

Cour des comptes



# **Mission Égalité des territoires et logement**

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

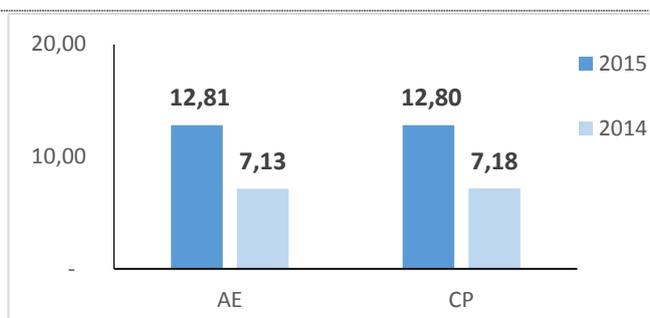
2015

## Égalité des territoires et logement

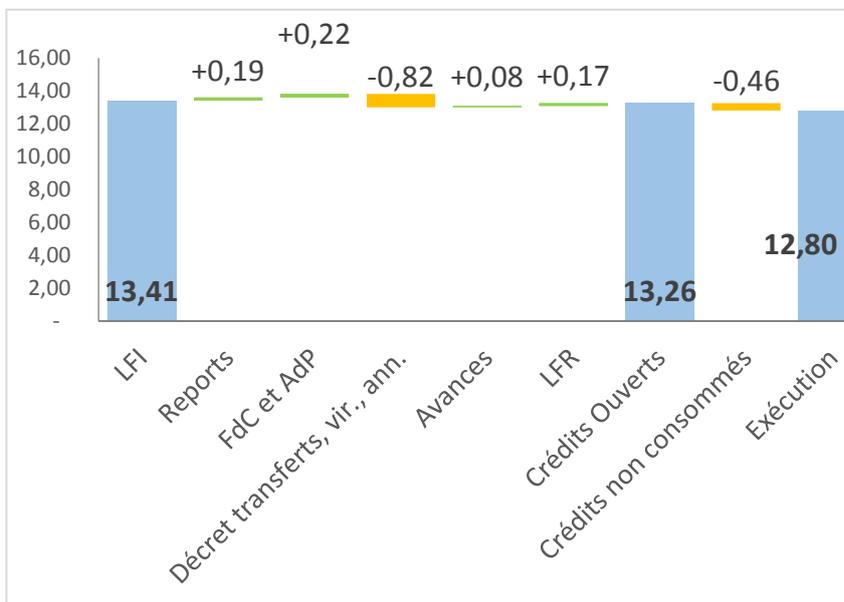
**Programmes** 177 – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables  
**de la**  
**mission :** 109 – Aide à l'accès au logement  
 135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat  
 337 – Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires et du logement

**Montants en  
exécution hors  
PIA et prog  
147  
(en Md€) :**

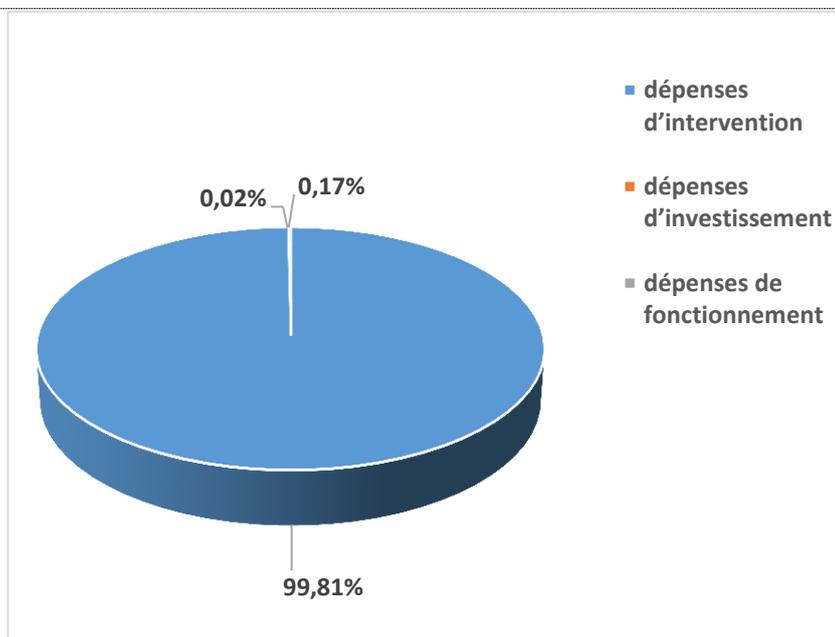
**4,3 % du  
budget  
général  
hors R & D**



**Passage de la  
LFI à  
l'exécution  
budgétaire (en  
Md€ de CP) :**

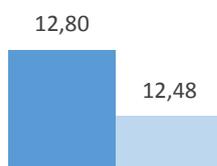


**Les dépenses de la mission par nature**  
(en % des CP) :



**Dépenses fiscales et budgétaires**  
(en Md€) :

13,00  
12,80  
12,80  
12,60  
12,40  
12,20



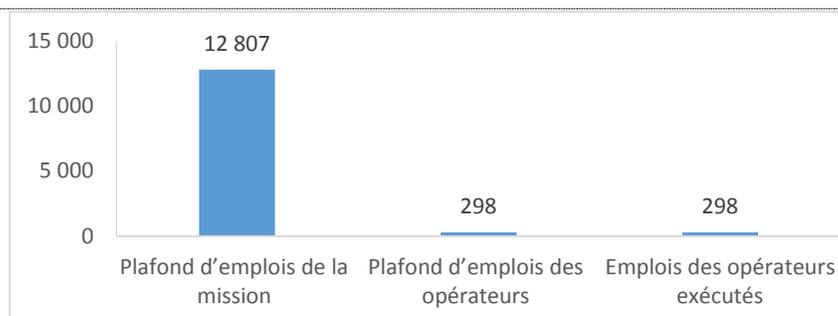
■ Dépenses Budgétaires en CP  
■ Dépenses fiscales

Nombre de dépenses fiscales :  
**53**

**Principaux opérateurs :**

- Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)
- Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

**Plafonds d'emploi et exécution en ETPT pour l'État et ses opérateurs :**



## Synthèse

### Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

La mission « Egalité des territoires et logement » (ETL) comprend quatre programmes : 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* ; 109 – *Aide à l'accès au logement* ; 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* ; 337 – *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires*.

Dotée de crédits budgétaires s'élevant à 13,7 Md€ en AE et 13,4 Md€ en CP, elle finance essentiellement des dépenses d'intervention au titre de l'aide à l'accès au logement, de l'hébergement d'urgence et du soutien au développement du logement social.

La dotation 2015 de la mission ETL est en forte progression par rapport à la LFI 2014 (8,3 Md€ en AE et 8,1 Md€ en CP), en raison de l'importante mesure de périmètre dont a fait l'objet le programme 109, à l'occasion de la réintégration dans les dépenses du FNAL de la part de l'APL jusque-là prise en charge par le FNPF.

En dehors des crédits du programme 337, qui sont transférés en gestion à la mission Ecologie, développement et mobilité durables (EDMD), l'exécution 2015 de la mission ETL se situe à un niveau inférieur de 138,47 M€ en AE et supérieur de 173,51 M€ en CP par rapport aux crédits inscrits en LFI.

Le dépassement en CP traduit essentiellement la tension qui caractérise le programme 177 depuis plusieurs années. Celle-ci a nécessité trois ouvertures en gestion, dans le cadre des deux décrets d'avance et de la loi de finances rectificative de fin d'année.

L'exercice 2015 se caractérise également par la poursuite de la baisse des crédits budgétaires d'aides à la pierre, plus que compensée par des fonds de concours alimentés par les bailleurs sociaux, et par un recours à des blocages de crédits en cours de gestion, reportables sur 2016. Un blocage de 300 M€ en CP sur le programme 109 contribue ainsi à limiter d'autant le dépassement de l'exécution de la mission ETL.

A l'échelle de la mission, les crédits ouverts s'avèrent inférieurs aux besoins nécessaires pour couvrir certains versements, ce qui devrait occasionner des reports de charges potentiels d'au moins 427 M€ sur l'exercice 2016.

---

## Appréciation d'ensemble

---

---

### Régularité

---

Si l'exécution 2015 du programme 135 s'est déroulée selon les mêmes mécanismes qu'en 2014, la Cour relève que le fonds de concours irrégulier issu du fonds de péréquation adossé à la CGLLS ne devrait pas être reconduit en 2016, compte tenu de la création du Fonds National des Aides à la Pierre (FNAP) .

---

### Performance

---

En matière de performance, on note la poursuite de l'effort de rationalisation des indicateurs et de renforcement de leur pertinence au regard des enjeux de la mission. Certains indicateurs pourraient toutefois encore être améliorés de manière à accroître leur capacité à traduire l'efficacité réelle des dispositifs.

---

### Soutenabilité budgétaire

---

Si à la faveur de la mesure de périmètre qu'a connue le programme 109, l'exécution globale de la mission ETL peut paraître un peu moins déséquilibrée qu'en 2014, la tendance haussière des dépenses du programme 177 ne fait que s'accroître, posant la question structurelle de sa soutenabilité budgétaire.

Par ailleurs, le blocage en fin de gestion de 300,34 M€ de CP sur le programme 109 prive ce programme d'une exécution quasiment équilibrée en 2015 et fait craindre de nouvelles insuffisances pour le prochain exercice, leur report sur 2016 n'étant pas garanti.

---

## Les recommandations de la Cour

---

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

---

Au titre de la gestion 2014, la Cour avait formulé quatre recommandations :

- *Réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dépenses les moins efficaces.*

Sur ce point la Cour relève que les dépenses fiscales progressent en nombre par rapport à 2014. Les dispositifs ayant une incidence budgétaire sur le périmètre de la mission (programme 147 exclu), sont au nombre de 53 en 2015 contre 50 un an plus tôt. Le coût des dépenses fiscales, s'il s'inscrit en baisse depuis quatre ans, et confirme cette tendance en 2015, reste particulièrement élevé. Le montant des dépenses fiscales contribue quasiment à doubler la taille de la mission. Les évaluations des dépenses restent trop faibles en nombre et concentrées sur des dispositifs d'importance relative au regard des montants de dépenses en jeu sur la mission.

- *Veiller à une budgétisation plus fiable du programme 109, en ajustant les crédits lors du vote de la LFI sur la base des prévisions des dépenses et recettes du FNAL et en améliorant la connaissance des déterminants de la dépense ;*

Sur ce point, il est à noter que le rebasage intervenu en loi de finances initiale pour 2015, par-delà la mesure de périmètre intervenue, a permis une programmation initiale des crédits globalement conforme aux besoins en exécution. La budgétisation initiale aurait pu permettre, sans ouverture de crédits en cours de gestion, la couverture des besoins de l'année ainsi que la prise en charge d'une partie de la dette du FNAL constituée au 31 décembre 2014 vis-à-vis du FNPF. Les difficultés recensées sur le programme 109 ne sont pas liées cette année à une sous-budgétisation initiale. La progression enregistrée témoigne d'un effort de prise en compte des besoins réels sur la base des prévisions des dépenses et recettes du FNAL, mais ne semble pas

s'être appuyée sur un travail d'analyse plus fin que les années précédentes en ce qui concerne la connaissance précise des déterminants de la dépense.

- *Mettre fin à l'irrégularité du fonds de concours issu du fonds de péréquation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), soit par la suppression de ce fonds de concours, soit par sa mise en conformité avec les principes du droit budgétaire.*

La Cour constate qu'en 2015, ni la suppression du fonds, ni sa mise en conformité avec les principes du droit budgétaire ne sont intervenues. En revanche, elle relève que la création du FNAP en 2016 conduira à une modification de ce fonds de concours.

- *Accélérer le processus de conventionnement avec les opérateurs du programme 177 en exploitant l'analyse des coûts pratiqués par ces derniers et mettre en œuvre la politique de convergence tarifaire des structures d'hébergement.*

L'exécution constatée du programme 177 renforce aux yeux de la Cour, la nécessité de mettre en œuvre cette recommandation. Si des efforts ont été engagés par le ministère chargé des Affaires sociales pour accélérer le processus de conventionnement, ses effets peinent encore à se matérialiser pleinement, d'autant que l'enquête nationale des coûts pourrait être mieux exploitée au service d'un travail de convergence tarifaire encore très peu engagé, notamment en dehors des places de CHRS.

---

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

---

Deux recommandations de l'exercice 2014 sont actualisées et, deux nouvelles recommandations sont formulées :

Recommandation n°1 : *Evaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (recommandation modifiée) (DHUP, DLF, DB).*

Recommandation n°2 : *Mesurer l'impact des annulations de crédits sur le programme 135 sur la trésorerie des délégataires de compétence (recommandation nouvelle) (DHUP, DB).*

Recommandation n°3 : *Généraliser le processus de contractualisation avec les opérateurs du programme 177 et exploiter les résultats de l'enquête nationale des coûts pour mettre en œuvre une politique de convergence tarifaire des structures d'hébergement (recommandation modifiée) (DGCS).*

Recommandation n°4 : *Concevoir un outil de suivi statistique des statuts juridiques des publics accueillis et le prescrire aux opérateurs (recommandation nouvelle) (DGCS).*

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits</b> .....	<b>11</b>
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015 .....	11
1.2 La programmation des crédits .....	13
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits .....	16
<b>2 Les grandes composantes de la dépense</b> .....	<b>18</b>
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois .....	18
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement .....	21
2.3 Les dépenses d'intervention .....	22
2.4 Le financement des opérateurs .....	32
2.5 Les dépenses fiscales.....	36
<b>3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires</b> .....	<b>44</b>
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire .....	44
3.2 La soutenabilité budgétaire .....	48
3.3 La démarche de performance .....	52
<b>4 Les recommandations de la Cour</b> .....	<b>56</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2014.....	56
4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015 .....	59

## Introduction

La mission « Egalité des territoires et logement » comprend quatre programmes :

- le programme 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, qui porte en particulier les dépenses d'hébergement d'urgence ;
- 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;
- le programme 337 - *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires*, qui porte les dépenses de personnel du ministère chargé du logement.

Le programme 147 - Politique de la ville, qui relevait en 2014 de la mission « Egalité des territoires, logement et ville », a été rattaché en 2015 à la mission « Politique des territoires ».

En dehors des crédits du programme 337, qui relèvent du titre 2, les dépenses de la mission correspondent essentiellement à des dépenses d'intervention.

Outre les crédits budgétaires ouverts en LFI (13,7 Md€ en AE et 13,4 Md€ en CP), de nombreuses dépenses fiscales sont rattachées à la mission, pour un coût de 12,48 Md€.

La politique en matière de logement est également soutenue par des ressources non budgétaires, en particulier issues de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Il est donc important de souligner que les crédits budgétaires ne représentent qu'une partie des moyens engagés dans le cadre de la politique du logement et de l'égalité des territoires.

# 1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

## 1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

L'analyse de l'exécution 2015 doit être réalisée en neutralisant les crédits du programme 337, dans la mesure où ces crédits sont transférés en gestion vers un autre programme<sup>1</sup>.

Sur ce périmètre, l'exécution 2015 de la mission ETL se situe à un niveau inférieur de 110,47 M€ en AE et supérieur de 173,51 M€ en CP par rapport aux crédits inscrits en LFI.

