

...le rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2022

## **CRÉDITS « LOGEMENT » DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »**

Au moment où le budget du logement est présenté devant le Sénat, comment ne pas être frappé par les motifs d'inquiétude, pour ne pas dire de crise ? Portés par des taux d'intérêt très bas qui poussent à la spéculation, les prix des logements s'envolent et deviennent inaccessibles pour nombre de concitoyens. Il en est de même des prix de l'énergie qui pèsent lourdement sur le pouvoir d'achat. Cela explique que, malgré les discours officiels, les Français ont le sentiment de se précariser et le logement, symbole de sécurité, est au cœur de leurs préoccupations.

Face à cette situation, le Gouvernement présente le budget logement le plus élevé du quinquennat. La commission en a pris acte, mais sans oublier les lourdes économies réalisées par le passé et négliger les questions non résolues pour l'avenir.

L'examen du budget pour 2022 est également l'occasion de faire un point sur la première année de la réforme du calcul des APL, les mesures nécessaires à la relance de la construction et le niveau historiquement élevé de l'hébergement d'urgence.

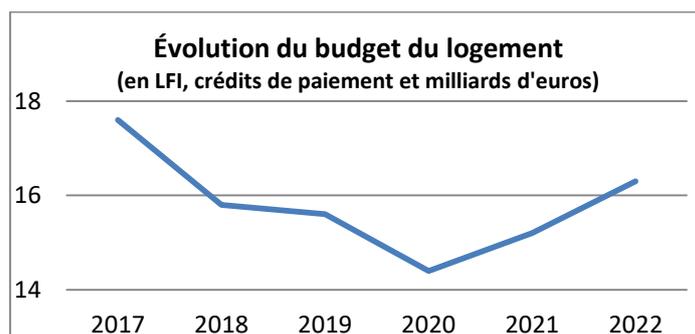
### **1. 2022, LE MEILLEUR BUDGET DU QUINQUENNAT, VRAIMENT ?**

#### **A. UN BUDGET EN FORTE HAUSSE**

Au sein de la mission « Cohésion des territoires », le budget du logement regroupe trois programmes : le numéro 109 d'aide à l'accès au logement, le numéro 135 dédié à l'urbanisme, aux territoires et à l'amélioration de l'habitat et le numéro 177 consacré à l'hébergement, aux parcours vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables.

Ces trois programmes totaliseront, en 2022, **16,3 milliards d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 7,4 % par rapport à 2021, soit 1,1 milliard d'euros de plus.**

C'est donc, sur le plan financier, le budget logement le plus élevé depuis le début du quinquennat.



Il est marqué par **deux évolutions majeures** en faveur des Aides personnelles au logement, les APL, et de l'hébergement d'urgence.

**Concernant les APL, l'État accroîtra sa contribution de 643 millions d'euros.** Cela s'explique par le fait qu'aucune ponction ne sera faite sur Action Logement cette année. Rappelons qu'en 2021, elle s'élevait à 1 milliard et, en 2020, à 500 millions d'euros. Un accord a été conclu avec le groupe paritaire qui a accepté, en contrepartie, d'accroître sa contribution à l'effort de relance et pourra ainsi mener à bien sa réforme.

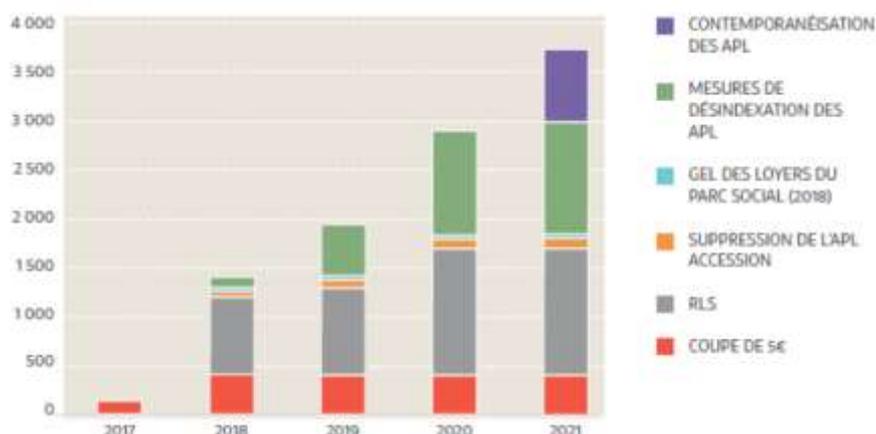
**La seconde évolution budgétaire est la hausse de 477 millions d'euros en faveur de l'hébergement d'urgence.** C'est le prolongement de l'effort considérable réalisé pendant la crise sanitaire pour ouvrir 43 000 places d'accueil supplémentaires et éviter les expulsions sans relogement. Cela montre aussi qu'il est possible d'avoir une action très déterminée et efficace contre le sans-abrisme.

