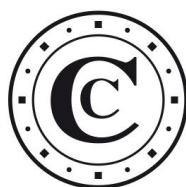


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission Cohésion des territoires

Avril 2025

Sommaire

SYNTHESE.....	5
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	15
I - LA PROGRAMMATION INITIALE.....	15
A - Les transferts et changements de périmètres en LFI	16
B - Mesures nouvelles.....	17
C - Analyse de la budgétisation	18
II - LA GESTION DES CREDITS ET SA REGULARITE.....	21
A - Un niveau de dépenses inférieur à la programmation initiale	21
B - Les mouvements de crédits en cours d'année	23
C - Les faits marquants de l'année sur la mission	31
III - L'ANALYSE DE L'EVOLUTION DE LA DEPENSE ET DE SES COMPOSANTES.....	33
A - Un niveau de dépenses en baisse du fait des annulations de crédits	33
B - Un taux d'exécution des crédits de paiement globalement élevé	34
IV - PERSPECTIVES ASSOCIEES A LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE.....	36
A - La soutenabilité à court terme : les charges à payer.....	36
B - La soutenabilité à moyen termes : les restes à payer.....	37
C - Les perspectives budgétaires pour 2025.....	38
V - L'INCIDENCE DES DEPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	40
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	45
I - PROGRAMME 109 - AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT	45
A - Un montant de dépenses inférieur à la programmation initiale et en baisse par rapport à 2023	46
B - Des réformes sur les aides au logement intégrées et des effets globalement maîtrisés	48
II - PROGRAMME 112 - IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	49
A - Plusieurs actualisations de la programmation et l'ouverture de crédits sur le titre 2	50
B - Une baisse de l'exécution du FNADT section locale (action 11)	50
C - Le FNADT section générale (action 12) : une consommation inférieure à la budgétisation initiale ...	52
III - PROGRAMME 135 - URBANISME, TERRITOIRES ET AMELIORATION DE L'HABITAT	54
A - Des crédits en très forte croissance en 2024 et une consommation inférieure à 2023	55
B - Le Fonds national des aides à la pierre.....	57
C - Une forte sous-exécution des crédits dévolus à la rénovation énergétique	61
IV - PROGRAMME 147 - POLITIQUE DE LA VILLE	64
A - Des crédits en baisses importantes et successives.....	64
B - Le recentrage des crédits dédiés à la politique de la ville	65
V - PROGRAMME 162 - INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT.....	68
A - L'exercice 2024 : une consommation des crédits en baisse.....	69

B - Des pratiques de fongibilité interne au Programme 162 pour le soutien de l'action 04- Plans d'investissements pour la Corse en 2024	70
C - L'échéancier du calendrier d'apurement des restes à payer pour le PEI Corse ajusté en 2024	71
VI - PROGRAMME 177 - HEBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNERABLES	72
A - Une exécution marquée une nouvelle fois par une ouverture tardive de crédits en fin de gestion	72
B - La stabilisation du nombre de places d'hébergement d'urgence	74
C - L'accueil des réfugiés ukrainiens : une transition vers le droit commun	75
D - Les dispositifs d'hébergement et de logement adapté	75
VII - LA REVUE DE DEPENSES ET LES ECONOMIES STRUCTURELLES	76
VIII - LA PERFORMANCE	77
 CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRES PAR L'ÉTAT	
A LA POLITIQUE DE COHESION DES TERRITOIRES	81
I - LES DEPENSES FISCALES	81
A - Des dépenses fiscales toujours nombreuses et coûteuses	82
B - Les dispositifs fiscaux ayant fait l'objet de suppressions ou de modifications en 2024	83
C - Des dépenses fiscales non bornées dans le temps et au chiffrage peu fiable	84
D - Des efforts d'évaluation des dépenses fiscales à poursuivre	86
II - LES OPERATEURS, LES TAXES AFFECTEES ET LES FONDS SANS PERSONNALITE JURIDIQUE	88
A - Les opérateurs et les taxes affectées	88
B - Les fonds sans personnalité juridique	99
ANNEXES	107

Synthèse

La mission *Cohésion des territoires* regroupe les moyens consacrés par l'État aux politiques en faveur du logement, de l'hébergement et de l'insertion des personnes vulnérables, de l'aménagement des territoires et de la rénovation énergétique¹. Sa responsabilité est répartie entre quatre responsables de programmes et trois CBCM différents. Elle présente en 2024 un périmètre stable.

Les crédits affectés à la mission par la loi de finances sont en hausse continue depuis 2020. Ils atteignent cette année 19,59 Md€ en AE et 19,18 Md€ en CP soit une progression de 7 % par rapport à 2023. Leur exécution s'établit en baisse par rapport à 2023 à 18,69 Md€ en AE (-0,73 %) et à 18,49 Md€ en CP (-0,07 %) du fait des annulations de crédits intervenues dès février 2024 (pour 736,8 M€ de CP) puis en fin de gestion (pour 684 M€ de CP). La mission a connu d'importants mouvements de crédits avec des reports de 2023 sur 2024 à hauteur de 890 M€ et des reports de dépenses sur 2025 pour 799 M€ en CP. Au-delà de ces mesures de régulation budgétaire les six programmes (109, 112, 135, 147, 162 et 177) de la mission n'ont pas fait l'objet de mesure d'économie plus structurelle.

La part des crédits ouverts après l'adoption de la loi de finances initiale reste élevée, notamment sur le programme 135. C'est en grande partie dû aux fonds de concours du fonds national des aides à la pierre (Fnap) et à leurs reports, qui ont atteint en crédits de paiements un montant approchant le milliard d'euros. La modification de la règle d'or² du Fnap en 2023 n'ayant pas eu les effets escomptés, de nouvelles règles de gestion plus souples ont été mises en place en 2024 pour permettre une résorption des reports d'une année sur l'autre. Sur 979 M€ de crédits de paiements disponibles en 2024 sur les fonds de concours du Fnap, seuls 286 M€ ont été consommés. Les programmes 112 et 162 reçoivent également des mouvements entrants en cours d'année et font l'objet de reports d'un montant significatif en CP.

Un élément nouveau, en 2024, est la « sur-budgétisation » du programme 109 qui finance les aides au logement. Un écart significatif de 554 M€ est en effet constaté entre la loi de finances pour 2024 et l'exécution, soit 4 % du budget du programme, posant la question de la fiabilisation des prévisions. À l'inverse, le programme 177, qui porte sur l'hébergement des personnes vulnérables, connaît une « sous- budgétisation » conduisant, pour la seconde année consécutive, à des compléments de financements, par la loi de fin de gestion, pour ouvrir les crédits nécessaires à l'ouverture de la totalité des 203 000 places d'hébergement d'urgence, financer l'extension à l'été 2024 du dispositif dit « Ségur pour tous » aux activités sanitaires, sociales et médico-sociales privées à but non lucratif, ainsi que les mesures de soutien aux réfugiés ukrainiens. Cette ouverture tardive de 250 M€ met en tension les services de l'État, les associations intervenant dans ce domaine, et *in fine* pénalise les publics précaires accueillis. La

¹ Selon le projet annuel de performance de la mission, annexé au PLF 2024. Cette définition omet certaines des politiques financées sur la mission, en particulier la politique de la ville.

² La notion est détaillée au chapitre II, III, B.

budgetisation, dès la loi de finances, des crédits nécessaires à l'ouverture des 203 000 places d'hébergement d'urgence est recommandée afin de fluidifier la gestion du programme.

Le programme 135 a quant à lui subi des « à-coups budgétaires », ce qui se traduit par un plus grand nombre de mouvements de crédits en gestion qu'en 2023, nuisant à la lisibilité du budget. Malgré une consommation insuffisante des crédits ouverts, tant en ce qui concerne les crédits budgétaires que les crédits liés aux fonds de concours³, le volume des dépenses du programme 135 continue de croître en 2024, en lien avec le quasiment triplement de sa subvention à l'Anah (en loi de finances 2024 par rapport à 2023) destinée principalement aux aides à la rénovation énergétique. Cette augmentation fait suite, en particulier, à la modification du portage des crédits attribués à l'Anah combinant, en LFI, une annulation de crédits sur le programme 174⁴ et une ouverture de crédits du même montant sur le programme 135. Par ailleurs, la participation d'Action Logement, principal contributeur du Fnap, cessant en 2025, la question de la clarification et de la révision du modèle de financement du Fnap, qui s'atrophie progressivement, se pose à compter de 2026.

Le programme 112, pour sa part, a été doté de crédits du titre 2 pour la première fois, afin de financer des chefs de projets au titre du programme « villages d'avenir ». En dépit des annulations de crédits qui ont touché le programme à hauteur de 44 M€ en AE et 42 M€ en CP, ce dernier s'exécute en hausse par rapport à 2023, du fait d'un niveau de crédits de paiements supérieur de 86 M€ en LFI 2024, par rapport à la LFI 2023 et d'une hausse des produits issus de fonds de concours de 17 M€ par rapport à 2023. Par ailleurs, le document de politique transversale (DPT) « aménagement du territoire » a bien été maintenu en 2024 mais il ne rend toujours pas compte de l'ensemble des moyens financiers mobilisés pour les programmes animés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). À des fins de lisibilité, la Cour recommande d'adapter le DPT « aménagement du territoire » afin de rendre compte en particulier des moyens consacrés à chacun des programmes nationaux dont l'animation ou le pilotage sont confiés à l'ANCT.

Le programme 147 a fait l'objet de baisses successives de crédits en gestion de l'ordre de 100 M€, conduisant à son recentrage sur certains dispositifs comme les cités éducatives. Si les nouveaux contrats de ville ont été préservés des mesures d'économie, l'ANRU n'a pas cette année reçu de subvention sur ce programme au motif allégué de son niveau de trésorerie.

Le programme 162 est relativement stable dans sa structure et sa volumétrie, il a connu des mouvements de fongibilité interne, entre actions, pour abonder les crédits de l'action 04 – *Plans d'investissements pour la Corse*⁵ dont la gestion a été atypique en 2024.

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, dit budget vert, progresse dans la justification des cotations pour le programme 135. Cependant, une partie des dépenses, notamment les crédits du FNADT, n'apparaît toujours pas dans la cotation alors même que des indicateurs de suivi ont été instaurés. Les crédits budgétaires favorables à l'environnement progressent néanmoins de 590 M€ au niveau de la mission du fait de l'augmentation de la

³ Dont, principalement, ceux relevant des fonds de concours du Fnap, n°479 et n°480.

⁵ L'action 04 - *Plans d'Investissement pour la Corse*, comprend le PEI (programme exceptionnel d'investissement) jusqu'en 2022, et depuis 2022 le PTIC (programme de transformation et d'investissement pour la Corse).

subvention versée à l'Anah et de la cotation favorable de la taxe spéciale d'équipement qui revient aux établissements publics d'aménagement et fonciers.

Depuis 2024, la nouvelle méthode de comptabilisation des dépenses fiscales portant sur la TVA conduit à en faire baisser le coût apparent. Suite à la recommandation de la Cour formulée l'année dernière, les informations transmises par la DLF lors du PLF permettent néanmoins de reconstituer le coût total des dépenses fiscales pour l'Etat, ce qui laisse toutefois entière la question des données pertinentes pour la communication du gouvernement. La recommandation récurrente de la Cour visant à demander une évaluation régulière des dépenses fiscales est par ailleurs réitérée.

Récapitulatif des recommandations

1. Appliquer le taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 et affecter dès la LFI les crédits nécessaires à l'ouverture des places dédiées à l'hébergement d'urgence (recommandation reformulée) (*DB, DIHAL*).
2. Procéder à une refonte du FNADT pour en préciser la vocation, la doctrine d'emploi et les ambitions environnementales (recommandation renouvelée) (*DGCL, DB*).
3. Adapter le document de politique transversale « aménagement du territoire » afin de rendre compte en particulier des moyens consacrés à chacun des programmes nationaux animés par l'ANCT (recommandation reformulée) (*DGCL, DB*).
4. Réviser le modèle de financement du Fnap (recommandation reformulée) (*DHUP, DB*).
5. Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficacité apparaîtraient insuffisantes ou non démontrées (recommandation renouvelée) (*DHUP, DLF, DGFIP, DB*).

Introduction

La mission *Cohésion des territoires* porte les moyens consacrés par l'État aux politiques en faveur du développement et de l'aménagement du territoire, du renouvellement urbain, de la solidarité entre les territoires, du logement et de l'habitat durable.