Comparativement au dépassement de 354,16 M€ en CP en 2014 à périmètre constant (hors programme 147)<sup>2</sup>, l'exécution de 2015 peut sembler en nette amélioration. Toutefois, ce résultat global à l'échelle de la mission ne reflète pas les importantes disparités d'exécution et les dépassements caractérisant ses principaux programmes :

- Le programme 177 reste sur une tendance haussière, devenue structurelle, avec un dépassement de 225,31 M€ en CP, en progression de 72 M€ par rapport à 2014. Cette évolution reflète les très fortes tensions liées à l'hébergement d'urgence et à la problématique des réfugiés, qui ont nécessité trois ouvertures de crédits en cours de gestion.
- Le programme 109 a connu une importante mesure de périmètre et une exécution qui aurait pu être quasiment équilibrée, sans un blocage de 300,34 M€ de CP décidé en fin de gestion (dont 70,34 M€ correspondant aux crédits pourtant ouverts à l'occasion de la LFR du 29 décembre). Ce blocage contribue de fait à réduire significativement mais artificiellement le niveau de consommation de crédits du programme et de la mission, tout en générant un important report de charges sur 2016, estimé à date à 401 M€ par la DHUP.
- Comme en 2014, le programme 135 se caractérise par une sous-exécution en AE (132,77 M€) et par un dépassement en CP de

---

<sup>1</sup> Voir infra 2.1. *La masse salariale et la gestion des emplois*

<sup>2</sup> Le dépassement d'exécution en CP, pour l'ensemble de la mission ETLV, programme 147 compris, était de 297 M€ en 2014.

178,2 M€ par rapport à la LFI. Toutefois, ce chiffre ne traduit pas une sur-consommation mais un mécanisme de substitution progressive des crédits budgétaires d'aides à la pierre par des fonds de concours issus des contributions obligatoires des organismes du logement social. Ainsi, outre la baisse de la dotation initiale en CP par rapport à 2014 (279,63 M€ contre 401,09 M€), 125,7 M€ ont été annulés en cours de gestion. Parallèlement, les rattachements de crédits supplémentaires par voie de fonds de concours ont représenté 223,58 M€, auxquels il convient d'ajouter le report de 190,60 M€ sur 2015 décidé en toute fin d'exercice 2014.

**Tableau n° 1 : Synthèse des événements intervenus en gestion pour les programmes de la mission – AE et CP**

<b>Autorisations d'engagements (en M€)</b>	<b>P 177</b>	<b>P 109</b>	<b>P 135</b>	<b>P 337</b>	<b>Mission</b>	<b>Mission hors P 337</b>
<b>LFI</b>	1 365,96	10 984,32	598,23	777,19	13 725,70	12 948,51
<b>LFR</b>	53,59	70,34	43,00	0,00	166,94	166,94
<b>Total des mouvements de crédits dont :</b>	171,04	0,10	61,23	-777,19	-544,82	232,37
<i>reports</i>	0,94	0,10	191,57	0,00	192,61	192,61
<i>dont crédits budgétaires</i>	0,94	0,10	0,42		1,46	1,46
<i>dont fonds de concours</i>			191,15		191,15	191,15
<i>virements</i>					0,00	0,00
<i>transferts</i>			-0,50	-777,19	-777,69	-0,50
<i>décrets d'avance</i>	170,10		-90,84		79,26	79,26
<i>annulations</i>			-39,00		-39,00	-39,00
<b>Fonds de concours et attribution de produits</b>	0,69		223,58		224,27	224,27
<b>Total des crédits disponibles</b>	1 591,28	11 054,76	926,05	0,00	13 572,09	13 572,09
<b>Crédits consommés</b>	1 590,26	10 782,32	465,46	0,00	12 838,04	12 838,04

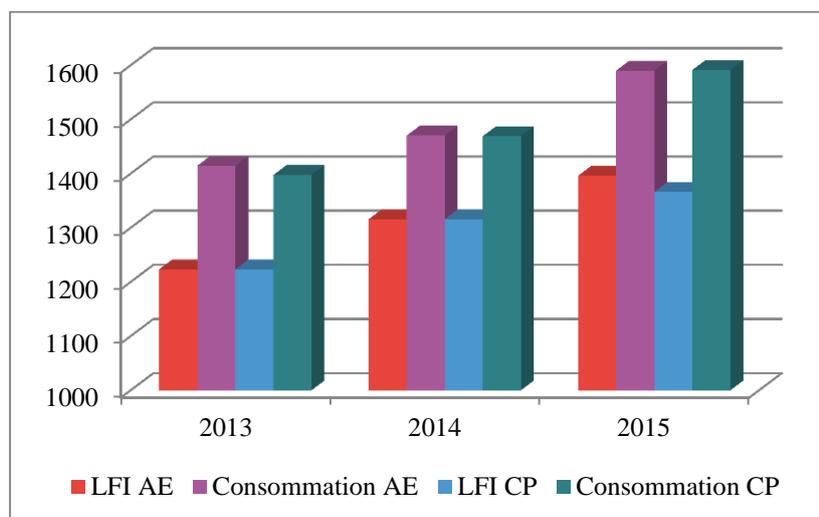
<b>Crédits de paiement (en M€)</b>	<b>P 177</b>	<b>P 109</b>	<b>P 135</b>	<b>P 337</b>	<b>Mission</b>	<b>Mission hors P 337</b>
<b>LFI</b>	1 365,96	10 984,32	279,63	777,19	13 407,10	12 629,91
<b>LFR</b>	53,59	70,34	43,00		166,94	166,94
<b>Total des mouvements de crédits dont :</b>	173,08	0,10	64,54	-777,19	-539,48	237,72
<i>reports</i>	2,98	0,10	190,60	0,00	193,68	193,68
<i>dont crédits budgétaires</i>	2,98	0,10			3,08	3,08
<i>dont fonds de concours</i>			190,60		190,60	190,60
<i>virements</i>					0,00	0,00
<i>transferts</i>			-0,30	-777,19	-777,49	-0,30
<i>décrets d'avance</i>	170,10		-86,76		83,34	83,34
<i>annulations</i>			-39,00		-39,00	-39,00
<b>Fonds de concours et attribution de produits</b>	0,69		223,58		224,27	224,27
<b>Total des crédits disponibles</b>	1 593,32	11 054,76	610,75	0,00	13 258,83	13 258,83
<b>Crédits consommés</b>	1 591,27	10 754,32	457,83	0,00	12 803,42	12 803,42

*Nota : la consommation de 465,46 M€ d'AE pour le programme 135 correspond aux données brutes issues de Chorus. La consommation retraitée des retraits d'engagements et recyclages autorisés s'élève à 484,1 M€.*

## 1.2 La programmation des crédits

Concernant le programme 177, comme en 2014, la dotation 2015 (1366 M€) traduit une sous-budgétisation manifeste au regard de l'exécution de l'exercice précédent (1469 M€) et de la hausse récurrente des dépenses qui caractérise ce programme depuis plusieurs années. Cette sous-budgétisation récurrente a été partiellement prise en compte dans le cadre de la LFI 2016, laquelle ouvre des crédits de paiement à hauteur de 1513 M€, à la faveur notamment de l'intégration de 69,85 M€ au titre du plan migrants voté en octobre 2015. Toutefois, en dépit de cet effort important, qui représente en 2016 une progression de 290 M€ par rapport à la LFI 2013, cette programmation apparaît d'ores et déjà dépassée par un niveau d'exécution 2015 (1591 M€), révélateur du niveau de tension très élevé du programme 177 et de sa difficulté à maîtriser des dépenses en forte croissance.

**Graphique n° 1 : Programmation et exécution du programme 177, de 2013 à 2015 en M€**



Source : CHORUS, retraitement Cour des comptes

A compter de 2015, la part de l'aide personnalisée au logement (APL), prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale jusqu'en 2014, est budgétisée sur le programme 109. Il découle de cette mesure de périmètre affectant le FNAL, une hausse des crédits du

programme de 5 722 M€<sup>3</sup>, à laquelle s'ajoute un rebasage de 158,16 M€ correspondant au tendancier 2014-2015 des dépenses APL et ALS. La dotation en LFI du programme 109 est ainsi passée de 5 104 M€ en 2014, à 10 984 M€ en 2015, dont 10 968 M€ pour le FNAL.

Dans la mesure où cette dotation n'intégrait pas la dette du FNAL générée au cours de l'exercice 2014 (171 M€) et au regard de l'importance du programme, la budgétisation 2015 initiale du FNAL apparaît cohérente avec les estimations d'exécution identifiées par la DHUP, la LFI dépassant même celles-ci de 38 M€. Un contexte économique légèrement plus favorable que l'an dernier a également contribué à cette cohérence. En effet, les estimations de dépenses de prestations APL+ALS apparaissent inférieures de 19 M€ aux prévisions établies dans le cadre du PLF<sup>4</sup>, tandis que les recettes de cotisations employeurs attendues les dépassent de 26 M€<sup>5</sup>. Dans ce cadre, l'enjeu du programme 109 réside cette année dans la régularisation de la dette 2014 du FNAL et dans les blocages de crédits intervenus en fin de gestion, générateurs de reports de charges sur 2016.

Les dotations du programme 135 doivent être analysées en distinguant la programmation des crédits en AE (liée aux nouveaux programmes de construction) et celle des crédits en CP (liés au paiement échelonné des subventions au cours de la réalisation des programmes). En PLF, la dotation de 522 M€ en AE s'inscrivait dans le cadre de la baisse prévue par le triennal 2013-2015<sup>6</sup>. Avec 598 M€, cette dotation a été revue à la hausse en LFI, afin de prendre en compte l'engagement du premier ministre de dégager 100 M€ de ressources pour soutenir les « maires bâtisseurs »<sup>7</sup>. En matière de CP, la baisse progressive des crédits d'aides à la pierre est particulièrement visible en comparaison avec les projections initiales du triennal. Ainsi, celui-ci prévoyait-il initialement une dotation de 450 M€ pour 2015, tandis que le PLF s'établissait à 288 M€ et que la LFI ouvrait 279 M€. Le report sur 2015 du fonds de concours de 190 M€, bloqué en CP fin 2014, a comblé ce différentiel de crédits budgétaires. Les mécanismes de collecte et de gestion des aides à

---

<sup>3</sup> Composée de 4 751 M€ pour les APL, de 300 M€ de compensation de la diminution des cotisations employeurs (liée à la mise en œuvre du pacte de responsabilité) et de 671 M€ compensant l'affectation à l'assurance maladie du bénéfice du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital.

<sup>4</sup> 13 547 M€ (source DHUP) contre 13 552 M€ (source PLF 2015).

<sup>5</sup> 2 581 M€ (source DHUP) contre 2 555 M€ (source PLF 2015).

<sup>6</sup> Le triennal prévoyait une dotation de 528 M€ en AE pour 2015.

<sup>7</sup> Le passage de PLF en LFI prévoyait parallèlement plusieurs minorations à hauteur de 24 M€ en AE = CP.

la pierre connaîtront une importante réforme en 2016, avec la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), lequel sera évoqué plus en détail *infra*.

### 1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

Comme en 2013 et 2014, la mission ETL a été marquée en 2015 par d'importantes ouvertures de crédits en CP en cours de gestion. Alors que celles-ci représentaient 242,1 M€ en 2014, les ouvertures se sont élevées à 337,4 M€ en 2015 (dont une ouverture exceptionnelle de 43 M€<sup>8</sup> en LFR sur le programme 135, ne correspondant pas à un besoin effectif de financement, mais à une opération de rétablissement de crédits en provenance du programme d'investissements d'avenir (PIA) au profit du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART)).

S'agissant du programme 177, les risques de rupture de trésorerie chez les opérateurs d'hébergement d'urgence et de veille sociale, identifiés dès la fin du mois de février, ont rendu nécessaires les mouvements suivants en cours de gestion :

- une avance au profit des BOP régionaux à partir des crédits centraux ALT 1 et ALT 2 disponibles, à hauteur de 25,6 M€ ;
- un complément à hauteur de 28,15 M€ à la faveur du dégel, le 4 août, de la réserve de précaution<sup>9</sup> ;
- une avance de 66,4 M€ prélevée sur le financement des CHRS, correspondant à 1/12<sup>ème</sup> de leurs financements en province et à 2/12<sup>ème</sup> en région Ile de France ;
- une ouverture de 170,1 M€ à l'occasion des décrets d'avance d'octobre (130 M€) et de novembre (40,1 M€).
- une ouverture de 53,6 M€ en LFR, destinée à compenser les redéploiements opérés au 1er semestre sur les crédits ALT 1 et 2.

Au total, les ouvertures complémentaires sur le programme s'élèvent donc à 223,7 M€, constituant une progression quasi géométrique sur trois ans (69,7 M€ en 2013 et 154 M€ en 2014). Cette tendance s'explique en partie par une budgétisation insuffisante en LFI, mais surtout par l'explosion des dépenses d'hébergement année après année.

---

<sup>8</sup> Le montant redéployé en faveur de l'ANAH s'élève en réalité à 50 M€, le montant de 43 M€ correspondant au solde des 50 M€ de crédits ouverts sur le FART et des 7 M€ de crédits redéployés depuis l'action « *Projets territoriaux intégrés* » pour la transition énergétique » (P135) vers l'action « *Innovation numérique pour l'excellence éducative* » (P214).

<sup>9</sup> Arbitrée à 3%, soit 40,98 M€.

Concernant le programme 109, alors que la dotation initiale (avec levée complète de la réserve de 878,7 M€ le 23 novembre), était en mesure de couvrir les dépenses du FNAL telles qu'estimées au mois de décembre 2015 (cf. *supra*), la régularisation de la dette 2014 du FNAL de 171 M€ effectuée au premier semestre 2015, a rendu nécessaire une ouverture en LFR. Préparée début novembre, celle-ci a été fixée à 70 M€, induisant un report de charges résiduel sur 2016 limité à 101 M€. Or, en fin de gestion, un blocage de crédits a été opéré à hauteur de 300,3 M€, constitué de 230 M€ issus de la réserve de précaution et des 70,3 M€ ouverts en LFR<sup>10</sup>. Ces crédits sont susceptibles d'être reportés en CP sur 2016. S'ils ne devaient pas l'être, le report de charges attendu sur le programme 109 de 401 M€ pourrait ne pas être couvert. La direction du budget explique cette mesure de blocage à la fois par son souci macro-économique de contribuer à la maîtrise de la norme de dépense pour 2015 et par l'apurement des sommes restant dues par l'Etat, au 30 juin, à la sécurité sociale. Ainsi, dans le cadre de la LFR du 29 décembre, la priorité a-t-elle été donnée au remboursement de cette dette, par l'affectation aux régimes obligatoires de sécurité sociale d'une fraction de 645,9 M€ du produit de la TVA revenant à l'Etat, au détriment des dettes constituées sur les aides personnelles au logement à compter du 30 juin 2015.

Comme en 2014, l'exécution en AE du programme 135 se situe très en deçà des crédits budgétés, traduisant une difficulté récurrente à atteindre les objectifs de construction fixés en matière de logement locatif social. Parallèlement, ce décalage révèle également le souci de maintenir des ressources suffisantes afin de pouvoir alimenter le dialogue avec les bailleurs sociaux et les collectivités délégataires de compétence, en vue de la signature de nouvelles conventions. Un total de 129,84 M€ d'AE a ainsi été annulé à l'occasion des trois décrets d'avance et du décret d'annulation du 9 juin.

