20,16 M€). Le schéma d'emplois prévu de moins 7 ETP est réalisé. Le plafond 2018 est de 266 ETPT en 2018 (soit une baisse de 15 ETPT par rapport à 2017) auxquels s'ajoutent les transferts en gestion<sup>119</sup> portant le plafond à 270 ETPT. La consommation du plafond en moyenne annualisée 2018 est de 267 ETPT.

### 1.3.6 Le programme 162 : une amélioration de l'exécution des crédits en dépit de reports persistants sur le PEI Corse

Le taux d'exécution des crédits reste très contrasté en fonction des actions. Ainsi, l'action 4 relative au PEI Corse a vu non seulement l'ensemble des CP mis à disposition (fonds de concours inclus) consommés mais a en outre bénéficié de redéploiements de crédits à hauteur de 878 000 € en fin d'exercice. Dans le même temps, le plan littoral 21 n'a donné lieu qu'à 258 408 € de CP pour sa première année d'existence au sein du PITE.

**Tableau n° 14 : Exécution des crédits 2018 des actions du programme 162**

En M€	LFI 2018		Exécution 2018	
	AE	CP	AE	CP
Action 2 : Eau et agriculture en Bretagne <sup>120</sup>	2,49	3,20	7,15	6,10
Action 4 : PEI Corse <sup>121</sup>	27,43	19,93	40,79	45,55
Action 6 : Marais Poitevin	0,99	1,59	1,10	1,72
Action 8 : Plan Chlordécone	1,99	1,99	2,13	2,10
Action 9 Plan Littoral 21	0,99	0,498	0,97	0,224

Sources : DMAT

<sup>119</sup> Décret n° 2018-992 du 13 novembre 2018 de transfert de crédits.

<sup>120</sup> L'exécution intègre les crédits issus du transfert de gestion du programme 149 à hauteur de 5 M€.

<sup>121</sup> L'exécution des crédits relatifs à l'action intègre les crédits de fonds de concours dont bénéficie le PEI Corse.

La principale difficulté en matière d'exécution des crédits, programmés dans l'année, tient, comme les années précédentes, au volume important de crédits reportés dans le cadre du fonds de concours versé au PEI Corse.

En 2018, les premiers versements de crédits issus du fonds de concours utiles au PEI Corse sont intervenus en juillet, soit dès que l'AFITF disposait de la ressource nécessaire. Le PEI a également bénéficié de 20 M€ de reports de CP ainsi que 10,5 M€ d'AE se rapportant à des retraits d'engagements juridiques antérieurs à 2018<sup>122</sup>. La consommation du fonds de concours pour 2018 s'élève à 23 M€ en AE et 25,3 M€ en CP, soit 72,2 % de la ressource en AE et 100 % des CP disponibles (reports 2017 inclus).

La situation s'est améliorée par rapport à l'exercice 2017 où la totalité des CP (20 M€) avait été reportée. Pour autant, les reports de 2018 sur 2019 restent conséquents. Ils représentent 8,8 M€ d'AE et 11,6 M€ alors que les crédits non consommés de l'exercice sont de 10 M€ en AE 13 M€ en CP.

## **1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire**

### **1.4.1 Un programme 109 pourvoyeur majeur des économies du plan quinquennal 2018-2022**

En 2019, les crédits votés en LFI tiennent compte de l'application en année pleine des mesures d'économies déjà votées (RLS, gels, baisse de 5 €, APL accession) ainsi que de la sous-indexation à 0,3 % des paramètres APL en 2019 et de la mise en œuvre de la réforme de la contemporanéisation de la base de ressources prises en compte dans le calcul des APL. À noter que les crédits ont été majorés de 332,5 M€ par rapport au PLF afin d'assurer l'équilibre du FNAL<sup>123</sup>, l'impact des mesures d'économies ayant été réduit suite notamment :

- au décalage de l'application de la nouvelle base ressources servant au calcul des aides personnelles au logement, par rapport au calendrier envisagé lors de la rédaction du PLF ;

---

<sup>122</sup> Le recyclage des AE issus des exercices antérieurs (REJB) sont de droit pour les fonds de concours.

<sup>123</sup> Amendement AN n°1362 (2<sup>ème</sup> lecture).

- à la réintroduction partielle de l'AL accession en outre-mer, pour les dossiers ayant obtenu un financement de l'État avant le 31/12/2018 (2,5 M€)<sup>124</sup>.

Par ailleurs cette majoration prend également en compte le tendanciel d'évolution de la dépense constaté en 2018, avec l'ajustement de 90 M€ introduit dans le cadre du LFR et la hausse de la dette du FNAL estimée à 50 M€.

En tout état de cause, le montant prévisionnel de la dotation budgétaire (hors mesure de périmètre de 105 M€ liée au rehaussement des seuils de cotisations prévu dans la loi PACTE) établi en LFI diminue encore de 7 % pour s'établir à 13,325 M€.

S'agissant des tendanciels de 2020 et 2021, les prévisions n'ont pas été fiabilisées à ce stade de la procédure budgétaire. La DHUP est notamment en attente des hypothèses macroéconomiques produites par la direction générale du Trésor qui influent significativement sur les prévisions APL.

#### **1.4.2 Un programme 177 sous tension marqué par une consommation intégrale des crédits annuels et une budgétisation 2019 en baisse à périmètre modifié**

Les crédits disponibles sur le programme ont été quasiment tous consommés (différentiel de 313 856 € en AE et 1,04 M€ en CP) dans le cadre de l'exercice annuel et les dérogations au principe d'annualité sont maîtrisées même si l'on note l'importance du montant des crédits reportés de 2017 à 2018.

Le programme 177 a bénéficié d'un report de crédits d'un montant de nouveau inhabituel en 2018. L'arrêté du 26 mars 2018 autorise le report de 64,63 M€ en AE et de 96,22 M€ en CP (pour mémoire le report de 2016 à 2017 était de 123,78 M€ en AE et 42,36 M€ en CP) venu s'ajouter aux crédits votés en LFI. Ces reports budgétaires correspondent aux crédits ouverts dans le cadre de la LFR pour 2017 au titre des besoins de couverture des dépenses d'hébergement d'urgence et de mise en œuvre du marché HUAS qui avait connu des difficultés d'affermissement des tranches et des retards d'exécution.

Le DRICE initial 2018 visé fin décembre 2017 intègre le mouvement constitué des ouvertures de crédits obtenus dans le cadre de la LFR 2017 voté et dont les crédits ont été délégués trop tardivement pour être

---

<sup>124</sup> Amendement AN n°II-1911 (1<sup>ère</sup> lecture)

consommés et deviennent de fait des restes (AE) et charges (CP) à payer 2017 :

- **63 265 688 € en AE et 70 234 000 € en CP** afin de couvrir les insuffisances résiduelles de fin de gestion 2017 en matière d'hébergement d'urgence, notamment liées à la prise en charge des migrants évacués de campements illicites en Ile-de-France ;
- **10 600 000 € en CP** afin de couvrir les paiements des deux derniers trimestres de la première tranche du marché public d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS).
- **11 128 000 € en CP** afin de couvrir une partie des AE libérés de CP compte tenu de la budgétisation 2018 en AE=CP de la 2<sup>ème</sup> tranche du marché public HUAS.

Ces reports du 26 mars 2018 ont fait, dès leur attribution, l'objet d'un gel partiel le 4 avril 2018 afin de mettre en tension le programme et d'assurer sur l'exercice budgétaire 2018, un fléchage pertinent des crédits délégués une fois le dégel obtenu.

Le montant des crédits disponibles du programme 177 s'élevait à 2,078 Md€ en AE et 2,109 Md€ en CP. 99,85 % des AE et 99,5 % des crédits en CP ont été consommés au 31 décembre 2018, soit des montants reliquataires non consommés particulièrement faibles de 313 856 € en AE et 1,04 M€ en CP.

Comme les années antérieures, et malgré des aléas de gestion et des délégations réalisées durant l'exercice, les taux d'exécution au niveau déconcentré du programme 177 en 2018 s'élevèrent à 99,98 % en AE et 99,93 % en CP. Ce niveau de consommation est très significatif des tensions locales en matière budgétaire mais il traduit également la mobilisation accrue des services dans la mise en œuvre du programme. Aussi, les crédits non consommés au niveau déconcentré sont très marginaux, ils s'élevèrent à 387 363 € en AE et à 1,35 M€ en CP.

Le reliquat de crédits s'élève à 3,14 M€ en AE et à 10,47 M€ en CP. La situation en AE s'explique principalement par le fait qu'une partie de crédits obtenue en LFR a été restituée et compte tenu de la date n'a pu être redistribuée. Il s'agit de la région Nouvelle Aquitaine et de la DRJSCS d'Ile-de-France pour un montant total de 2,2 M€. Un reliquat de 0,9 M€ était destiné à l'ALT2 mais la note de débit provisoire émise par la CNAF a présenté un montant inférieur à celui initialement inscrit au programme. En ce qui concerne les CP, le reliquat concerne le 4<sup>ème</sup> trimestre 2018 du marché HUAS et de l'ingénierie.

La LFR a été exécutée le 11 décembre 2018 concernant l'ALT2 (8,01 M€) et a été mise à disposition des UO déconcentrés pour garantir les

dépenses d'hébergement d'urgence relevant de l'action 12 (46,74 M€) et d'action sociale relevant de l'action 11 (5,48 M€). L'action 12 du programme a bénéficié d'une dérogation aux dates limite de fin de gestion permettant aux services de mettre en paiement la dépense jusqu'au 26 décembre 2018.

Les demandes de report de crédits autres que fonds de concours sont établies pour 2019 à 3,06 M€ en AE et 10,47 M€ en CP. Elles portent principalement sur le report au titre du marché HUAS pour 5,26 M€ en CP (seconde tranche du marché/quatrième trimestre de l'exercice 2018) et pour 1,175 M€ en CP pour les marchés SI-ENC/AHI, SI-SIAO entre autres. Cette demande de reports couvre également les besoins des BOP régionaux pour 3,045 M€ en AE et 4,03 M€ en CP au titre des restes et charges à payer pour 27 483 € en AE et 1,2 M€ en CP. L'ensemble des demandes de reports régionaux est lié à la réception tardive de factures. La demande de reports couvre également les reports du solde de crédits 2018 reportables sur 2019 pour 3,02 M€ en AE et 2,77 M€ en CP correspondant au report des crédits ouverts en LFR pour 2018 qui permettrait de limiter l'ouverture de crédits s'agissant des dépenses obligatoires en matière d'aide sociale. Il a pour vocation à être alloué au BOP régional de la DRJSCS d'Ile de France liée à une sous budgétisation chronique de sa ligne.

Dans ce contexte de tension budgétaire observée sur une année pourtant largement rebasée, la question de la soutenabilité budgétaire du programme pourrait se reposer en 2019. En effet la loi de finances initiale pour 2019 d'un montant en AE/CP de respectivement 1,873 Md€ et 1,891 Md€ acte une diminution de dotations de près de 80 M€ par rapport à la LFI 2018 ce qui correspond pour partie au transfert de la responsabilité des CHUM au programme 303. La question de la réinscription du programme 177 dans le tendancier 2017-2022 (mesures sous-jacentes à la programmation : 1,967 Md€ en CP en 2018 et 2,06 Md€ en CP pour 2019) et la définition d'un nouveau triennal pour la fin du quinquennat sont en cours de traitement entre les services de la DGCS et la DB. Le rendement moindre qu'attendu de la mise en place des tarifs-plafond et la non prise en compte du transfert des CHUM invalident quelque peu le tendancier actuel.

#### **1.4.3 Le programme 135 : un niveau de reports des fonds de concours en AE/CP conséquent, un enjeu de fiabilisation des restes et charges à payer**

Le programme 135 ne présente pas d'enjeu de soutenabilité de la dépense étant concerné par des annulations de crédits et non par des ouvertures en cours de gestion, et étant composé à plus de 81 % par des

dépenses discrétionnaires. De plus, ce programme est constitué dans une très large mesure de crédits d'aides à la pierre qui sont majoritairement portés par les bailleurs sociaux, l'État ne représentant plus que 8 % des ressources du FNAP en 2018 (contre 23 % en 2017 et 50 % en 2016) et plus aucune en 2019 selon la LFI pour 2019.

La caractéristique du programme est d'être marquée par d'importants niveaux de reports de fonds de concours en AE et CP, en augmentation, ainsi que par des niveaux de restes et de charges à payer élevés.

#### 1.4.3.1 Des reports de fonds de concours en AE et CP conséquents, en augmentation

Le taux de consommation annuelle 2018 des crédits disponibles du programme 135 s'élève à 96,9 % en AE et 80,7 % en CP. Cette sous-consommation entraîne pour le programme des montants de report de crédits en AE et surtout en CP conséquents qui concernent quasi-exclusivement les crédits issus des fonds de concours<sup>125</sup>, les reports de crédits budgétaires étant limités (1, 93 M€ en AE et 1,26 M€ en CP en 2018).

S'agissant des AE, la sous-consommation qui s'explique principalement par celle des AE pour les PLAI adaptés, a pour conséquence un doublement du montant de demande de reports en AE sur les fonds de concours du FNAP.

---

<sup>125</sup> Les fonds de concours sont reportables d'une année sur l'autre.

**Tableau n° 15 : Évolution de la consommation des AE sur les fonds de concours des aides à la pierre en M€**

	2016			2017				2018*				
	AE FDC ouvertes	AE consommées	Demande de report en AE (année N+1)	AE FDC (ouverture demandée en début N)	AE FDC ouvertes (post décret annulation)	AE fongibilisées entre FDC	AE consommées	Demande de report en AE (année N+1)	AE FDC (ouverture demandée en début N)	AE ouvertes (post BR)	AE consommées	Demande de report en AE (année N+1)
<i>Opérations nouvelles</i>	232,8	230,78	2,1	445,48	349,42	-0,18	347,7	3,6	470	423,7	417,2	10,1
<i>PLAI adaptés</i>	14,5	3,64	10,86	12	12	0	6,4	16,4	12	12	8,995	19,4
<i>Actions annexes</i>				4,7	4,7	0,18	4,7	0,18	4,6	4,59	3	1,79
<b>TOTAL</b>	<b>247,3</b>	<b>234,42</b>	<b>12,96</b>	<b>462,18</b>	<b>366,12</b>	<b>0</b>	<b>358,8</b>	<b>20,2</b>	<b>486,6</b>	<b>440,3</b>	<b>429,2</b>	<b>31,3</b>

Sources : Cour des comptes, à partir des données transmises par la DHUP (hors AE bloquées sur fonds de concours 478 « restes à payer »).

\* Chiffres arrêtés pour le conseil d'administration du 21 décembre 2018.

En CP, chaque année, plus de 100 à 150 M€ sont reportés d'une année sur l'autre, principalement en raison de la très faible consommation de CP sur les PLAI adaptés<sup>126</sup> et du caractère tardif déjà évoqué du calendrier de rattachement des fonds de concours en CP en provenance du FNAP, qui ne permettent pas une délégation/consommation des crédits avant la fin de l'exercice budgétaire annuel. Ainsi, l'exécution 2018 sur le programme 135 porte, pour une partie significative, sur la consommation des fonds de concours attribués en 2017 et reportés en début de gestion 2018. Ces derniers financent les restes-à-payer sur engagements antérieurs. Ils permettent d'assurer en début d'exercice le financement des opérations d'aides à la pierre, inscrivant le programme 135 dans une dynamique pluriannuelle.

Néanmoins, l'exercice de programmation des crédits d'aide à la pierre reste soumis à la règle de l'annualité budgétaire. Les moyens qui peuvent être consacrés aux nouvelles opérations (ouverture d'AE préalables sur le programme 135) sont dépendants du niveau des paiements prévisionnels sur des opérations déjà engagées et calibrant le niveau des ressources du FNAP. L'article R. 435-3 du CCH prévoit en effet que le montant annuel des nouvelles opérations et actions programmées en

<sup>126</sup> Le paiement des opérations de PLAI adaptés ne se faisant qu'à la clôture comptable de l'opération, il est mécanique que le montant des CP soit faible à l'identique de celui des AE.

régions par le FNAP ne peut être supérieur au montant total des versements effectués par le fonds au profit de l'État au cours de l'exercice. En application de cette règle de bonne gestion visant à stabiliser le montant des restes à payer du programme 135, toute diminution des versements en matière de crédits de paiement se traduit par une diminution équivalente du montant des nouvelles opérations qui peuvent être engagées sur le programme 135 pour l'année considérée.

**Tableau n° 16 : Évolution des CP consommés sur les fonds de concours des aides à la pierre en M€**

	2016			2017					2018		
	CP FDC rattachés	CP FDC consommés	Demande de report en CP FDC (année N+1)	CP FDC rattachés	CP Crédits budgétaires	CP fongibilisés entre FDC	CP FDC consommés	Demande de report en CP FDC (année N+1)	CP FDC rattachés	CP FDC consommés	Demande de report en CP FDC (année N+1)
<i>Restes à payer</i>	370,5	<b>261,29</b>	109,21	337,77	6,76	5,54	<b>378,95</b>	80,3	382,9	<b>357</b>	100,5
<i>Opérations nouvelles</i>	0	<b>0</b>	0	11,64	0	-5,73	<b>5,9</b>	0	40,75	<b>32,1</b>	14,4
<i>PLAI adaptés</i>	14,5	<b>0</b>	14,5	12	0	0	<b>0,79</b>	25,7	12	<b>1,1</b>	36,6
<i>Actions annexes</i>				4,7	0	0,196	<b>4,64</b>	0,25	4,6	<b>1,95</b>	2,89
<b>TOTAL</b>		<b>261,29</b>	<b>123,71</b>	<b>366,11</b>	<b>6,76</b>	<b>0</b>	<b>390,28</b>	<b>106,3</b>	<b>440,2</b>	<b>392,2</b>	<b>154,33</b>

Source : Cour des comptes, à partir des données transmises par la DHUP

Le montant de CP reportés doit être analysé au regard du montant des créances non honorées de l'État estimé à 142,6 M€ selon une enquête de la DHUP. Ce montant se décompose en 77,3 M€ dus aux délégataires et 65,3 M€ dus aux bailleurs sociaux pour les territoires hors délégation de compétence. Ces données doivent être prises avec précaution car déclaratives mais elles révèlent néanmoins l'existence de délais de paiement des créances envers les bailleurs sociaux. Ces délais peuvent s'expliquer en partie par un stock de créances constituées avant la création du FNAP, du fait du manque de CP pour les aides à la pierre. Ils sont également engendrés par un manque de disponibilité des services instructeurs pour clôturer les opérations, notamment en fin de gestion où la priorité est donnée à l'instruction des nouvelles opérations.

#### 1.4.3.2 Des restes et charges à payer à fiabiliser

Le programme 135 porte une part importante des restes à payer<sup>127</sup> de la mission Cohésion des territoires (1,95 Md€ au 31 décembre 2018 dont 1,85 Md€ au titre des aides à la pierre selon Chorus). Les charges à payer<sup>128</sup> sont, quant à elles, d'un montant estimé de 11,2 M€.

L'enjeu de fiabilisation de ces données Chorus est majeur. Cette difficulté, identifiée par la DHUP depuis plusieurs exercices, a fait l'objet d'un rapport du CGEDD publié en décembre 2017<sup>129</sup> : les charges à payer et les restes à payer comptabilisés dans Chorus au titre du programme 135 ne seraient pas recensés de manière exhaustive ou seraient parfois erronés.

Concernant les 11,2 M€ de charges à payer en 2018, elles sont en baisse de plus de 60 % par rapport à 2017<sup>130</sup> et concernent à plus de 75 % des subventions au titre du logement social. Cependant, ce montant doit être considéré avec prudence car malgré les consignes transmises par la DHUP et le secrétariat général du ministère, les DDT(M) n'enregistrent pas systématiquement les factures adressées par les bailleurs dans Chorus. Faute de CP disponibles, les services déconcentrés attendent souvent la délégation de crédits pour constater le service fait, enregistrer les factures puis payer les acomptes. Plusieurs d'entre elles ont élaboré un système de priorisation des paiements, par exemple en fonction de la fragilité financière des bailleurs créanciers. Le CGEDD estimait ainsi dans son étude de décembre 2017 que le délai moyen de traitement des factures et pièces justificatives communiquées par les bailleurs était de six mois, ce qui conduit à minorer le montant réel de charges-à-payer rattachées à l'exercice. La DHUP va engager une enquête spécifique en 2019 visant à fiabiliser ce montant.

---

<sup>127</sup> Les restes à payer correspondent aux autorisations d'engagement consommées et non soldées par un paiement.

<sup>128</sup> Les charges à payer correspondent à des dettes certaines inscrites au passif du bilan. Il s'agit des charges qui correspondent à des prestations effectuées en matière d'aides à la pierre (par exemple, réalisation de la tranche de travaux annuelles qui devrait donner lieu à versement de l'acompte prévu en CP, mais pour laquelle la facture n'a pas été encore enregistrée par le service prescripteur, l'attestation de service fait n'a pas encore été réalisée, la facture n'est pas encore parvenue, etc.).

<sup>129</sup> *Audit Partenarial portant sur le processus ordonnateur et comptable des subventions « aides à la pierre » du programme 135, action 1, hors délégation de compétences*, CGEDD, décembre 2017.

<sup>130</sup> Les charges à payer étaient estimées à 30,1 M€ à fin 2017 et 55,27 M€ à fin 2016.

Concernant les 1,85 Md€ de restes à payer au 31 décembre 2018<sup>131</sup> des crédits d'aides à la pierre, leur montant significatif a une cause structurelle. Il s'explique par l'échéancier de paiement en huit ans des opérations de constructions de logement locatif social. Ce montant reste toutefois sujet à caution. Il ne correspond pas exactement aux restes-à-payer qui devraient être dus en appliquant les clefs de paiements de la DHUP (le montant théorique serait alors de 1,71 Md€ à comparer au 1,85 Md€ de restes à payer CHORUS). Deux explications sont avancées, dont l'influence respective est difficile à déterminer :

- l'existence de retards de paiement<sup>132</sup> cumulés exercice après exercice, pour un montant de 127,1 M€, signifiant que les services déconcentrés n'ont pas décaissé les crédits de paiements associés à une tranche de travaux pourtant réalisée.
- la présence d'engagements juridiques « anciens » qui ne seraient pas « nettoyés » par les services des DDT(M), ainsi que l'avance le rapport du CGEDD : concrètement, les AE devenues sans objet, par exemple suite à l'annulation ou à la modification d'un programme de construction, ne seraient pas toutes annulées ou rectifiées, conduisant à gonfler artificiellement le montant de restes à payer. Le contrôle sur échantillon du CGEDD souligne que 60 % d'entre eux sont irréguliers et 40 % pourraient être clôturés. La question se pose alors de savoir si le degré de fiabilité est aussi peu performant sur les engagements plus récents (AE non mouvementées au bout de deux, trois ans).

