



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**NOTE DE PRÉSENTATION**

**Mission**

**« COHÉSION DES TERRITOIRES »  
(Programmes 177, 109, 135 et 147)**

**et**

**Articles 50 D et 50 E**

**Examen par la commission des finances mercredi 22 novembre 2023**

**Rapporteur spécial :**

**M. Jean-Baptiste BLANC**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION</b>	
I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE 19,4 MILLIARDS D'EUROS POUR SIX PROGRAMMES.....	13
II. DES MOYENS GLOBAUX DE 32,3 MILLIARDS D'EUROS .....	14
A. DES DÉPENSES FISCALES D'UN POIDS ÉLEVÉ .....	15
B. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION.....	16
III. LA COTATION ENVIRONNEMENTALE DE LA MISSION.....	18
<b>SECONDE PARTIE</b> <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « LOGEMENT ET VILLE »</b>	
I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES ».....	21
A. L'INEXORABLE CROISSANCE DU COÛT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE .....	21
1. <i>La volonté du Gouvernement de mieux budgétiser la politique de l'hébergement a fait long feu .....</i>	<i>21</i>
2. <i>La hausse des crédits se poursuit en 2024.....</i>	<i>23</i>
B. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE N'ATTEINT POURTANT TOUJOURS PAS SES OBJECTIFS.....	25
1. <i>La croissance du parc est le marqueur d'une capacité du Gouvernement à résorber la pauvreté .....</i>	<i>25</i>
2. <i>L'accroissement du parc d'hébergement se fait au détriment de sa capacité à servir d'étape vers l'accès à un logement plus durable .....</i>	<i>26</i>
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	29
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS AUX AIDES AU LOGEMENT PROGRESSED LÉGÈREMENT EN EUROS CONSTANTS .....	29
B. LES AIDES AU LOGEMENT CONSTITUENT UN ÉLÉMENT IMPORTANT POUR SOLVABILISER LES MÉNAGES.....	30
C. LE MODÈLE DU FINANCEMENT DES AIDES AU LOGEMENT DEVRA ÊTRE REVU AVANT LA PROCHAINE LOI DE FINANCES .....	33

---

<b>III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »</b> .....	<b>35</b>
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT QUASIMENT MULTIPLIÉS PAR DEUX EN 2024.....	35
1. <i>Le programme 135 recouvre un grand nombre d'actions...</i> .....	36
2. <i>... qui ne reflètent que très partiellement l'action de l'État pour les politiques conduites par le programme 135</i> .....	38
B. LE LOGEMENT TRAVERSE UNE CRISE MAJEURE DANS TOUTES SES DIMENSIONS, FACE À LAQUELLE LE GOUVERNEMENT RESTE EN RETRAIT ...	39
1. <i>Des crédits considérables sont affichés sur la rénovation des logements, quitte à réviser plus tard des objectifs inatteignables</i> .....	39
2. <i>S'agissant de l'accroissement nécessaire du parc de logements, le Gouvernement n'agit pas face à une triple crise historique du logement</i> .....	42
3. <i>Le retrait du Gouvernement de la politique du logement repose sur une méconnaissance des réalités socio-démographiques et du rapport au logement</i> .....	47
<b>IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »</b> .....	<b>51</b>
A. LES CRÉDITS SONT EN HAUSSE DE 3,6 % EN EUROS CONSTANTS.....	52
B. LES CITÉS ÉDUCATIVES SONT RENFORCÉES AU DÉTRIMENT DES BATAILLONS DE LA PRÉVENTION .....	54
C. LES RETARDS DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE VILLE IMPOSENT DE METTRE EN PLACE DES EXPÉDIENTS BUDGÉTAIRES .....	56
D. L'ÉTAT COMMENCE À ACCROÎTRE SES VERSEMENTS AU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU), DONT LE FINANCEMENT DEVRA ÊTRE REVU DANS LES ANNÉES À VENIR.....	57
<b>LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION</b> .....	<b>61</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	<b>63</b>
• <b>ARTICLE 50 D (nouveau) Report de la définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville en outre-mer et dispositions transitoires relatives aux contrats de ville</b> .....	63
• <b>ARTICLE 50 E (nouveau) Stabilisation en 2024 du montant de la réduction de loyer de solidarité</b> .....	67
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	<b>73</b>

## L'ESSENTIEL

Ce rapport porte sur les programmes de la mission « Cohésion des territoires » relatifs aux politiques d'hébergement, du logement, de l'urbanisme et de la ville, soit les programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville ».

Les crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires » passent de 17,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2023 à **19,4 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2024. L'augmentation est de 7,6 % en euros courants et de 5,0 % en euros constants.

### Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2022	LFI 2023	Crédits totaux 2023 format 2024	PLF 2024	PLF 2024 / crédits totaux 2023 format 2024			FDC et ADP 2024
						montant	en %	corrige inflation	
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 976,4	2 825,8	3 044,7	<b>2 900,9</b>	- 143,7	- 4,7 %	- 7,0 %	
	CP	2 885,4	2 850,6	3 069,4	<b>2 925,7</b>	- 143,7	- 4,7 %	- 7,0 %	
109 - Aide à l'accès au logement	AE	13 078,5	13 371,3	13 301,1	<b>13 901,4</b>	+ 600,3	+ 4,5 %	+ 2,0 %	
	CP	13 079,4	13 371,3	13 301,1	<b>13 901,4</b>	+ 600,3	+ 4,5 %	+ 2,0 %	
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	962,1	803,1	780,9	<b>1 512,9</b>	+ 732,0	+ 93,7 %	+ 89,0 %	541,7
	CP	891,7	780,8	742,9	<b>1 538,7</b>	+ 795,7	+ 107,1 %	+ 102,1 %	284,1
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	382,5	329,4	314,6	<b>387,9</b>	+ 73,3	+ 23,3 %	+ 20,3 %	47,0
	CP	338,0	262,4	251,7	<b>338,5</b>	+ 86,8	+ 34,5 %	+ 31,2 %	47,0
147 - Politique de la ville	AE	551,5	597,5	582,5	<b>634,5</b>	+ 52,0	+ 8,9 %	+ 6,3 %	0,5
	CP	551,8	597,5	582,5	<b>634,5</b>	+ 52,0	+ 8,9 %	+ 6,3 %	0,5
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	328,1	85,8	80,7	<b>80,6</b>	- 0,0	- 0,0 %	- 2,5 %	20,0
	CP	137,7	61,6	57,9	<b>33,2</b>	- 24,7	- 42,7 %	- 44,1 %	20,0
<b>Total mission</b>	AE	18 279,1	18 013,0	18 104,4	<b>19 418,3</b>	+ 1 313,9	+ 7,3 %	+ 4,6 %	609,1
	CP	17 884,0	17 924,2	18 005,4	<b>19 371,9</b>	+ 1 366,5	+ 7,6 %	+ 5,0 %	351,5

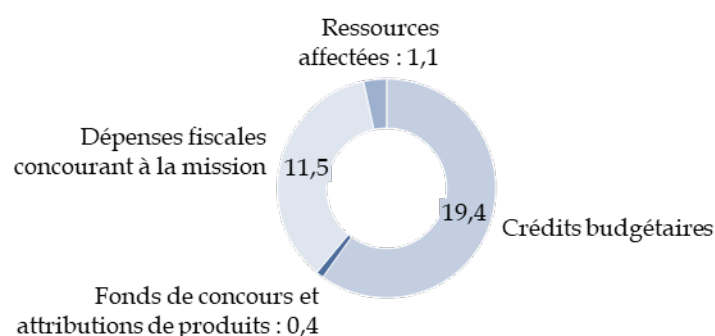
Crédits totaux 2023 format 2024 : loi de finances initiale (LFI) + projet de loi de finances de fin de gestion (texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture) + mesures de périmètre et de transfert en PLF 2024. AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les politiques publiques portées par la mission « Cohésion des territoires » sont également financées par un volume élevé **de dépenses fiscales** (11,5 milliards d’euros), ainsi que par des **ressources affectées** à des opérateurs (1,1 milliard d’euros) et des **fonds de concours et attributions de produits** (0,4 milliard d’euros).

### Moyens globaux alloués à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d’euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances

## I. LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT (PROGRAMME 177)

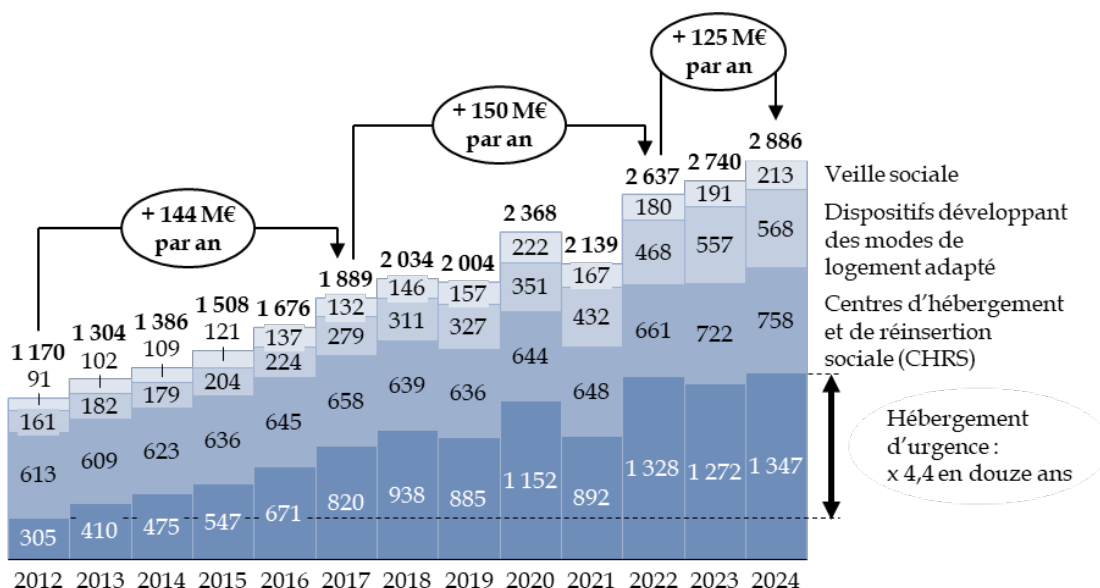
Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Pour 2024, les crédits demandés par le projet de loi de finances sont de **2,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement**.

- Les crédits prévus en loi de finances initiale sont **systematiquement sous-évalués**, de 200 millions d'euros en moyenne. Le programme 177 connaît ainsi, au titre de 2023, une ouverture de crédits de 218,7 millions d'euros par le projet de loi de finances de fin de gestion, de sorte que les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2024 sont en réalité inférieurs à ceux ouverts en 2023.

- Les crédits du programme 177 connaissent en outre une **hausse continue et importante d'année en année**, surtout pour les formes les moins satisfaisantes d'hébergement qui offrent le moins d'accompagnement vers un logement stable, telles que l'hébergement à l'hôtel.

## Crédits de l'hébergement d'urgence et du logement adapté

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances

- Malgré ces inscriptions de crédit massives, **la politique d'hébergement ne parvient pas à répondre à la progression des situations de détresse sociale** : les demandes d'hébergement auxquelles les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ne sont pas en capacité de répondre connaissent une augmentation inquiétante (+ 31,5 % en un an).

- Alors que la loi prévoyait la signature de **contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM)** pour tous les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) avant le 31 décembre 2022, seuls 35 % de ces contrats ont été finalisés dans les délais.

- Dans ces conditions, le **maintien du parc d'hébergement** à un niveau très élevé de 203 000 places, s'il est sans doute une nécessité à court terme, **est le symptôme d'une incapacité à formuler une voie de sortie.**

## II. LES AIDES AU LOGEMENT (PROGRAMME 109)

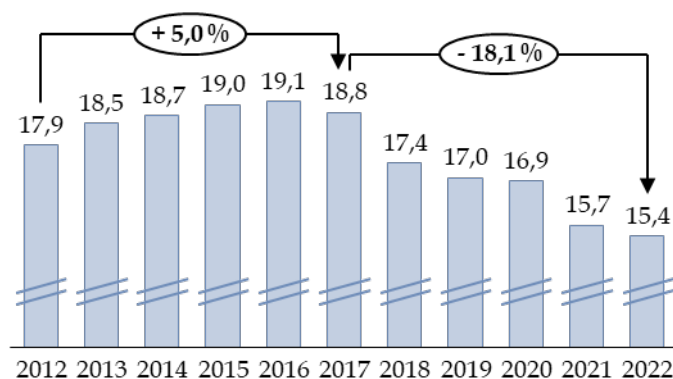
Le **programme 109** porte principalement les **aides personnelles au logement**, soit 13,9 milliards d'euros sur le budget de l'État, en évolution de + 4,0 % en valeur et + 1,4 % en volume.

- 5,8 millions de ménages bénéficient d'une aide au logement, qui contribue à réduire leurs dépenses de logement et assure un réel effet redistributif.

- Les aides au logement ont constitué le principal poste d'économies du budget de l'État depuis 2017. Cette économie budgétaire de l'État pèse en fait sur les **bénéficiaires**, pour partie, et sur les **baillleurs sociaux** (transfert de charge de la réduction de loyer de solidarité) pour le restant.

### Évolution du montant des prestations versées depuis 2012 en euros constants

(en milliards d'euros de 2022)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

- Le modèle de financement des aides au logement, qui repose en partie sur une contribution des employeurs, **devra être revu d'ici à 2025** car la loi organique relative aux lois de finances, révisée en 2021, supprime à cette échéance la possibilité d'affecter une imposition à un fonds sans personnalité juridique. Or Action Logement, qui a été mis à contribution plusieurs fois au cours des années récentes, n'y contribue plus, conformément à la nouvelle convention quinquennale liant cet organisme à l'État.

### III. LA POLITIQUE DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME (PROGRAMME 135)

Le **programme 135**, pivot des politiques du logement et de l'urbanisme, porte des actions diverses relatives à la construction, l'habitat et l'urbanisme, pour un montant de crédits budgétaires de 1 539 millions d'euros en 2024, contre 781 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2023.



### A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 135 SONT PRESQUE MULTIPLIÉS PAR DEUX EN 2024

• Les crédits budgétaires de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la **rénovation thermique des logements privés** sont de 1 038 millions d'euros, contre 170 millions d'euros en 2022 et 369 millions d'euros en 2023. Ces crédits sont affectés au pilier « performance » de la prime de transition énergétique MaPrimeRénov', le pilier « efficacité » étant financé par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». L'ANAH est également affectataire du produit de la vente des quotas carbone à hauteur de 700 millions d'euros.

• Toutefois le **nombre de rénovations prévu en 2023 ne devrait être atteint qu'à 76 %**. Au-delà de la question du financement, c'est celle de l'organisation d'un écosystème de l'offre de rénovation qui doit être posée.

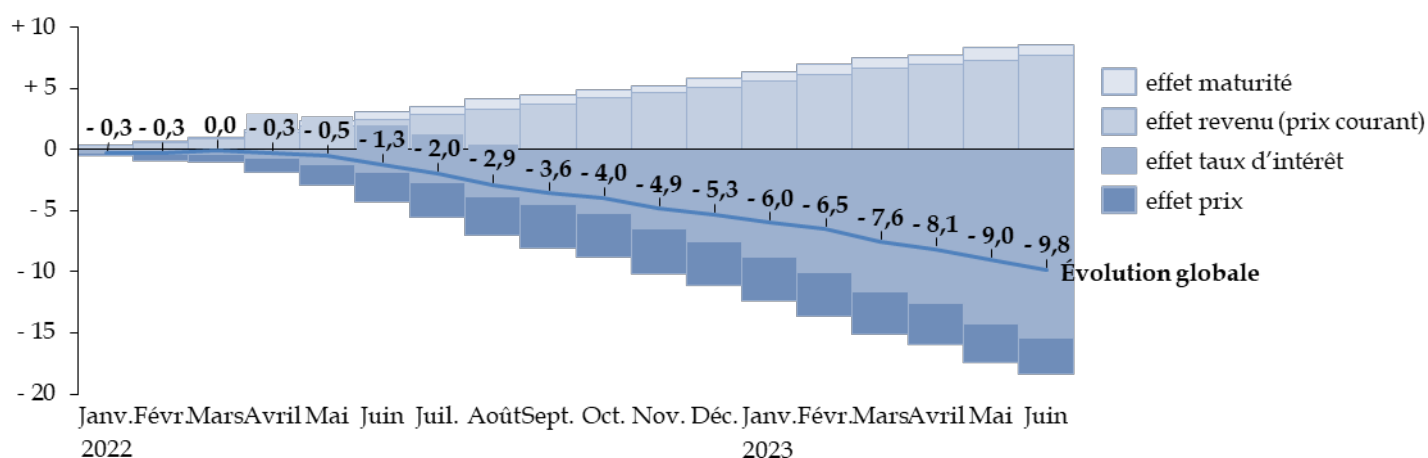
• Le programme 135 reçoit aussi des fonds de concours, estimés à un montant de 284 millions d'euros pour financer les **aides à la pierre**.

### B. LE LOGEMENT TRAVERSE UNE TRIPLE CRISE HISTORIQUE, FACE À LAQUELLE LE GOUVERNEMENT RESTE EN RETRAIT

• **Une crise de la demande** : la **désolvabilisation rapide** des acheteurs, la croissance rapide des taux d'intérêt n'étant pas compensée par une baisse des prix d'achat, a **réduit de près de 10 mètres carrés le pouvoir d'achat immobilier** depuis deux ans.

#### Évolution du pouvoir d'achat immobilier des ménages en France depuis fin 2021

(en mètres carrés)

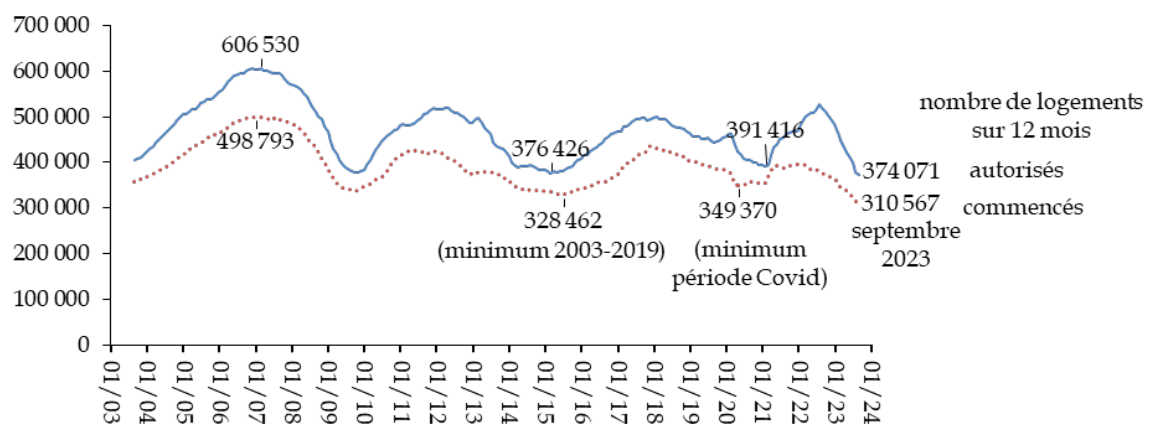


Source : commission des finances, d'après les données de la Banque de France

• **Une crise de l'offre** : qu'il s'agisse des autorisations de logement ou des lancements de chantier, **le point bas des crises précédentes a d'ores et déjà été dépassé**. Après la fin des mesures de soutien à court terme comme le rachat de 47 000 logements par Action Logement et CDC Habitat, la situation risque de s'aggraver en 2024 et de peser sur les années à venir, le secteur ne pouvant redémarrer sans des perspectives suffisantes pour obtenir des permis de construire ou acquérir du foncier.