En matière de CP, le programme 135 a été marqué par le report de 190 M€ issus de fonds de concours de 2014 et par des annulations massives de crédits, à hauteur de 125,7 M€, soit 37,7 M€ de plus qu'en 2014. Ces annulations de crédits sur le programme 135, croissantes depuis 2012, étaient essentiellement destinées à réduire les excédents de trésorerie identifiées chez les délégataires. Or, l'exercice 2015 constitue une charnière dans cette politique dans la mesure où, au terme de quatre ans d'annulations massives, les stocks de CP chez les délégataires sont

---

<sup>10</sup> Les 70,34 M€ ouverts en AE=CP par la LFR du 29/12/15 n'ont pas donné lieu à engagement et mandatement.

devenus négatifs (cf. chapitre 2, graphique 3). Parvenue au terme de sa logique initiale, la poursuite de cette pratique pourrait générer d'éventuels retards dans le développement de certains projets de logements sociaux, certains délégataires refusant désormais d'avancer des crédits pour le compte de l'Etat. Enfin, le programme a été abondé par fonds de concours, à hauteur de 223,58 M€, dont 218,3 M€ issus du fonds de péréquation adossé à la CGLLS. Selon le même mécanisme qu'en fin d'exercice 2014, 147,9 M€ en CP ont été aussitôt bloqués fin 2015 pour être reportés sur 2016.

Dans ce contexte d'annulations de crédits, 43 M€ en AE=CP ont été paradoxalement ouverts en LFR. Il ne s'agit néanmoins pas de crédits supplémentaires en faveur des aides à la pierre mais d'un redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA). Celui-ci prévoyait en effet 50 M€ de crédits transférés à l'ADEME en 2014, au profit de subventions au titre du programme « Ville de demain ». Non-consommés, ces derniers ont été rétablis en 2015 à hauteur de 50M€ sur le programme 181<sup>11</sup>. La LFR de fin de gestion les a annulés sur ce dernier pour les rouvrir, dans le cadre d'un rétablissement de crédits, sur le programme 135, où ils sont destinés au FART géré par l'ANAH.

## **2 Les grandes composantes de la dépense**

### **2.1 La masse salariale et la gestion des emplois**

Le programme 337 « conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » est issu de la volonté de dissocier les moyens du ministère du logement, des moyens du ministère en charge de l'environnement suite à la scission, décidée en 2012, du grand ministère rassemblant ces deux champs de compétences.

Le programme 337, composé de deux actions dites « miroirs », contient les dépenses de titre 2 du ministère du logement, qu'il répartit entre les personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat (action 1) et les personnels œuvrant au soutien du programme « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » (action 2).

---

<sup>11</sup> Le programme 181 (« Prévention des risques ») relève de la mission Ecologie, développement et mobilité durables.

On retrouve dans la première action les personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'Etat œuvrant pour les missions du ministère du Logement et dans la deuxième action, les personnels ayant une action transverse « non rattachables directement à un programme de politique publique ».

En 2015, les crédits en loi de finances initiale du programme entièrement positionnés sur le titre 2 et donc libellés en AE=CP étaient de 777,2 M€, qui se répartissaient en 660,6 M€ pour l'action 1 et 116,6 M€ pour l'action 2.

Le programme 337 a subi une évolution continue à la baisse depuis sa création :

**Tableau n° 2 : Evolution des plafonds d'emplois et dépenses programmées (T2) du programme 337**

	2013	2014	2015 <sup>12</sup>
Plafond d'emplois (ETPT)	14 194	13 477	12 807
Dépenses (M€)	816,13	804,00	777,00
Evolution du plafond d'emplois (ETPT)	-	-717	-670
Evolution des dépenses prévisionnelles (M€)	-	-12,13	-27,00

Source : PAP 2013, 2014, 2015

Entre 2014 et 2015 les crédits de titre 2 alloués au ministère du logement s'inscrivent en baisse de 3,36 % après une baisse de 1,49% entre 2013 et 2014. Cette évolution s'explique par les répercussions de la mise en œuvre, en 2014, des réformes de la mission d'appui technique pour des raisons de solidarité en matière d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'instruction, pour le compte des communes, des actes d'urbanisme (ADS) qui se traduisent dans les schémas d'emplois de 2014 et 2015 :

- l'effet en année pleine du schéma d'emplois 2014 est estimé à - 286 ETPT<sup>13</sup> ;
- l'effet année courante du schéma d'emplois 2015 est estimé à - 213 ETPT ;

L'exercice 2015 est également marqué par trois mesures de périmètre :

<sup>12</sup> Présenté à périmètre courant.

<sup>13</sup> Projet annuel de performance de la mission Egalité des territoires et logement, annexé au PLF 2015

- 94 ETPT sont transférés à l'ANCOLS, opérateur rattaché au programme, dont la création est intervenue au 1er janvier 2015.
- 80 ETP ont été transférés de l'action 1 du programme 337 vers l'action 16 du programme 217.
- 3 ETP ont été transférés du CEREMA vers l'action 1 du programme 337 afin de renforcer le dispositif de lutte contre l'habitat indigne mis en place en Ile-de-France.

Pour les besoins de la programmation du programme 337, la dotation budgétaire en crédits de titre 2 est déterminée tout d'abord de manière globale aux périmètres des programmes 217 et 337 à partir de l'exécution des dépenses réalisées sur le programme 217, qui porte l'exécution des crédits budgétés sur les deux programmes. Cette dotation est ensuite répartie entre les deux programmes. De manière générale, la répartition est opérée au prorata des plafonds d'emplois respectifs des programmes. Toutefois, certains facteurs d'évolution peuvent être rattachés de façon spécifique à l'un ou l'autre :

- les mesures propres à chaque programme sont attribuées au programme concerné. Par exemple, les mesures concernant les missions relatives à l'ADS et l'ATESAT sont uniquement inscrites sur le programme 337, la subvention d'équilibre relative au FSPOEIE est rattachée au MEDDE (217) ;
- l'impact des schémas d'emplois est calculé pour chacun des programmes selon la méthode proposée par la direction du budget (outil 2BPSS), avec des dates moyennes et des coûts moyens communs ;
- les impacts des mesures de transfert et de périmètre sont directement rattachés au programme concerné.

Les moyens alloués au programme 337 relèvent donc d'une estimation. Aucune donnée réelle n'est disponible en exécution. En effet, le décret n°2015-385 du 3 avril 2015 transfère, comme les deux années précédentes, l'ensemble des moyens du programme sur le programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », qui supporte la gestion du personnel des deux ministères. Ainsi, le programme n'a-t-il donné lieu à aucune exécution sur l'exercice 2015, comme ce fut déjà le cas en 2013 et 2014.

Une programmation plus fiable des crédits impliquerait de pouvoir s'appuyer sur des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) capables de restituer un état des lieux précis de la répartition des effectifs entre les deux programmes. Cependant, le ministère considère, au-delà des éventuelles difficultés techniques que

cela pourrait poser, que la présence de services en commun tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, ainsi que l'action d'agents œuvrant simultanément pour l'un et l'autre ministère, rendent très peu aisée l'identification des agents œuvrant pour le seul programme 337.

Ainsi l'exécution est-elle réalisée sur le programme 217 après transfert des moyens du 337. En début de gestion, avant l'intervention du décret de transfert, le programme 217 dépasse temporairement son propre plafond d'emploi et rémunère l'ensemble des agents. L'exécution de crédits du programme 217 fait l'objet d'une analyse séparée dans le cadre de la note d'exécution budgétaire de la mission écologie, développement et mobilité durables.

## 2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la mission sont regroupées à titre principal sur le programme 135, celui-ci représentant 85,7 % des 59,34 M€ d'AE et 84 % des 60,93 M€ de CP exécutés sur la mission. Le programme 177 complète cette distribution. On note ainsi, que l'ensemble des dépenses de fonctionnement « support » du ministère du logement ne sont pas prises en charge au sein de la mission mais budgétées au sein du programme 217. Le programme 337 ne comporte aucun crédit de titre 3.

En LFI 2015, les crédits de fonctionnement inscrits sur l'action 5 « Soutien » du programme 135, sont en baisse de 15,2% (10,23 M€ AE=CP au lieu de 12,06 M€ en 2014). Ces crédits portent sur des actions de communication, de formation, d'études et couvrent également le fonctionnement des commissions statuant sur les demandes réalisées dans le cadre du droit au logement opposable (DALO), ainsi que le fonctionnement de la direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et du haut comité au logement pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD). En exécution, les efforts entrepris en début de gestion ont été réduits par les redéploiements de crédits opérés en faveur des commissions de médiation DALO qui constituent des dépenses externalisées nécessaires à assurer la gestion des recours DALO. Le fonctionnement des COM DALO représente 5,22 M€ en CP en 2015.

Toutefois, les principales dépenses de fonctionnement de la mission se situent au sein de l'action 4 du programme 135 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » (44,10 M€ AE=CP en LFI en crédits de titre 3) qui porte notamment les dépenses liées au contentieux DALO. Celles-ci représentent toujours une

part essentielle des crédits consommés. Après une baisse importante en 2014 suite à la modification du traitement réservé par le tribunal administratif de Paris aux astreintes prononcées à l'encontre de l'Etat (décroissance de 26,85 M€ à 15,81 M€ en AE), les dépenses relatives au contentieux DALO se sont montrées dynamiques en 2015 (+ 3,27 M€) et s'établissent à 19,08 M€ en AE et 14,86 M€ en CP. Ces dépenses se révèlent très inférieures au montant total des astreintes liquidées par l'ensemble des tribunaux administratifs, qui s'élève à 31,15 M€. Ainsi les crédits consommés en 2015 se révèlent-ils deux fois inférieurs aux besoins réels.

Le risque financier que fait peser le contentieux DALO sur l'Etat reste par ailleurs important. En effet, le système entré en vigueur en 2014 au TA de Paris conduit l'Etat à ne plus verser automatiquement l'astreinte due au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) en l'absence de requête spécialement formulée en ce sens par le ménage lésé. Ainsi, une part non négligeable des astreintes prononcées contre l'Etat n'occasionne pas d'engagement des dépenses. En conséquence, le montant consommé en 2015 ne reflète pas le poids financier réel que pourrait faire peser sur l'Etat le contentieux DALO. La différence entre les sommes liquidées en 2015 et la totalité du risque financier peut s'évaluer au regard des montants engagés avant la mise en place de ce système. Ainsi le risque financier à ajouter aux montants liquidés pourrait avoisiner 10 M€. Le manque de financement sur cette ligne peut donc être estimé à 25 M€ en CP pour l'année 2015.

Il est à noter que la loi de finances pour 2016 prévoit en son article 142, une liquidation immédiate des astreintes dès le prononcé de l'injonction sous astreinte par le juge compétent pour le contentieux spécifique DALO, puis un versement semestriel au FNAVDL des astreintes liquidées. Ainsi, la matérialisation du risque financier de 10 M€ environ estimé pour 2015 devrait avoir lieu dès 2016.

### **2.3 Les dépenses d'intervention**

Les dépenses d'intervention constituent l'essentiel des crédits de la mission. Elles relèvent principalement, du fait du poids des aides au logement, de la catégorie des dépenses dites « de guichet ». Celles-ci représentent 92,12 % de la totalité des dépenses d'intervention<sup>14</sup>. Hors changement de nature réglementaire, ces dépenses se révèlent très rigides.

---

<sup>14</sup> Selon la classification opérée par les ministères

**Tableau n° 3 : catégorisation des dépenses d'intervention en 2015**

En M€	2015 à périmètre courant
<b>Dépenses de guichet</b>	
P109 - Subvention de l'Etat au FNAL	10 743,12
P177 - Hébergement et logement adapté	834,77
Autres dépenses	161,83
<b>Total dépenses de guichet</b>	<b>11 739,72</b>
<b>Dépenses discrétionnaires</b>	
P135 - Aides à la pierre	301,28
Autres dépenses	59,95
<b>Total dépenses discrétionnaires</b>	<b>361,23</b>
<b>Dotations réglementées</b>	
P177 - Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	636,81
Autres dépenses	2,52
<b>Total dotations réglementées</b>	<b>639,33</b>
<b>Total dépenses d'intervention</b>	<b>12 740,28</b>

Source : DHUP, DGCS, retraitement Cour des comptes

La progression de la part des dépenses de guichet sur l'ensemble du titre 6 de la mission (92,12 % au lieu de 81 % en 2014) relève en grande part de la mesure de périmètre intervenue en budgétisation initiale sur le programme 109 et consistant à réintégrer dans les dépenses du FNAL la part de l'APL autrefois prise en charge par le FNPF, ainsi qu'à rationaliser le financement du fonds en rebudgétisant une partie de ses ressources (cf. *supra*).

A périmètre constant<sup>15</sup>, la part des dépenses de guichet sur le total des dépenses d'intervention s'inscrit dans une augmentation plus maîtrisée (+ 1,35 pt à 82,35 %). En tout état de cause, cette évolution

<sup>15</sup> En neutralisant la mesure de périmètre intervenue en LFI 2015 sur le programme 109, en réintégrant les dépenses du programme 147, transféré en 2015 au sein de la mission « Politique des territoires » et en prenant en compte le transfert sur le programme 137 des crédits destinés aux accueils de jour à destination des femmes victimes de violence pour un montant de 890 000 €.

témoigne d'une rigidification croissante des dépenses de titre 6 de la mission.

Il est à noter que les ministères gestionnaires et les contrôleurs budgétaires ne partagent pas la même appréciation concernant le classement des dépenses de la mission en dépenses discrétionnaires et dépenses de guichet. L'ensemble des dépenses relatives à l'hébergement d'urgence, à la veille sociale et au logement adapté demeurent aujourd'hui catégorisées par le responsable de programme 177 en dépenses de guichet. Le ministère s'appuie pour cela sur le caractère inconditionnel de l'accueil des personnes sans domicile et en situation de détresse, prévu par l'article L.345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) ainsi rédigé « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence [...] ». Pour sa part, la direction du budget estime que ces dépenses relèvent de la catégorie des dépenses discrétionnaires, une marge de manœuvre étant laissée d'après elle quant à l'interprétation de la notion de détresse.

Le caractère inconditionnel de l'accueil des populations en détresse n'interdit pas de s'interroger sur la nature sans doute plus maîtrisable de certaines dépenses, à savoir les crédits relatifs au logement adapté, à la veille sociale et à l'ingénierie. Celles-ci peuvent tout à fait, comme l'indique le contrôleur budgétaire, être reclassées en dépenses discrétionnaires (342,03 M€ en 2015). En tout état de cause, la classification proposée par le ministère à la Cour, incluant des dépenses de titre 3 en dépenses de guichet, semble devoir être retraitée<sup>16</sup>.

Au global, les dépenses d'intervention de la mission s'inscrivent en nette hausse par rapport à 2014 du fait des effets de périmètre induits par la rebudgétisation d'une large part des dépenses du FNAL, suite aux mesures de périmètre annoncées en LFI 2015. En neutralisant l'ensemble des mesures de périmètre<sup>17</sup>, les dépenses s'inscrivent en légère baisse en 2015 (-136,51 M€) à 7 391,63 M€.

