

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2025

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

Réunie le 20 novembre, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable sur les crédits de la mission Cohésion des territoires.

Les trois programmes consacrés au logement sont les programmes 109, 135 et 177. Ils représentent 22,9 milliards d'euros sur les 23,8 milliards de la mission Cohésion des territoires. Ils augmenteront globalement de 26,3 % en 2025.

La rapporteure a cependant indiqué que cette augmentation particulièrement marquée est en réalité largement technique. Elle ne correspond pas à de nouvelles dépenses mais à des changements de circuit de financement des aides personnelles au logement (APL), sans modification des paramètres de calcul des droits, et de celui de l'Agence nationale de l'habitat dont les crédits autrefois inscrits au programme énergie (P174) sont désormais présentés dans le programme 135.

La rapporteure a focalisé ses observations sur trois points :

- le changement de cap de la politique du logement afin de relancer la construction, l'accession à la propriété et les moyens des bailleurs sociaux permettant de lutter activement contre la crise du logement ;
- la sous-budgétisation structurelle du programme 177 dédié à l'hébergement d'urgence pour lequel, sur sa proposition, la commission a adopté un amendement de rebasage de 280 millions d'euros ;
- La nécessité, malgré la contrainte budgétaire, de poursuivre, d'intensifier et de structurer la filière de rénovation globale des logements en se fondant sur les acteurs locaux.

1. UNE AUGMENTATION TECHNIQUE DU BUDGET

Les trois programmes dédiés au logement sont les programmes 109, 135 et 177. Ils représentent 22,9 milliards d'euros sur les 23,8 milliards de la mission Cohésion des territoires. Ils augmenteront globalement de 26,3 % en 2025. En y ajoutant les dépenses fiscales (taux de TVA réduits pour travaux, investissement locatif, dons aux œuvres pour les plus démunis notamment), le Fonds des aides à la pierre (FNAP) et les taxes affectées, les « ressources » consacrées par l'État au logement dépassent 36 milliards d'euros.

A. UN CHANGEMENT DU CIRCUIT DE FINANCEMENT DU FNAL

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 plus de 17 milliards d'euros. Il représente également l'essentiel de la hausse du budget puisqu'il connaîtra une augmentation de plus de 3,3 milliards d'euros en 2025, soit + 24,6 %.

Il ne s'agira pourtant pas d'augmenter les APL, mais juste de modifier le circuit de financement du Fonds national d'aide au logement, le FNAL, qui rassemble les moyens dévolus aux APL.

En application de [l'article 2 de la loi organique sur les lois de finances \(LOLF\)](#)¹, qui pose le principe général de non affectation des ressources, les cotisations employeurs, qui représentent 3 milliards d'euros, et une part de la taxe sur les bureaux, soit 24 millions d'euros, ne seront plus affectés directement au FNAL, mais au budget de l'État qui, en conséquence, contribuera seul au FNAL par une subvention d'équilibre.

Numéro - intitulé du programme (CP en millions d'euros)	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025 en %
109 – Aide à l'accès au logement	12 439	13 079	13 371	13 656	17 015	+ 24,6
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	523	529	780	1 583	2 995	+ 89,17
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 200	2 677	2 850	2 925	2 930	+ 0,18
TOTAL Programmes 109, 135 et 177	15 162	16 285	17 001	18 164	22 940	+ 26,3

Source : *Projet de loi de finances pour 2025*

B. LE REGROUPEMENT DES CRÉDITS DE L'ANAH

Le programme 135 est consacré à l'urbanisme, aux territoires et à l'amélioration de l'habitat, et connaît une augmentation de plus de 1,4 milliard d'euros, soit + 89 % pour atteindre presque 3 milliards d'euros.

Mais comme précédemment pour le programme 109, cette augmentation résulte d'une raison technique. Elle s'explique par le fait que les crédits de l'Anah, précédemment inscrits au programme 174 (énergie, climat et après-mines) sont désormais versés sur le programme 135. **Cependant, en réalité, les crédits baissent par rapport à la loi de finances pour 2024 d'environ un milliard, ce même milliard qui a été supprimé en gestion en début d'année.** Les crédits de l'Anah sont donc à la hauteur de ceux exécutés en 2024, la réduction est donc plus théorique qu'effective.

