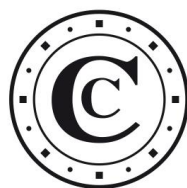


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Cohésion des territoires »

Avril 2023

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - UNE PROGRAMMATION INITIALE EN NETTE HAUSSE	13
A - Les transferts et changements de périmètres en LFI	14
B - Des mesures nouvelles	14
C - Analyse de la budgétisation	15
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	19
A - Une exécution des dépenses toujours supérieure à la programmation initiale	19
B - Les mouvements de crédits en cours d'année	21
C - Les faits marquants de l'année sur la mission	28
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	30
A - Un niveau de dépenses à nouveau à la hausse	31
B - Un taux d'exécution des crédits de paiements globalement élevé, à l'exception du programme 135.....	32
C - Une mission toujours principalement composée de dispositifs d'intervention	33
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	34
A - La soutenabilité budgétaire à court terme : les charges à payer	34
B - La soutenabilité à moyen terme : les restes à payer	35
C - Un budget 2023 dont la hausse se poursuit	36
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES DE LA MISSION SUR L'ENVIRONNEMENT	38
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	41
I - PROGRAMME N°109 - AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT	41
A - Une année de stabilisation pour le programme	41
B - Le maintien des incertitudes quant à la trajectoire budgétaire du programme	42
II - LE PROGRAMME N°112 - IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	43
A - Une exécution en nette hausse	43
B - Une baisse apparente du taux de consommation des crédits	45
C - Les pactes de développement territoriaux, contrats « à la carte » pour les territoires fragiles	45
D - Une utilisation des crédits du Fnadt pas toujours conforme à sa vocation.....	47
III - LE PROGRAMME N°135 - URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT	48
A - Le fonds national des aides à la pierre	48
IV - LE PROGRAMME N°147 - POLITIQUE DE LA VILLE.....	50
A - Des crédits entièrement consommés	50
B - Une consolidation des dispositifs annoncés par le Comité interministériel des Villes qui conduit pour la plupart à leur pérennisation	51
C - L'enjeu de la préparation des nouveaux contrats de ville	53
V - PROGRAMME N°162 - INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT	53
A - Le maintien d'un volume important de restes à payer	55
B - Les modalités de financement de l'action 11 relative à la reconquête de la qualité des eaux ligériennes n'ont pas évolué	56
C - Une nouvelle action 13 - <i>Algues sargasses</i> est créée	57
VI - PROGRAMME N°177 - HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	57

A - Un pilotage consolidé	58
B - L'accès au logement des déplacés d'Ukraine mis en place dans l'urgence.....	63
C - La mise en œuvre de la revalorisation de la prime dite « Ségur » aux travailleurs sociaux	65

CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE COHÉSION DES TERRITOIRES.....67

I - LES DÉPENSES FISCALES67

A - Des dépenses fiscales toujours nombreuses et coûteuses.....	67
B - Les dispositifs fiscaux ayant fait l'objet de suppressions ou de modifications en 2022.....	69
C - Des dépenses fiscales non bornées dans le temps et au chiffrage peu fiable	70
D - Des efforts d'évaluation des dépenses fiscales à poursuivre.....	75

II - LES OPÉRATEURS ET LES TAXES AFFECTÉES80

A - Cinq opérateurs dont deux en progression continue : l'Anah et l'ANCT	80
B - L'agence nationale du contrôle du logement social (Ancols)	82
C - La Caisse de garantie du logement social (CGLLS)	84
D - Le Fonds national des aides à la pierre (Fnap).....	86
E - L'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).....	88
F - L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah).....	92

III - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE.....97

A - Le Fonds national d'aide au logement (Fnal)	98
B - Le Fonds national d'accompagnement dans et vers le Logement (FNAVDL)	100

ANNEXES.....103

Synthèse

La mission *Cohésion des territoires* regroupe les moyens consacrés par l'État aux politiques 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. Elle a pour caractéristique d'être partagée entre de nombreux acteurs : la responsabilité de ses six programmes est répartie entre quatre responsables de programme et trois CBCM différents. La cartographie de la mission est stable en 2022 ; cependant, une nouvelle action « Algues sargasses » a été créée sur le programme 162, pour être mise en œuvre en 2023.

Pour la deuxième année consécutive, les crédits ouverts par la loi de finances initiale sont en nette hausse (+ 9 % en autorisations d'engagement (AE), + 7,8% en crédits de paiement (CP), et retrouvent leur niveau de 2018, de 17,3 Md€. L'exécution des dépenses augmente également, dans une moindre mesure (+ 4 %), et s'établit à 18,3 Md€ en AE et 17,9 Md€ en CP.

Comme les années précédentes, une part importante des crédits de la mission (1,39 Md€ soit 7,4 % en AE et 1,65 Md€, soit 8,8 % en CP) a été ouverte en cours d'année. Ces mouvements de crédits proviennent des fonds de concours (492 M€ en AE et 630 M€ en CP)¹, de reports importants (386 M€ en AE et 670 M€ en CP)², des crédits ouverts par les lois de finances rectificatives (261 M€ en AE et 230 M€ en CP), et des transferts de crédits, en particulier dans le cadre du plan de relance.

Le principal déterminant de cette hausse réside dans les dépenses consacrées aux APL (programme 109). La fin de la participation exceptionnelle d'1 Md€ d'Action logement a en effet été compensée par une augmentation de la dotation de l'État de 640 M€.

Un rebasage des dépenses d'hébergement d'urgence (programme 177), répondant à une recommandation de la Cour³, a été effectué. Les crédits de paiements du programme inscrits en loi de finances initiale ont ainsi été portés à 2,68 Md€, se rapprochant du niveau d'exécution, de 2,88 Md€. L'exercice a été marqué par l'accueil des réfugiés ukrainiens, dont la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) a assuré le volet logement, doté de 100 M€ sur le programme 177. Les dépenses du programme ont également connu une progression causée par la revalorisation « Ségur » du salaire des travailleurs sociaux.

Les dépenses du programme 162 ont connu une évolution spectaculaire, les crédits consommés progressant d'un facteur de 3,7 en AE, et doublant en CP, sous l'effet de la croissance des participations de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) au fonds interministériel pour l'aménagement de la Guyane, et du rattachement au programme 162 des crédits destinés au plan territorial d'investissement pour la Corse (PTIC).

¹ Parmi lesquels les fonds de concours du programme 135 sont prépondérants (397 M€ en AE et 542 Me en CP), majoritairement en provenance du fonds national des aides à la pierre.

² Les reports sur fonds de concours (226 M€ en AE et 565 M€ en CP), en représentent la plus grande part.

³ Note d'exécution budgétaire « Cohésion des territoires », 2020.

Le programme 112 voit également la montée en charge de plusieurs dispositifs, faisant progresser ses dépenses de manière importante, (+ 32 % en AE). Seules les dépenses en AE du programme 135 sont en baisse (- 434 M€) ; des dépenses exceptionnelles ont été exécutées en 2021, non renouvelées en 2022⁴.

Le programme 147 a connu une hausse plus modérée (+ 5 % de crédits consommés entre 2021 et 2022) dans le cadre de la pérennisation des mesures annoncées par le Comité interministériel des Villes de janvier 2021.

Comme en 2021, la mission a été fortement concernée par la mise en œuvre du plan de relance : si le montant total des crédits transférés, de 236 M€, est moins élevé que l'année précédente, sa mise en œuvre a touché, en plus des programmes 112 et 135, les programmes 162 et 177.

Les dépenses fiscales de la mission représentent un montant de 15,8 Md€, proche de celui des dépenses budgétaires. L'efficacité de beaucoup de ces dépenses, encore très nombreuses en 2022 (86 à titre principal, 85 en 2021) est toujours mal connue. La Cour réitère notamment sa recommandation de procéder à des évaluations régulières de ces dépenses fiscales et de les supprimer si l'efficacité et l'efficience n'ont pas été démontrées.

Les cinq opérateurs⁵ de la mission (ANCT, CGLLS, Anah, Fnap et Ancols) ont été, encore en 2022 au cœur des priorités gouvernementales, concernés soit par le déploiement de programmes spécifiques (Anah, ANCT), soit par le financement et le contrôle du logement locatif social (Ancols, CGLLS et Fnap).

⁴ Il s'agit notamment de l'aide à la rénovation énergétique des logements sociaux au titre du plan de relance, dont l'essentiel des AE a été consommé en 2021, et d'une subvention exceptionnelle de 100 M€ versée à l'ANCT.

⁵ Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), Agence nationale de l'habitat (Anah), Fond national des aides à la pierre (Fnap), Agence nationale du contrôle des organismes du logement social (Ancols).

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation renouvelée) Appliquer le taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence et de logement adapté (*DB*).
2. (Recommandation nouvelle) Dans le « budget vert », mieux justifier et affiner les cotations des dépenses des programmes 135 et 147 ayant un impact sur l'environnement (*DB, DGCL, DHUP*).
3. (Recommandation nouvelle) Intégrer à l'analyse des dépenses du « budget vert » les dépenses du programme 112 et celles financées par les fonds de concours (*DB, DGCL, DHUP*).
4. (Recommandation nouvelle): En application du principe de spécialité budgétaire, mettre fin à l'imputation sur le Fnadt de dépenses sans lien avec l'aménagement du territoire (*DB, DGCL*).
5. (Recommandation reformulée) Finaliser l'exécution budgétaire des dernières opérations du PEI Corse et parvenir à l'apurement total des restes à payer d'ici 2026 (*Dmat*).
6. (Recommandation renouvelée) Poursuivre la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense sur l'action consacrée à l'hébergement d'urgence et au logement adapté (*Dihal*).
7. (Recommandation reformulée) Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficacité apparaissent insuffisantes ou non démontrées (*DHUP, DLF, DGFIP, DB*).

Introduction

La mission *Cohésion des territoires* porte les moyens consacrés par l'État aux politiques 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. La mise en œuvre de ces politiques implique de nombreux acteurs publics, emprunte des circuits de financement complexes et partenariaux, et repose sur des dispositifs combinant des crédits relevant de la politique sociale (aides personnelles au logement, aides sociales de la compétence de l'État, crédits dédiés à l'hébergement d'urgence et au logement adapté) et des crédits d'intervention finançant des dispositifs et des actions territorialisés partenariaux (politique de la ville, contrats relatifs à l'aménagement et au développement des territoires, aides à la pierre).

Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires définit et met en œuvre les actions déployées par l'intermédiaire de la mission, aux côtés du ministère des solidarités et de la santé ainsi que du ministère de l'intérieur.

En 2022, la mission *Cohésion des territoires* comprend six programmes, contrôlés par trois CBCM⁶ et une direction des affaires financières placée auprès du secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à titre expérimental pour le programme 109.

Les quatre responsables de programme sont :

- la DHUP pour :
 - 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 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat, qui porte notamment les aides à la pierre ;*
- la Dihal pour 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 ;
- la DGCL pour :
 - le programme 147 – *Politique de la ville, qui porte notamment la contribution financière de l'État aux actions de l'Anru (PNRU et NPNRU) ;*
 - 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 développement du territoire ;*
- la Dmat pour le programme 162 – Interventions territoriales de l'État qui soutient des plans gouvernementaux sur des territoires spécifiques.

⁶ CBCM du ministère de la transition écologique pour les programmes 177 et 135, CBCM des services de la première ministre pour le programme 162, CBCM du ministère de l'intérieur et des outre-mer pour les programmes 112 et 147.

La mission *Cohésion des territoires* se caractérise par une grande hétérogénéité des moyens d'intervention, des modalités de gestion et des finalités des outils (aides personnelles au logement, aides à la pierre, subventions, contrats de partenariat tels que les pactes État-métropoles, les contrats de ruralité, etc.) et par des volumes et enjeux budgétaires très variables.

Au niveau des catégories de dépenses, le programme 109, qui représente 76 % des CP de la mission en LFI 2022, 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. Les autres programmes (135, 147, 112, 162) sont majoritairement composés de dépenses discrétionnaires, qui financent toutefois des dispositifs inscrits dans un cadre contractuel engageant la parole de l'État (contrats de plan État-régions, contrats de ville, aides à la pierre, plans de soutien à certains territoires, contrats de ruralité, etc.). La capacité de pilotage y est donc également contrainte. Par ailleurs, la mission se distingue par la faiblesse des dépenses de fonctionnement et de personnel.

Les dépenses de la mission ont un calendrier de mise en œuvre qui diffère sensiblement entre une pluri annualité pour les programmes 135, 112 et 162 et des dépenses annualisées pour le programme 109, le programme 177 se situant entre les deux, du fait de l'importance de la période hivernale. La dimension pluriannuelle implique une vigilance toute particulière du pilotage des actions notamment quant au niveau des reports, restes et charges à payer, et aux calendriers de rattachement des fonds de concours.

Mission cohésion des territoires

Programme 109 – Aide à l'accès au logement

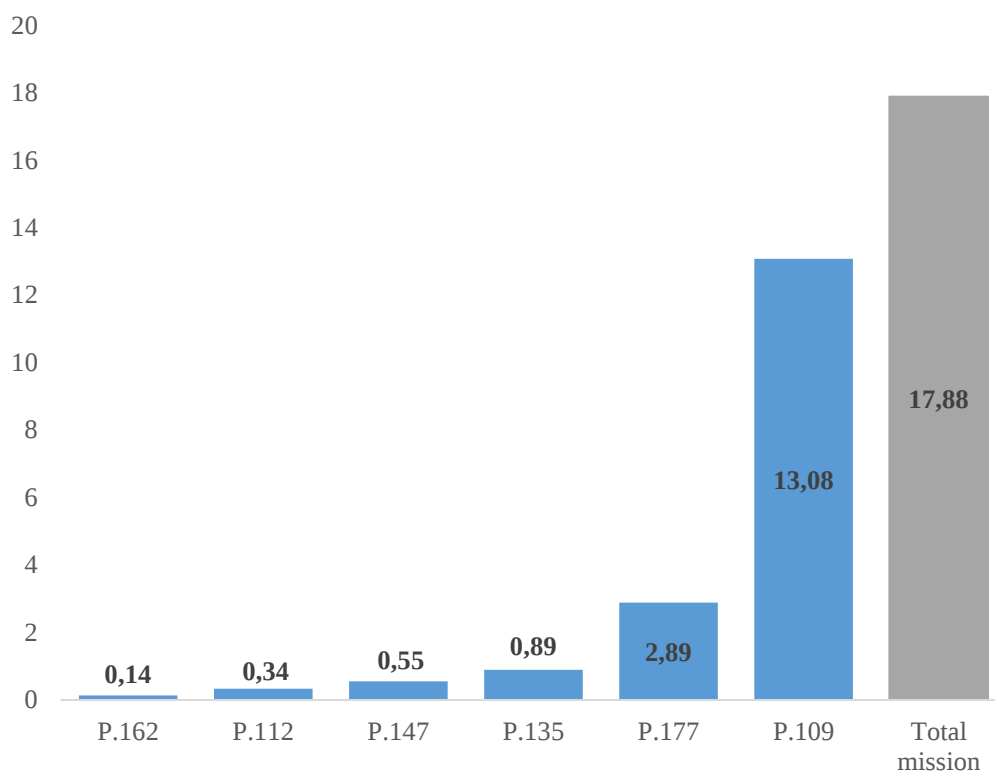
Programme 177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

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

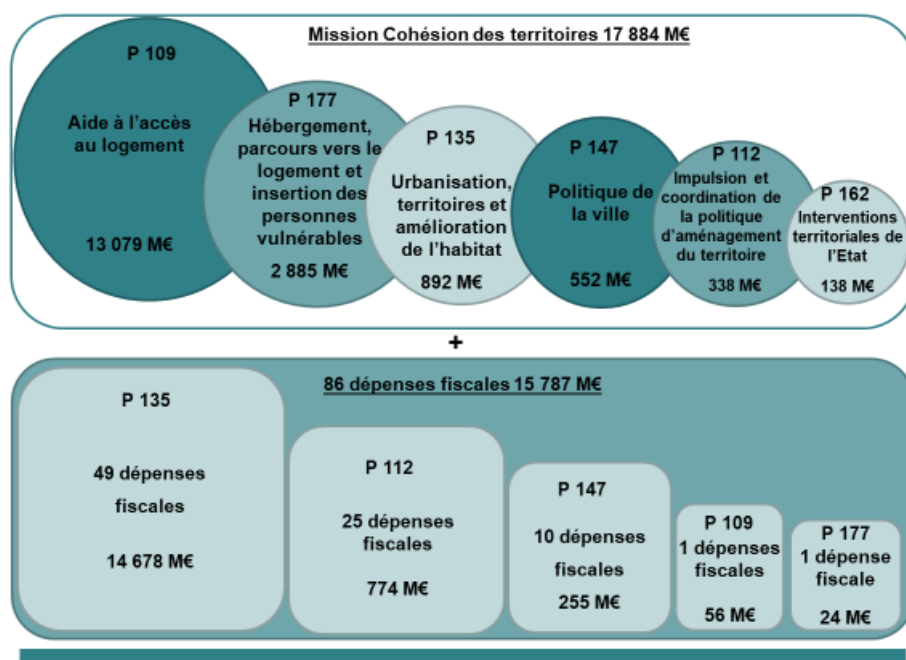
Programme 147 – Politique de la Ville

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 2022 (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes à partir des données Chorus

Graphique n° 2 : mission *Cohésion des territoires* – exécution 2022 (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - Une programmation initiale en nette hausse

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2022 s'élèvent à 17,295 Md€ en autorisation d'engagement et 17,184 Md€ en crédits de paiement soit une hausse de 9 % en AE et 7,8 % en CP.

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI 2021 et 2022 (en M€)

	LFI 2021		LFI 2022	
	AE	CP	AE	CP
109	12 439	12 439	13 079	13 079
112	175	230	244	246
135	524	524	530	530
147	513	513	558	558
162	41	40	98	92
177	2 175	2 200	2 786	2 677
Mission	15 866	15 946	17 295	17 184

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Les crédits du programme 109 augmentent de 5,2 % en AE et CP (+ 640 M€) par rapport à la LFI 2021, intégrant principalement l'augmentation de la subvention de l'État au Fnal conjointement à la fin de la contribution d'Action Logement. Ils s'établissent à 13 079 M€, en hausse par rapport à l'exécution de 2021 (12 438 M€ en AE et 12 437 M€ en CP).

Les crédits en AE du programme 112 augmentent de 40 % (+ 69 M€), sous l'effet de plusieurs mesures : une dotation de 34 M€ pour les pactes de développement territoriaux, introduite par amendement, une dotation de 19 M€ destinée à financer des mesures de l'agenda rural, enfin par l'augmentation de 8 M€ des crédits destinés aux Maisons France Service. Les CP pour leur part augmentent de 17 M€ (+ 7,3 %).

Les crédits du programme 135 augmentent d'1,2 %, soit 6 M€, et s'élèvent à 529,54 M€, en AE et en CP.

Les crédits du programme 147 s'élèvent à près de 558 M€ en AE et CP, soit une augmentation de 8,8 % par rapport à la LFI 2021 (513 M€) afin de financer la création de 74 cités éducatives et la poursuite du recrutement des « bataillons de la prévention ». La subvention versée à l'ANRU est maintenue à hauteur de 15 M€. Sur le titre 2, la LFI 2022 prévoit des crédits de 18,9 M€ en AE et en CP, montant identique à la LFI 2021.

Les crédits du programme 177 s'élèvent à 2 786 M€ en AE et 2 677 M€ en CP et augmentent de 610 M€ en AE et 502 M€ en CP par rapport à 2021 mais en baisse de 3,2 % (- 90,8 M€) en AE et de 7,6 % (- 220,4 M€) en CP par rapport aux crédits exécutés en 2021.

L'augmentation de crédits affecte principalement l'action 12 - *Hébergement d'urgence et logement adapté* à hauteur de 2 744,89 M€ (l'action 11 - *Prévention de l'exclusion-s'*élève à 31,77 M€ et 9,13 M€ sont budgétés sur l'action 14 - *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale*). Cette augmentation des crédits témoigne d'un effort de rebudgétisation et de sincérité de la programmation consacrant ainsi la stratégie de programmation 2022-2024 de la Dihal visant à mettre en œuvre le plan Logement d'abord, à remettre sous contrôle le parc d'hébergement et à maîtriser les dépenses du programme. Cependant, il est à noter que les crédits programmés ne contiennent pas de budget pour les opérations de mises à l'abri au sein de l'hébergement d'urgence alors même que cette dépense avait été programmée sur chacun des exercices précédents.

Les crédits du programme 162 ont presque doublé par rapport à l'exercice 2021 et atteignent 98,42 M€ en AE et 92,28 M€ en CP en 2022. L'augmentation affecte principalement l'action 04 - *Plans d'investissement pour la Corse*, l'action 08 - *Plan national d'action chlordécone* et l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*.

A - Les transferts et changements de périmètres en LFI

S'agissant du programme 109, la LFI 2022 conduit à la rebudgétisation de la surtaxe sur les plus-values immobilières affectée au Fnal, représentant un montant de 45 M€, tandis que l'action 3 - *Sécurisation des risques locatifs*, qui s'élevait à 1 M€ en LFI 2021, a disparu en LFI 2022. La garantie des risques locatifs qu'elle finançait a été remplacée par le dispositif « Visale » d'Action Logement, géré et financé par le groupe.

Le programme 177 a connu un transfert entrant de 1,5 M€ en LFI en provenance du programme 135, correspondant au financement des opérations de résorption des occupations illicites et des bidonvilles. Ce changement de périmètre a permis de regrouper l'ensemble des crédits relatifs au financement des opérations de résorption des occupations illicites et des bidonvilles, facilitant le pilotage et la gestion par la Dihal de l'ensemble de ces dispositifs.

Le programme 177 a également connu un transfert sortant vers le programme 304 - *Inclusion sociale et protection des personnes* de 34 M€ pour le financement de prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap qui sont des prestations sociales ne relèvent pas de la politique de l'hébergement.

Le périmètre des actions portées par le programme 162 en 2022 est resté stable afin de poursuivre les mesures interministérielles déployées dans chacun des territoires concernés par les sept actions en cours.

Les programmes 112 et 147 n'ont pas connu de changement de périmètre.

B - Des mesures nouvelles

Le programme 109 connaît trois mesures nouvelles en 2022 : l'application au 1^{er} janvier 2022 des APL à Saint Pierre et Miquelon (1 M€) ; l'entrée en vigueur du barème APL pour les logements-foyers en Outre-Mer (2,5 M€) ; l'entrée en vigueur, après son report en 2021, de la modification du calcul des aides en cas de garde alternée des enfants entre parents séparés (surcoût évalué à 22 M€).

Le programme 112 connaît une mesure nouvelle en 2022, qui concerne l'inscription de 19 M€ au titre de l'agenda rural, principalement pour contribuer au financement des 937 chefs de projet « petites villes de demain ».

Le programme 147 connaît deux mesures nouvelles, pour un montant de 47,45 M€ en AE et CP : la création de 74 nouvelles cités éducatives (31,45 M€) et le recrutement d'éducateurs spécialisés au sein des « bataillons de prévention ». Annoncé lors du Comité interministériel des Villes du 29 janvier 2021, ce dispositif a bénéficié de 6 M€ de crédits rendus disponibles en cours d'année 2021. Il a fait l'objet d'une budgétisation de 16 M€ en PLF 2022.

Pour le programme 177, des mesures nouvelles d'un montant total de 414,69 M€ sur l'action 12 - *Hébergement d'urgence et logement adapté* se répartissent de la manière suivante :

- dans le cadre de la stratégie pluriannuelle d'hébergement et de logement d'avril 2021, 372,8 M€ ont été ouverts pour le financement du parc d'hébergement avec un étiage prévisionnel à 190 000 places à fin décembre 2022 ;
- dans l'objectif d'assurer une couverture des besoins satisfaisante dès le début d'année et ainsi permettre un pilotage budgétaire sous enveloppe contrainte, une dotation complémentaires de 23,4 M€ a été ouverte par la LFI 2022 pour le renforcement de mesures de veille sociale (+ 11 M€) et d'accompagnement social (+ 12,4 M€) ;
- dans le cadre de l'accompagnement psychologique et médiation des personnes en grande marginalité (ouverture de 1 000 places d'hébergement spécifiques), 15 M€ ont été prévus pour le financement des coûts de fonctionnement des projets retenus ;
- dans le cadre du dispositif « Un chez-soi d'abord », 1,5 M€ ont été prévus pour assurer la montée en charge des sites créés en 2020 et 2021 ainsi que la création de nouveaux sites en 2022.

Les programmes 135 et 162 n'ont pas connu de mesure nouvelle en 2022.

C - Analyse de la budgétisation

1 - Le programme 109 : Une budgétisation réaliste

En 2021 et après l'entrée en vigueur de la contemporanéisation des APL, les crédits ouverts s'étaient avérés conformes aux besoins sur le programme 109 après plusieurs années marquées par une insuffisante budgétisation. En LFI 2022, les crédits ouverts sont en hausse de 5,15 % par rapport à la LFI 2021, avec une hausse sur l'action 1 - *Aides personnelles* et une baisse sur l'action 2 - *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté*, liée à la non-reconduction des frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réforme des aides personnelles au logement (APL).

Alors qu'en LFI 2021, la subvention d'équilibre versée par l'État au Fnal sur l'action 1 s'élevait à 12 427 M€, en LFI 2022 cette subvention augmente à 13 070 M€ (soit 82,5 % des ressources du Fnal), prenant en compte à titre principal la fin de la contribution d'Action logement (1 Md€ en 2021) à laquelle s'ajoute la fin de l'affectation au Fnal du produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières (43 M€ en 2021).

Hors subvention de l'État, les recettes du Fnal ont ainsi été estimées à 2 761 M€ en LFI 2022, en baisse de 835 M€ par rapport à la LFI 2021. Elles reposent sur :

- la cotisation sociale versée par les entreprises, qui passe de 2 444 M€ en LFI 2021 à 2 695 M€ en LFI 2022, soit 17 % du financement des APL ;
- le montant de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux (0,4 % du financement) fixé, comme en 2021, à 66 M€ (contre 116 M€ en 2019 et en 2020).

La subvention d'équilibre intègre aussi l'évolution des charges, estimées hors dette à 15,83 Md€ en LFI, contre 16 Md€ en LFI 2021. Outre l'application des APL à Saint Pierre et Miquelon, l'entrée en vigueur du barème APL pour les logements-foyers en Outre-Mer et la mesure liée à la garde alternée, sont pris en compte les principaux éléments suivants :

- la baisse tendancielle générée par la contemporanéisation, avec une économie évaluée à 1,4 Md€ en LFI 2022 ;
- le rendement de l'économie budgétaire généré par la réduction de loyer solidarité estimé à 1,3 Md€ ;
- la fin des charges correspondant aux mesures de maintien de droits de divers publics, dont le but était l'accompagnement des bénéficiaires dans le nouveau système suite à la mise en place de contemporanéisation des APL ; son montant est évalué à 82 M€ ;
- un montant estimé de 122 M€ correspondant à l'application en année pleine de la mesure d'abattement social pour les contrats de professionnalisation.

2 - Le programme 112 : les crédits du Fnadt en forte hausse

Le budget initial du programme 112 est en nette hausse en AE, (+ 69 M€ soit 40 %) et dans une moindre mesure en CP (17 M€ soit + 7 %). Ces évolutions se décomposent ainsi :

- les crédits en AE de l'action 11 - *Fnad* section locale augmentent de 43 M€, dont 34 M€ ont été introduits par amendement, pour le financement des projets « Engagement pour le renouveau du bassin minier », « pacte Sambre-Avesnois-Thérache », et « maison de la créativité de Toulon » ;
- comme en 2021, les crédits destinés aux contrats de plan-État Région ont été sous-budgétés en loi de finance initiale, à 62,4 M€ en autorisations d'engagements, puis abondés de 77,6 M€ par des transferts du programme 364 - *Cohésion* du plan de relance, pour atteindre 140 M€, montant proche de l'engagement théorique annuel sur le programme ; ce procédé avait été déjà critiqué par la Cour en 2021, les crédits du plan de relance ayant vocation à s'ajouter aux crédits classiques et non à s'y substituer ; ils ont été exécutés à hauteur de 154 M€ grâce à des mouvements de fongibilité ; pour 2023, un rebasage a été effectué à hauteur de 148,1 M€, pour tenir compte de la fin du plan de relance ;
- les crédits en AE de l'action 12 - *Fnad* - section générale augmentent de 26 M€, dont 7 M€ sont destinés au dispositif des maisons France Services, et 19 M€ pour le financement des chefs de projets du programme « petites villes de demain »,
- les crédits destinés aux subventions pour charge de service public de l'ANCT et de Business France restent stables.

3 - Le programme 135 : un budget en légère évolution

Le budget du programme 135, établi pour 2022 en AE=CP, ne connaît pas d'évolution importante, mais un certain nombre d'ajustements, qui aboutissent à une évolution de ses crédits de 6,1 M€, soit 1,2 %. Le détail de ces évolutions est le suivant :

- une diminution de 1,5 M€ des crédits de l'action 1, du fait du changement de périmètre déjà cité, concernant la politique relative aux campements illégaux de gens du voyage,
- une diminution de 736 599 € des crédits de l'action 4, introduite par amendement⁷, dans le cadre du plan d'économies sur les achats de l'État ;
- une hausse de 3,4 M€ des crédits de l'action 4, pour soutenir le financement des programmes Démat ADS (dématérialisation de l'application du droit des sols) et « lutte contre l'artificialisation des sols » ainsi que divers services numériques en appui des politiques du logement et de l'urbanisme ;
- une hausse de 5 M€ des crédits destinés à la compensation aux établissements publics fonciers de la baisse des recettes de taxes spéciale d'équipement (TSE) causée par la réforme de la fiscalité locale (portant sur la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties).

4 - Le programme 177 : un effort de rebudgétisation

Le service public de la rue au logement, créé en 2021, propose un nouveau cadre d'action pour poursuivre et amplifier le déploiement du Plan Logement d'abord et apporter des réponses plus efficaces dans la lutte contre le sans-abrisme. Il regroupe également les différentes compétences sur le champ de l'hébergement et de l'accès au logement pour garantir l'élaboration d'une stratégie cohérente dans ce domaine.

Le programme 177 piloté par la Dihal souffrait depuis plusieurs années d'une sous-budgétisation chronique, plus particulièrement sur les crédits de l'action 12 consacrés à l'hébergement d'urgence et au logement adapté.

Cette sous-budgétisation était liée à une construction historiquement mal calibrée en LFI sur ces crédits : les lois de finances initiales autorisaient des niveaux de crédits de paiement inférieurs aux exécutions des années précédentes imposant systématiquement des ouvertures de crédits en cours d'exercice.

⁷ Amendement AN II-918

Tableau n° 2 : détail des ouvertures de crédits en cours de gestion entre 2017 et 2021 sur le programme 177

Programme 177	Crédits prévus en LFI (en AE)	Ouvertures en cours de gestion	TOTAL (en M€)
2017	1741	276	2017
2018	1953	60	2013
2019	1873	180.7	2054
2020	1965	449.9	2165
2021	2174	700	2874
2022	2786	234,33	3020,33

Source : Cour des Comptes

La LFI pour 2022 consolide pour la première fois les moyens complémentaires alloués en cours de gestion en 2021. La sincérité de cette programmation est la contrepartie de deux engagements de la Dihal :

- la mise en place d'un pilotage régional des budgets opérationnel du programme avec une enveloppe de crédits limitative ne donnant lieu à aucune de demande de crédits complémentaires en fin de gestion ;
- l'engagement d'une trajectoire pluriannuelle de réduction du nombre de places parallèle à la montée en puissance du Logement d'abord, avec une cible de 190 000 places fin 2022.

Deux ouvertures de crédits en cours de gestion (hors transferts, reports et virements) se sont néanmoins imposées à la Dihal en 2022 pour un montant de 234,33 M€ et mais qui étaient par nature imprévisibles. Ils recouvrent :

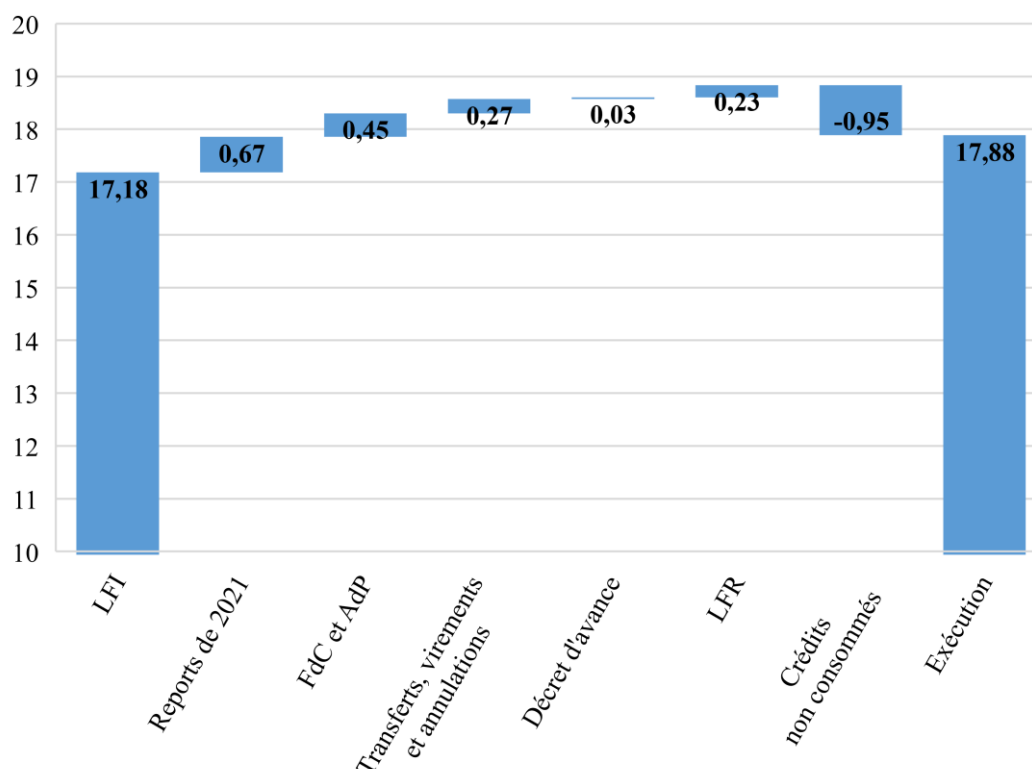
- 100 M€ pour le financement des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'accueil des réfugiés ukrainiens ;
- 134,33 M€ pour financer principalement une première tranche de l'extension des accords du Ségur aux travailleurs sociaux suite à l'annonce du premier ministre ainsi qu'une partie du surcoût lié aux opérations de mise à l'abri en Île-de-France, non budgété en LFI (30 M€).

La budgétisation sur le programme 147 était conforme aux besoins.

Sur le programme 162, les montants inscrits en LFI pour 2022 sont conformes au plafond des dépenses, à l'exception de l'action 04 - *Plans d'investissement pour la Corse* qui bénéficie d'un abondement de 5,3 M€ d'AE afin d'engager les dernières opérations programmées dans le cadre du programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse (PEI), conformément au cadre financier défini entre l'État et la collectivité territoriale de Corse. L'évolution des crédits en 2022 résulte également des mesures mises en œuvre au sein des actions 08 - *Plan national d'action chlordécone* et 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*.

II - La gestion des crédits et sa régularité

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



Source : Cour des comptes

A - Une exécution des dépenses toujours supérieure à la programmation initiale

Alors que les programmes 109, 147 et 177 sont exécutés de manière globalement conforme à la loi de finances initiale, les programmes 112, 135 et 162 connaissent des mouvements de crédits en cours d'année d'un montant comparable ou supérieur aux crédits attribués en LFI. Au total, les mouvements de crédits en cours d'année ont apporté à la mission 1,39 Md€ en AE et 1,6 Md€ en CP, soit respectivement 7,4 % et 8,7 % des crédits.