---

<sup>16</sup> Les tableaux suivants incluent ces retraitements

<sup>17</sup> Voir note n°14

**Tableau n° 4 : Evolution des dépenses d'intervention de la mission  
2012-2015 à périmètre courant**

En M€ (à périmètre courant)	2012	2013	2014	15/14	2015	15/12
<b>Dépenses de guichet</b>						
P109 - Subvention de l'Etat au FNAL	5 734,00	5 144,00	5 176,72	108%	10 743,12	87%
P177 - Hébergement et logement adapté	555,54	694,41	763,82	9%	834,77	50%
P147 - Exonération de cotisations en ZFU/ZRU	117,80	109,22	92,41	s.o.	s.o.	s.o.
Autres dépenses	137,37	87,72	77,30	109%	161,83	18%
<b>Total dépenses de guichet</b>	<b>6 544,71</b>	<b>6 035,35</b>	<b>6 110,25</b>	<b>92%</b>	<b>11 739,72</b>	<b>79%</b>
<b>Dépenses discrétionnaires</b>						
P135 - Aides à la pierre	324,20	489,59	404,84	-26%	301,28	-7%
P147 - Dispositifs politique de la ville	287,08	250,62	234,49	s.o.	s.o.	s.o.
Autres dépenses	98,12	86,89	81,71	-27%	59,95	-39%
<b>Total dépenses discrétionnaires</b>	<b>709,40</b>	<b>827,10</b>	<b>721,04</b>	<b>-50%</b>	<b>361,23</b>	<b>-49%</b>
<b>Dotations réglementées</b>						
P177 - Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	612,88	609,11	623,21	2%	636,81	4%
P147 - Adultes relais	70,62	72,22	70,61	s.o.	s.o.	s.o.
Autres dépenses			3,03	-17%	2,52	
<b>Total dotations réglementées</b>	<b>683,50</b>	<b>681,33</b>	<b>696,85</b>	<b>-8%</b>	<b>639,33</b>	<b>-6%</b>
<b>Total dépenses d'intervention</b>	<b>7 937,61</b>	<b>7 543,78</b>	<b>7 528,14</b>	<b>69%</b>	<b>12 740,28</b>	<b>61%</b>

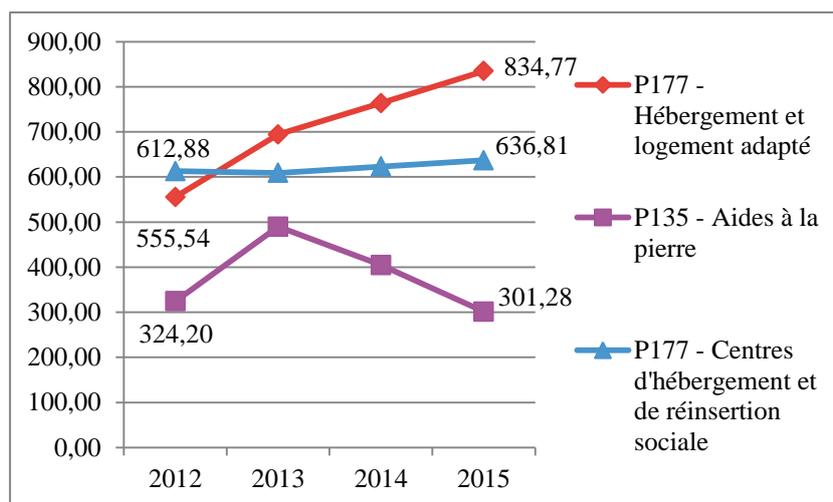
Source : DHUP, DGCS, retraitement Cour des comptes

Toutes les dépenses d'intervention de la mission ne connaissent pas une évolution similaire en 2015. Alors que les dépenses d'hébergement et de logement adapté continuent sur une pente très dynamique (+ 9 %) en 2015 par rapport à 2014, les dépenses d'aide à la pierre financées par le programme 135 s'inscrivent quant à elle, une fois encore, en net recul (- 25 %). Hors FNAL, l'évolution des principales dépenses d'intervention de la mission témoignent donc d'un emballement des dépenses du programme 177 et d'un recul des dépenses de crédits budgétaires de l'Etat sur les aides à la pierre.

Sur le principal programme de la mission, consacré aux aides au logement, l'évolution de la dotation d'équilibre de l'Etat au FNAL ne permet pas une lecture correcte du dynamisme de la dépense. Cette

subvention, considérablement modifiée en 2015 suite à une mesure de périmètre, est en effet le fruit d'un calcul différentiel, sur lequel la redéfinition des ressources abondant le fond a eu un impact autrement plus important que l'évolution tendancielle des dépenses. A périmètre constant, la subvention de l'Etat au FNAL s'inscrit en baisse de 3 % passant de 5 176,72 M€ en 2014 à 5 021,12 M€ en 2015. Le montant total des aides au logement financées par le FNAL (ALS et APL) ne sera cependant connu qu'après expiration du délai d'élaboration de cette note<sup>18</sup>. Il apparaît donc peu fiable de juger du dynamisme de la dépense sur ces seuls éléments.

**Graphique n° 2 : Evolution des principales dépenses d'intervention de la mission à périmètre constant en M€ (hors dotation d'équilibre de l'Etat au FNAL)**



Source : DHUP, DGCS, retraitement Cour des comptes

Le programme 177 est marqué par une exécution très supérieure aux plafonds de la LFI sur ses principales dépenses d'intervention. Ainsi les dispositifs dits « AHI<sup>19</sup> » qui regroupent les dépenses de veille sociale, d'hébergement hors CHRS et de logement adapté, étaient-ils budgétés à hauteur de 666,28 M€ (AE=CP) pour 2015. Sur ce même ensemble, la dépense s'inscrit en exécution à 872,15 M€ soit un dépassement de

<sup>18</sup> En N+2 après retraitement de l'échantillon des allocataires par la CNAF.

<sup>19</sup> AHI : Accueil, hébergement et insertion.

205,87 M€. Cette année encore, les dépenses de la sous-action d'hébergement d'urgence s'inscrivent en forte hausse entre 2014 et 2015 (+ 72,20 M€ en CP). La dépense en nuitées hôtelières étant responsable de 34,65 % de cette hausse (+ 25,02 M€ à 234,09 M€). Pis, les dépenses engagées en 2015 pour ces dispositifs soulignent la faiblesse de la programmation initiale, les dépenses s'inscrivant à un niveau supérieur de 164,3 M€ par rapport à la loi de finances initiale. En gestion, la tension sur ce dispositif s'est particulièrement fait sentir. La concertation interministérielle du 27 avril 2015 relative à la gestion financière des nuitées hôtelières a ainsi autorisé, très tôt dans le courant de l'exercice, l'utilisation de l'ensemble des marges de redéploiements disponibles sur le programme afin de combler les besoins de trésorerie.

La hausse des dépenses d'hébergement d'urgence est, dans une proportion qui reste à établir, impactée par une augmentation du nombre de déboutés du droit d'asile, qui de fait, sortent des dispositifs financés par le programme 303 et se voient, en raison de l'inconditionnalité de l'accueil prévue par la loi, pris en charge sur les crédits du programme 177.

La répercussion des phénomènes migratoires a conduit le gouvernement à adopter un « plan migrants » dont l'objectif est d'accompagner 5000 migrants vers un logement pérenne. D'un coût estimé de 13,05 M€ financé en 2015 sur la préemption d'une partie des crédits issus du dégel de la réserve de précaution, le plan s'inscrit dans la lignée du plan de réduction des nuitées hôtelières annoncé le 3 février 2015.

Malgré ce plan, les nuitées hôtelières, sont restées très dynamiques, augmentant de 12% sur un an (dépenses), tandis que leur nombre (volume) progressait de 22,7% sur un an, après une augmentation annuelle de 27 % en 2014. Face à ce constat, le ministère relève que le rythme d'augmentation des nuitées hôtelières décélère. Leur hausse étant moins que proportionnelle à la hausse constatée des dépenses d'hébergement hors CHRS. A contrario, les dépenses de logement adapté, qui constitue la méthode privilégiée de substitution aux nuitées hôtelières, ont pour leur part connu une augmentation supérieure en montant (+14 % en un an). Les alternatives à l'hôtel prévues par la circulaire du 20 février, prise en application du plan de réduction des nuitées hôtelières, l'intermédiation locative et les maisons relais, s'inscrivent par ailleurs en nette hausse : respectivement +9,2 M€ et + 6,3M€ comparé à 2014.

Le programme 109 fait en 2015 l'objet d'une exécution inférieure à sa programmation (10,75 Md € consommés pour 10,98 Md € ouverts en LFI). L'action 1, dédiée à la dotation d'équilibre de l'Etat au FNAL, voit

ses crédits consommés à 98%. Compte-tenu de l'importante mesure de périmètre intervenue en LFI 2015, il est également intéressant de comparer l'exécution sur le périmètre de 2014. Une fois encore, on constate un ralentissement de la dépense de crédits budgétaires, celle-ci s'établissant à 5 021,12 M€ contre 5 176,72 M€ une année auparavant. Le « rebasage » de 158,17 M€ intervenu en LFI 2015 sur le champ des prestations d'allocation de logement sociale (ALS) et APL, témoigne d'une prudence dans la programmation permettant un atterrissage de fin de gestion assez fin, compte tenu de la masse budgétaire du programme.

Cette moindre exécution s'explique par deux phénomènes distincts, compte-tenu de la nature de la subvention de l'Etat au FNAL, dotation différentielle ayant pour but, sur le fondement de l'article L.351-7 du Code de la Construction et de l'Habitation, d'assurer l'équilibre du fond.

Tout d'abord, les dépenses de prestations prises en charge par le FNAL se sont révélées courant 2015 inférieures aux prévisions retenues lors de l'élaboration du projet de loi de finances. En effet, les prévisions retenues prévoyaient une dépense à hauteur de 8 272 M€ d'APL et de 5 280 M€ d'ALS en 2015. Ces prévisions comprenaient l'effet escompté de deux mesures d'économies : l'une liée à la réforme de l'APL accession qui n'a finalement pas vu le jour, l'autre liée à une modification technique du calcul d'un paramètre du barème des aides<sup>20</sup>. Les prévisions actualisées<sup>21</sup> font état d'une dépense inférieure : 8 220 M€ d'APL (-52 M€), malgré une dépense d'ALS plus importante qu'estimée (5 327 M€ (+47 M€)).

Dans le même temps, les recettes extrabudgétaires du FNAL se sont révélées plus dynamiques qu'escomptées. La dernière prévision de l'ACOSS prévoit ainsi un produit de la cotisation employeur au FNAL de 26 M€ supérieur aux prévisions retenues en 2014 pour l'élaboration du budget 2015. Malgré une mesure de régularisation de 21 M€, pour compenser un trop perçu du FNAL en 2014 sur la contribution additionnelle sur les revenus du capital, le volet recettes s'est ainsi révélé plus dynamique que prévu.

*In fine*, l'exécution du programme 109 en 2015 semble ne pas devoir connaître, sur la base des estimations provisoires connues à ce

---

<sup>20</sup> Le forfait « R0 » dont le calcul permet d'établir le revenu d'exclusion de l'aide a vu en effet son indexation évoluer du RSA N-2 à l'inflation N-2. L'application de cette mesure a permis une économie estimée en 2015 à 78 M€ d'après la DHUP, dont 61 M€ sur la partie des aides financées par le FNAL, frais de gestion inclus.

<sup>21</sup> Les chiffres définitifs n'étant connus qu'en N+2

stade, une surconsommation de crédits comme ce fut le cas les années précédentes. Cependant, il doit être noté que cette exécution favorable s'est largement réalisée au détriment du FNPF et vient alimenter la dette globale de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale. En effet, la dette constituée antérieurement à 2015 du FNAL s'élevait début 2015 à 171 M€. Résorbée en cours d'exercice, le dynamisme de la dépense devait finalement aboutir à constater un stock de dettes de 101 M€ en fin d'année 2015. Cependant, la décision (cf. *supra*) de ne pas engager les crédits ouverts par la LFR de fin de gestion à hauteur de 70,34 M€ et de demander leur report, ainsi que la volonté de bloquer 230 M€ de crédits pris sur la réserve, malgré le tamponné de dégel du 23 novembre, ont conduit à une exécution inférieure aux dépenses réalisées par la CNAF vis-à-vis des allocataires des aides au logement. Ainsi, alors que le stock de dette du FNAL aurait pu passer de 171 M€ fin 2014 à 101 M€ fin 2015, il s'est établi, selon les chiffres provisoires connus, en mai 2016 à 401 M€<sup>22</sup>.

Sur le programme 135, les aides à la pierre constituent la principale dépense d'intervention. Elles représentent en LFI respectivement 63,6 % des AE et 50,4 % des CP du programme. En dépit du mot d'ordre de soutien à la construction de logements sociaux, les crédits budgétaires consommés en 2015 ont considérablement chuté par rapport à l'année précédente. Ainsi, l'exécution en CP atteint-elle 301,28 M€ contre 404,84 M€ en 2014, soit 25,6 % de baisse.

L'évolution de l'exécution d'une année sur l'autre peut s'expliquer en grande partie par les annulations intervenues sur le programme en cours d'exercice : 129,84 M€ en AE et 125,76 M€ en CP (cf. *supra*). Le dispositif d'aides à la pierre, qui constitue une aide apportée directement par l'Etat aux bailleurs sociaux dans le cadre d'opérations nouvelles, ou indirectement via des délégations de crédits aux collectivités territoriales est, comme le révèle l'analyse des dépenses du programme, largement financé par les bailleurs sociaux eux-mêmes. En effet, sur les 301,28 M€ (CP) consommés cette année au profit de la construction de logements sociaux, 261 M€<sup>23</sup>, soit 86,63 % du total, est issu du rattachement par fonds de concours des moyens des bailleurs

---

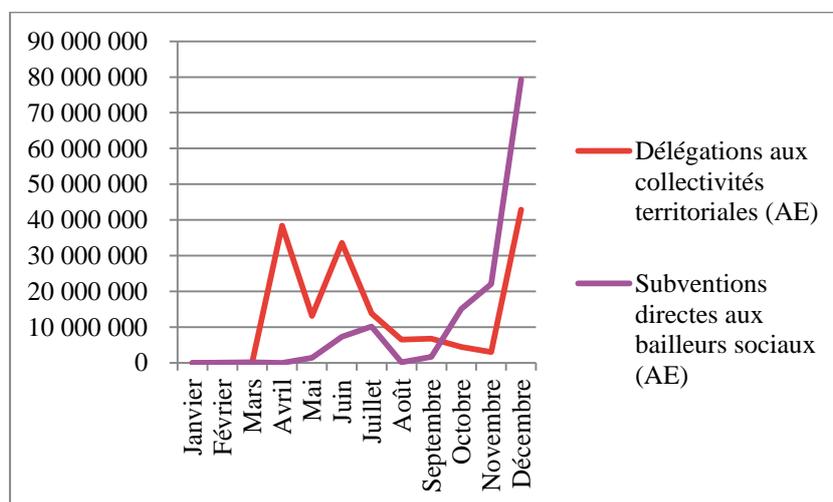
<sup>22</sup> Soit 386 M€ + 15 M€ de régularisation des clés de répartition APL / ALS.

<sup>23</sup> Ce chiffre est établi en retraçant les mouvements des fonds rattachés via fonds de concours au programme 135. Ainsi 190,60 M€ issus de tels rattachements ont été reportés de 2014 à 2015. S'y ajoutent 218,3 M€ rattachés courant 2015 soit 408,9 M€ au total, auquel il est nécessaire de soustraire les 147,90 M€ de reports prévus sur 2016, soit 408,9,18 – 147,90 = 261 M€. Ce résultat étant comparé aux 301,28 M€ consommés en CP sur cette ligne en 2015.

sociaux eux-mêmes. Le fonds de péréquation de la CGLLS, financé majoritairement par une cotisation obligatoire versée par les organismes HLM constitue ainsi en 2015 une part largement prédominante des financements alloués par l'Etat via le programme 135 aux opérations de logements sociaux.

Comme l'année dernière, le programme est également marqué par un étalement atypique des dépenses d'aides à la pierre en cours d'année. Comme le relevait le CBCM l'an passé, les AE connaissent une forte accélération de leur engagement en fin d'année, qui pourrait révéler les difficultés à voir émerger sur le terrain des projets nouveaux de constructions/rénovations ou des comportements d'optimisation des gestionnaires visant à sécuriser leurs moyens budgétaires par une politique d'engagement volontariste des AE. De surcroît, la concentration des engagements en fin d'année est de nature à compliquer la gestion budgétaire du programme. A la lumière des données communiquées par le ministère<sup>24</sup>, le mois de décembre se révèle en effet particulièrement chargé en matière d'engagements. 40,56 % des AE dédiées aux aides à la pierre sont en effet engagées ce mois-là. La courbe annuelle de l'engagement des AE est révélatrice de ce phénomène.