La mise en œuvre de ces politiques implique de nombreux acteurs publics, emprunte des circuits de financement complexes et partenariaux, et repose sur des dispositifs combinant d'une part des crédits relevant de la politique sociale (aides personnelles au logement, aides sociales relevant de la compétence de l'État, crédits dédiés à l'hébergement d'urgence et au logement adapté) et d'autre part des crédits d'intervention finançant des actions et des dispositifs territorialisés et partenariaux (politique de la ville, contrats relatifs à l'aménagement et au développement des territoires, aides à la pierre).

Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires⁶ définit et met en œuvre les actions déployées par l'intermédiaire de la mission, aux côtés du ministère de l'intérieur, de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, et des services du Premier ministre.

En 2024, la mission *Cohésion des territoires* comprend six programmes, contrôlés par trois CBCM⁷.

Les quatre responsables de programme sont :

- La DHUP (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) pour :
 - le programme 109 – Aide à l'accès au logement, qui contribue au financement des aides personnelles au logement à travers la dotation d'équilibre au fonds national d'aide au logement (Fnal) ;
 - le programme 135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat, qui porte notamment les aides à la pierre.
- La Dihal (délégation interministérielle à l'hébergement d'urgence) pour le programme 177 – *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, qui porte notamment les dépenses d'hébergement d'urgence, la mise en œuvre du « logement d'abord » pour accélérer l'accès au logement des ménages sans domicile et les dépenses de veille sociale ;
- La DGCL (direction générale des collectivités locales) pour :

⁶ Désormais le ministère de l'aménagement des territoires et de la transition écologique.

⁷ CBCM du ministère de la transition écologique pour les programmes 177, 135 et 109, CBCM des services de la première ministre pour le programme 162, CBCM du ministère de l'intérieur et des outre-mer pour les programmes 112 et 147.

- le programme 147 – Politique de la ville, qui porte notamment les crédits consacrés aux contrats de ville, ainsi que la contribution financière de l'État aux actions de l'Anru ;
- le programme 112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire au travers notamment du financement des contrats de plan État-région et du fonds national d'aménagement et de développement du territoire ;
- La Dmates (Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur) pour le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* qui soutient des plans gouvernementaux sur des territoires spécifiques.

La mission *Cohésion des territoires* se caractérise par une grande hétérogénéité des moyens d'intervention, des modalités de gestion et des finalités des outils (aides personnelles au logement, aides à la pierre, subventions, contrats de partenariat tels que les pactes État-métropoles, etc.) et par des volumes et enjeux budgétaires très variables selon les programmes.

Au niveau des catégories de dépenses, le programme 109, qui représente 71,2 % des CP de la mission en LFI 2024, est constitué presque exclusivement de dépenses de guichet. Le programme 177 se caractérise également par des dépenses contraintes du fait du principe d'inconditionnalité de l'accueil des personnes en situation vulnérable figurant à l'article L.345- 2-2 du code de l'action sociale et des familles. Les autres programmes (135, 147, 112, 162) sont majoritairement composés de dépenses discrétionnaires, qui financent toutefois des dispositifs inscrits dans un cadre contractuel engageant la parole de l'État (contrats de plan État-régions, contrats de ville, aides à la pierre, plans de soutien à certains territoires, contrats de ruralité, etc.). La capacité de pilotage y est donc également contrainte. Par ailleurs, la mission se distingue par une faible part de dépenses de fonctionnement et de personnel.

Les dépenses de la mission ont un calendrier de mise en œuvre qui diffère sensiblement d'un programme à l'autre, entre une pluri annualité pour les programmes 135, 112 et 162 et des dépenses annualisées pour les programmes 109 et 147, le programme 177 se situant entre les deux, du fait de l'importance de la période hivernale même si le plafond de places est annualisé. La dimension pluriannuelle implique une vigilance toute particulière du pilotage des actions, notamment quant au niveau des reports, restes et charges à payer, et aux calendriers de rattachement des fonds de concours.

Mission Cohésion des territoires

Programme 109 – Aide à l'accès au logement

Programme 112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire

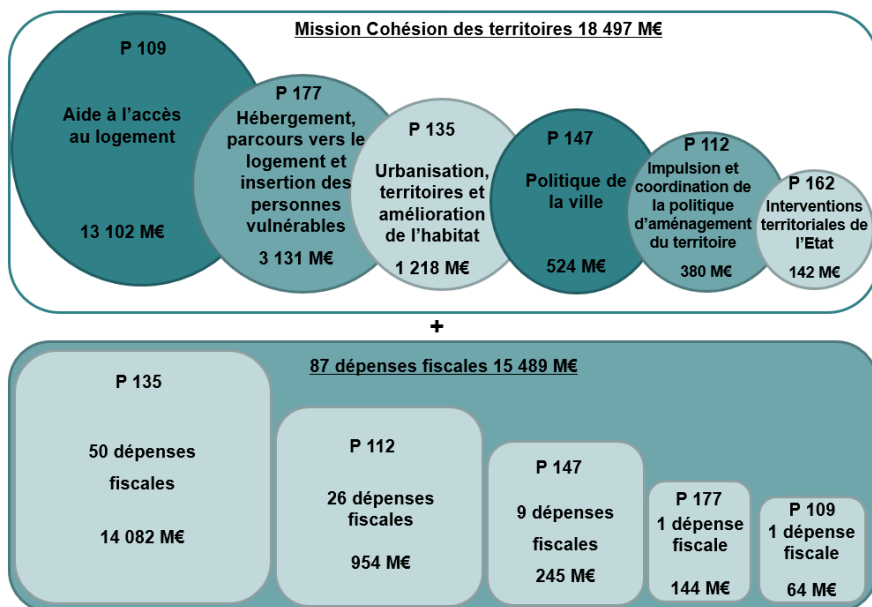
Programme 135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat

Programme 147 – Politique de la Ville

Programme 162 – Interventions territoriales de l'État

Programme 177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

**Graphique n° 1 : les dépenses de la mission– exécution 2024
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes d'après les données Chorus

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

Les crédits de la mission s'élèvent en loi de finances initiale à 19,59 Md€ en autorisations d'engagement et à 19,18 Md€ en crédits de paiements, soit une progression de 9 % en AE et de 7 % en CP⁸ par rapport à la LFI 2023.

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI 2023 et 2024 (en M€)

	LFI 2023		LFI 2024		Évolution en pourcentage	
<i>programmes</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
109	13 371	13 371	13 656	13 656	2 %	2 %
112	329	262	398	349	21 %	33 %
135	803	781	1 918	1 584	139 %	103 %
147	598	598	640	640	7 %	7 %
162	86	62	81	33	-6 %	-46 %
177	2 826	2 851	2 901	2 926	3 %	3 %
Mission	18 013	17 924	19 593	19 187	9 %	7 %

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

Les crédits du programme 109 augmentent en LFI (AE et CP) de 285 M€, soit 2 %, du fait de la hausse des prestations liées au coût des revalorisations des paramètres du barème et de la tendance défavorable sur le taux de chômage.

Les crédits du programme 112 sont pour leur part en augmentation de 21 % en AE et de 33 % en CP par rapport à la LFI 2023. La hausse porte sur le renfort du financement du programme France Services (53,4 M€), le financement des chefs de projets du programme « Villages d'avenir » (8 M€), le soutien aux tiers-lieux (18 M€) et la subvention pour charge de service public de l'ANCT (portée à 88 M€, en augmentation de 20 M€ par rapport à 2023).

⁸ Les crédits alloués à la mission avaient déjà augmenté de 9 % en AE et 7,8 % en CP entre les LFI 2021 et 2022, et progressé de plus de 4 % en AE et en CP de 2022 à 2023.

Cette budgétisation en hausse fait suite à des augmentations précédentes déjà constatées en 2022 (+40 % en AE) et en 2023 (+34 % en AE).

Les crédits du programme 135 sont quant à eux en augmentation de plus du double en 2024 par rapport à 2023, soit une progression de 1,115 Md€ en AE et 803 M€ en CP. Cette forte augmentation est principalement due à une nouvelle hausse de la subvention versée à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) par le programme 135 au titre de la rénovation thermique des logements privés (1,06 Md€ en LFI 2024 contre 369 M€ en 2023) et de l'adaptation des logements au vieillissement (67 M€ en LFI 2024 contre 35 M€ en 2023), ainsi qu'à une nouvelle enveloppe de crédits budgétaires votée en LFI 2024 de 400 M€ en AE et 40 M€ en CP pour la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux suite aux annonces du Ministre en charge du logement en octobre 2023 au congrès de l'USH.

Les crédits du programme 147 s'élèvent à 640 M€ en AE et CP, soit une augmentation de 7 % par rapport à la LFI 2023 (598 M€). Ces crédits initiaux visent à financer la politique de la ville avec la poursuite de dispositifs tels que les contrats « quartiers 2030⁹ », les « adultes-relais » ou la généralisation des « cités éducatives » et l'augmentation de la subvention de l'État à l'Anru de 35 M€, la portant à 50 M€.

Il est précisé que pour les programmes 112 et 147, les montants indiqués dans ce rapport proviennent, comme dans les NEB précédentes, des données issues de Chorus : ils peuvent présenter certaines différences avec les montants utilisés par la DGCL, qui retrace les données Chorus en intégrant les annulations d'engagements juridiques auxquelles elle procède.

Les crédits du programme 162 connaissent des mouvements importants d'un exercice à l'autre. Les crédits initiaux enregistrent en 2024 une baisse de 6 % en AE et de 46 % en CP, avec respectivement 80,65 M€ et 33,15 M€ par rapport à 2023.

Les crédits du programme 177 augmentent de LFI 2023 à LFI 2024 de 3 % en AE et en CP. Cette hausse était destinée à stabiliser le parc d'hébergement d'urgence à 203 000 places comme en 2023, à maintenir les « sas de desserrement » de l'Ile-de-France et à répartir sur tout le territoire l'accueil des publics en grande précarité (pour un montant de 3,8 M€), à poursuivre la prise en charge des réfugiés ukrainiens dans une logique de transition vers le droit commun, à ouvrir 500 places d'hébergement complémentaires à Mayotte dans le cadre de l'opération « place nette » ainsi que 532 places en Ile-de-France pour faire face aux enjeux d'hébergement pendant les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

A - Les transferts et changements de périmètres en LFI

Le programme 147 a bénéficié d'un transfert entrant de 13,7 M€ comprenant un transfert de 13,5 M€ en provenance du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* pour la mise en œuvre du volet entrepreneuriat du « Plan quartiers 2030 » et un transfert de 0,25 M€ du Programme 163 - *Jeunesse et vie associative* pour des activités liées aux Jeux Olympiques 2024. Un transfert sortant de 1,3 M€ a été mis en place en faveur du programme

⁹ Les contrats « quartiers 2030 » succèdent, au plan de la terminologie administrative, aux « contrats de ville ».

112 pour prendre en compte l'augmentation de la subvention pour charge de service public de l'ANCT.

Le programme 162 n'a pas connu de changement de périmètre en 2024, mais l'action 11 « amélioration de la qualité de l'eau en Pays-de-la-Loire » prend fin au 31 décembre 2024 avec l'arrivée à échéance de la convention pluriannuelle qui liait la région et l'État. Les montants ouverts en LFI 2024 sur l'action s'élèvent à 57 002 € en AE et 658 732 € en CP, en diminution par rapport à l'année précédente afin de finaliser le paiement des restes à payer.

Sur le programme 177, une modification de périmètre est intervenue au moment de l'élaboration de la LFI, avec un transfert sortant de 100 000€ vers le programme 217¹⁰ pour renforcer les moyens du secrétariat général du MTECT.

B - Mesures nouvelles

Le programme 112 a bénéficié de plusieurs mesures nouvelles en 2024 notamment avec la création d'un titre 2 pour le financement des chefs de projets du programme « villages d'avenir » (8 M€ en AE et CP) ainsi que pour l'action 12 (pour un montant de 39,91 M€) et l'action 13 avec une augmentation de 20 M€ des crédits d'ingénierie de l'ANCT. Les crédits étaient destinés au déploiement du programme France services (16,86 M€) ainsi qu'à l'animation départementale de ce programme (2,5 M€) de même que pour les tiers lieux (11 M€) et le programme territoires d'industrie (2 M€).