## B. À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES ÉCONOMIES PASSÉES

Bien plus que la marque d'une ambition, ce budget apparaît comme un rappel à la réalité douloureuse du mal-logement d'un grand nombre de Français. L'augmentation constatée cette année doit être replacée dans son contexte.

Le budget du logement s'élevait à 17,6 milliards d'euros en 2017 et est descendu à 14,4 milliards d'euros en 2020, à la veille de la crise sanitaire !

Le Gouvernement soutient les APL cette année, mais c'est oublier les **10 milliards d'euros économisés au détriment des plus modestes depuis cinq ans** comme l'a justement dénoncé la [Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel sur le mal-logement](#).



Source : Fondation Abbé Pierre.

Concernant Action Logement, apparemment épargné en 2022, il convient de rappeler que le groupe paritaire perd désormais chaque année environ 300 millions d'euros correspondant aux cotisations des plus petites entreprises qui ne lui sont plus compensées par l'État. Le groupe a également accepté, début 2021, de mobiliser 1,5 milliard d'euros dans le cadre de l'accompagnement de la relance du secteur et 1,4 milliard au profit de la rénovation urbaine.

## C. 2023, UNE ÉCHÉANCE LOURDE D'INTERROGATIONS

Si le passé incite à la circonspection, regarder vers l'avenir doit alerter car le PLF 2022 renvoie à 2023 de nombreuses questions.

---

**« On peut craindre que le prochain PLF  
soit celui de tous les dangers pour le logement ! »**

---

**Concernant Action Logement** tout d'abord, la convention quinquennale doit être renégociée l'an prochain pour une entrée en vigueur en 2023. Or, comme l'a montré [le rapport de la Cour des comptes](#) paru cet automne sur le sujet, le ministère des Finances n'a

pas abandonné ses projets en matière de budgétisation de la Participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC, et de démantèlement du groupe. **La commission fera preuve de la plus grande vigilance à ce sujet.**

**L'avenir de la Réduction de loyer de solidarité, la RLS**, qui pèse d'1,3 milliard d'euros sur les bailleurs est évidemment l'autre sujet majeur. Sa reconduction, son amplification ou sa réduction devra être tranchée dans le prochain PLF. Au-delà de l'enjeu financier, c'est le modèle du logement social qui est en question. Dans le [dossier que la revue Esprit a consacré à l'habitat en septembre dernier](#), deux chercheurs ont montré la rupture qui s'est produite en 2018 et évoquent « **la mutation majeure du logement social solide vers le logement abordable liquide** ».

De plus, avec la RLS devront être revus plusieurs circuits de financement du logement issus de la « clause de revoyure » adoptée pour en atténuer le coût pour les bailleurs. Par exemple, 300 millions d'euros annuels sont apportés au Fonds national d'aide à la pierre, le FNAP, par Action Logement à la place des bailleurs sociaux. Qu'en sera-t-il dans le futur ?

En outre, de nombreux dispositifs fiscaux ont été prolongés par amendements. Leur avenir devra être tranché dans les années à venir. Le Pinel est le plus important d'entre eux et concernerait 48 % des programmes d'immeubles collectifs neufs.

Enfin, le budget 2023 devra être bouclé sans plan de relance en matière de friches, d'aide aux maires bâtisseurs ou d'appui à la rénovation des logements...

**Ainsi, le PLF 2022 représente une prise de conscience particulièrement bienvenue des besoins du logement mais ce n'est pas, loin s'en faut, une rupture par rapport à la politique suivie depuis 2017.**

## **2. APL, RELANCE DE LA CONSTRUCTION, HÉBERGEMENT : AUTANT DE CHANTIERS**

### **A. APL EN TEMPS RÉEL, QUEL BILAN UN AN APRÈS LA RÉFORME ?**

2021 a été la première année de mise en œuvre de la réforme du calcul des APL. Leur montant est désormais révisé trimestriellement sur la base des ressources des douze derniers mois et non fixé pour une année en fonction des revenus perçus deux années auparavant. **Cette réforme n'est pas à rejeter dans son principe même s'il ne faut pas cacher sa fonction budgétaire** puisque par le double mécanisme de l'amélioration des revenus et de la sous-réévaluation structurelle des APL son rendement augmentera. Il est d'ores et déjà compris entre 1,1 et 1,2 milliard d'euros.