Tableau n° 3 : part des crédits ouverts en loi de finances initiale (en M€)

Mission Cohésion territoires	des	LFI	Total crédits ouverts	Part LFI
109	AE	13 079,40	13 079,40	100%
	CP	13 079,40	13 079,72	100%
112	AE	244,24	468,80	52%
	CP	246,99	433,04	57%
135	AE	529,54	1 197,93	44%
	CP	529,54	1 639,11	32%
147	AE	557,98	554,86	101%
	CP	557,98	556,77	100%
162	AE	98,42	342,07	29%
	CP	92,28	177,88	56%
177	AE	2 785,79	3 038,27	92%
	CP	2 677,49	2 939,51	91%
Total mission	AE	17 295,37	18 681,34	93%
	CP	17 183,68	18 826,85	91%

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Les programmes 109 et 147 ont connu des exécutions conformes à la loi de finance initiale. C'est particulièrement notable pour le programme 109, qui a fait l'objet de revalorisations anticipées de plusieurs aides en cours d'année pour un montant de 169 M€. Ces mesures, qui n'avaient pas été anticipées en LFI, ont pu être mises en œuvre sous plafond.

Les crédits reçus en cours d'année sur le programme 177 proviennent :

- du décret d'avance du 07 avril 2022, qui a ouvert 100 M€ pour le financement des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'accueil des réfugiés ukrainiens ;
- de la LFR1 qui a ajouté 134,33 M€ de crédits pour financer une première tranche de l'extension des accords du Ségur aux travailleurs sociaux et une partie du surcoût lié aux opérations de mise à l'abri en Île-de-France.

Pour le programme 162, l'impact des ouvertures de crédits est important, conformément à la vocation de ce programme de recevoir des contributions d'autres programmes ou des fonds de concours pour le financement d'actions spécifiques. Au total, le montant des crédits ouverts en 2022 est de 342,07 M€ en AE (98,42 M€ en LFI) et 177,88 M€ en CP (92,28 M€ en LFI).

Les crédits du programme 112 ont été presque doublés en cours d'exercice par rapport à la loi de finances, principalement sous l'effet des transferts effectués au titre du plan de relance, mais également par des nouveaux crédits accordés en loi de finances rectificative, ainsi que par certains reports et fonds de concours.

Les crédits du programme 135 augmentent d'une manière encore plus importante, (+ 668 M€ en AE, + 1 110 M€ en CP). Comme les années précédentes, ces mouvements de

crédits sont principalement dus aux fonds de concours destinés aux aides à la pierre, mais également de transferts réalisés au titre du plan de relance.

B - Les mouvements de crédits en cours d'année

1 - Les reports de crédits de 2021 à 2022

Le programme 109 a bénéficié, sur l'action 2, du report de 521 130 € en CP de 2021 au titre de restes à payer sur des dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage engagées en 2021.

Le programme 112 a fait l'objet de reports de crédits à hauteur de 17,59 M€ en AE et 20,02 M€ en CP, se décomposant ainsi :

- 2,9 M€ en AE et 5,2 M€ en CP de reports sur les fonds de concours dédiés le financement des Maisons France Services et des chefs de projets « petites villes de demain » ;
- 4,6 M€ en AE et 4,8 M€ en CP de reports généraux, qui concernent les actions de l'agenda rural du plan de relance (1,4 M€ en AE), la prime d'aménagement du territoire (1,2 M€ en CP), le remboursement des actions de communication pour le programme France Services (2,4 M€ en AE et CP) et les projets CPER (0,8 M€ en AE et 1,2 M€ en CP) ;
- un report croisé de 10 M€ en AE et CP du programme 357- *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* au titre du plan « Destination France ».

De plus, un report croisé a été effectué vers le programme 162 (cf. infra), la gestion du Plan de transformation et d'investissement pour la Corse lui ayant été transférée.

Le programme 135 a reçu en crédits budgétaires des reports à hauteur de 25,9 M€ en AE et 65,6 M€ en CP, dont 5,5 M€ en AE et 4 M€ en CP provenaient d'un report croisé du programme 357 destiné à l'adaptation des campings en zone littorale pour faire face aux submersions marines.

Les reports sur fonds de concours du Fnap se sont élevés à 183 M€ en AE et 536 M€ en CP (cf. infra).

Le programme 147 a bénéficié du report de crédits de l'exercice 2021 de 2,6 M€ en AE et 4,5 M€ en CP (engagements pris principalement sur les cités éducatives et non abouties en 2021 pour des raisons techniques), ainsi que du report de crédits du fonds de concours de l'association nationale des chèques-vacances (ANCV) à hauteur de 65 879 € en AE et CP.

Le programme 177 a bénéficié d'un report de crédits disponibles sur le programme au 31 décembre 2021, pour un montant de 1,5 M€ en AE et 11 M€ en CP, essentiellement pour couvrir les charges à payer de l'exercice 2021. Le montant des crédits obtenus au titre des reports s'explique par les éléments suivants : le financement d'engagements pris antérieurement au titre des charges et restes à payer et des marchés publics (marché Hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) par exemple), des dossiers de subventions n'ayant pas pu être engagés avant la fin de la gestion 2021 et qui doivent faire l'objet d'une régularisation en 2022, des réceptions tardives de factures n'ayant pas permis d'engager et de payer les prestations concernées dans les délais imposés par la fin de gestion 2021.

Pour le programme 162 ils s'élèvent à 152,25 M€ en AE (26,37 M€ en 2021) et 26,46 M€ en CP (10,96 M€ en 2021). Ils se répartissent de la manière suivante :

- les reports de fonds de concours d'un montant total de 36,61 M€ en AE et 17,73 M€ en CP se décomposent pour l'action 04 - *Plans d'investissement pour la Corse* en un report de 31,33 M€ en AE et 2,527 M€ en CP et pour l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* en un report de 5,28 M€ en AE et 15,20 M€ en CP ;
- les reports de crédits d'un montant total de 2,54 M€ en AE et 8,73 M€ en CP qui se répartissent ainsi :
 - l'action 02 - *Eau et agriculture en Bretagne* (0,036 M€ en AE et 0,311 M€ en CP) ;
 - l'action 04 - *Plans d'investissement pour la Corse* (2,468 M€ en AE et 2,061 M€ en CP) ;
 - l'action 08 - *Plan national d'action chlordécone* (0,909 M€ en CP) ;
 - l'action 09 - *Plan littoral 21* (1,222 M€ en CP) ;
 - l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* (0,039 M€ en AE et 4, 227 M€ en CP) ;
- les reports d'AENE pour l'action 10, d'un montant de 113, 096 M € en AE, en vertu de l'arrêté du 28 janvier 2022 portant report de crédits.

2 - Les attributions de produits de fonds de concours

Le programme 112 a reçu 36,63 M€ de fonds de concours, dont 17,6 M€ au titre de la participation des opérateurs au financement des maisons France Services, et 19 M€ de la part de l'ANCT et de la Banque des Territoires pour le financement des chefs de projets « petites villes de demain ».

Les fonds de concours du Fnap et leurs reports, destinés à financer les subventions versées aux organismes de logement social pour les constructions de logements, constituent la majorité des crédits ouverts au programme 135. Il a reçu du Fnap en 2022 183 M€ de fonds de concours en AE et 536 M€ en CP. L'analyse en est faite au paragraphe 2.2.3. Le programme a également reçu 1,6 M€ de contributions des partenaires pour le financement du GIP- SNE (système national d'enregistrement des demandes de logement), et 9 M€ de contribution des partenaires au plan urbanisme construction architecture (PUCA).

Le programme 147 a reçu en fonds de concours 261 002 €, contribution de l'ANCV à l'appel à projet « soutien à la mobilité des jeunes de 16 à 25 ans ».

Le programme 162 est doté de fonds de concours qui représentent un volume à hauteur de 50 % des crédits budgétaires initiaux votés en LFI. Ils proviennent de trois opérateurs : l'AFITF, l'office français de la biodiversité (OFB), et l'agence de la transition écologique (ADEME) et concernent deux actions.

Les fonds de concours représentent en 2022 58,3 M€ en AE (234,3 M€ en AE en 2021) et 51 M€ en CP (43,9 M€ en CP en 2021).

Ils se répartissent ainsi :

- pour l'action 04 - *Plans d'investissement pour la Corse* en provenance de l'AFITF à hauteur de 5,9 M€ en AE et 19,7 M€ en CP ;
- pour l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* à hauteur de 52,4 M€ en AE et 31 M€ en CP qui se décompose en une contribution en provenance de

l'AFITF à hauteur de 49,6 M€ en AE, 29,4 M€ en CP, une contribution en provenance de l'OFB à hauteur de 2,8 M€ en AE, 1,6 M€ en CP.

Le programme 177 n'est pas concerné par les attributions de produits de fonds de concours.

3 - Les transferts et virements en gestion

Le solde des transferts reçus par la mission s'élève à 248 M€ en AE et 271 M€ en CP, dont l'essentiel a été effectué au titre du plan de relance.

a) Les transferts effectués au titre du plan de relance

La mission a reçu en 2022 236,6 M€ en AE et 257 M€ en CP de transferts au titre du plan de relance. À la différence de l'année précédente, où ils n'avaient touché que les programmes 112 et 135, ils ont également concerné cette année les programmes 162 et 177. Ils sont détaillés au paragraphe 1.2.3.

b) Les autres transferts et virements

S'agissant du programme 109, en vertu du décret n°2022-935 du 27 juin 2022, un virement de 0,2 M€ en AE et CP a été effectué à destination du programme 177 destiné au financement d'associations pour l'accès au logement. Ce financement était auparavant assuré sur le programme 135, et il est intégré dans le PLF 2023 sur les crédits du programme 177.

Le programme 135 a reçu 255 000 € de crédits en AE et CP du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* destiné au financement de l'évolution et de la maintenance de l'application « exploc », qui gère les expulsions locatives. Il a également reçu 20 000 € de crédits du programme 204 - *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* en participation à une campagne de communication contre les punaises de lit.

Comme les années précédentes, des transferts du programme 147 ont été opérés vers les ministères de provenance des délégués du Préfet, pour un total de 15,4 M€ (60 000 € pour les fonctionnaires de catégorie A et 45 000 € pour les fonctionnaires de catégorie B).

Le programme 112 a émis trois transferts sortants :

- un transfert de 0,25 M€ vers le programme 361 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour le plan en faveur des fanfares et harmonies ;
- un transfert de 0,3 M€ vers le programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*, pour le financement d'un appel à manifestation d'intérêt LGBT+ ;
- un transfert de 2,4 M€ vers le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* pour la campagne de communication France Services.

Il a reçu les transferts suivants :

- 15 M€ en AE et CP du programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, destiné au financement d'une opération de développement de l'apprentissage en Île-de-France au titre du Fnadt ;
- 3,8 M€ en AE et CP destinés au financement des espaces France services par le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* ;
- 2,2 M€ et 4,6 M€, respectivement des ministères de la justice et des finances, correspondant à leur contribution au financement de France Services ;

- 3 750€ en AE et CP en provenance du programme 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie et mobilité durable* destiné au financement du transfert d'un poste de chargé de communication de la Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (SUERA) à l'ANCT.

S'agissant du programme 177, il est à noter un montant de 8,5 M€ de transferts et virements qui se décomposent ainsi :

- un transfert entrant de 10 M€ en provenance du programme 102 - Accès et retour à l'emploi pour le financement du volet logement dans le cadre des contrats engagement jeune pour les jeunes en rupture (décrets n° 2022-934) ;
- un virement de 0,2 M€ en provenance du programme 109 est intervenu pour le financement de subventions nationales à des associations œuvrant pour l'accès au logement (décret n° 2022-935) ;
- un transfert sortant de 1,7 M€ à destination du programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française pour le financement du programme accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR).

Le montant des transferts de gestion et des transferts effectués au titre du plan de relance (8,2 M€) s'élève à 16,7 M€.

S'agissant du programme 162, les transferts et virements intervenus en gestion représentent un montant de 6,64 M€ en AE et 5,99 M€ en CP et se décomposent ainsi :

- pour l'action 02 - Eau et agriculture en Bretagne 5 M€ en AE et CP en provenance du programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'agriculture ;
- pour l'action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane 0,2 M€ en AE et CP en provenance du programme 137 - Égalité entre les femmes et les hommes
- pour l'action 11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire 1 M € en AE et 0,350 M€ en CP en provenance du programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'agriculture ;
- pour l'action 12 - Service d'incendie et de secours de Wallis et Futuna 0,220 M€ en AE et CP en provenance du programme 123 - Conditions de vie outre-mer et 0,220 M€ en AE et CP en provenance du programme 161 - Sécurité civile.

4 - La gestion de la réserve

La circulaire de gestion de 2022⁸ rappelle la démarche de responsabilisation engagée depuis 2018 et la mise en réserve des crédits ouverts qui permettent de couvrir les aléas de gestion d'une part et de garantir la capacité d'auto-assurance ministérielle en cas de dépenses plus dynamiques ou d'imprévus de gestion d'autre part.

Le taux de mise en réserve du programme 112, qui ne porte pas de crédits de titre 2, est de 4 %, à l'exception des crédits destinés aux subventions pour charges de service publique de Business France et de l'ANCT, auxquels est appliquée une mise en réserve pondérée, et des crédits introduits par voie d'amendement pour la rénovation des cités minières et pour l'achat de la maison de la créativité de Toulon, qui ont été exonérés de mise en réserve. La mise en réserve initiale a été de 8,1 M€ en AE et 8,9 M€ en CP. Elle a été annulée par le décret d'avance du 7 avril 2022 à hauteur de 8,1 M€ en AE et CP, puis rétablie et dégelée en LFR.

S'agissant du programme 109, le taux de mise en réserve est de 0,5 % sur l'ensemble des crédits du programme 109. Le taux a été appliqué de manière homogène aux différentes actions du programme. La mise en réserve est de l'ordre de 65,4 M€ en 2022, soit des crédits disponibles en LFI à hauteur de 13 014 M€. En 2021 elle était de l'ordre de 62,2 M€. 38,5 M€ en AE et en CP ont été annulés sur la réserve du programme 109 par décret d'avance du 7 avril 2022 afin d'assurer l'équilibre budgétaire des mesures conjoncturelles prises pour faire face à la crise (plan de résilience économique et sociale). La réserve a été ensuite reconstituée par l'ouverture de crédits en LFR1.

Le dégel de la totalité de la réserve de précaution est intervenu en application de la deuxième LFR le 22 novembre 2022, afin de permettre la poursuite du remboursement de la dette du Fnal et de couvrir les besoins sur l'action 1 issus de la revalorisation anticipée des APL, d'une révision à la hausse du tendancier de dépense de 93 M€ et d'une révision à la baisse de 48 M€ des prévisions de recettes liées aux cotisations employeurs.

La réserve du programme 135, d'un montant initial de 21,2 M€ en AE et CP, a connu plusieurs évolutions en cours de gestion. Les crédits ont été annulés à hauteur de 12,5 M€ par le décret d'avance du 7 avril, puis rétablis par la première loi de finances rectificative. Un dégel de 10 M€ a été réalisé le 24 novembre en vue d'un transfert vers le programme 216 pour le financement de l'indemnisation des refus de concours de la force publique. Puis la seconde loi de finances rectificative a effectué un nouveau dégel de 1,25 M€ en AE et 1,5 M€ en CP, dans le cadre du plan tourisme, et a annulé les crédits restants (9,9 M€ en AE, 9,7 M€ en CP).

Pour le programme 147, le taux de mise en réserve hors titre 2 est de 4 %, soit 20,97 M€ en AE et CP. Ce taux est appliqué uniformément sur l'ensemble du programme à l'exception des crédits de financement de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide), qui bénéficient de la minoration de la réserve applicable aux opérateurs (taux de 2,1 % soit

⁸ Circulaire n° DF-1BE-21-4008 de la Direction du budget « Lancement de la gestion 2022 et mise en place de la réserve de précaution »

Le taux de mise en réserve est maintenu à 3 % globalement sur les crédits hors masse salariale en 2022 tout en appliquant un taux réduit de mise en réserve aux programmes portant essentiellement des prestations sociales. La diminution à 0,5 % du gel sur les programmes contraints (109, 157 et 304) conduit, afin de garantir le niveau global de la réserve, à maintenir le taux de mise en réserve à 4 % (hors titre 2) sur les programmes dont les dépenses sont plus modulables. Le taux de mise en réserve applicables aux dépenses de personnel est maintenu à 0,5 %. Les crédits des missions « Plan de relance », « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et « Investir pour la France de 2030 » sont exclus de l'assiette initiale de mise en réserve.

0,66 M€). Sur le titre 2, la mise en réserve initiale s'est élevée à 94 358 € en AE et CP, avec un taux de 0,5 %. 9,5 M€ ont été annulés sur la réserve hors titre 2 par décret d'avance du 7 avril 2022, portant le montant de la réserve à 11,5 M€. La réserve hors titre 2 a été levée en totalité et affectée au financement de la reconduction des « quartiers d'été » (9,4 M€) et à la troisième vague des cités éducatives (1 M€).

Pour le programme 177, la mise en réserve initiale a été calculée au taux de 4 % de la totalité des crédits ouverts en LFI 2022, soit 111, 43 M € en AE et 107, 10 M€ en CP. Sa levée est intervenue intégralement le 23 novembre 2022.

La réserve a été appliquée sur l'ensemble des lignes de l'action 11 - Prévention de l'exclusion-et 14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale de manière identique au taux de 4 % en AE et CP ainsi que sur les lignes de l'action 12 - Hébergement d'urgence et Logement adapté.

La ligne relative aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) est exonérée de réserve de précaution car l'intégralité des crédits dédiés au financement de ces structures est allouée aux services dès publication de l'arrêté fixant les dotations régionales limitatives (DRL). En compensation, une mise en réserve complémentaire a pesé sur la ligne de l'action 12 - Hébergement d'urgence et logement adapté avec un taux de 5,8 % en AE et 6 % en CP. La levée totale de la mise en réserve est intervenue le 23 novembre 2022.

Bien que n'étant pas qualifiées formellement de dépenses obligatoires, les actions financées par le programme 177 s'y apparentent très largement, compte-tenu du caractère inconditionnel de l'hébergement d'urgence.

En dépit de l'opposition de la direction du budget, qui considère ces dépenses comme discrétionnaires, la Cour recommande à nouveau que le taux de mise en réserve sur l'ensemble des crédits de l'action 12 soit identique à celui appliqué aux programmes portant essentiellement des prestations sociales (0,5 %), et ce d'autant plus que le pilotage du programme est désormais normalisé et que l'enveloppe de la programmation initiale est respectée. Une mise en réserve réduite permettrait de gagner des marges de discussion avec les opérateurs et d'alléger les charges de gestion.

Pour le programme 162, le montant de la réserve de précaution pour 2022 est comparable à celui de 2021 dans la mesure où le taux de 4 % a été reconduit. Le montant de la réserve initiale est de 3,93 M€ en AE et 3,69 M€ en CP. Elle a été intégralement annulée par la loi rectificative du 1^{er} décembre 2022.

5 - Les ouvertures et annulations de crédits

Un décret d'avance a été pris le 7 avril 2022 puis deux lois de finances rectificatives sont intervenues, le 16 août 2022 et le 1^{er} décembre 2022⁹. Les lois de finances rectificatives se sont traduites au total pour la mission par 275 M€ d'ouvertures de crédits en AE et 247 M€ en CP, et par 13,87 M€ en AE et 16,92 M€ en CP d'annulations.

⁹ Loi de finances rectificative n° 2022-1157 du 16 août 2022 et loi de finances rectificative n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022

Tableau n° 4 : détail par programme des ouvertures et annulation de crédits en LFR1 et LFR 2 en 2022 (en M€)

Mission	En AE	En CP	En AE	En CP
Programmes	LFR1	LFR1	LFR2	LFR2
109	38,5	38,5	0	0
112	8,13	8,13	45,1	32,9
135	27,5	12,5	-9,9	-12,7
147	18,94	18,94	0	0
162	2,17	2,17	-3,94	-4,24
177	134,33	134,33	0	0
Total général	229,61	214,61	31,2	16,0

Source : Cour des comptes, d'après données Chorus

Sur le programme 109, la LFR1 a ouvert 38,5 M€ en AE et CP afin de reconstituer des marges de manœuvre pour le programme, à la suite de la diminution de la réserve par décret d'avance au mois d'avril 2022.

Sur le programme 112, la LFR1 a rétabli les crédits de la réserve de précaution qui avaient été annulés par le décret d'avance. La LFR2 a retenu un certain nombre de demandes supplémentaires, telles qu'une augmentation de 15 000 € à 20 000 € de la part Fnadt au subventionnement des maisons France Services, pour 12,5 M€ ou la fin du programme des fabriques de territoire et l'animation du réseau des tiers-lieux. Ces crédits, votés en fin d'année, sont destinés à être reportés sur 2023.

Sur le programme 135, la LFR1 a également rétabli les crédits de la réserve annulés par le décret d'avances (12,5 M€), et a ouvert 15 M€ en AE pour l'engagement pour la restructuration du bassin minier. La LFR2 a annulé les crédits restants de la réserve.

Sur le programme 147, 18,9 M€ de crédits en AE et CP ont été ouverts en LFR1 notamment afin de financer la reconduction des quartiers d'été, créés en 2020.

Sur le programme 177, 100 M€ pour le financement des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'accueil des réfugiés ukrainiens proviennent du décret d'avance ratifié par la LFR1. En outre, une ouverture de crédits à hauteur de 134,3 M€ dans le cadre de la LFR1 est intervenue afin d'une part, de financer une première tranche de l'extension des accords du Ségur aux travailleurs sociaux (104,3 M€ en 2022 sur la base de 28 000 ETP concernés, et d'un coût en année pleine de 148 M€), annoncée le 18 février 2022 par le Premier ministre et d'autre part, de financer une partie du surcoût lié aux opérations de mise à l'abri en Île-de-France (30 M€).

Sur le programme 162, le décret d'avance a procédé à une annulation de crédits, rétablis par la LFR1, d'un montant de 2,171 M€ en AE et en CP et la LFR2 a annulé des crédits à hauteur de - 3,94 M€ en AE et 4,24 M€ en CP, taxant ainsi le programme d'un surgel de 0,6 M€.

C - Les faits marquants de l'année sur la mission

1 - Les mesures de soutien face à la crise

Au sein du programme 109, en vertu de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, les APL ont fait l'objet d'une revalorisation de 3,5 % anticipée au 1^{er} juillet 2022 à titre exceptionnel (contre une revalorisation en octobre les années précédentes). De même, à compter du 1^{er} juillet 2022, soit en anticipation de six mois, les forfaits ressources étudiants ont été revalorisés de 3,5 % et le paramètre R0¹⁰ de 4 % (décret n°2022-1096 du 29 juillet 2022). L'ensemble de ces mesures, qui représentent une charge supplémentaire de 169 M€ ont été prises sous plafond.

Sur le programme 147, le dispositif des quartiers d'été a été reconduit et financé par l'ouverture de 18,9 M€ de crédits en LFR et le dégel de la réserve (9,4 M€). La budgétisation de ce dispositif est prévue en LFI 2023, permettant la pérennisation de ses financements qui perdront ainsi leur caractère de mesures de soutien exceptionnelles face à la crise.

2 - Les mesures prises dans le cadre du plan de relance

L'exercice 2022 est le deuxième et en principe le dernier à porter des engagements au titre du plan de relance. Les transferts représentent 236,56 M€ en AE et 257 M€ en CP au total.

Tableau n° 5 : transferts effectués au titre du plan de relance vers la mission *Cohésion des territoires* (en M€)

Programme d'origine	362 « Écologie »		364 « Cohésion »	
	AE	CP	AE	CP
Programme de destination				
112			104,1	76,1
135	70	150	19,7	16
162			34,56	6,7
177	8,2	8,2		
Total	78,2	158,2	158,36	98,8

Source : Cour des comptes, d'après données des ministères gestionnaires

Le programme 112 a reçu des transferts du programme 364 – *Cohésion* à hauteur de 104,1 M€ en AE et 76,1 M€ en CP, qui ont financé :

- les contrats de plan État -Région (CPER) et contrats de plan interrégionaux État-Région (CPIER), pour 77,6 M€ en AE et 52,6 M€ en CP, ces crédits venant, comme en 2021, se substituer aux crédits de droit commun ;
- le dispositif des fabriques de territoire, à hauteur de 16,5 M€ en AE et en CP
- l'agenda rural, pour 10 M€ en AE et 7 M€ en CP.

¹⁰ Le R0 correspond à un abattement forfaitaire appliqué aux ressources des ménages. Il s'agit par ailleurs du seuil de ressources annuelles au-delà duquel l'aide commence à décroître. Autrement dit, un ménage dont les ressources annuelles sont inférieures ou égales au R0 a une aide personnelle au logement maximale.

Ces crédits ont été intégralement consommés en AE, et à 77 % en CP.

Le programme 135 a reçu en 2022 des transferts venant compléter ceux de 2021¹¹ :

- 70 M€ en AE et 150 M€ du programme 362 - *Écologie*, pour la rénovation énergétique des logements sociaux¹² ;
- 19,7 M€ en AE et 16 M€ en CP pour des actions de réhabilitation des accueils de jour, et de réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage.

Au total, en tenant compte des reports de 2021, 103,2 M€ en AE étaient disponibles, presque intégralement exécutés, et 214,2 M€ de CP, qui n'ont été consommés qu'à 40 %.

Pour le programme 177, un transfert entrant de 8,2 M€ en provenance du programme 362 de la mission *Plan de relance* est intervenu pour le financement du fonds national d'aide aux impayés locatifs mais a en parallèle minoré les crédits du programme 177 de 1,7 M€ au bénéfice du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » pour le financement du programme Accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR).

S'agissant du programme 162, on note deux transferts (décret n°2022-934 du 27 juin 2022 et n°2022-935 du 04 décembre 2022) en gestion de crédits du programme 364-*Cohésion* à hauteur de 30,4 M€ en AE et 6,7 M€ en CP pour l'action 04 - *Plans d'investissement pour la Corse*. Ils sont venus financer des opérations structurantes portées par les communes, dans le prolongement des opérations engagées dès 2021, mais aussi par la collectivité de Corse, dans des proportions équivalentes s'agissant des AE en 2022. À compter de 2023, l'apport du plan de relance au PTIC se limitera aux seuls crédits de paiement, qui seront consommés au profit des opérations programmées en 2021 et 2022.

On note également que l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*, a bénéficié pour les opérations routières de crédits sur fonds de concours du plan de relance à hauteur de 4,16 M€ en AE pour l'opération du doublement du pont du Larivot.

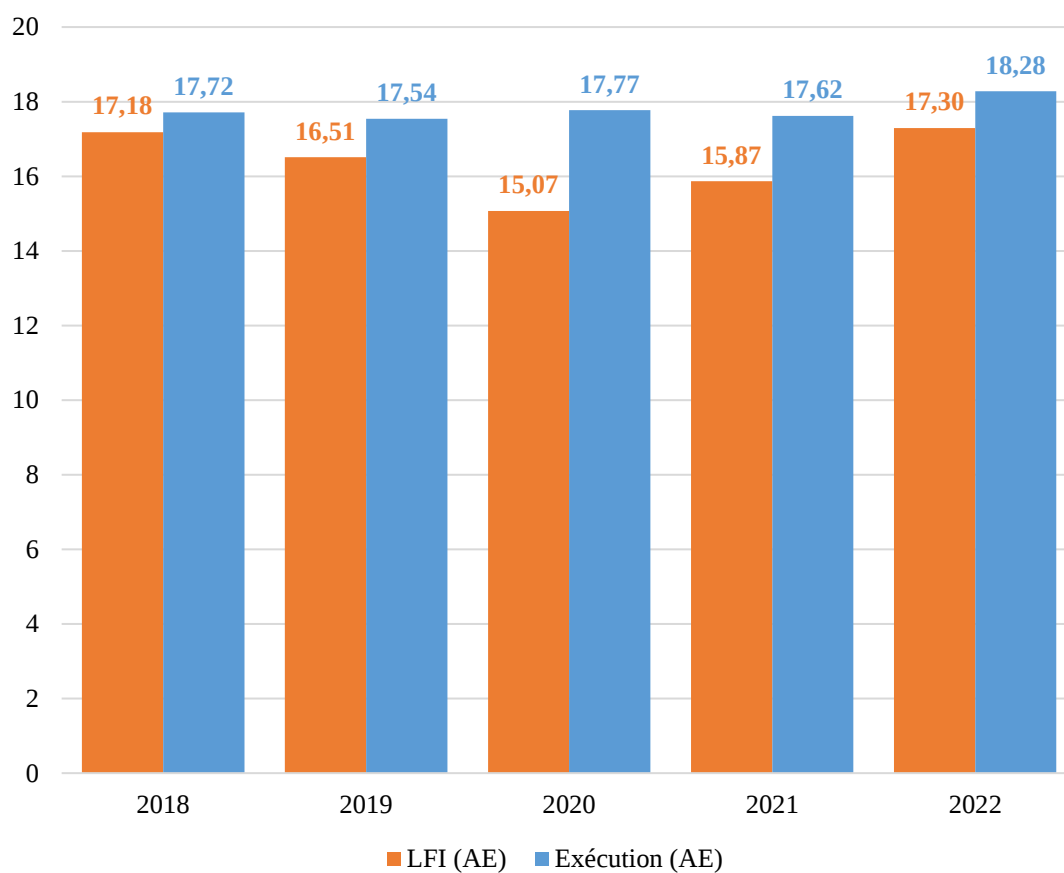
Par contre, il convient de noter que pour les opérations de l'action 02 - *Eau et agriculture en Bretagne* il n'y a eu aucun financement via des crédits du plan de relance, du plan France 2030, du programme d'investissement d'avenir ou du plan de résilience.

¹¹ En 2021, 415 M€ en AE et 65 M€ en CP avaient été transférés du programme 362, ainsi que 30,9 M€ en AE et 6,5 M€ en CP du programme 364.

¹² Il est prévu que le Fnap prenne la suite de ce financement, et porte à partir de 2022 une enveloppe de 200 Me pour la rénovation des logements sociaux.

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018-2022 (en AE, en Md€)

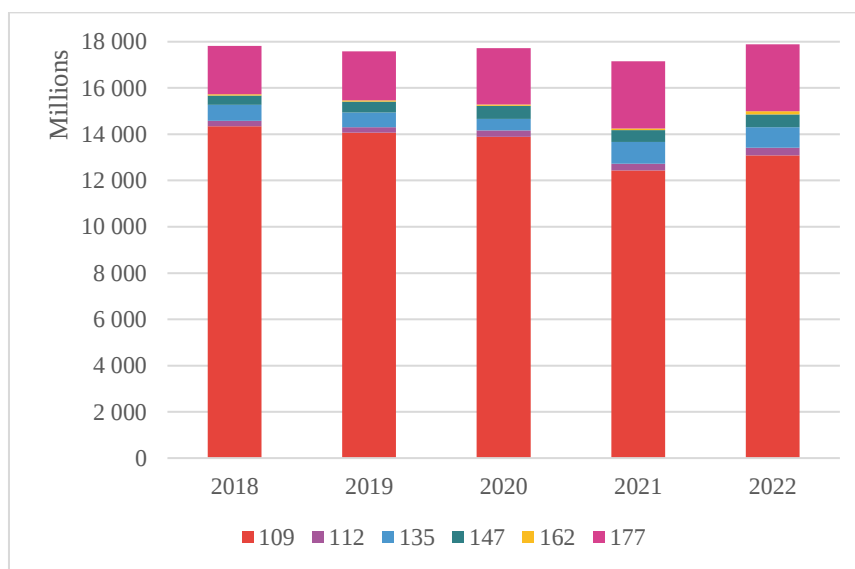


Source : Cour des comptes

A - Un niveau de dépenses à nouveau à la hausse

Après une tendance à la baisse observée depuis 2017, le montant global des dépenses de la mission s'élève à 18,28 Md€ en AE et 17,88 Md€ en CP, en hausse respectivement de 3,7 % et 4,3 % par rapport à 2021, et retrouve un niveau supérieur à celui de 2018.

Graphique n° 5 : évolution des dépenses de la mission par programme (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données Chorus

Comme les années précédentes, la masse des dépenses est concentrée sur les programmes 109 et 177, qui représentent 89 % des crédits de paiements exécutés (dont 73 % pour le seul programme 109).

Les principales évolutions sont les suivantes :

Les dépenses du programme 109 augmentent de 642 M€ en CP, soit 5,2 % de leur montant, venant compenser la fin de la participation au Fnal d'Action logement.

Les engagements du programme 135 diminuent de 434 M€, soit - 31 %, Elles avaient connu en 2021 un niveau record, causé notamment par 430 M€ de transferts du plan de relance exécutés (contre 102 M€ en 2022), et par une subvention exceptionnelle versée à l'Anah. Les dépenses du programme demeurent à un niveau nettement plus élevé qu'en 2020 (962 M€ contre 593 M€ en AE, et 892 M€ contre 510 M€ en CP).

Les dépenses du programme 112 sont en forte progression, et atteignent un montant de 383 M€ en AE (+ 27,3 %)¹³ et 338 M€ en CP (+ 19,7%). Cette hausse est principalement due aux CPER (+ 53 M€ en AE), aux maisons France Services (+ 19 M€) et au programme « petites villes de demain » (+ 12,3 M€).

Sur le programme 162, le volume de crédits exécutés en 2022 est de 328 M€ en AE et 138 M€ en CP et a été multiplié par 3,8 en AE (+ 227,4 M€) et a doublé en CP (+ 69,8 M€) par

¹³ Il s'agit des cumuls issus de chorus. La DGCL communique un chiffre d'exécution global de 410 M€ en AE, afin de neutraliser la diminution du total causée par les annulations d'EJ sur les exercices précédents et disposer ainsi d'une vision fidèle de la consommation des AE ouvertes en gestion 2022.

rapport à 2021. Cela s'explique principalement par l'augmentation des financements AFITF consacrés à l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*, les crédits ouverts par l'amendement voté dans le cadre du PLF 2022 (50 M€ en AE et en CP) et le transfert de crédits du plan de relance consacrés à l'action 4 - *Plans d'investissement pour la Corse*.

Les dépenses du programme 147 progressent de 28 M€ 5,4 % en AE et 5,3 % en CP.

Sur le programme 177, les crédits ouverts ont été d'un montant de 3 038,27 M€ en AE et 2 939,51 M€ en CP. La consommation des crédits s'est élevée à 2 976,39 M€ en AE et 2 885,36 M€ en CP soit un niveau de consommation proche de celui de 2021 (2 897 M€). La consommation s'est accélérée sur les trois derniers mois de l'année (il était de 53,7 % en AE et 36,3 % en juin 2022, de 74 % en AE et 60 % en CP en septembre 2022) : la crise ukrainienne puis la mise en place de la revalorisation du Ségur des travailleurs sociaux ont eu un impact fort sur les services gestionnaires déconcentrés expliquant la mise en suspens temporaire des activités courantes et donc un retard sur les consommations budgétaires. Cependant le taux de consommation en fin d'année est pour la deuxième année consécutive un taux élevé.

B - Un taux d'exécution des crédits de paiements globalement élevé, à l'exception du programme 135

Le taux d'exécution global de la mission est de 98 % en AE et 95 % en CP.

Les programmes dont les dépenses sont réalisées annuellement consomment la quasi-totalité de leurs crédits : il en est ainsi du programme 109, dont le taux d'exécution est de 100 %, du programme 147 (99 %) et du programme 177 (98 %).