Par ailleurs, le Gouvernement n'inscrira pas comme en 2024 une 2^e tranche de 400 millions d'euros pour la rénovation des HLM. 1,2 milliard d'euros avaient pourtant été promis sur trois ans l'an passé. Seule la moitié des crédits inscrits l'an passé, soit 200 millions environ qui ont été gelés durant l'année, pourront être reportés en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros sont inscrits en crédits de paiement.

C. METTRE FIN À LA SOUS-DOTATION STRUCTURELLE DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Le programme 177 assure le financement de l'hébergement et du parcours vers le logement et l'insertion des personnes vulnérables. Il pèse désormais plus de 2,9 milliards d'euros et sera stable par rapport à 2024.

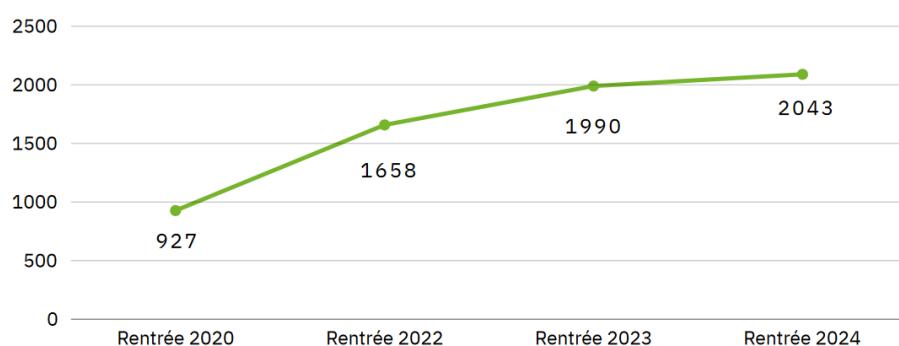
Malgré ce niveau élevé de dépenses et les 203 000 places d'hébergement d'urgence maintenues au plus haut depuis la Covid, **le budget est structurellement sous doté d'au moins 250 millions d'euros.** C'est ce qui a été constaté dans [le projet de loi de finances de fin de gestion 2024](#) où ce montant a été ajouté. Il se décompose en trois éléments : la prise en charge des 203 000 places (130 M€), car un nombre inférieur est budgété en début d'année, les primes du Sécur qui s'étendent maintenant aux personnels du programme 177 (88 M€), comme l'avait demandé la commission des affaires économiques les années passées, et le coût de l'accueil des réfugiés ukrainiens (30 M€). Mais comme l'a souligné le rapport du rapporteur spécial et le [rapport d'information de la commission des finances sur la dégradation des finances publiques](#), ce besoin de financement complémentaire avait été constaté dès le 21 décembre 2023.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En 2025, ce montant ne figure pour l'instant pas au budget. Il conviendrait même d'y ajouter 29 millions d'euros afin de poursuivre d'abord l'amplification du plan logement qui a permis de reloger près de 550 000 personnes depuis 2018. En outre, les tensions sur le programme devraient s'aggraver car plus de 9 000 places vont être supprimées dans le dispositif national d'accueil (DNA) géré par le ministère de l'intérieur et destiné à héberger les demandeurs d'asile dont le nombre ne baisse pas.

Ainsi, au moins 280 millions d'euros manquent à l'appel dès le 1^{er} janvier et fragilisent tout le tissu associatif et les professionnels qui prennent en charge des personnes en grande détresse alors même que, chaque soir, le 115 ne peut proposer de solution d'hébergement à plus de 2 000 enfants [selon les données de l'UNICEF et de la Fédération des acteurs de la solidarité \(FAS\)](#) :

Evolution du nombre d'enfants en demandes non pourvues au 115 (DNP) (1)



La délégation aux droits des femmes du Sénat a elle-même récemment demandé la création de 10 000 places supplémentaires dans le cadre de son [rapport sur les femmes sans abri](#), publié le 8 octobre dernier.

En réalité, ce sous-financement structurel est la réponse du ministère des finances à l'impossibilité dans laquelle il se trouve de geler entre 5 et 8 % des crédits inscrits en LFI en début d'année, comme c'est le cas dans les autres ministères en raison du caractère des dépenses. Ainsi, Bercy passe outre les recommandations de [la Cour des comptes qui, dans son rapport d'octobre 2024](#) sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, demande un gel maximum de 0,5 % et une trajectoire garantie de paiement de subvention annuelle et pluriannuelle aux gestionnaires de centres d'hébergement.