**Graphique n° 3 : Engagements mensuels des dépenses d'aides à la pierre (AE), en €**

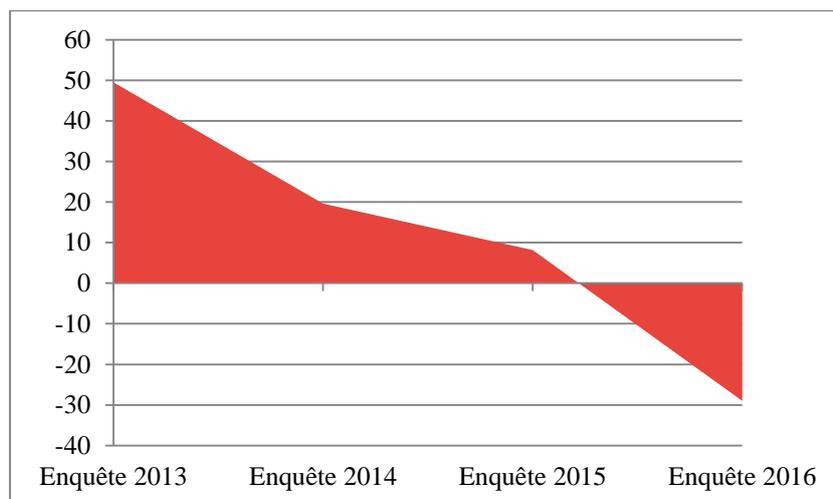


Source : DHUP, retraitement Cour des comptes

<sup>24</sup> Sur 97% des dépenses engagées au profit des aides à la pierre.

Les aides à la pierre font ainsi l'objet à la fois d'une baisse de leur montant, d'une substitution progressive de l'origine de leurs ressources et d'une gestion en cours d'année très concentrée sur les deux derniers mois. Parmi ces évolutions, la baisse globale, entamée en 2014, du montant consacré à ce dispositif a atteint en 2015 un seuil critique. Mis en place dans le but de résorber la trésorerie éventuelle qu'ont pu créer certains délégataires, il apparaît aujourd'hui des données collectées par les services déconcentrés du ministère, que la situation se soit inversée. De nombreux délégataires sont ainsi créanciers de l'Etat, ce qui ne manque pas de questionner sur la bonne gestion de l'exécution en CP au regard des AE engagés les années précédentes. La trésorerie totale des délégataires est, selon le ministère, pour la première fois négative au 31/12/2015 : - 29 M€.

**Graphique n° 4 : Stock de CP chez les délégataires au 31/12 de l'année précédente en M€**



Source : DHUP, retraitement Cour des comptes

Evènement marquant en 2015, le dispositif des « maires bâtisseurs » mis en place au second semestre, doit constituer une incitation supplémentaire à la construction de logements locatifs sociaux. Annoncé sur la base d'un financement de 100 M€ annuel, le dispositif s'est vu affecté 50 M€ en AE sur le programme 135 du fait de son démarrage au second semestre. Sur cette ligne, 33,76 M€ ont été engagés

en 2015, 13,70 M€ étant consommés en CP. La différence entre ces deux chiffres constitue les charges à payer du dispositif, à apurer en 2016. Les « maires-bâtitisseurs » représente un outil innovant dans la politique traditionnelle de soutien à la construction. Il cible la collectivité, dont le rôle en matière d'urbanisme est primordial. La construction du dispositif, fondé sur une automaticité de versement après renseignement de la base SIT@DEL, assure une aide forfaitaire de 2000€ par logement environ au-delà d'un certain rythme d'accroissement du parc.

En 2016, le financement des aides à la pierre connaîtra une importante évolution par le biais de la création du fonds national des aides à la pierre (FNAP).

## **2.4 Le financement des opérateurs**

Trois opérateurs sont rattachés à la mission à titre principal : l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS). Aucun des trois opérateurs ne perçoit de subvention pour charge de service public. Ils présentent la particularité d'être financés principalement via des recettes issues soient de taxes affectées (ANCOLS, CGLLS, dans une moindre mesure ANAH), soit via des recettes issues de la vente aux enchères des quotas carbone (ANAH). Dans sa lettre du 7 mai 2014, le Premier ministre a fixé la participation des opérateurs de l'Etat à l'effort de redressement des finances publiques. Leurs dépenses de fonctionnement devront suivre une trajectoire de référence par rapport à 2014 de -5 % en 2015, -10 % en 2016 et -15 % en 2017. Dans le même temps, il est demandé à tous les opérateurs une baisse de leurs effectifs de 2 % par an en moyenne. Les opérateurs du logement ne recevant pas de subventions pour charges de service public, cette diminution doit être traduite dans le budget initial de l'établissement par une baisse de l'enveloppe dédiée au fonctionnement

### **2.4.1 L'ANAH**

En 2015, la capacité d'engagement de l'ANAH était fixée dans le budget initial de l'année à 502 M€. Une consommation de 485 M€ en CP était prévue. Compte-tenu des recettes prévisionnelles prises en compte pour l'élaboration du budget (479,5 M€), le solde de l'année devait se traduire par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Agence à hauteur de la perte estimée, soit 5,7 M€.

Le budget de l'ANAH incluait en 2015 des recettes nouvelles devant permettre une capacité d'engagement plus importante tout en

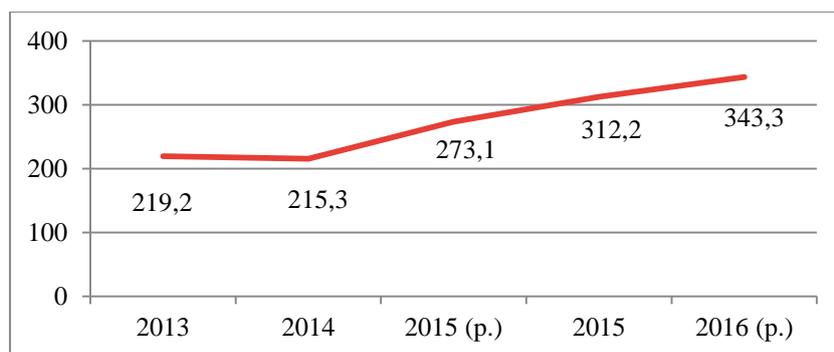
réduisant la part prise par les ventes de quotas carbone dans les recettes de l'agence, compte tenu de leur volatilité. Ainsi 2015 s'est ouvert sur un budget initial prévoyant en recettes 213 M€ supplémentaires par rapport à 2014. Cette augmentation se décompose ainsi :

- + 53,1 M€ attendus sur les ventes de quotas carbone ;
- + 36,4 M€ attendus du relèvement de 21 à 61 M€ du plafond de la taxe affectée sur les logements vacants, une fois déduits les frais de gestion prélevés par la DGFIP ;
- + 32 M€ de participation des énergéticiens, suite à la signature le 18 décembre 2014 d'une nouvelle convention simplifiant la méthode de calcul de leur contribution (1100€ par logement financé) ;
- + 20 M€ par création d'une contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au budget de l'Agence (convention pour 40 M€ sur 2015-2016) ;
- + 50 M€ par création d'une contribution annuelle d'Action Logement au budget de l'Agence (ressource pérennisée sur 3 ans) ;
- + 20 M€ par création d'une contribution du fonds de financement de la transition énergétique ;
- + 1,45 M€ d'autres recettes.

Ces recettes sont complétées également par les ressources du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) gérée par l'ANAH pour le compte de l'Etat, et doté en début d'année 2015 de 123 M€.

En 2013, la Cour s'était interrogée sur la volatilité de la principale recette de l'Agence, à savoir la vente des quotas carbone. En 2014 en effet, 220 M€ de recettes étaient attendues sur cette ligne, mais seulement 215,3 M€ s'étaient matérialisés, du fait d'un prix moyen de la tonne de carbone anticipé trop généreusement. En 2015, la prévision de recettes issues de la vente des quotas carbone était indexée sur un cours moyen de la tonne de 6,65€, contre une réalisation 2014 à 5,91€. Contrairement à 2014 cependant, le cours a été plus dynamique que prévu s'établissant à 7,60€ en moyenne sur l'année, après un plus haut atteint en octobre à 8,63€. Au total, les recettes correspondantes se sont établies à 312,2 M€ au lieu des 273,1 M€ escomptés.

**Graphique n° 5 : Recettes issues de la vente de quotas carbone, en M€.**



Source : ANAH, budgets initiaux, et DHUP, retraitement Cour des comptes

Le dynamisme de cette recette a permis à l'ANAH de couvrir l'augmentation du besoin de financement du FART lié à la décision annoncée le 8 avril 2015 d'accélérer la réalisation de travaux de rénovation énergétique dans l'habitat, l'objectif gouvernemental passant de 45 000 à 50 000 logements à rénover dans le courant de l'année. Suite à cette décision la capacité d'engagement de l'ANAH a été portée à 536 M€ en AE et 516,3 M€ en CP, le tout se révélant couvert par le dynamisme des recettes issues de la vente de quotas carbone, l'Etat n'ayant pas eu besoin d'accorder un supplément de financement. *In fine*, le FART aura financé en 2015 la rénovation thermique de 49 706 logements, soit 140,1 M€ d'aides engagées (AE).

Au global, l'ANAH aura accordé 535,4 M€ de subventions en 2015, hors FART, soit un taux de consommation des AE de 99,9 %. Les objectifs prioritaires de l'agence inscrits à son contrat d'objectifs et de performance ont tous été atteints ou dépassés. On relève notamment l'augmentation sensible du nombre de logements aidés au titre du redressement des copropriétés en difficulté (+28 % par rapport à 2014). Le taux de réalisation sur les crédits de paiements des interventions de l'agence s'établit quant à lui à 99,4 %. Le montant moyen de subvention par logement s'établit à la baisse (6 243 € en 2015 contre 6 671€ en 2014, soit -6,4%) et permet la réalisation des objectifs du contrat d'objectifs et de performance (+4% de logements traités) à enveloppe d'intervention en légère baisse (-3 %).

L'Agence retrouve après deux années difficiles<sup>25</sup> un exercice excédentaire, avec un apport au fonds de roulement de 7,4 M€ contrairement aux prévisions du budget initial qui prévoyaient un prélèvement sur ce même fonds de 5,7 M€. L'enveloppe « personnels » de l'Agence est également maîtrisée, s'inscrivant en baisse entre 2014 et 2015 (-8,2% à 8,7 M€). Les dépenses de fonctionnement hors personnel s'inscrivent quant à elles à 4,9 M€, en baisse de 6,6 % par rapport à 2014<sup>26</sup>. L'ANAH respecte donc bien sur ce plan l'effort de redressement des finances publiques demandé par le gouvernement aux opérateurs. Le nombre d'agents ETPT rémunérés par l'Agence a également baissé de 118,7 en 2014 à 116,5 sous plafond en 2015.

#### 2.4.2 La CGLLS

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), dont la mission est de garantir les prêts consentis aux organismes de logement social et d'accorder des aides aux organismes en difficulté, est restée financée en 2015 par deux contributions spécifiques (une cotisation et une cotisation additionnelle), versées par les organismes de logement social.

Comme l'année précédente, un important rattachement par fonds de concours a eu lieu depuis le fonds de péréquation adossé à la CGLLS vers le programme 135. Il s'est élevé cette année à 218,3 M€ (cf. *supra*).

En termes de fonctionnement, il convient pour la CGLLS de distinguer les dépenses :

- imposées par le statut de la caisse (société de financement) qui se traduit par 0,195 M€ dédié au contrôle interne et à deux commissaires aux comptes et par la plate-forme Harmonia<sup>27</sup> dont elle doit assurer le fonctionnement (0,276 M€) en tant que collecteur de cotisations prélevées sur les organismes HLM ;
- les dépenses de fonctionnement courant, inférieures à 1 M€<sup>28</sup>

Au total, les dépenses de fonctionnement de la CGLLS s'inscrivent en baisse sur l'année (1,20 M€ contre 1,50 M€ exécuté en 2014). L'opérateur a respecté son plafond d'emploi fixé à 28 ETP

---

<sup>25</sup> En 2013 et 2014, 86,8 M€ et 176,2 M€ respectivement, avaient dû être prélevés du fonds de roulement de l'Agence, compte tenu du déficit constaté en fin de gestion.

<sup>26</sup> Périmètre des dépenses de fonctionnement retraité au regard du décret GBCP.

<sup>27</sup> Applicatif informatique permettant une remontée d'information harmonisée sur la situation financière des bailleurs sociaux.

<sup>28</sup> 0,729 M€ une fois les frais liés au contrôle interne et Harmonia déduits de l'enveloppe fonctionnement consommée de 1,20 M en 2015

en affichant une réalisation inférieure de deux unités. Le montant du budget de fonctionnement et la taille de la structure explique qu'une part importante des dépenses soit incompressible. Dans ce contexte, le respect des objectifs fixés par le gouvernement en matière de baisse des dépenses de fonctionnement ne semble pouvoir ici pleinement s'appliquer.

### **2.4.3 L'ANCOLS**

Créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'ANCOLS est issue de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS). Sa création a entraîné le transfert de 94 ETPT du programme 337 vers le nouvel opérateur.

L'Agence est financée par un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), plafonné à 7 M€ et par une cotisation versée par les organismes de logement social plafonnée à 12,3 M€, cotisation d'ailleurs prélevée par la CGLLS. L'Agence a par ailleurs bénéficié à sa création des fonds propres de l'ex-ANPEEC à hauteur de 8 M€.

En fonctionnement, l'Agence présente des charges hors fonction d'étude (qui constitue le cœur de métier de l'agence avec le contrôle), de 3,62 M€. Sa masse salariale en budget initial 2015 s'élevait à 15,7 M€, pour 153 ETPT sous plafond. La réalisation 2015 s'inscrit finalement à 145 ETPT. Il est à relever, que l'Agence a été créée en 2015 sur l'hypothèse d'un solde négatif en fin de gestion, impliquant de prélever le fonds de roulement de 0,96 M€. En 2016, le budget initial prévoit une aggravation du solde à -1,58 M€. S'agissant d'une création, il n'apparaît pas pertinent d'apprécier en 2015 la bonne application des efforts demandés aux opérateurs par le gouvernement.

## **2.5 Les dépenses fiscales**

### **2.5.1 Le poids des dépenses fiscales**

La mission est caractérisée par le poids important de ses dépenses fiscales : 50 dépenses sur impôts d'Etat lui sont rattachées à titre principal, auxquelles s'ajoutent 3 dépenses sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, pour un coût total évalué à 12 477 M€.

48 des 53 dépenses fiscales de la mission sont rattachées au programme 135 qui porte ainsi 98,83 % des dépenses fiscales de la

mission. La sortie du programme 147 du périmètre de la mission ETL a eu un impact faible, proportionnellement aux montants de dépenses fiscales de la mission<sup>29</sup>.

Les mesures les plus importantes (dont le coût dépasse 100 M€) sont présentées dans le tableau ci-dessous. Elles représentent 94 % du coût total des dépenses fiscales de la mission.

---

<sup>29</sup> Néanmoins, le programme 147, qui porte 396 M€ de dépenses fiscales rattachées à titre principal en 2015, était le deuxième programme le plus porteur de ces dépenses au sein de la mission ETLV.