### Autorisations de logements sur les douze derniers mois

(en nombre de logements autorisés)



Source : commission des finances, à partir des séries longues Sitadel jusqu'à fin septembre 2023. Nombres de logements autorisés et commencés sur les douze derniers mois

• **Une crise du logement social**, qui ne joue plus de rôle contra-cyclique qui permettait d'atténuer les crises précédentes. la construction de logement social est au plus bas depuis 2020, restant constamment en dessous de 100 000 logements financés par an. Or la récente décision de définir un circuit spécifique pour distribuer 1,2 milliard d'euros de subventions en faveur de la rénovation des logements sociaux pose la question du rôle et de l'avenir du fonds national des aides à la pierre (FNAP), dont le financement après 2024 demeure incertain.

### C. LE RETRAIT DU GOUVERNEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT REPOSE SUR UNE MÉCONNAISSANCE DES RÉALITÉS SOCIO DÉMOGRAPHIQUES ET DU RAPPORT AU LOGEMENT

L'absence de mesure forte, dans le projet de loi de finances, pour favoriser une sortie de crise semble reposer sur trois a priori.

• **Premier a priori** : la location devrait être privilégiée par rapport au modèle du propriétaire occupant, la propriété étant réservée à des acteurs institutionnels.

Or le rapporteur spécial souligne que **le modèle de la propriété ne doit pas être opposé à celui de la location**. La mobilité du parc de logements peut aussi être améliorée, y compris pour les propriétaires, en réduisant les freins à l'acquisition de logement et notamment **la fiscalité de l'acquisition qui représente un poids excessif parmi les prélèvements sur le logement**.

- **Deuxième a priori** : le logement neuf ne serait plus nécessaire dans un pays dont la démographie ne progresse plus que lentement, et où seule la rénovation devrait être encouragée.

La réalité de l'évolution socio-démographique est que le nombre de ménages augmente beaucoup plus vite que la population et que les besoins en logements ont changé. **Le manque de logements situés « au bon endroit » est une difficulté majeure pour les recrutements et pour l'économie**.

- **Troisième a priori** : les collectivités ne sauraient pas conduire une politique du logement et l'État devrait leur dire comment faire.

« Zéro artificialisation nette », « planification écologique »... Au nom d'objectifs de sobriété foncière et écologique que tous partagent, le Gouvernement continue à mettre en place des « cathédrales réglementaires » ignorant que **la solution sera forcément locale**, notamment par la promotion d'une **maîtrise foncière** par les collectivités et les établissements publics fonciers, avec une **fiscalité incitant aux comportements vertueux**.

#### IV. LA POLITIQUE DE LA VILLE (PROGRAMME 147)

Le **programme 147** porte les crédits de la **politique de la ville**, pour un montant de crédits de 634,5 millions d'euros en 2023, en hausse de 6,2 % en valeur et de 3,6 % en euros constants.

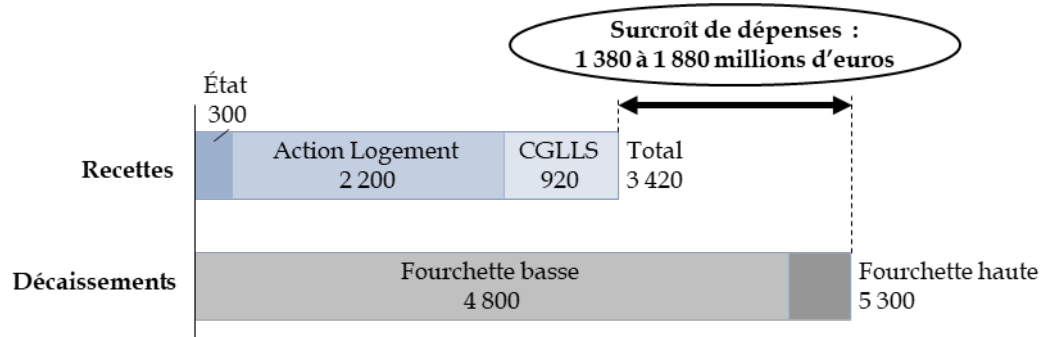
- Parmi les crédits consacrés aux actions des contrats de ville, en augmentation légère, les **cités éducatives** sont renforcées (+ 28 millions d'euros) tandis que les **bataillons de la prévention** perdent leur financement (- 16 millions d'euros).

- Les **retards** de la nouvelle génération de **contrats de ville** imposent de mettre en place des expédients budgétaires : si les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doivent être désignés avant la fin de l'année, avec deux ans de retard sur le calendrier initial, **les contrats de ville, eux, ne seront prêts qu'à la fin mars 2024**.

- L'État commence à accroître ses financements au **nouveau programme national de renouvellement urbain** (NPNRU). Celui-ci n'a toutefois pas encore atteint son rythme de croisière, dix ans après son lancement, et risque de connaître des difficultés de trésorerie vers 2025 à 2028 si des solutions de financement ne sont pas trouvées.

## Financement et décaissements prévisionnels de l'ANRU sur la période 2023-2028

(en millions d'euros)



Décaissements au titre des subventions NPNRU et du fonctionnement de l'ANRU.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

### V. LES ARTICLES RATTACHÉS

- L'article 50 D reporte d'une année la définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville en outre-mer et prend des dispositions transitoires relatives aux contrats de ville.
- L'article 50 E tend à stabiliser en 2024 le montant de la réduction de loyer de solidarité.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 93,2 % des réponses étaient parvenues pour le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 87,4 % pour les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 84,6 % pour le programme 147 « Politique de la ville ».

## PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

### I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE 19,4 MILLIARDS D'EUROS POUR SIX PROGRAMMES

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » sont, dans le projet de loi de finances pour 2024, de **19,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, contre 18,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,4 milliard d'euros) et 17,9 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 1,4 milliard d'euros également) en 2023.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2023, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, ouvre 0,2 milliard d'euros et annule 0,1 milliard d'euros de crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En outre, au titre de 2024, des mesures de périmètre limitées accroissent le périmètre de la mission de 1,0 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par rapport à 2023.

Au total, **l'augmentation des crédits** est en 2024, à périmètre constant par rapport aux crédits totaux ouverts en 2023, de **1,3 milliard d'euros** (+ 7,3 % en euros courants, + 4,6 % en euros constants) **en autorisations d'engagement** et de **1,4 milliard d'euros** (+ 7,6 % en euros courants, + 5,0 % en euros constants) **en crédits de paiement**.

## Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2022	LFI 2023	Crédits totaux 2023 format 2024	PLF 2024	PLF 2024 / crédits totaux 2023 format 2024			FDC et ADP 2024
						montant	en %	corrigé inflation	
<b>177</b> - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 976,4	2 825,8	3 044,7	<b>2 900,9</b>	- 143,7	- 4,7 %	- 7,0 %	
	CP	2 885,4	2 850,6	3 069,4	<b>2 925,7</b>	- 143,7	- 4,7 %	- 7,0 %	
<b>109</b> - Aide à l'accès au logement	AE	13 078,5	13 371,3	13 301,1	<b>13 901,4</b>	+ 600,3	+ 4,5 %	+ 2,0 %	
	CP	13 079,4	13 371,3	13 301,1	<b>13 901,4</b>	+ 600,3	+ 4,5 %	+ 2,0 %	
<b>135</b> - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	962,1	803,1	780,9	<b>1 512,9</b>	+ 732,0	+ 93,7 %	+ 89,0 %	541,7
	CP	891,7	780,8	742,9	<b>1 538,7</b>	+ 795,7	+ 107,1 %	+ 102,1 %	284,1
<b>112</b> - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	382,5	329,4	314,6	<b>387,9</b>	+ 73,3	+ 23,3 %	+ 20,3 %	47,0
	CP	338,0	262,4	251,7	<b>338,5</b>	+ 86,8	+ 34,5 %	+ 31,2 %	47,0
<b>147</b> - Politique de la ville	AE	551,5	597,5	582,5	<b>634,5</b>	+ 52,0	+ 8,9 %	+ 6,3 %	0,5
	CP	551,8	597,5	582,5	<b>634,5</b>	+ 52,0	+ 8,9 %	+ 6,3 %	0,5
<b>162</b> - Interventions territoriales de l'État	AE	328,1	85,8	80,7	<b>80,6</b>	- 0,0	- 0,0 %	- 2,5 %	20,0
	CP	137,7	61,6	57,9	<b>33,2</b>	- 24,7	- 42,7 %	- 44,1 %	20,0
<b>Total mission</b>	AE	18 279,1	18 013,0	18 104,4	<b>19 418,3</b>	+ 1 313,9	+ 7,3 %	+ 4,6 %	609,1
	CP	17 884,0	17 924,2	18 005,4	<b>19 371,9</b>	+ 1 366,5	+ 7,6 %	+ 5,0 %	351,5

Crédits totaux 2023 format 2024 : loi de finances initiale (LFI) + projet de loi de finances de fin de gestion (texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture) + mesures de périmètre et de transfert en PLF 2024. AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

## II. DES MOYENS GLOBAUX DE 32,3 MILLIARDS D'EUROS

Le nouvel état F, annexé au projet de loi de finances pour la deuxième année consécutive en application de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, récapitule les **moyens globaux des missions**.

Aux crédits de paiement décrits *supra*, il ajoute le montant des dépenses fiscales, des ressources affectées et, pour les missions concernées, des prélèvements sur recettes et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission.

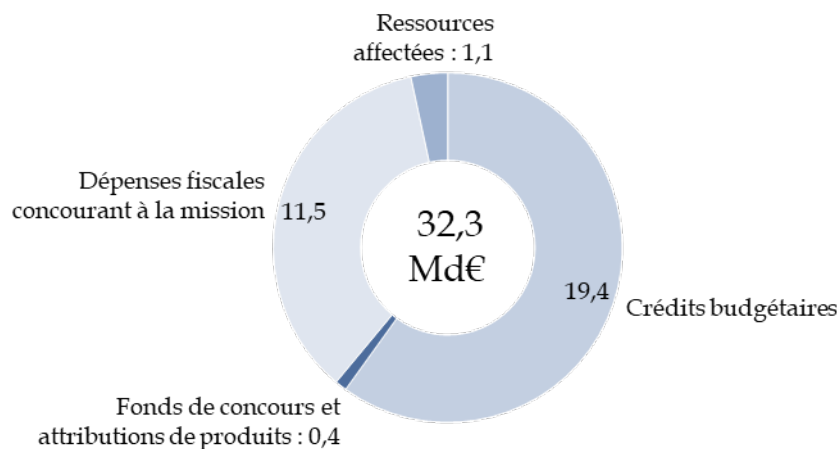
<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, 4<sup>o</sup> ter du II de l'article 34, modifié par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

La mission « Cohésion des territoires », qui n'est, hors remboursements et dégrèvements, que la **neuvième mission du budget général par les crédits budgétaires**, est la **deuxième** par le montant des **dépenses fiscales rattachées** (11,5 milliards d'euros).

Elle se caractérise également par un niveau notable de fonds de concours et attributions de produit (0,4 milliard d'euros) et de ressources affectées (1,1 milliard d'euros).

### Moyens globaux alloués à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances

#### A. DES DÉPENSES FISCALES D'UN POIDS ÉLEVÉ

Le montant total des **dépenses fiscales** est de **11,5 milliards d'euros**, pour l'essentiel rattachées au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

Ce montant est, en apparence, en forte diminution par rapport à celui indiqué en projet de loi de finances pour 2023, qui était de 15,9 milliard d'euros. La différence est en réalité due à un **changement méthodologique**, le Gouvernement ayant décidé de ne compter les dépenses fiscales relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qu'à hauteur de la proportion des recettes nettes de cet impôt qui reviennent à l'État, soit à peu près 50 %.

Ainsi, la plus importante des dépenses fiscales rattachées à la mission, à savoir le taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, ne voit désormais son coût chiffré qu'à 2,2 milliards d'euros au titre de l'année 2022 dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, alors qu'il était estimé l'an passé à 4,3 milliards d'euros au titre de la même année.

## Les principales dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros)

Numéro et libellé	Chiffrage 2022	Estimation 2023	Prévision 2024
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (hors TVA à 5,5 % <i>infra</i> )	2 240	2 090	2 240
Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 650	<i>nc</i>	<i>nc</i>
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	1 375	1 482	1 523
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	1 010	940	1 010

nc : non chiffrable.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

### B. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » est chef de file pour quatre opérateurs, mais n'apporte des crédits budgétaires que pour l'**Agence nationale de l'habitat** (ANAH), qui reçoit plus de 1,1 milliard d'euros de ce programme en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'opérateur disposant du personnel le plus important est l'**Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT), rattachée au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », avec 379 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2024.



**Crédits et emplois des opérateurs rattachés à la mission  
« Cohésion des territoires »**

*(en milliers d'euros et en équivalents  
temps plein travaillés (ETPT))*

Opérateur et programme		LFI 2023	PLF 2024	PLF 2024 / LFI 2023
Agence nationale de l'habitat (ANAH) 135	AE	403,9	1 124,7	+ 720,8
	CP	403,9	1 124,7	+ 720,8
	Emplois	232	287	+ 55
Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) 135	AE	-	-	-
	CP	-	-	-
	Emplois	136	136	-
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) 135	AE	-	-	-
	CP	-	-	-
	Emplois	29	29	-
Fonds national des aides à la pierre (FNAP) 135	AE	-	-	-
	CP	-	-	-
	Emplois	-	-	-
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) 112	AE	63,2	85,3	+ 22,1
	CP	63,2	85,3	+ 22,1
	Emplois	371	379	+ 8

Autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) attribuées par le programme indiqué. Emplois rémunérés par l'opérateur.

*Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances*

**Ces crédits ne correspondent qu'à une partie des ressources de ces opérateurs.**

Certains peuvent bénéficier de crédits budgétaires alloués par des programmes appartenant à d'autres missions budgétaires, de l'affectation de taxes ou de recettes diverses.

L'ANAH reçoit ainsi en 2023 des crédits budgétaires à hauteur de 2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,1 milliards d'euros en crédits de paiement de la part du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », pour le financement de la prime de transition énergétique MaPrimeRénov', et le produit de la vente des quotas carbone lui est affecté à hauteur de 700 millions d'euros.

Les autres opérateurs du programme 135 sont également financés, à titre principal, par des taxes affectées :

- un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et une cotisation versée par les organismes de logement social pour l'ANCOLS ;

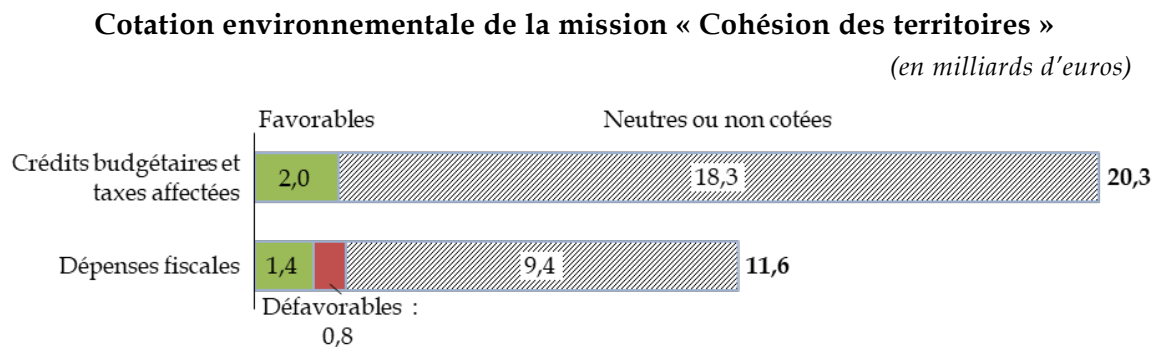
- des contributions des organismes de logement social pour la CGLLS ;

- des versements de la CGLLS, une fraction du produit des prélèvements SRU<sup>1</sup> et d'autres ressources pour le FNAP.

### III. LA COTATION ENVIRONNEMENTALE DE LA MISSION

Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget 2022, dit « budget vert », considère que **les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales** de la mission « Cohésion des territoires » seraient plus favorables (2,0 milliards d'euros) que défavorables (1,4 milliard d'euros).

Toutefois, **86 % de ces crédits sont considérés comme neutres**, s'agissant en particulier des dépenses d'aide au logement, d'hébergement d'urgence et relatives à la politique de la ville.



Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances

Les **dépenses considérées comme favorables** à l'environnement sont en particulier celles qui **contribuent à la lutte contre l'artificialisation des sols, à leur dépollution et à la gestion des déchets** (notamment les actions des établissements publics fonciers (EPF), financées par la taxe spéciale d'équipement) et celles visant à **réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie** via la **rénovation thermique** (crédits de l'ANAH, financés par une partie des recettes des enchères des quotas carbone). Les dépenses fiscales sont également considérées comme favorables lorsqu'elles incitent à la rénovation thermique.

<sup>1</sup> Sommes versées par des communes qui ne remplissent pas les obligations imposées par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Les seules dépenses jugées **défavorables** sont des dépenses fiscales, en particulier les **dispositifs de type « Pinel » ou « prêt à taux zéro »**, auxquels est appliquée une quote-part afin d'identifier leur part « artificialisante ».



## SECONDE PARTIE

### LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « LOGEMENT ET VILLE »

#### I. LE PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte la **politique d'hébergement et d'accès au logement** des personnes sans abri ou mal logées. Il se compose de trois actions dont les crédits sont très inégaux.

L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » (1,1 % des crédits de paiement) finance des **actions diverses**, principalement de développement d'aires d'accueil des gens du voyage (allocation de logement temporaire « ALT 2 » versée à des gestionnaires locaux) et de prévention des expulsions locatives, ainsi qu'un dispositif de résorption des bidonvilles.

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » comprend 98,6 % des crédits de paiement. Elle porte les politiques de **veille sociale, d'hébergement d'urgence** et de **logement adapté**, qui feront l'objet de l'essentiel des développements *infra*.

L'**action 14** « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » (0,3 % des crédits de paiement) finance des **actions de pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI)**, ainsi qu'un **soutien aux fédérations locales des centres sociaux**.

Le programme ne connaît pas d'évolution significative de son périmètre dans le présent projet de loi de finances.

#### A. L'INEXORABLE CROISSANCE DU COÛT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

##### 1. La volonté du Gouvernement de mieux budgétiser la politique de l'hébergement a fait long feu

Les crédits demandés pour 2024 sur le programme 177 sont de **2 900,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 925,7 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 75,1 millions d'euros. Cette évolution est de 2,7 % en autorisations d'engagement et 2,6 % en crédits de paiement, soit très légèrement plus que l'inflation de 2,5 % anticipée pour 2024.

## Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros et en %)

		2023 LFI	2024 PLF	Évolution PLF 2024 / LFI 2023		
				montant	%	corrigé inflation
11 - Prévention de l'exclusion	AE	31,8	31,8	-	-	- 2,4 %
	CP	31,8	31,8	-	-	- 2,4 %
12 - Hébergement et logement adapté	AE	2 785,7	2 860,9	+ 75,2	+ 2,7 %	+ 0,2 %
	CP	2 810,4	2 885,6	+ 75,2	+ 2,7 %	+ 0,2 %
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	8,4	8,3	- 0,1	- 1,2 %	- 3,6 %
	CP	8,4	8,3	- 0,1	- 1,2 %	- 3,6 %
<b>Total programme 177</b>	AE	<b>2 825,8</b>	<b>2 900,9</b>	<b>+ 75,1</b>	<b>+ 2,7 %</b>	<b>+ 0,2 %</b>
	CP	<b>2 850,6</b>	<b>2 925,7</b>	<b>+ 75,1</b>	<b>+ 2,6 %</b>	<b>+ 0,1 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Il convient toutefois de noter que, sur ce programme, **les crédits prévus dans le projet de loi de finances sont rarement exécutés au même niveau.**

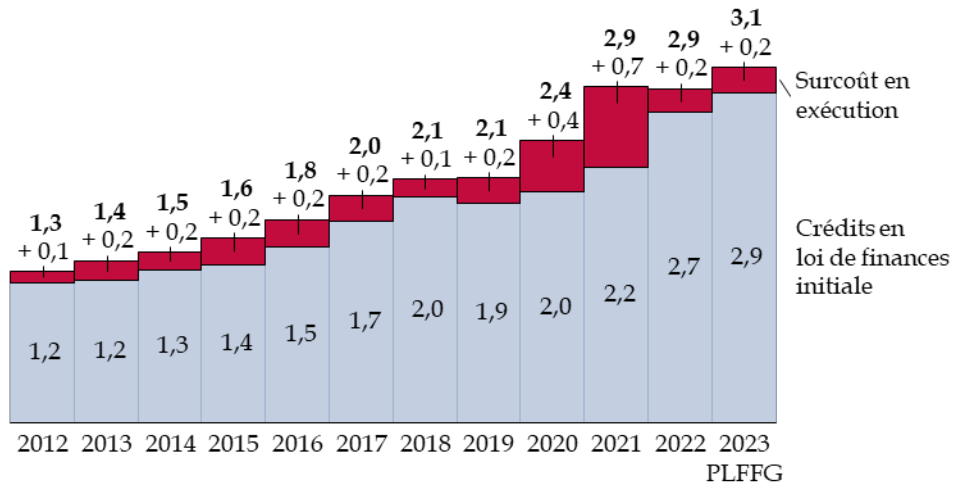
Le **projet de loi de finances de fin de gestion**, adopté le 8 novembre 2023 par l'Assemblée nationale, prévoit ainsi une **ouverture de crédits de 218,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui portera les crédits du programme à plus de **3 milliards d'euros en 2023.**

Cette ouverture est justifiée par plusieurs raisons : la mise en œuvre d'une politique de desserrement de l'Île-de-France, c'est-à-dire le transfert de personnes sans abri vers d'autres régions, les dispositifs d'accompagnement vers le logement des déplacés ukrainiens, le maintien du parc d'hébergement à hauteur de 203 000 places, l'ajustement des coûts des places pour prendre en compte l'inflation et les créations de places pour les femmes victimes de violence.

**Le programme 177 connaît ainsi des sur-exécutions systématiques**, d'un montant souvent proche de 200 millions d'euros chaque année.

## Prévision et exécution des crédits du programme 177

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de finances initiales et des lois de règlement

### 2. La hausse des crédits se poursuit en 2024

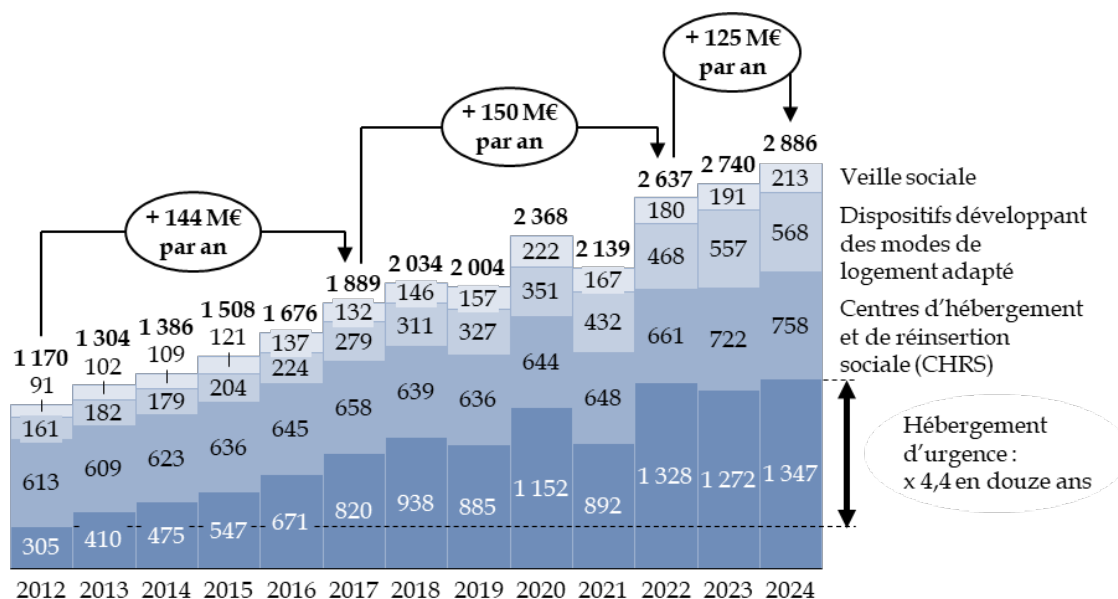
En 2024, les crédits de l'action 12 « Hébergement et logement adapté », qui finance les principaux dispositifs du programme 177, sont de 2 885,6 millions d'euros, contre 2 740,3 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2023, soit une hausse de 5,3 % en euros courants et + 2,7 % en euros constants.

Sur le moyen terme, l'augmentation est considérable, avec une hausse de 120 à 150 millions d'euros chaque année.

Si les crédits des **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** sont relativement maîtrisés, ceux consacrés aux **structures d'hébergement d'urgence hors CHRS** ont été **multipliés par 4,4 en euros courants** depuis 2012 (3,8 en euros constants).

## Crédits de l'hébergement d'urgence et du logement adapté

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performance

En 2024, les crédits poursuivent leur progression sur chacun des quatre segments de l'action 12.

Les crédits consacrés à la **veille sociale** sont de 212,5 millions d'euros, en augmentation de 22 millions d'euros, afin de créer sur deux ans 500 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, principalement dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui coordonnent les structures d'accueil et d'hébergement et ne parviennent pas à répondre à la demande (voir *infra*).

Les crédits des dispositifs de **logement adapté** augmentent de manière plus modérée (568 millions d'euros, soit + 11 millions d'euros) dans le cadre du second plan Logement d'abord 2023-2027, qui pose comme objectif de créer 30 000 nouvelles places en intermédiation locative dans le parc locatif privé, 10 000 nouvelles places en pensions de famille et résidences accueil et de relancer la production de résidences sociale.



## **B. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE N'ATTEINT POURTANT TOUJOURS PAS SES OBJECTIFS**

### **1. La croissance du parc est le marqueur d'une capacité du Gouvernement à résorber la pauvreté**

Si le Gouvernement se prévaut de la baisse du taux de chômage ces dernières années, baisse qui semble d'ailleurs marquer le pas, cette statistique ne peut masquer la **progression de la grande pauvreté** qui se constate mieux que partout ailleurs dans la mise en œuvre de l'hébergement d'urgence.

En application du principe d'accueil inconditionnel<sup>1</sup>, le parc d'hébergement d'urgence a l'obligation d'accueillir toutes les personnes qui en ont besoin, sans demander de justificatif ni de papiers. C'est donc le **point de convergence de nombreuses situations difficiles**, des personnes qui font face à des accidents de la vie aux femmes victimes de violences (qui font de plus en plus l'objet d'une prise en charge spécifique) et aux personnes à droits incomplets ou aux réfugiés qui ne trouvent pas de place le système d'accueil et d'hébergement spécifique du ministère de l'intérieur.

Le parc d'hébergement est ainsi **l'un des signes les plus sûrs de la détresse sociale**, qui a franchi avec la crise sanitaire un palier dont elle n'est pour l'instant pas redescendue. C'est ce que vient de confirmer l'INSEE qui montre que la France est sortie de l'épisode de la Covid avec un taux de pauvreté (14,5 %) supérieur à celui qu'elle avait quand elle y est entrée (14,3 %), tandis que le niveau de vie des ménages aisés, lui, augmentait<sup>2</sup>.

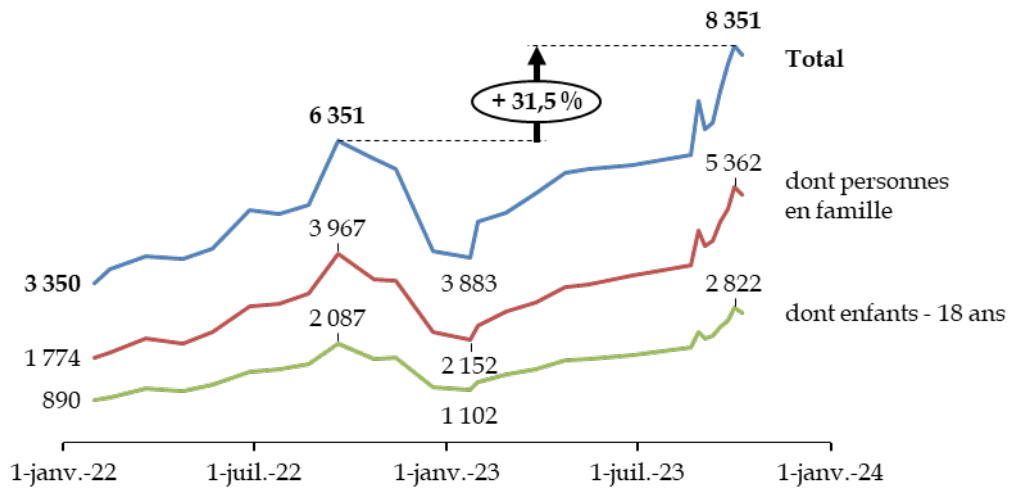
Ces chiffres se traduisent sur le terrain dans **les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO)** qui, dans certains territoires, **sont débordés et ne peuvent remplir leur mission correctement**. La fondation Abbé-Pierre a alerté le rapporteur spécial sur la progression inquiétante du nombre des demandes d'hébergement d'urgence non pourvues, le pic de l'année 2022 ayant déjà été dépassé de plus de 30 %. Ces demandes non pourvues concernent aussi bien les personnes en familles que les enfants, y compris en bas âge.

---

<sup>1</sup> [Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.](#)

<sup>2</sup> [En 2021, les inégalités et la pauvreté augmentent](#), INSEE Première n° 1973, 14 novembre 2023.

**Évolution du nombre des demandes non pourvues depuis début 2022**  
(en nombre de demandes)



Source : commission des finances, à partir de données transmises par la fondation Abbé-Pierre

Dans ces conditions, **le maintien du parc d'hébergement à un niveau haut est à la fois une nécessité à court terme et le symptôme d'une incapacité à formuler une voie de sortie.**

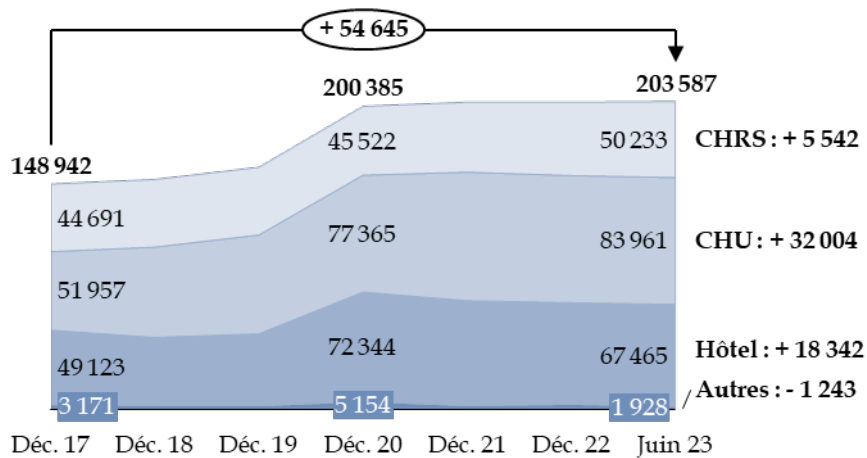
Le Gouvernement a ainsi décidé de maintenir, une année de plus, le parc d'hébergement à son niveau le plus élevé, soit 203 000 places.

**2. L'accroissement du parc d'hébergement se fait au détriment de sa capacité à servir d'étape vers l'accès à un logement plus durable**

Dans le même temps où le parc d'hébergement s'élargit, **sa qualité moyenne se dégrade.**

La croissance de plus de 50 000 places du parc d'hébergement en urgence depuis fin 2017 est due pour plus de la moitié à la progression du nombre de places dans les centres d'hébergement d'urgence (CHU), pour un tiers à la croissance du nombre de places en hôtel et pour un dixième seulement à la progression du nombre de places dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

**Évolution du parc d'hébergement d'urgence depuis fin 2017**  
(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Les places en CHRS sont pourtant celles qui bénéficient du meilleur accompagnement afin de permettre aux personnes hébergées de retrouver un chemin vers un logement adapté ou traditionnel.

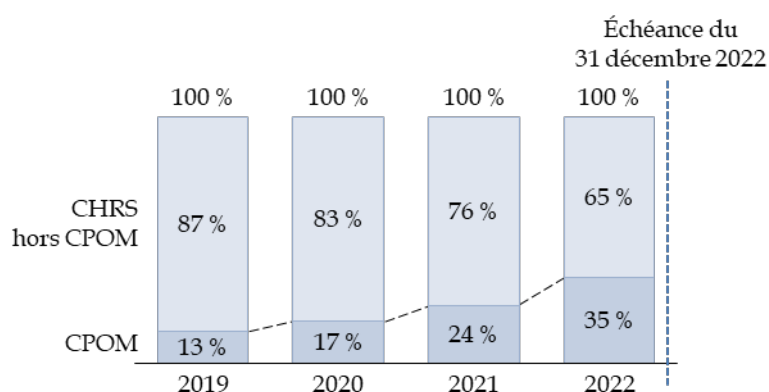
S'agissant de ces CHRS eux-mêmes, le calendrier de contractualisation prévu par l'article 145 de la loi ELAN<sup>1</sup> n'a pas été respecté.

Aux termes de cet article, chacun des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) devait avoir signé un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avant le 31 décembre 2022. Or à cette date, seulement 187 contrats avaient été conclus pour 538 CHRS, soit 35 % de l'objectif. L'administration invoque, comme causes de retard, la gestion de la crise sanitaire et le manque global de temps au regard des nombreuses sollicitations des dernières années liées à la crise ukrainienne ou la mise en œuvre du Ségur, qui n'auraient pas permis aux services déconcentrés de lancer pleinement leurs démarches locales de contractualisation.

<sup>1</sup> [Article 125](#) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

### Évolution du nombre de CHRS faisant l'objet d'un CPOM

(en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

**Cette très faible application de la loi ELAN doit pousser à une interrogation sur les relations entre l'État et les CHRS et sur les blocages à l'établissement d'une contractualisation.** Celle-ci devrait être au bénéfice aussi bien des établissements, qui y acquièrent une plus grande visibilité, que de l'intérêt général dont l'État est garant, les financements étant alloués de manière plus adaptée aux besoins des personnes hébergées.

La **question des migrants** se pose également.

Si les réfugiés et demandeurs d'asile ont vocation à être pris en charge par le dispositif national d'accueil (DNA), qui relève du ministère de l'intérieur, ce dispositif est saturé et **de nombreuses personnes se retournent vers les dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun** du programme 177.

En outre, le programme 177 a également été chargé de l'accueil des **migrants ukrainiens** en 2022, mission pour laquelle il a reçu une enveloppe de 100 millions d'euros ouverte par le décret d'avance du 7 avril 2022.

En 2023, au 30 juillet, près de 14 000 places en hébergement collectif étaient financées par le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », contre 23 000 places à la fin 2022. En outre, 11 000 bénéficiaires de la protection temporaire étaient hébergées fin 2022 chez des particuliers à titre gratuit. Enfin, près de 9 900 logements étaient occupés au 31 juillet 2023 par près de 29 000 déplacés ukrainiens.

La stratégie choisie est **d'orienter ces personnes vers des villes moyennes** afin de limiter la concurrence entre les publics et la DIHAL indique que 80 % des logements, à la mi-octobre 2022, étaient situés dans des villes de moins de 100 000 habitants.

Enfin, le dispositif d'hébergement accueille aussi, pour les mêmes raisons, des personnes à « droits incomplets », malgré la circulaire « Valls » de 2012 qui visait à faciliter le traitement des dossiers<sup>1</sup>. Ces personnes peuvent y rester bloquées pendant de longues périodes, car elles ne peuvent pas avoir accès à des logements sociaux traditionnels tant que leur situation n'est pas régularisée. **La proportion importante des personnes en situation irrégulière dans le parc d'hébergement est l'une des raisons qui limite la fluidité de ce parc.**

## II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend à titre principal les crédits destinés au financement des **aides personnelles au logement** (APL).

### A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS AUX AIDES AU LOGEMENT PROGRESSENT LÉGÈREMENT EN EUROS CONSTANTS

Les crédits demandés pour 2024 sont de **13,9 milliards d'euros**, en hausse de 530,1 millions d'euros, soit + 4,0 % et + 1,4 % en corrigeant de l'inflation anticipée (+ 2,5 %) pour 2024.

#### Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2023	PLF 2024	PLF 2024 / LFI 2023		
				montant	en %	corrige inflation
01 - Aides personnelles	AE	13 362,0	13 892,0	+ 530,0	+ 4,0 %	+ 1,4 %
	CP	13 362,0	13 892,0	+ 530,0	+ 4,0 %	+ 1,4 %
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	9,3	9,4	+ 0,1	+ 1,1 %	- 1,4 %
	CP	9,3	9,4	+ 0,1	+ 1,1 %	- 1,4 %
<b>Total programme 109</b>	AE	13 371,3	13 901,4	+ 530,1	+ 4,0 %	+ 1,4 %
	CP	13 371,3	13 901,4	+ 530,1	+ 4,0 %	+ 1,4 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Les crédits n'ont pas fait l'objet de modification en cours d'année 2023.** Le projet de loi de fin de gestion prévoit l'annulation de 70,2 millions d'euros, correspondant à une partie des crédits mis en réserve.

<sup>1</sup> [Circulaire relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 28 novembre 2012.](#)

L'**action 01** « Aides personnelles », qui porte 99,9 % des crédits du programme, assure le versement de la subvention d'équilibre de l'État au Fonds national d'aide au logement (FNAL), présentée *infra*.