De manière parallèle, la DHUP a conduit en 2017 une enquête visant à évaluer le degré de clôture des engagements juridiques sans mouvement depuis quatre ans, qui représentaient environ 104,7 M€ pour le logement social. L'enquête 2017 fait ressortir un pourcentage faible d'AE dormantes sur opérations annulées (8 %). En revanche, elle illustre le faible degré de justification du montant total des AE dormantes (32 % d'absence de justification ; 10 % d'opérations « soldées » qui seraient « à clôturer », etc.). Deux nouvelles enquêtes ont été réalisées en 2018 sur le logement social et les aires d'accueil des gens du voyage. Or, les résultats sont encore parcellaires. Les suites prévues en 2019 par la DHUP sont de procéder à une nouvelle enquête qui concerne l'intégralité des engagements juridiques de plus de quatre ans du programme, y inclus les délégations d'aides à la pierre.

---

<sup>131</sup> Dont plus d'1 Md€ relève du BOP 135 porté la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Ile-de-France.

<sup>132</sup> Écart entre les restes-à-payer constatés et les restes-à-payer théoriques.

La fiabilisation de la programmation pluriannuelle du FNAP et de l'échéancier pluriannuel de CP nécessaires dépend donc, pour partie, de la clarification des inscriptions budgétaires inscrites dans CHORUS, tant au titre des restes à payer que des charges à payer. Le ministère a initié ce chantier de fiabilisation des restes à payer, conduisant à réduire de 51,1 M€ le montant des engagements juridiques non mouvementés depuis plus de quatre ans au 31 décembre 2018. Il souligne par ailleurs que des consignes sur la clôture de ces engagements ainsi que sur l'enregistrement des charges à payer ont été intégrées au référentiel de contrôle interne comptable ministériel (RICM) en matière d'aides à la pierre. La Cour des comptes avait recommandé dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 qu'il soit procédé à l'annulation des autorisations d'engagement pour lesquelles l'absence ou la faiblesse des mouvements n'était pas justifiée. Elle recommande à la DHUP dans la présente note de poursuivre, en partenariat avec le CBCM et les CBR, l'établissement d'un diagnostic clair, partagé et national de l'état des lieux en matière de charges à payer et de restes à payer.

Au regard du poids que représente la DRIHL dans le montant des restes et charges à payer, et compte tenu des observations qui sont formulées au titre du programme 177 (cf. point 2.2), une revue spécifique des règles juridiques et budgétaires, en matière d'engagement et de paiement de la dépense, serait justifiée.

**Recommandation n° 2 (DHUP, CBCM) : sur l'action 1 du programme 135, poursuivre l'annulation des autorisations d'engagement pour lesquelles l'absence ou la faiblesse des mouvements n'est pas justifiée.**

#### **1.4.4 Le programme 147 : une perspective d'augmentation des crédits du programme en raison de priorités politiques**

Le pilotage plus maîtrisé de la gestion 2018 se traduit par des niveaux de report et des restes à payer relativement bas. Les reports de 2018 sur 2019 portent sur 1,7 M€ en CP et seulement 507 € en AE. Le montant des restes à payer au 31 décembre 2018 s'établit quant à lui à

5,5 M€ (4,36 M€ en 2017)<sup>133</sup>, dont 3,5 M€ sur des engagements de l'année et 2 M€ sur des engagements antérieurs.

Le programme étant essentiellement constitué de dépenses discrétionnaires, le volume des dépenses obligatoires défini au sens strict qui pourraient jouer sur la trajectoire de dépense apparaît également des plus réduits. Les dépenses obligatoires 2018 étaient estimées à 0,53 M€ en 2018.

L'évolution des financements accordés à l'EPIDe, assurés conjointement avec le programme 102 « accès et retour à l'emploi », nécessite un suivi particulier. La subvention dont bénéficie l'établissement est stable entre 2017 et 2018 mais dans une dynamique de progression sur une longue période. Il convient de noter que la part des jeunes en provenance des quartiers prioritaires est de 30 % (au lieu des 50 % prévus). Par ailleurs, les lieux d'implantation de l'EPIDe ne sont pas cohérents avec la géographie prioritaire.

La vigilance sur la progression de ces crédits s'impose d'autant plus qu'il est prévu de créer de nouveaux établissements. Le pilotage budgétaire du dispositif pourrait d'ailleurs être simplifié par le regroupement de l'ensemble des financements au sein du programme 102 qui porte aujourd'hui la majorité des crédits accordés à l'EPIDe. Le transfert de la subvention versée par le programme 147 vers le programme 102 se ferait sans remettre en cause l'objectif d'avoir 50 % du public issu de QPV.

**Tableau n° 17 : Évolution de la subvention à l'EPIDe en LFI**

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Emploi	41	48,49	48,51	46,94	47,07	45,94	47,64	45	57,16	55,38	NC
Ville	26	25,21	25,03	23,69	23,77	21,6	21,27	23,69	25	28,85	28,85
% de la part Ville	39%	34%	34%	34%	34%	32%	31%	34%	30%	35%	NC

Sources : CGET

Le point d'attention majeur du programme porte sur la dette accumulée dans le cadre du dispositif d'exonération de cotisation sociale en ZFU, dont le montant a cru de près de 700 % depuis 2015. La dette du

<sup>133</sup> 6,19 M€ en 2016 et 5,81 M€ en 2015.

programme envers les caisses de sécurité sociale est ainsi passée de 5,6 M€ à 37,7 M€ en 2018. La résorption de la dette supposera un surcroît de la mobilisation de CP sur les prochains exercices pour permettre son apurement. Compte-tenu de la sensibilité du sujet celui fait l'objet d'une analyse spécifique au point 2.4.

Au regard de la nature des dépenses du programme, sa trajectoire budgétaire sera largement tributaire de l'évolution des priorités gouvernementales. Le programme a été revalorisé de près de 80 M€ en 2019 suite aux engagements présidentiels pris en faveur des quartiers prioritaires, dont 51 M€ supplémentaires pour les contrats de ville.

Le dispositif adulte-relais est quant à lui revalorisé de près de 20 M€ alors qu'il fait l'objet de sous-exécutions régulières. Le responsable de programme souligne qu'en dépit de la sous-exécution observée, les aides versées sont en progression<sup>134</sup> mais que leur hausse était jusqu'ici en partie absorbée par la trésorerie dont disposait l'ASP. Par ailleurs, la réduction massive des contrats aidés donnera peut-être un regain d'attractivité à ce dispositif. Pour autant, le risque d'une sous-consommation accrue de ce dispositif est réel d'autant que ses modalités de mise en œuvre et de pilotage n'ont pas été modifiées.

Enfin, le financement du NPNRU fera l'objet d'une montée en puissance progressive. Ainsi après plusieurs années au cours desquelles, l'État s'était retiré du tour de table financier de l'ANRU, le budget 2018 (15 M€ d'AE/CP programmés et 14,5 M€ d'AE/CP consommés) marque le retour concret de l'État dans le financement de l'opérateur. Compte tenu des volumes financiers associés à ce programme et de la montée en charge qu'il suppose, ce dispositif aura un poids significatif dans la trajectoire budgétaire des prochaines années. La LFI 2019 prévoit pas moins de 185 M€ en AE et 25 M€ en CP pour le financement du NPNRU.

#### **1.4.5 Le programme 112 : une trajectoire budgétaire qui sera tributaire de l'évolution des RAP et des grands dispositifs conventionnels du programme**

Le programme 112 étant, comme le programme 147, composé essentiellement de dépenses discrétionnaires, la part des dépenses obligatoires est réduite. Les dépenses obligatoires imputables à l'exercice 2018 s'élevaient à 2,7 M€ en CP, soit une légère augmentation par rapport à l'exercice 2017 (+11 %), ce qui représente seulement 1,2 % des CP programmés.

---

<sup>134</sup> 61,5 M€ versés en 2017 et 62,3 M€ en 2018.

La nature des dépenses du programme, constituées pour une large part de projets contenant un décalage entre les engagements et les paiements, conduit mécaniquement à la constitution de restes à payer.

Cette difficulté structurelle appelle dès lors à une vigilance redoublée pour éviter un cumul trop important de restes à payer dans le temps.

Le montant des restes à payer cumulés du programme s'avère en effet important. Il était de 516,5 M€ en début d'exercice, soit un volume de crédits très largement supérieur aux CP ouverts en début d'exercice. Cette situation jouera nécessairement sur la trajectoire future des crédits de paiement. L'apurement de ces restes à payer supposera en effet de mobiliser des volumes de CP importants pour solder des engagements se rapportant à des programmes passés.

La trajectoire budgétaire du programme dépendra également du cadre dans lequel seront redéfinis deux de ses principaux dispositifs conventionnels.

Il s'agit en premier lieu des CPER (2015-2020) qui arrivent prochainement à leur terme. Les CPER constituent le premier poste de dépenses du programme (108 M€ de CP sur les 240,4 consommés en 2018) et concentrent un montant cumulé de plus de 200 M€ de restes à payer en 2018.

Le second enjeu du point du cadre conventionnel concerne les maisons de services publics. L'accord national du 4 décembre 2015 relatif au financement de la politique publique d'accessibilité aux services est en effet arrivé à échéance au 31 août 2018.

Cet accord avait arrêté pour principe un financement du déploiement des maisons de services au public (MSAP) sur le territoire à parité entre l'État et les sept opérateurs nationaux partenaires<sup>135</sup>. L'accord prévoyait la création de 1 000 structures.

Or, sur la période considérée, le nombre de MSAP labellisées a dépassé l'objectif affiché. Près de 1 350 MSAP ont été créées. Les financements accordés par l'État ont quasiment doublé entre 2016 et 2018 et le principe de parité des financements n'est pas respecté. L'État a ainsi contribué à plus de la moitié des crédits consacrés à ce dispositif ces trois dernières années.

---

<sup>135</sup> La poste a de ce point de vue un statut particulier car elle héberge les MSAP dans ses locaux.

**Tableau n° 18 : Répartition des financements des MSAP entre l'État et le fonds inter-opérateur**

<i>En M€</i>	2016 <sup>136</sup>	2017	2018
Financement État par le FNADT	5,56	8,1	9,4
Financement FIO	2	8,6	7,7
<b>Total financé par année</b>	<b>7,6</b>	<b>16,7</b>	<b>17,1</b>

Sources : CGET

En fonction des choix qui seront faits sur l'évolution des MSAP tant dans leur nombre que leur configuration (la possibilité d'héberger des services de proximité du ministère des finances est par exemple évoquée), le dimensionnement financier global, comme la clé de répartition entre financeurs, pourraient être amenés à changer.

#### **1.4.6 Le programme 162 : une trajectoire susceptible d'évoluer sous l'effet des changements de périmètre et des restes à payer**

La volatilité du périmètre des actions ayant vocation à intégrer le PITE constitue en soi un facteur d'incertitude sur la trajectoire budgétaire du programme.

L'exercice 2018 marque ainsi la fin progressive de l'action relative au Marais Poitevin<sup>137</sup> et l'ouverture d'une nouvelle action portant sur le Plan Littoral 21. Si les crédits dont bénéficie ce plan restent modestes en 2018, ils seront amenés à augmenter sur les prochains exercices. Le budget de l'action est porté à 4 M€ en AE et 2,5 M€ en CP en 2019. Dans une perspective pluriannuelle, la LPFP prévoit 21,9 M€ en AE et 16,4 M€ en CP pour la période 2018-2022.

L'élargissement du périmètre du PITE devrait se poursuivre avec la création prochaine d'une action qui serait l'outil financier du contrat de convergence portant sur la Guyane. Le financement du PEI Corse ayant été prolongé de deux ans, suite aux modifications issues de la loi ELAN, le PITE pourrait ainsi passer de cinq à sept actions.

<sup>136</sup> L'année 2016 est celle de la création du FIO. Le financement du fonds n'est pas en année pleine.

<sup>137</sup> 2018 était la dernière année d'émission d'AE sur cette action. Les CP s'étaleront, quant à eux, jusqu'en 2020, date définitive de fin l'action au titre du PITE.

La question du périmètre est d'autant plus sensible que les critères qui justifient l'intégration d'un projet dans le PITE ou son financement sur des programmes de droit commun manquent de clarté. Rien n'indique à ce stade qu'en raison de circonstances particulières d'autres actions ne soient pas amenées à intégrer le PITE au cours des prochains exercices.

L'évolution du nombre d'actions financées dans ce cadre est ainsi susceptible d'entretenir la dynamique d'augmentation des crédits du programme constatés ces dernières années. La hausse était de 35 % en AE et 13 % en CP entre 2016 et 2017, puis de 30 % en AE et 10 % en CP entre 2017 et 2018.

Le transfert de gestion mis en place en 2018 (5,2 M€ en AE et CP) alimente en effet la trajectoire de hausse des crédits et ajoute en outre une complexité supplémentaire à un programme, déjà financé par un prélèvement « en base » sur les programmes contributeurs d'autres ministères. Ce surcroît de complexité et les volumes financiers modestes du programme sont à mettre en regard des 17,2 Md€ des crédits de la mission.

Par ailleurs l'un des arguments fréquemment évoqué pour justifier l'existence du PITE réside dans la capacité de pilotage renforcée au profit des préfets de région que permet ce cadre budgétaire dérogatoire. Or, cet argument comporte des limites du point de vue de la qualité de gestion des crédits. Le pilotage de proximité n'a pas permis jusqu'à présent de maîtriser l'évolution des restes à payer qui, à périmètre constant, constitue le principal risque sur la trajectoire budgétaire du programme.

Bien qu'en baisse par rapport à 2017, les RAP cumulés représentent une masse de crédits considérables (201 M€) en regard des volumes de CP dont bénéficie le programme<sup>138</sup>(ce sujet constitue le point de vigilance notable et fait l'objet d'une analyse spécifique au point 2.6.).

Au vu de ces différents éléments, l'existence même du PITE pose question.

## **2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME**

### **2.1 Un programme 109 qui doit garder la maîtrise de sa trajectoire d'économies**

Le programme 109 qui présente une exécution à 100 % en titre 6 fait l'objet d'une exécution supérieure à la programmation initiale par l'abondement de crédits en LFR 2018 à hauteur de 90 M€. Par ailleurs, la dette du FNAL vis-à-vis de l'ACOSS s'accroîtrait fin 2018 de 50 M€. Ce potentiel accroissement de la dette a par ailleurs servi à justifier l'abondement de quelque 330 M€ de crédits au programme entre le PLF et la LFI 2019 pour envisager un excédent de crédits pouvant servir à liquider cette dette.

Le montant de la LFR pour 2018 représente 0,6 % des crédits de la LFI. Eu égard au tendancier du programme dans le quinquennal 2018-2022 sur les économies attendues de plus d'un milliard d'euros par an entre 2017 et 2019 notamment, l'un des enjeux du programme 109 est de poursuivre l'établissement d'une prévision en recettes et en dépenses du FNAL fiable et de garantir les rendements attendus des mesures d'économie.

Le programme 109 ne souffre pour 2018 d'aucune prévision défailante et les rendements attendus sur les deux économies majeures (RLS et extension en année pleine de la mesure de réduction des APL de 5 € représentant plus d'un milliard d'économies) sont assurés. Néanmoins, les moindres rendements sur certaines mesures d'économie dont certains montants sont même ignorés à l'heure actuelle, conjugués à la modification du seuil d'assujettissement des employeurs à la cotisation au FNAL en 2019, à la conjoncture économique et au « report de charges » que constitue la dette du FNAL, doivent conduire à une vigilance permanente sur la trajectoire du programme.

Les dépenses de l'action 1 du programme 109 « aides personnelles » qui relèvent de dépenses de guichet, donc obligatoirement acquittées au profit des allocataires éligibles, représentent 99,87 % du programme. À ce titre, elles sont difficilement maîtrisables en cours de gestion sauf à modifier les critères d'éligibilité ou à en modifier les paramètres de calcul.

## **2.2 Le programme 177 : la question de la spécialité budgétaire des programmes 177, 303<sup>139</sup> et 104<sup>140</sup> toujours d'actualité ainsi que celle de la régularité budgétaire**

Face à la crise migratoire que connaît l'Europe depuis 2015, la France a mis en place ou développé plusieurs actions ou dispositifs visant à assurer la prise en charge des personnes migrantes<sup>141</sup> se trouvant sur son territoire. Plusieurs de ces dispositifs ont bénéficié de financements du programme 177, parmi lesquels les centres d'accueil et d'orientation (CAO).

Ces centres ont été institués par notes conjointes du ministère de l'intérieur et du ministère du logement en dates des 9 novembre et 7 décembre 2015 avec pour objectif initial la mise à l'abri de migrants vivant dans le Calais et le Dunkerquois. Fin 2017, il y avait 381 CAO pour environ 10 000 places. La création de ces places avait notamment permis l'évacuation de la lande de Calais en octobre 2016. Elles sont désormais utilisées pour l'accueil de migrants sortant des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) d'Ile-de-France.

Dans le cadre d'une politique de rationalisation des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile, les CAO ont vocation à être transformés à terme en centre d'accueil et d'évaluation des situations (CAES), en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et en centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les réfugiés vulnérables.

Les places de CAO ont été financées sur le programme 177 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour un coût estimé à 35,8 M€. Les CAO sont désormais gérés et financés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, par le ministère de l'intérieur sur le programme 303.

---

<sup>139</sup> Immigration et asile.

<sup>140</sup> Intégration et accès à la nationalité française.

<sup>141</sup> Le dispositif d'hébergement généraliste peut être amené à prendre en charge des personnes issues de la demande d'asile aux trois étapes de la procédure:

- à l'arrivée sur le territoire et dans l'attente de la prise en charge au titre du dispositif dédié, le délai d'accès au dispositif spécialisé pouvant être plus ou moins long selon les territoires ;
- pendant l'instruction du dossier du fait des capacités insuffisantes de l'accueil spécialisé ;
- à la sortie du dispositif, notamment en cas de rejet de la demande d'asile par l'OFPRA lorsque les personnes sont en situation de détresse au sens de l'article L. 345-2-2 du CASF.

Il n'y a pas eu de création de CAO en Ile-de-France mais le financement d'environ 10 000 places en CHUM et à l'hôtel sur le programme 177 afin de mettre à l'abri les migrants issus des campements illicites parisiens depuis 2015.

En Ile-de-France, depuis avril 2018, un dispositif d'accueil des migrants alliant maraudes et accueils de jour a été mis en place avant le passage en Centre d'Accueil et d'Examen de Situation (CAES) et l'hébergement :

- les maraudes menées chaque semaine par la préfecture de la région d'Île-de-France sur les principaux points de regroupement ont permis de mettre à l'abri plus de 5 300 personnes depuis le début de l'année 2018.
- quatre accueils de jour à Paris ont été ouverts en 2018 : 50 personnes en moyenne sont orientées chaque jour depuis les accueils de jour dans les cinq CAES, soit 250 par semaine, afin d'éviter la reconstitution des grands campements.
- cinq CAES ont été déployés dans la continuité du Centre Premier accueil (fermé en avril 2018) pour une capacité de 750 places sur la région. Leur financement est assuré sur le programme 303.
- plus de 9 000 places dans les CHUM dont 1 200 places ont été créées en septembre 2018. L'ouverture de ces nouvelles places a permis notamment de fermer au fur et à mesure les gymnases réquisitionnés pendant l'été pour héberger les migrants (1 035 places de gymnase au sein de 11 structures temporaires).

Dans ce contexte, en 2018, la ligne relative à l'accueil et l'hébergement des migrants s'est élevée à 124,3 M€. Cette ligne se décompose de la façon suivante :

- 113,8 M€ sur l'hébergement (dont le centre d'hébergement d'Ivry) ;
- 10,5 M€ sur les dispositifs « annexes » tels que les maraudes, les accueils de jour parisiens, les transports, l'accompagnement social des migrants hébergés à l'hôtel.

À cette ligne, il convient d'ajouter 4,6 M€ « hors base » pour les différentes opérations de mise à l'abri qui ont engendré la mobilisation de places d'hébergement temporaire (type gymnases) en mai, juin et août 2018.

Le basculement sur les programmes 303 et 104 du financement des CHUM Île-de-France a été acté dans le cadre du PLF 2019 et le transfert de gestion prend effet au 1<sup>er</sup> janvier.

En 2018, la DGCS a également réalisé deux enquêtes pour connaître le nombre de demandeurs d'asile hébergés dans les structures du programme 177. En octobre 2018, le taux d'occupation par des demandeurs d'asile dans les dispositifs d'hébergement généralistes était de 5,3 % soit 7 155 places occupées pour un parc de 135 764 places au 31 décembre 2017 et un montant de 59,26 M€ (sur la base de l'hébergement d'urgence).

Par ailleurs, des actions ont été conduites en direction des réfugiés. Une plateforme nationale de relogement des réfugiés, créée en octobre 2015 et pilotée par la DIHAL, a été mise en place pour apporter des opportunités de logements complémentaires aux dispositifs existants et de permettre une mobilité géographique sur le territoire national. Cette plateforme permet d'orienter les réfugiés hébergés dans les structures d'hébergement vers des logements vacants. Cette plateforme nationale s'appuie sur le GIP HIS (Habitat et intervention sociale) financé à hauteur de 185 781 € en 2018 et de 410 817 € en 2017.

De plus, un financement à l'accompagnement a été mis en place pour les réfugiés, prioritairement relocalisés et réinstallés, orientés vers un logement. Le programme 177 finance leur accompagnement et l'aide à leur installation à hauteur de 1 830 € par personne accompagnée (330 € d'aide à l'installation et 1 500 € pour l'accompagnement). Le coût de cette aide pour 2018 est d'environ 9,6 M€.

La Cour constate les efforts largement engagés par les parties pour répondre à la demande de mesure de l'effet report du programme 303 (et du programme 104) vers le programme 177 mais également de respect du principe de spécialité<sup>142</sup>. Par ailleurs le transfert au PLF 2019 de la prise en charge et du financement des CHUM participe d'un bien meilleur respect de ce principe.

