

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024

AVIS SUR LES CRÉDITS « LOGEMENT ET HÉBERGEMENT » DE LA MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES

Les crédits « Logement » de la mission Cohésion des territoires correspondent à ceux des programmes 109, 135 et 177. Ils augmenteront de 8,2 % et représenteront plus de 18,3 milliards d'euros en 2024. L'effort financier portera essentiellement sur les moyens de l'Agence nationale de l'habitat, l'Anah, afin de doubler les moyens alloués à la rénovation énergétique des logements et de permettre la création de MaPrimeAdapt' dédiée à l'adaptation des logements au vieillissement et au handicap.

Ces dépenses ne recouvrent toutefois qu'une partie de celles de l'État au profit du logement, les aides au logement résultant fréquemment de « dépenses fiscales ». À cet égard et malgré certaines adaptations des mesures initiales relatives au prêt à taux zéro à l'Assemblée nationale, le Gouvernement met en application les mesures décidées à l'issue du Conseil national de la refondation sur le logement. Il procède donc à la suppression des dispositifs d'aide à l'investissement locatif et limite le champ de ceux dédiés à l'accession sans apporter un soutien suffisant aux bailleurs sociaux, complètement à contre-courant de la très grave crise que traverse le secteur et qui frappe les Français.

C'est la raison pour laquelle la commission a émis un avis défavorable sur ces crédits.

1. UNE PRIORITÉ À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE EN APPLICATION DES PRÉCONISATIONS DU SÉNAT

Les trois programmes consacrés au logement sont les programmes 109, 135 et 177. Ils représentent 18,3 milliards d'euros sur les 19,4 milliards de la mission cohésion des territoires. Ils augmenteront globalement de 8,2 % en 2024 en euros courants.

Il faut cependant distinguer l'évolution des programmes 109 et 177 qui progressent moins vite que l'inflation de celle du programme 135.

A. APL ET HÉBERGEMENT D'URGENCE : UNE AUGMENTATION MOINDRE QUE L'INFLATION

Le programme 109 pour l'aide à l'accès au logement finance les aides personnelles au logement, les APL. Il représente l'essentiel des dépenses avec près de 14 milliards d'euros. Ce programme augmente cette année de 3,9 %, soit 530 millions d'euros. Cela s'explique par l'évolution mécanique du calcul des APL, notamment sur le fondement de l'augmentation de l'indice de référence des loyers, l'IRL, dont le [plafonnement à 3,5 % a été prolongé cet été](#).

Le programme 177 assure le financement de l'hébergement et du parcours vers le logement et l'insertion des personnes vulnérables. Il pèse désormais près de 3 milliards d'euros, en augmentation de 2,63 %. Comme l'APL et malgré la volonté des gestionnaires de le maintenir « sous enveloppe », l'hébergement d'urgence reste une dépense de guichet, puisque le droit français reconnaît [un principe d'accueil inconditionnel](#) (art. L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles) et que les flux ne sont pas maîtrisés. De ce fait, malgré le maintien de 203 000 places, dont près de 70 000 places d'hôtel, le programme reste structurellement sous-doté, de l'ordre de 200 à 250 millions d'euros. En dehors, de

l'hébergement d'urgence, le ministère déploie **la politique du logement d'abord**. Alors que, durant le 1^{er} quinquennat, celle-ci aurait permis de donner un toit à environ 440 000 personnes, un second plan logement d'abord a été lancé pour continuer le développement du logement intermédiaire et des pensions de famille et pour renforcer les capacités d'accompagnement social.

B. LA PRIORITÉ À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE EN APPLICATION DES PRÉCONISATIONS DU SÉNAT

Le troisième programme est le 135, consacré à l'urbanisme, aux territoires et à l'amélioration de l'habitat. Il dépassera 1,5 milliard d'euros en 2024, augmentant de près de 100 %.

Quatre points peuvent être soulignés, deux concernant le logement social, et deux concernant le parc privé.

Concernant le logement social, on note pour la première année une enveloppe de 7 millions d'euros pour couvrir ce qu'on appelle la « **compensation Castex-Rebsamen** », c'est-à-dire la compensation intégrale par l'État aux communes de l'exonération de la taxe foncière sur le patrimoine bâti, la TFPB, en faveur des nouveaux logements sociaux agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026, en application de [l'article 177 de la loi de finances pour 2022](#). En l'absence de taxe d'habitation, cette exonération très mal compensée pénalise celles qui ont le plus de logements sociaux ou qui devaient en accueillir de nouveaux sans dynamique de ressources comparables à celle de la population.