Tableau n° 5 : Principales dépenses fiscales de la mission

Principales dépenses fiscales à périmètre de la mission courant (P 147 exclu en 2015)							
Dépense fiscale	Libellé	2012	2013	2014	2015	Evol. 2015/14	Evol. 2015/12
730213	Taux de 7% (10% à compter du 01/01/14) pour les travaux d'amélioration	5 040	5 050	3 785	3 280	-13,3%	-34,9%
730210	Taux de 5,5% pour opérations de construction et de 10 % pour travaux d'amélioration	1 150	1 110	1 620	1 630	0,6%	41,7%
730223	Taux de 5,5% pour travaux d'amélioration énergétique	-	-	730	1 120	53,4%	-
210313	PTZ et PTZ+	1 260	1 240	1 182	1 092	-7,6%	-13,3%
300102	Exonération des organismes d'HLM et des OPAC	1 000	1 000	950	1 000	5,3%	0,0%
130201	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	820	900	960	960	0,0%	17,1%
110251	Dispositif Scellier	430	620	748	810	8,3%	88,4%
110247	Crédit d'IR au titre des intérêts d'emprunt sur l'acquisition de l'habitation principale	1 995	1 650	1 205	770	-36,1%	-61,4%
110252	Dispositif Scellier intermédiaire	215	325	408	440	7,8%	104,7%
130208	Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré	331	285	260	210	-19,2%	-36,6%
220102	Exonération au titre des ZFU de troisième génération	145	165	170	-	-	-
110250	Réduction d'IR au titre des investissements locatifs dans le secteur de la location meublée	104	146	160	170	6,3%	63,5%
730204	Taux de 7% (5,5% à compter du 01/01/14) applicable aux terrains à bâtir pour le logement social	170	140	190	190	0,0%	11,8%
210321	Eco prêt à taux zéro	90	107	120	110	-8,3%	22,2%
Total		12 750	12 738	12 488	11 782	-5,7%	-7,6%
% des dépenses fiscales de la mission		-	94%	93%	94%	-	-

Source : Cour des comptes

### **2.5.2 Les faits marquants de 2015**

Si aucune dépense fiscale relative au logement n'a été créée ou supprimée par le législateur en 2015, des créations de 2014 ont eu pour la première fois un impact budgétaire en 2015.

C'est le cas notamment des dépenses liées aux exonérations plafonnées des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) des donations entre vifs portant sur des terrains à bâtir (nouvel article 790 H du CGI) ou sur des immeubles neufs à usage d'habitation (nouvel article 790 I du CGI). Ces deux nouvelles dépenses fiscales ne sont cependant pas chiffrables en l'état.

Il doit également être noté l'application du taux réduit de 5,5% de la TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (art. 17 LFI 2015 – art. 278 sexies du CGI, dépense fiscale n°730210). Ce dispositif prend le relais du dispositif « zone ANRU », sans le remettre en cause et au fur et à mesure de son extinction, dans les zones encore couvertes par ce dernier. S'agissant d'une extension d'une dépense fiscale déjà existante la modification semble d'un impact faible sur le montant total de la dépense qui s'inscrit en 2015 à 1,63 Md€, soit une augmentation de 0,6% par rapport à l'année précédente.

Le PAP annexé au PLF 2016 mentionne l'abattement exceptionnel de 30%, applicable sous conditions, aux plus-values de cessions de terrains à bâtir, réalisées du 1<sup>er</sup> septembre 2014 au 31 décembre 2017. L'incidence budgétaire du dispositif est évalué à 50 M€ à partir de 2016.

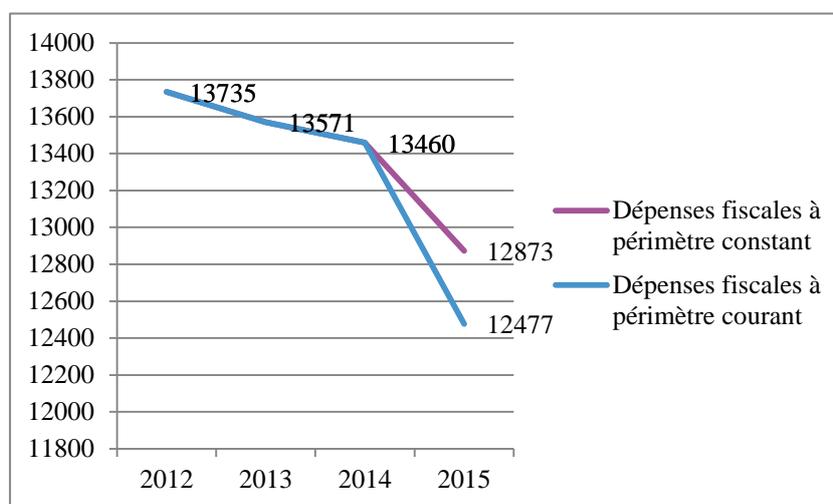
Enfin, il peut être signalé, au titre de l'exercice 2015, l'arrêt du dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles réalisées du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2015 au profit d'organismes chargés du logement social ou, sous conditions, à tout cessionnaire prenant l'engagement de construire des logements sociaux.

### **2.5.3 La dynamique des dépenses fiscales**

La dynamique globale des dépenses fiscales de la mission poursuit en 2015 sa tendance baissière. De 2014 à 2015, le coût total des dépenses fiscales de la mission passe de 13,46 Md € à 12,48 Md€ (- 7,30 %). La neutralisation de l'effet de périmètre induit par la sortie du programme 147 de la mission abaisse mécaniquement l'ampleur de la baisse mais confirme la tendance. En effet, à périmètre constant les dépenses fiscales dans ce périmètre neutralisé passent de 13,46 Md€ à 12,87 Md€ soit une baisse de 4,36 %. L'intégralité de la baisse est en effet portée par le

programme 135. Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à ce programme voient leur coût diminuer de 12,92 Md € à 12,33 Md €. La dynamique de baisse des dépenses fiscales se confirme ainsi entre 2012 et 2015.

**Graphique n° 6 : Evolution des dépenses fiscales portées par la mission ETL entre 2012 et 2015 (en M€)**



Source : Cour des comptes

Les baisses principales en matière de dépenses fiscales sont portées par :

- *La dépense fiscale n°730213 – taux de 10 % (TVA) pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans.* Celle-ci voit son coût estimé passer de 3 785 M€ en 2014 à 3 280 M€ en 2015. Cette baisse résulte de deux facteurs : le coût 2014 a été majoré de 300 M€ au titre du maintien du bénéfice du taux de TVA de 7% pour les travaux de rénovation des logements, autres que les travaux de rénovation énergétique, ayant fait l'objet d'un acompte de 30% avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et d'un solde encaissé avant le 15 mars 2014. Cette majoration qui ne vise que l'année budgétaire 2014 n'est plus prise en compte en 2015. Par ailleurs, cette dépense fiscale a été scindée en deux en 2014. La dépense fiscale n°730223 prévoyant un taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans

monte en puissance entre 2014 et 2015 en partie au détriment de la dépense fiscale n°730213.

- La dépense fiscale n°110247 – crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale. Le coût de cette dépense fiscale est passé de 1205 à 770 M€ entre 2014 et 2015. Le fait générateur de cette dépense fiscale est en effet éteint depuis 2011. Son coût est amené à baisser jusqu'à son extinction en 2020.
- La dépense fiscale n°150201 – abattement exceptionnel de 25% sur les plus-values de cession de biens immobiliers, autres que des terrains à bâtir, réalisées du 1<sup>er</sup> septembre 2013 au 31 août 2014 et, sous conditions, du 1<sup>er</sup> septembre 2014 au 31 décembre 2016. Son coût s'inscrit en baisse de 170 M€ entre 2014 et 2015, l'assiette devenant très réduite suite à aux conditions d'éligibilité entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2014.

Les principales augmentations du coût des dépenses fiscales entre 2014 et 2015 pour la mission sont portées par :

- La dépense fiscale n°730223 – taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans qui passe de 730 M€ en 2014 à 1 120 M€ en 2015. Son augmentation constitue le pendant de la baisse de la dépense fiscale n°730213, cette dépense fiscale constituant en quelque sorte une « scission » de la dépense n°730213 (cf. *supra*).
- Les dépenses fiscales n°110251 et 110252 respectivement, dispositifs Scellier et Scellier intermédiaires. Leur fait générateur est éteint depuis mars 2013, mais le coût de la dépense fiscale a néanmoins continué d'augmenter depuis 2013 dans la mesure où le bénéfice de la réduction d'impôt est effectif l'année d'achèvement des investissements et non l'année de réalisation de l'investissement. Le coût de ses deux dispositifs passe de 1156 M€ à 1250 M€<sup>30</sup> entre 2014 et 2015.
- La dépense fiscale n°110261, dit dispositif « Pinel », dont le coût passe de 20 M€ en 2014 à 85 M€ en 2015.
- La dépense n° 730222 relative au taux de TVA à 10 % applicable aux livraisons de logements à usage locatif (mesure en faveur du

---

<sup>30</sup> Respectivement de 748 à 810 M€ pour le dispositif Scellier et de 408 à 440 M€ pour le dispositif Scellier intermédiaire.

logement intermédiaire), dont 2015 constitue la première année d'incidence budgétaire, incidence estimée à 45 M€.

Il est à relever que certaines dépenses fiscales pourraient connaître une importante augmentation à l'avenir. En effet, le dispositif « Pinel », dont le coût en 2015 est estimé à 85 M€ devrait représenter un coût de 240 M€ en 2016, sous l'effet de sa montée en puissance (accroissement du nombre de bénéficiaires). Par ailleurs, le Prêt à Taux Zéro et Prêt à Taux Zéro renforcé (PTZ et PTZ +), réformés dans la LFI pour 2016 au profit d'un champ d'éligibilité plus large vont également connaître une évolution à la hausse des coûts qu'ils représentent. (enveloppe générationnelle portée à 2,1 Md€ dès 2016)<sup>31</sup>. Ces augmentations attendues ne seront que partiellement compensées par l'extinction progressive du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt sur l'acquisition de l'habitation principale (- 410 M€ prévus pour 2016) et des dispositifs Robien (-80 M€ prévus en 2016). Ainsi, la tendance globale pourrait s'inscrire à nouveau à la hausse au cours du prochain exercice.

#### 2.5.4 Les évaluations menées en 2015

En dehors des éléments fournis au sein de l'annexe au PLF 2016, « *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements* » qui réalise un point succinct sur les principales dépenses fiscales portées par le programme 135, trois dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation préalable par la DLF en article initial du projet de loi de finances pour 2016 :

- la dépense fiscale n°110210 relative à la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer ;
- la dépense fiscale n°210313 relative au PTZ ;
- la dépense fiscale n°210321 relative à l'éco-PTZ.

Ces quatre dépenses évaluées en article initial du PLF 2016 représentent des montants faibles au regard du poids des principales dépenses fiscales de cette mission. A ces travaux s'ajoutent un rapport

---

<sup>31</sup> Un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale a en effet renforcé les effets de la réforme (augmentation des plafonds de ressources, éligibilité de l'ensemble du territoire national à l'ancien avec travaux, augmentation de la quotité de prêts, augmentation des différés).

d'évaluation du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement pour les logements neufs destinés à la location meublée non professionnelle (dit « Censi-Bouvard »). Ce rapport, prévu par l'article 22 de la loi du 24 mars 2014 dite « ALUR » a été remis au Parlement, mais n'a pas conduit dans le PLF 2016 à une modification de ce dispositif qui doit prendre fin au 31 décembre 2016.

Comme le prévoit la lettre envoyée aux ministres par le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'Etat chargé du budget en date du 3 avril 2015, des conférences fiscales ont été organisées à nouveau en 2015. Dans le cadre de ses conférences, les propositions du ministère chargé du logement ont concerné principalement :

- un recentrage du dispositif « Censi-Bouvard » ;
- un aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir ;
- la suppression du dispositif « Besson Ancien » ;
- l'aménagement du PTZ ;
- la prorogation de l'éco-PTZ jusqu'au 31 décembre 2018.

Peu de propositions ont permis cependant d'aboutir à un accord entre le ministère et la direction de la législation fiscale. La direction de la législation fiscale n'a ainsi pas pu suivre le ministère sur la prorogation de l'éco PTZ ou sur l'aménagement proposé du PTZ. Il en a été de même sur la proposition formulée de réforme du dispositif touchant aux plus-values immobilières réalisées sur la cession de terrains à bâtir. Sur des sujets moins importants, un consensus s'est néanmoins dégagé, la DLF approuvant la suppression du dispositif « Besson Ancien » malgré le surcoût impliqué (+3 M€ lié au basculement des sortants de ce dispositif dans le dispositif « Borloo Ancien »). Enfin, un consensus partiel, mais suspendu à des travaux d'évaluation approfondis à conduire a été trouvé sur un recentrage du dispositif Censi-Bouvard afin d'en exclure les résidences de tourisme.

Au regard du coût respectif des dispositifs passés en revue lors de ces conférences et des enjeux qui s'attachent à la mission, les propositions évoquées paraissent encore insuffisantes. La Cour renouvelle donc la recommandation émise les deux dernières années visant à réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales de la mission.

Dans cette perspective, elle recommande de procéder, lors du renouvellement des dispositifs, à un travail d'évaluation approfondie des dépenses fiscales de la mission, permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience de ces dépenses, mais également de mesurer le coût complet, encore trop peu pris en compte, des dispositifs en intégrant les crédits

budgétaires et les dépenses fiscales. Cette évolution devrait avoir pour effet de permettre la suppression des dispositifs les moins efficaces, mais également de favoriser, le cas échéant, la rebudgétisation de certaines dépenses. Les travaux récents de la Cour des comptes sur certaines dépenses fiscales emblématiques de la mission pourront être mis à profit.

### 3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

#### 3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

Dans sa note d'exécution budgétaire 2014 relative à la mission Egalité des territoires, logement et ville, la Cour était revenue sur le caractère irrégulier, déjà signalé en 2013, du fond de concours issu du fonds de péréquation adossé à la CGLLS, permettant d'affecter au programme 135 des ressources issues du secteur du logement social. Elle avait recommandé qu'il y soit mis fin, soit par la suppression du fonds de concours, soit par sa mise en conformité avec les principes du droit budgétaire. Il avait en effet été souligné que ce mécanisme ne respectait pas plusieurs critères prévus par le droit budgétaire :

- *Intentionnalité de la partie versante* : L'article 17 de la LOLF<sup>32</sup> et la décision n°2005-528 du 15 décembre 2005 du Conseil constitutionnel interdisent que des prélèvements obligatoires puissent venir en recettes d'un fonds de concours. Or, les ressources du fonds de péréquation de la CGLLS étaient notamment constituées du produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières<sup>33</sup>, prélèvement de nature purement fiscale pesant sur des acteurs privés sans lien avec le logement social<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> « Les fonds de concours sont constitués (...) par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public (...). L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ».

<sup>33</sup> Article 1609 nonies G du code général des impôts.

<sup>34</sup> Outre le produit de cette taxe, les ressources de ce fonds étaient constituées en 2014 d'une fraction de la cotisation additionnelle versée par les bailleurs sociaux à la CGLLS (4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 452-4-1 du CCH), ainsi que d'un prélèvement sur les ressources de la CGLLS effectué en application de l'article 80 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

- *Universalité budgétaire et non-affectation des recettes* : ces deux principes sont remis en cause dans la mesure où des ressources provenant de prélèvements obligatoires étaient réaffectées au programme 135 sans les reverser en recettes du budget général, dessaisissant le Parlement de son rôle d'autorisation et de contrôle des dépenses sur ce programme.
- *Externalité à l'Etat de la partie versante* : la commission gérant le fonds de péréquation adossé à la CGLSS étant composée exclusivement de représentants de l'Etat, nommés par arrêté<sup>35</sup>, le critère d'externalité n'était pas respecté, même si la CGLSS est dotée de la personnalité morale.

