

...le projet de loi de finances pour 2023

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

La question de la rénovation énergétique des logements semble focaliser toutes les attentions et éclipser le besoin de constructions neuves. Sans nier, bien au contraire, l'importance de la transition énergétique, c'est le signe d'un certain pessimisme et de l'adoption progressive d'une vision décroissante voire décliniste qui, sous prétexte de protéger les générations futures, ne leur laisse en réalité que bien peu de place pour construire leur vie. Beaucoup de projets font face à l'obstruction, décourageant maires et promoteurs. Et le logement n'est pourtant pas encore l'objet des actions violentes dont sont victimes les projets de développement économique. Il nous faut pourtant tenir les deux objectifs : rendre plus sobre les logements pour atteindre la neutralité carbone et, d'autre part, continuer de construire pour soulager les zones tendues, et offrir un toit et un parcours résidentiel source d'épanouissement familial et personnel à nos concitoyens. C'est dans cette double perspective que le rapporteur a souhaité aborder l'examen des crédits pour 2023.

Le rapporteur estime que le projet de loi de finances 2023 est un budget de transition. En dehors du renforcement des moyens de l'ANAH pour la rénovation thermique des logements, c'est la continuité qui domine.

Le Gouvernement n'a pas encore fait clairement connaître ses choix pour assurer le financement du logement, pour permettre de respecter le calendrier de la loi « Climat et résilience » en matière de rénovation et pour donner un cadre stable et porteur au secteur de la construction.

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc décidé de s'abstenir sur les crédits de la mission cohésion des territoires.

### **1. 2023, UN BUDGET DE TRANSITION**

Les trois programmes de la mission cohésion des territoires dédiés au logement sont les 109, 135 et 177. **Dans un contexte où l'inflation anticipée est de 4,2 %, les crédits de la mission cohésion des territoires et ceux des trois programmes dédiés au logement progressent de 3,9 % pour atteindre 16,9 milliards d'euros.**

Les dépenses fiscales représentent un montant équivalent au budget lui-même. Dans ce total, ce sont les taux de TVA réduits pour les travaux (10 % pour l'entretien, 5,5 % pour les économies d'énergie) qui pèsent le plus lourd, soit 6,5 milliards d'euros.

**Le PLF 2023 est un budget de transition ne marquant pas d'inflexion importante en dehors des crédits dévolus à l'ANAH.**

#### **A. UNE HAUSSE DES APL PORTÉE PAR LE PAQUET POUVOIR D'ACHAT**

Le premier poste du budget est le programme 109 dédié au financement des aides personnelles au logement, les APL. Il pèse à lui seul 13,3 milliards d'euros et connaît cette année une augmentation de 292 millions d'euros. Elle ne s'explique pas par un coup de pouce spécifique ou un regret par rapport aux mesures passées, mais traduit les décisions

votées cet été dans [le projet de loi pouvoir d'achat](#) d'accroître de 3,5 % les paramètres de calcul des APL en raison de l'inflation, concomitamment au plafonnement à 3,5 % de la hausse de l'indice de référence des loyers, l'IRL.

## **B. HÉBERGEMENT : MAINTIEN DES PLACES ET REVALORISATION DES MÉTIERS**

Le second poste en importance est [le programme 177 qui pèse 2,8 milliards d'euros](#). Il est consacré à l'hébergement et à l'insertion des personnes vulnérables dans le logement. Là aussi, la dynamique budgétaire est plus portée par des sous-jacents, en l'espèce la revalorisation des métiers du secteur accueil-hébergement-insertion (AHI) qui représentera 148 millions d'euros de plus en 2023, que par de nouveaux développements en matière de Logement d'abord (+ 44 millions d'euros).

Ceci étant, depuis plusieurs années, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances sont toujours inférieurs à ceux qui sont exécutés car notre pays reste fidèle au principe « d'accueil inconditionnel ». Le Gouvernement a d'ailleurs accepté d'abonder le budget initial de 40 millions d'euros à la suite d'un [amendement adopté à l'Assemblée nationale](#) pour maintenir de l'ordre de 195 000 places d'hébergement et a renoncé à en baisser le nombre. Compte tenu d'une pression migratoire qui se maintient à un niveau élevé, la politique du Logement d'abord, qui consiste à permettre aux personnes précaires d'accéder directement à une solution durable, notamment grâce à un accompagnement social, ne parvient pas à faire reculer le recours à l'hébergement d'urgence ou aux nuitées hôtelières.