Ensuite, toujours au profit du logement social, le Gouvernement a déposé [un amendement à l'Assemblée nationale](#) transférant 400 millions d'euros d'autorisation d'engagement mais seulement 40 millions de crédits de paiement du programme 174 « énergie, climat et après-mines » au profit du programme 135 pour financer la rénovation énergétique des logements HLM. Cela correspond, comme [Patrice Vergriète l'a expliqué lors de son audition devant la commission](#), à l'annonce faite au Congrès HLM de Nantes d'un **plan de soutien de 1,2 milliard d'euros sur trois ans**. À cet égard, le rapporteur souligne que ce montant ne couvre pas le besoin de financement identifié par l'USH et que cette subvention ne correspond en aucune manière au « pacte de confiance » annoncée par la Première ministre et qui aurait dû conduire, dans le contexte de la flambée des taux d'intérêt, à un réexamen de la réduction de loyer de solidarité, la RLS, qui pèse 1,3 milliard d'euros chaque année sur les comptes des bailleurs.

Concernant le parc privé, le budget pour 2024 ouvre une subvention de 721 millions d'euros supplémentaires pour l'Agence nationale pour l'habitat, l'Anah. Une petite partie, **32 millions d'euros, sera consacrée à la création de MaPrimeAdapt'** pour aider les ménages à faire des travaux dans leur logement en raison du handicap ou de l'âge. Mais l'essentiel, soit **669 millions d'euros, viendra renforcer MaPrimeRénov'** pour la rénovation énergétique des logements.

Cette aide sera réorganisée en deux volets. Un premier volet est dit « efficacité ». Il est principalement financé par le programme 174. Il couvrira les opérations monogestes de changement de chaudière et de décarbonation. Le second volet est dit « performance ». Il est financé par le programme 135. Il couvrira les **rénovations globales et multigestes dont le Gouvernement souhaite multiplier le nombre par trois pour en réaliser 200 000 par an**.

Le rapporteur estime que cette réorganisation est positive et souligne qu'elle [traduit plusieurs recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur la rénovation énergétique des logements](#), notamment sans exhaustivité : l'augmentation des moyens dévolus à MaPrimeRénov', le diagnostic de performance énergétique (DPE) préalable aux

travaux aidés, l'encouragement des rénovations globales, la réduction du reste à charge pour les plus modestes, un accompagnement systématique par une personne qualifiée, le financement de travaux de confort d'été, des simplifications comme la prise en charge par l'Anah de la valorisation des certificats d'économie d'énergie, les CEE, qui deviennent transparents pour les ménages, ou encore de nouvelles sanctions en pourcentage du chiffre d'affaires des fraudeurs ([article 50 du PLF 2024](#)).

2. UNE RÉPONSE INSUFFISANTE PAR RAPPORT À LA GRAVITÉ DE LA CRISE DU LOGEMENT

A. UNE COUPE BUDGÉTAIRE DANS LES AIDES AU LOGEMENT À CONTRE-COURANT DE LA CRISE ACTUELLE

Si les dépenses budgétaires sont inscrites en 2^e partie du PLF, ce qu'on appelle les « dépenses fiscales » sont inscrites en première partie en tant que moindres ressources. En matière de logement, il s'agit de l'ensemble des aides à l'investissement locatif ou du prêt à taux zéro par exemple.

Le PLF pour 2024 est particulièrement riche en la matière. Les sujets logement se regroupent au sein de l'article 6 ou dans des articles additionnels après l'article 6.

Pour l'essentiel, **le Gouvernement met en œuvre dans ce projet de loi de finances les conclusions du [Conseil national de la refondation sur le logement](#), c'est-à-dire l'arrêt de l'investissement locatif aidé Pinel, ainsi d'ailleurs que l'extinction des autres dispositifs, et le recentrage du prêt à taux zéro, le PTZ**, pour l'accession à la propriété. Ces décisions ont un motif budgétaire avant d'être écologique. Le Gouvernement cherche également à favoriser le développement du logement locatif intermédiaire en y attirant des investisseurs.