En revanche, la consommation des crédits des programmes qui reposent sur des engagements pluriannuels de l'État est plus contrastée :

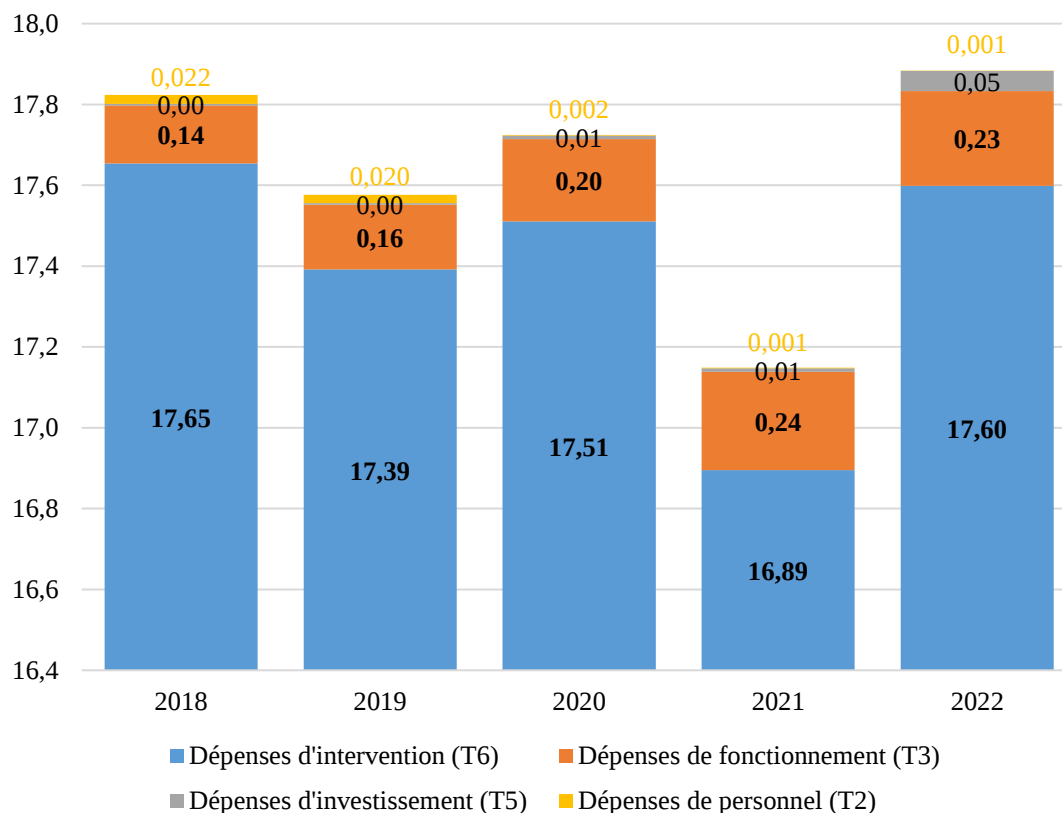
L'exécution des crédits du programme 112 est en apparence en nette baisse, à 81 % en AE et 77 % en CP (contre respectivement 94 % et 92 % en 2021) en raison principalement de l'ouverture de crédits en LFR ayant vocation à être consommés en gestion 2023. La DGCL fait ainsi valoir que les crédits reçus en LFI sont presque intégralement consommés (cf. 2.2)

Le programme 162 connaît un taux d'exécution satisfaisant en AE (96 %), mais plus faible en CP (77 %). En effet, la consommation 2021 s'élevait, elle, à 101,61 M€ en AE et 67,95 M€ en CP, soit respectivement 40 % et 73 % de la ressource mise à disposition.

Comme les années précédentes, la consommation des crédits de paiement du programme 135 est très faible, et ne représente que 54 %, du fait des règles de gestion du Fnap, qui décorrèlent les crédits ouverts des besoins de l'exercice. C'est le cas également de la consommation des CP transférés au titre du plan de relance. La sous-consommation des AE (80 %) est pour sa part causée par le faible degré de réalisation des objectifs de logements sociaux (cf. 2.3).

C - Une mission toujours principalement composée de dispositifs d'intervention

Graphique n° 6 : les dépenses 2018-2022 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Les dépenses d'intervention représentent l'essentiel des dépenses de la mission. Elles relèvent cependant de logiques distinctes :

- les dépenses d'aides personnelles au logement du programme 109 ressortent de dépenses de guichet, à caractère obligatoire, versées en fonction de la satisfaction de certains critères juridiques ;
- les dépenses d'intervention portées par les programmes 112, 135 et 162 financent les engagements pluriannuels pris par l'État avec ses partenaires, dans le cadre de contrats d'engagements respectifs ;
- les dépenses d'intervention du programme 147 soutiennent des actions menées en faveur des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville et à leurs habitants. Le principe d'annualité demeure assez largement théorique, nombre de ces actions s'inscrivant dans la durée et nécessitant du temps pour produire leurs effets ;
- enfin, les dépenses d'hébergement et de logement adapté portées par le programme 177 présentent un caractère hybride : théoriquement discrétionnaires, elles permettent à l'État d'honorer le principe d'accueil inconditionnel des personnes sans abri fixé que la loi lui impose de respecter. Elles se sont élevées en 2022 à 2 861 M€ en AE et 2 855 M€ en CP, soit 99 % du total de dépenses du programme.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - La soutenabilité budgétaire à court terme : les charges à payer

Le montant des charges à payer au 31 décembre 2022 est de 28,8 M€.

Tableau n° 6 : évolution des charges à payer de la mission entre 2019 et 2022 (en M€)

	2019	2020	2021	2022
Programme 109	0	0	0,5	0
Programme 177	0,8	2,5	8.1	6,7
Programme 135	8,2	13,6	15,8	13,4
Programme 147	0,2	0,2	0,8	0,5
Programme 112	8,0	1	2,6	2,4
Programme 162	4,5	4,8	0,7	5,8
Mission	21,7	22.1	28,5	28,8

Source : Cour des comptes

Les charges à payer du programme 135 s'élèvent à 13,4 M€. Les deux postes de dépenses les plus concernés sont les aides à la pierre et les dépenses liées aux contentieux et commissions de médiation DALO.

Pour le programme 177, le montant des charges à payer est de 6,7 M€. De manière générale, l'ensemble de ces charges s'explique par la non réception des factures dans des délais compatibles avec la fin de gestion et les délais fixés par les services exécutants *Chorus*.

Pour le programme 162, le montant des charges à payer au 31 décembre 2022 est de 5,793 M€ soit une forte augmentation comparativement au montant constaté au 31 décembre 2021 de 0,819 M€. Les plus importantes charges reportées concernent l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* à hauteur de 3,893 M€ (soit 67 % du montant total des charges à payer du programme), l'action 02 - *Eau et agriculture en Bretagne* à hauteur de 1 M€ et l'action 11 - *Pays de la Loire* à hauteur également de 1 M€.

S'agissant de l'action 02, le montant des charges à payer est particulièrement élevé du fait de dépenses qui n'ont pu être réglées en raison de la non transmission de justificatifs par les partenaires dans les délais de fin de gestion impartis malgré des rappels réguliers. S'agissant de l'action 10, le montant des charges à payer est plus élevé que les années précédentes dans la mesure où les opérations arrivent à un certain degré de maturité impliquant des dépenses plus importantes.

B - La soutenabilité à moyen terme : les restes à payer

Au 31 décembre 2022, le montant des restes à payer de la mission s'établit à 3 550 M€.

Tableau n° 7 : évolution des restes à payer de la mission depuis 2015 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programme 109	0	0	0	0	0	0	0,1	0
Programme 177	1,1	2	109,9	85,7	61,7	37,8	18,3	109,3
Programme 135	2000,7	2021,3	1951,1	1959,7	2002,9	2085	2540	2609,5
Programme 147	5,8	6,8	4,6	5,6	3,8	4,6	1,7	1,2
Programme 112	461,5	408,8	516,5	428,2	381,2	338,8	347,0	390,4
Programme 162	209,1	211,5	207,7	201,2	192,3	220,5	239,6	439,7
Mission	2678,3	2650,4	2789,9	2680,4	2641,9	2440,6	3156,2	3550,0

Source : Cour des Comptes

Les restes à payer du programme 112 sont en augmentation de 44,1 M€, en lien avec la montée en charge de la nouvelle génération de CPER. Ils s'établissent à 390,4 M€. Les restes à payer des CPER 2007-2014 sont résiduels (1,9 M€), ceux de la génération 2015-2020 sont en nette diminution (68,9 M€ contre 178 M€ en 2021).

S'élevant à 2,6 Md€, les restes à payer du programme 135 représentent à eux seuls les trois quarts de ceux de la mission. Ils concernent principalement les aides à la pierre (2,0 Md€) et les aides à la rénovation des logements sociaux (423 M€) qui ont en commun de subventionner des travaux d'étalant sur plusieurs années ?.

Le montant des restes à payer du programme 177 au 31 décembre 2022 s'élève à 109,3 M€ alors qu'il était de 18,3 M€ en 2021. Hormis les restes à payer classiques liés au non traitement des dossiers dans les délais compatibles avec la fin de gestion, ce niveau élevé s'explique principalement par les deux éléments suivants :

- la fin du marché HUAS conclu sur la période 2017 - 2022 et l'engagement sur un nouveau marché HUAS reconduit pour la période 2022 – 2027 à hauteur de 97,7 M€ ;
- les conventions relatives au volet Logement des Contrats Engagement Jeune (CEJ) pour les jeunes en rupture pour 5,1 M€ ; en effet les conventions sont conclues par les services déconcentrés pour une période de 2 ans selon les dispositions de la circulaire interministérielle du 22 avril 2022, les autorisations d'engagement ont toutes été programmées mais seulement 50 % de l'enveloppe de crédits de paiement a été utilisée, des crédits sont donc reportés pour assurer le versement des échéances de paiement à venir.

Pour le programme 162, le niveau des restes à payer a augmenté alors que jusqu'en 2020 ils étaient en baisse continue. L'évaluation des restes à payer au 31 décembre 2022 est de 439,7 M€ dont 252,2 M€ sur l'action 4 - *Plans d'investissement pour la Corse* et 170,12 M€ sur l'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*.

S'agissant de l'action 10, le montant global des restes à payer à la fin de l'exercice budgétaire 2022 est très largement supérieur à celui de l'année précédente. Cette forte augmentation s'explique principalement par l'engagement d'une opération lourde d'investissement routier pour construire le nouveau Pont du Larivot à hauteur de 150 M€ pour 39 M€ de paiements en 2022.

L'augmentation des restes à payer sur l'action 04 - *Plans d'investissement pour la Corse* est expliquée dans la partie 2.

C - Un budget 2023 dont la hausse se poursuit

Tableau n° 8 : LFI 2023 : crédits de la mission (en M €)

En M€	LFI 2021		Exécution 2021		LFI 2022		Exécution 2022		LFI 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
109	12 439	12 439	12 439	12 439	13 079	13 079	13 078	13 079	13 371	13 371
112	175	230	300	282	244	247	383	338	329	262
135	524	524	1396	941	530	530	962	892	803	781
147	513	513	523	524	558	558	551	552	598	598
162	41	40	87	68	98	92	328	138	86	62
177	2 174	2 200	2 877	2 898	2 786	2 677	2 976	2 885	2 826	2 851
Mission	15 866	15 946	17 622	17 151	17 295	17 184	18 279	17 884	18 013	17 924

Source : Cour des comptes

La hausse des crédits consacrés à la mission *Cohésion des territoires* se poursuit en LFI 2023, avec des crédits en augmentation de 718 M€ en AE et de 740 M€ en CP. Les crédits de la mission, en AE et en CP, ont augmenté de près de 3 Md€ entre 2020 et 2023, soit un peu moins de 20 %, niveau proche de l'exécution 2022.

Le programme 109 voit ses crédits portés à 13 371 M€ en AE et CP pour faire face à la hausse tendancielle des charges, liée à la revalorisation des prestations. Notamment, une revalorisation du R0 est prévue au 1^{er} janvier 2023 en raison de l'inflation. Les prestations du Fnal devraient s'élever à 16 Md€ contre une exécution en 2022 à 15,7 Md€. La contribution de l'État au Fnal augmente de 292 M€, une hausse relativement contenue car fondée sur l'hypothèse d'une hausse de la cotisation employeur (2 887 M€ contre 2 709 M€ en 2022). Le PAP 2023 fait état de prévisions de crédits en hausse sur les années à venir avec une augmentation de 7,3 % entre la LFI 2022 (13 079 M€) et la prévision pour 2025 (14 046 M€).

S'agissant du programme 177, les crédits ouverts sont de 2 826 M€ en AE et 2 851 M€ en CP : les principales évolutions concernent le prolongement des mesures Ségur, la revalorisation du point d'indice sur les rémunérations des travailleurs sociaux, et la poursuite de la Stratégie Pauvreté et du plan Logement d'abord. Il est à noter que la loi de finances ne prévoit néanmoins aucun crédit pour financer les actions en faveur des publics ukrainiens accueillis, dans un contexte de prolongation du conflit en 2023 et cela a conduit la Cour à interroger la sincérité budgétaire de la programmation dans son audit flash relatif à l'accueil et la prise en charge des réfugiés ukrainiens en France¹⁴. L'absence d'inscription de crédits dans la loi de finances pour 2023 prive l'ensemble des intervenants de la visibilité nécessaire pour organiser les moyens d'agir.

¹⁴ Cour des Comptes, *audit flash relatif à l'accueil et la prise en charge des réfugiés ukrainiens en France*. Recommandation n°2 (Première ministre) : « assurer la sincérité et la visibilité du financement budgétaire en faveur des réfugiés ukrainiens pour l'année 2023 ».

S'agissant du programme 162 les crédits sont de 85,82 M€ en AE et 61,56 M€ en CP et tiennent compte :

- de l'engagement du Gouvernement à financer chaque année 70 M€ d'investissement en Corse au titre du plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC), dont une partie devrait être prise en charge par l'AFITF ;
- du nouveau plan quinquennal en faveur de l'action - Littoral 21, qui prévoit 58 M€ d'investissement de l'État ;
- de la création d'une action dédiée à la lutte contre les sargasses dans les Antilles ; pour les autres actions, le niveau du financement est reconduit à l'identique, afin de permettre la poursuite des différentes orientations retenues.

Pour le programme 147, les crédits alloués augmentent de 7 % en LFI 2023, à titre principal du fait de la budgétisation du dispositif des quartiers d'été à hauteur de 30 M€. Après deux années consécutives de financement par l'ouvertures de crédits en cours d'année, cette budgétisation améliore la sincérité de la programmation ; le dispositif des postes d'adultes relais est abondé à hauteur de 98 M€ (+ 5 M€) niveau inférieur aux besoins engendrés par le nombre de conventions signées en 2022 et à l'exécution 2022 (99,9 M€). Par ailleurs, la LFI 2023 prévoit une évolution du périmètre du programme avec :

- des transferts entrants de 7,7 M€ en provenance du programme 102 concernant la subvention pour charges de service public de l'Épide et dédiés au contrat d'engagement jeunes. Ce transfert rétablit un financement de l'établissement à hauteur d'un tiers par le ministère en charge de la ville, conformément aux recommandations de la Cour¹⁵ ;
- des transferts sortants de 2,6 M€ vers le programme 112 (rebasage de la subvention pour charge de service public de l'ANCT).

Les crédits du programme 112 augmentent de 85 M€ en autorisations d'engagement, principalement du fait du rebasage des crédits consacrés aux CPER, auxquels s'étaient en partie substitués des crédits transférés du plan de relance en 2021 et 2022. À cette augmentation, devraient s'ajouter les 53,2 M€ d'AE qui ont été apportés par la LFR2, et qui sont destinés à être reportés sur 2023 pour financer des mesures nouvelles ou des compléments de crédits. Au total, les crédits supplémentaires accordés au programme 112 pour 2023 sont donc de 138,2 M€.

Le programme 135 voit ses crédits augmenter de moitié (+ 273 M€ en AE et + 251 M€ en CP), évolution principalement due à l'augmentation de 200 M€ de la subvention à l'Anah pour la rénovation énergétique.

¹⁵ *Cour des comptes, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, L'évaluation de l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) – exercices 2015-2022 ; mai 2021.*

V - L'incidence des dépenses de la mission sur l'environnement

La partie de l'annexe au PLF 2022 « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » consacrée à la mission *Cohésion des territoires* a peu évolué depuis 2021.

Les dépenses considérées comme neutres sont largement prépondérantes :

- sur 17,12 Md€ de crédits budgétaires, 16,68 Md€ sont considérés comme sans impact ; seuls 421 M€, soit 2,4 % des crédits, sont cotés favorablement et presque aucun n'est coté comme ayant un impact défavorable¹⁶ ;
- sur 14,28 Md€ de dépenses fiscales, 11,55 Md€ sont considérés comme neutres (80,1 %), 1,82 Md€ sont cotés favorablement et 0,92 Md€ sont cotés défavorablement ;
- l'impact environnemental le plus important attribué à la mission est celui des taxes affectées, avec une cotation favorable pour 778,5 M€ sur 860 M€. Il s'agit principalement du produit des enchères des quotas carbone, attribué à l'Anah, et de la taxe spéciale d'équipement (TSE), qui finance les établissements publics fonciers.

Cette annexe, similaire à celle de l'année précédente, appelle les mêmes remarques¹⁷.

Avec 97,6 % de crédits budgétaires considérés comme neutres, la portée de l'exercice est fortement limitée. Cette cotation est compréhensible pour les crédits du programme 109, les dépenses de redistribution étant neutralisées par convention, ainsi que pour celles du programme 177. En revanche, elle est plus critiquable pour le programme 112, qui n'apparaît pas dans l'annexe budgétaire, alors que le Fnadt porte des crédits destinés à soutenir l'investissement des collectivités locales (les CPER ou les pactes de développement territorial par exemple), lesquels ne peuvent être sans effets sur l'environnement¹⁸.

L'ensemble des dépenses consacrées à l'urbanisme et à l'aménagement sont considérées comme ayant un impact positif, au titre de la dépollution, notamment :

- l'action 07 du programme 135 pour 246,3 M€ dont la majorité des crédits sont destinés à la compensation aux établissements publics fonciers (EPF) du manque à gagner sur les recettes de TSE causé par les réformes de la fiscalité locale ;
- la TSE elle-même, recette affectée à hauteur de 295 M€ au financement des EPF ;
- la subvention de 15 M€ versée à l'Anru sur le programme 147 pour le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) ; souvent réalisées sur des sites déjà urbanisés et pouvant participer à la dépollution des sols, les opérations financées concernent toutefois des travaux de construction et d'infrastructures présentant un impact défavorable pour l'environnement ; leur cotation favorable nécessiterait pour le moins une justification explicite.

Du fait de leur financement par fonds de concours, les aides à la pierre échappent à la cotation environnementale, qui ne porte que sur les dépenses inscrites au projet de loi de

¹⁶ Parmi les dépenses budgétaires, seule l'action 2 du programme 135 - *Soutien à l'accès à la propriété* est coté défavorablement. Elle est considérée comme ayant un impact défavorable à hauteur de 2,1 M€, alors que 4,1 M€ sont affectés à l'action.

¹⁷ Cour des comptes, « Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 – Mission Cohésion des territoires »

¹⁸ L'annexe budgétaire fait état de travaux menés pour établir une méthodologie de cotation des dotations de soutien à l'investissement local, et qui ont conclu à « l'impossibilité d'aboutir à une méthodologie sécurisée de cotation, en raison du nombre très élevé et de la forte hétérogénéité des projets subventionnés ».

finances. Elles financent pourtant du logement neuf, dont la cotation est défavorable au titre de l'artificialisation des sols et de la biodiversité.

Enfin, la cotation est réalisée au niveau de l'action budgétaire, alors que des dispositifs relevant d'une même action peuvent avoir des impacts environnementaux distincts. Par exemple, au sein de l'action 7 du programme 135, la cotation favorable du plan « ville durable » et du financement des agences d'urbanisme apparaît justifiée. Elle l'est moins pour la politique d'aménagement de l'État qui finance les établissements publics d'aménagement ainsi que pour la compensation de TSE¹⁹. La cotation de la politique d'urbanisme, dont l'objet principal est d'aménager ou de réaménager des terrains pour les rendre disponibles à la construction, nécessiterait une méthode d'évaluation transparente et partagée. Les préconisations du rapport du Commissariat général pour l'environnement et le développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de 2019 allaient dans le sens d'une clarification²⁰.

Les autres cotations retenues n'appellent pas de remarque particulière. Les plus gros enjeux de la mission portent sur la construction et la rénovation de logements. Les dépenses fiscales en faveur de la construction de logement neuf sont cotées défavorable sur les axes « atténuation du changement climatique » et « biodiversité » pour une quote-part censée représenter le taux d'artificialisation des sols, tandis que les dispositifs (budgétaires ou fiscaux) en faveur de la rénovation sont cotés favorablement et fortement mis en avant dans le rapport.

La direction du budget fait part de son accord sur ces deux recommandations, en soulignant la difficulté d'intégrer l'analyse des fonds de concours au « budget vert », qui est basé sur le projet de loi de finances.

¹⁹ La DHUP indique cependant que les EPF interviennent dans des programmes ou des politiques de l'Etat portant des objectifs environnementaux, tels que « action cœur de ville » petite ville de demain », le réaménagement de friches industrielles, la lutte contre le retrait du trait de côte ou la politique du « zéro artificialisation nette ». Les opérations des EPA font l'objet d'une évaluation environnementale, et comprennent des démarches de performance environnementale s'appuyant sur un dispositif d'objectifs, de cibles et d'indicateurs.

²⁰ « *Green budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale* » CGEDD, IGF, septembre 2019.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Recommandation renouvelée) : appliquer le taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence et de logement adapté (DB) ;*
 - 2. (Recommandation nouvelle) : dans le « budget vert », mieux justifier et affiner les cotations des dépenses des programmes 135 et 147 ayant un impact sur l'environnement (DB, DGCL, DHUP) ;*
 - 3. (Recommandation nouvelle) : intégrer à l'analyse des dépenses du « budget vert » les dépenses du programme 112 et celles financées par les fonds de concours (DB, DGCL, DHUP).*
-

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n°109 - *Aide à l'accès au logement*

Le programme 109 porte principalement la participation de l'État au Fnal, chargé d'assurer le versement des aides personnelles au logement. Elle concentre 99 % des crédits alloués.

A - Une année de stabilisation pour le programme

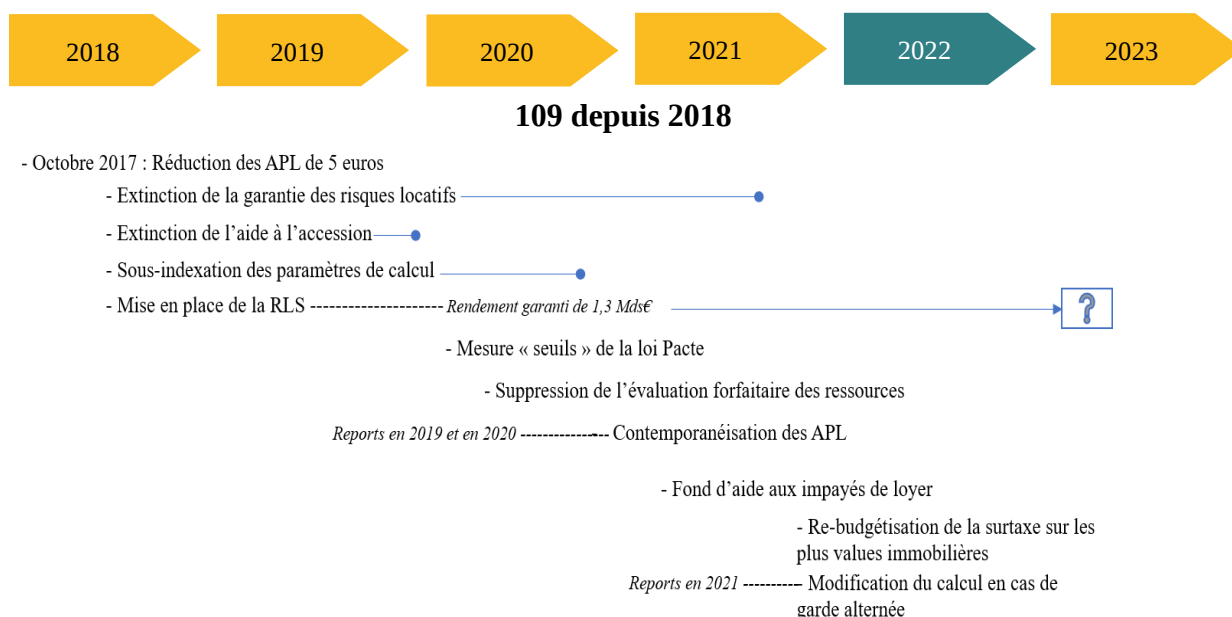
Le programme 109 a connu une importante vague de réformes, pour la plupart impulsées par la loi de programmation des finances publiques de 2018, et dont la mise en œuvre s'est échelonnée jusqu'en 2022. En l'absence de mesure nouvelle prévue en LFI 2023, l'année 2022 apparaît comme une année d'aboutissement et de stabilisation.

La mise en œuvre de la contemporanéisation des APL au 1^{er} janvier 2021 se distingue comme la principale réforme structurelle récente, notamment en raison de l'ampleur des enjeux techniques qui explique les multiples reports en 2019 et 2020. Son impact budgétaire est évalué à 1,1 Md€ d'économies en 2021 puis 1,3 Md€ en 2022 et 1,28 Md€ pour 2023. Le maintien des droits de divers publics dans le cadre de l'accompagnement dans le nouveau système a pris fin en 2022.

La mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) en 2018, dont le rendement est garanti à hauteur de 1,3 Md€ depuis 2020 à la faveur d'un accord avec les partenaires du secteur locatif social, apparaît comme la seconde mesure d'ampleur de ces dernières années.

Enfin, la mise en œuvre de la modification du calcul en cas de garde alternée des enfants au 1^{er} janvier 2022 (22 M€), l'extinction du dispositif de la garantie des risques locatifs (- 1 M€) et l'entrée en vigueur du barème APL pour les logements-foyers en Outre-Mer (+ 2,5 M€) constituent les derniers jalons d'un cycle de réformes. L'impact budgétaire de ce cycle de réformes demeure, dans la durée, difficilement prévisible.

Schéma n° 1 : Calendrier des principales réformes ayant affecté le programme



Source : Cour des comptes

L'année 2022 fait également office d'année de stabilisation de la structure de financement du Fnal, avec la fin de la contribution exceptionnelle d'Action Logement (1 Md€ en 2021) et de l'affectation de la surtaxe sur les plus-values immobilières (43 M€). En 2022 comme en LFI 2023 les recettes du Fnal proviennent de :

- la taxe sur les bureaux, stabilisée à 66 M€ ;
- la contribution des employeurs, légèrement supérieure à la prévision initiale ;
- la contribution de l'État, qui représente 82,5 % des recettes du fond en 2022.

L'apurement de la dette du Fnal a pu être finalisé en partie grâce au dégel de la réserve, alors que cette dette avait été portée de 244 M€ fin 2020 à 96 M€ fin 2021.

B - Le maintien des incertitudes quant à la trajectoire budgétaire du programme

La mise en l'œuvre de l'ensemble des réformes impulsées depuis 2018 s'accompagne d'une baisse chaque année des charges du Fnal, passées de 18,3 Md€ en 2017 à 15,7 Md€ en 2022. Toutefois, les prévisions pour 2023 font état d'une augmentation de ses charges, portées à 16 315 M€. Alors que le caractère difficilement prévisible de l'évolution des dépenses a été accru par la mise en place de la contemporanéisation des APL, s'agissant d'aides sensibles à la conjoncture socio-économique, une attention devra être portée à l'impact sur le moyen terme de cette réforme et à l'évolution de la situation économique du pays pour anticiper toute augmentation de la dépense supérieure aux prévisions.

S'ajoute l'incertitude quant au devenir des recettes issues de la cotisation des employeurs et de la taxe sur les bureaux à compter de 2025, le nouveau cadre budgétaire pouvant avoir un impact conséquent sur le niveau de subvention de l'État, qui représente en 2022 82,5 % de recettes du fonds.

Enfin, le rendement de l'économie budgétaire générée par la RLS n'est aujourd'hui plus garanti dans la durée. Initialement fixée à 1,5 Md€, elle avait été réduite à 800 M€ en 2018 et 2019 puis portée à 1,3 Md€ en 2020. Cette somme était garantie jusqu'en 2022 suite à un accord avec les partenaires du secteur locatif social (la RLS impose aux bailleurs sociaux une baisse de loyers entraînant la baisse des allocations) et elle a été retenue en tant que cible budgétaire dans le cadre de la construction du PLF 2023. En l'absence de nouvel accord entre l'État et les bailleurs sociaux, la LFI 2023 reconduit la non-indexation sur l'indice de référence des loyers des montants de ressources maximales ouvrants droit à la RLS et prévoit que la revalorisation de RLS pourra être inférieure à l'évolution de l'indice de référence des loyers. La conclusion d'un nouvel accord en 2023 dans le cadre du « Pacte de confiance » entre l'État et les bailleurs sociaux doit permettre d'apporter de la visibilité sur la trajectoire de cette mesure.

II - Le programme n°112 - *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*

A - Une exécution en nette hausse

Le programme 112 s'est caractérisé en 2022 par d'importantes évolutions en cours d'année des crédits disponibles. Ceux-ci ont été portés de 244 M€ initialement programmés à 474 M€ en AE, et de 247 M€ à 439 M€ en CP. La consommation des autorisations d'engagement est en hausse de 98 M€, soit près d'un tiers de son niveau de 2021.

Tableau n° 9 : évolution de l'exécution des dépenses du programme 112 (en €)²¹

	Exécution 2021		Exécution 2022	
	<i>AE - HT2</i>	<i>CP - HT2</i>		
Prime à l'aménagement du territoire		6 132 550		8 274 157
Engagements territoriaux - FNADT CPER/CPIER	67 820 768	86 460 028	120 963 177	91 783 847
Engagements territoriaux - FNADT CCT	5 172 173	1 887 886	5 592 468	3 017 424
Engagements territoriaux - FNADT CPER/CPIER (relance)	78 715 646	17 611 710	77 641 099	30 885 797
Plan de transformation et d'investissement pour la Corse (relance)	11 024 869	1 358 704		
Contrats de ruralité		11 923 074		6 171 551
Pacte État-métropoles		3 722 458		1 815 570
FNADT Hors CPER	82 334 122	86 716 854	136 354 609	126 314 673
Restructuration sites de défense	406 945	2 794 450	773 950	2 474 563
ADM	671 192	686 359	726 401	609 747
Services au public	42 919 237	42 797 963	61 621 000	59 919 750
Petites villes de demain	11 246 951	9 037 016	23 265 519	21 681 654
Section générale		4 945 059	20 871 860	11 947 257
Centres bourgs				
Fabriques de territoire (P112)	734 194	842 259	115 806	331 935
Fabriques de territoire (crédits relance)	16 475 806	15 587 741	16 262 534	16 191 405
Agenda rural (relance)	7 938 734	7 758 054	11 318 211	11 503 905
Assistance FEDER + études environnementales + autres études	186 063	488 857	88 328	343 456
Subventions aux associations	1 755 000	1 779 096	1 311 000	1 311 000
Solde engagements CGET				
SCSP de l'ANCT	61 965 221	61 965 221	65 084 188	65 084 188
Business France	4 696 615	4 696 615	4 685 059	4 685 059
Total	311 729 414	282 475 101	410 320 601	338 032 265

Source : DGCL

²¹ Les chiffres présentés dans ce tableau sont les chiffres de la DGCL, retraités des annulations d'engagements juridiques. Les totaux présentent des différences avec les cumuls présentés dans la 1ère section de ce rapport, dont les données sont issues de *Chorus*.

Comme le montre le tableau, les principales évolutions proviennent d'une augmentation très importantes des engagements des CPER (+ 53 M€), avec la montée en charge des contrats de génération 2021-2027 mais aussi des pactes de développement territoriaux (cf. infra), des maisons France Services (+ 19 M€), dont le déploiement se poursuit, du financement des chefs de projets du programme petites villes de demain (+ 12 M€), et des opérations regroupés sous la dénomination « section générale du Fnadt » (+ 21 M€, cf. infra).

B - Une baisse apparente du taux de consommation des crédits

La consommation des crédits, qui était en 2021 supérieure à 90 %, est en nette diminution en 2022, et s'établit à 382,54 M€ en AE et 338,03 M€ en CP, soit un taux d'exécution de 81 % en AE et 77 % en CP. Elle s'explique par plusieurs raisons :

- d'une part, comme expliqué précédemment, la consommation des autorisations d'engagement à un niveau de 382 M€ est la différence entre les nouveaux engagements réalisés au titre des AE ouvertes en 2022, qui se monte à 410 M€, et les diminutions ou retraits d'engagements effectués sur les engagements juridiques des années antérieures ;
- d'autre part, 53,2 M€ en AE et 41 M€ en CP ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022, destinés à être reportés et exécutés sur 2023, ce qui déroge au principe d'annualité budgétaire ; ces crédits sont destinés à apporter des crédits supplémentaires aux maisons France Services, pour porter la participation de l'État de 15 000 € à 20 000 € par maison et par an ; ils sont aussi destinés à compléter le financement des fabriques de territoire et des tiers-lieux, aux routes de la Rochaille et au contournement d'Auxerre déjà cités, et à la réinternalisation à l'ANCT du fonds national pour la société numérique et d'Innopolis ;
- de plus, un arrêté d'attribution de fonds de concours de 5 M€ en AE et CP est intervenu le 6 janvier 2023 au titre de l'exercice 2022, sur lequel il ne pouvait être exécuté ;
- enfin, plusieurs transferts de crédit vers le programme 112 ont été effectués en AE=CP, alors que la consommation des crédits de paiements doit se dérouler sur plusieurs années ; il s'agit des financements des opérations « Centre de formation des apprentis (CFA) Médéric », « Destination France » et du « plan avenir Lourdes ».

Si on tient compte de ces différents éléments, la consommation des crédits du programme est de 99 % en AE et de 90 % en CP.

C - Les pactes de développement territoriaux, contrats « à la carte » pour les territoires fragiles

Les pactes de développement territoriaux sont des démarches d'accompagnement renforcé des collectivités locales par l'État, mis en place pour répondre aux difficultés de certains territoires particulièrement fragiles. Ils ne répondent pas à un cadre particulier, mais ont comme caractéristiques de présenter un contenu transversal et un financement interministériel et partenarial. Douze contrats ont été signés à ce jour, sous des dénominations variées, telles que le « contrat d'accompagnement à la redynamisation de Châlons en Champagne », le « contrat triennal de Strasbourg », « l'engagement pour le renouveau du

bassin minier »²², le « pacte de développement de la Nièvre », le « plan particulier pour la Creuse » ou le « plan avenir Lourdes ».

Les ressources mobilisées pour ces pactes sur l'action 11 - *Fnad* section locale se sont fortement accrues cette année. En 2021, 3,71 M€ en AE et 9,5 M€ en CP ont été mobilisés. En 2022, ce sont 46 M€ d'AE qui ont été ouverts, et consommés. Alors que le PLF ne prévoyait que l'inscription de 12,4 M€ en AE (2,9 M€ en CP), un amendement est venu l'abonder à hauteur de 34 M€, destinés au bassin minier (19 M€), au pacte « Sambre-Avesnois-Thérache » (10 M€), et au financement d'une « maison de la créativité » à Toulon²³. Cette tendance à la hausse se poursuit en 2023, où le PLF prévoit de consacrer 48,4 M€ d'AE et 31,1 M€ de CP à ces pactes.