Dans ce contexte compliqué où le programme 177 joue le rôle de dernier filet de sécurité pour des populations en grande difficulté, le rapporteur a demandé que tous les personnels des Services intégrés d'accueil et d'orientation, les SIAO, qui assurent la prise en charge soient traités de la même manière, et donc que [les écoutants du 115 ne soient pas les seuls à ne pas bénéficier de la revalorisation des rémunérations du secteur AHI](#). La commission a adopté un [amendement](#) en ce sens.

## **C. RÉNOVATION, UN SOUTIEN AMPLIFIÉ À L'ANAH**

Le troisième volet du budget est [le programme 135 qui atteindra 780 millions d'euros en progression de 47,4 %](#). Cette évolution s'explique par [l'accroissement très significatif des moyens de l'Agence nationale de l'habitat, l'ANAH](#). Le programme 135 pourvoit aux moyens de fonctionnement et d'investissement de l'agence tandis que les aides sont financées par [le programme 174 dédié à l'énergie](#). Ainsi la contribution du programme 135 à l'ANAH passera de 170 à 404 millions d'euros. Cela recouvre la création de 25 postes supplémentaires, le déploiement du réseau France Renov' et la préparation de Ma Prime Adapt' qui sera dédiée à l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

## **2. FINANCEMENT DU LOGEMENT, RÉNOVATION, CONSTRUCTION : TROIS SUJETS EN ATTENTE DE CAP**

### **A. FINANCEMENT DU LOGEMENT, ACTION LOGEMENT, FNAP, RLS, DES QUESTIONS ET PEU DE RÉPONSES**

#### **1. Action Logement, l'avenir du groupe en suspens**

Une nouvelle fois, en 2023, le Gouvernement, dans [l'article 16 du PLF](#), [contraindra Action Logement à verser 300 millions d'euros](#). La différence est que cette année, la contribution se fera au profit du FNAP, et qu'elle est présentée comme s'inscrivant dans la continuité de l'accord trouvé autour de la réduction de loyer de solidarité, la RLS. Cela concrétise les [avertissements formulés l'an passé par le rapporteur](#). Mais une telle issue n'était pas inévitable, notamment si le Gouvernement avait consenti à reprendre la part devant normalement lui revenir dans ce fonds de financement du logement social qui, de manière paradoxale, est depuis plusieurs années maintenant financé par les bailleurs sociaux eux-mêmes et dont la trésorerie est versée automatiquement à l'État...

Malgré **une opposition de principe à ce procédé**, le rapporteur a estimé que les parlementaires étaient techniquement démunis, la suppression de l'article 16 faisant porter le poids, **en l'état des textes**, aux bailleurs sociaux. L'article 40 ne permet pas d'en faire porter la charge à l'État, comme ce serait légitime. La réduction de la contribution d'Action Logement réduirait les moyens du FNAP et empêcherait de mobiliser les reliquats pour la rénovation ou l'augmentation de l'aide unitaire au logement dans un contexte de hausse des coûts.

Cette nouvelle captation des ressources d'Action Logement s'inscrit dans **un contexte préoccupant pour le groupe paritaire**. En effet, le directeur général de l'INSEE, a pris la décision, apparemment technique, **le 31 août dernier**, de classer sa filiale Action Logement Services, ALS, responsable de la collecte et de la distribution de la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC, comme administration publique (APU), faisant entrer le solde de ses comptes et sa dette dans ceux de l'État au sens des critères du traité de Maastricht. Son impact n'est d'ailleurs pas négligeable puisque cela représente 0,3 point de PIB d'endettement supplémentaire. Cette décision pourrait entraîner, à termes rapprochés, le ministre des comptes publics à classer ALS parmi les « Organismes divers d'administration centrale », les ODAC, où sont notamment regroupés les grandes agences ou instituts de l'État. L'une des principales conséquences en serait l'interdiction pour ALS de s'endetter à plus de 12 mois, sauf exception prévue par la loi de programmation des finances publiques, **ce qui transformerait profondément son modèle de financement et de fonctionnement, et menacerait sa capacité à remplir ses engagements financiers**. Action Logement a déposé des recours gracieux auprès de l'INSEE et de Bercy. Ils sont actuellement en cours d'instruction.