C'est pourquoi, malgré la situation budgétaire, la commission a adopté, sur proposition de la rapporteure, un amendement de principe pour abonder ces crédits de 280 millions d'euros dès la loi de finances initiale.

2. UN CHANGEMENT DE CAP POUR LUTTER CONTRE LA CRISE DU LOGEMENT

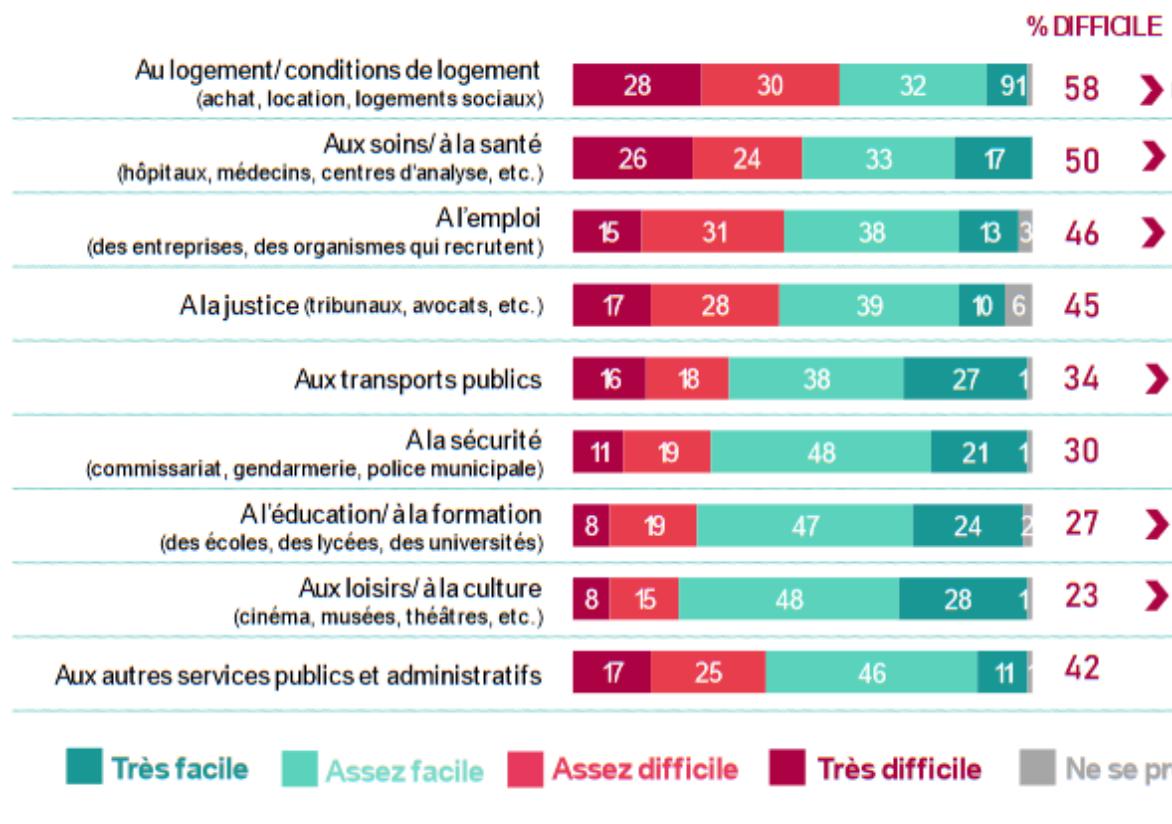
A. L'URGENCE DE LA CRISE DU LOGEMENT

La crise du logement n'est pas en régression. Les chiffres de la construction sont les plus mauvais depuis 20 ans. Plus de 30 000 emplois ont été supprimés dans le secteur du bâtiment l'an passé. La construction de nouveaux logements sociaux, très liée à la promotion privée, est, elle aussi, en berne avec 80 000 agréments environ cette année, loin de répondre aux 2,7 millions de demandes enregistrées. Tout cela n'avait pas suffi à ce que les gouvernements précédents prennent conscience de la gravité de la situation et de son impact politique que nous avions souligné avec la présidente et Viviane Artigalas dans [notre rapport du printemps](#).