La Cour constate également qu'aucun document budgétaire transversal compte tenu de la multiplicité des acteurs et des programmes budgétaires concernés par cette problématique, n'aborde encore de manière exhaustive et partagée le sujet de l'hébergement d'urgence des personnes vulnérables au regard de leur situation individuelle.

---

<sup>142</sup> Note du 22 mai 2018 DB/DGCS pilotage des BOP régionaux sur l'exercice 2018.

Aussi sans vouloir entériner une situation de transferts financiers croisées entre les programmes 177, 303 et 104 qui serait au fond contraire aux principes de spécialité budgétaire, la Cour réitère, en la reformulant, la recommandation de prendre toutes les mesures nécessaires pour allouer correctement les ressources à l'accueil et à l'hébergement des personnes en situation de vulnérabilité, dans le respect concomitant des principes de spécialité budgétaire et d'inconditionnalité de l'accueil. La Cour relève que les efforts entrepris en 2018 par les services ont permis de satisfaire à la recommandation émise en 2017 de mesurer l'effet report du programme 303 vers le programme 177.

**Recommandation n° 3 (DGCS, DGEF, DB) : Mesurer les effets de reports financiers croisés des programmes 104, 177 et 303 (places et montants) et prévoir par une estimation et une budgétisation sincères, le nombre de places en structures adéquates et les montants afférents.**

Le programme 177 connaît également des enjeux de régularité avec un respect variable de l'article 8 de la LOLF qui met en place des « autorisations d'engagement » et des « crédits de paiement ». Selon les informations du CBCM, le programme 177 se caractérise encore par une absence d'engagement juridique en amont et « au fil de l'eau » de la dépense. Compte tenu des aléas de gestion et de la délégation tardive des crédits aux BOP régionaux, les DDCS(PP) feraient intervenir les opérateurs avant même d'engager juridiquement la dépense et de l'inscrire dans CHORUS. Des charges à payer « informelles » car non engagées et non certifiées seraient ainsi constituées dans les premiers mois de l'année, non comptabilisées dans CHORUS et justifieraient les besoins de crédits complémentaires apparaissant en cours de gestion. Dans sa note du compte-rendu de gestion du 31 août 2018, le CBCM du ministère des solidarités et de la santé note un fléchissement des engagements liés à l'hébergement d'urgence (62 % d'engagement contre 69,3 % en 2017 à date) mais également sur les CHRS lié à la mise à disposition tardive de la DRL (84 % d'engagement contre 87,3 % à date, inférieur de 20,6 M€). Plus globalement, le CBCM ne relève pas d'amélioration de la consommation des AE par les BOP régionaux malgré les demandes répétées de ses services, de la direction du budget de la Cour des comptes. Enfin la Cour relève des écarts importants entre les données des services et celles figurant dans CHORUS notamment sur la ligne « hébergement d'urgence et nuitées hôtelières ». Cette situation s'explique par les erreurs d'imputation de dépenses dans CHORUS non corrigées par les BOPR en fin de gestion malgré les relances des services centraux. Il s'agit principalement de la DRIHL (2,8 M€ de dépenses sur le référentiel 017701011106 au lieu du

017701031206) dont la demande de réimputation a été présentée tardivement pour être prise en compte avant la clôture 2018.

La Cour ne peut que réitérer la recommandation déjà formulée auprès de la DGCS pour l'exercice 2017 en partenariat avec le CBCM, de mettre à disposition plus rapidement les crédits délégués au niveau régional et d'enjoindre les services prescripteurs à engager juridiquement la dépense avant de la liquider. La Cour relève que la mise à disposition des crédits est réalisée à hauteur de 91% fin avril 2018 mais elle maintient son souhait de voir les services engager juridiquement la dépense tout au long de l'année.

**Recommandation n° 4 (DGCS): Mettre fin au phénomène de non engagement « au fil de l'eau » de la dépense du programme 177 par une délégation plus précoce des crédits, notamment aux BOP régionaux.**

### **2.3 Un programme 135 fortement déconcentré qui finance une multitude de dispositifs disparates : un enjeu de pilotage et de simplification**

Le programme 135 représente une très faible part des crédits budgétaires exécutés de la Mission Cohésion des territoires avec 3,8 % (685 M€ de crédits consommés en CP en 2018) mais la majorité du montant des dépenses fiscales à titre principal avec 93 % (13,49 Md€). L'ensemble de ces dépenses, fiscales et budgétaires, qui servent à financer de multiples dispositifs relevant du logement, de la construction, de l'urbanisme et de l'aménagement, ne sont pas articulées entre elles.

S'agissant des dépenses fiscales (développées dans le 3.1. *Les dépenses fiscales*), pas moins de 50 dépenses fiscales sont rattachées de façon principale au programme 135 en 2018. Au-delà du nombre important de types de dépenses, leur montant est en augmentation constante (13,27 Md€ en 2017 et 13,86 Md€ estimés en 2019), sans faire l'objet de véritables évaluations qui soient par ailleurs partagées entre responsable de programme, direction de la législation fiscale et direction générale des finances publiques.

Les dépenses budgétaires, quant à elles, évoluent distinctement en fonction des dispositifs et des exercices selon l'évolution des priorités. Ainsi, l'aide aux maires bâtisseurs est un dispositif qui aura eu une existence courte, créé en 2015 et disparu en 2017, sans évaluation portée sur son efficience. Une mesure nouvelle a été créée en 2018 avec le

versement de 110 M€ à l'ANAH au titre de la rénovation thermique des logements privés dans le cadre du Grand plan d'investissement, en vue de remplacer le fonds national d'aide à la rénovation thermique qui avait été créé, quant à lui, par la loi de finances rectificative pour 2010 dans le cadre du PIA et qui est en extinction. Enfin, il est à noter la création d'une nouvelle dépense au titre de la rénovation du bassin minier du Nord et du Pas de Calais apparue en cours de discussion parlementaire sur le PLF 2018.

En complément de ces dépenses fiscales et budgétaires, quatre opérateurs sont rattachés au programme 135<sup>143</sup> et plusieurs fonds sans personnalité juridique<sup>144</sup>. Il en résulte un enjeu fort de pilotage, dans un cadre de mise en œuvre de l'action publique par ailleurs fortement déconcentrée.

Un autre enjeu du programme 135 réside dans la fluidité de la gestion des fonds de concours qui sont majoritaires dans les crédits disponibles du programme<sup>145</sup> et sont quasi-exclusivement composés des aides à la pierre. En premier lieu, l'amélioration de la fluidité réside dans le renforcement de la maîtrise des procédures de gestion à chaque étape de la chaîne de dépenses : un versement moins tardif des crédits du FNAP au programme 135 pour notamment limiter les reports d'AE et de CP ; une meilleure programmation des objectifs et du dimensionnement des enveloppes régionales ; un meilleur suivi des dépenses dans le cadre d'une mobilisation de l'ensemble des acteurs et notamment une fiabilisation des restes et charges à payer. DHUP et FNAP ont mis en place des groupes de travail et des enquêtes allant dans ce sens.

En second lieu, l'amélioration de la fluidité passe par l'existence de procédures favorables à la performance de gestion. Or dans le cas des crédits d'aides à la pierre, la gestion est rendue complexe par le nombre important de fonds de concours rattachés au programme 135 qui entraînent des erreurs d'imputation, et par l'absence de fongibilité théorique entre ces fonds<sup>146</sup> qui ne favorise pas une consommation optimale des crédits. Une autre complexité vient s'ajouter : la pratique de gestion des CP s'est écartée

---

<sup>143</sup> ANCOLS, CGLLS, ANAH, FNAP.

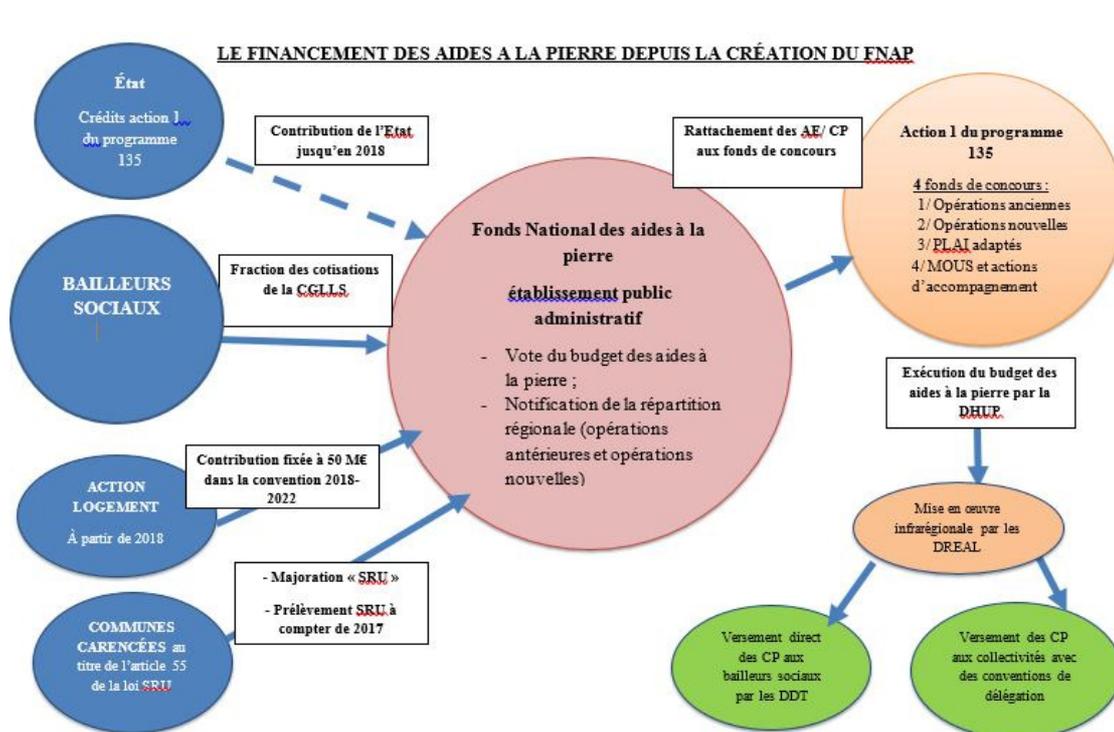
<sup>144</sup> Tels que le FNAVDL, le FART ou encore le fonds d'urgence du logement (FUL).

<sup>145</sup> Les crédits disponibles en 2018 représentent 462,1 M€ en AE de fonds de concours pour 306,8 M€ en AE de crédits État (« frais » et reportés) et 548,5 M€ en CP de fonds de concours pour 300 M€ de crédits État (« frais » et reportés).

<sup>146</sup> En application de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, « l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. » Il en résulte en principe une absence de fongibilité entre les fonds de concours pour respecter le vote du conseil d'administration du FNAP, qui devrait être garantie par une délégation d'AE et de CP typés par fonds de concours dans CHORUS.

de la règle de non-fongibilité des fonds, avec la possibilité offerte dans CHORUS de détyper les CP au niveau des DREAL et des DDT. Cette pratique s'est développée notamment en raison de l'indisponibilité de crédits sur certains fonds de concours. Dans une note au directeur de la DHUP en date du 23 mars 2018, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel confirme ces dysfonctionnements, soulignant que « la dépense effective constatée au titre des fonds de concours en 2017 n'avait pas été strictement conforme aux montants respectivement alloués par le FNAP ». La fongibilité a surtout été utilisée entre le fonds de concours « restes à payer » et le fonds de concours « opérations nouvelles » : « les moindres besoins de financement exprimés par les services déconcentrés au titre des opérations nouvelles ont permis d'augmenter le niveau des dépenses réalisées sur les opérations anciennes engagées sur des crédits de l'État antérieurement à la création du FNAP. » Cette fongibilité lui apparaît problématique dès lors qu'elle implique de « tenir une comptabilité des paiements effectifs au titre de chaque fonds de concours, en dehors de CHORUS, pour apprécier la réalité de l'écart entre versements et paiements effectifs. ». Selon la DHUP, ces transferts ont eu lieu en toute transparence vis-à-vis du conseil d'administration du FNAP, les comptes rendus d'exécution fournis au conseil d'administration du fonds, présentés à l'occasion de l'approbation des comptes financiers, les ayant retracés. Par ailleurs, le ministère a donné instruction aux services déconcentrés de ne plus pratiquer cette fongibilité, dès que l'erreur d'appréciation de la réglementation a été relevée par le CBCM.

## Schéma n° 2 : Le financement des aides à la pierre



Sources : Cour des comptes

## 2.4 Le programme 147 : la dette issue du dispositif ZFU demeure le principal sujet de préoccupation du programme

Le point de vigilance majeur du programme 147 demeure la prévision non maîtrisée des dépenses relatives au dispositif d'exonération de charge sociale en ZFU.

La transformation du dispositif en ZFU-TE (territoires entrepreneurs) aurait dû conduire à une extinction progressive du stock d'entreprises présentes dans l'ancien dispositif, celles-ci ayant intérêt à basculer dans le droit commun porté par le CICE. Cette évolution devait permettre une réduction progressive du coût du remboursement à l'ACOSS

de ces exonérations<sup>147</sup>. La décreue annoncée est beaucoup plus lente que prévue, alors que les perturbations liées aux écarts significatifs entre prévisions et exécution persistent, ainsi qu'en atteste l'exercice 2018.

Dans le cadre de la construction du budget 2018, le CGET a retenu comme hypothèse les estimations réalisées par l'ACOSS disponibles en juin 2017. Elles évaluaient à 21,5 M€ les crédits nécessaires pour l'exercice. Un montant équivalent à cette estimation a été inscrit en LFI, soit une augmentation de 1,9 M€ par rapport à la précédente programmation.

Or, comme lors des exercices antérieurs, ces estimations ont été réévaluées dans des proportions importantes tout au long de l'année 2018. Les dernières d'entre elles, datées de janvier 2019, évaluaient les dépenses du programme relatives à l'exonération de charges sociales à 31,92 M€, ce qui conduit à un déficit prévisionnel de plus de 10 M€. Des redéploiements à hauteur de 9,4 M€ ont été opérés pour combler ce déficit prévisionnel.<sup>148</sup>

L'important décalage entre prévisions et exécution constitue non seulement une difficulté en termes de pilotage budgétaire mais accroît en outre chaque année la dette du programme. Celle-ci est passée de 5,6 M€ en 2015 à 37,7 M€ fin 2018 sur ce seul dispositif.

**Tableau n° 19 : Prévisions et réalisation des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre des ZFU**

<i>M€</i>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>ZFU Prévisions toutes caisses confondues en M€</i>	74,70	58,30	41,10	30,46
<i>Chiffrages LFI</i>	61,16	31,59	19,66	21,5
<i>Paiement effectif</i>	69,10	42,06	26,66	30,88
<i>Besoin de financement</i>	5,60	16,24	14,82	1,04
<b><i>Cumul</i></b>	<b>5,60</b>	<b>21,84</b>	<b>36,66</b>	<b>37,70</b>

Sources : CGET<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Ce dispositif, supprimé par la LFR 2014, continue de s'appliquer pour les entreprises qui en bénéficiaient au 31 décembre 2014.

<sup>148</sup> Dont 2,2 M€ pris sur les crédits des dispositifs spécifiques de la politique de la ville et 2,5 M€ sur la ligne Stratégie-évaluation.

<sup>149</sup> Données du 29 janvier 2019, compte tenu des revalorisations trimestrielles des montants à compenser.

Si l'augmentation de la dette se limite à 1 M€ en 2018 grâce aux redéploiements réalisés, l'analyse des quatre dernières années met en lumière une forte dynamique de progression. La dette se rapportant aux exonérations de cotisations sociales en ZFU a augmenté de près de 700 % en quatre exercices.

La fin de ce mécanisme d'exonération étant programmée pour 2028, la vigilance rappelée à plusieurs reprises par la Cour doit être maintenue. La fiabilité des prévisions, réalisées par les caisses de sécurité sociale et dont le responsable de programme est tributaire, reste dès lors une question épineuse à laquelle il convient d'apporter une réponse adaptée.

Le CBCM avait d'ailleurs émis une réserve sur la programmation 2018 sur ce point soulignant non seulement le montant de dette cumulée mais aussi le fait que les modalités de sa résorption n'avaient pas été prises en compte lors de la programmation initiale des crédits.

La Cour recommandait, dans sa note d'exécution budgétaire 2017, qu'un travail spécifique soit mené sur les modalités de calcul des exonérations de charges sociales en ZFU. Le CGET a sollicité une mission d'inspection IGAS-IGF à plusieurs reprises. Cette demande n'a pas été prise en compte à ce jour.

Même si les conséquences de ce dysfonctionnement sur la soutenabilité du programme restent limitées compte tenu du caractère prédominant des dépenses discrétionnaires, la dette cumulée au cours des dernières années justifie le maintien d'une vigilance particulière sur ce dispositif.

La lettre plafond 2019 fait de l'apurement de la dette issue du dispositif ZFU une priorité dans un contexte où les crédits du programme ont été revalorisés de près de 80 M€.

Aussi, en l'absence d'évolution positive sur ce point, il est proposé de maintenir la recommandation de la Cour formulée en 2017.

**Recommandation n° 5 (CGET, DB) : Mettre en place une évaluation permettant de mieux appréhender le coût annuel des exonérations de charges sociales en ZFU**

Enfin, la perspective de création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) occasionnera une évolution d'ampleur dans la programmation et la gestion des crédits des programmes 147 et 112, portés par le CGET. Les compétences du CGET auraient en effet vocation à être intégrées au sein de ce nouvel établissement public. Se posera notamment la question des modalités de financement de l'ANRU, autre opérateur de l'État.

Le nécessaire changement d'outil comptable sera également un point sensible. Les établissements publics n'étant pas repris dans CHORUS, il sera nécessaire de construire un outil métier *ad hoc*. Il convient à cet égard de rappeler que la reprise dans CHORUS des données comptables de l'ACSé, suite à la dissolution de l'agence et la reprise de ses missions par le CGET, avait été un chantier complexe à mener.

## **2.5 Programme 112 : Un poids toujours important des restes à payer et une programmation des crédits à améliorer**

Le premier point d'attention du programme 112 concerne le niveau des restes à payer. Comme indiqué précédemment, la nature des actions financées par le programme induit un décalage entre les engagements budgétaires et les paiements y afférents. Pour autant, si l'existence de RAP est inhérente à ce type de projets, leur volume, qui est de loin supérieur aux CP programmés annuellement, appelle un suivi renforcé.

Après l'année 2017 où les RAP avaient connu une forte augmentation, l'année 2018 est marquée par une baisse non négligeable du stock de restes à payer. La construction de la LFI 2018, qui prévoyait un niveau de CP supérieur de 60 M€, conduit mécaniquement à une baisse significative des RAP. Aux effets de la LFI s'ajoutent ceux des importantes sous-consommations de l'exercice.

**Tableau n° 20 : Évolution des restes à payer du programme 112**

<b>En M€</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>Programme 112</i>	461,54	408,02	516,47	428,23

*Sources : CGET*

Deux dispositifs représentent à eux seuls 65 % des RAP. Il s'agit en premier lieu des CPER qui à eux seuls recouvrent 185 M€ de RAP en 2018 et sont en outre en progression de près de 20 M€ depuis 2017. Les contrats de ruralité arrivent en second avec un poids qui reste significatif en 2018 (95 M€ de RAP) mais en baisse non négligeable par rapport à 2017 (- 42 M€).

**Tableau n° 21 : Évolution des restes à payer du programme 112**

	RAP au 31/12/2017	RAP au 31/12/2018
PAT	83 420 742	74 935 864
CPER 2007-2014	32 411 975	17 058 867
CPER 2015-2020	166 921 813	185 440 672
FNADT Hors CPER	52 789 587	40 252 258
Contrats de ruralité	137 403 448	95 083 496
Pacte Etat Métropoles	15 262 527	12 253 813
Pôles d'excellence rurale	24 522 678	0
Soutien dont études	2 787 972	2 343 386
Assistance technique et réseaux	932 908	860 372
Business France	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>516 453 650</b>	<b>428 228 728</b>

Sources : CGET

En dépit de l'importante réduction de RAP intervenue en 2018, ceux-ci restent au-dessus de leur niveau de 2016. Il apparaît dès lors nécessaire que les échéanciers de décaissement des CP soient définis de manière adaptée et correctement mis en œuvre pour l'ensemble des dispositifs.

Le second point d'attention du programme 112 porte sur l'évaluation des CP nécessaires au paiement des actions relevant du Pacte État-métropoles et des contrats de ruralité qui ont fait l'objet d'un niveau élevé de sous-consommation en 2018 (15,7 M€ de CP).

Le sujet nécessite d'autant plus de vigilance que le constat était le même sur l'exercice précédent. Sur les 25,5 M€ de CP programmés en 2017, seuls 7,3 M€ avaient été consommés au 31 décembre 2018. Malgré les annulations massives de crédit intervenues lors du précédent exercice, les reports de 2017 sur 2018 représentaient un volume important de crédits. Ils étaient de 6,5 M€ en CP<sup>150</sup> et 1,4 M€ en AE.

<sup>150</sup> Dont 1 073 360 € en AE et 1 316 793 € en CP avait été reportés au titre des fonds de concours assistance technique et du fonds inter-opérateur pour les MSAP.

Même si le programme n'engage plus de nouveaux AE sur ce dispositif, le niveau des engagements opérés en 2017 (145 M€ pour les contrats de ruralité et 19 M€ pour les pactes État métropole) nécessite un suivi particulier.

Il s'avère en effet nécessaire de mieux appréhender le niveau de maturité de projets afin de procéder à une inscription budgétaire plus en phase avec le rythme de réalisation des projets. La mise en place de revue de projets spécifiques à ces dispositifs serait de nature à améliorer leur gestion et leur programmation budgétaire.

## 2.6 Programme 162 : un poids considérable des restes à payer

Les principaux points d'attention du PITE se cristallisent, comme précédemment évoqué, sur la question des restes à payer et des reports qui se concentrent, l'un et l'autre, sur le PEI Corse.

**Tableau n° 22 : Répartition des restes à payer du programme 162 en 2018**

<i>En €</i>	<b>Titre 3</b>	<b>Titre 6</b>	<b>Total</b>
Action 2	289 165	5 274 500	5 563 664
Action 4	3 422	190 833 776	190 837 198
<i>Action 4 dont crédits LFI</i>	<i>3 422</i>	<i>62 789 229</i>	<i>62 792 651</i>
<i>Action 4 dont FDC AFTITF</i>		<i>128 044 547</i>	<i>128 044 547</i>
Action 6		2 992 814	2 992 814
Action 8	833 388	187 619	1 021 007
Action 9		742 416	742 416
<b>Total</b>	<b>1 125 975</b>	<b>200 031 127</b>	<b>201 157 102</b>

Sources : DMAT

Le volume important des restes à payer s'explique en grande partie par la nature du PEI Corse, constitué d'opérations d'investissements qui s'étalent dans le temps et dont le calendrier n'est pas toujours maîtrisé.