La mise en œuvre technique de cette réforme a été **difficile pour la Caisse nationale des allocations familiales, la CNAF**. Jusqu'à 3 % des versements mensuels auraient été erronés, soit près de 200 000 allocataires. La situation semble aujourd'hui maîtrisée mais elle mobilise encore une importante énergie.

Concernant l'impact sur les allocataires, **la réforme a amplifié les ajustements à la baisse et atténué les réévaluations à la hausse**. La réforme a conduit à augmenter les droits pour 18,2 % des allocataires de 49 euros en moyenne. 115 000 personnes sont devenues allocataires grâce à la nouvelle formule de calcul. En revanche, les APL ont diminué d'un montant moyen de 73 euros pour 29,6 % des allocataires. Plus de 400 000 ont perdu leurs droits. 52,2 % ont conservé leurs droits à l'identique.

**Des mesures spécifiques ont été prises pour protéger les étudiants et les jeunes en formation**. Les ressources des étudiants sont prises en compte sur la base d'un forfait, de sorte que la réforme ne modifie pas leur APL à situation inchangée, et améliore l'APL des étudiants salariés quel que soit le montant de leur rémunération. Les apprentis et les titulaires d'un contrat de professionnalisation bénéficient d'un abattement sur leurs ressources.

Malgré cela, plusieurs associations, dont l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, [l'UNHAJ, ont mis en évidence des effets négatifs sur les jeunes](#) qui débutent dans la vie

professionnelle par une phase précaire. Lors de son audition devant la commission la semaine dernière, Madame Emmanuelle Wargon a refusé de le prendre en compte dans le cadre des APL car la réforme conduit mécaniquement à ces variations. Pour elle, la prime de 1 000 euros « Coup de pouce 1<sup>er</sup> emploi - 1<sup>er</sup> logement » mise en place par Action Logement est une réponse mieux adaptée. Plus de 50 000 primes ont déjà été attribuées.

## B. DES MESURES INSUFFISANTES POUR RELANCER LA CONSTRUCTION

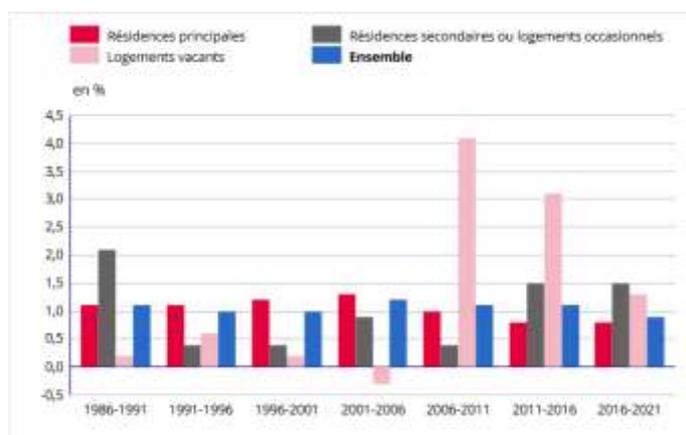
Selon les [statistiques officielles du Gouvernement, parues en septembre](#), les nombres de logements autorisés et commencés au cours des douze derniers mois sont encore légèrement inférieurs (respectivement - 0,9 et - 0,4 %) à leurs niveaux des douze mois précédant le premier confinement. Aucun rattrapage n'a été effectué.



**« Il est grand temps de prendre la mesure de la gravité de la situation. Le Gouvernement a une responsabilité. »**

Concernant le logement social, comme la ministre l'a indiqué à la commission, **l'objectif de 120 000 logements sociaux agréés en 2021 ne sera pas atteint ni celui de 250 000 logements en deux ans**. Un peu plus de 100 000 logements sociaux devraient être agréés cette année.