Or [le rapport sur l'état de la France du Conseil économique, social et environnemental \(CESE\)](#), qui vient d'être publié et qui s'intitule *Sortir de la crise démocratique*, le confirme de manière éloquente. 58 % des Français ont des difficultés à accéder au logement, c'est même 84 %

dans les DROM ! Alors que le logement représente maintenant 26,7 % de leur budget contre 19,7 % il y a cinq ans, la difficulté d'accès au logement est devenue première devant la santé, l'emploi, la justice, les transports et la sécurité.

Difficulté d'accès des Français au :



© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^e édition | Septembre 2024

11

Au final, le CESE écrit : « *L'absence de perspective, le sentiment de subir davantage d'inégalités que la moyenne, et les difficultés d'accès à certains services publics peuvent alimenter un sentiment d'injustice et d'exclusion. En résulte un moindre attachement au système démocratique. 23 % des personnes estiment que la démocratie n'est pas le meilleur système existant* ».

B. LE CHANGEMENT DE CAP PORTÉ PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT



Face à la gravité de la situation, la rapporteure salue le changement de cap impulsé par le Premier ministre et la nouvelle ministre du logement. Dans sa [déclaration de politique générale](#), **Michel Barnier a placé le logement parmi ses priorités, indiquant justement sa volonté de prendre des mesures de relance de la construction, de l'accession à la propriété, y compris sociale, de l'investissement locatif, mais aussi de la simplification de la construction et de la rénovation et de la préservation de l'offre locative, notamment au regard du calendrier de loi « Climat et résilience » qui pourrait exclure dès le 1^{er} janvier 2025 nombre de logements du marché.**

Valérie Létard a fait, quant à elle, plusieurs annonces importantes lors de son audition devant la commission des affaires économiques, le 12 novembre 2024 :

extension du PTZ pour le neuf sur tout le territoire en individuel comme en collectif, création d'une mesure exceptionnelle de donation exonérée en faveur de la primo accession dans le neuf, baisse de la réduction de loyer de solidarité, la RLS, de 200 millions d'euros et obtention du report de 200 millions d'euros de crédits de rénovations HLM gelés en 2024.



La rapporteure souligne que le gouvernement marque ainsi sa volonté de mettre fin à une époque où le logement était synonyme de rente sans impact économique et de « dodus dormants » et où toucher à la RLS était tabou.

3. DÉVELOPPER LES RÉNOVATIONS GLOBALES

Dans le cadre de la préparation de cet avis, la rapporteure a effectué une visite à Arras pour faire le point sur les enjeux de la rénovation énergétique des logements dans le parc social comme dans le parc privé alors que les crédits 2025 sont limités.

A. DONNER LES MOYENS AUX BAILLEURS SOCIAUX DE RÉNOVER

Dans le parc HLM où les bailleurs gèrent leur patrimoine de manière proactive et disposent des savoir-faire techniques, c'est essentiellement une question de moyens financiers.

Au niveau national, le rapport de la Banque des territoires sur les perspectives du secteur fait référence. [L'édition 2024](#) indique qu'à l'horizon 2030 le secteur serait à même de produire 72 000 logements neufs et d'en rénover 90 000 par an, soit bien loin des objectifs. La rapporteure souligne donc qu'il est crucial de redonner des fonds propres aux bailleurs.

C'est ce qu'elle a constaté lors de sa visite à Arras et de [la Tour Cézanne par Pas-de-Calais Habitat](#). Haute de 54 mètres, datant de 1961 et comportant 17 étages et 102 logements, des travaux en site occupé ont permis de passer de la classe E à la classe B du DPE et de créer des loggias dans les appartements, soit environ 12 m², par déport des façades d'1,20 mètre. Le coût global est de 9,2 millions d'euros.

C'est véritablement une seconde vie qui a été offerte à cet immeuble emblématique. D'autres immeubles alentour vont également bénéficier de rénovations d'ampleur avec notamment l'adjonction de balcons. La démarche est tout à fait exemplaire. On redonne de la qualité de vie aux habitants et de l'attractivité à ce parc ancien et défraîchi, voire dégradé.