Le programme 135 a financé plusieurs mesures nouvelles en 2024¹¹ :

- 400 M€ en AE et 40 M€ en CP pour la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux (création du fonds pour la rénovation énergétique du parc social) ;
- 10 M€ en AE et 5,7 M€ CP pour le projet d'aménagement en faveur des « Quartiers de Gare » du Grand Paris Express ;
- 7 M€ en AE et CP pour la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au profit des logements locatifs sociaux agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026 ;
- 5 M€ en AE et CP pour l'aide à la lutte contre les punaises de lit¹² ;
- 3 M€ en AE et CP pour la capitalisation de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM).

Deux autres mesures, de moindre ampleur, concernent les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024 :

- 570 000 € en AE et CP pour le financement de l'action « 1 000 jeunes en service civique pour l'accessibilité » ;

¹⁰ Programme 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables.*

¹¹ Les montants indiqués sont ceux qui avaient été programmés en PLF 2024 mais la dépense réelle 2024 de la plupart de ces mesures a été très inférieure (et même nulle pour la compensation de la TFPB).

¹² Amendement gouvernemental n°II-4670 portant le financement d'actions d'accompagnement des propriétaires modestes dans la lutte contre les punaises de lit. Plan d'action interministériel de lutte contre les punaises de lit, 2022.

- 73 000 € en AE et CP pour le financement d'une étude d'impact sur l'accessibilité universelles des JOP, pilotée par le Cerema.

Le programme 147 fait pour sa part l'objet de trois mesures nouvelles : l'augmentation de 35 M€ de la subvention de l'Anru dans le cadre du NPNRU, celle de 28 M€ pour la généralisation du dispositif des cités éducatives à l'ensemble des quartiers prioritaires, et une mesure de 5 M€ destinés à financer des actions au sein des QPV dans le cadre des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 suite à un amendement parlementaire n° 791.

Des mesures d'économies ont été prévues à hauteur de 8 M€ de diminution des crédits d'intervention dont 5,5 M€ pour le dispositif « cités de l'emploi » et 2,5 M€ pour le partenariat national finançant les associations dites « tête de réseau ».

Sur le programme 177, les mesures nouvelles représentent un total de 59,7 M€. Elle portent sur le plan « logement d'abord II » (à hauteur de 29 M€) notamment pour le renfort des moyens humains des SIAO (pour 500 ETP), sur la montée en puissance du dispositif « un chez soi d'abord », ainsi que sur le pacte des solidarités 2023-2027 (pour 31 M€) notamment avec la pérennisation des places d'hébergement d'urgence pour les femmes sortant de maternité, ainsi que de tiers-lieux alimentaires en lien avec l'hébergement à l'hôtel.

C - Analyse de la budgétisation

1 - Le programme 109 : une budgétisation suffisante pour répondre aux besoins estimés

Pour le programme 109, la structuration des recettes du Fnal s'est établie de la manière suivante : 13 647 M€ de crédits budgétaires, 3 008 M€ de recettes issues des cotisations employeurs et 24 M€ de taxe sur les bureaux¹³, soit un total de 16 679 M€.

Cette répartition des recettes s'est opérée à partir des hypothèses suivantes :

- le rendement annuel de l'économie budgétaire attendu de la réduction de loyer de solidarité (RLS) a été maintenu à 1,3 Md€. Afin de respecter cet objectif, la DHUP calibre les montants forfaitaires et les plafonds de ressources. La mise à jour des chiffrages correspond à l'actualisation de la prévision d'atterrissage de la RLS 2024 produite par la DHUP à l'aide des balances comptables CNAF et CCMSA disponibles ;
- la réforme dite de la contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement est intégrée dans les modèles de prévision budgétaire et son effet sur l'exécution des dépenses est maîtrisé ;
- une hausse des dépenses des aides au logement du fait d'une évolution naturelle de la base et des revalorisations liées à l'inflation ;

¹³ La taxe sur les bureaux est versée sur le compte du Fnal à la Caisse des dépôts et consignations puis reversée à la CNAF.

- une hausse du nombre de personnes au chômage devant générer une dépense supplémentaire estimée à 70 M€ (pour environ de +83 000 personnes en situation de chômage en 2024 par rapport à 2023) ;
- une augmentation de 151 M€ des recettes issues des cotisations employeurs et de la taxe sur les bureaux, pour atteindre 3 032 M€ en 2024 contre 2 881 M€ en 2023.

2 - Le programme 112 : une budgétation en hausse

La budgétisation du programme 112 a été établie en hausse par rapport à la LFI 2023 (de 69 M€ en AE et de 87 M€ en CP) de manière à renforcer le financements de structures France services pour en faciliter le déploiement sur le territoire (53,2 M€ budgétés en AE et CP), avec un doublement des crédits consacrés à l'animation départementale de ce programme (5 M€ en AE et CP).

Le financement du programme France ruralités (dont le lancement est intervenu en juillet 2023) a été prévu à hauteur de 34,5 M€ en AE et CP notamment pour le recrutement de 100 chefs de projets « villages d'avenir ». La budgétisation des crédits de paiements a prévu une baisse des CP relatifs aux contrats de ruralité, aux pactes État-métropole ainsi qu'à la prime d'aménagement du territoires, puisque le programme 112 ne finance plus que des restes à payer sur des engagements antérieurs à 2017. De même, les crédits de paiements relatifs aux contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et aux démarches de contractualisation État-régions ¹⁴ ainsi qu'aux pactes de développement territorial étaient en diminution.

La budgétisation ainsi opérée visait à honorer l'ensemble des engagements contractuels de l'État. Il est à noter cependant que la budgétisation s'est inscrite en baisse par rapport aux crédits budgétaires disponibles en 2023 (de -4 % en AE et de -8 % en CP).

3 - Le programme 135 : une budgétisation initiale en forte hausse

Le programme 135 a connu une très forte hausse en programmation initiale, passant de 803 M€ à 1,92 Md€ (+139 %) en AE et de 781 M€ à 1,58 Md€ (+103 %) en CP. La plus grande partie de cette hausse provient de la subvention versée à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) par le programme 135 pour la rénovation thermique des logements privés (1,06 Md€ en LFI 2024 contre 369 M€ en 2023) et l'adaptation des logements au vieillissement (67 M€ en LFI 2024 contre 35 M€ en 2023), ainsi qu'à une nouvelle enveloppe de crédits budgétaires votée en LFI 2024¹⁵ de 400 M€ en AE et 40 M€ en CP pour la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux¹⁶. Une enveloppe de 184,4 M€ en AE et CP est destinée aux versements aux établissements publics fonciers (EPF), aux établissements publics fonciers d'aménagement

¹⁴ Il s'agit des contrats de plan État-régions (CPER), des contrats de plans interrégionaux État-régions (CPIER) et des contrats de convergence et de transformation (CCT).

¹⁵ Amendement gouvernemental n°II-4146, qui crée un fonds de rénovation pour le parc social (FREPS) suite aux annonces de Patrice Vergriette à Nantes (congrès USH). En miroir, l'amendement gouvernemental n°II-4147 annule les crédits du programme 174 pour permettre le financement du FREPS sur le programme 135.

¹⁶ Cette nouvelle enveloppe de crédits budgétaires prend la suite de l'enveloppe de 200 M€ en AE et 10 M€ en CP versée par voie de fonds de concours Fnap en 2023.

(EPFA), aux établissements publics fonciers locaux (EPFL) au titre de la compensation budgétaire de la taxe spéciale d'équipement (TSE)¹⁷. Une nouvelle ligne de dépenses est créée en 2024 à hauteur de 7,0 M€ en AE et CP pour assurer les premiers paiements au titre de la compensation intégrale par l'État aux communes, pendant dix ans, de la perte de recettes liée à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour tous les logements sociaux agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026¹⁸.

4 - Le programme 162 : les effets d'une budgétisation initiale inadaptée pour l'action 04

Le montant des crédits disponibles est, chaque année, nettement supérieur au montant voté en LFI dans la mesure où le programme bénéficie de fonds de concours élevés notamment pour les actions 04 – *Plans d'investissements pour la Corse* et 10 – *fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*. L'exercice 2024 s'inscrit dans cette construction budgétaire avec un volume de crédits disponibles en AE de 150,7 M€ dont 54 % de crédits LFI (80,65 M€) et en CP de 235,1 M€ dont seulement 14 % de crédits LFI soit 33,15 M€, ce qui est particulièrement bas comparé aux exercices 2023 (26 %), 2022 (52 %) ou 2021 (43 %).

Comme le souligne de façon récurrente la CBCM, la structure de crédits du programme 162 complexifie leur prévision d'exécution, ce que la Cour avait indiqué dans son rapport public thématique sur « les enseignements du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse 2002-2022 » de juin 2023. Cette prévision budgétaire a été insuffisante pour absorber notamment le besoin en crédits de l'action 04 qui a été mal anticipé par les responsables de programme en 2024 au regard de dépenses de contentieux, de l'apurement des restes à payer relatifs au PEI Corse combiné aux mesures d'économies décidées en cours de gestion. (Voir chapitre II, V).

Cette situation a conduit à des mouvements internes de CP à hauteur de 14,5 M€, entre les actions du programme, ces mesures de fongibilité interne ayant un caractère atypique qui est à souligner.

5 - Le programme 177 : une budgétisation initiale insuffisante

En LFI 2024, un montant de 2,9 Md€ en AE et 2,925 Md€ en CP a été prévu pour le programme. Cela a représenté une hausse de 2,59 % en CP par rapport à la LFI 2023 (2,850 Md€) mais était inférieur de 4,9 % par rapport à l'exécution 2023 (3,076 Md€).

La budgétisation initiale a prévu un total de 59,7 M€ de mesures nouvelles pour le pacte des solidarités 2023-2027 et le plan logement d'abord II, ainsi que des mesures d'économie de 25 M€ sur l'hébergement d'urgence, avec la perspective d'une ouverture de crédits en cours de gestion. En effet, comme en 2023, les négociations budgétaires ont porté sur le calibrage de la dotation pour l'hébergement d'urgence (action 12). Pour rappel, en LFFG 2023, avait été votée une ouverture de crédits à hauteur de 163 M€ en AE et CP pour porter le nombre de places

¹⁷ Art. 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et art. 29 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

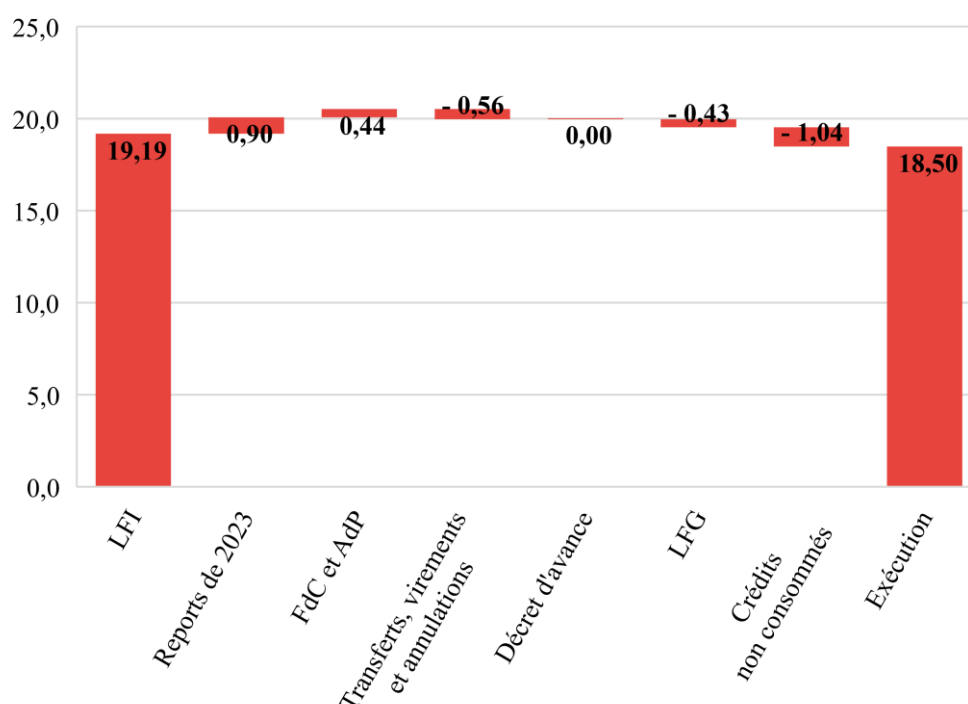
¹⁸ Art. 177 II de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

d'hébergement d'urgence à 203 000 (contre 190 000 au moment de la LFI 2023). Il a été arbitré dès septembre 2023 le maintien de cette cible pour 2024 et le fait que les crédits nécessaires feraient l'objet d'ouvertures en cours de gestion, et non pas dès le vote de la LFI. Ce faisant, la budgétisation initiale traduit un manque de crédits nécessaires pour ouvrir l'ensemble des places d'hébergement d'urgence alors que le besoin était documenté par la Dihal dès 2023 et avait fait l'objet d'engagements¹⁹. Cette situation a abouti à ce que le CMCB émette un avis favorable avec de « très fortes réserves sur la programmation » sur le DPU en mai 2024, du fait d'une impasse budgétaire, avec un maintien de cette réserve en juin, identifiant une « situation d'insoutenabilité » en septembre jugeant « vraisemblable un épuisement de la ressource » à l'automne en l'absence d'ouverture de crédits supplémentaires.