Certes la crise sanitaire a eu un impact important de même que l'étalement dans le temps des élections municipales. Mais ces éléments conjoncturels n'expliquent pas tout. Le Gouvernement a une responsabilité dans la crise mais incrimine surtout les maires qui ne signeraient pas les permis de construire. Les données de long terme, notamment celles publiées par [l'INSEE en novembre](#), montrent un **recul de la construction au cours des cinq dernières années par rapport à ce qui a été observé depuis 1986** en termes d'augmentation annuelle moyenne du nombre de logements par catégorie :



**Face à cette crise, les mesures que le Gouvernement propose restent insuffisantes.** Après l'échec du « choc d'offre » du début du quinquennat, le « choc de confiance » pour relancer la construction pourrait faire long feu.

En effet, dans le cadre de [la « commission Rebsamen »](#), un diagnostic commun sur le besoin de construire et plusieurs propositions ont émergé mais la déclinaison dans ce PLF de la plus emblématique d'entre elles, la compensation intégrale aux maires de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dont bénéficient les logements sociaux, ne pourra créer la confiance attendue. **[Comme l'a regretté l'Association des maires de France, l'AMF, il ne s'agit pas de compenser intégralement l'exonération pour toutes les communes et tous les logements sociaux existants](#)** mais seulement les nouveaux qui seraient agréés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et juin 2026 et ce pour 10 ans sur les 25 ans d'exonération. De plus, cette compensation sera soumise à une clause de revoyure pour vérifier son efficacité. Enfin, **[ce n'est qu'à partir de 2023 ou 2024 que les premières compensations seront versées](#)**. Compte tenu de l'expérience des maires concernant les compensations de l'État et le niveau anecdotique de la compensation actuelle, il n'est pas du tout certain que l'effet attendu soit au rendez-vous.

---

***« D'autres mesures étaient possibles pour relancer la construction, notamment en profitant du plan de relance. »***

---

Concernant le logement social, il était possible de **[redonner des marges financières aux bailleurs, par exemple en rétablissant le taux de TVA à 5,5 %](#)** pour toutes leurs constructions ou ne serait-ce que pour les opérations de rénovation comme [le Sénat l'a proposé dans le cadre de la loi « Climat et résilience »](#). Ce taux réduit, c'est environ 5 000 euros de moins par logement neuf, de quoi créer un effet de masse efficace dès lors que l'on veut en construire ou rénover plus de 200 000 !

C'était également l'occasion de **[revenir sur les effets de la RLS](#)**. Comme l'a montré la [Caisse des dépôts dans sa dernière étude Perspectives](#), la solvabilité des bailleurs n'a été stabilisée qu'au prix d'un allongement de leur dette et de l'augmentation des ventes. Pour prendre ce dernier point, est-ce bien ce que l'on souhaite alors que le foncier en zone tendue est bien souvent irremplaçable et que la loi 3DS a instauré une priorité pour l'attribution de logements aux travailleurs clefs ?

Enfin, c'était le bon *timing* pour s'attaquer véritablement au **[statut du bailleur privé](#)**. À force de considérer l'investisseur immobilier comme un « rentier improductif » et non comme un « entrepreneur en logement », on a obéré durablement le logement locatif. Pourtant, le [rapport du Comité d'Action publique 2022](#), de juin 2018, invitait clairement à changer de pied. Dans le projet de loi « Climat et résilience », le Sénat avait rehaussé le déficit foncier. C'était une première pierre. [Dans la loi 3DS](#), il avait demandé au Gouvernement la prolongation et l'élargissement du dispositif « Louer Abordable », le Gouvernement a fait adopter [un amendement en ce sens](#) dans le PLF, c'est une bonne chose mais pas une rupture dans l'approche du sujet.

## **C. HÉBERGEMENT D'URGENCE, ENTRE AMBITION ET RÉALITÉ**

Le budget consacré à l'hébergement d'urgence atteindra en 2022 un **[niveau historique de 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement](#)**.

Cette augmentation exceptionnelle traduit **[trois ambitions](#)** :

- le maintien de 190 000 places d'hébergement d'urgence par rapport aux 203 000 ouvertes en 2021 au cœur de la crise sanitaire ;
- la création d'un « service public de la rue au logement » ;
- la volonté de gérer ce programme « sous enveloppe fermée ».

S'il faut saluer à nouveau l'engagement des services du ministère du logement afin de mettre à l'abri la quasi-totalité des personnes vulnérables durant la crise sanitaire et le choix de maintenir les capacités d'accueil au plus haut niveau, s'il faut également encourager

l'ambition portée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la Dihal, responsable de ce nouveau service public, **plusieurs bémols** doivent être apportés aux annonces du Gouvernement.