Depuis 2017 plusieurs mesures ont été lancées dans la gestion du programme afin de diminuer les RAP. Des revues de projet ont été mises en place s'agissant en particulier du PEI Corse. Dans son avis sur la programmation initiale du PITE 2017 le CBCM, avait en effet appelé à une

évaluation détaillée des RAP pluriannuels, en particulier sur les axes « eau potable » et « enseignement secondaire » du PEI Corse. Dans son avis sur la programmation 2018, le CBCM confirme la vigilance qu'il convient de maintenir sur cette question.

Les revues de projet spécifiques mises en place sur le PEI Corse ont permis de réduire les restes à payer en fin d'exercice. Le montant des RAP se rapportant à l'exercice 2018 imputables sur 2019 (31,63 M€<sup>151</sup>) est en baisse par rapport au précédent exercice (50,72 M€ en 2017).

Le solde des engagements non couverts en 2018 est de 201,1 M€ (dont 190,8 M€ pour le PEI Corse), soit une légère décreue par rapport à 2017 où le montant des RAP cumulés en fin d'année était de 207,7 M€. La baisse est cependant légère et le stock des restes à payer demeure important au regard du volume global des CP du programme.

Aussi, il est proposé de maintenir la recommandation visant à améliorer le suivi des RAP du PEI Corse.

**Recommandation n° 6 (Secrétariat général ministère de l'intérieur) : Maintenir le pilotage renforcé du PEI Corse afin de réduire les restes à payer**

Le second point d'attention du PITE concerne les reports de crédits issus du fonds de concours dont bénéficie le PEI Corse. Ils sont certes en baisse par rapport à l'exécution 2017, mais restent néanmoins importants (8,8 M€ en AE et 11,6 M€ en CP). La vigilance est d'autant plus justifiée que les reports sur le fonds de concours, qui portent à titre principal sur les CP, alimentent le volume des restes à payer du PITE. Les crédits de fonds de concours représentent en effet plus de la moitié des restes à payer du programme (128 M€).

Le retard de rattachement du fonds de concours en 2017 était lié au renouvellement tardif du conseil d'administration de l'AFITF qui n'avait pas pu se réunir pour valider le programme du PEI Corse. Les crédits du fonds de concours n'avaient ainsi été versés qu'en toute fin d'exercice et la totalité des CP avait de ce fait été reportée. La Cour avait à cette occasion formulé une recommandation dans le cadre de la note d'exécution

---

<sup>151</sup> Fonds de concours et financement du plan de lutte contre la prolifération des algues inclus.

budgétaire 2017 afin que le rattachement du fonds de concours de l'AFITF soit plus précoce<sup>152</sup>.

Interrogé sur la mise en œuvre de la recommandation, le responsable de programme indique, qu'en dehors du contexte propre de 2017, il demeure compliqué d'avancer beaucoup plus tôt dans l'année le rattachement du fonds de concours. Il précise à cet égard que « *Le rattachement des crédits AFITF intervient après validation de la convention annuelle par le conseil d'administration de l'AFITF. Les CP sont appelés en fonction de l'état d'avancement des travaux engagés et, selon les disponibilités de l'AFITF, généralement au cours du 2ème semestre de l'année* ».

Pour 2018, il a été décidé de procéder à un rattachement en deux fois. Un premier versement a été effectué à mi-année sur la base d'une estimation des besoins pour cette période. Un rattachement complémentaire a été opéré en fin d'année.

Le responsable de programme précise par ailleurs que ces reports de crédits de fonds de concours permettent d'assurer la continuité des paiements et d'honorer les factures qui arrivent en début d'exercice. La facilité de gestion permise par ces reports met l'accent sur un problème de fonds du programme à savoir celui de sa compatibilité avec les règles de l'annualité au sens la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

Toutefois, au regard de l'amélioration du calendrier de rattachement du fonds de concours en 2018, il est décidé de ne pas maintenir la recommandation formulée lors du précédent exercice.

---

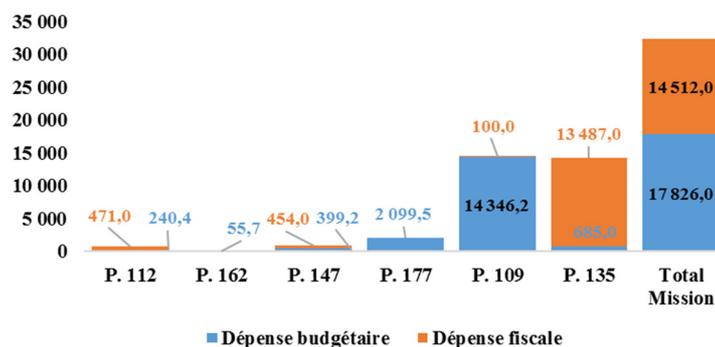
<sup>152</sup> « Travailler avec l'ATFIF à un rattachement plus précoce dans l'année des crédits du fonds de concours venant financer l'action 04 du programme. »

### 3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

Graphique n° 7 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission  
(en M€)



Graphique n° 8 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme  
(en M €)



## 3.1 Les dépenses fiscales

### 3.1.1 Un montant de dépenses fiscales toujours important

En 2018, la mission « Cohésion des territoires »<sup>153</sup> comporte 86 dépenses fiscales à titre principal dont deux au titre du programme 109, 20 au titre du programme 112, 50 au titre du programme 135, 14 au titre du programme 147. Pour mémoire, la mission « Égalité des territoires et logement » en 2017 comportait 52 dépenses fiscales à titre principal dont trois au titre du programme 109, 48 au titre du programme 135 et une au titre du programme 177 et la mission « Politique des territoires » en comportait 35 dont 14 au titre du programme politique de la ville et 21 au titre du programme « aménagement du territoire ». Le nombre de mesures fiscales (90 à titre principal) n'a que peu évolué entre le PAP 2017 et le PAP 2018. Pour 2019, le PLF prévoit également 87 dépenses fiscales rattachées en créant quatre dépenses fiscales liées au programme 147, en transférant au programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » la seule dépense fiscale relevant du programme 177 (n°120203) et en supprimant deux sur le programme 135. Le coût de ces 85 dépenses fiscales au principal est évalué à 14,57 Md€ au PLF 2018 et à 14,51 Md€ au PLF 2019 soit une diminution de 0,42 %. Le montant des dépenses fiscales principales des deux missions désormais fusionnées s'élevaient en 2017 à 14,276 Md€ pour 86 dépenses fiscales soit une augmentation par rapport à 2018 de 1,65 % pour un même nombre de dépenses à une unité près<sup>154</sup>.

Le coût des 52 dépenses fiscales<sup>155</sup> à titre principal relevant anciennement de la mission « Egalité des territoires et logement » est évalué à 13,587 Md€. Deux le sont à titre principal sur impôts d'État et locaux pour un montant de 62 et 38 M€ au titre du programme 109 et 50 le sont à titre principal sur impôts d'État et locaux pour un montant de 13,487 Md€ au titre du programme 135. Pour mémoire, huit dépenses le

---

<sup>153</sup> Trois dépenses fiscales ont été supprimées du champ de la mission en 2018 : la dépense fiscale n°120203 relative à l'exonération des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance pour être rattaché à la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ; la dépense fiscale n°110243 relative à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans les résidences hôtelières à vocation social ; la dépense fiscale n°520124 relative à l'exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit, sous conditions.

<sup>154</sup> Renvoi au renvoi de bas de page 155 qui formule une précision méthodologique importante sur les comparaisons annuelles de montants globaux de dépenses fiscales.

<sup>155</sup> Programmes 109, 135 et 177.

sont à titre subsidiaire pour un montant de 1,726 Md€ au titre du programme 177.

Un réajustement à la hausse des dépenses fiscales pour 2018 a été opéré. Alors que le PAP 2018 estimait le coût des 52 dépenses fiscales à titre principal à 13,29 Md€, cette estimation a été portée à 13,587 Md€ au PAP 2019 soit une augmentation de 297 M€ correspondant à une évolution de 2,2 % des dépenses fiscales liées aux programmes 109, 135 et 177.

S'agissant du programme 135, s'ajoutent quatre dépenses qui le sont à titre subsidiaire sur impôts d'État pour un montant de 1,799 Md€.

Ce programme représente près de 58 % des dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires » avec 50 dépenses fiscales sur 86 et 93 % de montants de dépenses fiscales à titre principal. 49,23 % du montant des dépenses fiscales relevant du programme 135 à titre principal provient des taux réduits de TVA accordés pour travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien autres que les travaux d'entretien et de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % sur les logements de plus de deux ans (3,09 Md€ en 2018), à certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux (2,45 Md€ en 2018) et pour travaux destinés à l'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation (1,1 Md€ en 2018).

Les dépenses fiscales liées à la politique de la ville sont évaluées à 454 M€ au PAP 2019 contre 441 M€ en 2017 et 482 M€ en 2018 soit une progression annuelle de 3 % puis 6,2 % à noter entre 2018 et 2019. Le poids des dépenses fiscales liées au programme 147 est très variable. Deux d'entre elles (mesure n°220102<sup>156</sup> liée à l'exonération du bénéfice des entreprises en ZFU et mesure n° 730216<sup>157</sup> relative au taux de TVA pour certaines opérations liées à l'accession sociale à la propriété à usage de résidence principale) représentent 75 % des dépenses fiscales du

---

<sup>156</sup> Exonération plafonnée à 50 000 € du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine de troisième génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2020.

<sup>157</sup> Taux de 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété à usage de résidence principale : livraisons de logements dans le cadre de la location-accession, livraisons d'immeubles et travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logement dans certains quartiers ciblés par la politique de la ville ou à leur proximité, certaines opérations destinées à la conclusion d'un bail réel solidaire et apports aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété.

programme. La mesure n° 50106<sup>158</sup> représente 67 M€ en 2018 soit 15 % des dépenses du programme.

Les dépenses fiscales liées à l'aménagement du territoire représentent 471 M€ en 2018 contre 464 M€ en 2017 et 478 M€ en 2019 soit une progression annuelle très stable de 1,5 %. Les dépenses fiscales du programme sont portées par cinq dépenses dont le montant total représente 94 % de l'ensemble.

Les dépenses fiscales en faveur de la Corse (mesures n°730306, 210305 et 520112) connaissent pour les deux premières énumérées, une augmentation sensible de 5 M€ et 6 M€ entre 2017 et 2018 pour s'établir à 175 M€ et 26 M€. La pertinence de ces dépenses fiscales ne fait toujours pas l'objet d'évaluation malgré les recommandations réitérées de la Cour. La dernière évaluation remonte à un rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales de juin 2011 qui avait mis en doute leur utilité.

**Tableau n° 23 : Principales dépenses fiscales du programme 112 en M€**

Numéro	Mesure	Chiffre 2017	Chiffre 2018	Chiffre 2019
730306	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	170	175	180
220104	Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020	123	121	126
230602	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale ou qui se sont créées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine	73	72	71
520112	Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	20	26	24
210305	Crédit d'impôt pour investissement en Corse	52	52	nc

Sources : PAP 2019

<sup>158</sup> Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016).

### 3.1.2 La dynamique des dépenses fiscales

Les dépenses à titre principal liées au programme 135 sont en augmentation constante en 2017 (13,268 Md€), 2018 (13,487 Md€) et 2019 (13,876 Md€, chiffre prévisionnel) de 1,7 % puis 2,88 %. Les deux principaux postes d'augmentation des dépenses fiscales en montant relevant du programme 135 entre 2017 et 2018 sont la réduction d'impôt sur le revenu sur le logement locatif intermédiaire (dispositif Duflot et Pinel n°110261)<sup>159</sup> passant de 351 M€ à 554 M€ puis 767 M€ en 2019<sup>160</sup> et le crédit d'impôt « prêt à taux zéro » et « prêt à taux zéro renforcé PTZ+ » (dispositif n°210313)<sup>161</sup> passant de 749 M€ à 899 M€ puis 1,096 Md€ en 2019. Les mesures d'incitation fiscale à l'achat d'un bien immobilier dans le but de le louer à des personnes sous conditions de ressources concernent un stock de ménages bénéficiaires qui va en s'accroissant depuis 2012 (103 334 ménages en 2017). D'après les conclusions des études d'impact, les deux mesures ainsi reconduites en 2018 qui permettent de soutenir la construction ont été orientées<sup>162</sup>, vers les secteurs les plus en demande (zones dites « tendues » pour les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé et le PTZ appliqué à la construction neuve) et vers des zones plus « détendues » pour le PTZ appliqué à la construction ancienne).

À l'inverse et de manière programmée, les principaux postes de dépenses fiscales en diminution sont les dispositifs « anciens » d'incitation à l'investissement locatif privé (dispositifs Scellier et Scellier intermédiaire, Besson dans le neuf, Robien classique et Robien recentré) ainsi que l'Eco-prêt à taux zéro.

---

<sup>159</sup> Fin du fait générateur en 2021 suite à prolongation de quatre ans en 2017 au titre de la LFI 2018 et fin d'incidence budgétaire en 2033.

<sup>160</sup> D'après la direction de la législation fiscale, le coût de la prolongation de ce dispositif pour les années 2018 à 2021 est estimé à 59 M€, à 159 M€ en 2020, à 360 M€ en 2021 et à 566 M€ en 2022. Par ailleurs le coût du montant transitoire du dispositif aux zones B2 et C est évalué à 2 M€ en 2019, 4 M€ en 2020, 7 M€ en 2021 et 7 M€ en 2022. Le coût brut de la prorogation de quatre ans du dispositif est estimé à 7,4 Md€ entre 2019 et 2035 ramené à un coût final de 6,9 Md€.

<sup>161</sup> Fin du fait générateur en 2021 et fin d'incidence budgétaire en 2026.

<sup>162</sup> Article 39 au PLF 2 018 sur la prorogation et le recentrage de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire.

À noter également que près de 8 dépenses fiscales sur 48 font l'objet d'un montant non communiqué alors même qu'elles étaient estimées en 2017<sup>163</sup>. Cela concerne plus particulièrement les déductions des dépenses de réparation et d'amélioration<sup>164</sup> déclarées à 1,845 Md€ en 2017 et non communiquées en 2018, le dispositif Besson dans l'ancien<sup>165</sup> déclaré à 48 M€ en 2017 et non communiqué en 2018 et le taux de TVA de 5,5 % applicables aux terrains à bâtir achetés par des organismes HLM<sup>166</sup> déclaré à 150 M€ et non communiqué en 2018.

Il faut également noter que le crédit d'impôt sur la transition énergétique<sup>167</sup>(CITE, dépense fiscale subsidiaire sur impôt d'État n°110222) dont la fin d'incidence budgétaire est fixée en 2019 diminuera de moitié passant de 1,67 Md€ en 2018 à 879 M€ en 2019.

Sur les dix dépenses fiscales les plus coûteuses et représentant plus de 50 % du coût total des dépenses fiscales, deux relèvent de la mission « Cohésion des territoires », le taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (n°730213) et le taux de TVA de 5,5 % appliqué à certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux (n°730210).

**S'agissant enfin des rapports qui devaient être remis à titre évaluatif, le rapport daté d'octobre 2018 remis le 15 novembre 2018 au Parlement relatif à la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'acquisition de logements neufs destinés à la location meublée non professionnelle (dit dispositif dit « Censi-Bouvard »), conclut à la prorogation du dispositif de trois ans jusqu'en 31 décembre 2021. Le rapport relatif à l'évaluation sur les zones géographiques établies pour l'éligibilité au dispositif prévu à l'article 199 novovicies du code**

---

<sup>163</sup> Précision méthodologique figurant dans le Tome II Voies et moyens [...] « *Le coût total des dépenses fiscales* » constitue une somme de dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité peuvent ne pas être identiques (cf. caractéristique « Fiabilité » indiquée pour chaque dépense fiscale). Il ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 million d'euros (« ε »). Par ailleurs, afin d'assurer une comparabilité d'une année sur l'autre, lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable (« nc »), le montant pris en compte dans le total correspond au dernier chiffre connu (montant 2018 ou 2017) ; si aucun montant n'est connu, la valeur nulle est retenue dans le total. La portée du total s'avère enfin limitée en raison des interactions éventuelles entre dépenses fiscales. Il n'est donc indiqué qu'à titre d'ordre de grandeur et ne saurait être considéré comme une véritable sommation des dépenses fiscales du programme. »[...].

<sup>164</sup> Dépense fiscale n°130201.

<sup>165</sup> Dépense fiscale n°130203.

<sup>166</sup> Dépense fiscale n°730204.

<sup>167</sup> CITE.

**général des impôts (dit autrement le dispositif Pinel) notamment afin d'apprécier la pertinence des critères retenus pour le classement des communes au regard des besoins des territoires concernés, devait être réalisé avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018. Ce dernier n'est toujours pas paru en avril 2019 et il serait en cours de finalisation.**

La dynamique des dépenses fiscales liées à la politique de la ville se traduit particulièrement entre 2018 et 2019 avec une augmentation du montant de dépenses évaluées de l'ordre de 6,2 %. Cela fait suite à la création de quatre nouveaux dispositifs<sup>168</sup> dont les effets budgétaires s'initient en 2019.

### **3.1.3 Des dispositifs fiscaux ayant fait l'objet de création ou de modifications en 2018**

Les dépenses fiscales créées en 2018 s'entendent ici des dépenses fiscales dont la création a été décidée depuis la publication du tome II des Voies et moyens annexé au PLF 2018 et est retracée dans le tome II des Voies et moyens annexé au PLF 2019.

Ainsi, cinq dépenses fiscales ont été créées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2017 :

- la dépense fiscale n° 150209 rattachée au programme 135 relative à l'abattement exceptionnel de 70 % ou de 85 % applicable, sous conditions, aux plus-values de cession de terrains à bâtir ou d'immeubles bâtis destinés à la démolition, en vue de la construction de logements, en zones A et A bis, réalisées du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2022. Son montant est non chiffrable en 2018 et 2019 ;
- la dépense fiscale n° 040111 rattachée au programme 147 relative à l'exonération en faveur des établissements créés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2020 dans un bassin urbain à dynamiser pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation

---

<sup>168</sup>Mesure n°230608 : Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les bassins urbains à dynamiser pour les entreprises créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2020.

Mesure n° 90111 : Exonération en faveur des établissements créés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2020 dans un bassin urbain à dynamiser (BUD) ;

Mesure n° 50111 : Exonération des immeubles situés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD) et rattachés à un établissement implanté dans un BUD pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises.

Mesure n° 40111 : Exonération en faveur des établissements créés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2020 dans un bassin urbain à dynamiser pouvant bénéficier de l'exonération de CFE

foncière des entreprises (CFE). Son montant est non chiffrable en 2019 ;

- la dépense fiscale n° 050111 rattachée au programme 147 relative à l'exonération des immeubles situés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD) et rattachés à un établissement implanté dans un BUD pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE). Son montant est non chiffrable en 2019 ;
- la dépense fiscale n° 090111 rattachée au programme 147 relative à l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) en faveur des établissements créés entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020 dans un bassin urbain à dynamiser (BUD). Son montant est estimé à 2 M€ en 2019 ;
- la dépense fiscale n° 230608 rattachée au programme 147 relative à l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les bassins urbains à dynamiser pour les entreprises créées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020. Son montant est estimé à 7 M€ en 2019.

L'article 12 de la LFI pour 2018 porte le taux de TVA applicable au logement social et aux logements-foyers (sauf ceux accueillant des personnes âgées ou handicapées) à 10 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce qui entraîne une diminution de la mesure n° 730210. Le gain lié à cette mesure a été évalué à 870 M€ en 2018, 1,05Md€ en 2019 et 690 M€ à compter de 2020.

### **3.1.4 Des créations de dépenses fiscales à prévoir en 2019**

L'éco-prêt à taux zéro, codifié à l'article 244 quater U du code général des impôts, est institué au profit des établissements de crédit et des sociétés de financement qui sont autorisés, par convention, à distribuer des avances remboursables sans intérêt pour financer les travaux d'amélioration de la performance énergétique globale de logements utilisés ou destinés à être utilisés comme résidence principale. Ce prêt est plafonné à 30 000 € maximum par logement. Le dispositif s'applique aux avances remboursables pour lesquelles une offre de prêt est émise par l'établissement de crédit ou la société de financement à compter du 1<sup>er</sup> avril 2009 et jusqu'au 31 décembre 2021. Ainsi, l'éco-PTZ s'adresse à tout propriétaire d'un logement achevé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990, occupant ou bailleur, sans condition de ressources, effectuant des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens occupés au titre de l'habitat principal. La mesure pour 2019 vise à proroger le dispositif en le simplifiant pour permettre le financement d'une action en supprimant la condition de « bouquet » (article 244 quater U du CGI), ce qui, d'une part, facilite le financement du reste à charge, en particulier

des ménages modestes et très modestes qui n'ont pas la possibilité d'engager plusieurs travaux en même temps, et d'autre part, favorise l'installation d'équipements avec énergie renouvelable qui sont plus coûteux que les équipements utilisant de l'énergie fossile. Elle vise également à aligner la condition d'ancienneté des logements de l'éco-PTZ (achevés avant 1990) sur celle du CITE<sup>169</sup> (logements achevés depuis plus de 2 ans).

Le montant de la dépense générationnelle est de 60 M€ de 2019 à 2023.

S'agissant du CITE, après avoir été supprimée, le dispositif est réactivé avec un taux de 15 % plafonné à 100 € par fenêtre. Une évaluation de l'efficacité du dispositif est attendue pour le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Selon le gouvernement et afin de répondre à la dégradation du parc privé dans le prolongement du lancement de deux plans, centrés sur la rénovation de l'habitat dégradé d'une part, et la revitalisation des cœurs de ville d'autre-part (programme Action cœur de ville), l'article 226 de la loi de finances pour 2019 (LFI 2019) crée un dispositif d'incitation fiscale aux travaux de rénovation dans les centres-villes (dit « Denormandie ancien »).

Sont éligibles à cette aide fiscale à l'investissement locatif, les acquisitions de logements anciens faisant l'objet concomitamment de travaux d'amélioration, réalisés par des entreprises. Ces travaux devront représenter au moins 25 % du coût total de l'opération. L'acquéreur doit s'engager à louer le logement ainsi rénové pour une durée comprise en 6 et 12 ans comme c'est le cas pour le dispositif Pinel.