En 2022, les crédits consacrés aux pactes de développement territoriaux se sont répartis ainsi en programmation initiale :

Tableau n° 10 : crédits dédiés aux pactes de développement territoriaux

En AE	Délégations initiales	Exécution
Contrat triennal de Strasbourg	1 033 333	85 036
Bassin minier	30 000 000	29 072 385
Pacte Sambre-Avesnois-Thiérache	10 000 000	11 595 723
Maison de la créativité à Toulon	5 000 000	5 000 000
TOTAL	46 033 333	45 753 144

Source : DGCL

Les crédits sont délégués en début d'année aux budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux, après constitution d'une réserve de gestion. Les CP, consommés à hauteur de 18,9 M€ en 2022, sont fongibles et peuvent financer des restes à réaliser sur des contrats plus anciens. De plus, certains contrats n'ont été accompagnés d'aucune enveloppe supplémentaire, et doivent émarquer sur les crédits des CPER.

Les pactes de développement territoriaux ne font l'objet dans les documents budgétaires d'aucune présentation consolidée des ressources qui leurs sont allouées ni de leurs résultats, et ne sont pas détaillés dans le document de politique transversale « aménagement du territoire ». Les enveloppes qui leurs sont consacrées ne sont pas clairement distinguées en exécution des CPER.

²² L'engagement pour le renouveau du bassin minier est le plus important des pactes de développement territoriaux. Signé en mars 2017 pour une durée de 10 ans, il regroupe 12 partenaires (État, région Hauts de France, les départements du Nord et du Pas de Calais et les intercommunalités concernés. Il a pour objectifs, sur un territoire comptant 1,2 million d'habitants, d'améliorer le cadre de vie et l'attractivité du territoire, de favoriser l'emploi, et de construire un « futur ambitieux ». L'État y est engagé à hauteur de 120 M€ sur le programme 112, et de 100 M€ sur le programme 135, pour des actions de rénovations des cités minières.

²³ Ce dernier projet consiste en l'acquisition par la métropole de Toulon d'un bâtiment qui abrite des établissements publics et privés d'enseignement supérieur, ainsi que des services à destination des étudiants. Financé en dehors de cadre contractuel ou projet d'ensemble, elle ne semble pas répondre à la définition des pactes de développement territoriaux, ni à la doctrine d'emploi du Fnad.

D - Une utilisation des crédits du Fnadt pas toujours conforme à sa vocation

Le Fnadt, qui représente aujourd'hui l'essentiel des nouveaux engagements du programme 112 (à l'exception des subventions pour charges de service public de l'ANCT et de Business France), a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les opérations essentielles à la réussite d'un projet de territoire qui ne peuvent être financées, partiellement ou en totalité, par les ministères au moyen de leurs ressources. Il intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations, notamment pour accompagner en ingénierie les collectivités maîtres d'ouvrages de projets locaux²⁴. Il présente l'avantage de la souplesse d'utilisation et de la rapidité de mise en œuvre, les crédits pouvant être délégués aux BOP régionaux.

Cependant, plusieurs opérations qui ont été financées sur ses crédits en 2022 dérogent à sa doctrine d'utilisation. Il s'agit par exemple :

- de la maison de la créativité à Toulon déjà citée ;
- des participations à des travaux routiers de contournement d'Auxerre (7 M€ en AE) et à la route de la Rochaille, dans les alpes de Haute-Provence (3 M€), qui ont été introduites en LFR2, et sont destinées à être reportées sur 2023, et une participation à hauteur de 500 000 € aux travaux de la route Marionnaise, dans les Hautes Alpes²⁵ ;
- le financement à hauteur de 15 M€ du CFA Mederic, qui dispense des enseignements dans l'hôtellerie et la restauration. Les crédits correspondants ont fait l'objet d'un transfert du programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et de l'emploi*.
- une participation de 258 000 € à l'organisation du sommet « Choose France », évènement de promotion de l'attractivité économique de la France organisé au château de Versailles et regroupant autour du Président de la République et de 22 ministres des dirigeants d'entreprises étrangères et françaises.

Ces dépenses ne correspondent pas à l'objet du programme 112 - *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, en contradiction avec le principe de spécialité budgétaire.

Dans le cadre de la contradiction, la direction du budget fait part de son accord avec cette recommandation, précisant qu'« elle est ouverte à une refonte du Fnadt afin de recentrer son objet sur l'aménagement du territoire tout en ciblant davantage des projets favorables à l'environnement ».

²⁴ Son cadre de référence a été rappelé pour 2022 par une « *Instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2022* » du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du secrétaire d'État chargé de la ruralité.

²⁵ L'instruction déjà citée précise pourtant que « Le financement de mobilier urbain, voiries, réseaux divers en milieu rural ou urbain et d'immobilier d'entreprise est exclu du financement des projets d'investissement sous maîtrise d'ouvrage publique. Les dossiers qui paraîtraient justifier qu'il soit dérogé à cette règle seront à adresser à la DGCL (sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire) ».

III - Le programme n°135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat

A - Le fonds national des aides à la pierre

Le Fnap finance les subventions à la construction de logements sociaux par deux fonds de concours versés au programme 135. Le fonds de concours n°1-479, dédié aux opérations nouvelles de logements PLAI et PLUS²⁶, est financé par une cotisation des organismes de logement social versée par la CGLLS et par un apport d'Action logement²⁷. Le fonds de concours n°1-480, consacré aux dispositifs pour les familles les plus fragiles, est alimenté par les majorations de prélèvement appliqué aux communes carencées en application de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU).

Comme les années précédentes, les crédits des fonds de concours du Fnap ont été peu consommés en 2022.

Tableau n° 11 : exécution des fonds de concours du Fnap en 2022 (en €)

	Fdc 479		Fdc 480	
	AE	CP	AE	CP
Reports entrants	158 539 130	443 007 735	24 866 719	92 985 023
FDC 2022	321 418 600	466 501 441	65 295 820	65 295 820
Annulations	500 000	158 539 130	24 866 719	24 866 719
Total crédits ouverts	479 457 730	750 970 046	65 295 820	133 414 124
Consommation 2022	336 079 445	284 790 374	43 138 089	3 654 200
Solde	143 378 285	466 179 672	22 157 731	129 759 924

Source : Cour des comptes, d'après données DHUP

En ce qui concerne les autorisations d'engagements, cela est dû à l'écart persistant entre les objectifs de conventionnement de logements sociaux, sur lesquels est basé le budget du Fnap, et les réalisations : en 2022, sur un objectif de 125 000 logements, 95 679 ont été agréés²⁸. De ce fait, seuls 336 M€ d'autorisations d'engagement ont été exécutés sur 479 M€ de crédits ouverts sur le fonds de concours 1-479, dédié aux opérations nouvelles. Sur le fonds de concours 1-480, qui concerne les logements pour les publics les plus fragiles, et en particulier le dispositif des PLAI adaptés, 43 M€ sur 65 M€ ouverts ont été exécutés.

Pour remédier à cet écart, l'objectif de construction pour 2023 a été ramené à un niveau plus réaliste, de 110 000 logements. La DHUP projette également d'affiner sa méthode de recensement des besoins ; elle se donne en particulier pour objectif de procéder à ce

²⁶ PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social.

²⁷ Cet apport se montait à 350 M€ jusqu'en 2022 en application de la convention quinquennale et de son avenant. Une participation de 300 M€ a été décidée par la loi de finances initiale pour 2023. En l'absence de nouvelle convention, la pérennité du financement du Fnap n'est pas assurée après 2023.

²⁸ L'objectif comprenait 45 000 PLAI, 52 357 PLUS et 27 643 PLS. Il faut noter que la part des PLS (logements intermédiaires) a été plus importante que prévue, ce qui aggrave la faible consommation des crédits, les PLS ne bénéficiant qu'exceptionnellement de subventions.

recensement par une approche globale, portant à la fois sur les logements financés par le Fnap, et par les reconstructions NPNRU, financées par l'Anru.

La consommation des crédits de paiement est particulièrement faible. Elle n'est que de 38% sur le FDC n°1-479, et de moins de 3%, soit seulement 3,7 M€, sur le FDC n°1-480. Cette situation est en grande partie due aux règles de gestion du Fnap, posées par l'article R435-3 du code de la construction et de l'habitation, qui décorrèlent les versements de crédits de paiement des besoins de l'exercice et génèrent mécaniquement des reports importants.

La « règle d'or du Fnap »

Cet état de fait a été critiqué par la Cour à plusieurs reprises²⁹. Il a fait l'objet de la recommandation n°2 de la note d'exécution budgétaire pour 2021, qui était libellée ainsi : *« Etudier un mode de financement du Fnap permettant d'ajuster le montant des fonds de concours versés aux besoins en crédits de paiement de l'exercice, tout en garantissant sa soutenabilité »*.

Cette recommandation a été mise en œuvre par le décret n°2023-125 du 21 février 2023 et un arrêté du même jour portant règles de gestion financières du FNAP. Le décret renvoie la fixation de ces règles à l'arrêté. Celui-ci prévoit que *« le montant total des opérations et actions prévues à l'article L. 435-1 dudit code programmées et engagées annuellement par le Fonds national des aides à la pierre ne peut être supérieur à deux fois le montant des versements effectués par l'établissement au profit de l'Etat au cours de l'exercice »*. Ce ratio d'un demi devrait permettre d'ajuster les crédits de paiement du fonds de concours aux besoins effectifs de l'exercice, et répondre ainsi à l'objectif de la recommandation, qui peut être considérée comme mise en œuvre. L'arrêté prévoit également de plafonner à six (puis cinq à compter de 2026) le rapport entre le stock de restes à payer du programme et les nouvelles opérations de l'exercice, ce qui devrait avoir pour effet de rendre obligatoire un meilleur suivi de la réalisation effective des opérations agréées.

Cette modification de la règle de gestion va diminuer les premières années le montant des fonds de concours versés par le Fnap, et générer une trésorerie importante. Il a été décidé de consacrer en 2023 200 M€ à des aides à la rénovation énergétique des logements sociaux, prenant la suite des crédits du plan de relance consacrés à cette fin en 2021 et 2022.

L'apurement des engagements anciens

La Cour avait également recommandé, à plusieurs reprises, de poursuivre une démarche d'apurement des engagements anciens, menée depuis plusieurs années par la DHUP et le CBCM. Comme le rappelle la DHUP dans la contradiction, ce travail, qui a permis de progressivement diminuer le stock des engagements anciens, doit se continuer en 2023 et sur les exercices futurs. Les restes à payer sur des engagements remontant à 2016 et au-delà se montent encore à 217 M€, et les discontinuités dans le système comptable, les imperfections dans le processus de suivi et les facultés de redéploiement laissées aux collectivités délégataires rendent difficile l'identification des opérations liées à ces engagements, ainsi que la détermination de leur statut. Il est apparu que la DHUP ne disposait pas d'un outil unifié de suivi des opérations après leur agrément.

La mise en service prévue en avril prochain d'un outil baptisé système d'information des aides à la pierre (SIAP), qui sera partagé entre l'État, les bailleurs et les collectivités

²⁹ Voir notamment les notes d'exécution budgétaires « Cohésion des territoires » pour les exercices 2020 et 2021, et le rapport de suivi des recommandations sur le fonds national des aides à la pierre de 2022.

déléataires, doit permettre de suivre les opérations de logement de leur conception jusqu'à leur réalisation. Conçu comme une plateforme pouvant accueillir des briques supplémentaires, il sera évolutif. Il devrait contribuer à un meilleur suivi des opérations.

IV - Le programme n°147 - *Politique de la ville*

Le programme 147 porte les crédits consacrés à la politique de la ville.

L'action 1 - *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville* porte les crédits affectés aux contrats de ville ou aux dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais.

L'action 2 - *Revitalisation économique et emploi* porte la contribution du programme à la subvention pour charges de service public à l'Épide et la compensation des exonérations de charges sociales en zone franche urbaine (ZFU).

L'action 3 - *Stratégie, ressources et évaluation* porte la rémunération des délégués du préfet.

L'action 4 porte la contribution apportée par l'État au NPNRU.

A - Des crédits entièrement consommés

La LFI pour 2022 a ouvert 558 M€ en AE et CP, en augmentation de 45 M€ par rapport à la LFI 2021, avec :

- une augmentation de 47,5 M€ dont 31,45 M€ destiné au financement de 74 nouvelles cités éducatives et 16 M€ destiné au financement des éducateurs spécialisés dans le cadre des « bataillons de prévention » (contre 6 M€ mobilisés en 2021) ;
- une baisse de 2,3 M€ sur l'action 2, due principalement à l'extinction progressive du coût du dispositif des exonérations sociales en zones franches urbaines (il s'élevait à 26,7 M€ en LFI 2017) ;
- une reconduction des crédits à l'identique pour les actions 3 (18,9 M€) et 4 (15 M€, niveau qui s'explique par l'importante trésorerie de l'Anru) ainsi que pour le financement de l'Épide (31,2 M€). De même, le dispositif des adultes-relais bénéficie en LFI 2022 d'un financement de 93 M€ soit un montant identique à la LFI 2021.

Le programme a été crédité de 261 002 € en fonds de concours de la part de l'ANCV ainsi que du report de fonds de concours de 0,06 M€ en AE et CP (pour le financement des vacances des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et du report de crédits de l'exercice 2021 de 2,5 M€ en AE et 4,4 M€ en CP. Une ouverture de crédit de 18,9 M€ en LFR 1 et le dégel de la réserve (11,5 M€) ont permis de financer la reconduction des quartiers d'été et une partie de la troisième vague des cités éducatives.

Enfin, deux décrets de transferts sortants ont été réalisés, pour un total de 15,4 M€, correspondant au remboursement aux ministères d'origines des salaires des délégués du préfet.

Comme en 2021, les crédits ont été intégralement consommés, avec un taux d'exécution de 99,6 % en AE et 99,3 % en CP, et une demande de report qui s'élève à 2,2 M€ en AE et 3,7 M€ en CP.

B - Une consolidation des dispositifs annoncés par le Comité interministériel des Villes qui conduit pour la plupart à leur pérennisation

Le comité interministériel des villes réuni le 29 janvier 2021 a donné lieu à l'annonce de 40 mesures nouvelles pour la ville, représentant un engagement de 3,3 Md€ supplémentaires, dans des domaines divers (sécurité, emploi, éducation, renouvellement urbain, petite enfance).

Le programme 147 est concerné par plusieurs mesures.

La création des « bataillons de prévention », avec un objectif en 2022 de création de 300 nouveaux postes d'éducateurs et l'affectation de 300 adultes-relais, destinés à renforcer les actions de médiation dans 45 quartiers de politique de la ville. Les crédits abondant le programme 147 sont destinés à la rémunération des éducateurs spécialisés. En 2021, sur les 6 M€ ouverts en cours d'année, 5,6 M€ avaient été consommés et 145 éducateurs spécialisés étaient recrutés au 1er octobre 2021. En 2022, 13 M€ ont été consommés sur les 16 M€ ouverts en LFI, et 326 éducateurs spécialisés sont en poste. La pérennisation du dispositif est prévue en 2023 avec 16 M€ de crédits prévus.

La reconduction de l'opération quartiers d'été, créée à l'été 2020 et financée à hauteur de 27,2 M€ lors de cette première année. En l'absence de budgétisation initiale, le dispositif a fait l'objet d'ouvertures de crédits en cours d'année 2021 et à nouveau en 2022. L'opération a été exécutée à hauteur de 27,3 M€ en 2021 et a consommé la totalité des crédits alloués en cours de gestion 2022 (28,3 M€ soit 9,4 M€ de réserve et 18,9 M€ de crédits ouverts en LFR 1). La LFI 2023 budgétise 30 M€ pour ce dispositif, permettant de sécuriser ses crédits.

La création de cités éducatives supplémentaires, avec un objectif atteint en 2022 de 200 cités labellisées. À la fin 2021, 126 cités étaient labellisées, conduisant à l'ouverture de 31,45 M€ de crédits en LFI 2022, dont la consommation a permis de labelliser 74 cités supplémentaires. La pérennisation de ces 200 cités est intégrée en LFI 2023.

L'augmentation de 2 Md€ de la dotation du NPNRU, dont 200 M€ de l'État. L'exécution de la subvention de l'État au NPNRU s'est limitée à 14,4 M€ en 2021 et 14,4 M€ en 2022 (15 M€ prévus en LFI, moins les 4 % de la réserve). La trésorerie importante de l'agence (avec un solde prévisionnel évalué à 1,1 Md€ au 31 décembre 2022 dans le budget rectificatif de juillet 2022) et la sous-exécution du programme expliquent ce faible niveau de subvention de la part de l'État, dont une contribution de 300 M€ est prévue de 2023 à 2027.

La création de 1 514 postes d'adultes-relais supplémentaires avait été annoncée en 2020, faisant suite aux 1 000 postes annoncés en 2019, pour porter leur nombre total à 6 514. Depuis cette annonce, le dispositif se distingue par sa sous-exécution, avec un nombre d'adultes-relais en poste très inférieur aux annonces. Le délai de recrutement et la vacance frictionnelle résultant de l'achèvement de contrats en cours d'année sont présentés comme expliquant cette sous-exécution. La LFI 2021 n'avait augmenté les crédits alloués que de 8,4 M€, correspondant au financement de 410 postes supplémentaires (à hauteur de 20 000 € par adulte-relai supplémentaire, crédits auxquels s'ajoutent les crédits alloués au plan de professionnalisation). En 2022, l'enveloppe allouée a été reconduite à l'identique, avec 93 M€ de crédits (dont 1,5 M€ pour le plan de professionnalisation). En 2021 comme en 2022, la dépense s'est avérée supérieure à la prévision, avec 94,6 M€ exécutés en 2021 et 99,9 M€ en 2022. Le nombre d'adultes-relais en poste s'établit fin octobre 2022 à près de 4 600 (sur 4 957 conventions signées au 31 juillet 2022). En LFI 2023, le financement des postes d'adultes relais est abondé

à hauteur de 98 M€ (dont 2 M€ pour le plan de professionnalisation) représentant 4 600 postes à terme (à hauteur de 21 000 par agent), soit un niveau inférieur à l'exécution 2022 et au budget nécessaire à la mise en œuvre des conventions actuellement signées. Toutefois, le niveau de trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) s'élève à 37 M€ en 2022, et doit permettre de faire face à un niveau de recrutement supérieur à la prévision.

La Cour note une sous-budgétisation du dispositif des adultes-relais au regard des objectifs annoncés³⁰ et l'augmentation insuffisante des crédits, qui fait reposer sur la trésorerie de l'ASP la possibilité de procéder à l'ouverture de nouveaux postes.

Tableau n° 12 : évolution des dépenses exécutées par thème

Thème	Consommation 2021	Consommation 2022	Variation
Total Politique de la ville	364 597 788,76	388 361 577,38	7%
1 - Pilier cohésion sociale	267 086 565,5	296 614 430,89	11%
1.1- Éducation	124 213 215,37	152 080 428,06	22%
1.2- Santé	11 425 827,67	10 273 636,27	-10%
1.3- Parentalité et droits sociaux	8 245 402,66	6 846 115,32	-17%
1.4- Culture et expression artistique	29 046 839,10	22 945 840,71	-21%
1.5- Lien social, citoyenneté et participation des habitants	88 139 207,70	92 336 867,37	5%
1.6- Prévention et lutte contre les discriminations liées à l'origine et à l'adresse	6 016 073,00	6 367 185	6%
2- Pilier développement économique et emploi	63 315 322,26	55 616 304,18	-12%
2.1- Emploi	56 112 253,26	48 914 909,18	-13%
2.2- Développement économique	7 203 069,00	6 701 395	-7%
3-Pilier cadre de vie et renouvellement urbain	13 538 650,41	20 734 367,44	53%
3.1- Cadre de vie et renouvellement urbain	8 970 007,41	7 421 844,00	-17%
3.2. Tranquillité et sûreté publique	4 568 643,00	13 312 523,44	191%
4-Pilotage, ingénierie, ressources et évaluations	20 657 250,59	20 194 833,03	-2%
4.1- Pilotage, ingénierie, ressources et évaluations	14 652 931,39	14 363 262,31	-2%
4.2-Structures mutualisatrices	6 004 319,20	5 831 570,72	-3%

Source : DGCL

³⁰ La direction du budget estime la budgétisation du programme suffisante, mettant en avant le faible écart entre l'exécution et les crédits alloués ainsi que la possibilité pour le responsable de programme d'utiliser la fongibilité en cas de besoin.

C - L'enjeu de la préparation des nouveaux contrats de ville

Les contrats de ville, conclus en 2014 pour une durée initiale de six ans, avaient été prorogés jusqu'en 2022 puis, par un amendement adopté dans la LFI 2022, prolongés jusqu'au 31 décembre 2023. Ils représentent environ 70 % des crédits de l'action 1 du programme 147.

Le rapport de la Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires*³¹ a abouti en décembre 2020 à trente recommandations, parmi lesquelles « renforcer l'articulation avec les politiques publiques générales en ayant notamment une meilleure visibilité sur la mobilisation des crédits de droit commun dans les QPV ». Les évaluations et réflexions menées par les acteurs de terrain font également ressortir la nécessité de bénéficier de conventions pluriannuelles garantissant une visibilité quant aux financements³². La pertinence d'un engagement pluriannuel de l'État était également identifiée dans le rapport de la Cour publié en septembre 2022 sur le programme Action cœur de ville. La préparation de la nouvelle génération des contrats de ville constitue l'un des principaux enjeux de l'année 2023 pour le programme 147, et nécessitera une évaluation de l'impact budgétaire de la nouvelle contractualisation.

V - Programme n°162 - Interventions territoriales de l'État

Le programme 162 porte des actions régionales ou interrégionales de nature interministérielle et territorialisée, caractérisées par la nécessité pour l'État d'agir rapidement ou d'accélérer la mise en œuvre d'un dispositif complexe. Le programme est composé de sept actions, placées sous la responsabilité des préfets de région. Le périmètre du programme 162 est resté stable en 2022 afin de poursuivre les mesures interministérielles déployées dans chacun des territoires concernés par les sept actions en cours.

³¹ Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires*, rapport public thématique, décembre 2020

³² Assemblée Nationale, n°292 : *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances 2023, Annexe 9 : Cohésion des territoires.*

Les sept actions du programme 162 en 2022

L'action 02 *Eau et agriculture en Bretagne* est maintenue avec notamment la poursuite de la mise en œuvre d'un deuxième plan de lutte contre les algues vertes (PLAV), plan pluriannuel fondé sur des chartes de territoire dans les 8 baies « algues vertes » qui se déclinent localement par des engagements individuels dans les exploitations agricoles.

L'action 04 est élargie et dorénavant intitulée ***Plans d'investissements pour la Corse*** afin de porter, d'une part, les dernières opérations du programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse (PEI) conformément à l'article 53 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse devenu article L. 4425-28 du CGCT, puis modifié dans le cadre de l'article 234 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, le plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC) qui vise à poursuivre le soutien de l'État et permettre de forger l'avenir de l'île dans le bassin méditerranéen.

L'action 08 - *Volet territorialisé du plan national d'action Chlordécone*, adossée aux plans Chlordécone mis en œuvre depuis 2009 en Martinique et en Guadeloupe, porte les mesures du plan IV (2021-2027) structuré en six stratégies afin de répondre aux besoins de la population et l'accompagner dans tous les domaines impactés par la pollution.

L'action 09 - *Littoral 21* initiée en 2018, s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale pour la mer et le littoral portée conjointement par l'État, le conseil régional et la caisse des dépôts et consignations. Ce dispositif, prévu sur 10 ans, comporte des mesures déclinées autour de trois axes – la résilience écologique, l'économie dans toutes ses dimensions et la cohésion sociale – pour lesquels les financements constituent un effet levier significatif en Occitanie.

L'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* porte la majorité des mesures inscrites, au titre de la participation de l'État, dans le contrat de convergence et de transformation (CCT) de la Guyane pour la période 2019-2022, signé, le 8 juillet 2019 avec le président de la collectivité, en vue de réduire les écarts de développement avec l'Hexagone.

L'action 11 - *Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire*, inscrite au contrat d'avenir des Pays de la Loire signé le 8 février 2019 par le Premier ministre et la Présidente du conseil régional permet à l'État de poursuivre et intensifier son action pour répondre aux enjeux écologiques, économiques, d'aménagement du territoire et de santé publique liés à la qualité des eaux ligériennes très dégradées.

L'action 12 - *Service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna* porte, depuis 2021, les crédits permettant aux deux centres de secours d'assurer les interventions courantes et les missions de gestion des crises pour le territoire de Wallis-et-Futuna, en l'attente de la révision du statut qui attribuera cette compétence à l'assemblée territoriale.

Les crédits du programme 162 lors de la LFI ont presque doublé en AE et en CP par rapport à l'exercice 2021 et atteignent 98,42 M€ en AE et 92,28 M€ en CP en 2022. Les montants inscrits en LFI pour 2022 sont conformes au plafond des dépenses, à l'exception de l'action 04 – *Plans d'investissement pour la Corse* qui bénéficie d'un abondement de 5,3 M€ d'AE afin d'engager les dernières opérations programmées dans le cadre du PEI en faveur de la Corse, conformément au cadre financier défini entre l'État et la collectivité territoriale de Corse.

L'évolution des crédits en 2022 résulte également des mesures mises en œuvre au sein des actions 08 - *Plan national d'action chlordécone* et 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*.

Le montant total des crédits exécutés au 31 décembre 2022 s'élève à 328,1 M€ en AE (dont 198 M€ au titre des fonds de concours) et 137,7 M€ en CP (dont 66,6 M€ au titre des fonds de concours), soit respectivement 95,9 % et 77,4 % de la ressource disponible.

Par rapport à l'année 2021, la consommation est beaucoup plus élevée en AE (de 247 % à 337,3 %) et légèrement moindre en CP (de 168 % à 149,2 %).

Le volume de crédits exécutés en 2022, plus élevé de 227,4 M€ en AE et 69,8 M€ en CP par rapport à celui constaté pour l'exercice 2021, s'explique principalement par l'augmentation des financements AFITF consacrés à l'action 10 – *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* et des crédits ouverts par l'amendement voté dans le cadre du PLF 2022 (50 M€ en AE et en CP) et dans le cadre du plan de relance s'agissant de l'action 4 - *Plans d'investissement pour la Corse*.

L'exercice 2022 est marqué par les faits suivants :

- le maintien d'un volume important de restes à payer au sein du programme, notamment sur l'action 4 ;
- les modalités de financement de l'action 11 n'ont pas évolué ;
- une nouvelle action 13 a été créée (dont la mise en œuvre est prévue en 2023).

A - Le maintien d'un volume important de restes à payer

Alors qu'ils avaient decru jusqu'en 2019, les volumes de restes à payer du programme 162 avaient atteint 250,1 M€ en 2021, principalement pour l'action 4 - *Plans d'investissement pour la Corse* à hauteur de 186,8 M€.

Au 31 décembre 2022, le volume des restes à payer a continué d'augmenter à hauteur de 449,3 M€ dont 252,2 M€ sur l'action 4.

Ceci s'explique par l'augmentation en 2022 du périmètre de l'action 4 puisqu'au PEI s'ajoutent les mesures du PTIC.

Ceci s'explique également pour les deux raisons suivantes :

- par la bascule sur le programme 162 des engagements juridiques initialement ouverts en 2021 sur le programme 112 pour les besoins du PTIC ; 9,7 M€ de restes à payer provenant du programme 112 ont ainsi basculé au 1^{er} janvier 2022 sur le programme 162 ;
- par le différentiel de consommation des AE et CP constaté en 2022 sur les deux plans, notamment sur le PTIC ; ainsi, 140,2 M€ d'AE ont été engagées pour une consommation de CP limitée à 69,7 M€ sur les deux plans.

En outre, les crédits ouverts sur le PEI sont des crédits d'intervention versés aux collectivités territoriales qui sont maîtres d'ouvrage des investissements et font l'objet d'un budget opérationnel géré sous l'autorité du préfet de Corse. Le budget est également abondé de contributions de différents ministères et des fonds de concours (dont l'AFITF). L'objectif initial était d'en fluidifier la gestion et d'en faciliter l'abondement. Cependant, à partir de 2009 de nombreux financements qui relevaient de ministères ont été transférés à des opérateurs qui ont apporté des financements directs aux maîtres d'ouvrages. Cela a contribué à un éparpillement des sources de financement.

Dans ce cadre de gestion, le pilotage des restes à payer fait l'objet de revues d'opérations thématiques pilotées par le préfet de corse (assisté par le secrétaire général pour les affaires de Corse) avec la collectivité de Corse depuis 2017. Ces revues devaient contribuer à assurer un suivi de la mise en œuvre globale du PEI dont le suivi de l'exécution des crédits et la résorption progressive des restes à payer.

Cependant, force est de constater que cela n'a pas suffi à en diminuer le montant.

Le suivi a consisté à un suivi de la programmation des opérations mais non de l'exécution budgétaire.

L'année 2020 était la dernière année d'engagement des crédits du PEI. La liste des opérations programmées jusqu'en 2026 comporte un niveau de mandatement plus soutenu en raison des restes à payer.

Le suivi de la bonne exécution des opérations restantes et de l'apurement progressif des restes à payer jusqu'à échéance du PEI devront être maintenus.

En outre, à l'aune des enseignements sur le PEI, le responsable de programme doit doter le PTIC d'un cadre de référence renforçant ses modalités de pilotage.

B - Les modalités de financement de l'action 11 relative à la reconquête de la qualité des eaux ligériennes n'ont pas évolué

L'action 11 - *Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire* a débuté en 2020 afin de permettre à l'État de poursuivre et intensifier son action afin de répondre aux enjeux écologiques, économiques, d'aménagement du territoire et de santé publique liés à la qualité des eaux ligériennes très dégradées.

Ses trois axes visent à mobiliser les maîtres d'ouvrage pour lancer des programmes d'action efficaces, accompagner la transition agroécologique des exploitations agricoles et renforcer la connaissance des facteurs de dégradation des cours d'eau afin d'identifier des leviers d'actions.

Seul l'axe 2 de l'action 11 inscrite au programme - *Interventions territoriales de l'État* (PITE, adossé à des crédits de l'agence de l'eau relevant du ministère de l'écologie) est financé par des crédits en provenance du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour les mesures agroenvironnementales et climatiques.

Les crédits programmés en 2022 étaient de 59 491 € en AE et 693 403 € en CP. Ils sont stables et cette action n'a bénéficié d'aucun transfert en gestion en 2022 comme en 2021.

Cette action n'est portée que par un seul contributeur alors que le programme 162 est porté par une logique interministérielle.

La Cour avait souligné qu'il conviendrait de la doter de crédits interministériels ou à défaut de réaffecter les crédits de cette action sur un programme du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Force est de constater que chacun des ministères (écologie et agriculture) préfèrent rester détenteurs de ces crédits à leur niveau et qu'il n'y a aucune évolution des modalités de financement.

La Cour constate que, de fait, cette action ne satisfait pas aux critères d'éligibilité du dispositif budgétaire mais qu'elle constitue un effet levier certain dans la stratégie locale. En effet, pour les trois premières années de mise en œuvre de l'action, les financements de l'axe 2 de l'action 11 visant à accompagner la transition agroécologique des exploitations agricoles ont permis d'élargir les territoires dans lesquels les agriculteurs peuvent bénéficier de financements incitatifs pour les pratiques culturales vertueuses pour l'eau : 80 % du territoire régional est désormais éligible contre 30 % auparavant. Ainsi, la recommandation visant à sécuriser le financement de cette action en la dotant de crédits interministériels (recommandation n°4 de la NEB 2021) devient sans objet.

C - Une nouvelle action 13 - *Algues sargasses* est créée

En 2022, il a été décidé la création d'une nouvelle action au sein du programme 162, l'action 13 - *Algues sargasses*, qui commencera à être mise en œuvre compter de l'exercice 2023.

L'objectif poursuivi est de développer une approche à la fois nationale et locale, curative et préventive, en procédant à la collecte des sargasses en mer, en répondant aux enjeux de stockage et en développant un processus de valorisation. Ce nouveau plan mobilise 39,5 M€ sur cinq ans, dont 5 M€ au titre de la LFI 2023.

Il comporte 26 mesures, réparties en cinq axes : action préventive, réponse opérationnelle, gouvernance, recherche-développement-innovation et coopération internationale.

VI - Programme n°177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*

L'année 2022 a été marquée par l'engagement des transformations structurelles portées par la feuille de route du service public de la rue au logement.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022 s'élèvent à 2 786 M€ en AE et 2 677 M€ en CP et augmentent de 610 M€ en AE et 477 M€ en CP par rapport à 2021.

Ils affectent principalement l'action 12 - *Hébergement d'urgence et logement adapté* à hauteur de 2 745 M€ en AE : cette augmentation des crédits témoigne d'un effort de rebasage de la programmation et met fin à la sous-budgétisation chronique du programme constatée sur les exercices précédents.

L'exécution 2022 constatée à partir des données communiquées par la Dihal et disponibles dans Chorus au 31 décembre 2022, s'élève à hauteur de 2 976 M€ en AE et 2 885 M€ en CP. Elle s'inscrit en baisse de 12,5 M€ par rapport à l'exécution 2021 (2 898 M€), ce qui témoigne d'un pilotage performant malgré des facteurs exogènes qui sont venus impacter le programme.

Tableau n° 13 : Tableau d'exécution du programme 177 entre 2020 et 2022

CP (en M€)	LFI 2020	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021 *	LFI 2022	Exécution 2022
Allocations et dépenses d'aides sociales	32,00	34,16	34,00	35,12		
Action de prévention et accès aux droits	18,36	20,72	18,36	44,33	31,77	49,48
Action 11	50,36	54,88	52,36	79,45	31,77	49,48
Veille sociale	148,34	221,60	166,48	188,43	179,88	202,89
Hébergement d'urgence	784,75	1 151,60	891,45	1 536,54	1 327,52	1 367,70
CHRS	631,00	643,71	648,22	661,72	661,31	722,31
Logement adapté	367,62	350,79	432,36	415,19	467,88	518,77
Action 12	1 931,72	2 367,70	2 138,51	2 801,88	2 636,59	2 811,66
Conduite et animation AHI	9,13	11,38	9,13	16,52	9,13	24,22
Action 14	9,13	11,38	9,13	16,52	9,13	24,22
Total P177	1 991,21	2 433,96	2 200,00	2 897,85	2 677,49	2 885,36

* retraitée des mouvements de périmètre entre actions 11 et 12 intervenus au 1er janvier 2022

Source : Dihal

Le pilotage de la feuille de route portée par la Dihal a exigé la mise en place d'un panel d'outils de suivi de l'exécution budgétaire en lien avec les BOP régionaux et d'un réel effort de structuration du pilotage budgétaire.

L'exercice 2022 a été marqué par deux événements marquants : l'accueil des réfugiés d'Ukraine et l'annonce des mesures de revalorisation salariale des métiers de la filière socio-éducative des secteurs sanitaire, médico-social et social.

A - Un pilotage consolidé

L'instruction du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement d'urgence a marqué un tournant majeur dans la conduite de la politique publique, engageant une démarche de programmation pluriannuelle qui prévoyait de porter le parc à 200 000 places fin 2021 (niveau historiquement haut) puis à 190 000 places fin 2022 (hors opérations de mise à l'abri).

Suite à un changement de périmètre conduisant à la prise en compte des opérations de mises à l'abri franciliennes, l'objectif a été porté à 193 000 places fin 2022.

L'instruction exigeait l'instauration d'un pilotage sous enveloppe fermée. L'année 2022 a donc été une année « test » et l'ambition de tenir l'enveloppe de la programmation initiale était en soi une ambition forte.

Au regard des exécutions des années précédentes, la Cour constate que la Dihal y est globalement parvenue, exigeant nécessairement le dégel de la réserve, celle-ci restant élevée sur les crédits de l'action 12 alors même qu'il s'agit de dépenses pouvant se rapprocher des programmes portant essentiellement des prestations sociales dont le taux de réserve est de 0,5 %.

En effet, pour la première fois, le programme 177 n'a pas connu d'abondement en cours de gestion, hors prise en compte de facteurs exogènes qui ne pouvaient être assumés sous enveloppe. À ce titre des ouvertures par décret d'avance et en LFR1 ont essentiellement permis de faire face aux dépenses non prévisibles liées à l'accueil de réfugiés ukrainiens et au Ségur du travail social. Ces ouvertures ont par ailleurs, plus marginalement, permis de couvrir les dépenses des opérations de mise à l'abri (OMA), notamment en Île-de-France.

