



Adobe stock/Atlantis

## 2025 : le budget inconnu

**Depuis le 6 septembre, la France a un Premier Ministre et un gouvernement depuis le 21 septembre. Cependant, personne ne sait si elle aura un budget. Alors que la majorité des locataires fait face à une aggravation de leur situation financière, quelles sont les pistes en discussion au parlement ? Explications.**

### Une baisse de la RLS insuffisante

Pour la première fois depuis son instauration en 2017, la réduction de loyer de solidarité (RLS) baissera. Ce dispositif mis en œuvre avec la loi de Finances 2018 visait à compenser la baisse de 5 euros des APL, décidée en septembre au début du premier mandat du Président Emmanuel Macron. Cette baisse avait à l'époque suscité une immense colère des locataires, des associations, des élus, ainsi que l'ensemble du mouvement HLM. Cette colère avait culminé lors du congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) fin septembre 2017 à Strasbourg, avec une huée du ministre du logement d'alors, Julien Denormandie. Depuis, la relation entre locataires, bailleurs et l'État était froide voire glaciale. En effet, la RLS est progressivement devenue un impôt sur les bailleurs sociaux, et donc les loyers des locataires du parc social, de près de 1,3 milliard d'euros chaque année pour alimenter les caisses de l'État. La RLS a eu à ce titre un effet délétère sur les constructions de logements sociaux. En ponctionnant de telles sommes chaque année, les bailleurs sociaux ne disposent plus des moyens financiers requis pour financer de nouveaux programmes via leurs fonds propres, ou pour em-

prunter auprès de la caisse des dépôts et consignations pour ces mêmes programmes.

Ainsi, l'ensemble du modèle de financement des HLM a été dérégulé, comme l'atteste dès février 2020 la Cour des comptes dans un référé. La RLS aurait ainsi engendré une baisse notable des budgets pour les constructions (-8 %) et la maintenance des logements (-6 %). Ces statistiques ne se sont pas améliorées depuis. Pire, l'inflation a-t-elle aggravé le phénomène en rehaussant le taux du livret A. Or, si la hausse du livret A est une bonne chose pour les épargnants, elle est problématique pour les bailleurs, car le taux d'emprunt des bailleurs sociaux est directement indexé sur celui du livret A. Le livret A, après la crise sanitaire, a connu une forte progression, passant de 0,5 % à 3 % en moins d'un an. Le coût des prêts des bailleurs sociaux a donc été multiplié par 6, sans la moindre mesure de soutien de la part de l'État.

### L'abrogation de la RLS demeure essentielle

Le nombre de constructions s'est donc effondré, passant de 126000 logements sociaux construits en 2016 à seulement 82500 pour l'année 2024. D'après l'agence nationale de contrôle

du logement social (ANCOLS) et la Cour des comptes, le niveau des constructions de logements sociaux ne devrait pas dépasser 77 000 logements par an jusqu'en 2030 du fait de ses multiples mesures. L'annonce faite le 12 novembre par la ministre actuelle du logement, Valérie Létard, d'une baisse de 200 millions d'euros de la RLS est donc plutôt positive. Cette annonce est vécue par les bailleurs sociaux comme un soulagement, car le projet initial du budget avant l'arrivée du gouvernement était bien plus sombre : une hausse de la RLS de 700 millions d'euros pour combler le déficit de l'État. Si cette hausse avait eu lieu, elle aurait probablement bloqué l'intégralité des constructions pour plusieurs années, alors que le nombre de demandeurs de logements sociaux explose. Il atteint désormais un triste record, avec 2,7 millions de ménages en attente d'un logement (+300 000 en un an).

La baisse de la RLS reste cependant très loin de l'attente du mouvement HLM : l'abrogation pleine et entière du dispositif mesure détendue il y a encore un an par la sénatrice Valérie Létard lors du précédent projet de loi de Finances 2024. Cette mesure n'entrerait en vigueur qu'en 2025 et serait soumise à des engagements encore inconnus de la part des bailleurs. Plusieurs députés et sénateurs, venant de tous les partis (y compris des députés liés au gouvernement en place), ont soumis des amendements d'abrogation de la RLS, mais ils n'ont pas été adoptés. Nous verrons si l'éventuel budget sera plus favorable sur ce point, car l'abrogation de la RLS demeure essentielle pour dégraisser la machine de la construction de logements abordables.