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - Un niveau de dépenses inférieur à la programmation initiale

Graphique n° 2 : de la LFI 2024 à l'exécution (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

¹⁹ La Dihal rappelle que le maintien des 203 000 places d'hébergement d'urgence procèdent d'arbitrages interministériels (bleu de RIM du 12/09/2023).

La mission a connu des mouvements de crédits importants en 2024. S'il a bénéficié de reports de 2023 à 2024 à hauteur de 896 M€, il a fait l'objet d'annulations de crédits annoncées dès février²⁰ complétées par un surgel en juillet 2024, ainsi qu'en loi de finances de fin de gestion. Les reports de dépenses sur 2025 ont quant à elles atteint 799 M€ de CP (portant principalement sur le report des ressources issues des fonds de concours du Fnap). Ainsi, au final, contrairement à l'année précédente, l'exécution 2024 a été inférieure au montant des crédits votés en LFI.

En dehors des mouvements résultant des décrets portant annulations de crédits, le programme 109 a été peu concerné par les mouvements de crédits en cours d'année. En revanche, et contrairement à l'année précédente, le programme 147 a connu le mouvement de crédits à la baisse le plus important de la mission avec près de 100 M€, soit 19% de crédits annulés. La majorité des crédits de paiement du programme 135 provient de fonds de concours du fonds national d'aide à la pierre (Fnap) et de leurs reports. En complément des crédits ouverts en loi de finances, le programme 162 bénéficie quant à lui de crédits issus de fonds de concours et de reports de l'année 2023 correspondant à 0,7 fois les crédits initiaux en AE et à 5,9 fois en CP.

Tableau n° 2 : LFI et solde des crédits ouverts et annulés en cours d'année (en M€)

<i>Programme</i>		LFI	Solde des crédits ouverts et annulés en cours d'année
109	AE	13 656,40	13 132,21 ²¹
	CP	13 656,40	13 132,21 ²²
112	AE	397,93	419,93 ²³
	CP	348,52	389,96
135	AE	1 917,86	1 769,73
	CP	1 583,66	2 006,46
147	AE	639,53	538,60
	CP	639,53	538,78
162	AE	80,65	150,69
	CP	33,15	235,10
177	AE	2 900,92	3 182,23
	CP	2 925,67	3 229,75
Total	AE	19 593,28	19 193,39
	CP	19 186,93	19 582,25

Source : Cour des comptes d'après données Chorus

²⁰ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

²¹ Pour la DHUP, le montant total des crédits ouverts en 2024 pour le programme 109 est de 13 102 205 942 € en AE.

²² Idem, s'agissant des CP.

²³ Pour la DGCL, le montant total des crédits ouverts est de 465 M€ en AE et de 433 M€ en CP.

B - Les mouvements de crédits en cours d'année

1 - Les reports de crédits de 2023 à 2024

Le montant des reports de crédits sur la mission continue la progression constatée l'an passé. Le report des CP issus de fonds de concours progresse de 19 % par rapport à 2023, tandis que le report des CP progresse de manière limitée (+0,78 %). Depuis 2021, le montant total des crédits reportés d'un exercice à l'autre est en progression constante : ils atteignent 896 M€ en 2024 contre 669 M€ en 2022.

Concernant les fonds de concours, la plus grande partie des reports provient des versements du Fonds national des aides à la pierre (Fnaf) vers le programme 135 (56 M€ en AE et 692 M€ en CP).

Tableau n° 3 : les reports de la mission *Cohésion des territoires* 2021-2024 (en M€)

	2021 vers 2022		2022 vers 2023		2023 à 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Hors Fdc</i>	160,12	105,05	121,27	263,29	64,90	151,38
<i>Fdc</i>	225,6	564,9	164,15	626,36	65,65	745,61
Total	385,72	669,95	285,42	889,65	130,55	896,99

Source : Cour des comptes, d'après données Chorus

Le programme 112 a bénéficié de reports de crédits issus de fonds de concours à hauteur de 1,78 M€ en AE et 2,94 M€ en CP, notamment destinés au financement des structures France services, à celui des chefs de projets et à l'ingénierie déployée dans le cadre du programme « petite ville de demain » animé par l'ANCT (1,28 M€ AE et 2,24 M€ en CP).

Le programme 135²⁴ a bénéficié de reports de crédits budgétaires de 15,73 M€ en AE et 56,66 M€ en CP, dont :

- 46,75 M€ en CP au titre du plan de relance (38,1 M€ pour la réhabilitation des logements locatifs sociaux et 8,6 M€ destinés à l'humanisation des centres d'hébergement et de la réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage) ;
- 15,73 M€ en AE (dont 13 M€ pour l'engagement de réhabilitation du bassin minier²⁵) et 9,90 M€ en CP au titre des crédits de droit commun (c'est-à-dire hors plan de relance).

Pour le programme 135, les reports de crédits issus de fonds de concours s'élèvent à 60,13 M€ en AE et 696,43 M€ en CP. Ces reports se distinguent entre reports au titre des fonds

²⁴ Le programme 135 a obtenu une dérogation à la règle de plafonnement des reports de crédits de paiement à 3 % des crédits initiaux inscrits au programme (art. 176 de la LFI pour 2024).

²⁵ Rénovation des cités minières du Nord et du Pas-de-Calais.

de concours Fnap représentant 56,06 M€ en AE et 692,24 M€ en CP, et reports hors Fnap, représentant 4,06 M€ en AE et 4,19 M€ en CP.

Le programme 162 a bénéficié, comme à l'accoutumée, d'un volume important de reports de crédits budgétaires et de reports de fonds de concours ainsi que des reports d'AE non engagées (AENE) de 2023 à 2024. Le montant est de 22,20 M€ en AE et de 89,53 M€ en CP qui se répartit comme suit :

- les reports des AENE sur tranche fonctionnelle de 18,01 M€ en AE ;
- le report de crédits issus de fonds de concours est de 10,55 M€ au titre de la participation de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) au volet transport du PEI en CP pour l'action 04 – PEI Corse et 3,74 M€ en AE et 36,68 M€ en CP26 pour l'action 10 – fonds interministériel pour la transformation de la Guyane ;
- les reports de crédits budgétaires pour un montant total de 0,45 M€ en AE et 43,30 M€ en CP pour l'action 02 – *Eau et agriculture en Bretagne* (0,18 M€ en AE et 1,15 M€ en CP), l'action 04 – *PEI Corse* (0,29 M€ en AE et 29,17 M€ en CP dont 15 M€ au titre du plan de relance), 0,035 M€ en AE et 0,11 M€ en CP pour l'action 08 - *Plan Chlordécone*, 0,12 M€ en AE et 9,94 M€ en CP pour l'action 10 – *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* et 0,16 M€ en AE et 2,92 M€ en CP pour l'action 13 - *Plan Sargasses II*.

Le programme 147 a quant à lui bénéficié de reports de crédits de l'exercice 2023 à hauteur de 174 000€ en CP pour apurer le reste à payer du dispositif des « bataillons de la prévention » (issu du comité interministériel de la ville de janvier 2021)²⁷, de 32 000 € d'AE et de CP pour le financement de deux projets de création de « cités éducatives » du département de la Haute-Savoie qui n'ont pu être engagés, ainsi que d'un report de crédits du fonds de concours de l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV) non consommé à hauteur de 60 000 € en AE et CP.

Le programme 177 a quant à lui obtenu un report de crédits de 2023 sur 2024, pour un montant de 28,44 M€ en AE et 51,2 M€ en CP, répartis de la manière suivante :

- le BOP central a bénéficié de 0,114 M€ en AE et 4,5 M€ en CP pour des restes à payer liés notamment à des subventions ou des prestations de marchés en cours ;
- les BOP régionaux ont bénéficié de 1,59 M€ en AE et 11,88 M€ en CP notamment pour des subventions n'ayant pas pu être engagées avant la fin de gestion, des réceptions tardives de factures ainsi que pour des prestations et subventions dont le paiement est conditionné à la production de livrables attendus en 2025. Malgré la mise à disposition tardive de crédits par la loi de finances de fin de gestion en 2023, qui a permis l'ouverture de 219 M€ de crédits, les montants reportés de 2023 à 2024 n'ont représenté que 0,05 % en AE et 0,4 % des CP ;

²⁶ Un incident technique sur Chorus explique ce report en AE (modification du fléchage des tranches fonctionnelles (TF) sur fonds de concours plutôt que sur crédits budgétaires). S'agissant des CP, un arrêté du 15 janvier 2024 a ouvert un montant de 38,3 M€ de crédits sur fonds de concours en provenance de l'AFITF rattaché à l'exercice 2023. Le report de la totalité de ces crédits destinés à l'investissement routier et portuaire, minoré de crédits avancés sur crédits budgétaires, était de 35 676 790 €.

²⁷ dont les demandes de paiement n'ont pu être validées par les DRFIP du fait du calendrier budgétaire de fin de gestion.

- le contrat engagement jeunes (CEJ) a bénéficié de 1,1 M€ en AE et 9 M€ en CP en provenance du programme 102 – Accès et retour à l'emploi ;
- la dotation Ukraine a obtenu un report de crédits de 25,6 M€ en AE et en CP. En 2023, 55,7 M€ avaient été ouverts en AE et en CP en loi de finances de fin de gestion qui n'avaient pu être consommés en totalité.

2 - Les attributions de produits de fonds de concours

En 2024, la mission a reçu 526 M€ en AE et 442 M€ en CP en attribution de fonds de concours.

Le programme 112 a bénéficié de rattachements de produits issus de fonds de concours pour un total de 49,06 M€ en AE et CP, notamment pour des programmes portés par l'ANCT, à hauteur de 31,59 M€ en AE et CP sur le fonds de concours 1-2-00392(fonds national France Services) destinés au versement de la subvention pour le fonctionnement des espaces « France services ». Ces crédits proviennent des contributions de France Travail, de la Cnaf, de la Cnam, de la MSA, de la Cnav, de La Poste et de l'Anah. Par ailleurs, le programme a bénéficié de 15 M€ en AE et CP sur le fonds de concours 1-2-00692 avec les contributions de l'ANCT et de la Banque des territoires pour la participation au financement des chefs de projets du programme « petite villes de demain ». Enfin, le programme 112 a bénéficié de 2,47 M€ de contribution de la banque des territoires pour le co-financement d'études en région Bretagne.

Le programme 135 a reçu 437,43 M€ de fonds de concours en AE et 288,02 M€ en CP (contre 568,5 M€ en AE et 347,6 M€ en CP en 2023), se répartissant ainsi²⁸ :

- 401,34 M€ en AE et 287,69 M€ en CP au titre de l'offre nouvelle (Fdc 479) ;
- 7,28 M€ en AE au titre des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (Fdc 479) ;
- 28,47 M€ en AE au titre des prêts locatifs aidés d'intégration et de l'intermédiation locative (Fdc 480) ;
- 334 644 € en AE et CP (Fdc 368), montant en baisse de près de 50 % par rapport à 2023²⁹.

Le programme 147 a reçu en fonds de concours 520 000 € de contribution de l'ANCV.