L'instruction exigeait également le renforcement des dialogues de gestion, la refonte de l'ensemble des outils de suivi et de pilotage et l'engagement d'un plan de maîtrise des coûts.

La Dihal a mené avec volontarisme l'ensemble des chantiers permettant de constater dès l'année 2022 une rupture nette avec les anciens modes de gestion et un assainissement des pratiques budgétaires.

En effet, la Dihal a mis en place une gouvernance de contrôle de gestion permettant de réguler la dépense au plus juste, en fonction des besoins : elle tient deux fois par an des dialogues de gestion stratégiques avec les directions régionales au cours desquels elle concrétise la mise en œuvre de son objectif de tenir les enveloppes ; les échanges se structurent autour de cibles et trajectoires régionales d'hébergement pleinement assumées et font l'objet de comptes-rendus mensuels. Ces dialogues de gestion placent ainsi le pilotage du programme « *sous contrainte* » comme le souligne elle-même la Dihal.

Parallèlement, la Dihal assure un dialogue budgétaire continu avec les directions régionales avec un pilotage par tableau de bord permettant le suivi de la consommation des crédits à l'échelle des BOP et de leurs unités organisationnelles (UO) et permettant également le suivi de l'activité.

La Cour avait souligné en 2022 le besoin de rechercher des marges de progression en termes d'efficience de la dépense, notamment en mieux maîtrisant les coûts de l'hébergement d'urgence. La Cour n'avait pas manqué de constater en 2021 l'hétérogénéité des coûts d'hébergement tant au niveau des structures que des régions.

L'exigence de contrôle des coûts est systématiquement portée en dialogue de gestion. Les documents fournis à l'appui des dialogues de gestion régionaux en témoignent.

En outre, depuis la reprise du programme 177, la Dihal a engagé un travail d'analyse des coûts du parc d'hébergement, en particulier de caractérisation des inducteurs de coûts afin de dépasser l'analyse par coûts moyens. En effet, la décomposition des coûts apparaît nécessaire pour distinguer la part des coûts de structure de la part des dépenses liées à l'accompagnement qui sont la clé pour la réussite du logement d'abord. Ce travail est rendu complexe par les différentes typologies d'hébergement et la diversité de leurs modalités de fonctionnement et de financement. En outre, la Dihal souligne que « *la diversité des inducteurs de coûts et leurs intrications ne permet pas une approche uniforme et systématique mais commande une approche au cas par cas* ». Les travaux menés dans le cadre de la réforme de la tarification des CHRS permettent une exploitation des données comptables des établissements sous statut CHRS et centre d'hébergement d'urgence (CHU) : cela concourt à une meilleure connaissance des coûts et à l'amélioration de la cohérence entre les besoins des personnes sans abri, l'offre d'accompagnement et les financements alloués.

Enfin, la Dihal mobilise également des leviers structurels pour renforcer l'efficience de la politique publique dans la durée : investissement sur les systèmes d'information, réforme des Systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), réforme de la tarification, réflexions sur les pratiques d'achat parfois sous-optimales.

Les premiers résultats démontreraient une baisse des coûts unitaires par places. Cependant, ils ne font encore l'objet d'aucune enquête ou communication.

La Dihal précise néanmoins qu'entre 2021 et 2023 une économie de 5 à 10 % sur les coûts unitaires des 40 000 places créées lors de la crise Covid-19 a été assumée dans les hypothèses de budgétisation. Les données ci-dessous ont été communiquées par la Dihal :

Tableau n° 14 : évolution du coût unitaire par place à l'hôtel et en hébergement d'urgence entre la LFR 2021 et le PLF 2023, en Ile de France et en métropole hors Île-de-France

	IdF			Métropole hors IdF		
	LFR 2021	PLF 2023	Evolution	LFR 2021	PLF 2023	Evolution
Hôtel	21 €	19 €	-9,50%	27 €	25 €	-7,40%
HU	38 €	36 €	-5,30%	29 €	27 €	-6,90%

Source : Dihal

En outre, entre 2021 et 2022, le nombre moyen de places mobilisées à l'hôtel a diminué de 6 %, passant de 71 884 places à 67 783 places, conformément à l'objectif visant à réduire le recours aux nuitées hôtelières.

On constate également une baisse du coût journalier : celui-ci est calculé à partir de l'exécution annuelle (données issues de *Chorus*) afin d'éviter un décalage entre le nombre de places ouvertes au semestre et la dépense réalisée à la même période dans *Chorus*. Les données sont les suivantes :

Tableau n° 15 : montant des dépenses et nombre de nuitées hôtelières entre 2021 et 2022

Nuitées hôtelières	2021	2022
Montant dépenses	581 358 854 €	525 273 634 €
Nombre de places (nuitées/365 jours) **	71 981	67 783
Coût moyen journalier	22 €	21 €

* hors report de charges 2020 et hors dépenses d'accompagnement éventuelles

** moyenne journalière sur l'année

Source : Suivi mensuel du parc d'hébergement et suivi budgétaire basé sur *Chorus* – Dihal

Les changements de méthode et l'ensemble des dispositifs pilotés par la Dihal renforçant le pilotage sont des éléments essentiels du chantier sur l'efficacité.

Cependant, les travaux doivent se poursuivre afin d'améliorer la connaissance fine du nombre de places consommées par dispositif et le coût des structures pour gagner en performance.

Les données existantes sur le nombre de places du parc d'hébergement et le prix des places occupées sont disponibles au niveau départemental, par type de structure et à une fréquence mensuelle. Cependant, le besoin de retraitement des remontées d'informations n'a pas permis à la Cour de disposer de données précises en début d'année sur le sujet.

Les capacités financées

(Chiffres extraits du RAP 2022 communiqués en avril 2023)

Au 31 décembre 2022, le parc d'hébergement généraliste comptait 201 025 places réparties en :

- 48 483 places en CHRS ;
- 81 680 places en hébergement hors CHRS ;

- 67 213 places à l'hôtel ;
- 1 269 places en résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) ;
- 2 380 places autres (gymnases ou assimilés...), notamment mobilisées pour les périodes de grand froid en décembre.

A ce parc, s'ajoutent 2 083 places spécifiques pour les opérations de mise à l'abri en région francilienne ainsi que 605 places dédiées à la mise à l'abri des migrants dans le Calais.

S'agissant du parc en logement adapté, le nombre de places s'élève au 31 décembre 2022 à 74 050 places en intermédiation locative et 22 654 places en pensions de famille

La mise à disposition en temps réel et la consolidation des données existantes est un enjeu d'autant plus fort que le contexte actuel exige pour le responsable de programme de pouvoir mesurer l'impact financier de facteurs extérieurs pouvant conduire à des surcoûts (la reprise du tourisme international et la perspective des jeux olympiques et paralympiques qui renforce le pouvoir des hôteliers et la tension sur le marché, l'augmentation du coût des fluides, la prise en compte de l'inflation estimée en octobre 2022 à + 6,2 % par rapport à octobre 2021) afin qu'ils soient budgétés et ainsi absorbés par les structures au risque de se traduire par une dégradation importante de la qualité.

Le logement d'abord comme moyen de limiter les coûts d'hébergement

Avec la stratégie du Logement d'abord, l'État a fait du développement du logement adapté pour les personnes qui rencontrent des difficultés d'accès au logement ordinaire une priorité. Il s'agit de favoriser l'accès direct au logement sans passer par les dispositifs d'hébergement, et d'accélérer la sortie de l'hébergement vers le logement, en mobilisant un accompagnement adapté aux besoins des ménages et une gestion locative sociale.

Dans le cadre du plan Logement d'abord, l'offre est renforcée en particulier sur les dispositifs d'intermédiation locative et de pensions de famille. Les moyens engagés pour ces deux dispositifs ont été largement augmentés sur le quinquennat (+ 130 M€, soit + 79 % par rapport à l'exécution 2017).

8 900 places nouvelles ont été ouvertes en 2022 dans les dispositifs de logement adapté.

Concernant les pensions de famille, l'objectif était l'ouverture de 10 000 places entre 2017 et 2022. En 2022, 1 500 places ont été ouvertes. Cela porte le nombre de places pour l'ensemble des structures en fonctionnement à 22 654 à fin 2022, en hausse de 7 % par rapport à fin 2021 (21 121 places). Sur la période 2017-2022, 7 210 places ont été ouvertes, soit 72 % de l'objectif total du plan Logement d'abord.

Concernant les dispositifs d'intermédiation locative, l'objectif fixé dans le cadre du plan Logement d'abord était la création de 40 000 places entre 2018 et 2022. En 2022, 7 400 places ont été ouvertes. Sur la période 2018-2022, 40 088 places ont été ouvertes, soit 100 % de l'objectif total du plan Logement d'abord. L'intermédiation locative est un outil essentiel dans la politique du Logement d'abord.

Sur la durée du plan, plus de 47 000 places nouvelles en intermédiation locative et pensions de famille ont été ouvertes (94 % de l'objectif), ainsi que 2 220 places nouvelles dans le dispositif « Un chez-soi d'abord » (135 % de l'objectif).

A ces chiffres s'ajoutent 28 124 attributions de logements sociaux réalisées en 2022 en faveur de ménages sans domicile, soit +2% par rapport au résultat enregistré en 2021 et +48% par rapport à 2017. Sur la durée du plan, 122 300 attributions de logements sociaux ont été réalisées en faveur de ménages sans domicile (hébergés dans l'hébergement généraliste ou sans abri), soit +43 % par rapport à la période 2013-2017.

Ces résultats confirment la très bonne dynamique consécutive au plan de relance et témoignent d'un fort investissement de la part des services déconcentrés de l'État et des opérateurs. De manière globale, le plan Logement d'abord a permis à 440 000 personnes sans domicile d'accéder au logement (logement social, intermédiation locative, pension de famille) entre 2018 et 2022.

La Cour avait également attiré l'attention du responsable de programme sur la nécessité de mieux évaluer et mesurer les départs budgétaires sur le programme 177 en raison de l'accueil dans les structures d'hébergement généralistes des demandeurs d'asile et des étrangers en situation irrégulière ou à droits incomplets.

En effet, le programme est confronté à la problématique de la frontière avec le programme 303 piloté par le ministère de l'intérieur et gérant le premier accueil des réfugiés et demandeurs d'asile, dans un écosystème où les dispositifs d'accueil mobilisés sont proches ou identiques et les acteurs associatifs chargés de les gérer sont souvent les mêmes ou semblables.

Concernant les demandeurs d'asile, des enquêtes flash sont réalisées auprès des structures d'hébergement afin de connaître leur nombre au sein des structures généralistes. La dernière enquête a néanmoins été réalisée en juin 2020 : elle faisait état de 7 032 demandeurs d'asile et de 4 987 bénéficiaires de la protection internationale présents, soit près de 7 % de la totalité de places du parc d'hébergement.

Cette prise en charge alourdit les charges sur le budget du programme 177 d'autant que plus de la moitié des places d'hébergement sont occupées par des personnes en situation irrégulière ou à droit incomplet dans le parc d'hébergement généraliste, essentiellement à l'hôtel et dans l'hébergement d'urgence.

La connaissance des statuts administratifs des personnes présentes dans le parc d'hébergement s'est améliorée grâce à l'introduction d'un champ dans le système d'information du SIAO relatif à la situation administrative des personnes. Par ailleurs, un travail a été réalisé avec l'Île-de-France et les Hauts-de-France pour mieux comprendre le fonctionnement des places d'hébergement lié aux opérations de mise à l'abri, permettant ainsi de mieux appréhender la trajectoire des personnes concernées.

La Cour constate que la Dihal souhaite préserver une approche commune avec le responsable du programme 303 et un dialogue coopératif dans l'intérêt des publics accueillis : ainsi, la Dihal souligne que les déports seraient faibles et qu'elle ne souhaite pas s'engager sur une demande de remboursements des crédits correspondants au public accueilli sur ses structures d'hébergement généralistes.

Cela reste à vérifier. La Cour a noté que les travaux se poursuivent pour affiner la connaissance des statuts administratifs des personnes présentes dans le parc d'hébergement et que dans ce cadre une enquête statistique sur l'hébergement des personnes étrangères dans l'hébergement généraliste était envisagée sur l'année 2023. D'une manière générale des progrès sont encore à faire dans la remontée d'informations.

La Cour réaffirme le besoin de coordonner les résultats existants et d'objectiver les marges de progression possibles sur les dépenses.

B - L'accès au logement des déplacés d'Ukraine mis en place dans l'urgence

La guerre en Ukraine a entraîné de déplacement de millions d'Ukrainiens, dont plus de 100 000 sont arrivés en France. La Dihal a piloté le volet logement de la stratégie d'accueil de ces déplacés (phase en aval), tandis que le ministère de l'Intérieur a géré le premier accueil et l'hébergement d'urgence des ménages (phase en amont).

La mobilisation de la Dihal a donc consisté :

- à mettre en place des solutions d'intermédiation locative pour sécuriser les bailleurs comme les ménages accueillis, en mobilisant les associations agréées pour ces activités et les centres communaux d'action sociale (CCAS) ;
- à gérer l'arrivée massive de propositions d'hébergement chez des particuliers (dit « hébergement citoyen »), à mobiliser des associations pour l'accompagnement des ménages et la médiation avec les hébergeurs, et à piloter les orientations des ménages ukrainiens vers ces solutions de logement ou hébergement citoyen.

Le décret d'avance a ouvert 300 M€ de crédits sur le programme 303 - *Immigration et asile* (piloté par le ministère de l'intérieur et couvrant les frais d'hébergement collectif) et 100 M€ sur le programme 177 pour la couverture des coûts du volet logement de la stratégie d'accueil des déplacés d'Ukraine. L'ouverture de 100 M€ en décret d'avance a été réalisée lors à partir d'analyses partagées entre la DB et la Dihal, sur la base de prévisions initiales forcément sommaires en termes de flux de déplacés. Les estimations de consommation de crédits ont été recalées dès la fin du premier semestre 2022, et confirmées en CRG2.

Le programme 177 a eu vocation à prendre en charge les dépenses suivantes : les dépenses d'intermédiation collective pour les logements en location/sous-location et les contributions exceptionnelles à des paiements de loyer, les dépenses d'accompagnement social des personnes logées en hébergement gratuit ou dans le cadre d'un hébergement citoyen, les dépenses d'ingénierie des opérateurs départementaux.

De nombreuses associations ont été missionnées par les services de l'État dans le cadre de l'accueil des déplacés d'Ukraine, dont celles qui étaient financées pour l'accompagnement dans l'hébergement citoyen et celles qui ont permis d'assurer l'ingénierie ainsi que la mise en œuvre de l'intermédiation locative (IML).

La totalité des associations ont eu des conventions avec les services de l'État déconcentrés sur les crédits délégués par la Dihal dans le cadre du programme 177.

Dans le cadre de l'IML, le programme 177 finance les opérateurs d'intermédiation locative et locataires du logement, à un niveau de 2 200€ par place créée. Le ralentissement constaté en 2022 sur la création de places nouvelles en intermédiation locative s'explique par la mobilisation très forte des opérateurs d'IML (associations, agences immobilières sociales) sur le relogement des réfugiés. L'IML a, en effet, été l'un des instruments privilégiés, dans le parc privé ou social, et plus de 19 350 places ont été créées pour les ménages déplacés d'Ukraine.

L'État a également ouvert la possibilité, à titre exceptionnel, si les besoins en logements le justifient, d'un financement complémentaire pour le paiement du loyer, dans la limite d'un maximum de 200 € par logement et par mois.

Depuis la fin d'année, se sont ajoutés les crédits nécessaires au financement de l'aide mensuelle de 150 € aux ménages dans le cadre de l'hébergement citoyen qui accueillent ou ont accueilli en 2022 des réfugiés ukrainiens. Fin 2022, 11 000 personnes étaient hébergées au domicile de particuliers avec l'appui d'une association financée par l'État au titre de l'hébergement citoyen ».

La dotation ouverte par le décret d'avance n'a pas été intégralement exécutée en 2022. La dépense totale s'est élevée à 54,7 M€ en 2022 dont 28,2 M€ sur l'IML, 13,7 M€ sur l'accompagnement social (y compris des réfugiés en hébergement citoyen), 1,3 M€ en financements d'opérations de logements en modulaire et 14,2 M€ en mesures de soutien aux ménages accueillants versée par l'ASP, y compris les frais de gestion.

Cette exécution illustre la difficulté rencontrée par la Dihal à bien estimer le volume de réfugiés ukrainiens accueillis et leurs besoins. Une demande de report sur la gestion 2023 pour le solde de 34,4 M€ a été demandée afin de permettre la continuité du financement du dispositif.

Il est à noter que la loi de finances ne prévoit néanmoins aucun crédit pour financer les actions en faveur des publics ukrainiens accueillis, dans un contexte de prolongation du conflit en 2023. Ceci a conduit la Cour à interroger la sincérité budgétaire de la programmation dans son audit flash relatif à l'accueil et la prise en charge des réfugiés ukrainiens en France³³.

³³ Audit flash Cour des Comptes, février 2023 : projet de recommandation n°2 (Première ministre) : *Assurer la sincérité et la visibilité du financement budgétaire en faveur des réfugiés ukrainiens pour l'année 2023*.

C - La mise en œuvre de la revalorisation de la prime dite « Ségur » aux travailleurs sociaux

Le 18 février 2022, le Premier ministre a réuni les acteurs des métiers de l'accompagnement social et médico-social dans l'objectif de trouver ensemble des réponses aux enjeux rencontrés par les employeurs de ces secteurs sur le plan des ressources humaines. À l'issue de cette conférence, le gouvernement et les départements de France se sont engagés sur une série de mesures visant à renforcer l'attractivité des métiers et à améliorer les conditions de leur exercice. Parmi ces mesures, le Premier ministre a annoncé une revalorisation salariale des métiers de la filière socio-éducative des secteurs sanitaire, médico-social et social.

Cette revalorisation prend la forme d'une augmentation des rémunérations des personnels concernés (professionnels socio-éducatifs des établissements et services médico-sociaux et sociaux et autres structures éligibles) à hauteur de 183 € nets mensuels, dues à compter du 1er avril 2022.

L'État a compensé le coût de cette mesure pour les employeurs du secteur Accueil-Hébergement-Insertion (AHI). Pour ce secteur, une enquête a été réalisée auprès des employeurs, permettant d'identifier environ 28 000 ETP éligibles à la revalorisation Ségur, soit une dépense de 104,3 M€ en 2022 (148 M€ en année pleine). La totalité des crédits ont été consommés au 31 décembre 2022.

La mise en œuvre de cette mesure a fortement mobilisé les services déconcentrés de l'État sur le second semestre 2022 (contrôle des déclarations des employeurs, versement de la compensation à chaque employeur avec avenant à chaque convention existante).

La ligne de l'action 12 et plus particulièrement celle concernant le Logement adapté a de fait enregistré une hausse de plus de 103,6 M€ en 2022 (518,8 M€ en exécution 2022 contre 415,2 M€ en exécution 2021) dont une partie s'explique par la revalorisation Ségur.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *(Recommandation nouvelle) : en application du principe de spécialité budgétaire, mettre fin à l'imputation sur le Fnadt de dépenses sans lien avec l'aménagement du territoire (DB, DGCL) ;*
 5. *(Recommandation reformulée) : finaliser l'exécution budgétaire des dernières opérations du PEI Corse et parvenir à l'apurement total des restes à payer d'ici 2026 (Dmat) ;*
 6. *(Recommandation renouvelée) : poursuivre la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense sur l'action consacrée à l'hébergement d'urgence et au logement adapté (Dihal).*
-

Chapitre III

Moyens consacrés par l'état à la politique de cohésion des territoires

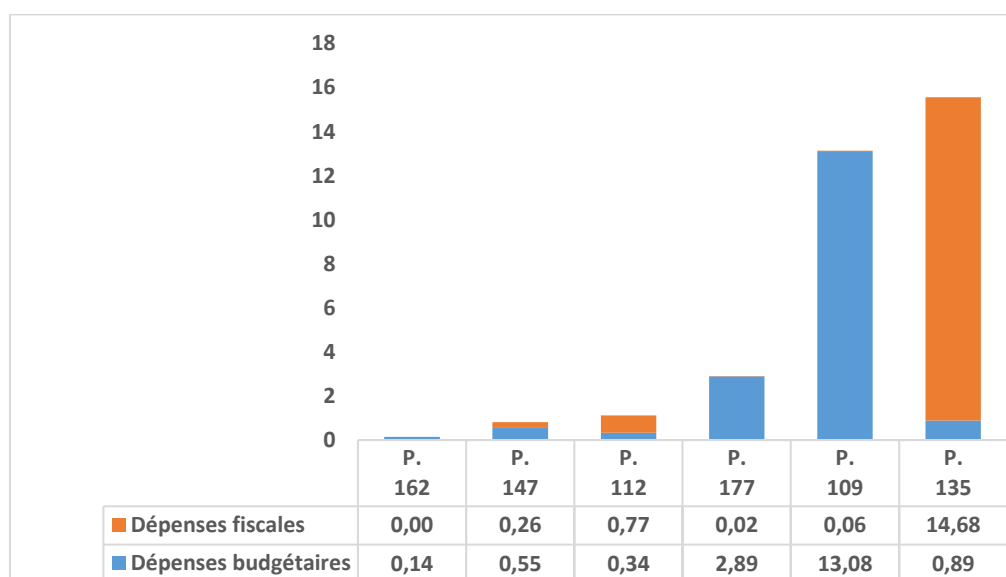
I - Les dépenses fiscales

Avec 86 dépenses fiscales rattachées à titre principal, la mission *Cohésion des territoires* est, parmi les missions du budget général, celle comportant le plus grand nombre de dépenses fiscales et la seconde en termes de montants. En consentant à des dépenses fiscales, l'État renonce chaque année à une part significative de recettes, qui a atteint en 2022 pour les programmes de la mission un montant estimé de 15,8 Md€.

A - Des dépenses fiscales toujours nombreuses et coûteuses

En 2022, la mission comporte 86 dépenses fiscales à titre principal (85 en 2021, 84 en 2020 et en 2019) pour un montant prévisionnel de 15,8 Md€ (15,5 Md€ en 2021) soit 17 % de leur montant total qui devrait s'élever en 2022 à 94,2 Md€³⁴. Pour 2023, le PLF 2023 prévoit également 81 dépenses fiscales rattachées à titre principal dont le coût est évalué à 15,9 Md€. Il est à noter d'importants écarts de chiffrages comme par exemple pour l'exécution 2021 les prévisions faites en 2021 à 14,6 Md€, en 2022 à 14,2 Md€ et une exécution pour 2021 à 15,6 Md€ en 2023.

³⁴ 465 dépenses fiscales dont le cout prévisionnel est de 94,2 Md€.

Graphique n° 7 : dépenses budgétaires et fiscales par programme (Md€)

Source : Cour des comptes

Après une stabilisation du coût total des dépenses fiscales de la mission à hauteur de 14 Md€ depuis 2016, ce montant progresse depuis 2021 à plus de 15 Md€ en 2022 pour un coût prévisionnel approchant les 16 Md€ en 2023.

Sur la base des montants prévisionnels pour 2022 et 2023 dans le Tome 2 des *Voies et Moyens* annexé au PLF pour 2023 avec application de la méthode de reconduction du dernier coût connu en cas de prévision non chiffrée, les dépenses fiscales de la mission sont essentiellement constituées par celle du programme 135, qui compte 50 dépenses fiscales, soit 93 % du montant total de la mission. Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses sont portées par le programme 135 pour un montant prévisionnel 2022 de 13,7 Md€, soit 87 % du montant total des dépenses fiscales de la mission. Elles reposent principalement sur les taux réduits de TVA et des réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés liées aux dispositifs « Pinel », « Duflot » et « Scellier ».

Tableau n° 16 : les dix dépenses fiscales les plus couteuses de la mission *Cohésion des territoires* (en M€)

Numéro	Programme	Catégorie d'impôt		Réalisation 2018	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Réalisation 2021	Prévision 2022	Prévision 2023
730213	135	TVA	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien	3 300	3 390	3 330	3 990	4 330	4 540
730223	135	TVA	Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation	1 150	1 235	1 310	1 760	1 910	2 000
130201	135	IR	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 840	1 650	1 700	1 700	1 700	1 700
110261	135	IR	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs DUFLLOT et PINEL)	555	745	966	1 117	1 378	1 516
730216	135	TVA	Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social (PLAI), (PLUS) ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	1 460	1 160	1 035	1 135	1 135	1 135
730210	135	TVA	Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social	950	1 190	885	990	990	990
210313	135	IR et IS	Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	899	1 062	1 135	1 107	878	779
300102	135	IS	Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction	1 250	1 145	960	1 075	860	800
220104	112	IR et IS	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les ZRR	144	178	223	236	294	294
110251	135	IR	Réduction d'impôt sur le revenu : Dispositif SCELLIER	748	690	551	360	264	200
			TOTAL		12 445	12 095	13 470	13 739	13 954

Source : Cour des comptes d'après les données Voies et moyens Tome II annexés aux PLF 2020 à 2023 (En M€)

B - Les dispositifs fiscaux ayant fait l'objet de suppressions ou de modifications en 2022

Les dépenses fiscales de la mission portent un grand nombre de dispositifs d'exonération de taxe, de taux réduit, de crédits d'impôt et de réductions d'impôt relatifs à l'habitat et au logement dont les contours sont instables. Selon les informations disponibles, en 2022 (soit entre les PLF 2022 et 2023), trois dépenses fiscales se sont éteintes et deux dépenses fiscales ont été créées soit plus qu'en 2021 ou quatre dépenses fiscales s'étaient éteintes et une nouvelle dépense avait été créée.

Trois dépenses fiscales se sont éteintes³⁵ :

- la dépense fiscale n° 070203, relative au dégrèvement de TH en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme Anru ;
- la dépense fiscale n° 220101, relative à l'exonération d'impôt sur les revenus (IR) et d'impôt sur les sociétés (IS) plafonnée à 61 000 € de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine ;
- la dépense fiscale n° 520125, relative à l'exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit, sous conditions, des donations entre vifs réalisées en pleine propriété

³⁵ Dernière incidence budgétaire en 2020

d'immeubles neufs à usage d'habitation, pour lesquels un permis de construire a été obtenu entre le 1er septembre 2014 et le 31 décembre 2016, constatées par un acte authentique signé au plus tard dans les trois ans suivant l'obtention du permis, dans la limite d'un plafond variable en fonction du lien de parenté et d'un plafond global de 100 000 € par donateur.

Deux dépenses fiscales ont été créées par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 :

- la dépense fiscale n° 110269³⁶, relative à la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des logements donnés en location dans le cadre d'une convention Anah (dispositif Loc'Avantages) ;
- la dépense fiscale n° 320147³⁷, relative à la créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels qui détiennent des logements locatifs intermédiaires.
- Ces dépenses fiscales nouvelles n'ont pas eu encore d'incidence budgétaire en 2022.

Pas moins de 25 modifications ont été votées en loi de finances pour 2022 et une modification la loi 3DS³⁸, il s'agit des dépenses fiscales³⁹ dont le détail figure en annexe.

La Cour renouvelle donc sa recommandation⁴⁰ de programmer la suppression des dépenses fiscales en matière de logement dont l'efficacité et l'efficience n'ont pas été démontrées. À défaut d'une suppression, une évaluation sérieuse permettrait au Parlement de se prononcer sur les mesures fiscales sensibles à de nombreux égards et, en l'absence d'évaluation, de proposer la suppression des mesures non chiffrées ou d'un montant non significatif.

C - Des dépenses fiscales non bornées dans le temps et au chiffrage peu fiable

1 - Plus de 2,7 Md€ de dépenses fiscales au chiffrage peu fiable

Pour chaque dépense fiscale chiffrée, la fiabilité de l'estimation est précisée depuis le PLF pour 2006. Cette indication concerne le coût de la première année chiffrée. Elle peut être « très bonne » ou « bonne ». Le chiffrage peut également constituer un simple « ordre de grandeur ». Le tableau ci-dessous précise le nombre de dépenses fiscales de la mission dont la fiabilité des chiffrages est « ordre de grandeur ». Dans cette catégorie de chiffrage la plus dégradée, il y a 22 dépenses fiscales pour un montant estimé de 2,7 Md€ concernant majoritairement le programme 135.

³⁶ Article 67 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

³⁷ Article 81 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

³⁸ Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

³⁹ Les dépenses fiscales n° 530207, 730216, 730222, 130218, 040101, 090101, 220104, 040109, 050106, 050110, 090109, 040112, 050112, 090113, 230609, 090111, 220102, 230602, 230606, 110250, 110265, 050102, 210321, 210313, 110261 et 150118.

⁴⁰ Recommandation n° 2, Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mars 2019.

Tableau n° 17 : dépenses fiscales avec l'indice de fiabilité « Ordre de grandeur »

Numéro	Programme	Catégorie d'impôt	Fiabilité	Méthode de chiffrage	Prévision 2022 (M€)
120201	109	IR	Ordre de grandeur	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales	56
730306	112	TVA	Ordre de grandeur		250
520112	112	Droits d'enregistrement et de timbre	Ordre de grandeur		20
720201	112	TVA	Ordre de grandeur		4
150119	135	IR	Ordre de grandeur		ε
550102	135	Droits d'enregistrement et de timbre	Ordre de grandeur		ε
730216	135	TVA	Ordre de grandeur		1 135
730210	135	TVA	Ordre de grandeur		990
150120	135	IR	Ordre de grandeur	Simulation	55
130215	135	IR	Ordre de grandeur		50
130203	135	IR	Ordre de grandeur		30
130204	135	IR	Ordre de grandeur		30
130208	135	IR	Ordre de grandeur		30
130214	135	IR	Ordre de grandeur		30
150114	135	IR	Ordre de grandeur		20
150118	135	IR	Ordre de grandeur	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales	10
530207	135	Droits d'enregistrement et de timbre	Ordre de grandeur	Simulation	6
130211	135	IR	Ordre de grandeur	Simulation	5
180309	135	IR	Ordre de grandeur	Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales	3
130217	135	IR	Ordre de grandeur	Simulation	2
130209	135	IR	Ordre de grandeur		1
120203	177	IR	Ordre de grandeur	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales	24
TOTAL					2 751

Source : Cour des comptes d'après les données Voies et moyens Tome II PLF 2023 (En M€)

Légende : " ε " montant inférieur à 0,5 M€.

La direction de la législation fiscale (DLF)⁴¹ précise que si dans certains cas le coût d'une grande partie des dépenses fiscales peut être simulé ou reconstitué à partir de données issues des déclarations fiscales, pour d'autres, l'administration fiscale ne dispose pas de données, ou seulement de données permettant seulement de fournir un ordre de grandeur du coût. Dans ce cas, en l'absence d'obligations déclaratives, la DLF sollicite les autres administrations pour reconstituer les coûts à partir de données autres que fiscales lorsque ces dernières sont disponibles et suffisamment fiables. Lorsqu'aucune donnée disponible ne permet de procéder à une estimation ou à une simulation du coût de la dépense ou lorsque la fiabilité de ces données

⁴¹ Direction chargée de l'estimation du coût des dépenses fiscales en association avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale du Trésor (DG Trésor), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et les ministères responsables des programmes auxquels sont rattachées les dépenses fiscales.

est insuffisante pour y procéder, le coût de la dépense fiscale est indiqué comme « non chiffrable ». Pour la mission, 17 dépenses fiscales sont « non chiffrables » (cf. tableau ci-après).

Pour disposer de données fiables à partir des seules liasses fiscales et améliorer le suivi des dépenses fiscales, il pourrait être prévu de manière systématique, à chaque création de dépense fiscale, la création d'une obligation déclarative. Cependant, la DLF précise que l'instauration d'obligations déclaratives supplémentaires ne serait pas sans coût pour l'administration fiscale, ferait peser une charge supplémentaire sur les usagers bénéficiaires, et rendrait le système fiscal plus complexe dans son ensemble. Cet alourdissement des obligations déclaratives pour les bénéficiaires de dépenses fiscales irait à l'encontre des mesures prises depuis plusieurs années pour simplifier les modalités de déclaration de l'impôt.

De plus, la DLF indique à la Cour privilégier d'une part la « certitude » d'un chiffrage en N+2, à la transparence de chiffres provisoires non assurés en N et N+1 et d'autre part, la simplification des modalités de déclaration de l'impôt au détriment d'une meilleure connaissance des impacts financiers des dépenses fiscales. Ces explications ne sont pas recevables pour des dépenses dont la fiabilité d'évaluation sont mentionnées comme étant de « l'ordre de grandeur ». Elle ne saurait être invoquée compte tenu des nombreuses approximations d'évaluation constatées parmi les autres dépenses fiscales en faveur du logement. Le caractère « ordre de grandeur » et « non chiffrable » apportent une forte volatilité du chiffrage qui nuit à la fiabilité et la sincérité des dépenses fiscales.

Dans sa communication précitée à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour avait recommandé d'« *améliorer la présentation des documents budgétaires annexés au PLF traitant de dépenses fiscales en faveur du logement pour les rendre plus lisibles, complets et à jour, en précisant les méthodologies de chiffrage utilisées et actualiser leurs contenus sur la base des évaluations qui ont été produites* »⁴².

⁴² Recommandation n°3, Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mars 2019.

Tableau n° 18 : dépenses fiscales « non chiffrables »

Numéro	Programme	Catégorie d'impôt	Création	Dernière modification	Fin du fait générateur	Fin d'incidence budgétaire
520123	112	Droits d'enregistrement et de timbre	2013	2013	Non borné	Non borné
520126	112	Droits d'enregistrement et de timbre	2014	2017	2027	2028
520402	112	Droits d'enregistrement et de timbre	2013	2013	Non borné	Non borné
520403	112	Droits d'enregistrement et de timbre	2014	2014	Non borné	Non borné
530206	112	Droits d'enregistrement et de timbre	1995	2008	Non borné	Non borné
550104	112	Droits d'enregistrement et de timbre	2017	2017	2027	2028
130101	135	IR	2016	2016	Non borné	Non borné
150209	135	IR	2017	2017	2022	2023
150210	135	IR	2020		2025	2026
150406	135	IR	2011	2020	2022	2023
180102	135	IR	1952	2019	2023	2024
230101	135	IR et IS	1953	1959	Non borné	Non borné
520107	135	Droits d'enregistrement et de timbre	1993	2000	1996	Non borné
530101	135	Droits d'enregistrement et de timbre	1963	2014	Non borné	Non borné
530202	135	Droits d'enregistrement et de timbre	1982	1996	Non borné	Non borné
570202	135	Droits d'enregistrement et de timbre	1963	2006	Non borné	Non borné

Source : Cour des comptes d'après les données Voies et moyens Tome II PLF 2023 (En M€)

2 - Près de 12 Md€ de dépenses fiscales non bornées dans le temps

Un autre point de fragilité des dépenses fiscales est l'absence de bornage dans le temps malgré les dispositions de la loi de programmation des finances publiques, les articles 29 et 136 de la loi de finances pour 2020 qui visaient à accentuer l'effort de rationalisation des dépenses fiscales, notamment en établissant le bornage dans le temps de certaines d'entre elles afin d'en favoriser l'évaluation. En effet, 33 dépenses fiscales de la mission n'ont pas de date de fin du fait générateur et 37 de fin d'incidence budgétaire, pour un montant prévisionnel de 11,9 Md€.