D'abord, on ne peut que déplorer que les besoins d'hébergement d'urgence aient atteint un niveau aussi élevé. Ensuite, **les plus de 200 000 places ouvertes n'ont pas épuisé la demande**. L'actualité en apporte la preuve régulièrement et les associations avancent un besoin supplémentaire de 5 000 à 10 000 places. De plus, « l'accueil inconditionnel », que la France accorde et doit à des familles dans un dénuement extrême est une dépense qui vient au bout de l'échec des politiques du logement mais aussi de l'immigration et de l'asile. Force est donc de constater, comme d'ailleurs la ministre l'a concédé à demi-mots lors de son audition, que « **la gestion sous enveloppe fermée** » et **la réduction du nombre de places est vraisemblablement une illusion**. Le budget 2022 a certes atteint un niveau historique mais les moyens ouverts en 2021 lui sont supérieurs de 263 millions d'euros !

---

**« Le vrai danger du nouveau service public de la rue au logement, c'est le low cost. »**

---

**La commission soutient la création de ce nouveau service public** qui vise à regrouper dans une même direction de l'État l'ensemble des moyens d'accueil et d'orientation. **Ce projet porte une véritable ambition** en termes d'accès au logement et de performance sociale et d'insertion des dispositifs d'accueil. On peut en espérer une meilleure coordination au service des personnes en difficulté. Depuis le lancement du plan « Logement d'abord », ce sont 280 000 personnes qui ont pu être prises en charge et on sait aujourd'hui qu'un accès sinon direct, du moins le plus rapide possible à un logement et à un accompagnement offre les meilleures chances de réinsertion. C'est un véritable changement d'approche qui doit être approfondi.

Mais, dans le **contexte de double pression du nombre des personnes à accueillir et de l'enveloppe financière à tenir**, on peut craindre que l'ambition de départ ne se traduise par une simple mise sous tension budgétaire des acteurs, le choix des solutions les moins chères et l'insuffisance de l'accompagnement social.

On le sait, l'accueil à l'hôtel en est d'ores et déjà le symptôme. C'est la solution pour les familles dont le droit au séjour n'est pas encore établi ou a été refusé mais c'est aussi celle où l'accompagnement est le moins important. Ce point devrait peu changer d'autant que l'un des objectifs est de faire baisser le coût de l'hébergement à l'hôtel.

De même, il n'est pas question cette année d'augmenter le forfait journalier des pensions de famille. Il a progressé de deux euros l'an passé, alors que la prise en compte de l'inflation aurait dû conduire à retenir trois euros. La question est encore plus pertinente cette année.

Les associations, et plus particulièrement l'Union professionnelle du logement accompagné, **l'Unafo, déplorent** également que l'aide à la gestion locative sociale, l'AGLS, destinée à financer les résidences sociales, ne soit en réalité versée qu'aux deux tiers à ses bénéficiaires, le reste étant redéployé vers d'autres besoins et notamment l'hébergement d'urgence.

Ces exemples font ressortir **le besoin de revalorisation des métiers de l'hébergement et de l'insertion**. Lourdemment mis à contribution pendant la crise sanitaire mais aussi du fait d'une crise sociale et migratoire, qui elle est bien plus longue, ces personnels ont le sentiment de ne pas être reconnus à hauteur de leur engagement. Il paraît nécessaire de prendre conscience qu'il ne sera pas possible d'accroître les ambitions en termes de performance sociale et d'objectifs de réinsertion professionnelle sans inclure les principaux acteurs et avoir pour eux aussi une ambition métier.

En conclusion, il convient de prendre acte du réel effort financier accompli par le Gouvernement et d'un budget qui engage plusieurs évolutions positives. Néanmoins, il n'est pas possible d'occulter la politique menée au cours de ce quinquennat qui a affaibli le logement et de ne pas voir les menaces qui pèsent sur l'avenir du secteur.

## POUR EN SAVOIR +

- [Avis de la commission sur le PLF 2021](#)
- [Rapport de la commission sur la réforme d'Action Logement](#)
- [Avis de la commission sur le projet de loi 3DS](#)
- [Avis de la commission sur la loi « Climat et résilience »](#)
- [Rapport de la mission d'information sur la précarisation d'une partie des Français](#)



**Sophie Primas**

Présidente

Sénateur  
des Yvelines  
(Les Républicains)



**Dominique  
Estrosi Sassone**

Rapporteur

Sénateur  
des Alpes-Maritimes  
(Les Républicains)

COMMISSION DES  
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>