L'**action 02** « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » apporte un soutien financier à l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et au réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL). En 2022, les ADIL ont délivré 890 500 consultations juridiques, fiscales et financières et 81 500 conseils en matière de rénovation énergétique.

Le programme 109 ne comprend pas de fonds de concours, et **une seule dépense fiscale** lui est rattachée, à savoir l'exonération d'impôt sur le revenu dont font l'objet les aides personnelles au logement, pour un coût estimé à 76 millions d'euros. Malgré son coût limité, résultant du faible taux d'imposition de ses bénéficiaires qui ont par définition des revenus modestes, il s'agit de la quatrième dépense fiscale du budget par le nombre de bénéficiaires, avec 5,8 millions de ménages<sup>1</sup>.

Le programme ne connaît pas de modification de son périmètre dans le présent projet de loi de finances.

#### **B. LES AIDES AU LOGEMENT CONSTITUENT UN ÉLÉMENT IMPORTANT POUR SOLVABILISER LES MÉNAGES**

**Près de six millions de ménages bénéficient d'une aide au logement**, qui contribue à réduire leurs dépenses de logement, pour un montant de 15,4 milliards d'euros en 2022.

**Ces aides sont versées par les caisses d'allocation familiale (CAF) et par la mutualité sociale agricole (MSA)**. Les crédits du programme 109 contribuent à compenser à ces organismes le versement des aides, par l'intermédiaire du Fonds national d'aide au logement.

---

<sup>1</sup> Les trois premières sont l'abattement de 10 % sur le montant des pensions, y compris les pensions alimentaires, et des retraites (14,8 millions de ménages), l'exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (12 millions de ménages) et l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste (6,8 millions de ménages).

### Les aides personnelles au logement

Les aides personnelles correspondent à trois aides régies par les articles L. 811-1 à L. 863-5 du code de la construction et de l'habitation, qui se distinguent par leurs publics, mais dont les modalités de calcul sont identiques.

L'**aide personnalisée au logement (APL)**, créée en 1977, est versée aux occupants de logements conventionnés. L'**allocation de logement familiale (ALF)**, créée en 1948, bénéficie à des occupants qui n'entrent pas dans le champ de l'APL en fonction de leur situation de famille, et l'**allocation de logement sociale (ALS)**, créée en 1971, à des personnes qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF.

Ces aides sont soumises à des conditions de ressources. Elles sont versées au bailleur, sur demande de celui-ci. Depuis 2016, elles sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et leurs fondements juridiques ont été regroupés en 2019 dans le code de la construction et de l'habitation.

Source : commission des finances

Les aides se répartissent à parts à peu près égales entre le parc conventionné (APL) et le parc non conventionné (ALF et ALS).

### Répartition des aides personnelles au logement

(en nombre de ménages et en pourcentage)

	APL	ALS	ALF	
En nombre de ménages	2 705 000 (46,6 %)	2 174 000 (37,5 %)	922 000 (15,9 %)	5 801 000 ménages
En montant de prestations versées	6,8 Md€ (44,4 %)	5,2 Md€ (33,7 %)	3,4 Md€ (21,9 %)	15,4 milliards d'euros

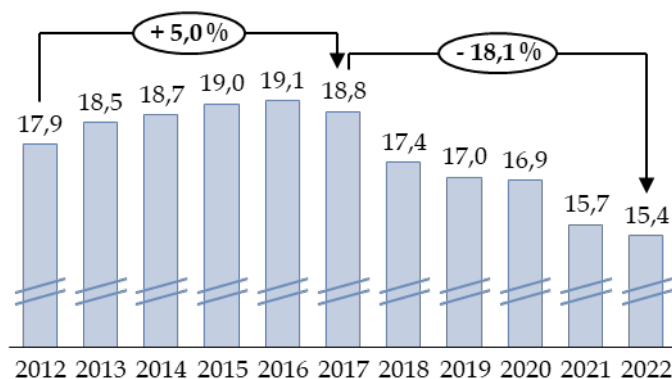
Données pour l'année 2022.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

**Le coût des aides personnelles au logement pour l'État est en nette diminution depuis 2017** par l'effet d'une série de mesures de régulation budgétaire : réduction de l'aide de 5 euros en 2017, instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS, qui s'accompagne d'une diminution du montant de l'aide personnalisée au logement) en 2018, mise en œuvre du calcul des aides en fonction de revenus de l'année en 2021...

### Évolution du montant des prestations versées depuis 2012 en euros constants

(en milliards d'euros de 2022)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

La diminution du coût des APL entre 2017 et 2022 a ainsi été de 2,4 milliards d'euros en euros courants et 3,4 milliards d'euros en euros constants.

Les aides personnelles au logement ont pourtant un **fort effet redistributif** : 88,2 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 % inférieurs à deux fois le SMIC<sup>1</sup>.

Leur objectif est en effet de **réduire le taux d'effort net des ménages**, c'est-à-dire la part de leur revenu qui est effectivement consacrée à la dépense de logement (loyer, charges forfaitaires, mensualité d'emprunt...). L'effet des aides est important pour des ménages modestes. Le taux d'effort est typiquement divisé par deux dans le parc non conventionné : à titre d'exemple, un couple avec trois enfants gagnant 16 300 euros en zone III a un taux d'effort de 32,1 % sans aide et de 15,5 % avec les aides.

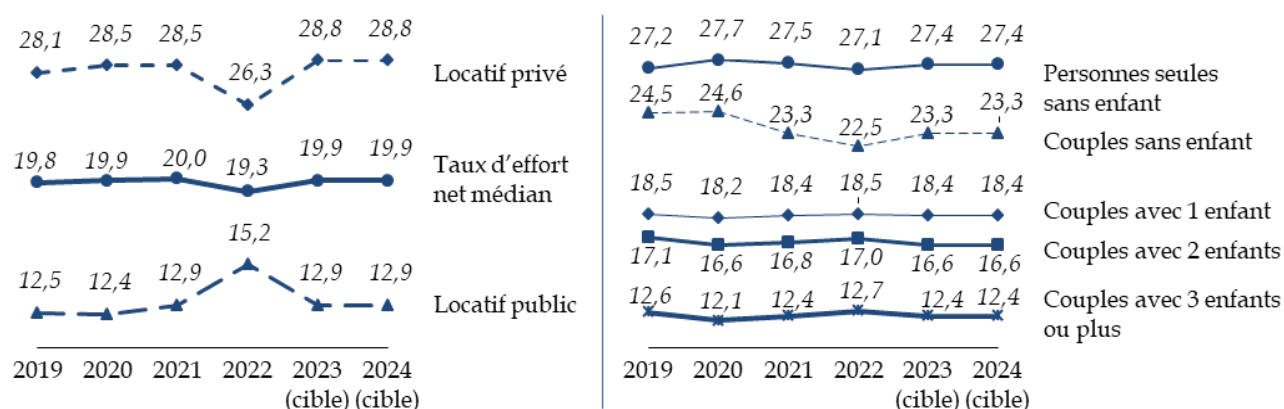
<sup>1</sup> Échantillon au 30/06/2022 des allocataires CNAF, hors étudiant (projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires »).



Le programme 109 comprend d'ailleurs un seul indicateur, qui correspond à l'évolution de ce **taux d'effort net médian** pour les ménages bénéficiant des APL. Sa valeur est beaucoup moins élevée dans le parc locatif public (12,9 %) que dans le parc privé (28,8 %).

### Évolution du taux d'effort des ménages éligibles aux APL selon le type de logement et de ménage

(en % du revenu hors aides au logement)



Taux d'effort : part du revenu des allocataires effectivement consacrée à la dépense de logement. Numérateur : somme du loyer et des charges forfaitaires ou de la mensualité d'emprunt minorées de l'aide au logement. Dénominateur : revenu hors aides au logement.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

### C. LE MODÈLE DU FINANCEMENT DES AIDES AU LOGEMENT DEVRA ÊTRE REVU AVANT LA PROCHAINE LOI DE FINANCES

Le **financement** du **Fonds national d'aide au logement** (FNAL), chargé de compenser aux administrations de sécurité sociale le versement des aides au logement à leurs bénéficiaires, a **trois sources** :

- le produit des cotisations employeurs<sup>1</sup>, au taux de 0,5 % ou 0,1 % sur les revenus d'activité selon que les entreprises emploient plus ou moins de 50 employés, pour un montant estimé à 3,0 milliards d'euros en 2023 ;
- une fraction, plafonnée à 66,2 millions d'euros, du produit de la taxe sur les bureaux (TSB) et autres locaux professionnels en Île-de-France<sup>2</sup> ;
- une dotation d'équilibre de l'État, constituée par l'action 01 « Aides personnelles » du programme 109, dotée en 2024 de 13,9 milliards d'euros.

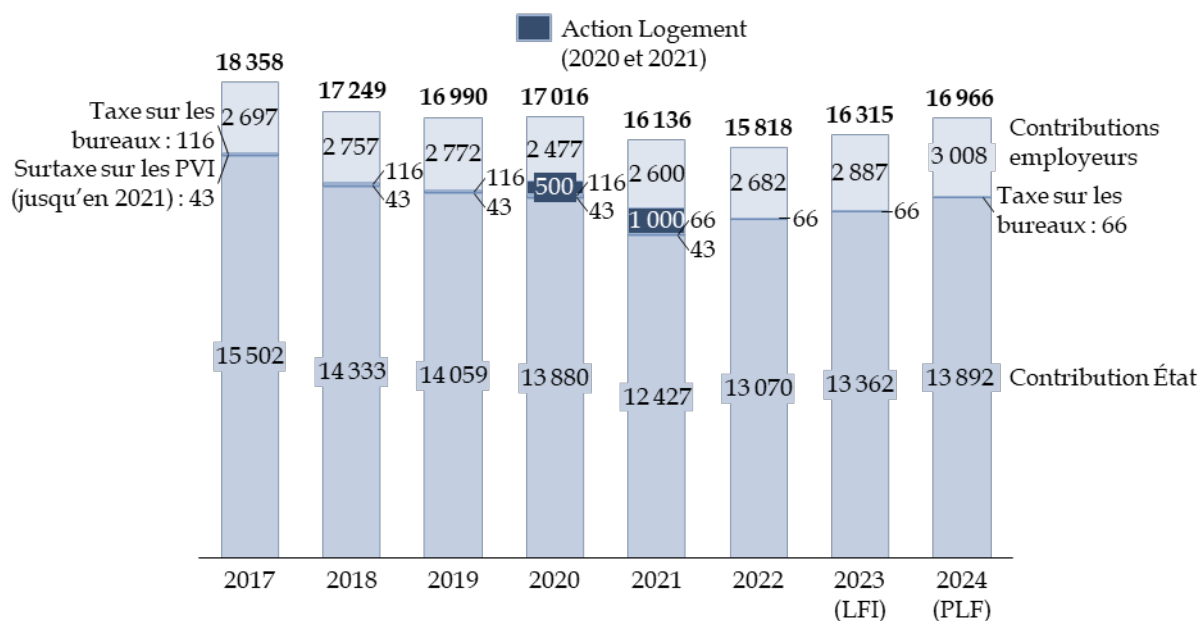
<sup>1</sup> [Articles L. 813-4 et suivants](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Article 28 du présent projet de loi de finances.

Dans les années passées, il a eu recours à d'autres ressources, telles qu'une affectation de la taxe sur les plus-values immobilières importantes, à laquelle la loi de finances initiale pour 2022 a mis fin, ainsi que, en 2020 et 2021, des ponctions sur la trésorerie de la société Action Logement Services.

### Financement du fonds national des aides au logement depuis 2017

(en millions d'euros)



PVI : plus-values immobilières.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Or le **modèle de financement du FNAL devra à nouveau être réformé dans un proche avenir** : la loi organique relative aux lois de finances prévoit en effet<sup>1</sup> que, à compter de 2025, une imposition de toute nature ne pourra plus être affectée à un fonds dépourvu de la personnalité morale, ce qui remettrait en cause les affectations de taxes au FNAL.

Alors que l'article 28 du présent projet de loi de finances régularise la situation de plusieurs taxes affectées à des fonds sans personnalité juridique, il ne prévoit rien de tel pour le FNAL.

La Cour des comptes recommande de supprimer les fonds sans personnalité juridique, dont le FNAL est l'un des exemples les plus importants, au motif qu'ils pourraient être gérés sur le budget de l'État et réduisent la lisibilité du budget. Quelle que soit la solution retenue, le rapporteur spécial appelle à la **définition d'un modèle de financement**

<sup>1</sup> Article 2 de la [loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001](#) relative aux lois de finances, version en vigueur à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2025 en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

**durable**, sur le plan juridique et financier, **des aides au logement** alors qu'Action Logement, dont les marges sont désormais particulièrement limitées, ne pourra plus être appelé au secours.

### III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »

Le **programme 135** porte des crédits consacrés à des **actions diverses liées à la construction et l'habitat**. Si ces crédits sont en très forte hausse, les politiques concernées passent également par les dépenses fiscales, les fonds de concours et l'action d'opérateurs bénéficiant du produit de taxes affectées.

#### A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT QUASIMENT MULTIPLIÉS PAR DEUX EN 2024

Les crédits budgétaires relevant du programme 135 sont de **1 512,9 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit une hausse de 709,8 millions d'euros (+ 88,4 %), et de **1 538,7 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une hausse de 757,9 millions d'euros (+ 97,1 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

#### Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2023	PLF 2024	PLF 2024 / LFI 2023			FDC et ADP
				en valeur	en %	corrigé inflation	
01 - Construction locative et amélioration du parc	AE	43,0	15,0	- 28,0	- 65,1 %	- 66,0 %	541,7
	CP	18,0	34,8	+ 16,8	+ 93,4 %	+ 88,7 %	284,1
02 - Soutien à l'accession à la propriété	AE	4,1	4,2	+ 0,1	+ 2,4 %	- 0,1 %	
	CP	4,1	4,2	+ 0,1	+ 2,4 %	- 0,1 %	
03 - Lutte contre l'habitat indigne	AE	15,5	15,5	-	-	- 2,4 %	
	CP	15,5	15,5	-	-	- 2,4 %	
04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	455,3	1 179,5	+ 724,2	+ 159,1 %	+ 152,7 %	
	CP	455,3	1 179,5	+ 724,2	+ 159,1 %	+ 152,7 %	
05 - Innovation, territorialisation et services numériques	AE	35,3	39,0	+ 3,7	+ 10,5 %	+ 7,8 %	
	CP	33,0	39,0	+ 6,0	+ 18,2 %	+ 15,3 %	
07 - Urbanisme et aménagement	AE	249,9	259,7	+ 9,8	+ 3,9 %	+ 1,4 %	
	CP	254,9	265,7	+ 10,8	+ 4,2 %	+ 1,7 %	
Total programme 135	AE	803,1	1 512,9	+ 709,8	+ 88,4 %	+ 83,8 %	541,7
	CP	780,8	1 538,7	+ 757,9	+ 97,1 %	+ 92,3 %	284,1

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme ne connaît qu'une modification de périmètre mineure dans le présent projet de loi de finances, à hauteur de 2 millions d'euros sur l'action 05<sup>1</sup>.

S'agissant de l'année 2023, le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, annule 20,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,8 millions d'euros en crédits de paiement, correspondant à une partie des crédits mis en réserve.

Au titre de 2024, le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale a augmenté les crédits du programme 135 de 405 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45 millions d'euros en crédits de paiement.

D'une part, **400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement** ont été ouverts afin de financer un **fonds de rénovation énergétique des logements sociaux**, correspondant à une annulation équivalente sur les crédits de la prime de transition énergétique MaPrimeRénov' imputés sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

D'autre part, **5 millions d'euros** ont été ouverts, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin **d'accompagner les propriétaires modestes** faisant face à une invasion de **punaises de lit**.

Les modalités de mise en œuvre de ces deux mesures ne sont pas encore connues.

### **1. Le programme 135 recouvre un grand nombre d'actions...**

Les actions 04 et 07 rassemblent à elles deux plus de 90 % des crédits de paiement du programme.

L'**action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »** finance principalement, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

- l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la **rénovation thermique des logements privés** (voir *infra*) ;

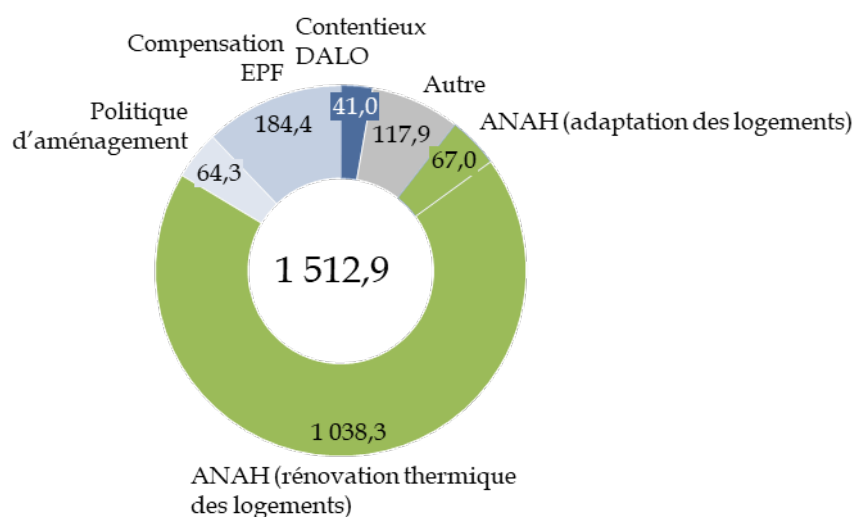
- le **contentieux de l'habitat** (mise en œuvre du droit au logement opposable ou DALO, recours de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat) à hauteur de 41 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Ces crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sont transférés au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » afin de financer l'installation de la géothermie à l'hôtel de Roquelauré, où se situent en particulier les bureaux du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de son cabinet.

L'action 07 « **Urbanisme et aménagement** » finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement, notamment dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN) et de manière plus générale de la politique d'aménagement de l'État (58,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 64,3 millions d'euros en crédits de paiement). Depuis 2021, toutefois, ses crédits sont constitués pour une très grande part, soit 184,4 millions d'euros en 2024, par la **compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale pour les établissements publics fonciers** et autres organismes locaux assimilés.

**Principaux postes du programme 135 en crédits de paiement**  
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

Les autres actions portent sur des politiques auxquelles l'État ne contribue que de manière marginale par des crédits budgétaires :

- l'action 01 « **Construction locative et amélioration du parc** » porte en loi de finances initiale des crédits réduits de 42,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 18,0 millions d'euros en crédits de paiement, destinés notamment à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyages, mais doit surtout recevoir en exécution et répartir entre les régions des **fonds de concours** reversés au **Fonds national des aides à la pierre (FNAP)** ;

- l'action 02 « **Soutien à l'accession à la propriété** » comprend des **commissions de gestion** versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFFAS), car cette politique passe par des dispositifs fiscaux et des crédits extra-budgétaires ;

- l'**action 03 « Lutte contre l'habitat indigne »** retrace certaines dépenses prises en charge directement par l'État, cette politique étant mise en œuvre à titre principal, au niveau national, par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Enfin, l'**action 05 « Innovation, territorialisation et services numériques »**, précédemment intitulée « Soutien », regroupe des crédits d'étude, de médiation, de communication, ainsi que des crédits liés aux applications informatiques et à la formation des personnels.