Tableau n° 19 : dépenses fiscales « non bornées » dans le temps

Numéro	Programme	Catégorie d'impôt	Année création	Dernière modification	Fin du fait générateur	Fin d'incidence budgétaire	Prévision 2022 (M€)
120201	109	IR	1971	1988	Non borné	Non borné	56
520123	112	Droits d'enregistrement et de timbre	2013	2013	Non borné	Non borné	nc
520402	112		2013	2013	Non borné	Non borné	nc
520403	112		2014	2014	Non borné	Non borné	nc
530206	112		1995	2008	Non borné	Non borné	nc
730306	112	TVA	1967	2011	Non borné	Non borné	250
90104	112	Impôts locaux	2009	2009	Non borné	Non borné	7
720201	112	TVA	1978	1995	Non borné	Non borné	4
230303	112	IR et IS	1979	2002	2006	Non borné	1
550102	135	Droits d'enregistrement et de timbre	1996	2011	Non borné	Non borné	ε
130101	135	IR	2016	2016	Non borné	Non borné	nc
230101	135	IR et IS	1953	1959	Non borné	Non borné	nc
520107	135	Droits d'enregistrement et de timbre	1993	2000	1996	Non borné	nc
530101	135		1963	2014	Non borné	Non borné	nc
530202	135		1982	1996	Non borné	Non borné	nc
570202	135		1963	2006	Non borné	Non borné	nc
110269	135	IR	2021		2024	Non borné	-
320147	135	IS	2021		Non borné	Non borné	-
730213	135	TVA	1999	2013	Non borné	Non borné	4 330
730223	135		2013	2013	Non borné	Non borné	1 910
130201	135	IR	1989	2008	Non borné	Non borné	1 700
730216	135	TVA	2006	2021	Non borné	Non borné	1 135
730210	135		1998	2020	Non borné	Non borné	990
300102	135	IS	2003	2016	Non borné	Non borné	860
120508	135	IR	2006	2019	Non borné	Non borné	200
730222	135	TVA	2013	2021	Non borné	Non borné	160
70201	135	Impôts locaux	1998	2020	Non borné	Non borné	89
150120	135	IR	2011	2011	Non borné	Non borné	55
50102	135	Impôts locaux	1936	2021	Non borné	Non borné	41
130218	135	IR	2016	2021	2022	Non borné	25
150114	135	IR	2003	2014	Non borné	Non borné	20
300110	135	IS	2005	2005	Non borné	Non borné	9
530207	135	Droits d'enregistrement et de timbre	1948	2021	Non borné	Non borné	6
180309	135	IR	1981	2019	Non borné	Non borné	3
130217	135		2008	2008	Non borné	Non borné	2
110266	147		2019	2021	Non borné	Non borné	8
120203	177		1939	2016	Non borné	Non borné	24
						TOTAL	11 885

Source : Cour des comptes d'après les données Voies et moyens Tome II PLF 2023 (En M€)

Légende : " - " (tiret) aucun effet budgétaire, " ε " montant inférieur à 0,5 M€, " nc " montant non calculé

La DLF précise que le bornage dans le temps des dépenses fiscales avait pour principal objectif de permettre au Gouvernement d'établir pour la période 2020-2023 un programme d'évaluation des dépenses fiscales, en assurant que ces évaluations interviennent en temps utile afin de permettre au Parlement de se prononcer sur l'opportunité de proroger les dispositifs arrivant à échéance. Cette limite temporelle inciterait à évaluer ces dépenses *a minima* à échéance pour proposer leur renouvellement au Parlement.

Dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour avait recommandé de « *borner dans le temps les dépenses fiscales en faveur du logement, soumettre leur renouvellement à évaluation et proposer la fixation d'une échéance à toutes celles actuellement non bornées (DHUP, DLF)* »⁴³.

⁴³ Recommandation n° 5, Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mars 2019.

D - Des efforts d'évaluation des dépenses fiscales à poursuivre

L'élaboration du programme d'évaluation des dépenses fiscales est inscrite dans le cadre des dispositions du II de l'article 20 de la LPFP 2018-2022 et notamment dans le processus des conférences fiscales organisées chaque année entre la direction de la législation fiscale, la direction du budget, la direction générale du Trésor et les ministères porteurs de dépenses fiscales. Ce programme d'évaluation des dépenses fiscales pour la période comprise entre 2020 et 2023, tel qu'il ressort de l'évaluation préalable de l'article 29 de loi de finances pour 2020 concerne 69 dépenses fiscales dont 28 sont rattachées à la mission (tableau ci-dessous).

Avec le concours de la DLF et de la DB, que ce soit lors des conférences fiscales ou lors du projet de loi de finances, la DHUP participe à l'évaluation des dépenses fiscales des programmes dont elle a la charge et s'attache à porter des propositions d'évolution en cohérence avec les objectifs de la politique du logement. Elle analyse chaque année l'évolution des dépenses fiscales relatives au logement dans le projet annuel de performances du programme 135. Ce rapport, dit « Jaune Logement⁴⁴ », recense le coût de 12 dépenses fiscales⁴⁵ du programme et les analyse au regard des trois grands objectifs qu'elles poursuivent (inciter à l'amélioration de l'habitat, favoriser le développement de l'offre de logements, soutenir le secteur du logement social). La DHUP s'appuie sur les recommandations des rapports d'évaluation pour faire évoluer les dispositifs afin de les rendre plus efficaces. À ce titre, la réduction d'impôt Pinel a fait l'objet de deux missions conjointes successives de l'IGF et du CGEDD⁴⁶ et les constats ont conduit à des ajustements du dispositif en loi de finances pour 2021, qui prévoit sa prorogation jusqu'en fin 2024 accompagnée de la baisse progressive des taux de réduction d'impôt en 2023 et 2024. Le dispositif est toutefois maintenu inchangé jusqu'en 2024 pour les logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou qui satisfont des normes environnementales exemplaires.

Un rapport sur l'implication accrue des investisseurs institutionnels dans le financement du logement locatif intermédiaire a été remis au Parlement en avril 2021 a conduit à l'article 81 de loi de finances pour 2022 qui substitue à l'exonération de 20 ans de taxe foncière dont bénéficient les logements locatifs intermédiaires détenus par des investisseurs institutionnels une créance à l'IS d'égale montant et pour la même durée.

Une évaluation⁴⁷ concernant le prêt à taux zéro a conduit en loi de finances pour 2021, à sa prolongation a été assortie de la contemporanéisation des revenus pris en compte pour

⁴⁴ « Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements »

⁴⁵ Dépenses fiscales n° 730213 « TVA au taux réduit de 10 % pour les travaux entrepris sur des logements de plus de 2 ans », n°130201 « déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses de réparation, amélioration », n° 210321 « L'éco prêt à taux zéro (éco PTZ) en faveur des travaux de rénovation énergétique », n° 730223 « TVA au taux réduit de 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique », n° 110261 « L'investissement locatif intermédiaire Pinel », n° 130218 « soutien à l'offre locative du parc existant Louer abordable », n° 110269 « dispositif Loc'avantages », n° 210313 « L'accession à la propriété : le prêt à taux zéro », n° 110250 « développement de l'offre en résidences avec services Censi-Bouvard », n° 110265 « L'investissement locatif intermédiaire Denormandie dans l'ancien », n° 730210 « Taux réduit de TVA de 10% », n° 730216 « taux réduit de TVA à 5,5% », n° 300102 « Exonération d'impôt sur les sociétés ».

⁴⁶ En novembre 2019 (Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel) et juillet 2020 (Propositions sur l'évolution du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel)

⁴⁷ Mission conjointe IGF-CGEDD d'octobre 2019

l'éligibilité au dispositif dont la mise en œuvre de la mesure, prévue initialement au 1^{er} janvier 2022, a été reportée à 2023 par la loi de finances initiale pour 2022.

La non prorogation par le Parlement au-delà du 31 décembre 2022 du dispositif Censi-Bouvard

Le dispositif Censi-Bouvard, codifié à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts (CGI), a été institué par la loi de finances pour 2009. Ce dispositif consiste en une réduction d'impôt sur le revenu au bénéfice des seules personnes physiques, à l'exclusion des sociétés civiles de placement immobilier.

Depuis sa création, le dispositif a été prorogé à quatre reprises et a fait l'objet de deux rapports d'évaluation : l'un en 2015, conformément à l'article 22 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 prévoyant la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation, et l'autre en 2018, conformément à l'article 78 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017. Les dispositions de l'article 74 de la loi de finances pour 2022 ont prorogé pour la dernière fois le dispositif jusqu'au 31 décembre 2022 et demandent au Gouvernement un rapport d'évaluation qui a été remis à l'été 2022⁴⁸.

La mission IGF et CGEDD a conclu que le dispositif Censi-Bouvard comportait des défauts majeurs. Une inadaptation de son périmètre (application à des établissements dont le fonctionnement est incompatible avec le régime de copropriété comme les résidences autonomie), une incitation pour les investisseurs particuliers, qui ne sont pas nécessairement des investisseurs avisés, à réaliser des investissements plus risqués qu'en apparence, et cette réduction d'impôt Censi-Bouvard ne semble pas nécessaire puisque l'investissement des particuliers bénéficie déjà du régime favorable de la location meublée non professionnelle.

Depuis sa création, le Censi-Bouvard a bénéficié à environ 85 000 logements pour un coût cumulé de 1,5 Md€, soit environ 18 000 € par logement.

Néanmoins, la suppression du dispositif Censi-Bouvard à compter du 1^{er} janvier 2023 ne mettra pas un terme immédiat à la dépense fiscale puisque les investissements réalisés en 2022 donneront droit à une réduction d'impôt jusqu'en 2031 au minimum.

⁴⁸https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2022/2021-M-073-03_Rapport_Censi-Bouvard.pdf

Tableau n° 20 : programme d'évaluation des dépenses fiscales 2020-2023 mission Cohésion des territoires

Programme d'évaluation des dépenses fiscales 2020-2023		
Année d'évaluation	Évaluations à conduire	Dépenses fiscales concernées
2020	Dépenses fiscales actuellement bornées dans le temps :	
	1/ Régimes zonés fiscaux : zones de revitalisation rurale (ZRR), zones franches urbaines de troisième génération (ZFU), zones d'aide à finalité régionale (ZAFR), bassins d'emploi à redynamiser (BER), bassins urbains à dynamiser (BUD), zones de développement prioritaire (ZDP), quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).	220102, 220104, 230602, 230606, 230609, 040101, 040112, 050106, 050112, 090101, 090111, 090113
	2/ Crédit d'impôt pour l'investissement en Corse (CIIC).	210305
	5/ Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	110236
2021	7/ Dispositifs en faveur du logement à usage d'habitation : exonération des plus-values immobilières en vue de leur cession à des organismes chargés du logement social ; exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation ; imposition au taux réduit de 19% des plus-values de cession sous réserve de transformation en locaux d'habitation	150119, 150406,
	Dépenses fiscales actuellement bornées dans le temps :	
	1/ Évaluation des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif : Pinel, Denormandie et "Censi-Bouvard"	110250, 110261, 110265
	2/ Évaluation des crédits d'impôt PTZ+ et éco-PTZ	210313, 210321
2022	Dépenses fiscales actuellement bornées dans le temps :	
	2/ Régimes fiscaux zonés : exonérations d'impôts locaux dans les QPV	040109, 050110, 090109
	Dépenses fiscales actuellement non bornées dans le temps :	
2023	11/Taux réduits de TVA (5,5% et 10%) pour le logement social (opérations de construction et livraisons) les logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville	730210, 730222, 730216
	Dépenses fiscales actuellement non bornées dans le temps :	
2023	4/ Taux à 5,5% sur les travaux de rénovation énergétique	730223

Source : Cour des comptes d'après les réponses transmises par la DLF

La DLF précise que les rapports d'évaluation prévus en 2023 et non encore remis à ce jour sont les suivants :

- un rapport d'évaluation de la dépense n° 210321, relative au crédit d'impôt « Eco prêt à taux zéro »⁴⁹ et l'expérimentation en Île-de-France et dans les Hauts-de-France de l'éligibilité des sociétés de tiers financement dont la date limite de remise du rapport est au 30 septembre 2023 ;
- un rapport d'évaluation de la dépense n° 110261, relative aux réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs « Duflot » et « Pinel »), et concernant l'expérimentation en Bretagne de l'application du dispositif Pinel à des communes ou parties de communes qui se caractérisent par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants, est prévu par l'article

⁴⁹ Articles 244 quater U, 199 ter S, 220 Z et 223 O (1 - y) du CGI

164 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et doit être remis au plus tard le 30 septembre 2024 ;

- un rapport d'évaluation de la dépense fiscale n°730222⁵⁰, relative aux taux de 10% de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association Foncière Logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité, est prévu par l'article 32 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, et doit être remis au plus tard le 30 septembre 2025 ;
- un rapport d'évaluation de la dépense fiscale n° 110269⁵¹ relatif au dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements donnés en location dans le cadre d'une convention Anah (réduction d'impôt « Wargon »), venant en remplacement de la dépense fiscale n° 130218, relative à la déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention Anah (dispositif « Cosse »), est prévu par l'article 67 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, et doit être remis au plus tard le 30 septembre 2024 ;
- un rapport d'évaluation de la dépense fiscale n° 110265⁵², relative à la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (dispositif « Denormandie »), est prévu par l'article 75 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, et devait être remis au plus tard le 30 septembre 2022 qui fait l'objet de la programmation de l'IGF en 2023.

L'article 25 de la loi organique n° 2021-1836 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoit que le Tome II des *Voies et moyens* relatif aux dépenses fiscales comportera chaque année la liste des dépenses fiscales qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année. À compter du PLF 2023, cette information permettra à la Cour et au Parlement d'avoir connaissance de façon anticipée des évaluations menées sur les dépenses fiscales et d'améliorer l'information relative aux dépenses fiscales.

La DLF indique par ailleurs être « (...) favorable, par principe, à l'évaluation régulière des dépenses fiscales et aux mesures permettant d'en maîtriser le coût, notamment en supprimant les dépenses dont l'efficacité et l'efficience sont insuffisantes. [La DLF] tient toutefois à rappeler que la mission d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales relève avant tout de la responsabilité du ministère responsable de programme auquel elles sont rattachées ».

Elle rappelle également que « même si elle est en mesure de proposer la suppression ou la modification des dispositifs dont l'efficacité ou l'efficience apparaissent insuffisantes, seul le Parlement peut en décider la création, la modification ou la suppression ». Par conséquent, afin de permettre au Parlement de se prononcer sur les dispositifs arrivant à échéance, il est nécessaire de l'associer à la définition de la méthode d'évaluation des dispositifs fiscaux prévus par la loi.

⁵⁰ Articles 278 sexies (II - C) et 279-0 bis A du CGI

⁵¹ Article 199 tricies du CGI

⁵² Article 199 novovicies du CGI (5° du B du I)

Cette dernière affirmation mériterait que la dynamique des conférences fiscales - non encore suffisamment installée - s'enrichisse des travaux entre les directions financières (DB, DLF et DGFIP) et les directions métiers des responsables de programmes concernés. En effet, comme la Cour a pu le constater, plusieurs responsables des programmes de la mission attendent que la DLF joue un rôle moteur en la matière. Ces responsables de programme soulignent notamment leur défaut d'expertise et d'outils permettant de procéder à une évaluation rigoureuse, et le besoin d'une implication particulière de la direction métier de la DGFIP en cohérence, au demeurant, avec son positionnement dans les conférences fiscales et l'impulsion donnée en matière de programme d'évaluation.

Les conférences fiscales, un outil au caractère stratégique et décisionnaire à confirmer

Afin de renforcer leur suivi, des conférences fiscales ont été instaurées en 2013. Chaque année, elles rassemblent les responsables des programmes et les représentants de la direction de la législation fiscale et de la direction du budget. La conférence fiscale de la mission ne réunit pas l'ensemble des responsables des programmes puisque la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) n'est pas présente. En effet, la Dihal comme avant elle la DGCS responsable du programme 177 demande la suppression du rattachement de la dépense fiscale n° 120203⁵³ au programme 177.

Ces conférences devaient permettre de mieux maîtriser le coût des dépenses fiscales et d'assurer une meilleure cohérence entre dépenses budgétaires et fiscales sous le pilotage de chaque responsable de programme. Elles devaient également, dans une logique de rationalisation, conduire à la fusion, voire à la suppression de certaines dépenses fiscales en s'appuyant sur les circulaires de 2017 qui rappellent aux ministères les objectifs principaux des conférences fiscales⁵⁴ et qui prévoient que « *toute mesure qui n'aura pas été discutée en conférences fiscales ni portée à la connaissance de la direction de la législation fiscale (...) avant la phase d'arbitrage ne pourra être inscrite dans les lois financières de l'année* »⁵⁵.

Il ressort de l'examen de ces comptes rendus que les conférences fiscales ne s'appuient pas sur une stratégie d'évaluation dans le domaine du logement. Elles souffrent également d'une absence de documentation et d'une fragilité du chiffrage des mesures proposées. De même, l'absence de mise en commun des informations dont pourraient disposer les administrations et de données élémentaires fiables ne permettent ni d'étayer suffisamment les propositions présentées dans le projet de loi de finances, ni de dépasser les positions de principe.

Les conférences n'ont ainsi visiblement pas encore atteint la maturité nécessaire pour répondre aux objectifs fixés par les instructions du Premier ministre et doivent encore évoluer pour devenir un instrument de préparation de la rationalisation des dépenses fiscales. Ces divergences dans les attentes des différents acteurs de la mission rendent nécessaire une clarification des responsabilités et une collaboration plus étroite entre les différentes

⁵³ Exonération des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance

⁵⁴ Circulaire du 11 avril 2017 du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics relative aux dépenses fiscales.

⁵⁵ Circulaire du 17 juillet 2017 du Premier ministre.

administrations impliquées. Cette action, déjà souhaitée par la Cour, est urgente, au regard du montant des dépenses fiscales rattachées à la mission.

Malgré les progrès relevés depuis plusieurs années, le bilan reste limité. L'accumulation de dépenses fiscales nombreuses et diverses, parfois anciennes et souvent prorogées, ne permet pas d'identifier a posteriori la cohérence des choix opérés dans la conduite de la politique publique du logement. Le rythme soutenu de leur création conduit à une sédimentation de mesures. Il est difficile de déduire de cette accumulation une cohérence d'ensemble au regard de la politique publique du logement, d'autant qu'une grande partie ne sont pas d'une durée limitée.

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 une évaluation approfondie dès lors qu'une mesure visant à prolonger un dispositif existant est envisagée. La Cour estime que le travail d'évaluation ne saurait être différé plus avant compte tenu des montants en jeu.

Enfin, en mars 2019, la Cour avait formulé un certain nombre de recommandations, dont elle a constaté dans le cadre de la campagne annuelle de suivi des recommandations en 2022 qu'un nombre significatif ne sont pas à ce jour pleinement mises en œuvre (cf. annexe 5).

II - Les opérateurs et les taxes affectées

Au PLF 2023, sont inscrits 438 opérateurs de l'État rémunérant 406 932 emplois sous plafond (en équivalents temps plein travaillés) et bénéficiant de 76,6 Md€ de financements publics.

Certains programmes de la mission dépendent très largement des opérateurs pour conduire leurs politiques publiques, il en est ainsi de la politique « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » porté par l'Anah, l'Ancols, la CGLLS et le Fnap. Un tiers des crédits du programme 135 sont destinés aux opérateurs.

La diversité des missions confiées aux opérateurs est illustrée par la multiplicité des financements dont ils bénéficient. Si 119 des opérateurs de l'État ne sont financés que par un seul programme (le programme de rattachement de l'opérateur) et 54 bénéficient de financements d'origine multiple. Les opérateurs de la mission se distinguent par le fait qu'ils ne sont pas majoritairement financés par des sources budgétaires.

A - Cinq opérateurs dont deux en progression continue : l'Anah et l'ANCT

Tous les opérateurs de la mission ont le statut d'établissement public administratif. Quatre d'entre eux sont rattachés au programme 135⁵⁶ tandis que l'Agence nationale de cohésion des territoires est rattachée au programme 112. La loi ELAN a entériné le passage de l'Anru aux règles financières et de gestion applicables aux entreprises industrielles et commerciales à compter du 1er janvier 2021. L'agence n'est plus considérée comme un opérateur de l'État.

⁵⁶ Anah, CGLLS, Fnap et Ancols

Tableau n° 21 : exécution financière 2021 des cinq opérateurs

Compte financier 2021		ANCT	CGLLS	Anah	Fnap	Ancols	TOTAL
Ressources (En M€)		112,2	438,0	2 107,5	511,9	17,9	3 187,6
Financement budgétaire		108,3	0,0	1 560,9	11,2	0,0	1 680,4
Taxes affectées		0,0	427,0	481,0	110,6	17,8	1 036,4
Ressources propres		3,9	10,9	65,6	390,1	0,1	470,8
Dépenses (En M€)	AE	143,4	410,3	3 218,6	565,8	16,1	4 354,2
	CP	90,2	410,7	1 885,6	565,8	17,3	2 969,6
Trésorerie (En M€)		50,4	651,8	744,5	116,8	9,7	
Emplois en ETPT		330	28	207	0	136	

Source : Cour des comptes d'après les données des comptes financiers 2021

D'après les comptes financiers 2021, les cinq opérateurs de la mission ont principalement des ressources budgétaires à hauteur de 1 680 M€ avec une prédominance pour le financement de l'Anah (1 561 M€). Néanmoins le financement par des taxes affectées est notable puisque d'une part les montants sont conséquents (1 036 M€) et d'autre part la CGLLS et l'Ancols ne sont financées que par des taxes affectées. En ce qui concerne le volet dépenses, les dépenses de l'Anah concentre 66 % des dépenses de l'ensemble des opérateurs de la mission.

Tableau n° 22 : prévisions d'exécution financière 2022 des cinq opérateurs

Prévision exécution 2022		ANCT (BR2)	CGLLS (BR2)	Anah (BR2)	Fnap (BR1)	Ancols (BI)	TOTAL
Ressources (En M€)		131,3	436,9	2 627,8	696,8	17,8	3 910,6
Financement budgétaire		118,8	0,0	2 137,6	0,9	0,0	2 257,0
Fiscalité affectée		0,0	426,4	481,0	102,0	17,8	1 027,2
Ressources propres		12,5	10,4	9,2	593,9	0,1	626,4
Dépenses	(CP)	161,9	418,9	2 787,5	537,8	18,6	3 924,8
Trésorerie au 31/12/2021 (En M€)		29,2	693,9	575,8	107,9	8,2	
Emplois en ETPT		357	28	224	0	136	

Source : Cour des comptes d'après les données des budgets initiaux 2022

Les prévisions d'exécution 2022⁵⁷ des cinq opérateurs confirment les constats fait en exécution 2021 avec pour 2022 une forte progression prévisionnelle des ressources budgétaires pour l'Anah (+ 520 M€). Les ressources des cinq opérateurs augmentent de + 23 % soit + 723 M€ essentiellement par les besoins de financement de l'Anah. Les dépenses en CP

⁵⁷ Les comptes financiers 2022 ne sont pas disponibles à la date de l'instruction du rapport

croissent corrélativement de + 32 % soit + 955 M€ dont 71 % des dépenses totales sont le fait d'un opérateur, l'Anah.

B - L'agence nationale du contrôle du logement social (Ancols)

Créée par la loi Alur et mise en place au 1^{er} janvier 2015, l'Ancols est un établissement public administratif, opérateur de l'État rattaché au programme 135, placé sous la double tutelle des ministres chargés du logement et de l'économie.

Elle est issue de la fusion d'un service interministériel d'administration centrale, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), et d'un établissement public industriel et commercial (Epic), l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec).

L'article L.342-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) confère à l'Ancols la mission de contrôler et d'évaluer l'ensemble des acteurs du logement social et ainsi que des organismes agréés aux fins de collecter ou bénéficiant de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec), notamment le groupe Action Logement.

En application de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation, le financement de l'Ancols est assuré par deux taxes affectées ; un prélèvement sur les ressources de la Peec et une cotisation versée par les organismes de logement social. Le montant total de la fiscalité affectée inscrit au budget initial 2022 est de 17,85 M€.

Les dépenses inscrites au budget initial 2022 de l'Agence, approuvé lors du conseil d'administration du 24 novembre 2021, s'élèvent à 17,57 M€ d'AE et 18,64 M€ de CP, soit un solde budgétaire déficitaire de 0,8 M€. Il convient de noter que ce déficit est couvert par un fonds de roulement (9 M€) et une trésorerie (9,7 M€) de l'Agence suffisants au 31 décembre 2021.

Les dépenses prévues pour 2022 se répartissent ainsi :

- pour l'enveloppe de personnel, 14,64 M€ en AE et CP, un montant en hausse par rapport au compte financier 2021, pour un plafond d'emploi stable à 136 ETPT ;
- pour l'enveloppe de fonctionnement, 2,63 M€ en AE et 3,65 M€ en CP ;
- pour les investissements, 297 000 € en AE et 355 200 € en CP : ces dépenses concernent principalement des dépenses informatiques.

Le compte financier 2022⁵⁸ n'était pas encore disponible à la date de l'instruction.

⁵⁸ Présentation au conseil d'administration de mars 2023.

Tableau n° 23 : budget de l'Ancols

Ressources (En M€)		Compte financier 2021	Budget initial 2022
Recettes globalisées		17,93	17,85
Subvention pour charges de service public			
Autres financements de l'État			
Cotisation versée par les organismes HLM		17,78	11,33
Prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)			6,45
Autres financements publics			
Recettes propres		0,15	0,06
Total des recettes		17,93	17,85
Dépenses (En M€)		Compte financier 2021	Budget initial 2022
Personnel (dont CAS Pension)	AE	13,72	14,64
	CP	13,72	14,64
Fonctionnement	AE	2,09	2,63
	CP	3,29	3,65
Intervention	AE		
	CP		
Investissement	AE	0,27	0,30
	CP	0,32	0,36
Total des dépenses	AE	16,09	17,57
	CP	17,34	18,64

		Compte financier 2021	Budget initial 2022
Solde budgétaire (En M€)	CP	0,59	-0,80

		2021	2022
Trésorerie (En M€)		9,70	

Source : Cour des comptes

C - La Caisse de garantie du logement social (CGLLS)

Créée par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, la CGLLS est un acteur important du financement de la politique du logement social. Établissement public administratif rattaché au programme 135, doté du statut de société de financement, elle a pour missions principales de :

- contribuer à la protection du modèle français de financement du logement social par le Fonds d'Épargne et permettre ainsi aux opérateurs du logement locatif social de réaliser leur mission en accordant, de manière subsidiaire, sa garantie aux prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), lorsque les collectivités locales refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur garantie ;
- contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement de ces mêmes organismes (Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), Offices Publics de l'Habitat (OPH), Coopératives (COOP' HLM), Entreprises Publiques Locales (EPL) et organismes agréés pour la Maitrise d'Ouvrage d'Insertion (MOI)), pour ce qui concerne leur seule activité locative sociale, et leur permettre, en particulier, d'assurer la qualité de l'habitat et le logement des populations modestes.

Pour permettre un meilleur exercice de sa tutelle, depuis mars 2020, elle est dotée d'un contrat d'objectifs et de performance.

Administrée par l'État et les représentants des bailleurs sociaux, la CGLLS fonctionne selon un principe de solidarité entre les acteurs du logement social. Elle est financée par deux cotisations, prélevées sur l'ensemble des opérateurs de logement locatif social, et prévues par le CCH (articles L. 452-4 et L. 452-4-1).

Les dépenses prévues par le second budget rectificatif pour 2022 se répartissent ainsi :

- pour l'enveloppe de personnel, 2,7 M€ en AE et CP, un montant en hausse par rapport au compte financier 2021, pour un plafond d'emploi stable à 28 ETPT ;
- pour l'enveloppe de fonctionnement, 1,9 M€ en AE et 2,2 M€ en CP en hausse par rapport au compte financier 2021 ;
- pour les crédits d'intervention, 471,2 M€ en AE et 413,7 M€ en CP soit une augmentation de 64 M€ en AE et 6,8 M€ en CP par rapport au compte financier 2021 ;
- pour les investissements, 327 000 € en AE et 339 000 € en CP.

Il convient de noter un solde budgétaire excédentaire de 17,9 M€ pour le second budgétaire rectificatif de 2022 ainsi qu'une trésorerie de l'agence au 31 décembre 2021 conséquente (651,8 M€) correspond à plus de 18 mois de dépenses.

Le compte financier 2022 n'était pas disponible à la date d'élaboration de la présente note.

La CGLLS est un acteur central du financement du logement social, tant par ses missions historiques que sont les aides attribuées et les garanties accordées aux organismes de logement social, que par les financements qu'elle apporte au Fnap, à l'Anru, au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) ainsi qu'aux fédérations professionnelles et associations agréées du secteur pour aider les organismes de logement social à optimiser leur gestion et à prévenir ainsi les risques liés à leur activité. Le compte financier 2022 n'était pas encore disponible à la date de l'instruction.

Tableau n° 24 : budget de la CGLLS

Ressources (En M€)	Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Recettes globalisées	437,96	454,44	441,04	436,87
Subvention pour charges de service public				
Autres financements de l'État				
Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	427,02	446,50	432,10	426,43
Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM				
Autres financements publics				
Recettes propres	10,94	7,94	8,94	10,44
Total des recettes	437,96	454,44	441,04	436,87

Dépenses (En M€)		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Personnel (dont CAS Pension)	AE	2,12	2,69	2,69	2,69
	CP	2,12	2,69	2,69	2,69
Fonctionnement	AE	1,16	2,03	2,03	1,93
	CP	1,58	2,22	2,22	2,22
Intervention	AE	406,98	491,53	476,03	471,19
	CP	406,89	426,46	425,86	413,68
Investissement	AE	0,06	0,43	0,43	0,33
	CP	0,09	0,44	0,44	0,34
Total des dépenses	AE	410,31	496,68	481,18	476,14
	CP	410,68	431,80	431,20	418,92

		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Solde budgétaire (En M€)	CP	27,28	22,63	9,83	17,95

		2021	2022
Trésorerie (En M€)		651,85	

Source : Cour des comptes

D - Le Fonds national des aides à la pierre (Fnap)

Le Fnap a été créé par décret⁵⁹ le 1er juillet 2016. Il est géré selon une gouvernance tripartite. Son conseil d'administration est composé de trois collèges : l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Cet établissement public administratif ne dispose pas d'effectifs propres et s'appuie sur la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui assure la direction administrative, financière et technique de l'établissement.

Le Fnap n'a pas pour rôle de distribuer directement des aides aux bailleurs sociaux et collectivités locales. Il s'appuie sur les systèmes d'information de l'État et sur ses services déconcentrés, qui sont chargés de définir, après concertation locale, la programmation infrarégionale des aides à la pierre en application des orientations définies par le conseil d'administration. Chaque préfet de région se voit notifier par le ministre ses objectifs de production, accompagnés des financements proportionnés⁶⁰.

Le Fnap a fait l'objet pour 2022 d'un budget rectificatif s'élevant en recette à 696,8 M€ (soit + 159,9 M€ par rapport au budget initial), composé par une fraction des cotisations versées par les bailleurs à la CGLLS, d'un montant⁶¹ de 75 M€, de ressources propres dont la contribution d'Action logement de 350 M€, des versements au Fnap en tant que bénéficiaire de dernier rang du produit des prélèvements SRU versés par les communes déficitaires en logements sociaux et soumises à obligation de rattrapage, des crédits issus des fonds d'aménagement urbain (FAU) et de la majoration du prélèvement SRU précité, dont le Fnap est l'unique bénéficiaire, pour un montant évalué à 27 M€.

En outre, en 2022, le Fnap bénéficiera du produit issu des prévisions de sous-consommation constatées en 2021 sur les aides à la pierre exécutées sur le programme 135 et financées par le Fnap par voie de fonds de concours. Compte tenu des règles budgétaires applicables au Fnap, il sera ainsi procédé sur le budget de l'État, à l'annulation des crédits de fonds de concours, ouverts au titre de l'année 2021 et non engagés, puis à leur reversement au Fnap. Il bénéficie à ce titre et de manière prévisionnelle, pour les aides à la pierre gérées directement par les services de l'État, de 24,9 M€ en recettes fléchées sur le financement du logement locatif très social, de 158,5 M€ en recettes fléchées sur les opérations nouvelles au titre des aides à la pierre « classiques » et 16,9 M€ issus des crédits versés par le Fnap au titre du Plan France Relance et qui n'ont pas été consommés sur le fonds de concours dédié en 2021.

Son secrétariat est assuré par la DHUP, justifiant le maintien d'un plafond d'emplois nul. En effet, conformément à l'article R.435-8 du CCH, le ministère du logement « *met à disposition de l'établissement à titre gratuit les moyens humains et matériels à son fonctionnement* ».

La programmation du Fnap sur 2022 comprenait 45 000 PLAI (36 % de la programmation), 52 357 PLUS (42 %) et 27 643 PLS (22 %) pour un objectif total de 125 000 logements locatifs sociaux, alors qu'il s'établissait à 120 000 logements locatifs sociaux en

⁵⁹ Décret n°2016-901 du 1er juillet 2016 portant création du Fnap.

⁶⁰ La règle d'or du FNAP est prévue à l'article R. 453-3 du code de la construction et l'habitation, qui dispose que « 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 ».

⁶¹ Dans le cadre du plan d'investissement 2020-2022 pour le logement social, la CGLLS) a été diminuée sur la période 2020-2022 de 300 M€ et ramenée à 75 M€. Cette diminution est intégralement compensée par une hausse de la contribution d'Action Logement.

2021. La programmation réalisée s'établit à 95 679 logements locatifs sociaux agréés, dont 30 576 PLAI (32 %), 38 392 PLUS (40 %) et 26 711 PLS (28 %). Le taux de réalisation de la programmation est donc de 76,5 %, avec 904 logements supplémentaires agréés en comparaison de 2021, répartis entre - 482 PLAI, - 666 PLUS, et + 2 052 PLS par rapport à 2021. Le compte financier 2022 n'était pas encore disponible à la date de l'instruction.

Dans un récent référé⁶², la Cour avait adressé deux recommandations :

- « mobiliser les reports de crédits issus de la majoration des prélèvements SRU sur les communes déficitaires en logements sociaux au profit du programme PLAI adaptés ou de tout autre programme de construction destiné aux publics fragiles ». Cette recommandation est partiellement mise en œuvre car un faible montant a été dégagé sur la ressource des majorations SRU, destinée à permettre le surfinancement des opérations en communes carencées faisant intervenir le droit de préemption urbain ;
- « orienter l'attribution d'une partie des aides à la pierre vers la production destinés aux ménages en difficulté, à un niveau de loyer minoré, arrêté conjointement dans chaque territoire par l'État et les collectivités compétentes » : cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Tableau n° 25 : budget du Fnap

Ressources (En M€)	Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022
Recettes globalisées	476,34	489,34	627,25
Subvention pour charges de service public	0,00		
Autres financements de l'État	8,00		
Versement CGLLS	75,00	75,00	75,00
Autres financements publics	3,24	0,54	0,88
Recettes propres	390,10	413,80	551,37
Action Logement		350,00	350,00
État		63,80	201,37
Recettes fléchées	35,59	47,55	69,56
Financements de l'État fléchés			
Majoration SRU	35,59	27,00	27,00
Recettes propres fléchées		20,55	42,56
Total des recettes	511,93	536,89	696,81

⁶² Cour des comptes, *Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés*, référé, mai 2019.

Dépenses (En M€)		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022
Personnel (dont CAS Pension)	AE			
	CP			
Fonctionnement	AE	0,005	0,01	0,01
	CP	0,005	0,01	0,01
Intervention	AE	565,84	545,75	537,76
	CP	565,84	545,75	537,76
Investissement	AE			
	CP			
Total des dépenses	AE	565,84	545,76	537,77
	CP	565,84	545,76	537,77

		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022
Solde budgétaire	CP	-53,91	-8,87	159,04

	2021	2022
Trésorerie (En M€)	116,81	

Source : Cour des comptes

E - L'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)

L'ANCT a été créée le 1^{er} janvier 2020, par la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019 et rattachée budgétairement au programme 112. Elle intègre le CGET, l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) et l'Agence du Numérique pour le plan Très Haut Débit et la Société du Numérique. Sa vocation est de conseiller et soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire⁶³. L'Agence contribue également à la mise en œuvre de certains dispositifs du plan France Relance.