Cette mesure s'appliquera dans les logements situés dans les communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué et les communes s'inscrivant dans un projet global de territoire en signant une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT) prévue par la loi ELAN<sup>170</sup>.

### **3.1.5 Une absence persistante d'évaluation des principales dépenses fiscales de la mission**

L'annexe au PLF 2019 « Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logement réalise un point succinct et finalement peu documenté sur les dix principales dépenses fiscales portées par le programme 135 qui vise à

---

<sup>169</sup> Crédit d'impôt pour la transition énergétique.

<sup>170</sup> Loi n°2018-1021 dite « évolution du logement et aménagement numérique » du 23 novembre 2018.

inciter à l'amélioration de l'habitat, à favoriser le développement de l'offre de logements et à soutenir le secteur du logement social et qui représente près de 13,5 Md€ en 2018 et 13,9 Md€ en 2019, soit l'un des plus gros montants en volume de dépenses fiscales.

S'agissant des dépenses liées à l'amélioration de l'habitat, elles sont portées par les mesures suivantes au premier rang desquelles la mesure n°730 213 relative au taux de TVA à 1 0% pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement, d'entretien. La hausse entre 2017 et 2019 (3 000 M€, 3 090 M€ et 3 200 M€) et la progression de la dépense fiscale sont expliquées par la direction de la législation fiscale et les services par la hausse du montant des travaux.

La mesure n°130201 relative à la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration sur le revenu ne fait pour 2018 l'objet d'aucune évaluation chiffrée ce qui au regard de son poids rend difficile toute estimation sur la série longue du montant total des dépenses fiscales et notamment sur les deux dernières années. Les données fournies permettant d'évaluer l'effet levier des dispositifs sur la réduction de la médiocrité de certains logements (classes 7 et 8) datent de 2013 et ne font l'objet d'aucune actualisation depuis lors.

La mesure renvoyant à l'éco-PTZ n°210321 est en diminution de 2017 à 2019 passant de 56 M€, à 46 M€ puis 43 M€. Le nombre de permis éco-PTZ va décroissant. En 2015, 2016 et 2017, environ 24 000 prêts Eco PTZ étaient émis alors même que seulement 11 200 prêts ont été émis au 31 août 2018 soit une baisse de 18 % par rapport à la même période en 2017. La prorogation et la simplification du dispositif par la LFI 2019 doit permettre de le relancer.

S'agissant des dépenses liées au développement de l'offre de logements, la mesure n°110261 relative aux réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositif Duflot et Pinel), est prolongée par l'article 68 de la loi de finances pour 2018 pour quatre années soit jusqu'au 31 décembre 2021.

**Cette mesure dont les coûts sont en forte croissance entre 2017 et 2019 période de montée en charge de ces dispositifs (351 M€, 554 M€ et 767 M€) doit faire l'objet d'un rapport d'évaluation avant le 1<sup>er</sup> septembre 2019. Un rapport d'information sur l'application des mesures fiscales et notamment du dispositif Pinel a été déposé à l'Assemblée nationale le 18 juillet 2018. Ce dernier conclut à un étonnement des parlementaires sur l'absence d'évaluation d'un tel dispositif avant toute proposition de modification.**

La mesure n°210 313 relative au crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (prêt à taux 0 %) et prêt à taux zéro + voit ses coûts croître entre 2017 et 2019 (746 M€, 899 M€ et 1 096 M€). La loi de finances pour 2018<sup>171</sup> a prorogé le dispositif pour quatre années soit jusqu'au 31 décembre 2021. Le coût annuel croissant en 2018 et 2019 s'explique par l'élargissement du PTZ et par les coûts générationnels.

**Un rapport d'information sur l'application des mesures fiscales et notamment du dispositif PTZ a été déposé à l'Assemblée nationale le 18 juillet 2018. Il renvoie au Gouvernement le soin de fournir le rapport d'évaluation attendu sur ce dispositif.**

La mesure n° 110250 relative à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs privés réalisées dans le secteur meublé, non professionnel dit « Censi-Bouvard ». L'article 78 de la loi de finances pour 2018 a prolongé jusqu'au 31 décembre 2018 le dispositif **et un rapport d'octobre 2018 du ministère de la transition écologique et solidaire conclut à la pertinence de sa prorogation pour encore trois années alors même que la direction de la législation fiscale s'y opposait lors de la conférence fiscale du printemps 2018, arguant de l'existence d'un régime fiscal<sup>172</sup> permettant d'obtenir des résultats incitatifs identiques.**

La mesure n°730 210 relative aux taux réduits à 5,5 % et à 10 % pour certaines opérations et certains travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien présente un poids constat dans les dépenses en 2017, 2018 et 2019 pour 2 450 M€.

Deux dépenses fiscales devaient faire l'objet en 2018 d'une évaluation préalable en article initial du projet de lois de finances pour 2018 au titre de l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 :

- la dépense fiscale n°110 222 relative au crédit pour la transition énergétique **en évaluation préalable de l'article de prorogation d'un an et d'aménagement du dispositif** <sup>173</sup>;
- Avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018, la dépense fiscale n° 210313 relative aux crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro

---

<sup>171</sup> Article 83.

<sup>172</sup> La location meublée relève de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux à l'impôt sur le revenu. Pour les bailleurs, il est donc possible soit d'amortir le bien en régime réel soit de bénéficier d'un taux d'abattement de 50% dans le cadre du régime micro-BIC.

<sup>173</sup> Conduite dans le cadre de la revue des dépenses « aides à la rénovation énergétique ».

renforcé » PTZ+ en évaluation préalable de l'article sur la prorogation pour trois ans et sur les ajustements du crédit d'impôt « éco-prêt à taux zéro » (éco-PTZ).

Ces évaluations préalables ont bien été fournies.

À l'aune de ce bilan, la Cour ne peut que constater l'absence, la faiblesse de l'étude d'impact ou dans le cas où le rapport existe, le choix quasi systématique de la prolongation, sans véritable argument de démonstration de l'effet positif des dépenses fiscales sur l'économie ou pire sans tenir compte de l'existence préalable de dispositifs produisant les effets attendus (cas du dispositif « Censi-Bouvard » adossé au régime « micro-bic »).

La Cour ne peut que renouveler la recommandation émise de façon récurrente au cours des dernières années visant à réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales de la mission. Dans cette perspective, elle recommande en particulier d'engager un véritable travail en amont d'évaluation approfondie dès lors qu'une mesure visant à prolonger un dispositif existant est envisagée. La Cour estime que le travail d'évaluation doit s'organiser en collaboration avec les responsables de programmes, la direction de la législation fiscale et la direction générale des finances publiques et qu'il ne saurait être différé plus avant compte tenu de montants en cause.

**Recommandation n° 7 (DHUP, CGET, DLF, DGFIP, DB) : Évaluer régulièrement les dépenses fiscales et sociales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ou non démontrées.**

### 3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

Quatre des cinq opérateurs de la mission Cohésion des territoires sont rattachés au programme 135, l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), le fonds national des aides à la pierre (FNAP) et l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Le cinquième opérateur, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), est pour sa part rattaché au programme 147. Aucun opérateur n'est rattaché à titre principal aux programmes 109, 112, 177 ou 162.

En 2018, les cinq opérateurs de la mission ont été au cœur des priorités gouvernementales, concernés soit par la réforme du logement locatif social (ANCOLS, CGLLS), soit par la fixation d'objectifs ambitieux (FNAP, ANRU, ANAH), sans pour autant avoir défini de contrat

d'objectifs et de performance avec leurs tutelles (à l'exception de l'ANCOLS).

### **3.2.1 L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) : un nouveau contrat d'objectifs et de performance en 2018**

Établissement public à caractère administratif, l'ANCOLS a la mission de contrôler et d'évaluer l'ensemble des acteurs du logement social et d'Action logement. Le financement de l'ANCOLS est assuré par un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et par une cotisation versée par les organismes de logement social. Le montant du prélèvement sur la PEEC et le taux de cotisation sont fixés par arrêté, dans la limite des plafonds fixés par la loi. En 2017, les plafonds étaient fixés respectivement à 6,45 M€ et 11,34 M€, soit une baisse de 5% par rapport à 2016. Ils ont été fixés à des niveaux similaires en 2018, à respectivement 6,5 M€ et 11,3 M€. Les recettes prévisionnelles de l'ANCOLS s'établissent ainsi pour 2018 à 17,8 M€ et ses dépenses à 19,7 M€, soit un solde budgétaire déficitaire de 1,9 M€. Ce déficit est couvert par un fonds de roulement et une trésorerie de l'Agence s'élevant respectivement à 8 M€ et 8,9 M€ au 31 décembre 2017. L'ANCOLS a ainsi prévu, pour le 31 décembre 2018, un niveau de trésorerie à 6,6 M€ et de fonds de roulement à 6,8 M€. Au regard de son activité, le principal poste de dépenses de l'ANCOLS réside dans les dépenses de personnel qui, en 2018, représentent près de 78% des dépenses et sont liées à la masse salariale de l'établissement (15,3 M€). Ces dernières sont en léger recul en 2018, le plafond d'emploi ayant été abaissé à 145 ETPT, plafond qui devrait être respecté selon la prévision d'exécution.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2020 de l'ANCOLS, signé le 6 août 2018, fixe des objectifs pour l'amélioration des actions menées, vers la mise en place d'outils de contrôle, d'évaluation et d'étude plus adaptés à l'évolution du secteur du logement social.

### **3.2.2 La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) : une forte hausse des dépenses, des recettes assises sur des cotisations aux bases taxables qui se contractent**

La Caisse de garantie du logement locatif social remplit trois principales missions<sup>174</sup> : la garantie des prêts consentis aux organismes de logement social, l'octroi d'aides aux organismes en difficulté et, plus récemment, le financement d'actions publiques relevant de la politique du logement. Afin de remplir ces missions, la CGLLS est financée à plus de 85%<sup>175</sup> par deux contributions spécifiques versées par les bailleurs sociaux : une cotisation principale assise sur les loyers ; une cotisation additionnelle assise principalement sur l'autofinancement net des organismes. Ces cotisations relèvent de la catégorie des impôts et taxes affectés. Dans le cadre des autorisations législatives qui fixent un plafond en matière de taux de cotisation, le pouvoir réglementaire détermine chaque année, par arrêté co-signé des ministres exerçant la tutelle<sup>176</sup>, le montant exact des taux des deux cotisations.

Depuis 2014, le poids du financement des actions publiques (principalement l'investissement dans le logement social) croit pour atteindre 80 % des charges de la CGLLS en 2017<sup>177</sup>. Le poids de ce financement a encore augmenté fortement en 2018 avec une hausse de +105 M€ de la contribution de la CGLLS au fonds national des aides à la pierre (FNAP) atteignant 375 M€ au total. Quant à la contribution de la CGLLS à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), celle-ci passera de 30 M€ en 2018 à 184 M€ par an à compter de 2019 dans le cadre du financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)<sup>178</sup>.

Parallèlement à cette évolution, la CGLLS s'est vu confier un rôle d'accompagnement des bailleurs sociaux dans le cadre des réformes législatives introduites en 2018 (réduction du loyer de solidarité - RLS - et regroupement des organismes de moins de 12 000 logements). Dans ce cadre, le conseil d'administration de la CGLLS a en premier lieu voté un

---

<sup>174</sup> Rapport de la Cour des comptes à la Commission des finances du Sénat, *La Caisse de garantie du logement locatif social (exercices 2012-2017)*, mars 2019.

<sup>175</sup> En 2017, le total des produits s'élevait à 421,5 M€, les recettes étant composées à 86,3 % des cotisations versées par les bailleurs sociaux (363,8 M€).

<sup>176</sup> Article R.452-25 du CCH.

<sup>177</sup> Le financement des actions relatives à la politique du logement représente ainsi 321,5 M€ en 2017.

<sup>178</sup> Article 224 de la loi de finances pour 2019.

budget rectificatif n°1 inscrivant une dépense supplémentaire, un fonds de péréquation de 100 M€. Toutefois, cette inscription budgétaire a finalement été annulée dans un budget rectificatif n°2, faute de définition des modalités d'attribution de cette dépense et d'identification de l'impact des réformes sur la situation individuelle des bailleurs sociaux en 2018<sup>179</sup>. Ces difficultés d'anticipation de la réforme qui se sont traduites par les fluctuations importantes du budget 2018 de la CGLLS<sup>180</sup>, ont eu pour conséquence une absence de prévisibilité fiscale pour les bailleurs sociaux ainsi qu'une collecte tardive de la cotisation additionnelle de la CGLLS.

En second lieu, la CGLLS a mis en place une modulation du taux de sa cotisation principale destinée à lisser l'impact de la réduction du loyer de solidarité. Les bailleurs sociaux se sont ainsi vus appliquer une majoration ou une réduction de leur taux de cotisation en fonction de leur exposition à la RLS.

Il est à noter que la réforme du modèle de financement des organismes de logement social introduite par la RLS est susceptible de faire évoluer l'équilibre budgétaire de la CGLLS par la contraction de ses bases taxables<sup>181</sup> et l'augmentation de ses dépenses, impliquant une hausse de la pression fiscale<sup>182</sup>.

Deux nouvelles recettes ont été attribuées à la CGLLS par la loi de finances pour 2018 mais leur produit estimé est faible en comparaison des cotisations : une nouvelle taxe sur la plus-value des cessions de logement réalisées par les organismes de logement social, qui est complexe à mettre en œuvre au regard de son mode de calcul et dont le rendement est difficile à anticiper<sup>183</sup> ; le produit des sanctions de l'ANCOLS qui représente un montant faible (quelques centaines de milliers d'euros).

Afin de faire face à ses missions et au regard de la taille modeste des effectifs de cet opérateur, le plafond d'emplois de la CGLLS a été

---

<sup>179</sup> Le budget initial 2019 de la CGLLS a finalement inscrit 50 M€ de fonds de péréquation.

<sup>180</sup> Le budget initial 2018 prévoyait un produit des deux cotisations de l'ordre de 476 M€, auquel avaient été ajoutés, au moment du budget rectificatif n°1, 100 M€, représentant une hausse non négligeable de plus de 20 %.

<sup>181</sup> La RLS entraîne une diminution des loyers perçus par les bailleurs et de leur autofinancement net, assiettes des cotisations de la CGLLS.

<sup>182</sup> Avec la contraction des assiettes des cotisations principale et additionnelle, la CGLLS va désormais uniquement pouvoir jouer sur l'effet taux pour faire face à son important niveau de dépenses.

<sup>183</sup> Les estimations faites à ce jour, selon la CGLLS, sont comprises entre 10 et 40 M€ de produit pour 2018. Il est à noter que l'article 26 de la loi de finances pour 2019 a reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'entrée en vigueur de cette taxe.

relevé d'un ETP par le projet de loi de finances pour 2019 pour atteindre un total de 28 ETP. Enfin, l'adoption d'un contrat d'objectifs et de performance entre la CGLLS et les ministères de tutelle prévue en 2019 est indispensable pour offrir à cet opérateur de l'État une vision plus claire de ses objectifs et de ses moyens au service de ses nouvelles missions.

### **3.2.3 Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) : un établissement public récent s'orientant vers une gestion apaisée, mais complexe**

Établissement public mis en place le 1<sup>er</sup> juillet 2016, le FNAP s'est substitué au Fonds de Péréquation et au FNDOLLTS<sup>184</sup>, gérés par la CGLLS, dont l'existence avait été critiquée par la Cour. Le FNAP a pour objet principal de centraliser l'ensemble des financements consacrés aux aides à la pierre, permettant le soutien à la construction de logements sociaux. Son secrétariat est assuré par la DHUP<sup>185</sup>, le plafond d'emplois de l'opérateur est ainsi maintenu à 0 ETPT.

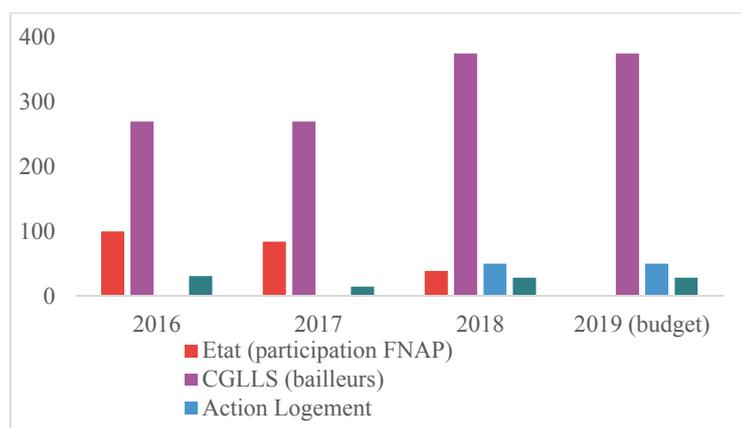
Si l'État reste présent dans la gouvernance du FNAP, notamment au sein de son conseil d'administration<sup>186</sup>, il se retire progressivement du financement des aides à la pierre faisant ainsi porter l'effort sur les principaux bénéficiaires, les bailleurs sociaux, via leurs cotisations à la CGLLS comme le montre l'évolution des recettes du FNAP entre 2016 et 2018.

---

<sup>184</sup> Fonds National de développement de l'Offre de Logements Locatifs Très Sociaux.

<sup>185</sup> Mise à disposition en application de l'article R. 435-8 du CCH.

<sup>186</sup> Le décret n° 2016-901 du 1<sup>er</sup> juillet 2016 dispose que le conseil d'administration comprend : cinq représentants de l'État, cinq représentants d'organismes intervenant dans le domaine du logement social, cinq représentants du Parlement, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

**Tableau n° 24 : Le financement des aides à la pierre de 2016 à 2019**

Sources : Cour des comptes, retraitement d'après CHORUS et les données DHUP

L'année 2018 a été caractérisée par une période de vacance de quatorze mois du président du FNAP suite à la démission de M. Emmanuel COUET en octobre 2017 motivée par la volonté de protester contre le décret d'annulation du 20 juillet 2017 qui a conduit à diminuer de 96 M€ la contribution de l'État au budget du FNAP. Cette crise de gouvernance s'est achevée avec la nomination le 12 décembre 2018 du nouveau président du FNAP et le vote à l'unanimité du budget initial 2019.

Les recettes du FNAP sont stabilisées, l'enjeu réside désormais dans le calendrier de recouvrement de ses recettes et dans la fluidification de la gestion comme évoqué ci-avant.

### **3.2.4 L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : un démarrage lent du NPNRU, un cadre de gestion qui se renouvelle**

L'ANRU est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville et sous la tutelle financière du ministre chargé du budget. Dans le cadre de ses missions, l'agence porte notamment les projets suivants :

- le programme national de rénovation urbaine (PNRU) prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;
- le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) issu de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et dont la réalisation se poursuit jusqu'en 2032 ;

- le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;
- la gestion financière du programme européen URBACT13 transféré suite à la dissolution de l'ACSé ;
- le programme de rénovation des collèges dégradés ;
- des PIA (cf. point 3.4 Les programmes d'investissement d'avenir).

L'ANRU ne dispose ni de subvention pour charge de service public, ni d'impôt ou de taxe affectés. Le financement est essentiellement assuré par des ressources extrabudgétaires. La prise en charge financière du PNRU et du NPNRU, outre la participation financière de l'État, est assurée par Action logement pour l'essentiel ainsi que par la CGLLS et la CDC.

En 2018, le budget initial de l'ANRU est de 519,6 M€ en AE et 648,3 M€ en CP. La dépense principale est centrée sur le financement en matière d'engagement du NPNRU (464 M€) mais également sur les crédits de paiement (le PNRU restant le plus gros consommateur de CP en 2018 avec 500 M€ contre 108 M€ pour le NPNRU). Les recettes prévues étaient de 708,4 M€ provenant pour 656 M€ d'Action logement.

Le solde de la trésorerie s'établirait à 175 M€ au 31 décembre 2018 soit 104 M€ de moins qu'anticipé lors de l'exécution budgétaire précédente. La trésorerie est estimée à 182 M€ fin 2019. Le compte de résultat prévisionnel s'annonce positif avec un bénéfice 20 M€. La capacité d'autofinancement est de -61 M€ dû au fait que les reprises sur le PNRU s'annoncent plus importantes en 2019 que les dotations aux provisions<sup>187</sup> du NPNRU. Cette insuffisance d'autofinancement constitue la raison du prélèvement sur fond de roulement de 63 M€ et des investissements pour 1,5 M€.

Les travaux préparatoires du comité de suivi financier, et notamment ceux du 30 novembre 2017, ont mis en exergue un risque d'impasse de trésorerie de l'Agence à terme, sur la base d'une première projection du déploiement du NPNRU à 10 Md€ d'équivalent-subvention. Les projections financières mises à jour en mai 2018 pour la convention tripartite État-ANRU-Action Logement, sur le fondement de projections préliminaires de ressources et de dépenses actualisées, indiquent des besoins de trésorerie couverts jusqu'à fin 2022, date de fin de la convention. La convention État-ANRU-Action Logement sécurise en effet le versement de 2,3 Md€ de financement de subventions ANRU par Action Logement sur la période 2018-2022 et prévoit le versement d'un minimum annuel pour financer les subventions ANRU, ainsi qu'une marge d'ajustement pluriannuelle de 220 M€ sur la période. Les travaux du comité

---

<sup>187</sup> Les dotations aux provisions correspondant au différentiel entre AE et CP de l'année.

de suivi financier ont notamment vocation à permettre d'identifier et mesurer les risques de trésorerie de l'ANRU, sur des éléments qui vont se préciser au fur et à mesure du déploiement du NPNRU. Ce sujet fait donc l'objet d'un suivi régulier.

S'agissant des effectifs de l'établissement pour 2018, le budget initial prévoyait un schéma d'emploi de 113,82 ETPT dont 94 sous plafond et 19,82 hors plafond. Un budget rectificatif du 28 mars 2018 a été voté pour permettre à l'ANRU de disposer sur la rénovation urbaine de six mis à disposition (MAD) et d'externalisation supplémentaire pour gérer concomitamment le NPNRU et le PNRU, et pour mieux piloter les programmes. Ce budget a également permis de valider 2 ETPT hors plafond supplémentaires pour 2018 placés sur le PIA.