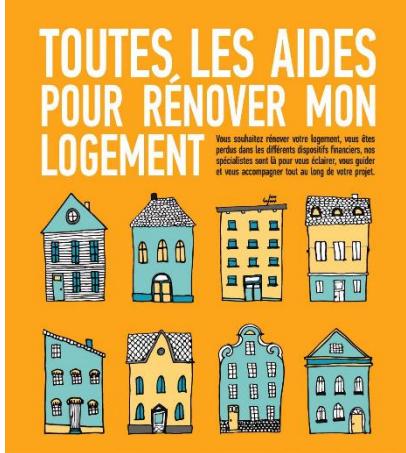


B. DÉVELOPPER LES RÉNOVATIONS GLOBALES DANS LE PARC PRIVÉ GRÂCE AU LOCAL

Concernant l'habitat privé, la réduction des moyens de l'Anah est regrettable, mais, en fait, l'Anah n'a jamais réellement disposé du milliard supplémentaire qui a été immédiatement gelé puis annulé alors que les crédits délégués ont été préservés. Les crédits de l'Anah ont en outre souffert d'une forte sous-consommation en raison des modifications des conditions des aides, et notamment début 2024 à l'égard des mono-gestes de rénovation.

« Aujourd'hui, ce qui est essentiel c'est la stabilité des aides »
Amel Gacquerre

La rapporteure souligne la nécessité de ne pas changer le dispositif et la volonté de la ministre du logement pourra être confirmée lorsque le budget de l'Anah sera fixé début 2025. Il est également très important de maintenir la priorité aux rénovations globales, telles que vouluées par la réforme de 2024, pour densifier les rénovations et être prêt à monter en charge le moment venu.



Car, en effet, **dans le parc privé, tout n'est pas affaire d'argent, les particuliers et les entreprises ont besoin d'être accompagnés**. C'est ce que m'a montré la visite auprès de la Communauté urbaine d'Arras. Collectivité volontaire sur ce sujet depuis 20 ans, elle dispose d'une délégation de niveau 3 des aides à la pierre. **Une « Maison de l'habitat durable » y a été créée pour recevoir, informer et guider les usagers**. Elle dispose également d'un dispositif mobile pour être notamment présente sur les marchés et les salons. Pour sensibiliser le public et agir, la communauté urbaine a fait réaliser une carte thermographique et un cadastral solaire en ligne qui permettent à chaque propriétaire d'évaluer la situation de son logement.

Sur le terrain, les équipes constatent une augmentation du nombre des projets et des montants demandés pour des rénovations globales. C'est très positif. En revanche, elles ont fait remonter le retard pris à cause des atermoiements du premier semestre 2024 ainsi que de nouveaux cas de fraudes opérées par des MAR (Mon accompagnateur rénov') qui sont en fait des margoulins. Souvent basés loin du territoire et travaillant avec des entreprises complices, ils abusent de la crédulité de victimes de bonne foi, parfois même en promettant une rénovation sans reste à charge contre des commentaires flatteurs sur les réseaux sociaux... Cela n'empêche pas, grâce à l'accompagnement et aux aides, la réalisation de rénovations efficaces soit par des bailleurs dans le cadre de Loc'Avantages (avantage fiscal et aides à la rénovation contre loyer réduit), soit par des propriétaires occupants. C'est très encourageant et montre aussi combien **il est important que le réseau des entreprises et des accompagnateurs soient animés et contrôlés localement**.

D'ailleurs, que ce soit sur le parc privé ou sur le parc social, les observations de la rapporteure confirment le bien fondé des préconisations de la commission d'enquête sénatoriale sur la rénovation énergétique des logements.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport de la commission d'enquête sur la rénovation énergétique des logements \(juillet 2023\)](#)
- [Rapport de la commission des affaires économiques sur la crise du logement \(avril 2024\)](#)
- [Perspectives 2024 – Banque des territoires \(septembre 2024\)](#)
- [Rapport sur l'état de la France du CESE \(octobre 2024\)](#)



**Dominique
Estrosi Sassone**

Présidente

Sénateur
des

Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)



Amel Gacquerre

Rapportrice

Sénatrice du
Pas-de-Calais
(*Union centriste*)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