### Aucune mesure de soutien clair

Si une baisse de la RLS permet de limiter l'hémorragie du secteur, le gouvernement ne prévoit toujours aucune mesure pour le financement direct de la construction des HLM. Les constructions dépendent à près de 80 % des prêts de la caisse des dépôts (et donc du livret A) et de 15 % des loyers des locataires en place. Le reste du financement provient des subventions directes ou indirectes des acteurs publics, tels que l'État, les collectivités locales, et Action Logement. Or, dans le cadre de la cure d'austérité prévue dans le projet de loi de Finances, ni l'État ni les collectivités ne vont augmenter leurs financements pour les HLM. Depuis 2018, l'État n'abonde plus le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), instrument essentiel des subventions à la construction.

Les collectivités locales sont elles aussi à la diète. Certaines régions ont d'ailleurs déjà annoncé qu'elles suspendaient le cofinancement de la construction de logements sociaux, telles que l'Île-de-France, retirant plus de 125 millions d'euros pour la seule année 2025. Rares sont les communes à augmenter leur budget pour les HLM malheureusement.

Des mesures de soutien ont pourtant été proposées depuis plusieurs années par l'ensemble du mouvement HLM pour aider la

construction. La plus simple serait une baisse de la TVA pour les logements sociaux de type PLUS et PLS, destinés à la classe moyenne. Son taux est actuellement de 10 %, mais en le baissant au même niveau que les logements très sociaux de type PLAI, soit 5,5 %, le coût de la construction serait plus faible et de nouveaux logements pourraient sortir de terre. Cette mesure n'est pas inédite car en vigueur avant 2018 et a fait preuve de son efficacité. Les députés ont d'ailleurs adopté un amendement en ce sens lors de l'examen du projet de loi de Finances. Mais malheureusement, le projet a été rejeté par l'assemblée nationale après, renvoyant donc le projet à sa version initiale devant le Sénat.

Nous espérons que les sénateurs auront la même sagacité que leurs collègues concernant ces amendements, ou qu'à défaut cette mesure sera conservée dans le projet final soumis au Parlement par le gouvernement.

### Un retournement sur les rénovations

Concernant les rénovations énergétiques, la parole gouvernementale a perdu beaucoup de crédit ces derniers temps. Entre l'imbroglio sur la réforme du calcul du DPE pour les petites surfaces (voir InFoHLM 121) et les changements de cap sur Ma Prime Rénov' pour le secteur privé, le gouvernement a décidé de revenir sur sa promesse d'aider la rénovation énergétique des bailleurs sociaux. La loi de Finances 2024 avait en effet accordé un financement de 1,2 milliard d'euros sur trois ans (400 millions d'euros par an) aux bailleurs sociaux pour réhabiliter les passoires thermiques.

Si le budget était maigre par rapport aux enjeux, il s'agissait d'une première étape. Désormais face au déficit, le gouvernement a décidé que seulement la première année serait versée, et rien pour les deux suivantes. La signature en septembre 2023 lors du congrès de Nantes d'un accord entre l'USH et l'État en ce sens n'a donc eu que peu de valeur. L'objectif de 200 000 rénovations énergétiques par an apparaît inatteignable. Nous verrons si la pression des députés changera la situation, plusieurs amendements de baisse de TVA sur les rénovations, de financement direct des rénovations, ou la création de nouveaux dispositifs ont été proposés et pour certains adoptés. Mais dans ce parlement fragmenté, et avec aucune certitude sur la copie finale avant usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution engageant la confiance du gouvernement sous peine de censure, rien n'est garanti.

Le budget 2025 comprend aussi une menace pour les outre-mer. La ligne budgétaire unique (LBU) subirait un coup de rabot notable, car le budget réservé pour les départements ultramarins serait amputé de 250 millions d'euros. Alors que 80 % des ménages dans ces départements sont éligibles au logement social, et que seulement 15 % y sont locataires, une baisse drastique de ce budget aurait des conséquences terribles pour les habitants, victimes de la vie chère et d'une inflation plus forte qu'en métropole.

## Une hausse des APL qui ne compense pas celle des loyers

Les aides au logement, dont l'Aide Personnalisée au Logement (APL) connaîtront une hausse équivalente à celle de l'indice de référence des loyers du 2e trimestre, soit 3,26 %. Si nous sommes favorables à une hausse des APL, nous ne pouvons que regretter le refus du gouvernement d'augmenter significativement les APL pour répondre à la crise du pouvoir d'achat des locataires. En effet, une hausse de 3,26 % ne compense pas la hausse au même taux des loyers. L'APL est en moyenne de 219 euros par mois, alors que les loyers sont en moyenne de 700 euros. Une hausse de 3,26 % donne donc des APL à 226 euros et un loyer à 723 euros. Les locataires perdront donc 16 euros de pouvoir d'achat par mois (192 euros par an). Pour de nombreuses familles, cette somme peut forcer à choisir entre remplir le frigo et payer le loyer.