Par ailleurs, **deux actions** servent de support à la gestion de certains crédits de la mission « Plan de relance » délégués en gestion au programme 135 : les actions **09 « Crédits Relance Cohésion »** et **10 « Crédits Relance Écologie »**. Dépourvues de crédits en loi de finances initiale, elles ont vocation à être alimentées en cours d'exercice par des transferts de crédits de la mission « Plan de relance ».

## **2. ... qui ne reflètent que très partiellement l'action de l'État pour les politiques conduites par le programme 135**

Bien que le programme 135 ait pour objectif la construction et la rénovation de logements, il ne porte que 20,4 millions d'euros de crédits d'investissement (titre 5), correspondant à certains dispositifs de l'action de soutien 05 et non à des projets de construction ou d'aménagement.

L'action de l'État passe en réalité principalement par des voies indirectes :

- par des **dépenses fiscales**, d'un montant de 10,5 milliards d'euros en 2024 ;

- par des **dépenses d'intervention** (1,4 milliard d'euros en projet de loi de finances pour 2024, contre 682,5 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2023) à destination des opérateurs, principalement l'ANAH et les établissements publics fonciers ;

- par l'**affectation de taxes à ces mêmes opérateurs**, en particulier l'ANAH (700 millions d'euros) ;

- par les **fonds de concours** apportés notamment par les bailleurs sociaux, qui reviennent au secteur du logement social par l'intermédiaire des aides à la pierre, pour un montant prévu en 2023 de 365,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 284,1 millions d'euros en crédits de paiement.

**B. LE LOGEMENT TRAVERSE UNE CRISE MAJEURE DANS TOUTES SES DIMENSIONS, FACE À LAQUELLE LE GOUVERNEMENT RESTE EN RETRAIT**

Si des crédits sont ouverts pour la rénovation des logements, l'intensité de la crise actuelle du logement, qui concerne autant l'accès au logement pour la population que la production de logements, exige des réponses plus fortes que les mesures présentes dans le projet de loi de finances.

**1. Des crédits considérables sont affichés sur la rénovation des logements, quitte à réviser plus tard des objectifs inatteignables**

Le fait majeur du budget 2024 pour le programme 135 est **l'augmentation très importante de la subvention à l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) pour la rénovation thermique des logements privés**, qui, de 170 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2022 et 368,9 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2023, passerait en 2024 à **1 038,3 millions d'euros**.

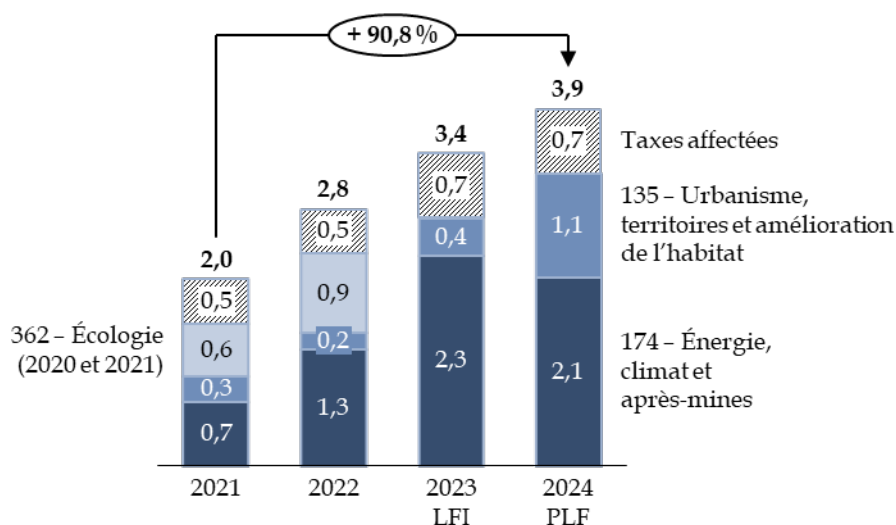
L'Anah bénéficie aussi, sur le présent programme, d'un financement de 67 millions d'euros au titre de l'adaptation des logements au vieillissement, contre 35 millions d'euros, dans le cadre de la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2024 d'un nouveau système d'aide intitulé MaPrimeAdapt' regroupant les aides actuelles de l'Anah (Habiter Facile) et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Habitat cadre de vie). L'objectif est en 2024 d'adapter 45 000 logements.

Enfin l'Anah reçoit une subvention supplémentaire de 19,4 millions d'euros afin de couvrir ses besoins en fonctionnement et en investissement.

C'est d'une manière générale l'ensemble des sources de financement de l'Anah par l'État qui ont crû de manière considérable. Il faut en effet ajouter à la subvention du programme 135, désormais centrée sur les aides à la rénovation globale (pilier « performance » du dispositif MaPrimeRénov'), celle du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour les aides au changement d'équipements de chauffage ou d'eau froide (pilier « efficacité ») à hauteur de 2 074,6 millions d'euros, ainsi que l'affectation, à hauteur de 700 millions d'euros, d'une fraction du produit des ventes de quotas carbone.

### Financement de l'ANAH par l'État

(en milliards d'euros)

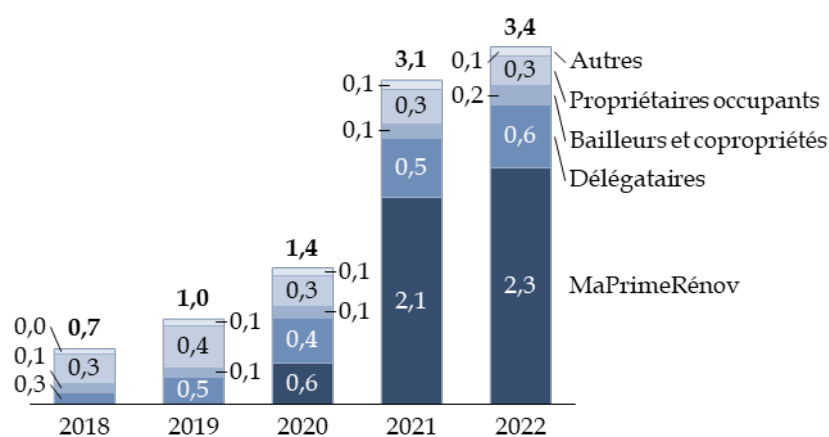


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

L'Agence a en effet connu une croissance très considérable de ses activités qui porte, pour la plus grande partie, sur la prime de rénovation énergétique (MaPrimeRénov').

### Engagements de l'ANAH depuis 2018

(en milliards d'euros)



Délégués (des aides à la pierre) : regroupement des aides aux propriétaires bailleurs et occupants, ainsi qu'à l'ingénierie, dans les collectivités qui ont choisi d'assurer la gestion complète des dossiers.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire



**Cet accent mis sur la rénovation énergétique des logements, notamment privés, est bien sûr indispensable.**

Les bâtiments sont responsables de près de 30 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie<sup>1</sup>. Les activités résidentielles sont aussi à l'origine de 44 % des émissions de particules fines (PM2.5) en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Or **l'effort de rénovation du parc de logements est encore largement devant nous**. Sur les 30 millions de résidences principales, seules 1,5 million environ, soit 5 % du parc, seraient peu énergivores (étiquettes A et B du diagnostic de performance énergétique)<sup>2</sup>. Environ 5,2 millions de logements, soit 17 % du parc, seraient des « passoires énergétiques » (étiquettes F et G du DPE) et seront donc concernés par l'interdiction de location des passoires énergétiques dès 2025 (classe G) et 2028 (classe F).

Le rapporteur spécial souligne toutefois qu'**il ne suffit pas d'ouvrir des crédits d'un tel montant, encore faut-il être en mesure de les utiliser** dans le sens d'une réelle amélioration de l'efficacité énergétique du parc de logements.

Or le dispositif MaPrimeRénov' peine à atteindre ses objectifs. En 2023, 550 000 rénovations environ sont prévues, soit 76 % de l'objectif seulement. En outre, au titre de 2024, le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale a retenu une annulation de crédits de 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » à ce titre.

D'une manière générale, le rapporteur spécial rappelle que **le problème de la rénovation énergétique n'est pas seulement, voire pas principalement celui de son financement, mais qu'il réside aussi du côté de l'offre**. Compte tenu du manque d'entreprises capables de réaliser des rénovations globales dans le secteur privé, il est nécessaire de développer un véritable écosystème de la rénovation globale des logements.

---

<sup>1</sup> En tenant compte des émissions indirectes attribuables à la production d'électricité. OCDE, [Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement](#), 2021.

<sup>2</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [Tableau de suivi de la rénovation énergétique dans le secteur résidentiel](#), 1<sup>er</sup> août 2023.

**L'accompagnement des ménages est également essentiel**, car une opération de rénovation globale entraîne des travaux lourds et longs, ainsi que des compétences de maître d'ouvrage que n'ont pas les non-professionnels. La difficulté est plus grande encore dans les copropriétés, la réalisation des travaux requérant le vote en assemblée générale.

## **2. S'agissant de l'accroissement nécessaire du parc de logements, le Gouvernement n'agit pas face à une triple crise historique du logement**

La crise du logement concerne aussi bien la population à la recherche d'un habitat que la production de logements, qu'il s'agisse du parc privé ou du parc social.

### *a) Une crise de la demande : la désolvabilisation massive des acheteurs face à des prix toujours élevés*

Les conditions de crédit pour les acheteurs se dégradent à une vitesse exceptionnelle. Le taux d'intérêt annuel moyen des prêts à l'habitat aux particuliers est remonté de 1,1 en décembre 2021 à 3,38 % en septembre 2023, annulant huit ans de diminution graduelle et dépassant la moyenne des 20 dernières années<sup>1</sup>.

Or, si la baisse des taux avait permis d'atténuer les effets d'une hausse des prix qui a vu le prix des logements anciens se multiplier par 2,4 depuis 20 ans<sup>2</sup>, la hausse actuelle des taux ne s'accompagne pas d'une diminution notable des prix de l'immobilier.

---

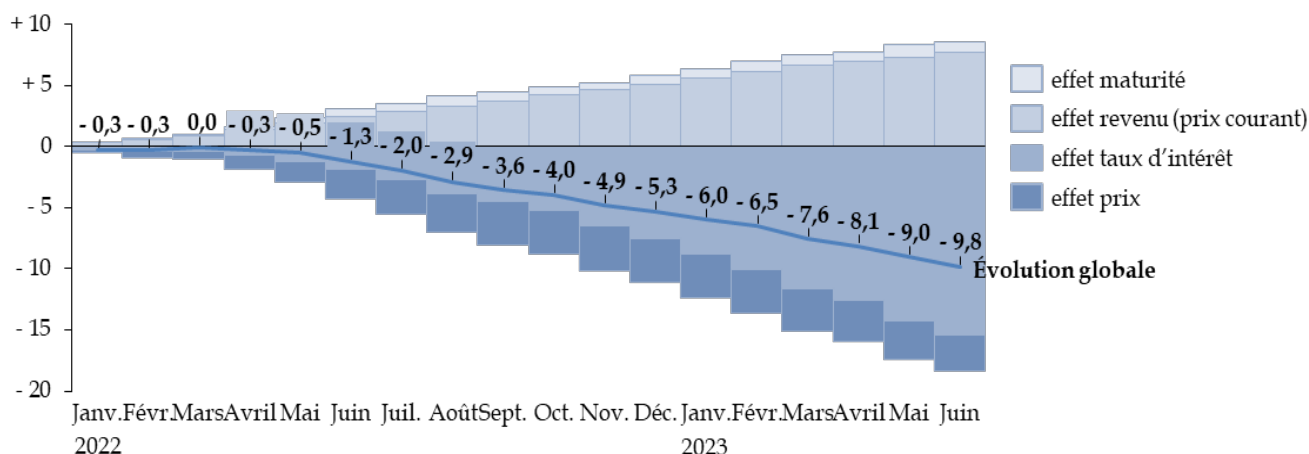
<sup>1</sup> Banque de France, *Panorama des prêts à l'habitat des ménages*, 2 novembre 2023.

<sup>2</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [Chiffres clés du logement en 2022](#), publié le 19 juillet 2022. Les taux étaient de 4,9 % en 2003.

Dans ces conditions, le pouvoir d'achat immobilier des ménages est fortement affecté. **Un ménage peut acheter près de 10 m<sup>2</sup> de moins aujourd'hui qu'au début de 2022.**

### Évolution du pouvoir d'achat immobilier des ménages en France depuis fin 2021

(en mètres carrés)



Source : commission des finances, d'après les données de la Banque de France

Or la situation difficile de la production de logements ne permet pas d'apporter une réponse immédiate aux besoins de logements.

*b) Une crise de l'offre : le secteur de la construction risque d'être à l'arrêt pour plusieurs années*

Au facteur peut-être conjoncturel de la hausse des taux s'ajoutent, du côté de l'offre, des facteurs nombreux et structurels.

L'inadaptation entre le parc de logements et les besoins est patente. La France comptait 8,3 % de logements vacants en 2022, contre 7,9 % en 1982. Le taux de résidences principales (81,9 % en 2022) a diminué par rapport à 1982 (82,6 %) ; s'il était resté au même niveau, c'est pas moins de 284 000 ménages supplémentaires qui pourraient être logés compte tenu de l'accroissement général du parc de logements pendant la période<sup>1</sup>.

Or l'activité du secteur qui pourrait corriger ces biais connaît actuellement une panne historique.

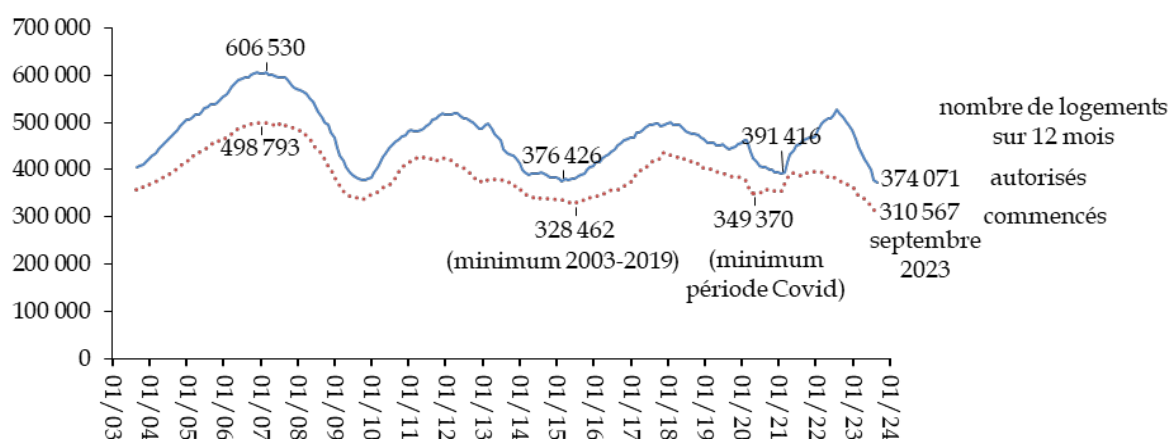
Les derniers chiffres sont les plus mauvais depuis 20 ans au moins : que ce soit en autorisations de logements ou en démarrage de chantiers, les points bas des cycles précédents, y compris celui de la crise

<sup>1</sup> Calculs commission des finances, à partir de la répartition du parc de logements donnée dans : [37,6 millions de logements en France au 1<sup>er</sup> janvier 2022](#), Insee Focus n° 279, 9 novembre 2022.

sanitaire, ont d'ores et déjà été dépassés sans qu'un infléchissement de la courbe soit en vue.

### Autorisations de logements sur les douze derniers mois

(en nombre de logements autorisés)



Source : commission des finances, à partir des séries longues Sitadel jusqu'à fin septembre 2023. Nombres de logements autorisés et commencés sur les douze derniers mois.

Deux éléments limitent les effets de cette crise sur le secteur, mais de manière temporaire.

En premier lieu, les grands acteurs institutionnels, Action Logement et CDC Habitat, ont été appelés à racheter 47 000 logements, notamment pour le logement intermédiaire. La Première ministre a annoncé le 16 novembre la mise en œuvre d'un second plan de ce type, dont les contours ne seront définis que l'an prochain<sup>1</sup>. Comme l'ont indiqué les professionnels du secteur au rapporteur spécial, ces rachats ne peuvent constituer qu'une bouée de sauvetage, d'autant que les promoteurs doivent souvent accorder des remises sur les prix de vente.

En second lieu, les difficultés du secteur de la promotion ne sont diffusés que progressivement au secteur de la construction, du fait de la croissance de l'activité de rénovation.

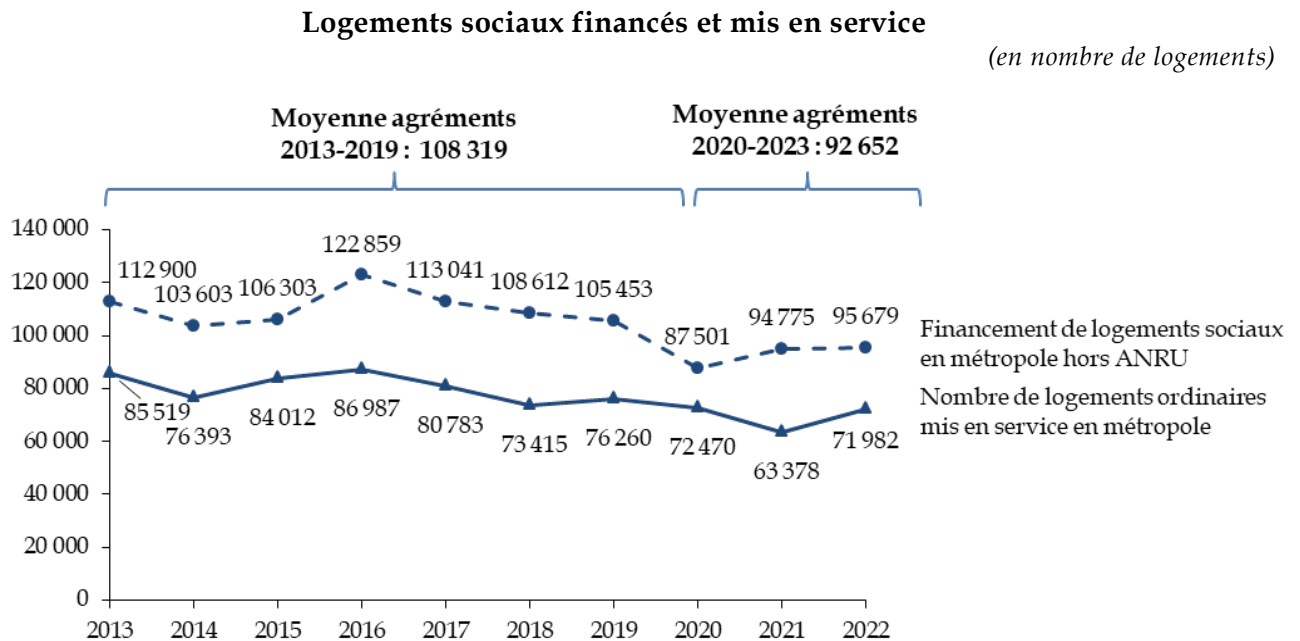
Ces moteurs n'ont qu'une portée limitée, d'autant que le secteur ne peut plus se reposer sur les commandes de logement social.