Le contrat d'objectifs et de performance, approuvé par le conseil d'administration du 16 juin 2021 en vue de sa signature avec l'État, lui fixe des objectifs stratégiques et

⁶³ L'ANCT a pour objectifs de renforcer la cohésion sociale et de réduire les inégalités territoriales en apportant des réponses adaptées aux projets des collectivités territoriales. Son action cible prioritairement les territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux, en prenant en compte leurs spécificités territoriales. Une attention particulière est accordée aux zones où s'opère une transition industrielle. L'action de l'agence couvre également tout projet territorial complexe ou innovant.

opérationnels mesurables pour 2021-2024. D'une manière générale, les missions de l'ANCT sont actuellement articulées autour de trois priorités d'intervention :

- le conseil et le soutien aux collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets territoriaux ;
- le déploiement de programmes d'appui spécifiques (Petites villes de demain, Avenir Montagnes, Territoires d'industrie, inclusion numérique) ;
- ainsi que l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

Les exercices 2021 et 2022 affichent une montée en puissance de l'ANCT notamment avec l'élargissement de son champ d'activités tel que sa désignation en tant qu'autorité de gestion de la réserve d'ajustement du Brexit ; voire des dispositifs ponctuels pilotés par l'agence dans le cadre du plan France relance (ex : l'apport en ingénierie dans le cadre du plan « avenir montagnes » et la gestion du fonds d'aide de 60 M€ pour compenser le déficit d'opérations de programme relatives aux commerces de centre-ville par des foncières territoriales. Toutefois, la direction du budget, en tant que tutelle financière, signale que le pilotage de l'agence demeure perfectible notamment sur l'aspect des dépenses pluriannuelles.

La montée en puissance de l'agence s'est traduite en 2022 par une augmentation des ressources à hauteur de 131,1 M€ ainsi que des dépenses (185,3 M€ en AE et 161,9 M€ de CP au second budget rectificatif 2022 par rapport au compte financier 2021. Il est notable que du fait de la diversité des interventions de l'ANCT notamment dans le Plan France Relance, le nombre de recettes fléchées est important, demandant un suivi particulier dans la conduite de ce plan.

Le compte financier 2022 ne sera approuvé qu'après son vote par le conseil d'administration de l'agence qui se tiendra en mars 2023. Néanmoins en 2023, les dépenses d'ingénierie sont préservées traduisant la priorité donnée à l'accompagnement des collectivités territoriales, de même que les dépenses des programmes nationaux. En parallèle, l'Agence accentue le soutien porté aux commerces en pilotant deux nouveaux fonds destinés à requalifier les entrées de ville et les zones périphériques, pour un montant total de 36 M€. L'Agence s'impliquera plus fortement dans le déploiement des programmes européens (plus de 10 M€, montant doublé par rapport au budget 2022), notamment du fait de l'intégration dans son périmètre du secrétariat d'Urbact.

Même si la trésorerie au 31 décembre 2021 est de 50,4 M€, depuis la création de l'agence, le solde budgétaire est déficitaire en 2022.

Le compte financier 2022 n'était pas encore disponible à la date de l'instruction.

Tableau n° 26 : b de l'ANCT

Ressources (En M€)	Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Recettes globalisées	63,79	74,04	80,36	78,12
Subvention pour charges de service public	59,19	58,71	58,71	58,71
Autres financements de l'État	0,60			
Fiscalité affectée				
Autres financements publics	0,06	4,00	8,31	6,93
dont financements européens SYNERGIE		2,50	2,50	3,79
dont financements européens PCE		1,50	1,50	2,15
dont financements européens RAB			4,31	0,99
Recettes propres	3,95	11,33	13,34	12,48
dont cessions, reventes et boni de liquidation			10,48	9,62
dont exploitations, activités commerciales			2,86	2,86
Recettes fléchées	48,41	74,15	67,70	53,16
Financements de l'État fléchés	38,09	52,97	56,55	39,80
dont Convention transfert DGCL		2,03	5,61	7,73
dont Plan France Relance Agenda Rural				3,00
dont Plan France Relance Ami Montagne			10,00	5,15
dont Plan France Relance Inclusion Numérique		9,00	9,00	12,20
dont Plan France Relance Transition Numérique		15,54	5,54	5,54
dont Plan France Relance Foncières		12,01	12,01	5,40
dont Plan France Relance Manufactures de Proximité		14,40	14,40	0,78
Autres financements publics fléchés	10,32	21,18	11,15	13,36
dont subventions investissement		7,54	7,51	7,51

Ressources (En M€)	Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
dont financement conventions		13,64	3,64	4,85
dont financement collectivités				1,00
Recettes propres fléchées				
Total des recettes	112,21	148,19	148,06	131,28

Dépenses (En M€)		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Personnel (dont CAS Pension)	AE	28,02	31,00	31,83	31,83
	CP	28,02	31,00	31,83	31,83
Fonctionnement	AE	42,88	70,91	65,41	61,04
	CP	31,47	76,08	71,08	61,47
Intervention	AE	57,78	85,14	94,73	69,16
	CP	21,00	53,64	65,30	50,81
Investissement	AE	14,71	11,31	11,31	23,27
	CP	9,68	17,21	15,71	17,82
Total des dépenses	AE	143,38	198,36	203,27	185,29
	CP	90,18	177,93	183,91	161,93

		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Solde budgétaire	CP	22,03	-29,75	-35,85	-30,65

	2021	2022
Trésorerie (En M€)	50,38	19,4⁶⁴

Source : Cour des comptes

⁶⁴ Prévision de la trésorerie au 31 décembre 2022 lors du budget rectificatif n°2

F - L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah)

L'Anah est un établissement public administratif créé en 1971, opérateur du programme 135 pour le parc de logements privés. Les articles L.321-1 et suivants et R.321-1 à R.321-36 du code de la construction et de l'habitation (CCH) définissent son organisation et son fonctionnement ainsi que certaines règles d'attribution des subventions.

Depuis sa création, les missions de l'Anah liées à l'habitat privé ont été régulièrement enrichies. L'action de l'agence est actuellement articulée autour de quatre priorités d'intervention :

- la lutte contre la précarité énergétique et l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat ;
- la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ;
- l'accompagnement des copropriétés fragiles et le traitement des copropriétés en difficultés ;
- l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

L'Anah a contribué à rénover 718 555 logements en 2022 :

- 669 890 rénovations énergétiques, notamment grâce à MaPrimeRénov ;
- 40 006 copropriétés rénovées notamment avec MaPrimeRénov Copropriétés ;
- 27 636 logements adaptés au vieillissement et à perte d'autonomie ;
- 14 555 rénovations d'habitats indignes ;
- 4 964 logements réhabilités et loués aux ménages modestes via le dispositif Loc'Avantages.

Les résultats indiqués sont légèrement en dessous de ceux de 2021 et des objectifs initialement fixés pour 2022. En effet, l'Anah affichait avoir rénové 751 000 logements dont 644 000 dossiers MaPrimeRénov au cours de l'année 2021, son objectif 2022 était de 817 988 rénovations dont notamment 685 000 dossiers MaPrimeRénov et 60 250 copropriétés.

Afin de faire face à l'augmentation des missions, les ressources de l'agence sont en constante croissance depuis 2020. L'agence a fait l'objet de deux budgets rectificatifs en 2022. Le budget initial pour 2022 prévoyait des recettes de 2 724 M€ (+ 617 M€ par rapport à l'exécution 2021) réajusté par le second budget rectificatif à 2 628 M€.

Les recettes de l'agence sont principalement constituées d'une dotation du programme 135 de 170,2 M€, de la contribution des programmes 362 (pour MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Copropriétés et l'intensification des plans nationaux portés par l'Anah) et 364 (humanisation des centres d'hébergement d'urgence) du plan de relance de 618 M€, des crédits fléchés vers l'aide MaPrimeRénov' du programme 174 (hors ceux apportés par le programme 362 du plan de relance) à hauteur de 1 283 M€ et d'une taxe plafonnée issue du produit de la mise aux enchères des « quotas carbone ».

Depuis plusieurs années, la mise aux enchères des « quotas carbone » dépasse le plafond et le solde de ce dépassement est reversé au budget général de l'État (cf. encadré ci-après). Au regard, en 2022, des crédits fléchés vers MaPrimeRénov' du programme 174 à hauteur de 1 284 M€ et de ceux du programme 362 plan de relance à hauteur de 618 M€ soit 1 902 M€,

les prévisions d'exécution⁶⁵ des recettes des enchères des « quotas de carbone » pour l'État français s'élèverait en 2022 à un montant très proche de 1 868 M€.

Tableau n° 27 : gestion des recettes issues de la mise aux enchères des « quotas carbone »

(En M€)	Recettes France	Plafond	Reversement Budget général
2019	726,53	420,00	306,53
2020	728,12	420,00	308,12
2021	1 469,06	420,00	1 049,06
2022	1 868,29	481,00	1 387,29

Source : Cour des comptes d'après European Energy Exchange (EEX) [EEX EUA Primary Auction Spot - Download](https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download)

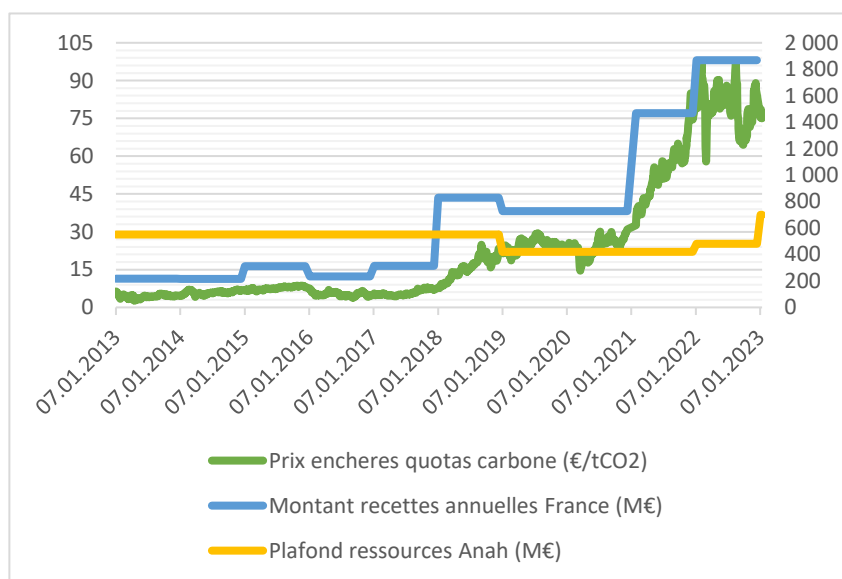
⁶⁵ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>

Enchères des quotas CO₂, une taxe affectée inadaptée aux besoins actuels de l'Anah

L'Agence est financée en particulier par le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre qui lui est affecté depuis 2013 dans la limite de 550 M€, sans que ces recettes n'aient cependant jamais atteint un tel niveau. Puis l'article 83 de la loi de finances pour 2019⁶⁶ intègre dans le champ du plafonnement prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 le produit tiré des ventes aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre affecté à l'Anah en application de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le plafonnement des ressources de l'Anah était à hauteur de 420 M€ de 2019 à 2021 puis à 481 M€ en 2022 et de 700 M€ en 2023. Par ailleurs, les recettes des enchères des quotas de CO₂ pour l'État sur la même période sont passées de 730 M€ en 2020 à 1 470 M€ en 2021 et 1 868 M€ en 2022. Le différentiel au-delà du plafond de l'Anah est affecté au budget général de l'État. Ce montant s'est élevé à 308 M€ en 2020, 1 049 M€ en 2021 et 1 387 M€ en 2022.

Graphique n° 8 : évolution des prix des enchères CO₂ et du montant des ressources de l'État et de l'Anah



Source/note : Cour des comptes d'après European Energy Exchange (EEX) et l'AFT Le marché du carbone | Agence France Trésor (aft.gouv.fr)

La question de l'ajustement du plafonnement de la ressource issue de la mise aux enchères des « quotas carbone » se pose, alors que les besoins financiers de l'agence progressent.

Les dépenses prévues par le second budget rectificatif pour 2022 s'élevant à 3 728 M€ en AE et 2 787 M€ en CP se répartissent ainsi :

- pour l'enveloppe de personnel, 16,2 M€ en AE et CP, un montant en hausse par rapport au compte financier 2021, pour un plafond d'emploi en augmentation à 224 ETPT ;

⁶⁶ n° 2018-1317 du 28 décembre 2018

- pour l'enveloppe de fonctionnement, 100,7 M€ en AE et 94,3 M€ en CP en hausse par rapport au compte financier 2021 concerne l'externalisation de plusieurs tâches (instruction et relation clientèle, contrôles sur place, recouvrement des indus) mais aussi les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage destinées à la poursuite du développement du système d'information PEGA et de la location des locaux pour les équipes en charge de la gestion de la prime ;
- pour les crédits d'intervention, 3 587 M€ en AE et 2 654 M€ en CP soit une augmentation de 473,8 M€ en AE et 857,9 M€ en CP par rapport au compte financier 2021. Au 2 décembre 2022, le dispositif « MaPrimeRénov' » affiche 563 000 primes engagées et plus de 462 000 payées ;
- pour les investissements, 24,3 M€ en AE et 22,6 M€ en CP également en hausse afin de poursuivre l'amélioration de l'application PEGA et du dispositif de distribution de MaPrimRénov' ainsi que la mise en place du service public de rénovation de l'habitat.

Il convient de noter un solde budgétaire déficitaire de 159,7 M€ pour le second budgétaire rectificatif de 2022 mais une trésorerie de l'agence au 31 décembre 2021 conséquente (744,5 M€).

La trésorerie prévisionnelle finale 2022 de l'Anah s'établit à 575,8 M€, dont 489,6 M€ sont issus de sa partie non fléchée. Cette dernière est en baisse de près de 170 M€ par rapport à la fin 2021 du fait essentiellement de la consommation de la trésorerie non fléchée de l'agence au cours de 2022. En effet, la dynamique ambitieuse aux engagements (non fléchés) sur les aides à la pierre de l'Anah constatée ces dernières années dans le cadre de la montée en charge des politiques de rénovation énergétique se traduit dans ses décaissements. Le niveau final du fonds de roulement s'établit lui à 515,6 M€ à fin 2022 contre 672,3 M€ à fin 2021. Le compte financier 2022 n'était pas encore disponible à la date de l'instruction.

Le conseil d'administration du 16 mars 2022 a permis d'adopter la « *feuille de route stratégique en vue du contrat d'objectifs et de performance de l'Anah 2022-2024* ». Afin de la transformer en COP, cette feuille de route stratégique doit encore être complétée des indicateurs de performance permettant le suivi de l'exécution des objectifs.

Le contexte de réformes majeures encore en cours au sein de l'Anah concernant le déploiement de France Rénov' (et notamment MonAccompagnateurRénov'), l'harmonisation des aides à la rénovation énergétique de l'agence et le lancement de MaPrimeAdapt' prévu pour 2024 n'ont pas permis de finaliser le COP en 2022.

Toutes ces évolutions, impactant de façon structurante les missions, la gouvernance et l'organisation globale de l'Anah, seront intégrées au sein du futur COP de l'agence.

L'objectif des ministères de tutelle est de concrétiser cet exercice dans le courant de l'année 2023.

Tableau n° 28 : budget de l'Anah

Ressources (En M€)	Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Recettes globalisées	847,58	903,50	725,80	725,80
Subvention pour charges de service public	0,00			
Financement État	301,00	279,70	235,60	235,60
dont FART		17,20	15,00	15,00
dont P 135		180,00	170,20	170,20
dont P 362 et 364		82,50	50,40	50,40
Taxe logements vacants	61,00			
Enchères quotas carbone	420,00	481,00	481,00	481,00
Recettes propres	65,58	142,80	9,20	9,20
dont contributions fournisseurs énergie		127,80		
dont autres subventions		15,00	9,20	9,20
Recettes fléchées	1 259,96	1 821,00	1 952,69	1 902,02
Financements de l'État fléchés	1 259,92	1 821,00	1 952,40	1 901,73
dont P 174		769,00	1 334,40	1 283,73
dont P 362 et 364		1 052,00	618,00	618,00
Recettes propres fléchées	0,04		0,29	0,29
Total des recettes	2 107,55	2 724,50	2 678,49	2 627,82

Dépenses (En M€)		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Personnel (dont CAS Pension)	AE	12,35	16,20	16,20	16,20
	CP	12,35	16,20	16,20	16,20
Fonctionnement	AE	74,90	92,00	96,00	100,70
	CP	63,04	90,50	93,50	94,30
Intervention	AE	3 113,34	3 253,30	3 648,62	3 587,11
	CP	1 796,52	2 711,20	2 884,40	2 654,40
Investissement	AE	18,00	33,00	29,00	24,30
	CP	13,64	26,40	23,40	22,60
Total des dépenses	AE	3 218,59	3 394,50	3 789,82	3 728,31
	CP	1 885,56	2 844,30	3 017,50	2 787,50

		Compte financier 2021	Budget initial 2022	Budget rectificatif 1 2022	Budget rectificatif 2 2022
Solde budgétaire	CP	221,99	-119,80	-339,01	-159,68

	2021	2022
Trésorerie (En M€)	744,50	

Source : Cour des comptes

III - Les fonds sans personnalité juridique

Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Ils constituent donc des dérogations au principe d'universalité budgétaire. Ils reçoivent des moyens financiers, qui peuvent être des recettes affectées, et leurs dépenses correspondent à un objet précis. L'organisme auquel a été confiée leur gestion exécute ces dépenses et le cas échéant perçoit des recettes, en recevant pour cela une rémunération⁶⁷.

En 2022, la mission compte cinq fonds de cette nature, disposant de 15,9 Md€ de ressources (16,23 Md€ en 2021) pour 15,8 Md€ de dépenses (16,08 Md€ en 2021) :

- le fonds de garantie de l'accèsion à la propriété (FGAS) ;
- le fonds de garantie à la rénovation énergétique (FGRE) ;
- le fonds national d'aide au logement (Fnal) ;
- le fonds national d'Accompagnement dans et vers le Logement (FNAVDL) ;
- le fonds de Compensation des Risques de l'Assurance de la Construction (FCAC).

Le fonds de garantie universelle des risques locatifs disparaît avec l'extinction du dispositif et la suppression de l'action 3 *Sécurisation des risques locatifs* du programme 109.

Ces fonds peuvent être regroupés en trois catégories.

- les fonds de gestion d'actifs : le FGAS, abrité par la SGFGAS qui n'est pas un établissement public ni un opérateur, mais au conseil d'administration duquel siège l'État ; le FGRE, abrité par la SGFGAS ;
- les fonds d'intervention, pour lesquels la Cour a recommandé la rebudgétisation⁶⁸ : le Fnal, abrité par la Caisse des dépôts et des consignations ; le FNAVDL abrité par la CGLLS ;

⁶⁷ Le fonds de garantie de prêts au logement social (FGPLS) et le fonds de soutien à l'innovation de projets (FSIP) ne sont pas des fonds sans personnalité juridique, mais des lignes d'intervention du budget de la CGLLS.

⁶⁸ Cour des comptes, Observations définitives, *Les fonds sans personnalité juridique gérés par la Caisse des dépôts et consignation, la Caisse centrale de réassurance et la Banque publique d'investissement, Exercices 2010 et suivants*, 2019.

- le FCAC, abrité par la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui constitue à la fois un fonds de garantie et un fonds d'intervention.

Tableau n° 29 : ressources et dépenses des FSPJ de la mission Cohésion des territoires pour l'exercice 2022

Fonds	Recettes	Dépenses
Fnal	Versement P109 : 13 070 M€ Employeurs : 2 682 M€ Taxe sur les bureaux : (TSB) plafonnée à 66 M€	Prestations : 15 721 M€
FNAVDL	Astreintes Dalo (P135) : 39 M€ Contribution CGLLS : 15 M€ Contribution Action Logement : 10 M€	- Délégations aux régions pour signatures de conventions entre État et associations ou bailleurs = 50,72 M€
FGAS	Versement P135 : 3,8 M€ Versement P114 (DG Trésor) : 50,4 M€	Indemnisation des sinistres : 24 M€ Frais de gestion 3,7 M€
FGRE	Dotation de 18,6 M€ au 1 ^{er} janvier 2022	Frais de gestion : 0,152 M€
FCAC	Non connus	

Source Cour des comptes

A - Le Fonds national d'aide au logement (Fnal)

Le Fnal a pour objet une gestion partenariale des aides au logement avec les organismes payeurs. En 2022, le Fnal est alimenté par des contributions budgétaires et des taxes affectées. Le versement effectif des APL est ensuite réalisé par les caisses d'allocations familiales et les caisses de la Mutualité sociale agricole.

La consommation du programme 109 pour les APL, dont les crédits sont reversés au Fnal, s'est élevée en 2022 à 13 070 M€ (12 427 M€ en 2021).

Tableau n° 30 : évolution des recettes et dépenses du Fnal 2021-2023

En M€		2021 (exécution)	2022 (exécution)	2023 (prévisions)
Prestations	APL	6 892	6 843	7 227
	ALS	5 166	5 196	5 190
	ALF	3 617	3 374	3 578
	Total Prestations	15 675	15 413	15 995
	Frais de gestion (2%)	314	308	320
Total dépenses		15 989	15 721	16 315
Recettes	Recettes employeurs	2 600	2 682	2 887
	Taxe sur les bureaux	66	66	66
	Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	0	0
	PEEC	1000	0	0
Dotation budgétaire (réserve levée et y compris crédits votés en LFR)		12 427	13 070	13 362
Total ressources		16 136	15 818	16 315
Besoin de financement du Fnal (hors dette)		- 147	- 97	0

Source : Cour des comptes

S'agissant des recettes du Fnal, les contributions employeurs augmentent de 2,6 M€ en 2021 à 2,7 M€ en 2022, évolution tendancielle qui devrait se poursuivre en 2023 avec une prévision de 2,9 M€. La part de l'État est en hausse en 2022 du fait de la fin de la contribution exceptionnelle d'Action Logement et de la rebudgétisation du bénéfice de la taxe sur les plus-values immobilières. Elle va poursuivre son augmentation selon les prévisions budgétaires d'environ 300 M€ par an, pour atteindre 13 798 M€ en 2024, afin d'assurer l'équilibre du fond.

Tableau n° 31 : répartition des financeurs du Fnal 2018-2023

Financement des différentes aides	2018		2019		2020		2021		2022		2023 (prévision)	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Total part État	14333	83,1	14059	82,7	13880	81,6	12427	77	13070	82,5	13362	81,9
Total part Employeurs (hors PEEC)	2757	16	2772	16,3	2477	14,6	2600	16,1	2709	17,1	2887	17,7
Contribution PEEC					500	2,9	1000	6,2				
Taxe sur les plus-values immobilières	43	0,2	43	0,3	43	0,3	43	0,3				
Taxe sur les bureaux	116	0,7	116	0,7	116	0,7	66	0,4	66	0,4	66	0,4
TOTAL	17249	100	16990	100	17016	100	16136	100	15845	100	16023	100

Source : Cour des comptes

Le cadre des finances publiques applicable après 2025 ne permettra plus l'affectation au Fnal de la taxe sur les bureaux (66 M€) et de la cotisation des employeurs pour le financement de l'allocation de logement sociale (près de 3 Md€).

En vue des évolutions du cadre budgétaire à échéance 2025, et s'agissant d'un fonds d'intervention dont les crédits proviennent pour la quasi-totalité du budget de l'État, il conviendra dans le cadre des travaux interministériels relatifs à la structure de financement du Fnal de s'interroger sur la pertinence du maintien de ce fonds.

B - Le Fonds national d'accompagnement dans et vers le Logement (FNAVDL)

Ce fonds, administré par un comité de gestion composé de représentants de l'État, est alimenté par les astreintes résultant des condamnations prononcées contre l'État dans le cadre du droit au logement opposable. Il finance des actions d'accompagnement personnalisé et de gestion locative adaptée, en faveur des publics reconnus prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence au sens de la loi sur le droit au logement opposable, ainsi que de toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison, notamment, de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

Le FNAVDL permet d'employer le produit des astreintes DALO au profit de la politique d'accompagnement dans le logement. La CGLLS était l'organisme désigné par la loi pour assurer cette mission. Sa gouvernance a été renouvelée et élargie dans le cadre du pacte d'investissement 2020-2022 et le comité de gestion du FNAVDL regroupe désormais l'ensemble des financeurs que sont l'État, les représentants des bailleurs sociaux et Action Logement.

Le FNAVDL dispose en 2022 de trois sources de recettes :

- la première est le produit des astreintes prononcées et liquidées à l'encontre de l'État par le juge administratif dans le cadre des dispositions régissant le Dalo ;
- la deuxième est un versement de 15 M€ issu de la cotisation des bailleurs sociaux à la CGLLS ; cette deuxième ressource est effective depuis le mois de juillet 2020 et pour la période 2020-2022 ;
- la troisième ressource est un abondement financier de 10 M€ en 2021 et 2022 par Action Logement dans le cadre de l'avenant à la convention quinquennale 2018-2022 et du plan d'investissement volontaire conclu entre l'État et Action Logement le 15 février 2021.

En 2022, le montant total des délégations s'élève à 64 M€ (37 M€ d'astreintes Dalo en AE et 35,5 M€ en CP, 15 M€ au titre de la contribution des bailleurs sociaux, 10 M€ au titre de la contribution d'Action Logement) contre 52,6 M€ en 2021. Un tiers de l'enveloppe allouée aux régions est destinée à des actions d'accompagnements portées par des bailleurs sociaux.

À la fin 2020, le fonds avait encaissé 23 M€ d'astreintes contre 27,4 M€ fin 2019. L'augmentation des astreintes en 2021 (27,6 M€) puis en 2022 (37 M€ en AE) témoigne d'un rattrapage. La pérennisation des ressources de ce fonds se pose avec la fin de la contribution d'Action Logement en 2023 et l'incertitude quant au devenir du montant de la contribution de la CGLLS

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

7. *(Recommandation reformulée) : évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ou non démontrées (DHUP, DLF, DGFîP, DB).*
-

Annexes

Annexe n° 1. architecture de la mission Cohésion des territoires.....	104
Annexe n° 2. liste des publications entre 2019 et 2023 de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB de la Mission Cohésion des territoires.....	108
Annexe n° 3. détails des modifications votées concernant les dépenses fiscales de la mission Cohésion des territoires.....	109
Annexe n° 4. suivi des recommandations du rapport relatif à la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement, mars 2019, campagne de suivi des recommandations 2022	112
Annexe n° 5. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021	116

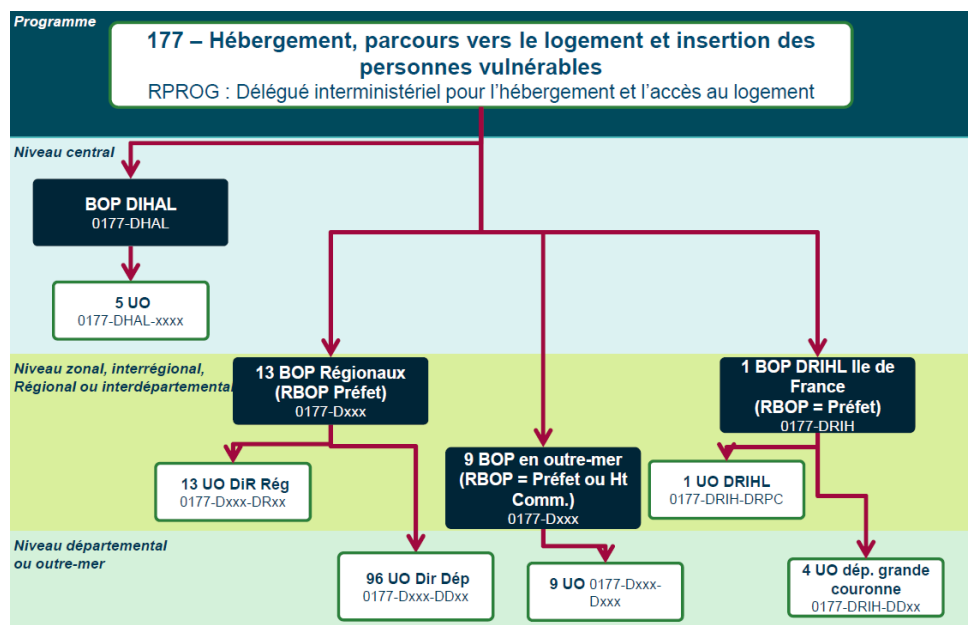
Annexe n° 1 : architecture de la mission Cohésion des territoires

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

11 Prévention de l'exclusion

12 Hébergement et logement adapté

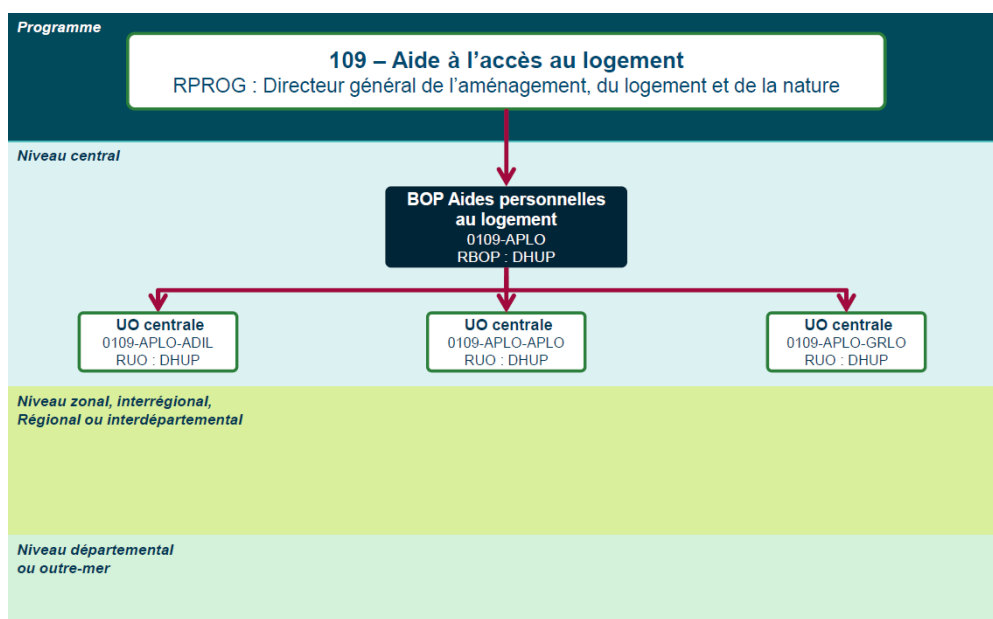
14 Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale



109 Aide à l'accès au logement

01 Aides personnelles

02 Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté



135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat

01 Construction locative et amélioration du parc

02 Soutien à l'accèsion à la propriété

03 Lutte contre l'habitat indigne

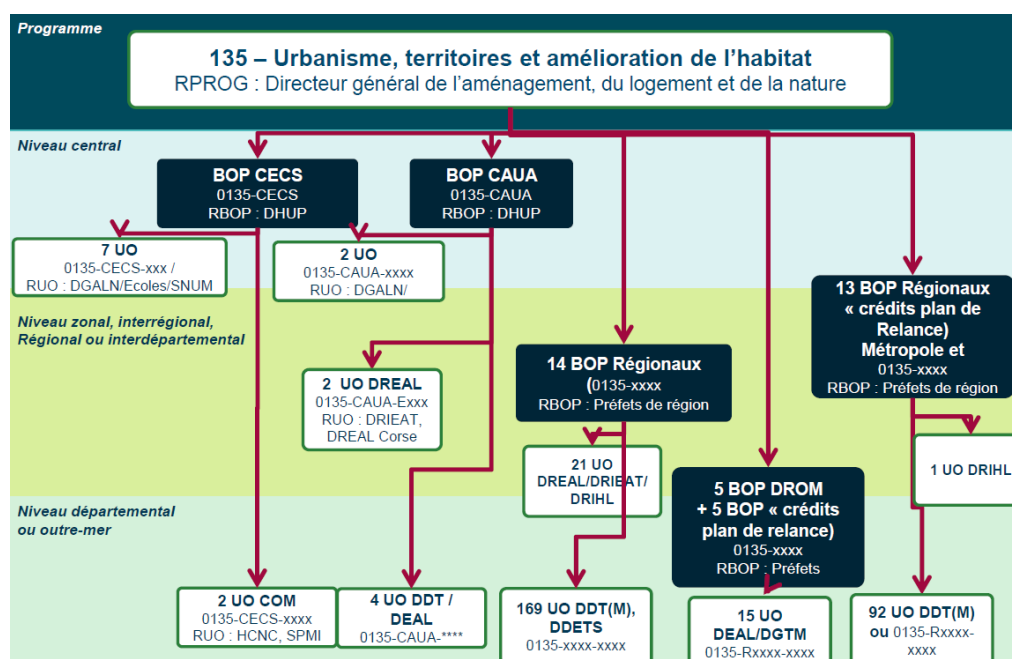
04 Réglementation, politique technique et qualité de la construction

05 Soutien

07 Urbanisme et aménagement

09 Crédits relance Cohésion

10 Crédits relance Ecologie



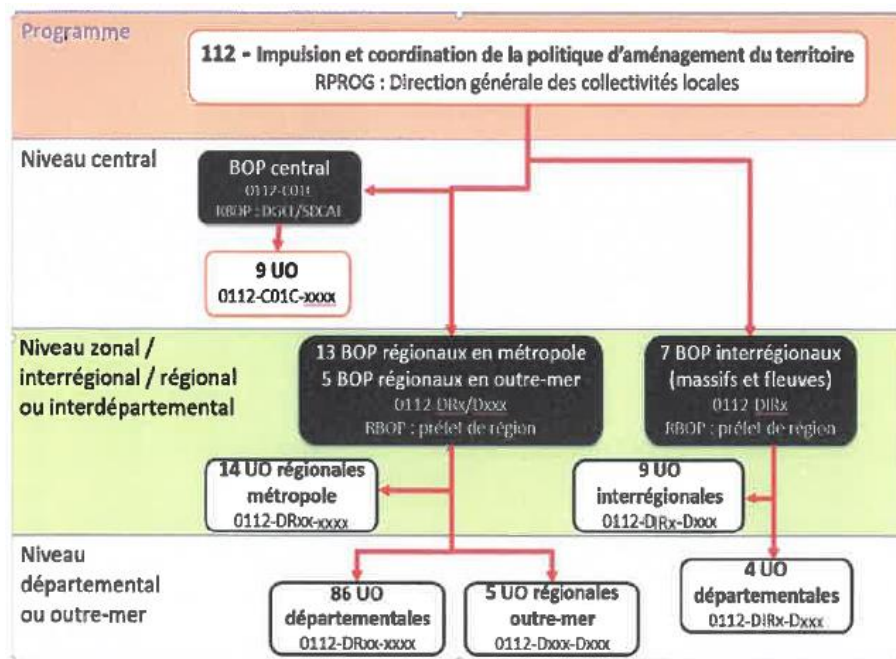
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire

11 Fnadt section locale

12 Fnadt section générale

13 Soutien aux opérateurs

14 Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropoles



162 Interventions territoriales de l'État

02 Eau - Agriculture en Bretagne

04 Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse

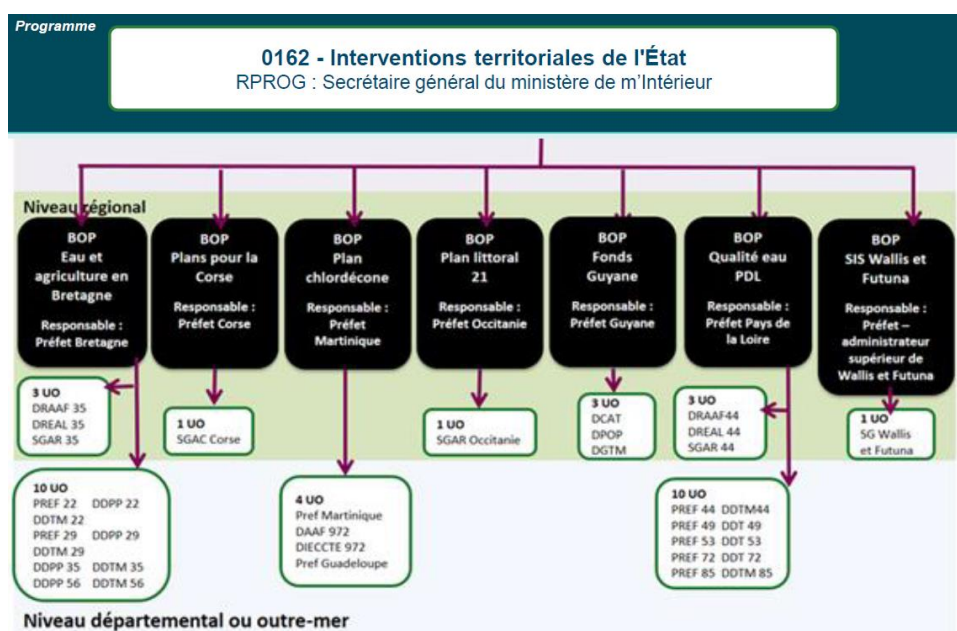
08 Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe

09 Plan littoral 21

10 Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane

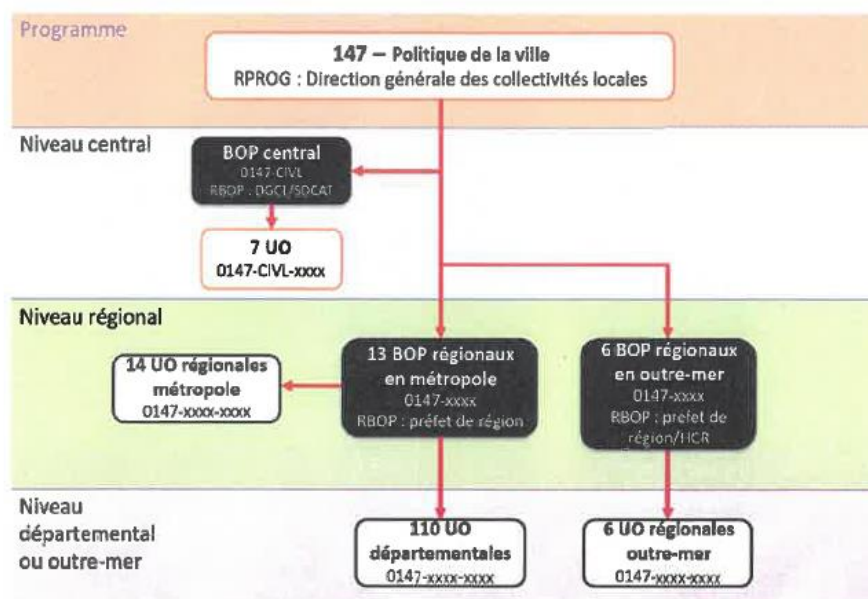
11 Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire

12 Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna



147 Politique de la ville

- 01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville
- 02 Revitalisation économique et emploi
- 03 Stratégie, ressources et évaluation
- 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie



Annexe n° 2 : liste des publications entre 2019 et 2023 de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB de la Mission Cohésion des territoires

2023

- L'accueil et la prise en charge des réfugiés d'Ukraine par l'Etat en 2022
- 2022
- La mise en œuvre du droit au logement opposable
- Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence
- L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée

2021

- L'application de l'article 55 de la loi à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).
- Premiers enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité
- L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020
- La lutte contre l'habitat indigne
- Action logement, un premier bilan de la réforme
- Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' »
- Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis
- Le plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV) (évaluation de politique publique)

2020

- L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires. Une dimension majeure de la politique de la ville
- La territorialisation des politiques de logement
- La politique en faveur du « logement d'abord »
- Le logement dans les départements et les régions d'Outre-mer
- L'établissement public d'aménagement de Bordeaux-atlantique
- L'Agence Nationale de Renovation Urbaine (Anru) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU)
- La numérisation de la demande de logement social, insertion au rapport public annuel
- Les aides personnelles au logement, insertion au rapport public annuel

2019

- La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)
- Les dépenses fiscales en matière de logement
- Le Fonds national des aides à la pierre (Fnap)
- L'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols)

Annexe n° 3 : détails des modifications votées concernant les dépenses fiscales de la mission Cohésion des territoires

Modifiées par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 :

- article 22 : la dépense fiscale n° 530207, relative à l'application du droit d'enregistrement de 3 % (0,1 % à compter du 1er août 2012) pour les actes et conventions conclues à compter du 6 août 2008 sur les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, d'organismes d'HLM ou de certaines sociétés foncières, modifiée (exclusion des sociétés foncières du champ des personnes morales à prépondérance immobilière pour la taxation des cessions de droits sociaux aux DMTO) ;
- article 32 : la dépense fiscale n° 730216, relative au taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain, modifiée (extension du taux réduit aux logements financés par un PLS) ;
- article 32 : la dépense fiscale n° 730222, relative au taux de 10% de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement , lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité, modifiée (assouplissement des conditions d'éligibilité) ;
- article 67 : la dépense fiscale n° 130218, relative à la déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH (dispositif COSSE), éteinte par anticipation (remplacée par la nouvelle dépense fiscale n° 110269) ;
- article 68 : les dépenses fiscales relatives aux régimes zonés, prorogées d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023 ;

Régime	N° dépense	Impôt	Libellé dépense
ZRR	040101	CVAE	Exonération en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR pouvant ouvrir droit à une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI
	090101	CFE	Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR
	220104	IR/IS	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les ZRR
QPV	040109	CVAE	Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants au 1er janvier 2015 dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2022 dans un QPV peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale
	050106	TFPB	Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016)
	050110	TFPB	Exonération des immeubles situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et rattachés à un établissement implanté dans un QPV pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises
	090109	CFE	Exonération en faveur des établissements existants au 1er janvier 2015 dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2022 dans un QPV
ZDP	040112	CVAE	Exonération en faveur des établissements dans une zone de développement prioritaire (ZDP) pouvant bénéficier de l'exonération de CFE
	050112	TFPB	Exonération des immeubles situés dans une zone de développement prioritaire (ZDP) et rattachés à un établissement implanté dans une ZDP pouvant bénéficier de l'exonération de CFE
	090113	CFE	Exonération en faveur des établissements créés dans une zone de développement prioritaire
	230609	IR/IS	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées dans les zones de développement prioritaire (ZDP)

Régime	N° dépense	Impôt	Libellé dépense
BUD	090111	CFE	Exonération en faveur des établissements créés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD)
ZFU	220102	IR/IS	Exonération du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone urbaine de 3e génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur (ZFU-TE) entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2023
	230602	IR/IS	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) ou qui sont créées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)
BER	230606	IR/IS	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent ou créent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER)

- article 74 : la dépense fiscale n° 110250, relative à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (dispositif Censi-Bouvard), prorogée d'1 an, jusqu'au 31 décembre 2022 ;
- article 75 : la dépense fiscale n° 110265, relative à la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif Denormandie), prorogée d'1 an, jusqu'au 31 décembre 2023 ;
- article 81 : la dépense fiscale n° 050102, relative à l'exonération de TFPB en faveur des immeubles à caractère social, dont l'exonération dédiée aux logements intermédiaires a été supprimée à compter de 2023 (remplacée par la nouvelle dépense fiscale n°320147) ;
- article 86 : la dépense fiscale n° 210321, relative au crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro", prorogée d'1 an, jusqu'au 31 décembre 2023, et diversement ajustée ;
- article 87 : la dépense fiscale n° 210313, relative aux crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+", prorogée d'1 an, jusqu'au 31 décembre 2023 ;
- article 92 : la dépense fiscale n° 110261, relative aux réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel), dont l'expérimentation en Bretagne est prorogée de 3 ans, jusqu'au 31 décembre 2024.

Modifié par l'article 107 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale :

- la dépense fiscale n° 150118, relative à l'exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles, sous conditions, au profit d'organismes en charge du logement social et de tout cessionnaire prenant l'engagement de construire des logements sociaux, réalisées jusqu'au 31 décembre 2022, modifiée (élargissement aux organismes fonciers solidaires).

Annexe n° 4 : suivi des recommandations du rapport relatif à la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement, mars 2019, campagne de suivi des recommandations 2022

En 2018, on comptabilisait 66 principales dépenses fiscales en faveur du logement qui représentaient 18 Md€, soit près de 20 % de l'ensemble des dépenses fiscales. L'absence de pilotage de ces dépenses en cours d'exécution ne permet pas d'en modifier les modalités de mise en œuvre, ces mesures s'apparentant pour l'essentiel à des dépenses de guichet. La mesure de leurs effets économiques et sociaux est par ailleurs insuffisante, bien qu'essentielle, tout comme le contrôle de leurs contreparties sociales (loyer modéré, etc.). Ces dépenses demeurent donc globalement encore trop peu maîtrisées pour être des instruments efficaces de la politique du logement. En réponse à une demande d'enquête de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, six recommandations avaient été formulées en 2019 afin de limiter la durée d'existence de ces dispositifs et de ne conserver que les dépenses fiscales qui, après avoir été évaluées avec rigueur, auraient fait la preuve de leur efficacité.

À la première recommandation (*« utiliser la conférence fiscale de la mission Cohésion des territoires pour préparer, en lien avec la conférence budgétaire, les arbitrages en matière de dépenses fiscales en faveur du logement sur la base de l'évaluation de leur efficacité »*) la direction du budget et la direction de la législation fiscale ont apporté des éléments de réponse.

Il ressort de l'examen des éléments fournis que les conférences fiscales ne s'appuient pas suffisamment sur une stratégie d'évaluation dans le domaine du logement. Elles souffrent d'une absence de documentation, d'une fragilité du chiffrage des mesures proposées, d'une absence de mise en commun des informations dont pourraient disposer les administrations. Ces conférences ne permettent ni d'étayer suffisamment les propositions présentées dans le projet de loi de finances, ni de dépasser les positions de principe.

Les conférences n'ont pas encore atteint la maturité nécessaire pour devenir un instrument de préparation de la rationalisation des dépenses fiscales. Des divergences dans les attentes des différents acteurs rendent également nécessaire une clarification des responsabilités et une collaboration plus étroite entre les différentes administrations impliquées. Cette recommandation est mise en œuvre partiellement.

La deuxième recommandation (*« programmer la suppression des dépenses fiscales en matière de logement dont l'efficacité et l'efficacité n'ont pas été démontrées et, en l'absence d'évaluation, proposer la suppression des mesures non chiffrées ou d'un montant non significatif »*) a reçu une réponse du ministère du logement et de la direction de la législation fiscale.

Les dépenses fiscales sont toujours aussi nombreuses et coûteuses : elles représentaient un montant de 14,2 Md€ en 2021 et son montant était identique en 2020. La LFI 2022 prévoyait également 81 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission dont le coût était évalué à 14,3 Md€.

La DHUP, en lien avec la DGFIP, a engagé un examen des dépenses fiscales dites « trous noirs », car leur coût n'est pas chiffré et le nombre de leurs bénéficiaires n'est pas connu ; le choix a été fait de les limiter dans le temps afin d'en améliorer l'information et l'évaluation. Malgré ces éléments, la recommandation est considérée comme non mise en œuvre.

La troisième recommandation (*« améliorer la présentation des documents budgétaires annexés au PLF traitant de dépenses fiscales en faveur du logement pour les rendre plus*

lisibles, complets et à jour en précisant, notamment, les méthodologies de chiffrage utilisées et actualiser leurs contenus sur la base des évaluations qui auront été produites ») a fait l'objet d'une réponse du ministère du logement et du ministère chargé du budget et des comptes publics (direction du budget et de la législation fiscale).

Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances (PLF) présentent une information sur les dispositifs : ainsi, l'administration fiscale, en plus de l'estimation du montant des dépenses fiscales, communique certains éléments complémentaires tels que la méthode et la fiabilité du chiffrage, les dates de début et de fin d'applicabilité et le texte de référence au code général des impôts. En outre, depuis le PLF 2021, la direction de la législation fiscale a ajouté dans le Tome II des *Voies et moyens* la finalité visée par chaque dépense fiscale, les indicateurs de performance auxquels certaines dépenses fiscales peuvent être rattachées et la liste des dépenses fiscales qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année. La DHUP, quant à elle, assure la rédaction et l'actualisation du rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logement, annexé au PLF.

Cependant, des incohérences ont été relevées dans les documents produits et notamment entre les deux documents de chiffrages annexés au PLF : le projet annuel de performance de la mission de rattachement et le tome II des *Voies et Moyens*. Les documents transmis lors du PLF 2023 ne font pas apparaître d'incohérence. Au regard de ces éléments, la recommandation est considérée comme mise en œuvre.

La quatrième recommandation (« *réaliser sur la période de la loi de programmation des finances publiques une évaluation des dépenses fiscales les plus significatives en faveur du logement, en mobilisant les ressources des administrations compétentes et, le cas échéant, des expertises externes* ») concerne le ministère chargé du budget et des comptes publics (la direction du budget), le ministère du logement et l'Insee qui ont tous apporté des éléments de réponse.

L'élaboration du programme d'évaluation des dépenses fiscales pour la période comprise entre 2020 et 2023 s'est traduit par plusieurs rapports et évaluations (par exemple deux rapports conduits par l'inspection générale des finances et le conseil général de l'environnement et du développement durable sur les dispositifs Pinel et prêt à taux zéro en 2019, sur le développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels en avril 2021).

Par ailleurs, il a été noté la programmation de plusieurs rapports d'évaluation, par exemple un rapport d'évaluation du nouveau dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements donnés en location dans le cadre d'une convention Anah (remis au plus tard le 30 septembre 2024).

Dans le cadre de l'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement, l'Insee produit un certain nombre de données issues du fichier Fidéli ou de l'enquête nationale sur le logement. Cependant, comme cela a été souligné par l'enquête sur la production et l'utilisation des données relatives à la politique du logement⁶⁹, ces bases de données sont perfectibles : par exemple, les résultats de l'ENL ne peuvent être déclinés territorialement et la périodicité de l'enquête (le dernier millésime date de 2013) obère son utilité pour la conduite d'une politique

⁶⁹ *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement*, référé du 12 mai 2022 rendu public le 18 juillet 2022.

publique. Cet élément fragilise les évaluations conduites. Au regard de ces éléments, la recommandation est mise en œuvre de façon partielle.

La cinquième recommandation (*« borner dans le temps les dépenses fiscales en faveur du logement, soumettre leur renouvellement à évaluation et proposer la fixation d'une échéance à toutes celles actuellement non bornées »*) a fait l'objet d'une réponse du ministère du logement et du ministère chargé du budget et des comptes publics (la direction de la législation fiscale).

La DHUP a souligné que les dépenses fiscales faisant l'objet d'évolutions portées dans les lois de finances pour 2021 et 2022 ont été pour la plupart prorogées de manière temporaire : c'est par exemple le cas du PTZ et de l'éco-PTZ jusqu'en 2023, le cas du nouveau dispositif « Loc'avantages » instauré en loi de finances 2022 applicable jusqu'au 31 décembre 2024.

Au regard de ces éléments, la recommandation est mise en œuvre partiellement afin de maintenir la vigilance sur le sujet au regard des montants concernés : en 2021, plus de 10 Md€ de dépenses fiscales restaient sans bornage dans le temps.

La sixième recommandation (*« renoncer au mécanisme et aux dépenses fiscales en faveur du logement dont l'administration n'est pas en mesure de contrôler effectivement les contreparties attendues des bénéficiaires »*) a reçu une réponse du ministère chargé du budget et des comptes publics (la direction de la législation fiscale ainsi que la DGFIP).

La direction de la législation fiscale précise que, si elle est en mesure de proposer la suppression ou la modification des dispositifs dont l'efficacité ou l'efficience apparaissent insuffisantes, seul le Parlement peut en décider la création, la modification ou la suppression.

Concernant la partie de la recommandation portant sur le contrôle effectif des contreparties attendues des bénéficiaires, la DGFIP précise que la mise en place de la recommandation a débuté. Cependant, le contrôle des contreparties attendues des bénéficiaires ne fait concrètement l'objet d'aucun indicateur. Par ailleurs, il n'y a pas eu de renoncement à des dépenses fiscales jusqu'alors : en effet, en 2021, la mission *Cohésion des territoires* comportait 85 dépenses fiscales à titre principal, elles étaient au nombre de 84 en 2020.

Au regard de ces éléments, la recommandation est considérée comme non mise en œuvre.

La septième recommandation (*« améliorer la collecte, le partage et l'exploitation des informations utiles à l'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement par un travail conjoint entre les directions des ministères chargés du logement et des finances publiques et l'Insee, y compris par l'aménagement des procédures relatives au secret statistique »*) a fait l'objet d'une réponse du ministère du logement, du ministère chargé du budget et des comptes publics (direction du budget et DGFIP) ainsi que de l'Insee.

La DGFIP informe que les bases de données fiscales utiles à l'évaluation de la politique du logement sont largement partagées entre administrations et en particulier avec l'Insee, le service statistique du ministère de la transition écologique (Sdes) et avec la DHUP.

Néanmoins des difficultés demeurent dans le partage et l'exploitation des informations utiles. Ainsi, les bases de données fiscales sont transmises au Sdes sous un format brut nécessitant un important travail pour les rendre exploitables statistiquement. Des premiers travaux sur le sujet ont démontré la difficulté d'analyse de ces données⁷⁰. Par ailleurs, la

⁷⁰ La Cour a souligné ces difficultés dans son enquête sur la production et l'utilisation des données relatives à la politique du logement, référé du 12 mai 2022, rendu public le 18 juillet 2022.

transmission des données n'est possible qu'en vertu de l'habilitation spécifique des agents du Sdes. Le Sdes ne peut rediffuser ces données que sous un format respectant le secret statistique, ce qui limite la finesse géographique avec laquelle des agrégats peuvent être diffusés hors du service statistique ministériel. Les conditions dans lesquelles le partage de données s'effectue entre la DGFIP et le Sdes restant insatisfaisantes.

Il est à noter que l'Insee, la DGFIP, le CGDD et la DHUP participent à l'élaboration d'un identifiant unique et d'un référentiel inter-administratif des logements et locaux, qui devrait faciliter l'interopérabilité entre bases de données. Au regard de ces éléments, la recommandation est considérée comme mise en œuvre partiellement.

Annexe n° 5 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DB) : Appliquer aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence et de logement adapté un taux de réserve de 0,5 %. (Recommandation renouvelée)	DB : Les dépenses du programme 177 sont considérées comme des dépenses discrétionnaires et non comme des dépenses « de guichet » car les gestionnaires disposent des leviers suivants : dimensionnement et composition du parc d'hébergement d'urgence, priorisation ou recentrage des interventions, mobilisation de ressources existantes en dehors du budget de l'État, amélioration de la productivité des structures financées par l'État. Contrairement aux dépenses dites « de guichet », l'accès à l'hébergement d'urgence est soumis à des événements imprévisibles comme des crises migratoires et des chocs sanitaires, rendant indispensable de conserver des marges de précaution en gestion. Ceci est d'autant plus nécessaire que le budget est construit sur une projection pluriannuelle du nombre de places. Une telle projection ne permettant pas d'anticiper les événements nécessitant des mises à l'abri d'urgence, il apparaît pertinent de conserver une réserve de précaution pour y faire face.	Bien que n'étant pas qualifiées formellement de dépenses obligatoires, les actions financées par le programme 177 s'y apparentent très largement, compte-tenu du caractère inconditionnel de l'hébergement d'urgence. La Cour recommande à nouveau que le taux de mise en réserve sur l'ensemble des crédits de l'action 12 soit identique à celui appliqué aux programmes portant essentiellement des prestations sociales (0,5 %), et ce d'autant plus que le pilotage du programme est désormais normalisé et que l'enveloppe de la programmation initiale est respectée. Une mise en réserve réduite permettrait de gagner des marges de discussion avec les opérateurs et d'alléger les charges de gestion.	Non mise en œuvre

2	(DB, DHUP) : Étudier un mode de financement du Fnap permettant d'ajuster le montant des fonds de concours versés aux besoins en crédits de paiement de l'exercice, tout en garantissant sa soutenabilité. (Recommandation nouvelle)	Conformément aux recommandations de la Cour, les tutelles ministérielles du Fnap ont engagé un travail concerté en vue de la réécriture des règles de financement du Fnap, dans le sens d'une suppression de la « règle d'or » et de son remplacement par une règle de gestion plus souple, permettant de limiter les versements de crédits de paiement au besoin requis par l'avancement des opérations sur le terrain. Le dispositif précis a fait l'objet de discussions interministérielles et prend la forme d'un décret en conseil d'Etat qui sera publié dans les prochains mois (au 15 décembre, transmission au Conseil d'Etat en cours, date de parution prévue en février 2023). Ce décret supprime la « règle d'or » et pose le principe d'une règle de gestion, dont les modalités sont renvoyées à un arrêté interministériel qui consiste, d'une part, à ne pas permettre annuellement un niveau d'AE plus de deux fois supérieur au niveau des CP au sein du budget du Fnap, et d'autre part, impose que les CP versés annuellement par le Fnap à l'Etat soient supérieurs au sixième du montant des restes à payer du Fnap de l'année n-1 entre 2023 et 2025 et au cinquième de ce même montant à compter de 2026.	La mise en œuvre de la recommandation, émise dans la NEB 2021, a été réalisée par le décret n°2023-125 du 21 février 2023 et l'arrêté du 21 février 2023 portant règles de gestion financière du Fonds national des aides à la pierre.	Mis en oeuvre
3	(DMAT, DB) : Poursuivre le pilotage des restes à payer sur le PEI Corse (action 4) du programme 162. (Recommandation renouvelée)	DMAT : Les services du secrétariat général aux affaires corses maintiennent jusqu'au solde des dernières opérations, leur démarche volontariste visant à clôturer dans des délais plus rapprochés les opérations ouvertes sur le PITE par l'envoi de courriers et courriels de relances aux maîtres d'ouvrage et aux services instructeurs en charge de la liquidation des subventions, et la tenue de revues d'opérations en lien avec la maîtrise d'ouvrage. Le montant des restes à payer sur le PEI a dorénavant vocation à diminuer dans la mesure où l'échéance de fin d'engagement des opérations est fixée à fin 2022. DB : La direction du Budget s'associe aux recommandations de la Cour portant sur le pilotage des restes à payer sur le PEI Corse. En 2022, la prévision de paiements du PEI a permis de couvrir 26% des	Au 31 décembre 2022, le volume des restes à payer a continué d'augmenter à hauteur de 439,7 M€ dont 254,17 M€ sur l'action 4-Plans d'investissement pour la Corse. Les revues d'opérations mises en place depuis 2017 entre le préfet de Corse et la collectivité n'ont pas suffi en termes de gouvernance pour diminuer le montant des restes à payer. Le suivi a consisté à un suivi de la programmation des opérations mais non de l'exécution budgétaire. L'année 2022 était la dernière année d'engagement des crédits du PEI-PTIC. La liste des opérations programmées	Non mise en œuvre

		63,74 M€ de restes à payer constatés au 31/12/2021 sur le noyau budgétaire. Les CP du fonds de concours seront intégralement consacrés à la couverture des 113,44 M€ de restes à payer constatés sur les sous-mesures routières, ferroviaires et portuaires du PEI au 31/12/2021. En 2023, le besoin en CP au titre du PEI afin de couvrir les restes à payer est de 20,6 M€. Ce besoin sera dégressif jusqu'en 2026 : 19,28 M€ en 2024, 17,35 M€ en 2025, 11,57 M€ en 2026.	jusqu'en 2024 comporte un niveau de mandatement plus soutenu en raison des restes à payer. Le suivi de la bonne exécution des opérations restantes et de l'apurement progressif des restes à payer jusqu'à échéance du PEI devront être maintenus en 2023. En outre, la Cour appelle l'attention du responsable de programme sur le besoin de doter le PTIC d'un cadre de référence qui en précise les objectifs, la gouvernance, les modalités de pilotage et d'évaluation, à l'aune des enseignements du PEI	
4	(DMAT, DB) : Sécuriser le financement de l'action 11 Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire du programme 162 en la dotant de crédits interministériels. (Recommandation reformulée)	DMAT : Cette préoccupation est partagée par le responsable de programme qui souhaite garantir le caractère interministériel inhérent au PITE. À ce stade, chacun des ministères (écologie et agriculture) préfèrent rester détenteurs de ces crédits à leur niveau. Les discussions se poursuivent néanmoins afin de satisfaire aux critères d'éligibilité de ce dispositif budgétaire qui constitue un effet levier certain dans la stratégie locale. S'agissant du PLAV, son maintien sur le programme 162 n'a pas été remis en cause pour 2023. Seul son montant a fait l'objet de discussions compte tenu des besoins identifiés par le préfet de Bretagne. Pour autant, les ministères financeurs n'ont pas souhaité augmenter leur contribution. DB : L'action 11 a fait l'objet d'échanges, notamment en conférence budgétaire, non conclusifs à ce jour entre les services concernés.	La Cour avait souligné qu'il conviendrait de la doter de crédits interministériels ou à défaut de réaffecter les crédits de cette action sur un programme du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Force est de constater que chacun des ministères (écologie et agriculture) préfèrent rester détenteurs de ces crédits à leur niveau et qu'il n'y a aucune évolution des modalités de financement. La Cour constate que, de fait, cette action ne satisfait pas aux critères d'éligibilité du dispositif budgétaire mais qu'elle constitue un effet levier certain dans la stratégie locale. En effet, pour les trois premières années de mise en œuvre de l'action, les financements de l'axe 2 de l'action 11 visant à accompagner la transition agroécologique des	Sans objet

			exploitations agricoles ont permis d'élargir les territoires dans lesquels les agriculteurs peuvent bénéficier de financements incitatifs pour les pratiques culturelles vertueuses pour l'eau : 80 % du territoire régional est désormais éligible contre 30 % auparavant. La recommandation devient sans objet.	
5	(DIHAL, DB, CBCM) : Poursuivre la recherche de marges de progression en termes d'efficience de la dépense en objectivant les coûts des places d'hébergement d'urgence et en améliorant l'évaluation des déports budgétaires sur le programme 177. (Recommandation reformulée)	DIHAL : cela recouvre deux axes : la réforme de la tarification des CHRS et le coût de l'hébergement hors CHRS et coûts de l'hôtel S'agissant de la réforme de la tarification lancée en 2021, une large concertation a été conduite auprès des services déconcentrés, des fédérations et d'associations gestionnaires. Les travaux d'élaboration du nouveau modèle ont été engagés en novembre 2021 avec l'appui de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). À partir de mars 2022, la démarche de structuration des différents chantiers a été amorcée, avec l'organisation de premiers groupes de travail associant les services déconcentrés, les organismes gestionnaires et les représentants du secteur (fédérations, associations nationales), dont les restitutions sont partagées dans le cadre de réunions d'information trimestrielles auprès de l'État déconcentré et du secteur associatif. En novembre 2022, les grands axes de la réforme tarifaire élaborés sur la base de ces travaux préparatoires et des groupes de travail partenariaux ont été défini : -un nouveau modèle tarifaire pensé à partir de l'offre des établissements	La Dihal a mené avec volontarisme l'ensemble des chantiers permettant de constater dès l'année 2022 une rupture nette avec les anciens modes de gestion et un assainissement des pratiques budgétaires (dialogues de gestion stratégiques, dialogues budgétaires avec les directions régionales). La Cour avait souligné en 2022 le besoin de rechercher des marges de progression en termes d'efficience de la dépense, notamment en mieux maîtrisant les coûts de l'hébergement d'urgence. L'exigence de contrôle des coûts est systématiquement portée en dialogue de gestion. Les documents fournis à l'appui des dialogues de gestion régionaux en témoignent. En outre, depuis la reprise du programme 177, la Dihal a engagé un travail	Partiellement mise en œuvre

		-un nouveau modèle valorisant l'accompagnement social et l'expertise développée en CHRS pour assurer sa qualité et son adéquation aux besoins des personnes accompagnées, avec la distinction entre l'accompagnement global "socle" et l'accompagnement "spécialisé" ; -une tarification à la ressource en articulation avec la démarche de contractualisation (CPOM) pour simplifier et laisser plus de marges de manœuvre aux organismes gestionnaires, avec pour corollaire un financement par forfaits modulés afin de garantir l'équité du financement ; -un nouveau système d'information pensé pour alléger la charge administrative des associations et des services. S'agissant du coût des places, les actions menées sont les suivantes : mise en place d'un pilotage sous enveloppe fermée, avec un travail d'assainissement des pratiques budgétaires et de connaissance des sous-jacents : cibles et trajectoires régionales avec suivi mensuel ; fin de la pratique de notification de la réserve en début d'exercice ; consolidation systématiques des programmations initiales régionales, dossiers de CRG1 et 2 (non réalisée auparavant) et des supports de dialogues de gestion ; une gouvernance de contrôle de gestion pour réguler la dépense au plus juste des besoins et assurer une allocation optimale de la ressource votée en LFI : dialogues stratégiques et de gestion avec les DREETS/DRIHL deux fois par an sur la base de maquettes budgétaires et métier précises ; dialogues budgétaires en continu avec pilotage par tableau de bord ; un travail d'analyse qualitative sur les inducteurs de coûts a été initié. DB : La direction du budget partage le travail d'objectivation des coûts des places afin de mieux analyser les écarts entre l'exécution et la budgétisation initiale, et d'aboutir à une budgétisation sincère. La démarche de construction en base zéro du budget a été expérimentée en 2018 : chaque responsable de budget opérationnel de programme (BOP) régional a renseigné les besoins de sa région au titre du parc pérenne du programme pour les places	d'analyse des coûts du parc d'hébergement, en particulier de caractérisation des inducteurs de coûts afin de dépasser l'analyse par coûts moyens. Les travaux menés dans le cadre de la réforme de la tarification des CHRS permettent une exploitation des données comptables des établissements sous statut CHRS et CHU : cela concourt à une meilleure connaissance des coûts et à l'amélioration de la cohérence entre les besoins des personnes sans abri, l'offre d'accompagnement et les financements alloués. Enfin, la Dihal mobilise également des leviers structurels pour renforcer l'efficacité de la politique publique dans la durée : investissement sur les systèmes d'information, réforme des SIAO, réflexions sur les pratiques d'achat parfois sous-optimales. Les premiers résultats démontreraient une baisse des coûts unitaires par places. Cependant, ils ne font encore l'objet d'aucune enquête ou communication. Les changements de méthode et l'ensemble des dispositifs pilotés par la Dihal renforçant le pilotage sont des éléments essentiels du chantier sur l'efficacité. Cependant, les travaux doivent se poursuivre afin d'améliorer la connaissance fine du nombre de places consommées par dispositif et le coût des structures pour gagner en performance.	
--	--	--	--	--

		de centres d'hébergement d'urgence et de nuitées hôtelières (partie du programme qui ne fait pas l'objet d'un pilotage par une dotation régionale limitative). Cette démarche n'a pas été reconduite depuis mais la DB partage toujours l'objectif d'amélioration de la performance du pilotage des dépenses. Le report de personnes en situation irrégulière, demandeurs d'asile ou réfugiés est particulièrement visible à l'occasion des opérations de mise à l'abri : les publics sont généralement fléchés vers l'hébergement généraliste alors qu'un examen préalable de leur situation administrative est nécessaire. Entre 2021 et 2023, une économie de 5 à 10% sur les coûts unitaires à la nuitée a été assumée dans les hypothèses de budgétisations sur le périmètre des places créées depuis 2020. La maîtrise des coûts, au cœur des dialogues de gestion avec les services déconcentrés, doit également composer avec des réalités territoriales. L'exigence de contrôle des coûts est ainsi systématiquement portée en dialogue de gestion. Pour autant, il n'existe pas de levier simple et systématique : le recours au marché public peut se traduire par des renchérissements de coûts du fait du pouvoir de marché local des hôteliers ; certains surcoûts ne sont pas prévisibles et sont absorbés en continu : retrait de subvention de collectivités ; facturation de bâtis jusque-là mis à disposition à titre gratuit ; etc. La reprise du tourisme international et la perspective des JOP renforce le pouvoir de marché des hôteliers. CBCM : le contrôle n'a pas obtenu en 2022 de données régulières sur le nombre de places par dispositif et sur leur coût moyen.	Le faible nombre de données actualisées sur le sujet en 2022 conduit à renforcer le besoin d'assurer un reporting mensuel précis du nombre de places du parc d'hébergement ainsi qu'un reporting en prix des places occupées. C'est un enjeu d'autant plus fort que le contexte actuel exige pour le responsable de programme de pouvoir mesurer l'impact financier de facteurs extérieurs pouvant conduire à des surcoûts (la reprise du tourisme international et la perspective des jeux olympiques et paralympiques qui renforce le pouvoir des hôteliers et la tension sur le marché, l'augmentation du coût des fluides, la prise en compte de l'inflation estimée en octobre 2022 à + 6,2 % par rapport à octobre 2021) afin qu'ils soient budgétés et ainsi absorbés par les structures au risque de se traduire par une dégradation importante de la qualité. La Cour a noté que les travaux se poursuivent pour affiner la connaissance des statuts administratifs des personnes présentes dans le parc d'hébergement et que dans ce cadre une enquête statistique sur l'hébergement des personnes étrangères dans l'hébergement généraliste était envisagée sur l'année 2023. D'une manière générale des progrès sont encore à faire dans la remontée d'informations. La Cour réaffirme le besoin de coordonner les résultats existants et d'objectiver les marges	
--	--	---	---	--

			de progression possibles sur les dépenses.	
6	(DHUP, DLF, DGFIP, DB) : Partager préalablement le cadre des évaluations de dépenses fiscales programmées. (Recommandation nouvelle)	Dans le cadre des conférences fiscales ou lors du projet de loi de finances, avec le concours de la Direction de la législation fiscale et de la Direction du budget, la DHUP participe à l'évaluation des dépenses fiscales des programmes dont elle a la charge et s'attache à porter des propositions d'évolution des dépenses fiscales en cohérence avec les objectifs de la politique du logement.	Les conférences fiscales rassemblent les responsables des programmes et les représentants de la direction de la législation fiscale et de la direction du budget. La conférence fiscale de la mission ne réunit pas l'ensemble des responsables des programmes puisque la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) n'est pas présente. Il ressort de l'examen de ces comptes rendus que les conférences fiscales ne s'appuient pas sur une stratégie d'évaluation dans le domaine du logement. Elles souffrent également d'une absence de documentation et d'une fragilité du chiffrage des mesures proposées. De même, l'absence de mise en commun des informations dont pourraient disposer les administrations et de données élémentaires fiables ne permettent ni	Non mise en œuvre

			d'étayer suffisamment les propositions présentées dans le projet de loi de finances, ni de dépasser les positions de principe. Pour ces raisons, la recommandation n'est pas mise en œuvre.	
7	Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ou non démontrées. Mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour dans sa communication de mars 2019 sur la gestion des dépenses fiscales en matière de logement. (Recommandation renouvelée)	L'élaboration du programme d'évaluation des dépenses fiscales est inscrite dans le cadre des dispositions du II de l'article 20 de la LPFP 2018-2022. Ce programme d'évaluation des dépenses fiscales pour la période comprise entre 2020 et 2023 s'est traduit par plusieurs rapports et évaluations.	Au regard des éléments transmis, il est proposé de coter la recommandation comme « mise en œuvre de façon partielle ».	Partiellement mise en œuvre

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, devenue sans objet*