Au final, le schéma d'emploi de l'Agence est de 115,49 ETPT dont 96 ETPT sous plafond (deux sont au titre des emplois sous plafond PIA de « ville durable et solidaire » et Anru+) et 19,49 hors plafond. La projection d'exécution au 31 décembre 2018 fait état de 113 ETPT prévisionnels (dont 95,73 sous plafond) pour 115,49 ETP autorisés révélant une vacance liée aux délais de recrutement sur les postes autorisés en mars 2018 et sur les contrats aidés et d'insertion.

La suppression du plafond d'emploi pour l'ANRU a été confirmée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 qui invite donc l'opérateur à s'organiser dans un cadre de gestion renouvelé<sup>188</sup> et notamment dans la perspective d'une bascule vers une comptabilité de droit privé et des modalités de gestion et de contrôles financier et économique particuliers.

S'agissant du pilotage de l'opérateur, aucun contrat d'objectif et de performance (COP) n'a été signé depuis le 31 décembre 2012. Il était prévu qu'un COP soit signé pour la période 2017-2019. La loi ELAN ayant introduit des modifications substantielles dans la gouvernance de l'ANRU<sup>189</sup> et dans l'attente des décrets d'application, le nouveau COP n'est toujours pas lancé.

---

<sup>188</sup> L'article 90 de la loi ELAN a modifié le cadre de gestion de l'ANRU en prévoyant la suppression du plafond d'emploi législatif, du contrôle budgétaire qui est remplacé par un contrôle économique et financier, de la comptabilité publique qui est remplacée par les règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales en matière de gestion financière et comptable.

<sup>189</sup> L'article 89 de la loi ELAN a modifié la composition du conseil d'administration de l'ANRU en prévoyant une nouvelle répartition des voix au sein de trois collèges. Il prévoit également la désignation d'un commissaire du gouvernement. La mise en œuvre de cette mesure nécessite une modification du décret statutaire de l'ANRU afin de préciser la nouvelle composition du conseil d'administration ainsi que les missions du commissaire du gouvernement.

S'agissant des projets, le PNRU<sup>190</sup> disposait d'un budget en CP de 500 M€ au mois d'octobre 2018. 259 M€ des CP ont été exécutés, soit 52 % des paiements et des demandes de paiement étaient en cours pour 201 M€. Le conseil d'administration de l'ANRU demeurait vigilant sur le taux d'exécution en CP du PNRU et l'estimait à 450 M€ en fin d'année 2018, soit 90 % du budget initial.

Le NPNRU<sup>191</sup> se caractérise quant à lui, par sa très large sous-exécution en 2018. Le budget initial fixait les AE à 464 M€ et les CP à 108 M€. L'exécution au mois d'octobre 2018 fait apparaître une consommation de seulement 25 M€ en AE (dont 23,3 M€ en protocoles et 2,1 M€ en conventions), soit 5 % du budget initial et 24 M€ en CP (dont 23,5 M€ en protocoles et 0,5 M€ en conventions), soit 22 % du budget initial. Projeté, le conseil d'administration prévoyait un niveau d'exécution de 165 M€ en AE et 74 M€ en CP, soit respectivement 36 % et 69 % du budget initial. La loi ELAN attendue fin 2018, l'introduction de la réduction du loyer de solidarité et les incertitudes consécutives, ainsi que l'attente de bouclage du doublement de la dotation du NPNRU et les nouvelles modalités de règlement de l'ANRU sur le financement des projets, ont pu peser sur l'attentisme qui a présidé à la mise en œuvre du NPNRU et sur son exécution décevante.

### **3.2.5 L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) : des objectifs ambitieux, une absence de contrat d'objectifs et de performance**

L'ANAH est l'opérateur exclusif du programme 135 pour le parc privé dont elle est chargée de promouvoir la qualité. Dans le cadre du Grand plan d'investissement, l'ANAH gère pour le compte de l'État le programme « Habiter mieux ».

Le plafond d'emplois de l'ANAH selon la loi de finances initiale pour 2018 était de 113 ETP et les prévisions d'exécution sont de 112,7 ETP.

---

<sup>190</sup> 399 projets qui se rapportent à 593 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées pour un montant d'investissement de 45Md€ et un montant de subventions de 12 Md€.

<sup>191</sup> 216 quartiers d'intérêt national (QIN) et environ 264 quartiers d'intérêt général (QIR). Le NPNRU est financé pour 10Md€ par 6,6 Md€ par équivalent-subvention par Action logement (convention avec l'État et l'UESL du 18 janvier 2018 et convention d'application État-Action logement et ANRU du 11 juillet 2018), 2,4 Md€ par la CGLLS et 1 Md par l'État (LFI pour 2018).

Concernant ses recettes présentées dans le tableau ci-dessous, l'ANAH ne dispose que d'une seule taxe affectée, en l'espèce une fraction sur la taxe sur les logements vacants.

**Tableau n° 25 : Recettes de l'ANAH en 2018 (en M€)**

	Budget initial 2018	Prévision d'exécution 2018	Budget initial 2019
<i>Taxe sur les logements vacants</i>	21	21	61
<i>Produits issus des ventes de quotas carbone</i>	336,73	550	420
<i>Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)</i>	20	20	0
<i>Contributions des fournisseurs d'énergie*</i>	58,14	38,27	60,2
<i>Contribution d'Actions Logement</i>	0	0	0
<i>Reversements de subventions et divers</i>	33,75	33,75	3,75
<i>Contribution du programme 135</i>	110	110	110
<b>Total</b>	<b>579,62</b>	<b>773,02</b>	<b>654,95</b>

\* Participation de trois énergéticiens au financement du programme Habiter Mieux, sur la base de 1 100 €/logement rénové.

Sources : DHUP, prévisions d'exécution issues du budget rectificatif pour 2018 voté au conseil d'administration du 28 novembre 2018.

Plusieurs ressources de l'ANAH ont évolué en 2018 :

- les produits de cession de quota carbone, dans la limite d'un plafond annuel de 550 M€ : le cours de la tonne de carbone s'est envolé en 2018 à 15,56 €/t en moyenne en 2018, contre 5,77€/t en 2017. Estimée dans le budget initial 2018 à 337 M€ sur la base d'un cours des quotas carbone à 6,2€/t, cette ressource a atteint en septembre 2018 le plafond d'affectation de la ressource à l'Agence de 550 M€<sup>192</sup> ;
- la participation des énergéticiens via le rachat de Certificats d'économie d'énergie (CEE), dans le cadre du programme Habiter Mieux : l'Agence a signé en 2018 trois nouvelles conventions bilatérales avec chacun des trois énergéticiens (EDF, Engie et Total). Ces conventions ont amené à une révision des échéanciers de paiement, ce qui a conduit l'ANAH à revoir pour 2018 les recettes attendues via les ventes de CEE aux obligés, de 58,14 M€ au BI 2018 à 38,27 M€ au BR 2018 ;
- la contribution de la CNSA qui a représenté 20 M€ en 2018 mais n'est pas reconduite en 2019 ;
- une fraction de la taxe sur les logements vacants : fixée à 21 M€ en 2018, elle a été réévaluée à 61M€ en 2019 ;

<sup>192</sup> L'article 83 de la loi de finances pour 2019 a modifié l'article 46 de la loi de finances pour 2012 qui fixait le plafond à 550 M€ pour le fixer, à compter de 2019, à 420 M€.

- une contribution de l'État de 110 M€ via le Grand Plan d'Investissement : l'État s'est engagé à verser 110 M€/an entre 2018 et 2022 ;
- le reversement de subventions et divers : habituellement estimées à 3,75 M€, les recettes liées à cette ligne sont estimées à 33,75 M€ en raison de la mobilisation par l'ANAH du reliquat des crédits non engagés au 31 décembre 2017 par le FART, à hauteur de 30 M€, afin de financer la continuité du programme « Habiter Mieux ». Le versement n'a pas été effectué à ce jour.

Par ailleurs, le budget 2018 a été marqué par la fin de la contribution d'Action Logement (50 M€ en 2017) et de la contribution par l'État via l'enveloppe spéciale « transition énergétique » de 50 M€.

Dans leur ensemble, les objectifs et la trajectoire financière de l'ANAH ont été maintenus en 2018. La recette plus élevée que prévue issue des produits du marché carbone n'a pas eu d'effet sur la gestion 2018, l'excédent ayant été affecté à la trésorerie de l'Agence<sup>193</sup>. L'objectif de 75 000 logements rénovés par an, dans le cadre du programme « Habiter Mieux », a été maintenu. Au 31 décembre 2018, la rénovation thermique de 62 349 logements a été financée soit une augmentation de 19 % par rapport à 2017.

Début décembre 2018, le projet de COP 2018-2021 ainsi que la trajectoire financière associée ne sont toujours pas validés par le conseil d'administration, ni par la direction du budget. L'Agence s'apprête donc à devoir commencer son prochain exercice sans cadrage de programme, ce qui fragilise sa capacité à atteindre les objectifs exigeants qui lui sont fixés.

### **3.3 Les fonds sans personnalité juridique**

#### **3.3.1 Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) : le fonds de collecte des aides au logement**

L'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit que la gestion du FNAL soit assurée par la CDC. Les articles R. 351-33 à R. 351-45 du CCH détaillent l'organisation, les attributions et les dispositions financières relatives au FNAL qui est doté de l'autonomie financière. La CDC assure la gestion financière du FNAL dans les

---

<sup>193</sup> Le niveau de trésorerie de l'ANAH au 31 décembre 2017 était de 320M€.

Le niveau de trésorerie prévu dans le budget rectificatif n°1 au titre de l'année 2018 voté au conseil d'administration du 28 novembre 2018 est de 462 M€.

Le niveau de trésorerie au 31 décembre 2017 était de 320M€.

conditions fixées par un protocole passé entre le FNAL et la CDC, après décision du conseil de gestion, et approuvé par le ministre chargé des finances.

Il est précisé que conformément à l'article L. 351-7 du CCH, les recettes du FNAL seront constituées en 2018 (comptes encore non disponibles) notamment par :

- le produit des cotisations employeurs prévues à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale : depuis le 1er janvier 2015, l'ensemble des entreprises est assujéti à une seule cotisation, au taux de 0,1 % sur les salaires plafonnés dans les entreprises de moins de 20 salariés, ainsi que dans les coopératives et exploitations agricoles, entreprises de travaux agricoles, et au taux de 0,5 % sur la totalité des salaires dans les autres entreprises ;
- le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières mentionné à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts, dans la limite d'un plafond de 43 M€ (déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement) ;
- une fraction du produit de la taxe sur les bureaux (TSB) affectée à compter de 2017 (146 M€) ;
- une dotation de l'État qui assure l'équilibre du fonds.

Le produit des cotisations employeurs n'est pas plafonné, le FNAL pouvant être assimilé en l'espèce à un organisme de sécurité sociale. Il est en effet précisé que le produit de la cotisation est versé à la CNAF et à la CCMSA pour le paiement exclusif de l'ALS<sup>194</sup>. Ce fléchage vers l'ALS apparaît dans les documents comptables relatifs au FNAL, sachant que par ailleurs, le produit de cette cotisation ne transite plus par le fonds depuis 2009 car directement compensé par l'ACOSS et la CCMSA dans le cadre des flux financiers réciproques.

### **3.3.2 Le Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART) : un fonds en extinction**

Dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA), le Gouvernement avait décidé de réserver des crédits au Fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés (FART) et signé une convention avec l'ANAH le 14 juillet 2010 pour lui confier la gestion de ce fonds. Le FART était uniquement alimenté par des crédits issus du PIA. La période d'investissement du FART, adossé aux crédits du PIA, est

---

<sup>194</sup> Comme le prévoit expressément le deuxième alinéa de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale.

arrivée à échéance le 31 décembre 2017. Par conséquent, aucun nouvel engagement n'a été effectué en 2018. Entre 2010 et le 31 décembre 2017, le FART a engagé 629,7 M€<sup>195</sup>. Au 31 décembre 2017, les restes à payer s'élevaient à 158,6 M€ et une trésorerie disponible de 215,8 M€.

L'avenant n°4 du 19 décembre 2017 à la convention du 4 juillet 2010 entre l'État et l'ANAH relative au PIA devait permettre le versement des crédits non engagés, soit 57,2 M€ à l'ANAH. Dans le budget initial 2018 de l'ANAH, 30 M€ de recettes issues des reliquats du FART avaient été prévus. Toutefois, ce versement n'a pas eu lieu en 2018.

### **3.3.3 Deux fonds intégrés au budget de la CGLLS : le fonds de garantie de prêts au logement social et le fonds de soutien à l'innovation des projets**

Le fonds de garantie de prêts au logement social et le fonds de soutien à l'innovation des projets, ne sont pas des fonds autonomes gérés par la CGLLS pour le compte de l'État : le montant de crédits mobilisés dans ce cadre correspond à des enveloppes relevant de la gouvernance et du budget de la CGLLS qui dispose de la personnalité morale. Établissement public administratif, il est également une société de financement chargée de garantir les prêts réglementés accordés par la CDC aux bailleurs sociaux en l'absence de garantie des collectivités territoriales, de prévenir les difficultés financières des bailleurs sociaux et d'aider au rétablissement de leur équilibre.

Pour mémoire, ces fonds sont ainsi financés par l'intermédiaire des cotisations principale et additionnelle recouvrées par la CGLLS auprès des bailleurs sociaux, qui relèvent de la catégorie des « impôts et taxes affectées » et représentent comme évoqué précédemment plus de 85 % des recettes de la CGLLS.

### **3.3.4 Le Fond national d'accompagnement vers et dans le Logement (FNAVDL) : une gestion du fonds par la CGLLS injustifiée et complexe**

Le FNAVDL est un fonds sans personnalité morale géré par la CGLLS pour le compte de l'État. Il dispose d'une source de recettes unique et exclusive par définition non plafonnée, à travers le versement du produit des liquidations d'astreinte prononcées et liquidées à l'encontre de l'État par le juge administratif dans le cadre des dispositions régissant le DALO

---

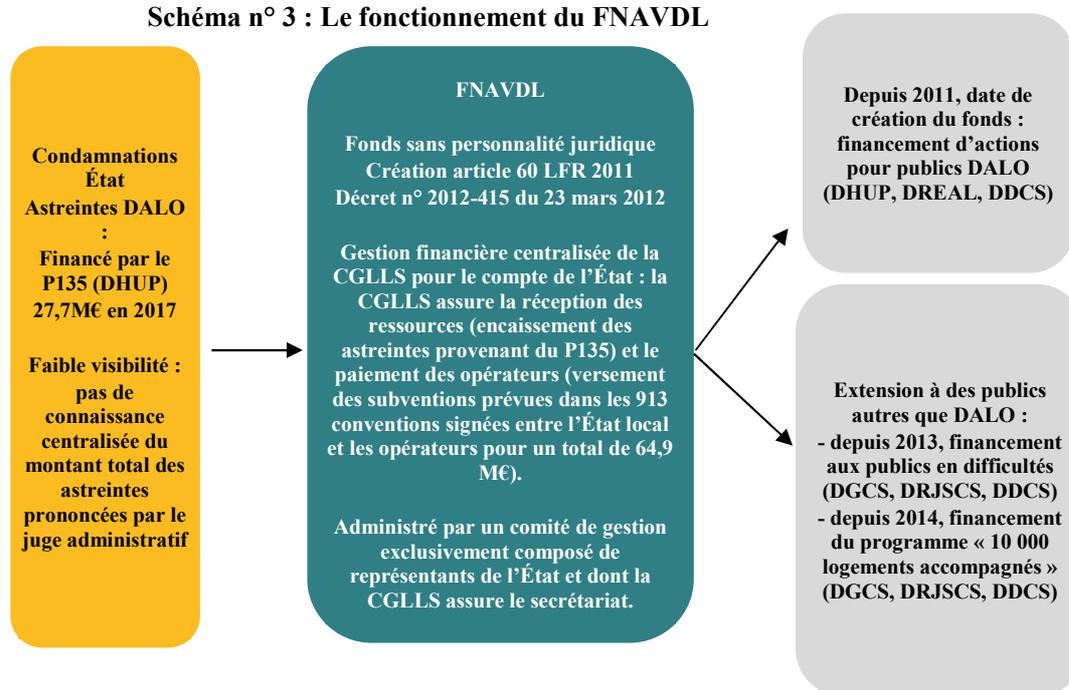
<sup>195</sup> Des déagements ont été effectués en 2018 sur les dossiers FART à hauteur de 11 M€, qui ont ramené le total des engagements du FART à 618,7 M€.

institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007. Il finance des actions d'accompagnement personnalisé et de gestion locative adaptée en faveur des publics reconnus prioritaires, sur le fondement de conventions passées avec des associations.

L'ordonnateur principal des dépenses est le ministre chargé du logement. Le comité de gestion arrête chaque année le montant des dépenses autorisées à l'engagement, limitées à la trésorerie non gagée pour prévenir le risque de rupture des paiements, et décline ces autorisations au niveau régional, charge aux services régionaux de l'État d'en assurer la répartition au niveau départemental. Les préfets de département, en tant qu'ordonnateurs secondaires, signent les conventions avec les opérateurs et certifient le service fait.

La CGLLS assure l'enregistrement des astreintes liquidées par les tribunaux et mandatées par les services territoriaux de l'État (directions départementales de la cohésion sociale), le suivi des conventions signées avec les associations agréées ou les bailleurs sociaux, et enfin le versement des subventions à ces opérateurs.

**Schéma n° 3 : Le fonctionnement du FNAVDL**



Sources : Cour des comptes

La déconnexion de la gestion financière et de la gestion opérationnelle de la dépense ne permet pas une gestion optimale du fonds<sup>196</sup>. Par ailleurs, malgré la création du FNAVDL en 2011, le programme 177 a conservé une ligne budgétaire 0177-12-16 intitulée « Accompagnement vers et dans le logement » toujours dotée en 2018 et exécutée au 31 décembre 2018 à hauteur de 2,71 M€ d'AE et 2,76 M€ de CP. Il conviendrait de regrouper les financements sous le pilotage du responsable de ce programme<sup>197</sup>, et de confier à la chaîne territoriale de l'État, l'exécution de ces dépenses. La Cour recommande donc de réintégrer au budget de l'État le fonds d'accompagnement vers et dans le logement.

**Recommandation n° 8 (DHUP, DB, DGCS) : réintégrer au budget de l'État le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.**

Cette recommandation s'inscrit dans la même démarche de rationalisation de la gestion et d'optimisation de la politique du logement, que celle portée par le référé de la Cour des comptes relatif à la mise en œuvre de la politique du logement dans les services déconcentrés de l'État<sup>198</sup>. En effet, celui-ci recommande notamment d'étudier l'unification des politiques de gestion de l'offre et de la demande de logement au sein du même service départemental interministériel de l'État.

### **3.3.5 Le Fonds de garantie de l'accession à la propriété (FGAS) : un fonds géré pour le compte de l'État par une société anonyme**

La Société de gestion des financements et de la garantie à l'accession sociale (SGFGAS) assure, pour le compte de l'État, le suivi et le contrôle des prêts à l'accession sociale, des prêts conventionnés, des

---

<sup>196</sup> Cette déconnexion impose en effet à la CGLLS des échanges fréquents avec les associations et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) qui ne font pas partie des interlocuteurs connus et habituels de la CGLLS. Par ailleurs, la procédure de gestion du fonds peut être source d'erreur et ne permet pas d'assurer un suivi totalement fiable des AE et des CP. Les DDCS envoient en effet par courriel les conventions et informations afférentes sur une boîte générique dédiée de la CGLLS. Le suivi des conventions s'effectue à l'aide d'un tableau Excel, suivi complexifié par le doublement en quatre ans du nombre de conventions, qui est passé de 423 en 2014 à 917 en 2017.

<sup>197</sup> À savoir la direction générale de la cohésion sociale, comme le recommande le rapport de la Cour des comptes à la Commission des finances du Sénat, *La Caisse de garantie du logement locatif social (2012-2017)*, mars 2019.

<sup>198</sup> Référé du Premier Président de la Cour des comptes au Premier ministre, en date du 31 octobre 2018.

prêts à taux zéro et de l'épargne-logement. La SGFGAS dispose de la personnalité morale puisqu'il s'agit d'une société anonyme dont les statuts sont approuvés par décret. Deux commissaires du gouvernement (un représentant du ministre chargé de l'économie et un représentant du ministre chargé du logement) assistent au conseil d'administration avec droit de veto sur les décisions affectant l'engagement financier de l'État.

### **3.3.6 Le Fonds d'urgence en faveur du logement (FUL) : une lourdeur de gestion**

Créé par l'article 12 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 et placé par le même article auprès de la CDC, le Fonds d'urgence en faveur du logement, doté initialement de 15 M€, a été activé à deux reprises : suite à une tornade intervenue en 2008 sur la commune d'Hautmont (59) et suite à l'ouragan Irma survenu en septembre 2017. Une fois les paiements réalisés des dépenses restant à effectuer pour un montant de 6,87 M€, le solde du FUL devrait s'élever à 5,51 M€.

Ce fonds se caractérise par une lourdeur de gestion. Tout mouvement de crédits doit être signé par le ministre de la cohésion des territoires et le ministre de l'action et des comptes publics. La question se pose dès lors de la nécessité de conserver un fonds d'urgence rattaché à la mission Cohésion des territoires et géré par la CDC. En effet, en cas de nécessité face à un aléa, les crédits de la Mission *Crédits non répartis* (programme n°552 Dépenses accidentelles et imprévisibles) pourraient être mobilisés, la dotation 2018 ayant été majorée de 100 M€ en AE et en CP par rapport à la LFI 2017, afin de tirer les conséquences de la réduction forte du taux de mise en réserve de 8 % à 3 % des crédits hors masse salariale.

## **3.4 Les programmes d'investissement d'avenir**

Un programme d'investissement d'avenir est rattaché à la mission Cohésion des territoires, le programme « Habiter mieux » porté par l'ANAH. Ce programme mis en place dans le cadre de l'action Rénovation thermique des logements, doté au titre du PIA de 687 M€ de subventions, vise les propriétaires occupants modestes et très modestes en situation de forte précarité énergétique notamment en milieu rural. Il s'agit de leur permettre, grâce à la prime ASE (aide à la solidarité écologique) versée par le FART, d'engager des travaux d'économie d'énergie permettant un gain énergétique d'au moins 25 %. La prime ASE qui était jusqu'au 31 décembre 2017 une prime d'État financée par le PIA via le FART est devenue une prime de l'ANAH intégrée dans son régime d'aides. La fin des crédits alloués au FART a été compensée par la contribution du Grand Plan

d'Investissement (GPI) versée par l'État à hauteur de 110 M€/an entre 2018 et 2022. La contribution du GPI à l'ANAH est effectuée au titre de son initiative n°1 du 1<sup>er</sup> axe « Accélérer la transition écologique – Diviser par deux le nombre de passoires thermiques occupées par des ménages modestes propriétaires ou locataires du parc social ».