#### c) Une crise du logement social, qui ne joue plus de rôle contra-cyclique

Le logement social était naguère vu comme porteur d'une action contra-cyclique, permettant d'apporter une activité au secteur de l'immobilier lors des périodes de fléchissement de la demande privée. Cet effet a été particulièrement marqué pendant la crise financière de 2009-2011.

<sup>1</sup> [Intervention de Mme Élisabeth Borne, Première ministre, à Dunkerque, 16 novembre 2023.](#)

Or la construction de logement social est au plus bas depuis 2020, restant constamment en-dessous de 100 000 logements financés et 75 000 logements mis en service chaque année. Le chiffre pour 2023, s'il n'est pas encore connu, pourrait être inférieur à 90 000.



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

**Ce faible niveau de construction**, alors que la demande est au plus haut, **a un effet cumulatif sur les besoins** : l'Union sociale pour l'habitat estime aujourd'hui les besoins annuels à 198 000 logements par an, soit plus du double du nombre effectif des autorisations.

Le logement social, placé dans une situation comparable aux autres secteurs du logement, ne joue donc plus le rôle contra-cyclique qui permettait traditionnellement de lisser partiellement les crises dans le secteur de la construction.

L'une des raisons avancées pour le rapprochement de la situation du secteur social de celui de la construction privée est **l'imbrication croissante des programmes** : les bailleurs sociaux font de plus en plus souvent appel à des promoteurs privés, avec d'ailleurs le risque de perdre une partie de leur compétence en maîtrise d'ouvrage.

Toutefois, **l'infléchissement est également**, très clairement, **lié à la politique restrictive menée par le Gouvernement depuis 2018** avec l'instauration, tout particulièrement, de la réduction de loyer de solidarité. Le terme est particulièrement mal nommé puisque l'effet est presque nul pour les locataires et qu'il s'agit en fait d'une mesure de restriction financière à l'égard des bailleurs : la RLS consiste à imposer une diminution

concomitante des loyers et de l'aide personnalisée au logement, de sorte que son coût repose sur les bailleurs.

Le secteur a dû aussi faire face à la **remontée rapide du taux du livret A**, passé de 0,5 % à 3 % en douze mois, qui accroît directement les charges financières des bailleurs, malgré l'annonce faite par le Gouvernement d'un blocage de ce taux jusqu'en janvier 2025.

La Banque des territoires, dans son étude annuelle sur la situation du secteur<sup>1</sup>, considère ainsi que « *à politiques publiques constantes, il ne sera pas soutenable pour le secteur Hlm de mener des politiques d'investissement permettant de répondre à la fois aux besoins élevés de production de logements sociaux et à la nécessité de forte transformation écologique du parc* ». L'accent étant mis sur la rénovation de logements, notamment dans le présent projet de loi de finances avec le soutien à un dispositif de « seconde vie »<sup>2</sup>, **il est à craindre que la variable d'ajustement soit la construction neuve.**

Le ministre chargé du Logement a certes annoncé, lors du congrès de l'Union sociale de l'habitat (USH) en septembre dernier, la mise en œuvre de **subventions d'un montant de 1,2 milliard d'euros** sur trois ans en faveur de la **rénovation du parc de logements sociaux**. Toutefois, c'est seulement par amendement dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, qu'ont été ouverts à cette fin des crédits de 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement.

**Les modalités d'utilisation de ces crédits n'ont pas encore été définies.** La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), auditionnée par le rapporteur spécial, a seulement pu indiquer que le choix a été fait de ne pas confier ces crédits au fonds national des aides à la pierre (FNAP). Ce fonds avait pourtant porté en 2023 une enveloppe de 200 millions d'euros, issue du plan de relance, pour la rénovation énergétique des logements sociaux. **Il est regrettable que le Parlement soit appelé à se prononcer sans avoir plus de précisions** sur les modalités de mise en œuvre d'une enveloppe de crédits aussi conséquente, puisqu'il s'agit **d'une augmentation de 26,4 %** des autorisations d'engagement du programme 135.

En outre, le FNAP, établissement public qui associe les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales à la gouvernance des aides à la pierre, dispose d'un circuit déjà défini pour définir des critères de distribution de crédits aux bailleurs sociaux, soit par l'intermédiaire des collectivités délégataires des aides à la pierre, soit via l'administration déconcentrée.

---

<sup>1</sup> Étude « Perspectives », édition 2023.

<sup>2</sup> L'article 6 du projet de loi de finances prévoit un « rechargement » de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui, accordée actuellement les logements neufs pour une durée de 25 ans à 30 ans, s'appliquerait de nouveau pour une durée égale à des logements sociaux anciens faisant l'objet d'une rénovation lourde.

Or le **FNAP a un avenir plus qu'incertain**. Depuis 2020, les bailleurs sociaux, en raison de la situation financière qui leur est notamment imposée par la réduction de loyer de solidarité, ne contribuent aux aides à la pierre qu'à hauteur de 75 millions d'euros, alors que le code de la construction prévoit une contribution de 375 millions d'euros<sup>1</sup>. Si une contribution exceptionnelle d'Action Logement a permis de combler le manque à gagner pendant cette période, le groupe n'apportera que 150 millions d'euros en 2024. Comme l'a indiqué la DHUP au rapporteur spécial, il est prévu que les réserves accumulées du FNAP bouclent le budget en 2024 et 2025.

**Au-delà, la question de l'avenir du FNAP, qui finance tout particulièrement le logement très social, est posée avec acuité.**

### **3. Le retrait du Gouvernement de la politique du logement repose sur une méconnaissance des réalités socio-démographiques et du rapport au logement**

Il est donc patent que le Gouvernement n'a plus de véritable politique tendant à une croissance résolue du parc de logements afin de l'adapter aux besoins actuels. Cette absence de politique semble reposer sur **trois a priori non clairement assumés**, mais qui ressortent clairement des échanges que le rapporteur spécial a pu avoir avec l'ensemble des acteurs du secteur.

*a) Une politique opposant le modèle du propriétaire individuel à celui de la location généralisée, alors qu'il faut favoriser la fluidité du marché du logement, quel que soit son statut*

**Premier a priori : la location devrait être privilégiée par rapport au modèle du propriétaire-occupant, la propriété étant réservée à des acteurs institutionnels.**

Les signaux se multiplient : resserrement du prêt à taux zéro, disparition programmée des dispositifs d'aide à l'investissement locatif à destination des particuliers investisseurs (dispositif Pinel), encouragement au contraire à l'investissement locatif pour les institutionnels<sup>2</sup>, accent mis sur la prime à la rénovation énergétique et absence de mesure en faveur du logement neuf...

**C'est en fait, sans le dire, sans débat public et sans en mesurer clairement les conséquences, au rapport des Français à leur logement que cet a priori s'oppose**, remettant en cause la culture diffusée depuis plusieurs décennies selon laquelle on peut espérer devenir propriétaire même lorsqu'on appartient à des classes relativement modestes de la population.

---

<sup>1</sup> 1° du II de l'[article L. 452-4](#) du code de la construction et de l'habitation, auquel déroge, au titre de 2024, l'article 29 du présent projet de loi de finances.

<sup>2</sup> Voir notamment les mesures inscrites à l'article 6 du présent projet de loi de finances.

**Une remise en cause brutale de ces fondements**, sans débat d'ensemble, **constitue un vrai risque**. Un modèle fondé sur la location permettrait certes aux ménages de changer plus facilement de logement pour s'adapter à des opportunités professionnelles ou répondre à des évolutions de mode de vie personnelle (séparation, retraite...), mais au détriment de la stabilité et de la sécurité financière qu'apporte le statut de propriétaire du logement face aux accidents de la vie et, dans tous les cas, lors de l'arrivée à la retraite.

Le rapporteur spécial souligne que **le modèle de la propriété ne doit pas être opposé à celui de la location**.

**La mobilité du parc de logements peut aussi être améliorée, y compris pour les propriétaires, en réduisant les freins à l'acquisition de logement**, particulièrement élevés en France.

**La fiscalité qui frappe l'acquisition de logements** représente de l'ordre de **40 % de la fiscalité du logement**. Cette fiscalité excessive est contraire à la nécessité d'une plus grande fluidité des marchés de l'immobilier.

*b) Une politique oubliant la nécessité de poursuivre une augmentation du parc de logements adaptés à notre époque*

**Deuxième a priori : le logement neuf ne serait plus nécessaire dans un pays dont la démographie ne progresse plus que lentement**, et où seule la rénovation devrait être encouragée.

Cet a priori **méconnaît les réalités de l'évolution sociale et démographique**.

Le vieillissement même de la population, comme l'évolution des situations familiales, conduit à une réduction de la taille des ménages. En 1982, un logement accueillait 2,72 personnes ; en 2020, 2,17 personnes seulement<sup>1</sup>.

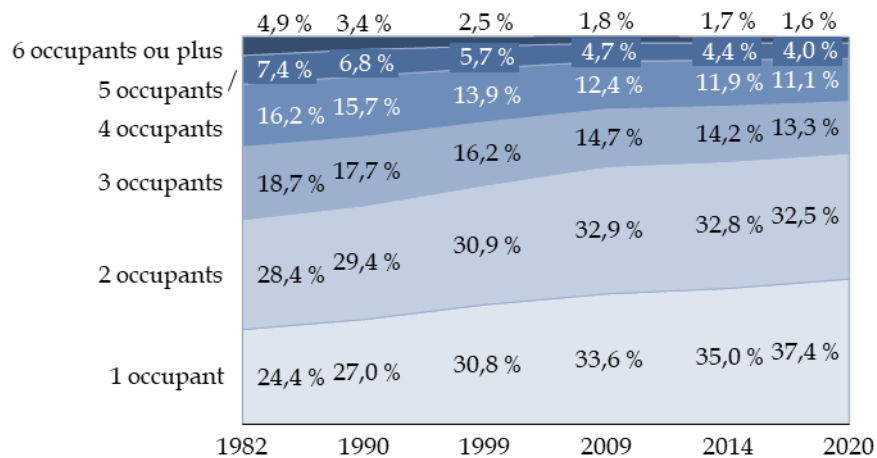
---

<sup>1</sup> INSEE, [Taille des ménages de 1968 à 2020](#).



### Évolution de la composition des ménages

(en pourcentage des ménages)



Source : commission des finances, à partir des données de l'INSEE

En conséquence, non seulement le parc de logements devrait augmenter en valeur absolue même si la population stagnait, mais **les appartements qui répondaient aux besoins de la population d'autrefois ne conviennent plus à ceux de la population actuelle**, par exemple en nombre de pièces.

Le parc de logements doit aussi évoluer au regard de **l'offre d'emploi**.

À cet égard, les difficultés du logement sont un **grave handicap pour l'économie**. Les économistes Éric Heyer et Patrick Artus ont mis en garde contre ce risque lors de la table ronde organisée par la commission des finances le 18 octobre dernier<sup>1</sup>, invités par la commission des finances. Les problèmes de logement ont un impact sur l'échec scolaire, l'absentéisme au travail et les difficultés d'insertion professionnelle. Un recrutement sur deux échoue parce que la personne ne peut pas déménager.

L'absence de politique du logement, si elle est d'abord préjudiciable à la satisfaction de besoins essentiels de la population, constitue aussi un risque pour l'ensemble de l'économie.

En outre, une réflexion sur le logement neuf est certainement nécessaire à l'heure du « zéro artificialisation nette », mais le rapporteur spécial considère que **le ZAN ne signifie pas que la politique du logement, après des décennies d'utilisation sans doute excessive du sol, devrait basculer d'un seul coup dans un malthusianisme tout aussi exagéré**.

<sup>1</sup> [Perspectives de l'économie française et ses conséquences sur les finances publiques](#), table ronde organisée par la commission des finances, 18 octobre 2023.

**L'opposition au logement neuf repose sur le souvenir du régime du pavillon avec 1 000 mètres carrés, qui relève en réalité du passé même s'il marque encore les paysages.** On sait aujourd'hui construire des maisons bien plus sobres dans leur construction comme dans l'occupation des sols, soit dotés de terrains moins vastes, soit s'inscrivant dans des espaces déjà largement urbanisés ou préservant mieux les continuités écologiques : **ce sont ces modèles qu'il faut encourager**, et non condamner tous les logements neufs sans discrimination alors qu'ils répondent à un besoin fondamental.

Une telle politique ne peut toutefois être menée qu'au plus près des territoires, ce qui ne correspond pas à la pratique actuelle du Gouvernement.

*c) Une volonté de diriger d'en haut une politique qui ne peut être menée efficacement qu'au niveau local, alors qu'il faut permettre aux territoires de mener une politique foncière ambitieuse*

C'est le **troisième a priori** : les collectivités ne sauraient pas mener une politique du logement et l'État devrait leur dire comment faire.

Alors que l'État est largement désarmé et que ses services peinent à aider les petites communes, **le Gouvernement continue à promouvoir** une « territorialisation » qui consiste trop souvent à organiser une **planification** diffusée localement par l'administration d'État.

Un exemple typique est le processus suivi par le secrétariat général à la planification écologique qui, en marge des ministères, organise en fait une restriction programmée de l'offre de logements. Par un calcul ignorant largement les déterminants mentionnés précédemment du besoin en logement, il définit une trajectoire des mises en chantier de logements qui serait, entre 2020 et 2030, de 302 000 logements par an seulement, contre 369 000 entre 2010 et 2020<sup>1</sup>, soit 670 000 logements neufs de moins sur dix ans.

L'autre exemple emblématique est l'**architecture pyramidale** mise en place pour la **mise en œuvre du principe général de réduction de l'artificialisation**. Un objectif national défini pour toute une décennie, celui de la division par deux du rythme de l'artificialisation, a été décliné en une série d'obligations à chaque niveau de collectivité territoriale : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU)... Le Sénat, avec une proposition de loi dont le rapporteur spécial a été co-auteur et rapporteur, a contribué à introduire des

---

<sup>1</sup> Secrétariat général à la planification écologique, [La planification écologique dans les bâtiments](#), 12 juin 2023.

nécessaires marges de manœuvre locales dans ce mécanisme qui ne permettait pas de prendre en compte les conditions des territoires<sup>1</sup>.

**Il est enfin regrettable que l'aide aux « maires densificateurs », instaurée en 2021 dans le cadre du plan de relance<sup>2</sup> et poursuivie sous une autre forme en 2022 après les recommandations du rapport « Rebsamen »<sup>3</sup>, ait été abandonnée sans qu'aucun bilan n'ait été dressé.**

Le rapporteur spécial insiste au contraire sur la **nécessité absolue de trouver des solutions de financement** qui rendent désirables, au niveau local, les nouvelles pratiques de construction et d'aménagement rendues nécessaires par l'impératif de transition écologique et énergétique. **Ces solutions seront en particulier fiscales** et pourront s'appuyer sur les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires, notamment ceux réalisés à la demande de la commission des finances du Sénat.

En outre, **la maîtrise foncière** par les collectivités territoriales, sujet auquel il a consacré un travail de contrôle budgétaire cette année<sup>4</sup>, est **la clé qui permettra de concilier le développement du parc de logements**, afin de loger les populations et la **préservation des sols et des paysages**. Cette politique ne pourra toutefois être menée que par les collectivités, en lien avec les établissements publics fonciers, à qui l'État doit enfin faire confiance.

#### **IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »**

Le programme **147 « Politique de la ville »** porte des crédits relatifs en particulier aux actions menées dans le cadre des contrats de ville et du renouvellement urbain. Ils n'incluent toutefois qu'une part minoritaire du financement des opérations de renouvellement urbain, dont les crédits proviennent à titre principal d'Action Logement et des bailleurs sociaux. Ils sont par ailleurs complémentaires des crédits de droit commun consacrés par les ministères aux politiques menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023](#) visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

<sup>2</sup> Aide accordée aux communes qui autorisent des opérations de logements denses dans les zones tendues, pour un montant total de 175 millions d'euros.

<sup>3</sup> L'aide a été transformée en un dispositif contractualisé de « contrats de relance du logement », auxquels ont été affectés en 2022 les crédits de 175 millions d'euros qui devaient initialement servir au renouvellement de l'aide en 2022, sur une recommandation du [rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements](#), présidée par François Rebsamen.

<sup>4</sup> [Établissements publics fonciers et d'aménagement : pour une intelligence foncière au service des collectivités territoriales](#), rapport d'information n° 835 (2022-2023) de Jean-Baptiste Blanc, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 juillet 2023.

## A. LES CRÉDITS SONT EN HAUSSE DE 3,6 % EN EUROS CONSTANTS

Les crédits du programme 147 sont de 634,5 millions d’euros<sup>1</sup> dans le projet de loi de finances pour 2024, en augmentation de 37 millions d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2023 (+ 6,2 % en euros courants, ou + 3,6 % en corrigeant les montants de l’inflation prévue en 2024).

Le programme ne connaît que des évolutions mineures de périmètre, à hauteur de 1,3 million d’euros transférés au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire » afin de financer l’animation des cités éducatives par l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

### Évolution des crédits par action du programme 147 par rapport à la loi de finances initiale pour 2023

(en millions d’euros)

		LFI 2023	PLF 2024	Évolution PLF 2023 / LFI 2022		
				en valeur	en %	corrige inflation
<b>01</b> – Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville ( <u>contrats de ville</u> )	AE	522,8	525,5	+ 2,7	+ 0,5 %	- 1,9 %
	CP	522,8	525,5	+ 2,7	+ 0,5 %	- 1,9 %
<b>02</b> – Revitalisation économique et emploi	AE	40,9	40,2	- 0,7	- 1,7 %	- 4,1 %
	CP	40,9	40,2	- 0,7	- 1,7 %	- 4,1 %
<b>03</b> – Stratégie, ressources et évaluation	AE	18,9	18,9	-	-	- 2,4 %
	CP	18,9	18,9	-	-	- 2,4 %
<b>04</b> – Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ( <u>NPNRU</u> )	AE	15,0	50,0	+ 35,0	+ 233,3 %	+ 225,2 %
	CP	15,0	50,0	+ 35,0	+ 233,3 %	+ 225,2 %
<b>Total programme 147</b>	AE	597,5	634,5	+ 37,0	+ 6,2 %	+ 3,6 %
	CP	597,5	634,5	+ 37,0	+ 6,2 %	+ 3,6 %

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

Le programme 147 comprend **quatre actions** dont les crédits sont très inégaux.

<sup>1</sup> Les crédits de ce programme et des actions qui le composent sont tous égaux en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

L'**action 01** « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » regroupe les crédits à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dans le cadre des **contrats de ville** ou de **dispositifs spécifiques** tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais. Elle porte 82,8 % des crédits du programme.

L'**action 02** « Revitalisation économique et emploi » comprend la subvention de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et, de manière résiduelle, les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU).