---

## **Si ce processus allait à son terme, il conduirait à une scission de fait du groupe Action Logement**

---

Il faut prendre conscience que si ce processus allait à son terme, il conduirait à une scission de fait au sein du groupe Action Logement, **l'État contrôlant étroitement la collecte et l'emploi de la PEEC. L'un de ses objectifs pourrait être de s'assurer de l'équilibre des ressources et des dépenses en arbitrant directement entre le NPNRU, le FNAP, ACV ou la garantie Visale**. Les partenaires sociaux ne conserveraient sans doute qu'une très faible marge de manœuvre en dehors de la gestion des filiales immobilières. Autant dire que cela préempterait largement la négociation de la convention quinquennale qui a normalement pour but d'établir un accord entre Action Logement et l'État sur l'emploi de la PEEC.

**L'avenir n'est pourtant pas écrit**. Il ne va pas de soi qu'un organisme paritaire collectant une contribution pour partie volontaire des entreprises soit classé comme ODAC. L'acceptation des entreprises n'est d'ailleurs pas acquise. Le secteur du logement a, en outre, un intérêt stratégique à ce qu'Action Logement reste un acteur autonome, à la fois philosophiquement comme l'héritier et l'incarnation du pacte social d'après-guerre entre patrons et salariés, et financièrement, la PEEC étant avec le Livret A l'une des deux principales ressources du logement.

### **2. Le FNAP, l'État reprendra-t-il sa part de la charge ?**

Si la contribution d'Action Logement au FNAP en 2023 protège momentanément les ressources des bailleurs sociaux, elle pourrait être une sécurité très provisoire face aux besoins comptables du ministère du budget.

L'État a fait le choix en 2023 de mobiliser les reliquats du FNAP, soit environ **200 millions d'euros, en raison d'opérations abandonnées, au service de la rénovation thermique dans le secteur HLM**. Derrière l'effet d'annonce du Gouvernement, relevons que cette somme n'est pas une enveloppe nouvelle de l'État mais provient des fonds des bailleurs eux-mêmes, qu'elle aurait également pu être affectée à la construction neuve de logements sociaux qui est en berne et, enfin, qu'elle est inférieure à l'aide précédemment apportée par le plan de relance. **Cette enveloppe ne pourra pas être renouvelée en l'état en 2024 avec les mêmes sources de financement. L'État sera-t-il au rendez-vous ?**

### 3. Quel « Pacte de confiance » pour le logement social avec la RLS ?

Enfin, **se pose la question du financement du logement social au cours du quinquennat et des conditions de prolongation de la RLS**. Outre le prolongement des dispositifs propres au FNAP déjà évoqués, [l'article 41 ter du PLF](#) aura justement pour but de maintenir son rendement à hauteur de 1,3 milliard d'euros en 2023. L'avenir est normalement soumis à la conclusion d'un « Pacte de confiance », sans doute au printemps prochain. La RLS a essentiellement été absorbée par les bailleurs grâce à un accroissement de l'endettement. Or, la hausse des taux d'intérêt remet en cause ce modèle, d'autant que les coûts de production sont en forte augmentation et que le parc social est confronté à l'impératif de rénovation des logements pour pouvoir continuer à les louer. **La commission a adopté un [amendement](#) afin de lancer le débat sur la révision de la RLS** dans la perspective du Pacte de confiance.

## B. COMMENT RÉNOVER LES LOGEMENTS DANS LE CALENDRIER IMPARTI ?

### 1. Un calendrier serré, un enjeu crucial

La rénovation des logements est le deuxième grand sujet de ce budget et des prochaines années pour le logement. [La loi « Climat et résilience »](#) a imposé un calendrier de rénovation des logements les plus énergivores. **Les logements classés G, F et E ne pourront plus être loués respectivement en 2025, 2028 et 2034. Cette interdiction s'appliquera, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023, aux logements dits « G + »** qui ont les plus mauvaises performances. Ce calendrier très resserré est susceptible d'avoir des conséquences majeures.

[L'Institut Paris Région](#) a établi **qu'en Île-de-France**, cela concernait 45 % du parc des résidences principales selon l'ancien DPE, le nouveau étant plutôt plus sévère, soit 2,3 millions de logements. **48 % du parc locatif privé est concerné, soit onze années de construction. À Paris même, deux tiers du parc locatif est directement visé.** Paris n'est pas la France mais cette étude montre le caractère absolument crucial de ce sujet.