### **3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période**

La mission Cohésion des territoires est née de l'agrégation des missions « Egalite des territoires et logement » et « Politiques des territoires » pour l'exercice 2018.

L'évaluation des ressources budgétaire et fiscale de la mission ne peut se faire pertinemment que mission par mission jusqu'en 2017, étant entendu que la mission « Egalite des territoires » a disposé du programme « Politique de la ville » jusqu'en 2015 avant son transfert à la mission « Politique des territoires ».

La mission « Egalite des territoires » connaît en 2015 un accroissement substantiel de ces crédits notamment budgétaires en raison de la gestion complète des droits des allocataires portés par le programme 109<sup>199</sup> et de la montée en charge des besoins sur le programme 177<sup>200</sup> (hébergement d'urgence). En parallèle la mission « Politique des territoires » connaît un accroissement budgétaire majeur lors du transfert du programme 147<sup>201</sup> auquel est attaché de nombreuses dépenses fiscales (14 dépenses fiscales en 2018).

Le programme 337 fait l'objet d'un transfert définitif et d'une intégration au programme 217 pour l'exercice budgétaire 2018. Il portait les crédits de titre 2 de la mission « Égalité des territoires et logement » pour 780 M€ en 2017.

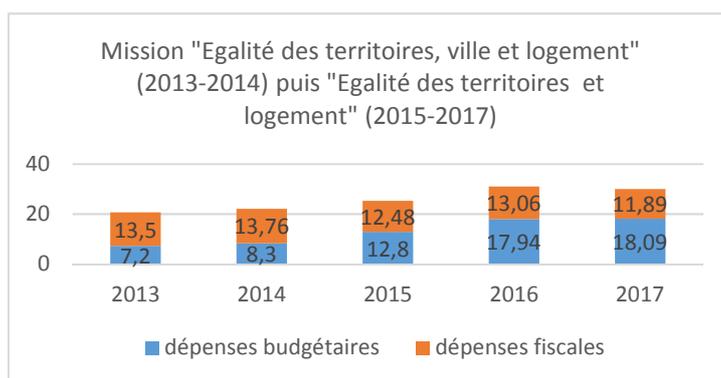
---

<sup>199</sup> Programme 109 : 10,9 Md€ en AE en 2015 ; 15,438 Md€ en AE en 2016.

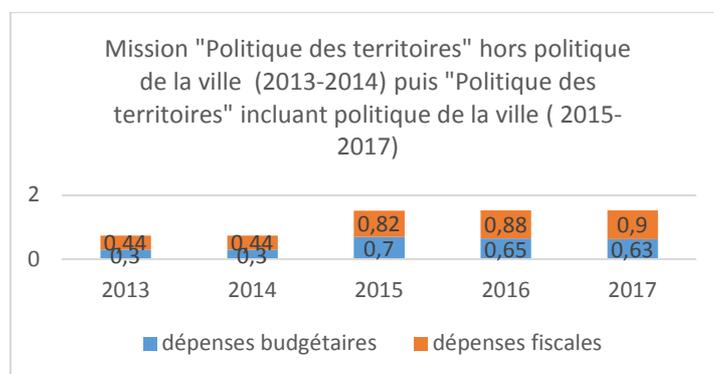
<sup>200</sup> Programme 177 : 1,385 Md€ en AE en 2015, 1,5 Md€ en AE en 2016.

<sup>201</sup> Programme 147 : 450 M€ en CP en 2015 ; les programmes 112 et 162 étaient respectivement dotés de 263 M€ et 33 M€ en CP.

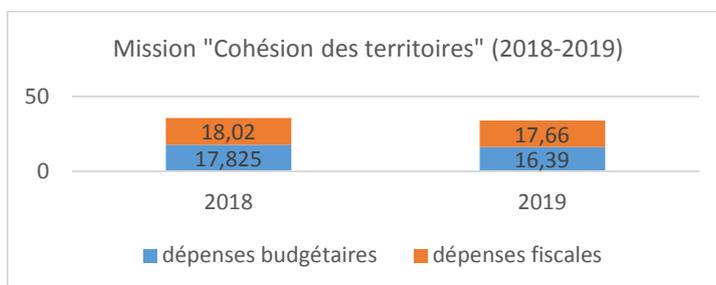
**Graphique n° 9 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2013-2019 (Md €) pour la mission « Egalite des territoires, ville et logement » puis « Égalité des territoires et logement » (2013-2017), pour la mission « Politique des territoires » et pour la mission « Cohésion des territoires » (2018-2019)**



Sources : Cour des comptes. La mission « Égalité des territoires ville et logement » comprend les programmes 109, 135, 147, 177 et 337. La mission « Égalité des territoires et logement » comprend les programmes 109, 135, 177 et 337.



Sources : Cour des comptes. La mission « Politique des territoires » hors politique de la ville comprend les programmes 112 et 162. La mission « Politique des territoires » comprend les programmes 112, 147 et 162.



Source : Cour des comptes. La mission « Cohésion des territoires » comprend les programmes 109, 112, 135, 147, 162, 177.

Les dépenses fiscales s'entendent au principal et au subsidiaire.

## 3.6 L'analyse de la performance

### 3.6.1 Le programme 109 : un indicateur unique qui ne permet pas de mesurer l'effet solvabilisateur des aides personnelles au logement

Le volet performance du programme 109 s'est recentré ces dernières années sur un indicateur unique modifié au PLF 2015 intitulé « le taux d'effort médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon la configuration familiale et le type de parc puis de nouveau modifié au PLF 2017 à la demande de la direction du budget pour le recentrer sur des éléments de performance, les données relatives à la famille ayant été conservées au niveau du commentaire de l'indicateur. Il permet d'appréhender le taux d'effort et la solvabilisation des ménages selon leur composition et leurs revenus après perception des aides personnelles<sup>202</sup> en prenant en compte les effets d'actualisation des paramètres de calcul des aides, l'évolution des loyers et des charges supportés ainsi que des revenus réels di foyer.

Cet indicateur unique et nouvellement complété en 2018 de la déclinaison par la composition familiale est le même que celui retenu dans le programme de qualité et d'efficacité (PQE) du PLFSS y compris toute les compositions familiales puisque désormais le programme 109 finance au travers du FNAL la totalité des situations familiales notamment à travers

<sup>202</sup>Sont exclus du champ du calcul : les étudiants percevant une prestation de logement, les allocataires ou conjoints âgés de plus de 65 ans, les bénéficiaires d'AAH en maison d'accueil spécialisée, les allocataires hospitalisés ou incarcérés, les foyers-logement, CROUS, maison de retraite et centres de long séjour qui présentent des caractéristiques particulières.

les ALF. Le barème des aides au logement contient de nombreux paramètres qui dépendent de la composition familiale ; il est donc d'autant plus pertinent de suivre cet indicateur à travers ce prisme afin de disposer d'un éclairage affiné pour le pilotage du programme 109.

L'indicateur de taux d'effort médian porté par le programme 109 présente des résultats qui au-delà de l'atteint de la cible se montrent en continuité avec les années précédentes même si l'on note une augmentation de ces taux dans les prévisions 2018 actualisées pour toutes les catégories.

Il convient de noter que cet indicateur sera modifié en 2019 puis 2020 pour prendre en compte la réforme de la « contemporanéisation » des ressources qui change la période de prise en compte des ressources des allocataires et le taux d'effort. Ainsi pour les locataires du secteur privé, le taux d'effort est de 24,6 % en 2013 ; 25,2 % en 2014 ; 25,4 % en 2015 ; 25,3 % en 2016 ; non disponible en 2017 et de 25,9 % en 2018 (prévisions réactualisées). Le taux global, toutes catégories de bénéficiaires confondues passe de 2013 à 2018 de 18,7 % à 18,9 %. Il est intéressant de noter que le taux d'effort dans le secteur public est en hausse mais à un niveau qui reste toujours très inférieur au taux d'effort médian constaté pour le parc locatif privé : de 11 % en 2013 à 11,9 % en prévisions 2018 actualisées au secteur privé. La constance des suites entre locatif public et locatif privé tant dans leur évolution que dans leur écart met en évidence nette l'efficacité du logement social dans la réduction du taux d'effort (11,9 % en locatif public en 2018 actualisé contre 25,9 % en locatif privé et 25,1 % pour les accédants à la propriété). L'indicateur ne met en revanche pas en lumière le rôle des aides au logement pour limiter le taux d'effort des ménages locataires et propriétaires accédants. Cet objectif est par ailleurs peut-être atteint mais l'indicateur ne fournit une vision du taux d'effort que des allocataires des aides au logement.

Comme relevé dans la NEB pour l'année 2017, l'indicateur ne permet pas de mettre en regard le taux d'effort consenti par les ménages locataires ou accédants avant versement des aides personnelles et après, ce qui aurait pour effet de mesurer l'effet solvabilisateur de ces aides, leur efficacité et leur efficience. Pour évaluer au mieux l'efficacité de ces aides, il serait sûrement utile que le taux d'effort médian constaté pour les différents types d'allocataires puisse être rapporté au taux d'effort médian constaté par les non-allocataires.

**Tableau n°27 : Indicateur pour 2018 du programme 109 par composition familiale**

	réalisatio n 2016 (en %)	réalisatio n 2017 (en %)	prévisio n PAP 2018 (en %)	prévision actualisée 2018 (en %)	Prévisio n 2019 (en %)	Cible 2020 (en %)
<i>Personnes seules dans enfant</i>	24,8	25,2	24,6	25,3	25,3	25,3
<i>Famille monoparentale avec 1 enfant</i>	18	18,2	17,8	18,3	18,3	18,3
<i>Famille monoparentale avec 2 enfants</i>	15,6	15,7	15,4	15,7	15,7	15,7
<i>Famille monoparentale avec 3 enfants</i>	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
<i>Couples sans enfant</i> <sup>203</sup>	20,9	21,1	21	21,2	21,2	21,2
<i>Couples avec 1 enfant</i>	17,6	17,7	17,5	17,8	17,8	17,8
<i>Couples avec 2 enfants</i>	17	16,9	16,8	16,9	16,9	16,9
<i>Couples avec 3 enfants ou plus</i>	12,7	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
<i>Total (toute composition familiale)</i>	18,8	19	18,5	18,9	18,9	18,9
<i>Total locatif public</i>	11,6	nd	11,5	11,9	11,9	11,9
<i>Total locatif privé</i>	25,3	nd	25,1	25,9	25,9	25,9
<i>Accession à la propriété</i>	24,8	nd	24,6	25,1	25,1	25,1
<b>TOTAL</b>	18,8	nd	18,5	18,9	18,9	18,9

Sources : DHUP

L'indicateur relatif au « taux de satisfaction des usagers ayant consulté une ADIL » a été supprimé lors du PLF 2015, car les crédits en jeu étaient très faibles et son évolution ne devenait plus perceptible.

De plus, depuis 2012, l'ANIL a en charge l'évaluation de la performance de chaque ADIL à l'aide d'indicateurs proposés. De cette évaluation dépend un pourcentage significatif de la part variable des subventions pour chaque ADIL.

<sup>203</sup> Cette donnée a été ajoutée dans le PAP 2019.

Les crédits de l'action 03 contribuent au financement de la garantie des risques locatifs (GRL) pour les contrats encore en cours. Le dispositif est en extinction, les dépenses associées décroissent fortement jusqu'en 2020. Il n'apparaît donc pas nécessaire d'avoir un indicateur de performance sur cette action.

Les services indiquent par ailleurs qu'il n'existe pas d'indicateur de gestion distinct de l'indicateur figurant dans le PAP.

### **3.6.2 Pour le programme 177, la démarche de performance a porté en 2018 sur la généralisation d'outils de pilotage plus robustes**

La démarche de performance a porté en 2018 sur la généralisation et le déploiement d'outils de pilotage robustes qui concourent à une meilleure maîtrise des besoins exprimés par les opérateurs du programme mais ne permettent pas de mesurer l'évolution de la demande et la pression auxquelles sont exposés les services.

#### **3.6.2.1 Un pilotage de la dépense des CHRS maîtrisée par l'instauration d'une tarification et la généralisation des CPOM**

L'enquête nationale des coûts du secteur (accueil, hébergement insertion) dite ENC-AHI permet de réaliser une campagne d'étude de coûts annuels auprès des établissements du secteur de l'hébergement. Le renseignement de cette étude par les opérateurs à partir de leur compte administratif a été rendu obligatoire<sup>204</sup> via le système d'information SI-ENC. Elle permet de connaître entre autre les caractéristiques des populations accueillies ou le taux de financement des structures. Elle permet également de connaître les activités et les coûts des prestations proposées, dans une logique de convergence tarifaire des établissements. Des tableaux de coûts par groupes homogènes d'activité et de missions<sup>205</sup> permettent des comparaisons au niveau départemental, régional et national, en présentant les écarts-types de coûts à la place constatés entre régions.

---

<sup>204</sup> Article 128 de la loi de finances du 30 décembre 2017 pour 2018 posant le principe de l'obligation pour les établissements autorisés et déclarés de renseigner l'enquête ENA-AHI, le non-respect de cette obligation emportant des conséquences financières pour les opérateurs traduites dans l'article L.3322-8- du code de l'action sociale et des familles. Le non-respect de cette obligation peut entraîner en fonction des situations, le non versement de la subvention pour les établissements déclarés et la tarification de l'offre pour les établissements autorisés.

<sup>205</sup> GHAM.

La recomposition de l'offre par appel à projets a été appuyée par la généralisation progressive des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) visant à harmoniser les conditions d'accueil, à garantir les financements et à s'assurer de l'adaptation des réponses aux besoins des territoires. Dans cette perspective, les réflexions sur un statut unifié et des missions des centres d'hébergement et de réinsertion sociale se poursuivront.

Enfin la fixation des tarifs plafonds établis par GHAM identifiés dans l'ENC pour les CHRS prévue dans le cadre de la LFI pour 2018 a été mis en place. La convergence tarifaire aboutira progressivement d'ici à 2021.

Le PAP 2018 ne relate aucune modification de la matrice des indicateurs de performance qui demeure conforme à celle de 2017 marquée par l'évolution de l'indicateur « Suivi de la contractualisation pluriannuelle avec les opérateurs » afin de mieux valoriser la montée en charge de la contractualisation entre les opérateurs gestionnaires d'établissements sociaux et l'État.

### 3.6.2.2 Une contractualisation sur moyens et objectifs qui demeure difficile à mettre en œuvre (indicateur 2.1)

L'indicateur modifié en 2017 vise à évaluer la montée en charge de la contractualisation entre les opérateurs du champ Accueil Hébergement Insertion gestionnaire d'au moins un CHRS et l'État. Cet indicateur désormais unique met la priorité sur la signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Les CPOM plus que les conventions pluriannuelles d'objectifs auparavant visent à traduire un effort de basculement des places financées via des subventions par des places financées sous statut CHRS et permettent de garantir une visibilité pluriannuelle sur les financements aux responsables des structures en contrepartie d'une qualité de service et de gestion.

Néanmoins les résultats de cet indicateur soulignent à la fois la difficulté de montée en charge mais également une dynamique enclenchée pour instaurer de tels CPOM. Sur l'ensemble des opérateurs du secteur AHI gestionnaires d'au moins un CHRS, seuls 18 % sont signataires d'un CPOM mais ces contrats couvrent 40 % des crédits consacrés à ces structures. Par la généralisation du régime d'autorisation et de tarification et le développement des CPOM à 100 % des établissements, 100 % des crédits qui leur sont attribués doivent être couverts d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

### 3.6.2.3 Des indicateurs de performance qui témoignent peu de l'augmentation de la pression sur les services

L'indicateur 1.1 relatif à la part des personnes sortant de CHRS et accédant à un logement présente des taux prévisionnels et des taux de réalisation qui augmentent tendanciellement doucement. Cet indicateur pourrait perdre toute sa pertinence dans les années à venir du fait de la mise en place du plan Logement d'abord qui réoriente cette politique vers l'accession plus immédiate au logement plutôt qu'à l'hébergement

L'hébergement est recentré sur sa vocation d'immédiateté et d'urgence à mettre à l'abri les personnes. Par ailleurs, l'indicateur établissant la part des personnes en CHRS accédant à un logement devra être regardé avec attention pour y détecter l'évolution quantitative de l'offre de logement social et très social et l'amélioration de l'accès au logement garantie par l'augmentation de l'offre et une gestion plus adaptée et plus réactive des demandes d'accès au logement. Les deux sous indicateurs<sup>206</sup> présentaient des prévisions de 16 % et 33 % pour 2018 réactualisé en PAP 2019 à respectivement 14 % et 45 %. La tendance est à la hausse depuis deux ans traduisant la volonté de favoriser l'accès à un logement autonome pour les personnes sortant de CHRS, encore freinée par l'offre insuffisante de logements sociaux et très sociaux et par la difficulté d'appareiller le logement à la situation du demandeur.

L'indicateur 1.2 « taux de réponse positive du SIAO aux demandes d'hébergement et de logement<sup>207</sup> » présentent les taux suivants de 49% et 4 % de réponses positives aux demandes d'hébergement et aux demandes de logement adapté. Cette évaluation à la hausse des cibles établies par le PAP 2018 (respectivement fixées à 22 % et 2 %) est liée à l'augmentation des demandes reçues par le SIAO (+52 % de demandes entre 2016 et 2017). Les cibles doivent encore augmenter en 2019 pour prendre en considération le déploiement obligatoire et uniforme du SI SIAO<sup>208</sup> sur tout le territoire intégrant les volets urgence et insertion et le déploiement du plan Logement d'abord qui fait le choix d'un accès direct au logement prioritairement à l'hébergement.

---

<sup>206</sup> Sous-indicateur 1.1.1 « part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement adapté » ; sous-indicateur 1.1.2 « part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement autonome ».

<sup>207</sup> Cet indicateur repose sur l'enquête AHI qui collecte auprès des services déconcentrés les demandes d'hébergement reçues par le SIAO et le nombre de réponses qui ont effectivement conduit à un hébergement à la suite d'une demande.

<sup>208</sup> Le SI-SIAO n'est pas déployé en 2018 par le Samu social de Paris, le département de l'Ariège et celui du Gers.

L'indicateur 1.3 « proposition de places en logement accompagné par rapport au nombre de places d'hébergement » souffre de sa construction-même qui place en numérateur le nombre de places en logement accompagné qui progresse fortement sur la période mais dont le dénominateur est constitué de places en hébergement d'urgence qui ne cessent de croître pour faire face aux demandes de mise à l'abri. Ce ratio peut intrinsèquement masquer la progression du numérateur et ne pas traduire l'effort consenti sur la politique de logement accompagné.

Parce qu'ils sont construits sous la forme de ratio, principalement à destination de l'utilisateur, ces indicateurs témoignent de la capacité de réponse apportée aux demandes d'hébergement et de logement mais ne permettent pas de garantir d'une part que toutes les demandes sont adressées et traitées via le SI-SIAO, et d'autre part de mesurer l'évolution et l'augmentation éventuelle de la demande qui s'adresse au SIAO. De même l'indicateur 1.3 visant à souligner l'effort porté sur le logement adapté par rapport au seules places d'hébergement ne permet pas de prendre en considération le contexte d'une augmentation plus importante et constante de la demande de mise à l'abri qui se traduit par un recours à l'hébergement. Les cibles 2018 à 2020 sont revues à la hausse pour prendre en considération et tenter de mesurer les effets de la mise en œuvre du plan Logement d'abord.

### **3.6.3 Le programme 135 : des indicateurs modifiés, une simplification à envisager**

Les différents indicateurs de performance du programme 135 ont été reconduits, à l'exception de l'indicateur 3.1 qui a connu des modifications. En premier lieu, l'intitulé de cet indicateur a été modifié : auparavant « Taux de logements aidés par l'ANAH en fonction des principales priorités », il est devenu « Performance des dispositifs de l'ANAH traitant des principaux enjeux de l'habitat privé ». En second lieu, le sous-indicateur 3.1.2 du PLF 2018 « Taux de logements aidés par l'ANAH en vue d'une adaptation aux besoins des personnes âgées ou handicapées » a été supprimé, ses objectifs ayant été atteints. En troisième lieu, les sous-indicateurs 3.1.1, 3.1.3 et 3.1.4 ont été renommés et modifiés. Désormais, les sous-indicateurs visent : la part des interventions de l'ANAH dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne réalisée dans les OPAH-RU, les OPAH-CD, les PDS, les PIG LHI et les ORCOD-IN<sup>209</sup> ; la part des

---

<sup>209</sup>OPAH-RU : opération programmée d'amélioration de l'habitat – rénovation urbaine ; OPAH-CD : opération programmée d'amélioration de l'habitat – copropriétés dégradées ; PDS : plan de sauvegarde ; PIG LHI : programme d'intérêt général de Lutte contre l'Habitat Indigne ; ORCOD-IN : opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national.

opérations générant un gain énergétique très élevé (supérieur à 40 %) ; la proportion d'aides accordées aux copropriétés. Ces trois sous-indicateurs permettent ainsi de suivre les axes prioritaires d'intervention de l'Agence (rénovation thermique, lutte contre l'habitat indigne dans le cadre d'opérations groupées et aide aux copropriétés), dans le cadre notamment du nouveau financement de 110 M€ du programme 135 versée à l'ANAH au titre de la rénovation thermique des logements dans le cadre du Grand plan d'investissement.

En matière d'aides à la pierre, l'un des indicateurs les plus significatifs du programme est l'indicateur « Fluidité du parc de logements sociaux », qui mesure la pression de la demande sur le logement social<sup>210</sup> (sous-indicateur 1.1.1) et le taux de mobilité dans le parc social (sous-indicateur 1.1.2). Le tendancier présenté dans le PAP 2019 souligne la difficulté à atteindre les cibles annuelles fixées : la pression de la demande fluctue (7,6 en 2016 ; 8,2 en 2017 ; 7,4 en 2018 en zone tendue A) alors que les cibles affichées visaient à un ralentissement de cette pression (6,5 d'objectif affiché pour 2017, qui n'aura donc pas été tenu ; une prévision actualisée 2018 plus proche de sa cible de 7,2). Les causes de cette fluctuation ne sont cependant pas identifiées à partir des indicateurs : est-ce principalement en raison d'une augmentation de la demande de logement social, ou en raison d'une diminution du nombre de LLS proposés à la vacance ? La pression sur la demande de logement pourrait être maîtrisée grâce à une accélération du taux de rotation interne au parc existant, ce qu'a d'ailleurs préconisé la Cour dans un rapport daté de janvier 2017 *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*. Or, l'indicateur 1.2 souligne que le taux de rotation du parc social reste faible et que les cibles affichées (7,5 pour 2016 ; 7,8 pour 2017 ; 7 pour 2018) ne sont globalement pas atteintes (6,7 pour 2016 ; 7 pour 2017 ; 6,8 pour 2018).