Les crédits correspondant à la **masse salariale des délégués des préfets** sont retracés dans l'**action 03** « Stratégies, ressources et évaluation ».

Enfin l'**action 04** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » porte la contribution de l'État au financement du nouveau **programme national de renouvellement urbain** (NPNRU), présentée plus en détail *infra*.

Au-delà des crédits budgétaires inscrits au programme 147, la politique de la ville agit par le biais de certaines **dépenses fiscales**, d'un coût pour l'État estimé à 256 millions d'euros en 2024, dont 118 millions d'euros pour l'exonération des bénéfices réalisés par les entreprises installées dans les zones urbaines de troisième génération ou les zones franches urbaines – territoire entrepreneur (ZFU-TE) et 121 millions d'euros pour l'abattement de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des logements locatifs sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

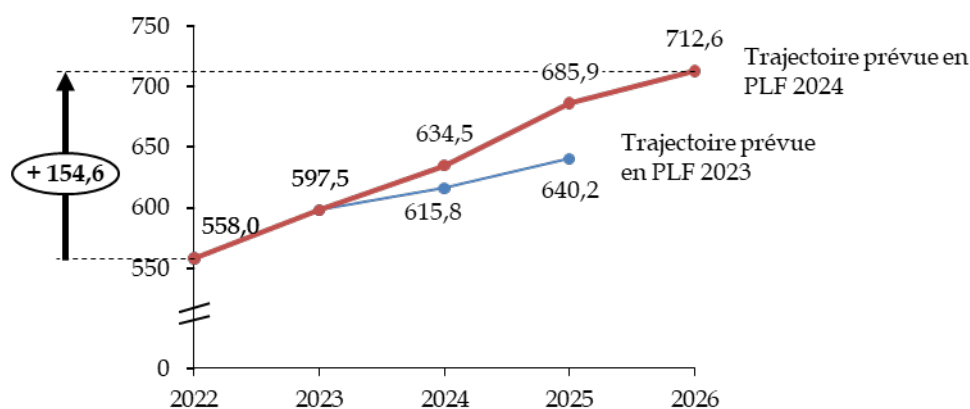
La présentation pluriannuelle des crédits<sup>1</sup> trace une trajectoire de **poursuite de l'augmentation des crédits du programme**, qui progresseraient de 558,0 milliards d'euros en 2022 à 712,6 milliards d'euros en 2026, soit une progression de plus de 150 millions d'euros en quatre ans. Cette trajectoire est accélérée par rapport à l'an passé, puisque, sur la période 2022-2025, l'augmentation des crédits serait de + 127,9 millions d'euros, contre + 82,2 millions d'euros prévus l'an passé pour la même période.

---

<sup>1</sup> Cette trajectoire pluriannuelle des crédits est présentée pour la deuxième année consécutive, en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

### Budget prévisionnel du programme 147

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances

Ces crédits ne constituent toutefois qu'une partie des montants destinés aux quartiers, selon le principe posé par la loi de programmation pour la ville de 2014<sup>1</sup> d'un financement prioritaire par les crédits de droit commun des ministères. Il est toutefois difficile, voire impossible, de chiffrer ces crédits de droit commun.

Le document de politique transversale «Ville », annexé au projet de loi de finances pour 2024, identifie les contributions de 25 programmes du budget général, pour un montant total de 10,4 milliards d'euros en 2024, mais, comme le reconnaît ce document lui-même, cette évaluation ne peut pas être considérée comme un chiffrage réel, car de nombreux dispositifs des ministères ne font pas l'objet d'un suivi permettant d'identifier la part des crédits destinée aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

#### **B. LES CITÉS ÉDUCATIVES SONT RENFORCÉES AU DÉTRIMENT DES BATAILLONS DE LA PRÉVENTION**

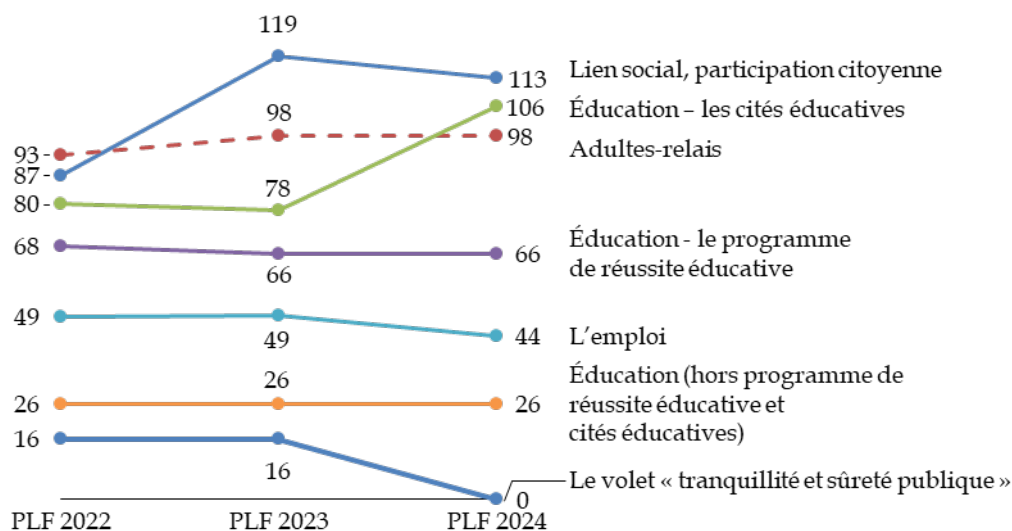
Les crédits consacrés aux dispositifs territorialisés (contrats de ville) sur l'action 01 sont répartis entre un grand nombre de dispositifs distincts.

Les crédits du projet de loi de finances sont marqués par deux évolutions en sens contraire.

<sup>1</sup> [Loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

### Principaux dispositifs soutenus par l'action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances

Le dispositif des **cités éducatives** connaît une **croissance importante de ses moyens**, qui passent de 78 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2023 à 106 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2024. Créées en 2019 à la suite d'initiatives de terrain relayées par le rapport remis l'année précédente par Jean-Louis Borloo sur les quartiers prioritaires, les cités éducatives sont aujourd'hui au nombre de 208. Ces financements portent sur des actions locales diverses en lien avec le monde éducatif : prévention, activités culturelles et sportives, actions de citoyenneté ou d'insertion...

Le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat rendu en avril 2022 sur la politique de la ville<sup>1</sup> a porté un regard plutôt favorable sur ces initiatives qui ont suscité un fort travail local.

Le même rapport soulignait en revanche les effets contrastés, selon les territoires, des **bataillons de la prévention**, dispositif lancé en 2021 et tendant à recruter 300 éducateurs spécialisés et 300 médiateurs sociaux et à les déployer dans 45 quartiers.

Ce dispositif, porté par le volet « tranquillité et sûreté publique » de l'action 01 (voir graphique *supra*) pour 16 millions d'euros en 2021 et 2022, **n'est pas reconduit** dans le projet de loi de finances pour 2024. Toutefois la secrétaire d'État à la ville, auditionnée par le rapporteur spécial, a indiqué

<sup>1</sup> [La politique de la ville, un tremplin pour les habitants](#), rapport d'information n° 800 (2021-2022) de Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 juillet 2022.

qu'elle avait obtenu le dégel d'une partie de la réserve de précaution afin, notamment, de **financer la poursuite de certains bataillons**. Elle lui a indiqué qu'elle jugeait nécessaire, dans ce type d'initiative comme pour celui des adultes-relais, de viser une meilleure formation et une plus grande professionnalisation des médiateurs.

Enfin, le volet « lien social, participation citoyenneté » de l'action 02, doté de 113,3 millions d'euros, regroupe lui-même un grand nombre de mesures diverses, dont les programmes « Ville Vie Vacances », qui développe des actions destinées prioritairement aux jeunes âgés de 11 à 18 ans, et le dispositif « Quartier d'été » mis en place pendant la crise sanitaire et pérennisé afin de proposer pendant la période estivale des activités variées aux jeunes vivant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Un dispositif similaire « Vacances d'hiver » doit être financé à hauteur de 4 millions d'euros dès 2023 par le dégel partiel de la réserve de précaution.

### ***C. LES RETARDS DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE VILLE IMPOSENT DE METTRE EN PLACE DES EXPÉDIENTS BUDGÉTAIRES***

La loi de programmation pour la ville de 2014 a instauré deux dispositifs coordonnés : le zonage des **quartiers prioritaires de la politique de la ville** (QPV), définis par décret en fonction d'un nombre minimal d'habitants et d'un critère de revenus, et le dispositif des **contrats de ville** qui permet de mettre en œuvre les actions de la politique de la ville.

Les élus locaux étant impliqués dans cette politique, la loi de 2014 avait prévu que le renouvellement général des conseils municipaux serait suivi d'une actualisation de la liste des quartiers prioritaires et de la signature de nouveaux contrats de ville.

Ceci n'a pas été le cas après les élections municipales de 2020. En effet, la loi de finances pour 2019<sup>1</sup> a repoussé à la fin 2022 la mise à jour de la liste des QPV, comme la conclusion de nouveaux contrats de ville. Puis ces délais ont à nouveau été repoussés d'un an par la loi de finances pour 2022<sup>2</sup>.

Si la publication de la nouvelle liste des QPV reste bien prévue d'ici à la fin de l'année, **les contrats de ville, eux, ne seront pas prêts**.

Une circulaire de la secrétaire d'État chargée de la ville<sup>3</sup>, en date du 31 août 2023, a en effet prolongé la concertation citoyenne jusqu'à la fin octobre 2023, la négociation des nouveaux contrats de ville devant être

---

<sup>1</sup> [Article 181](#) de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

<sup>2</sup> [Article 68](#) de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>3</sup> [Circulaire du 31 août 2023](#) relative à l'élaboration des contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains.



engagée au début du mois de novembre. Selon cette circulaire, **les nouveaux contrats de ville devraient être signés d'ici au 31 mars 2024**, ce qui signifie que, sauf nouveau prolongement de la validité des échéances en vigueur, les contrats de ville n'auraient plus d'effet pendant les premiers mois de 2024. Les futurs contrats de ville auraient une durée de six ans, soit jusqu'en 2030, avec une révision en 2027.

Cette circulaire prévoit également, de manière particulièrement étonnante, que « *la programmation des crédits déconcentrés du BOP (budget opérationnel de programme) 147 pourra être anticipée avant la finalisation des nouveaux contrats de ville, afin de garantir la continuité des interventions de la politique de la ville et sans prolonger les actuels contrats de ville* », **ce qui revient à préjuger du contenu des contrats de ville avant qu'ils soient entièrement rédigés.**

Cette disposition, qui sort manifestement des marges d'action dont peuvent bénéficier les gestionnaires de programmes, fait l'objet d'une mesure de régularisation dans l'article 50 D du présent projet de loi de finances, introduit par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale (voir *infra*).

Le projet de loi de finances contient d'ailleurs un autre expédient tendant à pallier les retards de l'élaboration des nouveaux contrats de ville. L'article 7, tout en prorogeant à titre transitoire d'une année l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPB) dont bénéficient les commerces situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, supprime le lien entre cette exonération et l'existence d'un contrat de ville, puisque ceux-ci n'existeront plus au moins pendant les trois premiers mois de l'année 2024.

Cette difficulté du Gouvernement à définir une vision pour la politique de la ville a été illustrée dans les **retards successifs de convocation du comité interministériel des villes (CIV)**. Finalement tenu le 27 octobre 2023, il a déçu les attentes par l'absence de mesure forte, au profit de futurs projets de loi sur le logement annoncés pour l'an prochain.

#### ***D. L'ÉTAT COMMENCE À ACCROÎTRE SES VERSEMENTS AU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU), DONT LE FINANCEMENT DEVRA ÊTRE REVU DANS LES ANNÉES À VENIR***

Le **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)** a été prévu dès la loi de programmation pour la ville de 2014. Alors que le son prédécesseur, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), avait connu son pic de réalisations cinq à six années après sa création en 2003, le NPNRU est toujours en phase de croissance au bout de dix ans.

Ces retards ont été dus en premier lieu à la définition d'une enveloppe limitée à 5 milliards d'euros, soit moins de la moitié de celle du PNRU, accrue par la suite à 10 milliards d'euros, puis 12 milliards d'euros. La mise en œuvre de la RLS en 2018, puis un processus de validation complexe ont retardé également les procédures.

Le NPNRU repose, comme son prédécesseur, sur un **financement majoritairement apporté par Action Logement** (8,0 milliards d'euros en équivalent subventions) **et les bailleurs sociaux** (2,8 milliards d'euros) à l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU), l'État devant pour sa part apporter 1,2 milliard d'euros.

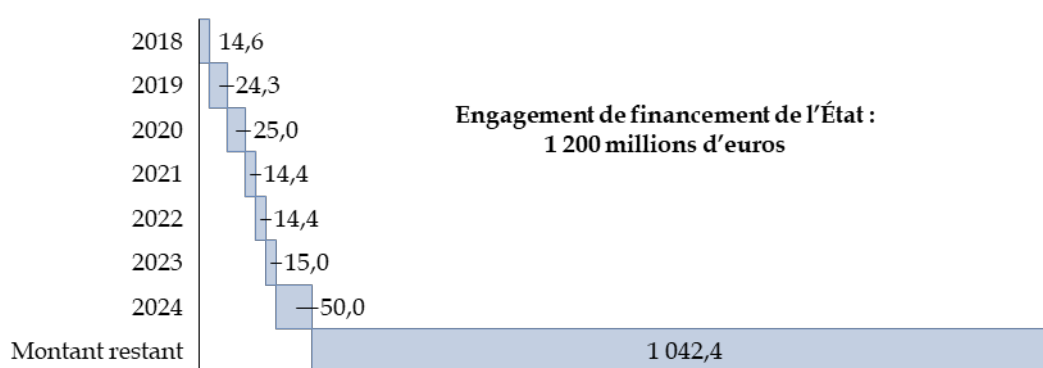
La nouvelle convention quinquennale Action Logement<sup>1</sup> confirme l'engagement de ce groupe, qui serait de 6,8 milliards d'euros de subvention à l'ANRU et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés aux organismes de logements sociaux.

Sur la période 2023-2027, les subventions apportées par Action Logement seraient de 2,2 milliards d'euros, soit 440 millions d'euros par an. Les bailleurs sociaux continuent également à participer au financement de l'ANRU à hauteur de 184 millions d'euros en 2024.

En comparaison, la contribution de l'État, bien qu'en augmentation en 2024 à un niveau de 50 millions d'euros, contre 15 millions d'euros les années passées, demeure très minoritaire. **L'engagement de fournir 1,2 milliard d'euros est encore loin d'être accompli.**

### Financement du NPNRU par l'État

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

<sup>1</sup> [Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement](#), publiée au Journal officiel du 12 août 2023.

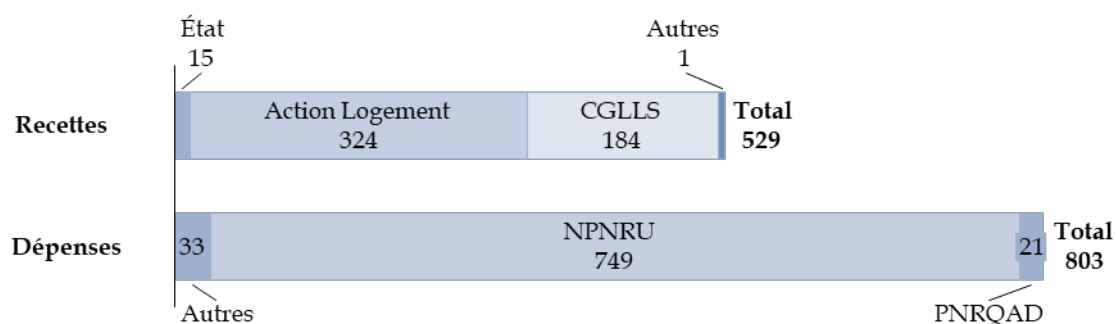
L'ANRU a effectué les dernières dépenses au titre du PNRU, qui est désormais clôturé, et continue à assumer des décaissements limités au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PRQAD), mené en lien avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

En conséquence, le NPNRU absorbe désormais la quasi-totalité de l'activité de l'ANRU, à hauteur de 97 % des crédits hors frais internes.

En 2023, les recettes sont de 529 millions d'euros et les dépenses prévues par le budget initial de 803 millions d'euros, ce qui reste soutenable dans la mesure où le solde trésorerie constaté fin 2022 était de 1 128 millions d'euros<sup>1</sup>.

### Recettes et dépenses de l'ANRU en 2023

(en millions d'euros)



Budget initial pour 2023 en crédits de paiement. PNRQAD : programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social (financée par les bailleurs sociaux).

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

En 2024, les prévisions de décaissements pour le NPNRU vont de 837 à 977 millions d'euros.

Le financement dépendra de la conclusion d'une convention quinquennale tripartite entre l'État, l'ANRU et Action Logement. Selon les éléments transmis au rapporteur spécial, la contribution des bailleurs sociaux pourrait rester constante à hauteur de 184 millions d'euros et celle de la Caisse des dépôts à hauteur de 1,5 million d'euros, tandis que celle d'Action Logement serait de 400 millions d'euros, s'ajoutant à la contribution de l'État de 50 millions d'euros.

Pour les années à venir, le financement de l'ANRU demeure une question ouverte.

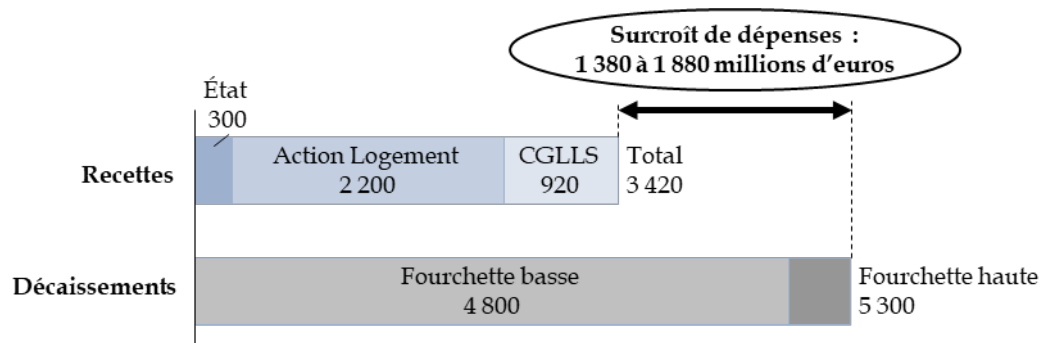
<sup>1</sup> ANRU, Rapport financier de la gestion 2022.

Les financements seraient, sur la période 2023-2028, de 3,4 milliards d'euros pour des dépenses de l'ordre de 5 milliards d'euros.

En conséquence, **une tension de trésorerie est prévisible sur la période 2025-2028**, à moins bien sûr que le rythme d'activité effectif des opérations NPNRU ne soit pas conforme au rythme prévu.

### Financement et décaissements prévisionnels de l'ANRU sur la période 2023-2028

(en millions d'euros)



Décaissements au titre des subventions NPNRU et du fonctionnement de l'ANRU.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Un point d'étape est d'ores et déjà prévu à la mi-2025 afin de revoir, en cas de besoin, les modalités de financement du NPNRU.

## LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a retenu **sept amendements portant sur les crédits** de la mission « Cohésion des territoires » :

- **un amendement** du Gouvernement tendant à **ouvrir 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement** sur le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** afin de financer un fonds de rénovation énergétique des logements sociaux ;

- **trois amendements identiques** présentés, pour le premier, par le Gouvernement, pour le deuxième, par nos collègues députés Bruno Studer et plusieurs de ses collègues et, pour le troisième, par nos collègues députés Maud Gatel et plusieurs de ses collègues tendant à **abonder de 5 millions d'euros** supplémentaires, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** afin d'accompagner les propriétaires modestes faisant face à une invasion de punaises de lit ;

- **un amendement** de nos collègues députés David Amiel et plusieurs de ses collègues, tendant à **ouvrir 7 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, afin de soutenir financièrement les tiers lieux de production, aussi appelés manufactures de proximité ;

- **deux amendements identiques** de nos collègues députés Marina Ferrari et plusieurs de ses collègues, d'une part, et Joël Giraud et plusieurs de ses collègues, d'autre part, tendant à **ouvrir 3 millions d'euros supplémentaires**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, afin de soutenir les projets du fonds de restructuration pour soutenir l'immobilier commercial et artisanal dans les territoires fragiles géré par l'ANCT.

En outre, **deux articles nouveaux** ont été rattachés à la mission « Cohésion des territoires » :

- **un article 50 D**, tendant à reporter la définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville en outre-mer et à prendre des dispositions transitoires relatives aux contrats de ville, sur la proposition,

d'une part, du Gouvernement, et, d'autre part, de notre collègue député Guillaume Vuilletet ;

- un **article 50 E**, tendant à stabiliser en 2024 le montant de la réduction de loyer de solidarité, sur la proposition du Gouvernement.

Ces articles sont présentés dans la suite du présent rapport.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 50 D (nouveau)

#### **Report de la définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville en outre-mer et dispositions transitoires relatives aux contrats de ville**

Le présent article repousse d'un an la mise à jour des quartiers prioritaires de la politique de la ville en outre-mer et prévoit des dispositions transitoires permettant de poursuivre les engagements financiers en attendant la finalisation des contrats de ville au premier trimestre 2024.

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE DE 2014 A DÉFINI UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE, CETTE POLITIQUE ÉTANT MISE EN ŒUVRE AU TRAVERS DE CONTRATS DE VILLE**

Comme le rapporteur spécial l'a indiqué en présentant les crédits de la mission « Cohésion des territoires », la loi de programmation pour la ville de 2014<sup>1</sup> a instauré, d'une part, le zonage des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), d'autre part, le dispositif des contrats de ville qui permet de mettre en œuvre les actions de la politique de la ville.

##### **1. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville définissent le cadre d'intervention privilégié de la politique de la ville...**

Les **quartiers prioritaires de la politique de la ville** (QPV), qui ont pris la suite des anciennes zones urbaines sensibles (ZUS), sont définis par un nombre minimal d'habitants et par un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. Cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette unité urbaine.

<sup>1</sup> [Loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Dans les **départements et collectivités d'outre-mer**, toutefois, ces quartiers peuvent être caractérisés par des critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires.

En application du II de l'article 5 de la loi précitée de 2014, la liste des quartiers prioritaires est fixée par décret et fait l'objet d'une **actualisation dans l'année du renouvellement des conseils municipaux**. L'actualisation peut avoir lieu tous les trois ans dans les départements et collectivités d'outre-mer si la rapidité des évolutions observées le justifie.

Les modalités de définition des QPV et leur liste ont été précisées par quatre décrets<sup>1</sup>.

Cette liste comportait à l'origine 1 507 quartiers, dont 217 en outre-mer. Elle a été modifiée en septembre 2015<sup>2</sup> et comprend à présent 1 509 quartiers, dont 218 en outre-mer.

## **2. ... dont les modalités sont définies en concertation entre l'État et les collectivités territoriales par les contrats de ville**

La politique de la ville est mise en œuvre depuis longtemps par la voie de la **contractualisation** : contrats d'action publique, conventions de développement social des quartiers, conventions ville-habitat... À partir du milieu des années 1990, le contrat de ville est retenu comme le mode principal de contractualisation.

L'article 6 de la loi de programmation de 2014 indique ainsi que les **contrats de ville** organisent la mise en œuvre de la politique de la ville par un contrat conclu à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'État, ses établissements publics et les groupements d'intérêt public dont il est membre et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ces contrats sont également signés par les départements et les régions, voire par d'autres acteurs impliqués dans leur application.

Les contrats de ville sont **signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux** ou, au plus tard, l'année suivante, pour une durée de six ans. Ils peuvent être actualisés au bout de trois ans si la rapidité des évolutions observées le justifie.

---

<sup>1</sup> Pour les modalités : [décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014](#) (départements métropolitains) et [décret n° 2014-1575 du 22 décembre 2014](#) (départements d'outre-mer, Saint-Martin et Polynésie française). Liste des quartiers : [décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014](#) (départements métropolitains) et [décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014](#) (départements d'outre-mer, Saint-Martin et Polynésie française).

<sup>2</sup> [Décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015](#) rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville.



### **3. Les échéances prévues pour le renouvellement de la liste des quartiers prioritaires et des contrats de ville ont été repoussées à la fin 2023**

La loi de programmation pour la ville prévoit que le **renouvellement général des conseils municipaux** serait suivi d'une **actualisation de la liste des quartiers prioritaires** (article 5) et de la **signature de nouveaux contrats de ville** (article 6).

**Ceci n'a pas été le cas après les élections municipales de 2020.** En effet, la loi de finances pour 2019<sup>1</sup> a repoussé à la fin 2022 la mise à jour de la liste des QPV, comme la conclusion de nouveaux contrats de ville. Puis ces délais ont à nouveau été repoussés d'un an par la loi de finances pour 2022<sup>2</sup>.

Ces textes ont inscrit puis modifié un III dans l'article 30 de la loi de programmation afin de déroger aux dates prévues par les articles 5 et 6.

Or, comme il a été indiqué en présentant les crédits du programme 147 « Politique de la ville », **la préparation des contrats de ville a encore pris du retard** et ils ne semblent pas pouvoir être finalisés d'ici à la fin 2023.

Une circulaire de la secrétaire d'État chargée de la ville<sup>3</sup>, en date du 31 août 2023, a prolongé la concertation citoyenne jusqu'à la fin octobre 2023. Les nouveaux contrats de ville ne seraient signés qu'au premier trimestre 2024 et la circulaire prévoit que la programmation des crédits déconcentrés du budget opérationnel de programme (BOP) 147 pourra être anticipée avant la finalisation des nouveaux contrats de ville.

## **II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : REPOUSSER UNE NOUVELLE FOIS LA MISE À JOUR DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE EN OUTRE-MER ET LA CONCLUSION DES CONTRATS DE VILLE**

Dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a retenu deux amendements identiques présentés respectivement par lui-même et par notre collègue Guillaume Vuilletet et insérant le présent article additionnel.

Le I modifie le III précité de l'article 30 de la loi de programmation pour la ville afin de préciser que la liste des quartiers prioritaires dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française serait actualisée au 1<sup>er</sup> janvier 2025, et non au 1<sup>er</sup> janvier 2024. L'exposé des motifs

---

<sup>1</sup> [Article 181](#) de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

<sup>2</sup> [Article 68](#) de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>3</sup> [Circulaire du 31 août 2023](#) relative à l'élaboration des contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains.

justifie ce retard par la prise en compte des préconisations d'une mission inter-inspections sur le zonage et la gouvernance de la politique de la ville en outre-mer.

Il repousse également à la fin 2024 la validité des contrats de ville dans les mêmes collectivités.

Le II prévoit que, par dérogation, les moyens financiers mobilisés au titre des instruments spécifiques de la politique de la ville et les crédits de la dotation politique de la ville peuvent être mis en œuvre dans les collectivités territoriales comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville en l'absence de contrat de ville, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2024.

### **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : ADOPTER L'ARTICLE SANS MODIFICATION**

Le présent article constate la nécessité de prendre une année supplémentaire pour la définition de la nouvelle géographie prioritaire en outre-mer.

Il donne également un fondement juridique à la disposition de la circulaire précitée, qui tendait à permettre l'engagement de fonds avant même la finalisation des nouveaux contrats de ville.

Tout en constatant une nouvelle fois à quel point la mise à jour des modalités de la politique de la ville aura été difficile et longue, il convient, par réalisme, d'accepter ces prolongations limitées.

**Proposition du rapporteur spécial : le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 50 E (nouveau)

**Stabilisation en 2024 du montant de la réduction de loyer de solidarité**

**Le présent article modifie les règles d'indexation de la réduction de loyer de solidarité de manière à permettre de stabiliser son montant global à 1,3 milliard d'euros, conformément à un accord avec le secteur du logement social.**

**Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE REVALORISATION ANNUELLE DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ, EN PRATIQUE SUSPENDUE CHAQUE ANNÉE**

Mise en place par l'article 126 de la loi de finances pour 2018 et définie à l'article **L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation**, la **réduction de loyer de solidarité (RLS)** consiste en une **diminution de loyer** modulée en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique, qui s'applique aux locataires de logements sociaux dont les ressources sont inférieures à un plafond.

Les **aides au logement** sont **réduites pour les ménages qui bénéficient de la RLS**, ce qui signifie que la diminution du budget de l'État consacré à l'aide au logement est supportée par les bailleurs sociaux. Les ménages sont légèrement bénéficiaires, car la réduction de loyer dont ils bénéficient est un peu plus importante que la diminution des aides qu'ils subissent.

Le dispositif comprend :

- d'une part les **montants de réduction de loyer**, fixés par arrêté à l'intérieur de **plafonds** définis par la loi ;

- d'autre part des **montants de ressources mensuelles maximales** donnant droit à cette réduction, fixés également par arrêté à l'intérieur de **plafonds** légaux.

Le septième alinéa de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation définit ainsi des **plafonds mensuels de RLS** en fonction de la zone géographique et de la taille du ménage. Ces plafonds sont indiqués pour l'année 2018 mais sont indexés, chaque année au 1<sup>er</sup> janvier, sur l'indice de référence des loyers (IRL).

En application du **huitième alinéa**, les **montants mensuels effectifs** de RLS, qui sont définis par arrêté, sont eux aussi revalorisés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, à un niveau au moins égal à l'évolution de l'IRL.

Le montant mensuel de la RLS est ainsi fixé par le II de l'arrêté du 27 février 2018, modifié chaque année<sup>1</sup>.

**Montants mensuels (arrêté) et maximaux (code de la construction et de l'habitation) de la RLS**

(en euros)

Désignation		Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	Montant mensuel	54,51	48,22	45,08
	<i>Montant maximal 2018</i>	50,00	44,00	41,00
Couple sans personne à charge	Montant mensuel	66,05	58,71	54,51
	<i>Montant maximal 2018</i>	61,00	54,00	50,00
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	Montant mensuel	74,43	65,00	60,80
	<i>Montant maximal 2018</i>	69,00	60,00	56,00
Par personne à charge supplémentaire	Montant mensuel	10,48	9,44	8,39
	<i>Montant maximal 2018</i>	10,00	9,00	8,00

Montant maximal 2018 : montant inscrit dans le code de la construction et de l'habitation au titre de 2018.

Source : commission des finances, à partir de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et du décret précité du 27 février 2018

S'agissant des **ressources mensuelles** donnant droit à la RLS, le **douzième alinéa** du même article prévoit que les **ressources mensuelles maximales**, fixées par arrêté en fonction de la taille du ménage et de la zone géographique, ainsi que le **plafond mensuel légal**, sont indexés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant cette revalorisation.

Les montants de ressources mensuelles maximales sont fixés par le I du même arrêté du 27 février 2018, modifié en dernier lieu par arrêté du 27 décembre 2018.

---

<sup>1</sup> [Arrêté du 27 février 2018](#) relatif à la réduction de loyer de solidarité, modifié par arrêté du 21 septembre 2023.

**Plafonds de ressources (arrêté) et plafonds maximums  
(code de la construction et de l'habitation)**

*(en euros)*

Désignation		Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	Plafonds de ressources	915	854	828
	<i>Montant maximal</i>	1 294	1 209	1 171
Couple sans personne à charge	Plafonds de ressources	1 102	1 042	1 008
	<i>Montant maximal</i>	1 559	1 474	1 426
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	Plafonds de ressources	1 403	1 329	1 289
	<i>Montant maximal</i>	1 984	1 880	1 823
Bénéficiaire isolé ou couple ayant deux personnes à charge	Plafonds de ressources	1 669	1 583	1 536
	<i>Montant maximal</i>	2 361	2 239	2 173
Bénéficiaire isolé ou couple ayant trois personnes à charge	Plafonds de ressources	2 043	1 943	1 877
	<i>Montant maximal</i>	2 890	2 749	2 654
Bénéficiaire isolé ou couple ayant quatre personnes à charge	Plafonds de ressources	2 357	2 243	2 169
	<i>Montant maximal</i>	3 334	3 173	3 069
Bénéficiaire isolé ou couple ayant cinq personnes à charge	Plafonds de ressources	2 624	2 497	2 411
	<i>Montant maximal</i>	3 712	3 532	3 410
Bénéficiaire isolé ou couple ayant six personnes à charge	Plafonds de ressources	2 905	2 764	2 671
	<i>Montant maximal</i>	4 109	3 910	3 778
Par personne à charge supplémentaire	Plafonds de ressources	283	266	247
	<i>Montant maximal</i>	400	375	350

Source : commission des finances, à partir de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et du décret précité du 27 février 2018

La RLS ayant représenté un poids plus élevé que prévu pour les bailleurs sociaux, **une concertation organisée au début de 2019** a conduit à un « pacte productif » qui prévoyait notamment :

- de la part des bailleurs sociaux, un **niveau toujours élevé de production de logements sociaux**, avec 110 000 agréments par an ;

- de la part de l'État, une **augmentation limitée de la réduction de loyer de solidarité**, qui représenterait un montant total de 1,3 milliard d'euros par an et non, comme il était prévu initialement, 1,5 milliard d'euros.

L'État s'engageait également à **supprimer les règles de l'indexation annuelle automatique** des forfaits de RLS.

En application de cet accord, l'article 200 de la loi de finances initiale pour 2020 a prévu que, par dérogation au douzième alinéa précité de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, **le montant des plafonds de ressources mensuelles** ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité **ne serait pas indexé en 2020**.

**Cette indexation a été suspendue** au cours des trois années suivantes par l'article 197 de la loi de finances initiale pour 2021, l'article 94 de la loi de finances initiale pour 2022 et l'article 176 de la loi de finances initiale pour 2023.

## **II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE MODIFICATION DES RÈGLES D'INDEXATION QUI PERMET DE STABILISER LE MONTANT GLOBAL DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ**

Le présent article a été retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il résulte d'une initiative du Gouvernement lui-même.

Alors que les précédentes lois de finances suspendaient l'indexation annuelle des plafonds de ressources mensuelles par une simple mesure de loi de finances dérogeant au douzième alinéa de l'article L. 422-2-1 du code de la construction et de l'habitation, le I du présent article additionnel modifie l'article L. 422-2-1 précité lui-même.

Outre certaines **modifications rédactionnelles** permettant de clarifier les termes employés, il prévoit, au huitième alinéa de cet article, que la **revalorisation du montant mensuel de la RLS s'exerce en moyenne annuelle** et pas nécessairement au 1<sup>er</sup> janvier.

Enfin, les **montants de ressources mensuelles maximales** et leurs **plafonds** seraient indexés sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac constatée entre le 1<sup>er</sup> octobre de l'année N-2 et le 1<sup>er</sup> octobre de l'année N-1, et non sur la valeur moyenne de cette indice au cours de l'année N-2.

Le II prévoit que l'indexation annuelle des plafonds de RLS est réalisée en 2024, par dérogation, non par rapport à l'IRL, mais par rapport à l'IRL majoré de cinq points.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, ces mesures permettent de stabiliser le montant de la RLS en 2024 à son niveau de 2023.

## **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : ADOPTER L'ARTICLE SANS MODIFICATION**

La stabilisation du montant de la RLS correspond à l'accord passé en 2020 avec le secteur du logement social. Par ailleurs, la modification de la règle d'indexation des plafonds de ressources permet de mieux prendre en compte les évolutions récentes.

**Il est regrettable que cette mesure n'ait pas été présentée dans le texte initial** du projet de loi de finances afin de bénéficier d'une évaluation préalable plus fournie que l'exposé des motifs de l'amendement.

Sur le fond, toutefois, cette mesure **contribue à préserver sur le long terme le niveau des ressources des bailleurs sociaux** et donc leur capacité à financer les projets de construction de logements sociaux. **Il convient donc de l'approuver.**

**Proposition du rapporteur spécial : le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.**





## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer - Secrétariat d'État à la ville et à la citoyenneté**

- Mme Sabrina AGRESTI-ROUBACHE, secrétaire d'État chargée de la ville ;
- M. Alexandre SANZ, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire à la Direction générale des collectivités locales ;
- M. Éric BRIAT, directeur de la coordination des programmes, direction générale déléguée Politique de la ville à l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- Mme Laurence LANGA, conseillère contrats de ville et simplification ;
- Mme Hélène ROBYN, conseillère parlementaire, élus locaux et international.

### **Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer - Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Alexandre SANZ, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

### **Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires - Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)**

- M. Damien BOTTEGHI, directeur de l'habitat de l'urbanisme et des paysages ;
- Mme Athénaïs MICHEL, adjointe à la cheffe de cabinet ;
- M. Emmanuel ROUSSELOT, sous-directeur du financement de l'économie ;
- M. Charles TAMAZOUNT, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat ;
- M. Christophe SUCHEL, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable.

### **Union sociale pour l'habitat (USH)**

- Mme Marianne LOUIS, directrice générale ;
- M. Christophe CANU, responsable du pôle des études économiques et financières ;
- M. Antoine GALEWSKI, directeur des relations institutionnelles et parlementaires.

### **Caisse des dépôts et consignations**

- M. Kosta KASTRINIDIS, directeur des prêts, Banque des Territoires ;
- Mme Sophie VAISSIERE, directrice des relations institutionnelles et affaires stratégiques à la direction des prêts, Banque des Territoires ;
- Mme Selda GLOANEC, conseillère relations institutionnelles, Caisse des Dépôts.

### **Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

- Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale ;
- M. Antonin VALIERE, responsable des relations institutionnelles.

### **Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)**

- M. Pascal BOULANGER, président ;
- M. Didier BELLIER-GANIÈRE délégué général ;
- Mme Anne PEYRICOT, directrice de cabinet et des relations institutionnelles.

### **Fondation Abbé Pierre**

- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études ;
- Mme Noria DERDEK, chargée d'études.

### **Airbnb France**

- Mme Diane PRÉBAY, directrice des affaires publiques ;
- M. Jean BARYLA, responsables des relations institutionnelles.

**Union nationale des aménageurs (UNAM)**

- M. François RIEUSSEC, président.
- M. Paul MEYER, délégué général.

**Contributions écrites**

- **Action logement.**
- **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal).**