[Une enquête récente de la FNAIM](#) montre que, devant le défi, beaucoup de bailleurs privés pourraient baisser les bras. Un quart pourrait vendre à des occupants qui ne feront pas nécessairement les travaux. Entre 5 et 10 % pourraient opter pour les meublés de tourisme qui ne sont pour l'heure pas soumis à cette réglementation. Les y soumettre, comme le ministre du logement a indiqué vouloir le faire, ne règlera pas le problème qui est autant un sujet de financement que de séquençage face aux capacités limitées des professionnels à mener à bien les travaux. La bonne manière de gérer les logements qui ne peuvent pas être mis aux normes reste en suspens. Enfin, la fiabilisation du lien travaux – DPE – saut d'étiquettes énergétiques est aussi un sujet qui n'est pas réglé.

### 2. Soutien aux bailleurs, amplification des aides, des solutions partielles

Tout d'abord, [dans le PLFR, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale](#) afin de doubler le déficit foncier pour les bailleurs qui réalisent des travaux dans des logements énergivores. C'est une mesure que le rapporteur avait proposée lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ». Il se félicite donc de son adoption qui est un geste attendu par les bailleurs.

Dans le PLF, **les moyens de l'ANAH vont fortement augmenter**. Son budget s'accroît de 900 millions d'euros via le programme 174 et de 219 millions d'euros grâce à l'affectation de recettes de quotas carbone. L'ANAH a été fortement critiquée par [la Cour des comptes](#) l'an passé et cette année par [le Défenseur des droits](#). Il est de bon ton de faire porter à l'ANAH la responsabilité du retard français en matière de rénovation énergétique des logements. Le rapporteur estime que l'ANAH est au contraire le symbole et le symptôme du réveil de notre pays sur cette question, de notre forte accélération mais aussi de nos difficultés et insuffisances. **Entre 2019 et 2023, le plafond d'emploi de l'ANAH aura été multiplié par deux, passant de 115 à 232. Entre 2019 et 2021, toutes aides confondues, les décaissements ont été multipliés par trois, le nombre de logements aidés par cinq.**

Ma Prime Rénov' a été attribuée à 644 000 logements en 2021, pour un total de 2 milliards d'euros et un montant moyen de 3 200 euros. Dans 80 % des cas, il s'agit, comme prévu, de mono-gestes, à 70 % pour des systèmes de chauffage. Aujourd'hui, 85 % des aides sont

attribuées en moins de 15 jours. Seuls 500 à 600 dossiers anciens sont bloqués et font l'objet d'un traitement individuel qui devrait permettre de résoudre 90 % des cas d'ici la fin de l'année.

---

## **L'ANAH a réussi la massification des aides, il lui reste à réussir la massification de l'accompagnement pour entraîner la massification des rénovations globales.**

---

Sans minimiser le problème, les chiffres sont tout de même encourageants. **Ma Prime Rénov' Sérénité, qui finance des rénovations globales, a permis, en 2021, la rénovation de plus de 41 000 logements, dont plus de 23 000 ont bénéficié d'une bonification pour sortie de passoire thermique.**

Ma Prime Rénov' Copropriétés fait elle aussi son chemin, même si la montée en puissance est lente en raison de la difficulté à faire voter des travaux en assemblée générale. En 2021, elle a concerné 12 000 logements. On sait la difficulté du sujet. Les solutions passent certainement par une plus grande aide aux propriétaires modestes. La prime pourrait être doublée. Cela passe aussi par des solutions juridiques visant à rendre solidaires les propriétaires, entre occupants et bailleurs, et entre logements de différentes étiquettes énergétiques. Il faut donc réfléchir à des solutions comme l'opposabilité du DPE collectif pour un immeuble ou du vote du programme pluriannuel de travaux. N'ayons pas de tabous.

### **3. Vers la seconde vie du parc social ?**

Dans le parc social, les enjeux de rénovation thermique sont relativement moins importants en proportion - **1,2 millions de logements seraient à traiter avant 2034** - mais posent aussi des questions différentes. Les bailleurs sociaux sont des institutionnels qui peuvent envisager des rénovations de masse rentabilisées sur de longues durées. Ils se projettent par ailleurs au-delà de 2034 et envisagent dès aujourd'hui **l'avenir de leur patrimoine à l'horizon 2050** où un maximum de logements devra avoir atteint les classes A ou B selon la [Stratégie nationale bas carbone, la SNBC](#).