Le programme 162 a reçu des fonds de concours à hauteur de 38,99 M€ en AE et 104,74 M€ en CP, qui proviennent principalement de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et de l'Ademe (agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie). Ils se répartissent notamment comme suit :

- l'action 04 – *plans d'investissements pour la Corse* bénéficie d'une contribution de l'AFITF pour la mise en œuvre des mesures routières, ferroviaires et portuaires pour un montant de 5 M€ en AE et 20 M€ en CP. La consommation de ce FdC a permis de financer le téléporté d'Ajaccio, dont la convention a été signée début septembre par le préfet de Corse.
- l'action 10 – *fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* a bénéficié en 2024, des contributions de deux opérateurs (AFITF, Ademe) pour les mesures inscrites au

²⁸ Les trois premiers éléments concernent le Fnap.

²⁹ Cette évolution à la baisse s'explique par la fin du marché de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le compte de l'Anah.

contrat de convergence et de transformation (CCT) d'un montant de 33,99 M€ en AE de l'AFITF, et de 84,74 M€ en CP (dont 1,75 M€ de l'Ademe, 82,98 M€ de l'AFITF). La consommation de ce FdC a permis de financer des infrastructures routières, avec notamment la poursuite du doublement du pont du Larivot, le doublement de la voie Balata-Progt ou encore l'opération « reconstruction du quai roro » au grand port maritime de Rémire-Montjoly.

3 - Les transferts et virements en gestion

Le programme 112 a connu plusieurs transferts entrants pour un total de 16,39 M€ en AE et 35,12 M€ en CP (soit 10 % des crédits de paiements inscrits en LFI). Les contributions sont notamment en provenance du ministère de l'intérieur au FNFS (5 M€ de CP depuis le programme 354³⁰) du ministère du budget et des comptes publics (5,9 M€ de CP depuis le programme 156³¹). Le montant des transferts sortants s'élève à de 1,26 M€ en AE et 0,93 M€ en CP.

L'exercice 2024 a connu un transfert sortant de 14,4 M€ du programme 147 vers les programmes ministériels contributeurs au titre du dispositif des délégués du préfet correspondant à 242,12 ETPT. Un décret de virement à hauteur de 377 432 € est également intervenu au profit du programme 217³².

Un transfert de 1,3 M€ a été réalisé également en cours d'année, à destination du programme 112 pour augmenter la subvention pour charge de service public (SCSP) de l'ANCT.

En dehors des transferts et virements au titre des actions du plan de relance, le programme 135 a bénéficié de transferts en cours de gestion pour un montant total de 272 000 € en AE et en CP, qui se déclinent comme suit :

- 150 000 € en AE et en CP provenant du programme 148 - *Fonction publique pour le financement de la plateforme de logements des agents publics* (Bourse au logement des agents de l'État dite « Balaé ») ;
- 72 000 € en AE et en CP provenant du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* pour le financement d'une étude sur les pompes à chaleur ;
- 50 000 € en AE et en CP provenant du programme 175 - *Patrimoines* pour le financement d'une étude « PUCA » (Plan Urbanisme, Construction et Architecture).

Par ailleurs, le programme 135 a bénéficié d'un virement de 10 272 € en AE et en CP en provenance du programme 159³³ pour le financement de l'enquête « Travaux de rénovation énergétique dans les logements » (TRÉLO) menée par le ministère de la Transition écologique, l'ANCOLS et l'ADEME et servant à mesurer les dynamiques de rénovation chez les ménages.

Pour le programme 162, les transferts représentent 14,62 M€ en AE et 20,37 M€ en CP et se décomposent comme suit :

³⁰ Programme 354 – *Administration territoriale de l'État*.

³¹ Programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

³² Programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable*.

³³ *Expertise, information géographique et météorologie*.

- pour l'action 02 – *Eau et agriculture en Bretagne*, un transfert de crédits du programme 149³⁴ à hauteur de 5 M€ en AE et CP destiné au financement du second plan de lutte contre la prolifération des algues vertes ;
- pour l'action 04 – *Plans d'investissements pour la Corse*, deux transferts de crédits du programme 364 à hauteur de 5,29 M€ en AE et CP au titre de la gestion 2022 et rattachés à l'exercice 2023 et un transfert à hauteur de 11,38 M€ en CP au titre de l'annuité 2024 du plan de relance au bénéfice de la Corse ;
- pour l'action 8 – *Plan Chlordécone*, des transferts de crédits d'une part des programmes³⁵ 111, 113, 123, 134, 149, 172, 204, 205 et 206 à hauteur de 2,33 M€ en AE et en CP destinés au financement des mesures de lutte contre la pollution des sols au Chlordécone ;
- Pour l'action 10 – *Guyane* un transfert de crédits issus du programme 123 à hauteur de 7,12 M€ en AE et 1,49 M€ en CP correspondant à l'abondement exceptionnel du CCT 2024/2027 (7,5 M€ en AE et 1,88 M€ en CP en 2024), destiné au financement la route de Maripasoula à Papaïchton, diminuée de la régularisation de l'annuité théorique du CCT de Guyane pour la période 2024/2027.

Le programme 177 a bénéficié de plusieurs transferts entrants pour un montant total de 6,75 M€ dont 5,7 M€ depuis le programme 104³⁶ lié notamment au transfert du secrétariat de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées. Le programme a connu des transferts sortants pour un total de 4 M€ dont 3,8 M€ destinés au programme 104 pour le financement du programme AGIR (accompagnement global et individualisé des réfugiés).

Comme l'an passé, le programme a bénéficié d'une ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion (LFFG) du 4 décembre 2024 de 250 M€ en AE et CP qui s'est accompagnée d'une annulation de crédits à hauteur de 600,77 M€ en AE et 684,93 M€ en CP pour la mission *Cohésion des territoires*. L'ouverture de crédits pour le programme 177 visait notamment à financer le maintien du parc d'hébergement d'urgence à 203 000 places comme en 2023 ainsi que la compensation de la mesure dite « Ségur pour tous » intervenue en juin 2024. Cette ouverture tardive des crédits, pour un besoin connu dès le PLF, met en tension de trésorerie les associations chargées de l'accueil d'urgence, de même que les services de l'État qui doivent dans des délais contraints et en toute fin de gestion décaisser des crédits dont le besoin était connu depuis plusieurs mois.

³⁴ Programme 149 - *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*

³⁵ Programme 111-« *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* », Programme 113-« *Paysages, eau et biodiversité* », Programme 123-« *Conditions de vie en outre-mer* », Programme 134-« *Développement des entreprises et régulations* », Programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* », Programme 172-« *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* », Programme 204-« *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* », Programme 205 - « *Affaires maritimes* », Programme 206- « *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* ».

³⁶ Programme 104 – *Intégration et accès à la nationalité française*.

4 - La gestion de la réserve et la régulation

Le taux de mise en réserve initiale est de 5,5 %³⁷ pour la mission à l'exception du programme 109 auquel s'applique un taux de réserve de 0,5 % tel que défini dans la circulaire de la direction du Budget du 21 novembre 2023.

Sur le programme 177, la recommandation de la Cour visant à appliquer un taux de mise en réserve réduit à 0,5 % n'a pas été appliquée en 2024. Seuls les crédits destinés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)³⁸, qui représentent 25 % des crédits du programme sont exonérés de mise en réserve³⁹. De ce fait, en compensation de cette exonération de mise en réserve, les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence sont mis en réserve avec un taux de 7,5 % en 2024 (soit 100 M€ en AE et 101 M€ en CP) portant la mise en réserve initiale à 159 M€ en AE et 160 M€ en CP pour la totalité du programme 177. La Dihal souscrit chaque année à la recommandation de la Cour, non partagée par la direction du Budget qui estime pour sa part que ces dépenses d'hébergement d'urgence sont discrétionnaires. Le surgel des crédits intervenus en février 2024 a minoré les crédits disponibles de 76 M€ en AE et de 77 M€ en CP. La Dihal estime par ailleurs que l'ouverture très tardive de ces crédits, en loi de finances de fin de gestion, constitue une forme de surgel supplémentaire.

Le programme 162 s'est quant à lui vu appliquer une mise en réserve de 5,5 % de sa dotation, soit 4,44 M€ en AE et 1,82 M€ en CP, imputée, au prorata, sur chaque action du programme.

Des mouvements complémentaires ont été effectués en gestion :

- pour le programme 109, le décret d'annulation du 21 février 2024⁴⁰, réduisant les crédits du programme de 300 M€ (en AE et CP), a porté sur la totalité de la mise en réserve initiale, ainsi que sur le blocage effectué en début de gestion, pour 231,7 M€. Le surgel de crédits, intervenu à mi-année, a recréé une réserve de précaution de 50 M€ début septembre portée à 254,2 M€ en AE et CP début novembre. Ce montant a été pris intégralement sur les crédits dédiés aux APL encore disponibles au niveau du programme. Les arbitrages de fin de gestion ont conduit au maintien d'une réserve résiduelle de 30 M€ en AE et CP⁴¹ ;
- pour le programme 112, un plafond de crédits à ne pas dépasser a été notifié le 12 juillet 2024 par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conduisant à ne pas engager 12 M€ d'AE ; le 17 juillet 2024, un surgel complémentaire a été notifié portant sur la mise en réserve de 29,7 M€ en AE et en CP. Face aux difficultés de paiement de projets structurants lancés ou en phase de lancement, la DGCL a obtenu un dégel partiel en fin de gestion à hauteur de 11,8 M€ en AE et 13,5 M€ en CP ;

³⁷ À l'exception des subventions pour charges de service public des opérateurs, auxquelles est appliqué un taux proratisé, représentatif de la part de charges de personnel dans leurs dépenses.

³⁸ Tous les crédits destinés à ces structures sont alloués dès la publication de l'arrêté qui fixe les dotations régionales limitatives.

³⁹ La direction du Budget précise que cette ventilation de la réserve de précaution est « un choix du gestionnaire et non une contrainte (...) cette dépense étant pilotable et non subie ».

⁴⁰ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

⁴¹ Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024. Aucune demande de report n'a été sollicitée sur le programme 109 de 2024 à 2025.

- pour le programme 135, la totalité des crédits de la réserve de précaution initiale (105,5 M€ en AE et 87,1 M€ en CP), augmentée en février du blocage de 253,4 M€ en AE et 271,8 M€ en CP, ont été annulés. La mise en réserve a été reconstituée en septembre, à la suite d'un surgel très important de crédits qui a conduit à porter le montant de réserve de précaution à 542,2 M€ en AE et 460,2 M€ en CP. La réserve de précaution a touché principalement la dotation de l'Anah programmée pour le second semestre (342,2 M€ en AE et CP) et la ligne destinée à la rénovation énergétique du parc locatif social (200 M€ en AE et 37,8 M€ en CP), qui a été réduite de moitié. S'agissant des 240,1 M€ en AE et 78,9 M€ en CP, concernés par le surgel de juillet-septembre et qui n'ont pas été annulés, 40,1 M€ en AE et 49,8 M€⁴² en CP ont fait l'objet d'un dégel en novembre (dont 38,01 M€ en AE et CP pour l'Anah, 2,1 M€ en AE au titre du projet d'« ORCOD-IN Marseille »⁴³ et 13,1 M€ au titre des « Territoires engagés pour le logement »). En fin de gestion, le dégel n'a concerné que les crédits nécessaires à la couverture des dépenses 2024. 200 M€ d'AE et 29 M€ de CP avaient vocation à être reportés sur 2025 respectivement pour le fonds de rénovation énergétique du parc social et pour les paiements au titre du dispositif « Territoires engagés pour le logement »⁴⁴ ;
- pour le programme 147, par courrier du 11 juillet 2024, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a notifié un plafond de dépenses s'élevant à 523,3 M€ en AE⁴⁵ qui a été portée à 537,28 M€ suite à différents mouvements de gestion, ce qui représentante une réduction de près de 14 M€ de la programmation en AE /CP ;
- pour le programme 162, sur la base du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits (2,69 M€ en AE/CP), il a été procédé à une mise en réserve complémentaire sur le HT2 à hauteur de 1 330 665 € en AE et 875 460 € en CP. A la suite du courrier du 11 juillet 2024 précité, un plafond d'exécution a été notifié à 120,27 M€ en AE et 184,06 M€ en CP. Les crédits HT2 du programme ont fait l'objet d'un second surgel à hauteur de 9,99 M€ en CP. Enfin, la loi du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion a entraîné l'annulation des crédits restants en réserve, soit 3 067 419 € en AE et 9 996 066 € en CP ;
- pour le programme 177, les dégels de crédits sont intervenus en trois temps : un premier dégel intervenu le 12 juin 2024 de 89 M€ en AE et CP, pour répondre à des besoins de crédits de certains services, suivi d'un dégel d'une deuxième partie de la réserve (89 M€ en AE et CP) le 5 septembre 2024 et du solde de la réserve en fin de gestion, soit 60,17 M€ en AE et CP (le 4 novembre 2024).