On note en outre l'abaissement du taux de TVA à 5,5 % pour les rénovations énergétiques « 2^{de} vie » dans le parc social ou la création d'un prêt avance rénovation à taux zéro pour la rénovation du parc privé et la facilitation au recours à l'éco-PTZ dans les copropriétés, comme le préconisait la commission d'enquête.

B. ACTION LOGEMENT : TRÊVE EN 2024, INTERROGATIONS POUR 2025

Par ailleurs, le PLF décline dans deux articles l'accord trouvé avec Action Logement dans la [convention quinquennale pour 2023-2027](#). Il s'agit de **l'article 29 qui met fin à sa contribution au Fonds national des aides à la pierre, le Fnap, tout en maintenant à 75 millions celle des bailleurs sociaux**. Cela avait fait l'objet de vifs débats l'an passé. Aujourd'hui, il faut constater que la faible activité du Fnap ne justifiait pas le prélèvement sur Action Logement qui a dû emprunter pour le payer et que d'importants reliquats devraient permettre d'assurer l'activité prévisible en 2024 voire 2025.

Par ailleurs, **l'article 49 du PLF**, au sein des articles non rattachés, organise, comme le prévoit la convention quinquennale, **la fusion des cinq fonds de recueil de la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC, et la garantie de l'État au profit de [la garantie locative Visale](#)**. Ces deux opérations doivent permettre à Action Logement de réduire son besoin de trésorerie prudentielle et d'abaisser de 2 milliards d'euros son besoin d'endettement sur les marchés.

Sur le fond cependant, l'épée de Damoclès est toujours sur la tête d'Action Logement puisque la procédure contentieuse concernant son classement comme administration publique est toujours en cours. C'est un point de vigilance à conserver en plus des questions financières qui se présenteront en 2025.

C. UNE RÉPONSE INSUFFISANTE À LA CRISE DU LOGEMENT

Mais au total et au regard de l'ensemble de ces dispositions du PLF, le Gouvernement apporte une réponse inadaptée à l'ampleur de la crise du logement que nous connaissons.

La crise est à la fois conjoncturelle et structurelle. **Elle est surtout très profonde avec sans doute en 2024 et 2025 des niveaux de construction neuve inconnus depuis l'après-guerre par leur faiblesse.** Pendant ce temps-là, le Gouvernement reste obnubilé par sa vision purement comptable et son objectif de faire des économies sur les aides au logement, comptant sur la baisse des prix pour assurer l'ajustement et la relance du secteur. En faisant cela, il oublie que le logement n'est pas une marchandise comme les autres mais un bien essentiel.

Lorsque dans son document [Perspectives économiques du secteur social](#), qui fait autorité, la Caisse des dépôts **estime à 66 000 logements neufs par an la capacité de construction des bailleurs pour le futur, votre rapporteur estime que c'est tout simplement catastrophique.** C'est la moitié de l'objectif officiel et bien moins que le besoin ! Cela décrédibilise les propos du ministre du logement sur la défense du modèle généraliste français, avec ce nombre de constructions neuves, la marche vers un modèle résiduel est inéluctable.

« Le logement n'est pas une marchandise comme les autres mais un bien essentiel »

Anne Chain-Larché

En matière de construction neuve, la situation de la promotion immobilière n'est pas meilleure. **Ce sont 300 000 emplois qui sont en jeu dans les deux ans dont la moitié directement dans le bâtiment et l'autre moitié dans tous les métiers qui en dépendent.**

Votre rapporteur juge que le blocage généralisé du marché immobilier auquel nous assistons est tout autant une crise du parcours résidentiel et de l'accession à la propriété qu'une crise de l'investissement locatif. Loger les touristes pour les JO dans des meublés Airbnb est sans doute nécessaire mais il paraît plus important de loger les travailleurs essentiels et d'offrir un habitat digne et abordable à tous nos concitoyens sans quoi cela alimentera un ressentiment et demain une colère légitime.

POUR EN SAVOIR +

- [Loi n° 2023-568 du 7 juillet 2023 maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs](#)
- [Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la rénovation énergétique des logements du 5 juillet 2023](#)
- [Perspectives 2023 – Banque des territoires, 21 septembre 2023](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des
Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Anne Chain-Larché

Rapporteure

Sénatrice
de la Seine-et-Marne
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>