La question se pose donc pour eux, en termes de stratégie de patrimoine, de savoir s'ils ne doivent pas dès aujourd'hui organiser des rénovations dans cette perspective pour ne pas faire plusieurs fois les travaux et les rentabiliser au plus tôt. Pour donner un ordre de grandeur, le coût moyen d'une réhabilitation thermique serait de l'ordre de 38 000 euros, celui d'une rénovation donnant une seconde vie au bâtiment allant au-delà de 2050 serait d'environ 100 000 euros, à comparer avec un coût de 158 000 euros pour une construction neuve. Les bailleurs sociaux envisagent de réaliser environ 10 000 rénovations « seconde vie » par an dans un premier temps.

Pour cela, ils demandent que ces opérations soient considérées en termes de subvention du FNAP, de prêts à long terme de la Caisse des Dépôts, mais aussi de fiscalité (TVA à taux réduit, exonération de TFPB) et de reconventionnement des loyers comme des logements neufs. **C'est une démarche prometteuse pour avoir enfin une vision stratégique dans le secteur et s'organiser pour viser clairement l'horizon 2050, ce que le rapporteur avait plaidé dans la loi « Climat et résilience »** en proposant d'intégrer, dès aujourd'hui, les logements D à la réflexion.

### **C. COMMENT SOUTENIR LA CONSTRUCTION NEUVE ?**

La construction neuve est en berne. Côté logement social, **Emmanuelle Wargon avait affiché l'objectif de 250 000 logements sociaux en deux ans, on ne franchira peut-être pas le seuil des 180 000 agréments**. Côté construction neuve, les choses sont moins lisibles car on constate une forte augmentation conjoncturelle des permis de construire, avec 523 000 permis délivrés entre septembre 2021 et août 2022 en raison du bouclage de tous les projets antérieurs à la RE2020. Mais les mises en chantier reculent entre 1 et 3 % et surtout les biens mis en vente baissent de 10 % sur le dernier trimestre. Pour les ventes en bloc, les réservations des bailleurs sociaux chutent d'un tiers, celles des autres

institutionnels de 44 %. Parallèlement, l'indice du coût de la construction, l'ICC, a augmenté de 8 % sur un an selon l'INSEE.

**L'analyse doit se porter au-delà de la conjoncture. Le logement est un secteur de temps long.** Il est essentiel de donner de la visibilité sur les outils fiscaux et le cadre juridique pour les investisseurs. Notre pays a préféré multiplier les niches plutôt que de **réfléchir à un cadre global et stable**, que le rapporteur place sous le vocable du « **statut du bailleur privé** ». Le ministre a souligné son intérêt pour le principe général, même s'il y a débat sur son contenu.

Ensuite, **il convient de réhabiliter l'acte de construire** et de retrouver le mode d'emploi avec les maires. Depuis la suppression de la taxe d'habitation, le lien entre les logements et les ressources de la commune a été rompu. La commission Rebsamen avait obtenu l'an passé une compensation partielle et temporaire par l'État de l'exonération de TFPB des nouveaux logements sociaux. C'est bien mais très insuffisant. **La Fédération des promoteurs immobiliers a proposé** d'attribuer aux communes une fraction de la TVA sur la construction neuve. C'est une idée à creuser.

Par ailleurs, **le ZAN fait figure d'une « épée de Damoclès » au-dessus de tous les projets.** Dans le PLF, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dit « Fonds vert » remplace le « Fonds friche » et devra présenter la même simplicité et efficacité pour permettre de dégager du foncier pour construire. Par ailleurs, **la mission conjointe de contrôle du Sénat** fera bientôt des propositions à ce sujet afin qu'on sorte du paradoxe de vouloir « construire moins pour loger plus ».

Enfin, la **fluidification du parcours résidentiel** est l'une des solutions aux difficultés actuelles, notamment entre location et accession. C'est la raison pour laquelle **la commission a adopté un amendement rétablissant l'APL accession en métropole.**

## POUR EN SAVOIR +

- Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat
- Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
- PLF 2022, avis logement
- Rapport de la commission sur l'avenir d'Action Logement

		COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES <a href="http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html">http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html</a> Téléphone : 01.42.34.23.20  Consulter le dossier législatif : <a href="http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html">http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html</a> 
<b>Sophie Primas</b>	<b>Dominique Estrosi Sassone</b>	
Présidente	Rapporteur	
Sénateur des Yvelines (Les Républicains)	Sénateur des Alpes-Maritimes (Les Républicains)	