⁴² Auxquels ont été soustraits 1,34 M€ en CP correspondant à la mise à contribution des ressources du programme 135, dont la brique « aires des gens du voyage », en sous-consommation.

⁴³ Opérations de requalification des copropriétés dégradées déclarées d'intérêt national, destinées à lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété.

⁴⁴ Le régime des services votés, qui s'applique en début de gestion 2025, n'autorise aucun report des crédits budgétaires de droit commun en l'absence de loi de finances initiale votée. À la suite de l'adoption de la LFI 2025, les montants indiqués, pour chaque programme, ont été officiellement demandés en reports sur l'exercice 2025 à la direction du Budget début février 2025. Un arrêté du 13 mars 2025 portant report de crédits annule, pour 2024, des crédits pour un montant de 200 925 614 € en AE et de 90 090 536 € en CP applicables au programme 135, et ouvre, pour 2025, des crédits d'un montant respectivement identique en AE et CP applicables au même programme.

⁴⁵ 523 480 909 € en CP, l'écart entre la cible en AE et celle en CP correspond aux reports de crédits généraux.

5 - Les ouvertures et annulations de crédits

Sur le programme 109, 524 M€ en AE et CP de crédits budgétaires ont été annulés au total au cours de l'exercice 2024. Le décret d'annulation de février a réduit les crédits du programme de 300 M€ en AE et CP (soit 299,953 M€ sur l'action 01 et 47 000 € sur l'action 02). Cette annulation a porté sur la totalité de la mise en réserve initiale ainsi que sur le blocage effectué en début de gestion, pour 231,7 M€. Ce blocage a permis au programme 109 d'absorber la première annulation sans revoir sa programmation. Le décret d'annulation de juillet n'a pas concerné le programme 109. En fin d'année, les arbitrages de fin de gestion ont conduit à une annulation de 224,2 M€ en AE et CP (soit 224,047 M€ sur l'action 01 et 144 058 € sur l'action 02). Cette annulation de crédits a été rendue possible du fait d'un besoin constaté en gestion moins important que prévu.

Les annulations de crédits sur le programme 112 se sont élevées à 46 M€ en AE et 44 M€ en CP. Ces mesures d'économie ont notamment porté sur les contrats de plan interrégionaux Etat-régions (pour 27,1 M€ en AE et 23,6 M€ en CP), le programme « petite ville de demain » (pour 2,2 M€ en AE et en CP), la prime d'aménagement du territoire (pour 1,4 M€ en CP) ; le soutien aux tiers lieux (pour 5,5 M€ en AE et CP), ainsi que sur les crédits du titre 2 pour les chefs de projets « villages d'avenir » (2,3 M€ en AE et CP).

Sur le programme 135, 661,7 M€ en AE et 740,9 M€ en CP de crédits budgétaires ont été annulés au total au cours de l'exercice 2024. Le décret d'annulation de février impacte le programme 135 à hauteur de 358,9 M€ en AE et CP. Cette économie budgétaire a été réalisée sur le dispositif « MaPrimeRénov' » (MPR)⁴⁶. La subvention de programme 135 à l'Anah pour 2024 a en conséquence été revue à 684,4 M€ au total, soit une diminution de 378,4 M€ en AE et CP par rapport au montant initialement prévu (297 M€ au titre de l'annulation de crédits sur MPR et 81,44 M€ sur le montant total de crédits annulés en février 2024 sur la subvention destinée à l'Anah l'ont été afin de permettre le financement du dispositif « Territoires engagés pour le logement », qui n'avait pas bénéficié de crédits dans le cadre de la LFI 2024). Le premier versement de 342 M€ du programme 135 à l'Anah a été effectué en avril 2024, mais le second versement de 342 M€ (AE et CP), qui devait intervenir au second semestre, a été suspendu en raison du surgel de juillet puis définitivement annulé. La subvention finalement versée à l'Anah en 2024 a été de 380 M€. La loi du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour l'année 2024⁴⁷ annule quant à elle 302,1 M€ en AE et 381,3 M€ en CP sur le programme 135.

Le programme 147 a connu en 2024, des baisses successives de crédits de 100 M€ affectant de nombreux dispositifs (Cf. chapitre II, IV) et conduisant au « recentrage sur la priorité de territoires »⁴⁸ telles que les cités éducatives. Le programme 147 a connu une annulation de crédits de 49,1 M€. Outre la mise en réserve initiale (33,3 M€) annulée, l'écart (15,8 M€) a été principalement réparti sur les dispositifs des cités éducatives (10,5 M€), des adultes-relais (4,3 M€) et du complément relatif aux Jeux Olympiques et Paralympiques pour

⁴⁶ À la suite du décret du 21 février 2024, les programmes 135 et 174 ont réalisé une économie budgétaire de 1,482 Md€ sur le dispositif MaPrimeRénov'.

⁴⁷ Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

⁴⁸ Voir circulaire non publiée du 7 novembre 2024 du ministre du logement et de la rénovation urbaine aux préfets de région et de départements.

le dispositif quartiers d'été en Île-de-France (1 M€). Un surgel supplémentaire a été par ailleurs appliqué aux crédits à hauteur de 50 M€ hors T2⁴⁹ destinés à l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru), conduisant à une reprogrammation et une baisse du financement de l'État au nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) de 47,2 M€ et à la ressource manœuvrable non programmée⁵⁰ (2,8 M€) compte tenu de la trésorerie jugée abondante de l'Anru.

Le programme 177 n'a pas été concerné par les annulations de crédits et est le seul programme de la mission à avoir bénéficié d'une ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion (250 M€ en AE et en CP). Ces crédits étaient destinés au financement du parc d'hébergement d'urgence pour maintenir le parc à 203 000 places, comme en 2023 (143 M€ sur l'action 12). Par ailleurs, 78 M€ ont été ouverts pour le financement des mesures du « Ségur pour tous » et 29 M€ pour financer les mesures d'accueil des réfugiés ukrainiens. La direction du Budget précise que 98 M€ de ces crédits ouverts en fin de gestion font l'objet d'un report sur 2025. La Dihal indique pour sa part que les reports sont dus notamment à des reports frictionnels et la non consommation de crédits à Mayotte, du fait des difficultés de traitement des dossiers dans les services déconcentrés de l'État suite au passage du cyclone Chido (pour 11 M€ de CP), au délai nécessaire pour affiner les paiements dans le cadre du Ségur pour tous (pour 22 M€), au recalibrage à la baisse des crédits nécessaires à cette mesure qui est intervenue en cours d'année (pour 25 M€), et du moindre besoin de crédits pour l'accueil des réfugiés ukrainiens (14 M€), grâce au freinage de la dépense plus efficace qu'attendu, comme le précise également le secrétariat général du ministère de la transition écologique.

C - Les faits marquants de l'année sur la mission

1 - Les mesures d'économie sur le budget de l'État ont particulièrement mis à contribution la mission

Dans le cadre des mesures d'économie de 10 Md€ sur le budget de l'État annoncées en février, les annulations de crédits ont représenté 705 M€ en AE et 736,8 M€ en CP, avec deux programmes particulièrement concernés : le programme 109 à hauteur de 300 M€ en AE et CP, et le programme 135 pour 359 M€ en AE et CP.

En loi de finances de fin de gestion, de nouvelles annulations sont intervenues représentant 600 M€ en AE et 684 M€ en CP. Elles ont porté sur trois programmes : le 109 (pour 224 M€ en AE et CP), le 135 (pour 302 M€ en AE et 381 M€ en CP) et le 147 (pour 50 M€ en AE et CP et 1,4 M€ sur le T2).

Les annulations de crédits opérées en février puis en fin de gestion ont représenté 6,8 % des AE (soit 1,34 Md€) et 7,41 % des CP (soit 1,42 Md€) votés en LFI alors que la

⁴⁹ 1,4M€ gelés en T2.

⁵⁰ Selon la DGCL, « cette ressource est issue des crédits ouverts par la LFI sur la brique "Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville". Il s'agit d'une non programmation infra-annuelle résiduelle qui permet de venir couvrir les aléas que pourraient rencontrer les RBOP et les RUO en cours de gestion. Cette opération de sous programmation, en début de gestion lors des notifications aux RBOP, est habituelle et permet une gestion prudente de la part du RPROG ».

mission *Cohésion des territoires* ne représente que 2,8 % du budget de l'État. Bien que le volume d'annulation de crédits soit important, il n'a pas pénalisé l'exécution budgétaire des programmes les plus concernés par ces mesures, du fait d'estimations de dépenses supérieures aux besoins (pour les programmes 109 et 135) et d'une sous-consommation des crédits du dispositif MaPrimeRénov' par rapport aux prévisions (pour le programme 135).

2 - Le plan de relance

Les programmes 112, 162 et 135 avaient fait l'objet de transferts de crédits en provenance des programmes 362 - *Écologie* et 364 - *Cohésion* en 2021 et 2022 dans le cadre du plan de relance. S'il ne porte plus d'autorisation d'engagement en 2024, des transferts de crédits de paiement ont été effectués pour couvrir les restes à payer.

Les mouvements effectués en 2024 sont les suivants :

- 106,22 M€ en CP du programme 362⁵¹ pour le programme 135, destinés au financement de la rénovation énergétique et de la réhabilitation lourde des logements sociaux ;
- 16,1 M€ en CP du programme 364 pour le programme 135, destinés au financement de l'humanisation des centres d'hébergement et de la réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage⁵² ;
- 18,51 M€ en CP du programme 364 vers le programme 112, destinés à contribuer au financement des actions en faveur des CPER et à certains programmes de l'ANCT ;
- 11,38 M€ du programme 364 pour le programme 162, pour contribuer au PEI Corse au titre de l'annuité 2024.

Il est à noter qu'en 2024, un rétablissement de crédits de 38,3 M€ en AE et CP a été effectué du programme 135 vers les programmes de la mission *Plan de relance* pour les mesures MaPrimeRénov' parcours « copropriété »⁵³ et d'intensification des plans nationaux de l'Anah⁵⁴, en conséquence d'une sous-consommation des crédits versés au budget de l'Anah en 2021 et 2022.

⁵¹ Le programme 135 a bénéficié de deux transferts de crédits du programme 362 (71,7 M€ et 34,5 M€ en CP). Les crédits ont été transférés intégralement sur l'action 10 du programme 135. L'exécution des crédits transférés est partielle (101,2 M€, soit 87,7 M€ pour la prime à l'amélioration des logements à l'usage locatif et à l'occupation sociale dite « Palulos » et 13,5 M€ pour l'appel à projets pour des solutions innovantes permettant la massification de la rénovation de logements locatifs sociaux dit « MassiRéno ») mais en croissance par rapport à 2023 (92,6 M€), ce qui s'explique par la temporalité des projets financés, projets qui devraient s'achever entre 2024 et 2026. Cf. Note d'analyse de l'exécution du budget de l'État, mission Plan de relance, programme 362 - *Écologie*.

⁵² Sur l'exercice 2024, 9,1 M€ en CP ont été exécutés, soit 5,1 M€ pour les aires des gens du voyage et 4 M€ pour l'humanisation des accueils de jour.

⁵³ MaPrimeRénov' parcours « Copropriété » est le troisième volet du dispositif global MaPrimeRénov'. MaPrimeRénov' Copropriété est une aide de l'État réservée aux travaux effectués sur les parties communes de copropriétés et sur les parties privatives déclarées d'intérêt collectif, pour les rendre moins énergivores

⁵⁴ Dans le cadre de France Relance, il s'agit du volet « logement », financé par l'Anah, des plans d'action gouvernementaux de soutien aux copropriétés dégradées (PIC) et à la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville (programmes « action cœur de ville » et « petites villes de demain »).