A l'heure de la rédaction du présent rapport, ce fonds de concours doit évoluer avec la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), annoncée au PLF 2016. Etablissement public national à caractère administratif doté de la personnalité morale, il aura notamment pour objet de contribuer au financement d'opérations de développement, d'amélioration et de destruction du parc de logements locatifs sociaux. Il pourra également financer des actions d'accompagnement de la politique de production de logements très sociaux. Dans ce cadre, le Fonds national de développement d'une offre de logements très sociaux (FNDOLLTS) sera intégré dans le FNAP : ses ressources ne seront plus versées au programme 135 par voie de fonds de concours, mais transférées au FNAP. Le PLF indique également que ce dernier fixera le montant qu'il allouera aux aides à la pierre, examinera leur exécution, participera à la programmation et délèguera à l'Etat la mise en œuvre de ces objectifs.

Les ressources du FNAP pour 2016 ont été fixées à 520 M€ en CP, composés de 250 M€ d'aides à la pierre ouverts sur le programme 135<sup>36</sup> et d'une contribution des bailleurs sociaux de 270 M€. Cette dernière correspond à une fraction de la cotisation et de la cotisation additionnelle versées par les organismes HLM à la CGLSS. Son montant est fixé par la LFI 2016.

L'organisation définitive du FNAP doit encore être précisée et confirmée par le décret d'application attendu avant le 30 juin 2016. Selon les éléments connus à ce jour :

---

<sup>35</sup> « deux représentants du ministre chargé du logement, un représentant du ministre chargé de l'économie, un représentant du ministre chargé du budget, un représentant du ministre chargé de la ville et le directeur général de l'ANRU. (...) (la commission) est présidée par un représentant du ministre chargé du logement » (art. R 452-29 du CCH).

<sup>36</sup> 500 M€ en AE.

- le fonds de péréquation adossé à la CGLLS disparaît avec la création du FNAP
- le produit de la taxe sur les plus-values élevées de cessions immobilières est désormais affectée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et n'abondera plus le programme 135
- la contribution des organismes HLM au FNAP est fixée par la LFI votée par le parlement
- le conseil d'administration du FNAP doit être composé à parité de représentants de l'Etat (5) et des bailleurs sociaux (5), ainsi que de trois représentants des collectivités locales, d'un député et d'un sénateur
- sur décision de son conseil d'administration, le FNAP versera 270 M€ de crédits de paiement au programme 135 par voie de fonds de concours.

A ce jour et dans l'attente de la publication du décret d'application, demeurent inconnus certains détails relatifs aux circuits budgétaires qui seront mis en place entre le FNAP et l'Etat, ainsi que la capacité qu'aura ce dernier à contrôler les créations d'AE en matière d'aides à la pierre. Dans la perspective de la création du FNAP en 2016, le programme 135 a continué à fonctionner en 2015 selon les errements antérieurs, sur la base d'un abondement de ressources issues du fonds de péréquation de la CGLLS, dont le produit de la taxe sur les plus-values de cessions immobilières qui s'est élevé à 42,2 M€. Néanmoins, au regard des évolutions apportées par la création du FNAP, la Cour considère, en l'état actuel des informations qui lui ont été communiquées au cours de l'instruction, que sa recommandation n'a plus lieu d'être. Ce point pourra être définitivement confirmé lors de l'analyse de l'exécution budgétaire 2016.

A cette occasion, il conviendra également de s'assurer qu'un compte-rendu de gestion annuel faisant état de l'emploi des fonds aura été produit par l'ordonnateur et adressé à la partie versante, à la fin du mois de janvier suivant la fin de l'exercice budgétaire, conformément aux dispositions du décret n°2007-44 du 11 janvier 2007 pris pour l'application du II de l'article 17 de la LOLF<sup>37</sup>. En revanche, la pratique désormais récurrente consistant à bloquer en fin d'exercice, tout ou partie des crédits apportés par les contributions obligatoires des bailleurs sociaux au programme 135, par voie de fonds de concours, pour report

---

<sup>37</sup> Le décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 pris pour l'application du II de l'article 17 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances précise que ce compte-rendu doit en principe être « établi annuellement et adressé au disposant par le ministre intéressé ».

sur N+1, demeure peu satisfaisante en regard du principe d'annualité budgétaire. Ainsi, en 2014, 190 M€ avaient été rattachés le 31 décembre, sans pouvoir être consommés compte tenu de la date de rattachement. Ces crédits avaient été intégralement reportés en CP sur 2015, diminuant la dépense totale de l'Etat pour 2014, telle que mesurée et rapportée à la norme de dépense. En 2015, sur les 223,58 M€ de fonds de concours versés au programme 135, 147,9 M€ en CP étaient bloqués et non-consommés sur 2015, pour être reportés sur 2016, avec les mêmes conséquences qu'en 2014 en termes de norme de la dépense en valeur de l'Etat.

Un blocage similaire de CP a été pratiqué en 2015 sur le programme 109, mais sur des crédits pourtant ouverts par la LFR du 29 décembre. Ainsi, la clôture de l'exercice nécessitait-elle le dégel de la totalité de la réserve de précaution (878,7 M€) et l'ouverture de 70 M€ en LFR. A la fin du mois de décembre, 230 M€ issus de cette réserve et les 70 M€ de la LFR ont été bloqués. L'augmentation subséquente de la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale a fait l'objet d'un traitement global, le FNAL n'en constituant qu'un des éléments. Dans ce cadre, l'article 1 de la LFR du 29 décembre 2015 prévoit un apurement de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale à hauteur de 645,9 M€ par la voie d'un transfert de recettes issues de la TVA. Si elle n'est pas proscrite en droit budgétaire, une telle annulation de crédits ouverts en LFR apparaît peu conforme et contraire à la vocation d'une ouverture requise en collectif budgétaire.

De plus, le Parlement doit être informé en temps utile des mesures de « régulation budgétaire » mises en œuvre, ce qui n'a pas été le cas pour le programme 109. La direction du Budget a estimé que l'absence d'acte réglementaire spécifique justifiait qu'il n'ait pas été nécessaire pour le Gouvernement d'informer le Parlement du blocage des 300,3 M€. Or, si les dispositions du I et du III de l'article 14 de la LOLF prévoient effectivement que « tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances » il dispose aussi que « tout acte, *quelle qu'en soit la nature*, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ». Ainsi, le blocage des 300,3 M€ en fin d'exercice constituait bien un acte relevant des obligations d'information prévues par l'article 14 de la LOLF.

### 3.2 La soutenabilité budgétaire

Une importante mesure de périmètre touche de nouveau le programme 109 en 2016. Les crédits de l'action 1 « Aides personnelles » affectés au FNAL, augmentent de 4,4 Md€ par rapport à la LFI 2015, portant la dotation globale du programme à 15,43 Md€ en AE=CP, dont 15,42 pour le financement des seules aides personnelles. Cette budgétisation correspond au transfert à l'Etat du financement des prestations versées au titre de l'allocation de logement familiale (ALF), jusque-là prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale. Parallèlement, le programme se voit affecté le produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières (jusque-là versé au fonds de péréquation de la CGLLS : 45 M€<sup>38</sup>), tandis que la contribution d'Action Logement au FNAL est abaissée de 300 à 100 M€.

Si au terme de l'exercice 2014, le report de charges lié à la dette du FNAL (171 M€) générait de grandes incertitudes quant à la soutenabilité à venir du programme, la dotation 2015 apparaissait cohérente avec la dynamique des dépenses sur les dernières années. De fait, la mesure de périmètre dont le programme 109 a fait l'objet en 2015, combinée à des résultats positifs, par rapport aux prévisions, en matière de recettes de cotisations employeurs et de dépenses APL+ALS, et à une ouverture en LFR de 70 M€, permettait de clore l'exercice 2015 sur un report de charges limité sur 2016 : 101 M€ selon la DHUP et le service du CBCM<sup>39</sup>, régularisation de la dette 2014 du FNAL comprise. Rapporté à l'importance du programme (10,98 Md€ en LFI) et au regard des effets de la conjoncture macroéconomique sur l'équilibre du FNAL, cet atterrissage budgétaire de fin d'année paraissait globalement maîtrisé, avec un report de charges représentant 0,7% de la dotation initiale.

Le blocage fin décembre des 70,34 M€ ouverts en LFR de fin d'année et des 230 M€ issus du dégel de la réserve viennent bouleverser la donne du programme 109, générant un report de charges total sur 2016 estimé désormais à 401 M€<sup>40</sup>. En effet, même si le ministère avait demandé à ce que les 300 M€ bloqués en CP soient reportés sur 2016, le report n'a pas été décidé à l'occasion de l'arrêté de report du 29 mars 2016. La direction du budget a rappelé que, contrairement aux fonds de

<sup>38</sup> Dont 1,5 M€ de frais de gestion.

<sup>39</sup> Estimation en date du 15 janvier 2015. Le compte financier du FNAL ne sera validé par son conseil de gestion qu'au mois d'avril 2016, une fois les données de dépenses et de recettes connues exactement.

<sup>40</sup> A titre de comparaison, les reports de charges sur 2015 pour l'ensemble de la mission (à périmètre constant) étaient estimés à fin 2014 à 194 M€.

concours, il n'y avait pas d'automatisme en matière de reports. Il convient donc de souligner les difficultés prévisibles relatives à la soutenabilité du programme 109 pour 2016.

En 2015, le programme 135 a bénéficié du rattachement d'un volume important de crédits issus des organismes HLM, par voie de fonds de concours, constitué à la fois du report des 190 M€ de CP rattachés au programme fin 2014<sup>41</sup> et du rattachement de 218,3 M€ en fin d'exercice 2015, dont 147,9 M€ ont été bloqués pour être reportés sur 2016. Les crédits rattachés par voie de fonds de concours représentent donc un total de 260,4 M€, soit quasiment l'équivalent de la dotation en CP prévue par la LFI 2015 (279,63 M€). Au final, la somme des crédits disponibles sur 2015 a atteint 610,75 M€ pour une consommation de 457,83 M€. De fait, plus qu'une question de soutenabilité budgétaire, l'enjeu du programme 135 réside dans ce phénomène de substitution de crédits budgétaires d'aides à la pierre, par des fonds collectés auprès des organismes HLM et dont les proportions atteintes en 2016 relativisent les risques en matière de soutenabilité.

Ainsi, les crédits ayant une origine HLM s'élèveront en 2016 à 417 M€ (147,9 M€ bloqués en 2015 pour report sur 2016 + 270 M€ de contribution au FNAP), soit 48,4% de l'ensemble des crédits disponibles en 2016 sur le programme 135. Cette évolution concerne l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc », qui porte les aides à la pierre. Celle-ci disposera en 2016 des 520 M€ de la dotation du FNAP : 250 M€ de crédits budgétaires et 270 M€ apportés par les contributions des bailleurs sociaux auxquels s'ajoute le report des 147,9 M€ bloqués en 2015 également issus des contributions des bailleurs sociaux. *In fine*, au terme de plusieurs années d'annulations massives de CP en décrets d'avance et en LFR et de réduction des dotations en LFI, la part effective des crédits d'origine étatique (255 M€) dans le financement de l'action 1 ne représente en 2016 que 37% de sa dotation globale<sup>42</sup>.

S'agissant du programme 177, le rebasage effectué dans le cadre de la LFI 2016 (1513 M€ en AE=CP, soit + 148 M€ par rapport à la LFI 2015) permet un rattrapage partiel du niveau atteint par les dépenses d'hébergement d'urgence. Il est notamment dû à l'intégration des 69,85 M€ prévus au titre du plan en faveur des réfugiés décidé en

---

<sup>41</sup> Crédits ouverts par arrêté du 16 janvier 2015 au titre de 2014.

<sup>42</sup> La dotation de l'action 1 en 2016 est de 255 M€ auxquels s'ajoutent 147,9 M€ issus du report de 2015 + 278 M€ de fonds de concours et attribution de produits +4,7 M€ au titre du FNDOLLTS soit 685,6 M€.

novembre 2015<sup>43</sup>. Si cette évolution contribuera à améliorer la soutenabilité budgétaire du programme, elle ne sera toutefois pas en mesure de couvrir le niveau actuel de crédits consommés. Ainsi, la LFI 2016 reste-t-elle inférieure de 78 M€ à l'exécution 2015. Au regard de la tendance constamment ascendante des dépenses d'hébergement d'urgence, accentuée par la crise migratoire actuelle, la soutenabilité budgétaire du programme 177 pour 2016 apparaît d'ores et déjà compromise.

La gestion du programme reste handicapée par des outils de gestion dont l'efficacité se révèle encore insuffisante. Ainsi les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), porte d'entrée des bénéficiaires de l'hébergement restent trop faiblement outillés. Conscient de cet état de fait, la loi ALUR prévoyait la gestion par une personne morale unique des SIAO. La mesure est en cours d'application après la publication récente des décrets. Parallèlement, l'élaboration d'un système d'information stabilisé pour les SIAO n'a pas encore permis une homogénéisation du suivi de l'information de l'activité d'hébergement et de logement adapté. Le SI-SIAO désormais stabilisé devrait être déployé en 2016 mais de nombreuses fonctionnalités importantes n'y sont pas encore intégrées, à l'instar du volet d'hébergement d'urgence ou encore du module d'observation sociale. La structuration des SIAO et l'homogénéisation des données qu'ils traitent constituent pourtant un point central pour améliorer la gestion des dispositifs financés par le programme 177.

A la croisée des chemins des outils de pilotage et de la gestion budgétaire, la tarification des établissements proposant des places labellisées CHRS constitue un levier essentiel de gestion. Si la convergence tarifaire et l'homogénéisation des coûts pris en compte entre établissements et départements a été au centre des circulaires budgétaires relatives à la campagne de tarification, il doit cependant être constaté que les données relatives aux coûts des établissements opérateurs de l'hébergement ne sont pas suffisamment exploitées pour permettre une bonne maîtrise des coûts. Celle-ci se révèle pourtant nécessaire dans le contexte d'accroissement des besoins liés à des chocs d'origine exogènes.

S'il faut saluer la baisse du coût budgétaire annuel moyen des places de CHRS, passée de 15 658 € en 2012 à 15 141 € en 2015, celle-ci peut être relativisée. En effet, la baisse limitée (-3,3% sur ces quatre dernières années, dont 1,8% entre 2014 et 2015), s'explique notamment

---

<sup>43</sup> Instruction du 9 novembre 2015, visant l'accueil, l'hébergement et le logement de 15 392 personnes au titre de l'année 2016.

par le passage sous statut CHRS de places d'hébergement au profil de coût moins dispendieux (insertion notamment), et non d'un effet prix qui aurait touché le stock. Par ailleurs, les places de CHRS (41 254 au 30 juin 2015) ne représentent qu'une part minoritaire des places d'hébergement financées par le programme 135 (le stock total au 30 juin 2015 s'établissant à 144 167 places).

En tant qu'outil de gestion, l'enquête national des coûts – accueil hébergement et insertion, dite « ENC – AHI » déployée en 2014 sur la base des données 2013 a certes permis aux services déconcentrés et à la DGCS de disposer de référentiels de coûts, mais ceux-ci restent trop peu utilisés. Surtout, ils n'ont aucune portée obligatoire. Le ministère des Affaires sociales juge à ce stade inenvisageable d'utiliser les conclusions de l'enquête nationale des coûts pour concourir à l'établissement de « normes de financements opposables ».