Le nombre d'expulsions, parfois avec le concours de la force publique, a triplé en 20 ans, atteignant des records. La mise en œuvre de la loi anti-squat dite Kasbarian, va certainement accélérer ce phénomène. Le nombre d'impayés est d'ailleurs croissant et les bailleurs sociaux sont de moins en moins hésitants à expulser les ménages ayant des dettes locatives. Nous avons rappelé à l'ensemble des parlementaires notre demande faite au printemps d'une revalorisation massive des APL, notamment de son forfait charges qui sert au paiement des factures d'énergie. La situation sera d'ailleurs d'autant plus critique avec les hausses attendues des taxes sur l'électricité dans le projet de loi de finances, s'il venait à être adopté en l'état. Il importe donc de rester mobilisé sur la campagne APL en utilisant l'ensemble du matériel à votre disposition (affiches, cartes postales, pétition, animations auprès des locataires et copropriétaires concernés).

La question du pouvoir d'achat est l'affaire de tous, et les APL en sont une grande composante pour plus de 5 millions de ménages.

### La menace de nouvelles réformes négatives

Nous craignons que de nouvelles réformes se profilent pour regrouper les différentes aides sociales existantes d'ici l'année prochaine. Le premier ministre Michel Barnier a fait savoir en octobre réfléchir à la création d'une aide unique. Cette petite musique de l'aide unique avait d'abord retenti en 2018 avec le revenu universel d'activité (RUA). Ce RUA aurait fusionné entre autres l'APL, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le RSA, et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, anciennement minimum vieillesse). Elle aurait cependant dû fonctionner à budget constant, alors que le nombre d'allocataires aurait considérablement augmenté. Cela aurait entraîné une baisse automatique des montants de ces aides. La crise sanitaire avait heureusement interrompu ce projet. Nous restons donc vigilants quant à un retour de cette proposition.

Le Premier Ministre n'a pas également levé les doutes concernant les réformes à venir sur le logement social. Il a dans sa déclaration de politique générale de septembre, indiqué être favorable à plusieurs points polémiques du projet de loi Kasbarian II, tels qu'une adaptation des quotas de logements sociaux prévus par la loi SRU (cf. InfoHLM 121), même si la ministre du logement a temporisé en indiquant que l'article 55 de cette loi est utile. Il en est de même pour la question des revenus des ménages en HLM, avec l'accusation maintes fois démenties des locataires HLM « aisés » selon l'ANCOLS, dont l'examen des revenus est déjà fortement encadré chaque année. Enfin, nous sommes attentifs à toute tentation de réforme des attributions donnant trop de pouvoir aux maires et les risques d'abus qu'un tel changement engendrerait.

## Un congrès HLM pour rien ?

Le congrès de l'USH organisé à Montpellier du 23 au 26 septembre était particulier. La nomination de Valérie Létard au poste de ministre du Logement, à deux jours de l'ouverture, a au moins rassuré le secteur. En effet, l'ancienne sénatrice du Nord est une spécialiste du sujet depuis plus de 20 ans. Elle a eu le mérite d'apaiser en partie le mouvement HLM après la provocation représentée par son prédécesseur et désormais collègue à la fonction publique, Guillaume Kasbarian. Certains ont pu voir une bonne nouvelle puisque le logement obtient pour la première fois en 7 ans un ministère de plein exercice, pouvant donc peser davantage dans les discussions budgétaires et les arbitrages politiques.

La ministre a répété « ne pas avoir de baguette magique » mais a martelé son intention de travailler avec toutes les parties prenantes face à la crise du logement, et demeure ouverte à toutes les propositions. Aucune annonce n'était possible, le budget n'étant pas encore prêt, et avec une Assemblée Nationale sans majorité solide, toute mesure aurait été considérée comme téméraire au mieux.

Notre rencontre avec la ministre a toutefois permis de marquer nos positions : gel des loyers dans les passoires thermiques du parc social, abrogation de la RLS, financement de la construction par l'État via les aides à la pierre, et surtout hausse importante des APL et de son forfait charges pour répondre à la crise énergétique et la fin du bouclier tarifaire. Nous verrons quelles seront ses marges de manœuvre dans un paysage parlementaire aussi fragmenté, même si le discours de politique générale du Premier Ministre ne nous rassurait pas. Nous ferons tout pour éviter le retour de mesures négatives pour les locataires.