3 - L'augmentation des subventions pour la rénovation énergétique

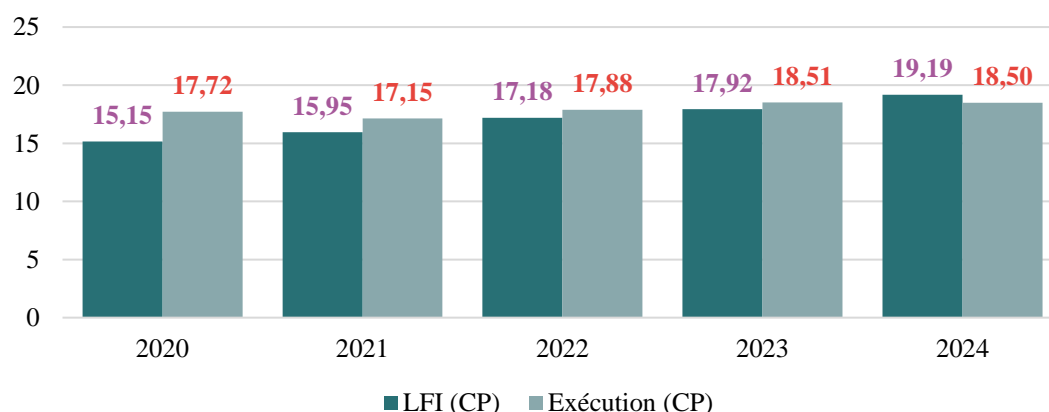
La programmation initiale prévoyait une amplification en 2024 du versement des subventions à l'Anah de 1,063 Md€⁵⁵. Cette hausse résultait d'une refonte des aides à la rénovation thermique, désormais regroupées en deux piliers, un parcours accompagné pour des projets de rénovation globale, financé sur le programme 135, et un parcours par gestes visant à financer des rénovations plus simples via le programme 174 - *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

À la suite des annulations de crédits, le versement de la subvention du programme 135 à l'Anah a été ajusté à la baisse, soit un écart de 681,9 M€. La subvention versée à l'Anah en 2024 est finalement de 380 M€ (contre 384 M€ en 2023).

Par ailleurs, le financement des subventions à la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux, pris en charge par le Fnap à hauteur de 200 M€ en 2023, est désormais financé sur crédits budgétaires en 2024 à hauteur de 400 M€ en AE et 40 M€ en CP en LFI 2024.

III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2019-2023 (CP, périmètre courant, en Md€)

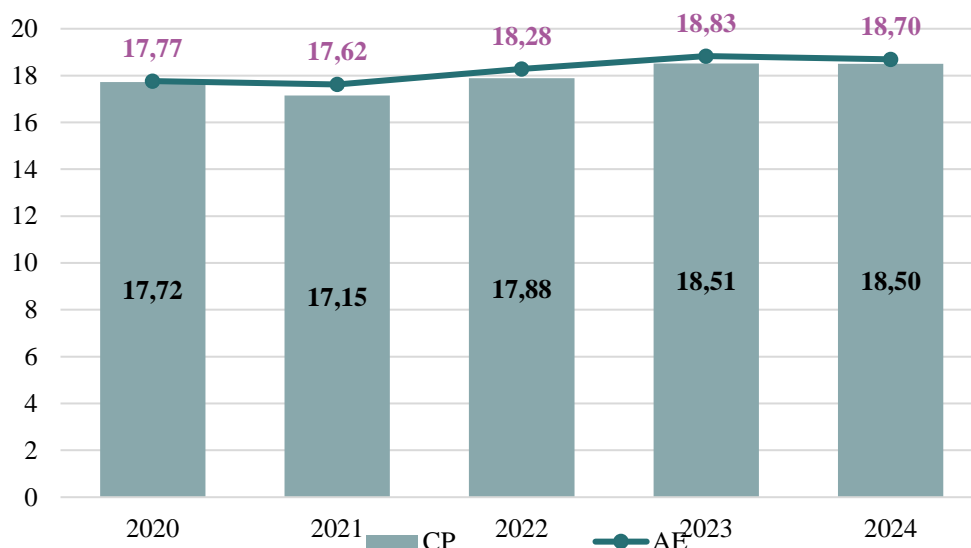


Source : Cour des comptes

A - Un niveau de dépenses en baisse du fait des annulations de crédits

Les dépenses de la mission sont en très légère baisse par rapport à 2023, et s'établissent à 18,69 Md€ en AE et 18,49 Md€ en CP, soit une diminution de 138 M€ en AE (-0,73 %) et de 13 M€ en CP (-0,07 %).

⁵⁵ Le montant de la subvention de l'État à l'Anah est calculé réserve non levée.

Graphique n° 4 : l'évolution des dépenses de la mission (en Md€)

Source : Cour des comptes

Si les programmes 109 (70 % du total des AE et CP de la mission) et 177 (16 % du total des AE et CP de la mission) restent prépondérants, les dépenses du programme 135 progressent à l'échelle de la mission (le programme représente 6,57 % des CP de la mission contre 5,83 % des CP de la mission en 2023).

Sur le programme 109, le montant des crédits exécutés est de 13 102 M€ en AE et en CP en baisse de 1,41 % par rapport à l'exécution 2023.

Le programme 112 s'exécute (hors titre 2) à hauteur de 396 M€ en AE et 379 M€ en CP soit le même niveau en AE et une hausse de 11,47 % en CP par rapport à l'exécution 2023.

Sur le programme 162, le montant des crédits exécutés baissent par rapport à 2023, tant en CP (de 4,45 %) qu'en en AE (- 11 %).

Le programme 177 s'exécute à hauteur de 3 103 M€ en AE et 3 131 M€ en CP, en hausse de 1,14 % en AE et de 1,78 % en CP par rapport à 2023.

B - Un taux d'exécution des crédits de paiement globalement élevé

La consommation des crédits de la mission est globalement satisfaisante, à 97,4 % en AE et 94,7 % en CP. Les programmes 109, 112, 147⁵⁶ et 177 ont un taux d'exécution proche de 100 %. Les programmes portant des dépenses liées à des investissements ont logiquement un taux d'exécution moins élevé, en particulier en ce qui concerne les crédits de paiements.

Pour le programme 109, la consommation des crédits s'établit à 13,1 Md€ en AE et en CP, soit un taux d'exécution de 99,8 % stable par rapport à l'an passé.

⁵⁶ par rapport à la cible de consommation fixée par le ministre en juillet 2024.

Le programme 112 voit son exécution légèrement reculer en AE, à 94,5 % (contre 95,6 % en 2023) et s'améliorer en CP à 97,4 % (contre 87,3 % en 2023).

Le programme 135 voit également sa consommation diminuer en AE avec un taux d'exécution de 82,8 % en AE (contre 92,2 % en 2023) mais progresser en CP avec un taux d'exécution de 60,7 % en CP (contre 58,3 % en 2023). Cette consommation reste cependant toujours la plus faible de la mission, mais en progression constante depuis 2022.

Seul le programme 162 voit son taux d'exécution se dégrader par rapport à l'an passé, avec 69 % en AE (contre 82 %) et 60 % en CP (contre 62 %).

Les dépenses d'intervention représentent 98,8 % des dépenses de la mission. Elles relèvent cependant de logiques distinctes.

Les dépenses d'aides personnelles au logement du programme 109 ressortent de dépenses de guichet, à caractère obligatoire. Les dépenses d'intervention du programme 147 soutiennent des actions menées en faveur des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville et à leurs habitants. Les dépenses d'hébergement et de logement adapté portées par le programme 177 présentent un caractère hybride et sont contraintes : théoriquement discrétionnaires, elles permettent à l'État d'honorer le principe d'accueil inconditionnel des personnes sans abri que la loi lui impose de respecter⁵⁷. Les dépenses de ces trois programmes ont un caractère annuel marqué.

Les dépenses d'intervention portées par les programmes 112, 135 et 162 financent les engagements pluriannuels pris par l'État avec ses partenaires, dans le cadre de contrats d'engagements respectifs.

Les dépenses d'intervention constituent la plus grande part des dépenses du programme 135⁵⁸. Elles connaissent, en 2024, une forte évolution à la hausse en raison de la budgétisation de mesures nouvelles dans la programmation construite pour la LFI 2024 (1,81 Md€ en AE et 1,47 M€ en CP en 2024 contre 702 M€ en AE et 682 M€ en CP en 2023). Les dépenses d'intervention exécutées en 2024 sont de 959 M€ en AE et de 712 M€ en CP (contre 664 M€ en AE et 629 M€ en CP en 2023) soit un taux d'exécution de 53 % en AE et de 48 % en CP, en très nette baisse par rapport à 2023.

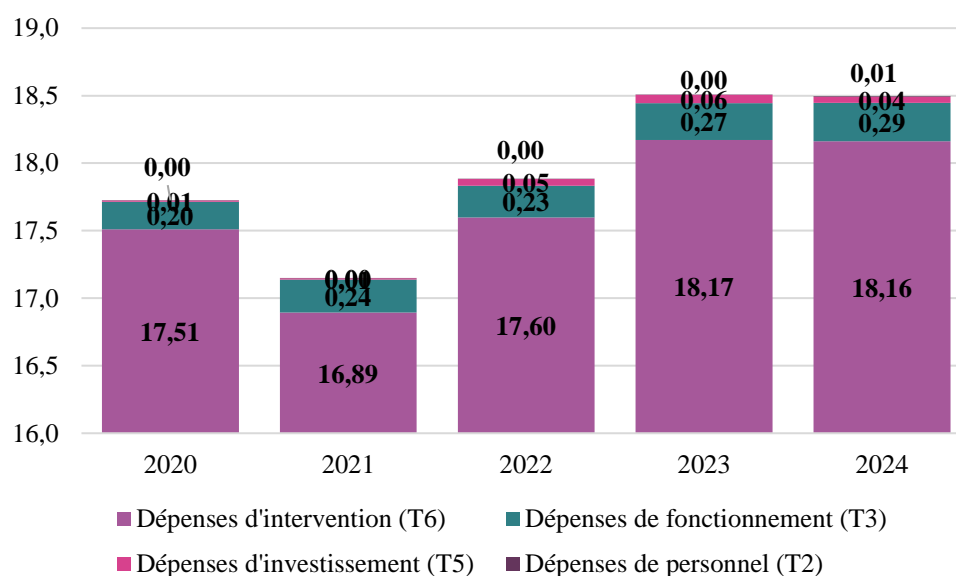
Le programme 147 porte des crédits de personnel à hauteur de 18,9 M€, pour la rémunération des délégués du préfet. Pour autant il ne finance directement aucun emploi mais rembourse les administrations et les organismes d'origine qui mettent à sa disposition des agents sur ces fonctions. Seuls 1,3 M€ sont portés directement par le programme pour le paiement de la prime spécifique de fonction des délégués. Pour la première année, le

⁵⁷ En application de l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles qui précise que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ».

⁵⁸ Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2024 sur le programme 135 sont de 104 M€ en AE et de 106 M€ en CP contre 98 M€ en AE et 98 M€ en CP en 2023. L'augmentation des dépenses de fonctionnement entre l'exécution 2023 et 2024 s'explique par la prise en compte de la hausse du besoin pour le contentieux DALO et des dépenses informatiques. Les dépenses d'investissement exécutées en 2024 sur le programme 135 sont de 4,3 M€ en AE et 3,7 M€ en CP, contre 2,9 M€ en AE et 3,7 M€ en CP en 2023. L'augmentation des dépenses d'investissement entre l'exécution 2023 et 2024 s'explique par l'intégration d'une dépense imprévue pour l'occupation du sol à grande échelle (OCSGE) pilotée par l'IGN.

programme 112 prévoit des dépenses du titre 2 (pour 8 M€) pour le remboursement des administrations qui mettent à disposition du personnel exerçant les missions de chefs de projets « villages d'avenir ».

Graphique n° 5 : les dépenses de la mission par titre (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - La soutenabilité à court terme : les charges à payer

Le volume des charges à payer est en baisse de 5,29 M€ par rapport à 2023, cette baisse concernant l'ensemble des programmes de la mission.

Pour le programme 109, il n'y a pas eu de charges à payer notifiées en 2024.

Les charges à payer sur le programme 112 sont en baisse de 0,9 M€ par rapport à 2023, elles sont liées à des retards de transmission de pièces nécessaires au paiement ou à des difficultés rencontrées sur la plateforme Chorus.

Pour le programme 135, les charges à payer au 31 décembre 2024 s'élèvent à 12,72 M€ et concernent pour la moitié environ le parc locatif social (crédits Fnap). Le volume global des charges à payer est sensiblement identique à celui de l'année précédente. Il est à noter toutefois une baisse des charges à payer du parc locatif social (crédits Fnap), qui passent de 8,20 M€ en 2023 à 6,21 M€ en 2024, et la création du dispositif « Territoires engagés pour le logement » dont les charges à payer s'élèvent en 2024 à 2,62 M€.