Dans ce cadre global, la poursuite de l'objectif de renforcement de la contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les opérateurs du secteur, si elle reste une priorité, est difficile à mener. En l'absence d'obligation et/ou d'incitation, les opérateurs de l'AHI ne perçoivent pas tous, loin s'en faut, l'intérêt de basculer dans ce nouveau système, qui ne garantit plus la reprise systématique des déficits par l'autorité tarificatrice. Pourtant le CPOM pourrait représenter, comme dans les secteurs du vieillissement et du handicap, un outil utile de régulation des dépenses, permettant parallèlement des marges de manœuvre renforcées en gestion pour les opérateurs. Dans ce contexte, l'objectif de progression du nombre d'opérateurs sous CPOM (cf. *infra*), peut à certains égards sembler modeste. Parmi les freins à l'accroissement du nombre d'opérateurs sous CPOM, le temps et l'expertise nécessaires à l'élaboration et à la conclusion de ces contrats mis en regard des moyens effectifs en DDCS doit cependant être pris en compte.

Malgré cela, en 2015, 94 opérateurs supplémentaires ont conclu un CPOM avec l'Etat (contre 65 en 2014 et 54 en 2013). Cette évolution se traduit par l'augmentation de la part des crédits exécutés de l'action 12 couverts par des contrats pluriannuels, passée de 8% en 2013 à 19% en 2015.

A l'échelle de la mission ETL, les restes à payer au 31 décembre 2015 représentent 2 Md€ : ils correspondent dans leur quasi-totalité<sup>44</sup> aux engagements non couverts par des CP du programme 135, qu'explique le

---

<sup>44</sup> Les restes à payer du programme 177 ne représentent que 1,13 M€.

calendrier pluriannuel spécifique de réalisation des opérations de logement locatif social, lequel peut s'étaler jusqu'à 8 ans.

En tenant compte des reports de charges estimés à ce jour sur le programme 177 (environ 10 M€<sup>45</sup>), de la dette générée sur le FNAL (401 M€) et du contentieux DALO (16,29 M€), les reports de charges sur 2016 sont évalués pour la mission ETL à au moins 427 M€ (contre 194 M€, hors programme 147, en fin d'exercice 2014).

### 3.3 La démarche de performance

La mesure de la performance du programme 109 a été rationalisée en 2015, à la faveur de la suppression de deux indicateurs devenus non pertinents :

- Indicateur 2.1 «Part de personnes logées dans l'année dans le parc social et provenant d'un centre d'hébergement» : le parcours de ces publics est en effet déjà pris en compte dans le programme 177.
- Indicateur 3.1 «Taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL)» : les montants des crédits en jeu étaient en effet très faibles et le taux proche de 100%, sans aucune évolution perceptible d'année en année.

De fait, la performance du programme 109 n'est aujourd'hui mesurée que par un seul indicateur, redéfini et reflétant son action majeure de solvabilisation des ménages modestes, pour les aider à faire face à leurs dépenses de logement<sup>46</sup> : L'indicateur 1.1 (« Taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession, selon la configuration familiale et le type de parc »). Il est désormais construit autour de nouveaux critères (différentes compositions de ménages), plus

---

<sup>45</sup> Dont 3,7 M€ au titre de l'ALT 1 et 5,7 M€ au titre de l'ALT 2. Faisant suite à la réforme de l'aide intervenue le 30 décembre 2014, une régularisation des montants alloués au titre de l'ALT2 en 2015 interviendra en 2016, après la déclaration obligatoire de l'occupation réelle constatée en 2015, fournie par les gestionnaires des aires. Cette régularisation à la hausse ou à la baisse pourra donc faire évoluer ce niveau de report de charges. L'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées est également susceptible de générer un report de charges sur 2016, dont le montant est encore inconnu de la DGCS : l'enquête CINODE (pour le RAP 2015 et la gestion 2016) est en cours et permettra d'affiner les montants à la fin du 1er trimestre 2016.

<sup>46</sup> L'action 1 « Aides personnelles » représente en effet 99,8% des crédits du programme 109.

représentatifs que ceux de 2014 (lesquels portaient sur des champs plus spécifiques : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants). Cependant, l'indicateur ne fournit une vision du taux d'effort que des allocataires des aides au logement. Pour évaluer au mieux l'efficacité de ces aides, il pourrait être utile que le taux d'effort médian constaté pour les différents types d'allocataires puisse être rapporté au taux d'effort médian constaté pour les non-allocataires.

Après une période 2012-2013 de baisse, liée à la faible augmentation des loyers et charges et à la revalorisation du SMIC et du RSA, les taux d'efforts connaissent une légère augmentation depuis 2014<sup>47</sup>. S'il traduit le rôle d'amortisseur des aides personnelles financées par l'Etat, l'indicateur du programme 109 demeure tributaire de la situation économique globale et ne peut à ce titre, être appréhendé comme un outil de pilotage à proprement parler, sauf à accroître encore la dépense publique en faveur des aides personnelles.

Cinq indicateurs ou sous-indicateurs du programme 135 ont été supprimés en 2015, en grande partie sur propositions de la direction du budget :

- Sous-indicateur 1.3.1 « Part des personnes logées parmi les personnes ayant déposé un recours DALO non rejeté (en année civile) » : le sous-indicateur qui lui était lié (le 1.3.2 « Part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite parmi les personnes reconnues prioritaires par les commissions DALO ») a été jugé plus pertinent et suffisant.
- Indicateur 3.2 « Pourcentage des subventions accordées par l'Anah en fonction des principales priorités » : il s'agissait davantage d'un indicateur de moyens et était redondant avec le volet opérateur.
- Indicateur 4.1 « Part des ménages primo-accédants sur le total des accédants » : il rendait compte d'un ensemble de dispositifs mais était soumis à des aléas macro-économiques indépendants du dispositif du PTZ et reposait sur des données moins fiables que celles recueillies dans le cadre du PTZ.
- Indicateur 6.1 « Indice de maîtrise spatiale du développement urbain » : son libellé était jugé assez peu compréhensible et sa finalité en termes de politique publique ne semblait pas réellement avérée.
- Sous-indicateur 6.3.1 « Création nette d'emplois au sein des pôles de développement urbain d'intérêt national » : il manquait

---

<sup>47</sup> En 2015, le taux d'effort médian dans le parc locatif public est de 11,4% et de 25,8% dans le parc privé.

également de lisibilité et a été remplacé par un nouvel indicateur 6.2.1 mesurant le « Taux d'emploi au sein de ces pôles ». Ce dernier permet de suivre le développement équilibré des territoires et d'être complémentaire avec le second sous-indicateur « Création de logements au sein de ces pôles ».

Les principaux écarts notés en 2015 sur le programme 135 portent sur les indicateurs suivants :

- Indicateur 1.3 « Part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable » : 85% contre 72% en 2014. La reconquête du contingent préfectoral dans les départements contribue à accélérer l'augmentation du nombre de relogements afin d'absorber à terme le flux croissant des personnes à reloger et de résorber le stock.
- Indicateur 4.1 « Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ par catégorie de revenus » : en baisse par rapport à 2014 pour les bénéficiaires à revenus modestes (de 45 à 38%) et en hausse pour les bénéficiaires à revenus moyens (de 55 à 62%). Cette évolution s'explique par la réforme du PTZ qui a induit un renforcement de ce dispositif dans les zones assez ou peu tendues, où son effet de levier est le plus grand pour les classes moyennes et modestes. Par ailleurs, différentes évolutions de plafonds et tranches de ressources ont conduit, en 2015, à une augmentation du nombre de bénéficiaires situés dans les tranches de revenus moyens, d'où l'évolution à la hausse de ce sous-indicateur.

Concernant le programme 177, certains indicateurs ont connu une évolution à la marge en 2015 :

- Suppression de l'indicateur 1.1.3 (« Part des personnes sortant de CHRS et accédant à un emploi ») en cohérence avec les objectifs centraux du programme (accueil, hébergement, insertion).
- Elargissement de l'indicateur 1.3 (« Proportion de places en logement accompagné par rapport au nombre de places d'hébergement »), afin de traduire la montée en puissance de l'ensemble des dispositifs de logement adapté et pas uniquement celle des maisons-relais et pensions de famille.
- L'indicateur 1.4 « Taux de contractualisation entre les opérateurs locaux et l'Etat » a été modifié en « Suivi de la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs locaux et l'Etat » pour tenir compte de la priorité donnée aux contrats d'objectifs pluriannuels, et aux enjeux afférents en matière d'évolution de l'offre et de maîtrise des coûts. Cet indicateur permet en effet de distinguer les

Conventionnements pluriannuels d'objectifs (CPO) et les Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), spécifiques aux établissements soumis aux autorisations tarifaires.

Cet indicateur 1.4 a toutefois la particularité de reposer sur des ratios rapportant les taux de CPO et de CPOM déjà signés, à des « cibles de contrats », lesquelles ne correspondent pas à la totalité des opérateurs du champ AHI déjà contractualisés ou susceptibles de le devenir. De fait, la cible de contrats n'étant pas représentative de l'ensemble du « stock » d'opérateurs financés par les crédits de l'action 12, les résultats de cet indicateur apparaissent difficilement interprétables. Ainsi, il indique un « ratio des crédits couverts par les CPOM » de 25% en 2015 (18% en 2013), synonyme d'une évolution très positive de la contractualisation des opérateurs, laquelle constitue un objectif majeur pour le programme 177 en termes d'amélioration de son pilotage et de maîtrise de ses coûts. Or, le volume financier couvert par les CPOM en 2014 représentait 120 M€<sup>48</sup>, soit 8,6% des crédits consommés en 2014 pour l'action 12<sup>49</sup>. L'indicateur 1.4 ne traduit que les résultats, certes positifs, des efforts fournis pour développer la contractualisation, sous la forme d'un chiffrage de l'accélération de cette tendance<sup>50</sup>. Toutefois, parallèlement à cet indicateur du rythme de progression de la contractualisation, il semblerait utile de disposer d'un indicateur révélant :

- la part effective des CPO et CPOM dans l'ensemble des opérateurs financés par les crédits du programme 177,
- la part des crédits couverts par ces contrats par rapport à l'ensemble des dépenses de l'action 12.

Un tel indicateur paraîtrait pertinent en termes de suivi des dépenses, en constant accroissement, du programme 177 et en termes de pilotage du dialogue de gestion avec les opérateurs associatifs.

Par ailleurs, l'analyse de l'évolution 2015 des écarts les plus notables des indicateurs du programme 177 demeure à ce jour tributaire de la remontée d'informations des enquêtes CINODE actuellement menées par la DGCS et dont les résultats sont attendus pour la rédaction du RAP.

---

<sup>48</sup> Réponse de la DGCS à la question n°32 du questionnaire de la Cour.

<sup>49</sup> Action 12 (« Hébergement et logement adapté ») : 1386 M€ de CP consommés en 2014.

<sup>50</sup> 54 nouveaux CPOM ont été signés en 2013 et 65 en 2014, soit une hausse significative de 19%.

## 4 Les recommandations de la Cour

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2014

Au titre de l'exercice 2014, la Cour avait formulé quatre recommandations :

- Réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dépenses les moins efficaces.

*Si l'on relève une baisse du coût global des dépenses fiscales de la mission, force est de constater que le nombre de dépenses fiscales relevées sur le périmètre de la mission et leur complexité n'a pas décliné. Le travail d'évaluation mené reste encore faible au regard des enjeux de la mission en la matière.*

- Veiller à une budgétisation plus fiable du programme 109, en ajustant les crédits lors du vote de la LFI sur la base des prévisions des dépenses et recettes du FNAL et en améliorant la connaissance des déterminants de la dépense ;

*L'exécution 2015 n'atteste pas d'un problème majeur de budgétisation initial du programme 109. Sans que ce résultat puisse être lié à un travail relatif à la meilleure connaissance des déterminants de la dépense, il est à relever que le rebasage ayant eu lieu en LFI 2015 a permis la couverture des besoins budgétaires effectifs en 2015. Une partie de la dette constatée au 31/12/2014 aurait même pu être apurée en dehors de toute nouvelle ouverture de crédits. La décision de blocage des crédits votés en LFR ainsi que d'une partie de la réserve pourtant dégelée sont à l'origine du report de charges important constaté sur 2016.*

- Mettre fin à l'irrégularité du fonds de concours issu du fonds de péréquation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), soit par la suppression de ce fonds de concours, soit par sa mise en conformité avec les principes du droit budgétaire.

*S'il n'a pas été mis fin à l'irrégularité du fonds de concours issu du fonds de péréquation de la CGLLS pour 2015, les travaux engagés en faveur de la création du Fonds national d'aides à la*

*pierre (FNAP) sont de nature à modifier le cadre juridique de ce fonds de concours.*

- Accélérer le processus de conventionnement avec les opérateurs du programme 177 en exploitant l'analyse des coûts pratiqués par ces derniers et mettre en œuvre la politique de convergence tarifaire des structures d'hébergement.

*Sur ce point, l'exécution 2015 marque un léger progrès lié à la prise en main des résultats de l'enquête nationale des coûts et à des directives claires en faveur d'une priorisation de la contractualisation et de la convergence tarifaire. Cependant, la progression en ces matières reste trop timide au regard des enjeux budgétaires du programme et appelle un travail approfondi d'appropriation des outils à disposition en faveur d'une gestion plus affirmée en matière de maîtrise des coûts.*

N°	Libellé de la recommandation	Degré de mise en œuvre
1	Réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dépenses les moins efficaces	Mise en œuvre incomplète
2	Veiller à une budgétisation plus fiable du programme 109, en ajustant les crédits lors du vote de la LFI sur la base des prévisions des dépenses et recettes du FNAL et en améliorant la connaissance des déterminants de la dépense	Mise en œuvre incomplète
3	Mettre fin à l'irrégularité du fonds de concours issu du fonds de péréquation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), soit par la suppression de ce fonds de concours, soit par sa mise en conformité avec les principes du droit budgétaire	Mise en œuvre en cours
4	Accélérer le processus de conventionnement avec les opérateurs du programme 177 en exploitant l'analyse des coûts pratiqués par ces derniers et mettre en œuvre la politique de convergence tarifaire des structures d'hébergement	Mise en œuvre en cours

## 4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Les constats effectués par la Cour en 2015 permettent de prendre acte de certaines évolutions depuis l'exercice 2014. En effet, si la question du fonds de concours rattaché au programme 135 depuis le fonds de péréquation de la CGLLS n'est pas réglée en 2015, les travaux enclenchés en vue de la création du FNAP attestent de la bonne prise en compte de la recommandation de l'an passé et n'impliquent donc plus le maintien de cette recommandation.

Par ailleurs, l'exécution du programme 109 n'a pas conduit à constater un problème de budgétisation initiale. Cette recommandation n'est donc pas reconduite.

Dans ce contexte, de nouvelles questions ont cependant fait leur apparition, notamment au regard de l'exécution en CP du programme 135 ou de l'augmentation récurrente des dépenses sur le programme 177. *In fine*, deux recommandations de 2014 sont actualisées et deux nouvelles recommandations sont proposées.

Quatre recommandations sont ainsi formulées au titre de la gestion 2015 :

- *Evaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (recommandation modifiée). (DHUP, DLF, DB)*
- *Mesurer l'impact des annulations de crédits sur le programme 135 sur la trésorerie des délégataires de compétence (recommandation nouvelle) (DHUP, DB).*
- *Généraliser le processus de contractualisation avec les opérateurs du programme 177 et exploiter les résultats de l'enquête nationale des coûts pour mettre en œuvre une politique de convergence tarifaire des structures d'hébergement (recommandation modifiée) (DGCS).*
- *Concevoir un outil de suivi statistique des statuts juridiques des publics accueillis et le prescrire aux opérateurs (recommandation nouvelle) (DGCS).*