La Cour maintient donc la suggestion formulée lors des notes d'exécution budgétaire précédentes : un indicateur qui serait bâti de manière plus simple, mesurant le nombre de nouveaux demandeurs de l'année  $n$  et le nombre de nouveaux logements entrés en service dans la même année et les mettant en rapport, permettrait de mesurer que la politique de stimulation de la construction par le biais des aides à la pierre constitue une réponse à l'évolution de la demande nouvelle. Le second sous-indicateur permettrait de considérer la part de « desserrement » de la

---

<sup>210</sup> Qui correspond au nombre d'emménagements dans les logements locatifs proposés à la location en service depuis au moins un an rapporté au nombre de logements locatifs loués ou proposés à la location depuis au moins un an.

demande qui pourrait provenir de l'amélioration du taux de rotation du parc existant.

Enfin, il est à noter un nouvel indicateur 1.4 au PLF 2019 « Part des attributions de logements sociaux hors QPV dédiées aux demandeurs de logements sociaux du premier quartile de ressources ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain », mis en place afin de suivre l'obligation introduite par la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, que 25 % minimum de relogements hors QPV bénéficient à des ménages du premier quartile ou relogés dans le cadre d'une opération ANRU.

### **3.6.4 Le programme 147 : des évolutions utiles mais insuffisantes<sup>211</sup>**

La démarche de performance du programme 147 est construite autour de quatre objectifs associés à des indicateurs dont les résultats en 2018 restent globalement proches du précédent exercice.

- l'objectif n° 1 : « *Renforcer la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires* », vise à mesurer le degré d'attractivité économique des QPV, que tentent notamment de soutenir les régimes d'exonération sociales et fiscales. L'indicateur 1.1 associé identifie les différences entre les densités d'établissements exerçant une activité économique entre les QPV et l'aire urbaine correspondante. L'écart était de (- 31) en 2016 et les prévisions actualisées de l'année 2018 étaient de (- 29,2). La cible 2020 a été revue à la baisse (-27) en prévision de la réduction des installations en raison de la fin prochaine des entrées dans le dispositif spécifique d'exonérations sociales.

- L'objectif n° 2 : « *Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté* ». À cet objectif est associé un indicateur 2.1 intitulé « *Évolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés en collège REP+ dans un quartier prioritaire de la politique de la ville* ». L'indicateur mesure l'écart de réussite au brevet des collèges entre les élèves scolarisés en REP + dans un QPV et ceux scolarisés hors QPV. Les prévisions actualisées pour 2018 (-9,5) marquent une progression depuis 2015 (- 13,9 %) mais resteraient stables par rapport au réalisé du précédent exercice (-9,6).

- L'objectif n° 3 : « *Lutter contre les concentrations de pauvreté* ». L'atteinte de cet objectif est mesuré par le ratio entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de l'aire urbaine était jusqu'en

---

<sup>211</sup> Sources PAP 2019.

2017. L'exercice 2018 innove de ce point en vue en intégrant un sous-indicateur qui évalue l'écart entre le taux de chômage des QPV et celui de leurs agglomérations. Sur cette question importante, les résultats ont peu évolué ces dernières années. L'écart entre le taux de chômage des QPV et celui de leurs agglomérations était de 15,4 en 2016 et resterait inchangé en 2018.

- L'objectif n° 4 : « *Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers* » concernés par le PNRU et le NPNRU. Cet objectif est mesuré par le taux de couverture des démolitions par des reconstructions. Cet indicateur évolue également en 2018 afin de prendre en compte le déploiement NPNRU sur les quartiers présentant les dysfonctionnements les plus importants. Les indicateurs relatifs au NPNRU, dont les premières opérations seront financées en 2017-2018, ne sont pas encore disponibles. Les cibles seront définies à compter de 2020. Le taux de couverture des démolitions par des reconstructions dans le cadre du PNRU est stable entre 2016 et 2021 à (121).

Si l'année 2018 reste mitigée sur le plan des résultats, il convient de noter des évolutions intéressantes dans la construction de la démarche de performance du programme. La prise en compte du NPNRU permet en effet de donner de la visibilité à un des projets majeurs de la politique de la ville, dont le dimensionnement financier a été doublé fin 2017 pour atteindre 10 Md€.

L'introduction du sous-indicateur relatif à l'écart du taux de chômage entre les quartiers prioritaires et leur aire urbaine permet désormais d'intégrer la question majeure de l'emploi au sein de la démarche de performance et ainsi de renforcer la cohérence avec les objectifs portés par les contrats de ville.

Ces évolutions sont de nature à mieux évaluer les effets de cette politique protéiforme sans toutefois apporter de réponse aux trois principales limites de cette démarche qui :

- mesure pour l'essentiel des résultats d'actions auquel le programme 147 ne contribue que très marginalement ;
- prend peu en compte les dispositifs fiscaux en dépit de leur poids financier conséquent ;
- ne compte pas de volet cohésion sociale alors qu'il s'agit d'un des pivots des actions construites en faveur des quartiers prioritaires.

La démarche de performance est complétée par des indicateurs de gestion interne permettant notamment de suivre le niveau de consommation des subventions qui concernent plus de la moitié des CP du programme. L'objectif 2018 de taux de consommation était de 50% à fin

juin et de 80% à fin septembre. Ce dernier objectif a été dépassé dès la fin du mois d'août 2018, où plus de 80.6% des crédits étaient engagés.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour  
des comptes en lien avec les politiques publiques  
concernées par la NEB**

**Les aides personnelles au logement**, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2015 ;

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150916-rapport-APL.pdf>

**Référé sur le taux de TVA réduit sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux de deux ans** (Réf. S2016-2893) ;

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161128-refere-S2016-2893-taux-reduit-TVA-logement.pdf>

**Référé du 23 décembre 2016 sur la mise en œuvre du droit au logement opposable** (Réf.2016-4089) ;

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34283>

**Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés**, évaluation de politiques publiques ;

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-logement-social-face-au-defi-de-laces-des-publics-modestes-et-defavorises>

**Référé du 1<sup>er</sup> juin 2017 du Premier président sur les dépenses fiscales en faveur du logement social** (réf. S2017-1737) ;

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-09/20170911-refere-S2017-1737-depenses-fiscales-logement-social.pdf>

**Le programme « Habiter mieux » par l'agence nationale de l'habitat**, communication à la commission des finances du Sénat, février 2018 ;

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-04/20180404-rapport-programme-habiter-mieux.pdf>

**Référé du 16 avril 2018 du Premier président relatif aux dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages** (Réf. S2017-4080) ;

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-03/20180329-refere-S2017-4080-dependes-fiscales-investissement-locatif-menages.pdf>

**Référé du 31 octobre 2018 du Premier président au Premier ministre sur la mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État** (réf. S2018-2594) ;

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-01/20190121-refere-S2018-2594-politique%20du%20logement.pdf>

Rapport de la Cour des comptes à la Commission des finances du Sénat, *La Caisse de garantie du logement locatif social (exercices 2012-2017)*, mars 2019 :

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190306-caisse-garantie-logement-locatif-social.pdf>

**Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017 pour les missions « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires »**

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Mettre fin au phénomène de non-engagement préalable de la dépense du programme 177	Réponse du responsable de programme 177 : Grâce à la rebudgétisation sincère du programme et au BBZ, les RBOP et RUO ont bénéficié de marges leur permettant de piloter la dépense du programme et de faire face ainsi à des impondérables : évacuation de campements par exemple. Le volume de crédits en LFR pour financer l'hiver a été particulièrement réduit cette année 2018. Certaines régions n'ont pas eu besoin de crédits complémentaires compte tenu de ces nouvelles modalités de pilotage.	<b>Mise en œuvre en cours</b>
2	Sur l'action 1 du programme 135 (aides à la pierre), procéder à l'annulation des autorisations d'engagement pour lesquelles l'absence ou la faiblesse des mouvements n'est pas justifiée	Réponse du responsable de programme 135 : La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a lancé début 2017 un chantier de fiabilisation des restes à payer en matière d'aides à la pierre, dont les résultats, au 31 décembre 2017, ont révélé une diminution de 66 316 511 euros du montant des engagements juridiques sans mouvements depuis 4 ans (le nombre	<b>Mise en œuvre en cours</b>

		d'EJ sans mouvement est passé de 1408 à 890). Cet exercice a été reconduit au printemps 2018 pour intégrer les « nouveaux » engagements juridiques sans mouvements depuis plus de 4 ans : au total, ce sont, pour le LLS, 1615 EJ concernés pour un montant de 126 591 363 euros. Une nouvelle extraction sera réalisée en 2019 sur l'ensemble du programme ; un contrôle de la cohérence entre les remontées des services et les mouvements effectués sous CHORUS (vérification de la réalité des paiements) sera réalisé.	
3	Recueillir chaque année auprès de l'ensemble des responsables de BOP les informations financières et opérationnelles constitutives des sous-jacents de la dépense d'hébergement d'urgence et des nuitées hôtelières en distinguant les éléments relatifs au parc existant (stock) et ceux relatifs aux opérations nouvelles (flux notamment dans le cadre des dispositifs hivernaux et des situations exceptionnelles)	Réponse du responsable de programme 177 : Réalisé dans le cadre de BBZ (concernant le recueil des sous-jacents) et de l'ouverture de l'outil <i>ad hoc</i> de suivi de l'hiver "SharePoint hiver exceptionnel". L'ensemble des régions a fourni les documents nécessaires cette année.	<b>Mise en œuvre en cours</b>
4	Mesurer l'effet report du programme 303 vers le programme 177 et assurer les compensations financières inter-programmes	Réponse du responsable de programme 177 : Deux campagnes de recensement des DA dans le P177 ont été effectuées en 2018 afin de répondre au besoin de clarification. La connaissance des publics s'affinera en 2019 -échanges de fichier entre le SIAO et l'OFII et la	<b>Mise en œuvre en cours</b>

		fiabilisation des profils des personnes grâce à une campagne de sensibilisation auprès des SIAO- et surtout en 2020 via l'interconnexion automatique des systèmes d'information SIAO et OFII.	
5**	Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité ou l'efficience apparaissent insuffisantes ou non démontrées	<p>Réponse du responsable des programmes 109 et 135 :</p> <p>Comme indiqué l'an dernier, le ministère en charge du logement partage l'objectif d'évaluation et de rationalisation des dépenses fiscales.</p> <p>En 2018, ont été en priorité conduits les travaux d'évaluation demandés par le Parlement sur le zonage ABC et le dispositif Censi-Bouvard. Ces deux rapports ont été transmis au Secrétariat général du Gouvernement. Le rapport « Censi-Bouvard » a été transmis au Parlement le 15 novembre 2018.</p> <p>En 2019, feront l'objet d'un rapport au Parlement les évaluations du Dispositif « Pinel » et du prêt à taux zéro. Par ailleurs, la DHUP va engager une revue des dépenses fiscales non chiffrées ou à coût très faible (« petites niches ») dans l'optique de la prochaine conférence fiscale.</p> <p>Enfin, comme l'a déjà souligné la Cour à l'occasion de contrôles, le partage des informations et de leur exploitation entre administrations est indispensable pour permettre une approche partagée de l'évaluation des dépenses fiscales et permettre le contrôle de leur</p>	<b>Mise en œuvre incomplète</b>

		mise en œuvre. Sur ce sujet, des progrès ont été réalisés ces dernières années, qui doivent encore être renforcés.	
6	Définir un indicateur de performance des aides personnelles au logement illustrant leur effet solvabilisateur, par un comparaiso du taux d'effort médian des ménages locataires ou propriétaires-accédants avant et après octroi des aides	Réponse du responsable de programme 109 : L'indicateur actuel de performance des aides personnelles au logement mesure le taux d'effort net médian, il est suivi dans la partie « indicateur » du PAP. Le calcul du « taux d'effort net médian » permet ainsi de mesurer la charge réellement supportée par les bénéficiaires après versement des aides. Il est possible de le comparer au taux d'effort brut, avant aide. Un commentaire en ce sens pourra être indiqué dans les prochains PAP.	<b>Non mis en œuvre</b>
7	Évaluer la pertinence des dépenses fiscales et sociales de la mission , en particulier des exonérations accordées dans le cadre de la ZFU ainsi que des mesures fiscales en faveur de la Corse	Réponse du responsable de programme 147 : Le CGET a proposé au ministre la saisine des corps d'inspection (IGAS-IGF) pour la réalisation d'une mission d'évaluation du dispositif. Celle-ci n'a toutefois pas été lancée à ce jour.	<b>Non mis en œuvre</b>
8	Construire des indicateurs permettant de mieux identifier l'impact des dispositifs d'exonération fiscale	Réponse du responsable de programme 147 : L'Observatoire national de la Politique de la ville suit chaque année le nombre d'implantations d'établissements d'entreprise, l'évolution de leur stock dans les quartiers prioritaires et les ZFU-TE ainsi leur densité pour 1 000 habitants. Ces éléments sont comparés aux données des unités urbaines englobantes et traduisent, au moins partiellement, l'impact des dispositifs d'exonérations fiscales (en plus du travail	<b>Non mis en œuvre</b>

		réalisé en termes de rénovation urbaine ou d'accès à l'emploi et à la formation par exemple).	
<b>9</b>	Améliorer le suivi des restes à payer du PEI Corse	Réponse du responsable de programme 162 : Dans le prolongement des travaux de révision de la maquette financière du PEI ayant conduit à la signature du PEI 4, le SGAC organise, depuis 2017, un dialogue approfondi en lien avec les services en charge de la mise en œuvre des mesures. Les revues des projets organisée entre le SGAC et la DREAL, la DRAAF, la DRAC, la DIRECCTE et les services du Rectorat, sont élargies aux principaux maîtres d'ouvrage afin de faire un point précis des réalisations entreprises et notamment apurer les restes à payer les plus anciens.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>
<b>10</b>	Travailler en lien avec l'AFITF, à un rattachement plus précoce dans l'année des crédits issus du fonds de concours venant financer l'action 04 du programme	Réponse du responsable de programme 162 : Les échanges réguliers avec l'AFITF ont permis de finaliser la convention 2018 et de définir le calibrage et le calendrier de versement des CP. Une réunion de travail RProg/RBOP/AFITF s'est tenue le 27 juin afin d'arrêter le calendrier de mise à disposition des CP 2018 au regard tant des besoins 2018 que de ceux apparaissant en début de gestion n+1. En effet, dans la mesure où, pour des raisons structurelles liées à la perception des recettes, l'AFITF ne peut décaisser de CP au cours du premier semestre, la projection en matière d'utilisation des CP 2018 porte, non pas seulement sur	<b>Mis en œuvre incomplète</b>

		<p>l'année 2018 mais également sur le 1er semestre 2019. Les rattachements des crédits issus du fonds de concours utiles au PEI Corse au titre de l'exercice 2018 (20M€ en AE et 5,3M€ en CP) sont intervenus en juillet, soit dès que l'AFITF disposait de la ressource nécessaire.</p> <p>Il a été convenu que le rattachement du complément des CP initialement prévus au titre de l'exercice, serait réalisé en fin d'année afin de permettre au RBOP d'honorer les paiements requis en début d'année 2019 grâce au report de ces 14,6M€.</p>	
--	--	---	--

*\* Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

**Annexe n° 3 : Évolution des coûts moyens des capacités  
d'hébergement d'urgence entre 2017 et 2018 en €**

<b>Évolution des capacités d'hébergement</b>				<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Évolution %</b>
						<b>2017/2018</b>
<b>Nombre de places ouvertes et financées en AHI (parc pérenne)</b>						
Hébergement en hôtel			45751	48198	5,3	
Hébergement d'urgence (hors CHRS)			39841	49752	24,8	
Hébergement d'urgence en CHRS			44413	44627	0,5	
<b>Total de l'hébergement d'urgence pérenne</b>				130005	142577	9,6
<i>Sources : Cour des comptes d'après le données DGCS</i>						
<b>Évolution des crédits consommés</b>				<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Évolution %</b>
<b>Crédits de paiement consommés en fin d'exercice</b>						<b>2017/2018</b>
Hébergement en hôtel			323 422 396	353 617 058	5,1	
Hébergement d'urgence (hors CHRS)			383 075 588	508 716 859	15,8	
Hébergement d'urgence en CHRS			657 732 109	639 081 583	-2,8	
<b>Total de l'hébergement d'urgence pérenne</b>				1 364 230 093	1 501 415 500	10
<i>Sources: Cour des comptes d'après les données DGCS Suivi de l'exécution des activités au 31/12/2018</i>						
<b>Évolution des coûts moyens</b>				<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Évolution %</b>
<b>Coût moyen à la place par type d'HU</b>						<b>2017/2018</b>
Hébergement en hôtel			7 069	7 337	3,79	
Hébergement d'urgence (hors CHRS)			9 615	10 225	6,3	
Hébergement d'urgence en CHRS			14 809	14 321	-3,2	
<b>Total de l'hébergement d'urgence pérenne</b>				10 494	10 531	0,4

*Sources: Cour des comptes d'après les données DGCS*

## Annexe n° 4 : Liste des dépenses fiscales majeures rattachées à la mission Cohésion des territoires en 2018 (coût supérieur à 100M€)

« x » : coût inférieur à 0,5 million d'euros ; « + » : dépense fiscale supprimée ou non encore créée ; « inc. » : non chiffrable	Programme budgétaire	Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale (en M€) (Source PAP 2019)	Taxe	Principale/subsidiaire	Chiffre pour 2017	Chiffre pour 2018	Chiffre pour 2019		
	110201	177	Réduction d'impôt au titre des dons	Bénéficiaires 2017 : 5 562 559 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 1948 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 200	Impôt sur le revenu	Subsidiaire	1 400	1 495	1 495
	740105	177	Franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas un seuil de chiffre d'affaires, indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances de l'année (60 540 € pour 2015)	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 1975 - Dernière modification : 2014 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 261-7-1*	Taxe sur la valeur ajoutée	Subsidiaire	130	130	130
	730213	135	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	Bénéficiaires 2017 : 310 000 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 1999 - Dernière modification : 2013 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 279-0 bis	Taxe sur la valeur ajoutée	Principale	3 000	3 090	3 200
	730210	135	Taux de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux.	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 2002 - Dernière modification : 2016 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 278 sexes-I-1, 2, 3, 5, 6, 10 et 278 sexes 0-A	Taxe sur la valeur ajoutée	Principale	2 450	2 450	2 450
	300102	135	Exonération des organismes OHLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 2002 - Dernière modification : 2016 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 207-1-4*, 221 bis	Impôt sur les sociétés	Principale	1 180	1 180	1 180
	730223	135	Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés de plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	Bénéficiaires 2017 : 310 000 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 2013 - Dernière modification : 2013 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 278-0 bis A	Taxe sur la valeur ajoutée	Principale	1 070	1 100	1 140
	210313	135	Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ"	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2004 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2026 - Fin du fait générateur : 2021 - CGI : 244 quater I, 199 ter I, 220 K, 223 O-1-k, 244 quater V, 199 ter T, 220 Z ter et 223 O-1 z bis	Impôt sur le revenu et Impôt sur les sociétés	Principale	746	899	1 096
	110261	135	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pînet)	Bénéficiaires 2017 : 100 334 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2012 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2033 - Fin du fait générateur : 2021 - CGI : 199 novovicies	Impôt sur le revenu	Principale	351	554	767
	110251	135	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCÉLLIER	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2008 - Dernière modification : 2013 - Fin d'incidence budgétaire : 2024 - Fin du fait générateur : 2013 - CGI : 199 septvicies	Impôt sur le revenu	Principale	767	744	744
	110252	135	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus bruts de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCÉLLIER intermédiaire	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2008 - Dernière modification : 2013 - Fin d'incidence budgétaire : 2030 - Fin du fait générateur : 2013 - CGI : 199 septvicies	Impôt sur le revenu	Principale	383	371	371
	110250	135	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2018	Bénéficiaires 2017 : 54 887 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2008 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2029 - Fin du fait générateur : 2018 - CGI : 199 sexvicies	Impôt sur le revenu	Principale	173	175	180
	120508	135	Prélèvement libératoire, sur option, au taux de 7,5% sur les prestations de retraite servies sous forme de capital à compter de 2011. Étalement sur 5 ans de l'imposition du versement en capital issu d'un plan d'épargne retraite populaire avant 2011	Bénéficiaires 2017 : 29 539 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2011 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 158-5-b quinquies et 163 bis	Impôt sur le revenu	Principale	131	115	115
	110222	135	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	Bénéficiaires 2017 : 1 245 754 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 1999 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2019 - Fin du fait générateur : 2018 - CGI : 200 quater, 18 bis de l'annexe IV	Impôt sur le revenu	Subsidiaire	1 682	1 675	789
	730306	112	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	Bénéficiaires 2017 : 20 600 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 1967 - Dernière modification : 2011 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 297	Taxe sur la valeur ajoutée	Principale	170	175	180
	220104	112	Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020	Bénéficiaires 2017 : 20 600 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 2011 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : 2028 - Fin du fait générateur : 2020 - CGI : 44 quindecies	Impôt sur le revenu et Impôt sur les sociétés	Principale	123	121	126
	220102	147	Exonération plafonnée à 50 000 € du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine de troisième génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2020	Bénéficiaires 2017 : 17 152 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2014 - Fin d'incidence budgétaire : 2028 - Fin du fait générateur : 2020 - CGI : 44 octies A	Impôt sur le revenu et Impôt sur les sociétés	Principale	182	184	183
	730216	147	Taux de 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété à usage de résidence principale : livraisons de logements dans le cadre de la location-accession, livraison d'immeubles et travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logement dans certains quartiers ciblés par la politique de la ville ou à leur proximité, certaines opérations destinées à la conclusion d'un bail réel solidaire et apports aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété.	Bénéficiaires 2017 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2017 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 278 sexes-I-1, 11 bis II et 278 sexes 0-A	Taxe sur la valeur ajoutée	Principale	150	160	180