Sur le programme 147, les charges à payer sont faibles et en baisse par rapport à l'exercice 2023 (63 200€ en 2024 contre 437 669 € en 2023).

Sur le programme 162, le montant des charges à payer au 31 décembre 2024 est de 0,95 M€, nettement inférieur à celui constaté sur l'exercice précédent (1,97 M€). Les plus importantes concernent l'action 13 – *Sargasses II* (28% du montant total des charges à payer du programme).

Pour le programme 177, le montant des charges à payer baisse de 3,1 M€ par rapport à 2023. Ces charges sont liées à la réception de factures dans les délais incompatibles avec la fin de gestion ainsi que des dossiers de demandes de non engagées avant la fin de gestion ou dont le versement est conditionné à la production de livrables attendus en 2025.

Tableau n° 4 : évolution des charges à payer de la mission entre 2022 et 2024 (en M€)

<i>Programme</i>	2022	2023	2024
<i>109</i>	0	0	0
<i>112</i>	2,7	4,7	3,8
<i>135</i>	13,4	12,6	12,7
<i>147</i>	0,5	0,4	0,06
<i>162</i>	5,8	2	0,95
<i>177</i>	6,7	5,8	2,7
Total de la mission	29,1	25,5	20,21

Source : Cour des comptes

B - La soutenabilité à moyen termes : les restes à payer

Le volume des restes à payer de la mission continue à progresser, et atteint en 2024 4,07 Md€. Les restes à payer portent sur les trois programmes à vocation principalement pluriannuelle (programmes 112, 135 et 162) ainsi que sur le programme 177. Le montant des restes à payer a progressé de 53 % depuis 2019 pour l'ensemble de la mission, progression due pour l'essentiel à celle des restes à payer du programme 135 (+58 % depuis 2019)

Tableau n° 5 : évolution des restes à payer de la mission 2019-2023 (en M€)

<i>Programmes</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>109</i>	0	0	0,1	0	0	0
<i>112</i>	381	339	347	390	499	467
<i>135</i>	2 003	2 085	2 540	2 609	2 917	3 165
<i>147</i>	3,8	4,6	4,4	1,2	1	0,8
<i>162</i>	192	220	240	440	408	365,2
<i>177</i>	61,7	37,8	18,3	105,6	100	79,3
Total de la mission	2 642	2 686	3 145	3 440	3 924	4 074,3

Source : Cour des comptes

Sur le programme 112, le niveau des restes à payer est en diminution de 35 M€ par rapport à fin 2023 mais est en progression de 18 % par rapport au niveau à fin 2022. Le montant des restes à payer liés à des engagements juridiques antérieurs à 2019 représente 17,2 M€. 38 % de ces restes à payer sont liés à des dispositifs éteints (prime d'aménagement du territoire, contrats

de ruralité, pactes État-métropoles et CPER de la génération 2007-2014 et 2015-2020). La DGCL avait entrepris en 2023 une analyse des restes à payer compte tenu de l'augmentation continue de ceux-ci et du poids qu'ils représentent. Ce travail d'apurement sur des AE non consommés depuis plus de 5 ans mériterait d'être achevé pour solder des engagements juridiques devenus obsolètes.

Le programme 135, qui représente plus des trois quarts du volume des restes à payer de la mission, voit ceux-ci augmenter de 238 M€ par rapport à 2023, malgré la diminution des restes à payer sur les dispositifs du plan de relance (-113 M€ après comptabilisation des engagements juridiques clôturés en 2024). Le montant définitif des restes à payer liquidés au 31 décembre 2024 se monte à 492,4 M€ (soit 40,43 % des paiements réalisés en 2024). La plus grande partie des restes à payer du programme 135 provient des 200 M€ du Fnapp consacrés aux aides à la rénovation des logements sociaux, qui ont été largement engagés au 31 décembre 2023 (179 M€ d'AE) mais qui n'ont que très peu donné lieu à l'exécution de crédits de paiement. En 2024, cette enveloppe n'a pas été renouvelée et aucun nouvel engagement n'a eu lieu en crédits Fnapp. Cependant, en 2024, le Fnapp a versé 17 M€ en crédits de paiement sur le programme 135 au titre de ces engagements de 2023 pour couvrir les restes à payer.

Sur le programme 162, le niveau des restes à payer a baissé de 42,55 M€ soit plus de 10 % par rapport à 2023. Ils sont évalués à 365,25 M€ au 31 décembre 2024 contre 407,80 M€ en 2023. Cette baisse porte principalement sur l'action 04 – *Plans d'investissements pour la Corse* et l'action 10 – *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*.

Sur le programme 177, le montant des restes à payer est de 79,3 M€, en baisse par rapport à 2023. Ces restes à payer portent d'une part sur le marché d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) sur la période 2022-2027 et d'autre part sur les conventions relatives au volet « logement » des contrats engagement jeune, qui courent sur une période de deux années. Sur ce point, les dispositions de la circulaire du 22 avril 2022 sont toujours appliquées. Les AE ont toutes été programmées mais seuls 50 % des CP ont été utilisés.

C - Les perspectives budgétaires pour 2025

1 - En l'attente de vote du budget, la loi spéciale a été appliquée début 2025

Tableau n° 6 : répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025 (en M€)

<i>programme</i>	LFI 2024		Exécution 2024		Services votés 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
109	13 656,40	13 656,40	13 102,21	13 102,21	13 656,40	13 656,40
112	397,93	348,52	396,76	379,63	397,93	348,52
135	1 917,86	1 583,66	1 466,04	1 217,98	4 219,76	3 613,39
147	639,53	639,53	523,88	524,10	639,53	639,53
162	80,65	33,15	103,50	141,89	80,65	33,15
177	2 900,92	2 925,67	3 103,54	3 131,30	2 900,92	2 925,68
total mission	19 593,28	19 186,93	18 695,93	18 497,11	21 895,19	21 216,67

Source : Cour des comptes d'après chorus et le décret n° 2024-1253 du 30 décembre 2024

En l'absence de vote du budget pour 2025 dans les délais, et comme pour l'ensemble du budget de l'Etat, l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2021 a été dans un premier temps appliqué. La loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 et le décret n° 2024-1253 du 30 décembre 2024 ont ainsi permis l'ouverture des crédits par programmes sur la base des crédits votés en 2024.

Les montants affectés à chaque programme sont identiques à ceux votés en LFI 2024, à l'exception du programme 135.

Le décret du 30 décembre 2024, ne valant qu'en situation de services votés, prévoit un doublement du budget consacré au programme 135 (4,219 Md€ en AE et 3,613 Md€ en CP en services votés contre 1,917 Md€ en AE et en 1,583 Md€ en CP en LFI 2024), lié au transfert de crédits du programme 174 consacrés à la rénovation énergétique du parc privé. Les montants inscrits dans le décret correspondent aux crédits de la LFI 2024 du programme 135 auxquels s'ajoutent les crédits de l'action 04 du programme 174, dédiés en LFI 2024 à MaPrimeRénov' (parcours « efficacité » et parcours « accompagné » pour les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs), soit 2,298 Md€ en AE et 2,026 Md€ en CP, qui sont transférés vers l'action 04 du programme 135. Le programme 135 porte aussi en 2025 les aides à la rénovation de logements sociaux à hauteur de 400 M€ en AE et 40 M€ en CP via un transfert de crédits du programme 174.

Par une circulaire interministérielle du 12 décembre 2024⁵⁹, il a été précisé aux responsables de programmes qu'une régulation budgétaire renforcée avec mise en réserve des AE et des CP était mise en place en début de gestion. Un arrêté du 30 décembre 2024 du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté numérique mentionne que les crédits mis à disposition des programmes représentent 25 % des crédits en AE et CP figurant au décret du 30 décembre 2024. Les dépenses d'intervention dites de guichet continuent à s'exécuter en fonction des textes en vigueur. En revanche, les dépenses discrétionnaires ne doivent pas faire l'objet d'engagement, « sauf si elles résultent d'engagement contractuel de l'État » ; les subventions pour charge de service public, quant à elles, ne peuvent couvrir que les dépenses nécessaires à la continuité des missions de service public⁶⁰.

Pour le programme 177, les crédits ouverts ne prennent pas en compte l'ouverture de crédits intervenus en LFFG de décembre 2024. Les échanges ont été nombreux entre la Dihal, la direction du Budget et le CBCM lors de cette période où le régime des services votés s'est appliqué, la Dihal souhaitant s'assurer que les subventions versées aux associations intervenant dans l'hébergement d'urgence relevaient bien de missions de service public.

2 - La LFI 2025 prévoit un budget en hausse pour la mission

Au terme d'une procédure inédite, la loi n°2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a été publiée au *Journal officiel* le 17 février 2025. Elle prévoit 23,305 Md€ d'AE et 23,122 Md€ de CP pour la mission *Cohésion des territoires*, avec une hausse marquée pour le programme 109 (16,713 Md€ en AE et CP contre 13,656 Md€ en AE et CP en 2023)

⁵⁹ Circulaire du Premier ministre, relative à la mise en œuvre du décret de services votés à compter du 1^{er} janvier 2025.

⁶⁰ Circulaire relative à la gestion budgétaire de l'État et des organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État, du 30 décembre 2024.

s'expliquant par la rebudgétisation des taxes précédemment affectées au Fnal, qui entraîne une hausse, évaluée dans le PLF 2025 à 3,009 Md€, des crédits de l'action 01 – *Aides personnelles au logement*. Par ailleurs, la LFI 2025 diminue le rendement annuel de la mesure de RLS de 200 M€, soit une cible budgétaire de 1,1 Md€ au lieu de 1,3 Md€ depuis 2020. Cette baisse de rendement de la RLS a pour conséquence une augmentation des dépenses d'APL d'un montant sensiblement équivalent, pour éviter une hausse de loyer pour les foyers logés dans le parc locatif social.

La budgétisation du programme 112 est de 296 M€ en AE et de 246 M€ en CP, ce qui est en forte baisse par rapport à la LFI 2024 (-101 M€ en AE et -102 M€ en CP) ainsi que par rapport à l'exécution 2024 (-100 M€ en AE et -133 M€ en CP).

En LFI 2025, les crédits budgétaires relevant du programme 135 sont de 2,671 Md€ en AE, soit une hausse de 754 M€ (+39 %) par rapport à la LFI 2024. En CP, la hausse est encore plus élevée puisqu'elle atteint 939 M€ (+59 %). Les CP ouverts en LFI 2025 atteignent 2,513 Md€ en crédits de paiement (contre 1,583 Md€ en LFI 2024). Cette hausse apparente des crédits (AE et CP) masque une réduction des moyens alloués à la rénovation énergétique, justifiée notamment par les marges de trésorerie de l'Anah. En effet, la hausse de crédits ne résulte pas d'un accroissement de l'effort de l'État dans un contexte de restriction budgétaire mais est liée à la modification des modes de financement de l'Anah.

Les crédits du programme 147 s'établissent en baisse par rapport à la LFI 2024 à 609 M€ en AE et en CP et prévoient notamment un maintien de la subvention de l'Anru à 50 M€.

Pour le programme 162, la LFI prévoit 77 M€ en AE et CP, en hausse en CP par rapport à la LFI 2024 présagent d'un meilleur dimensionnement.

Pour le programme 177, la LFI prévoit 2,936 Md€ en AE et 2,932 Md€ en CP, en baisse par rapport à l'exécution 2024 (-167 M€ en AE et -199 M€ en CP) et la LFI 2024 (-36 M€ en AE et -7 M€) en CP. Comme pour les services votés, cette budgétisation n'intègre pas le volume de crédits ouverts en LFFG 2024 et nécessaire au maintien du nombre de places d'hébergement d'urgence, alors que le PAP 2025 mentionne une stabilisation à 203 000 places.

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

Comme l'an passé, les crédits cotés favorablement correspondent à des dépenses contribuant à la lutte contre l'artificialisation des sols et leur dépollution⁶¹ ainsi que celles visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie par la rénovation thermique.

Dans le PLF 2024, les moyens de la mission *Cohésion des territoires* sont cotés favorablement⁶² sur le plan environnemental à hauteur de 2,04 Md€ pour les crédits budgétaires

⁶¹ notamment à travers l'action des établissements publics fonciers qui interviennent dans les programmes et politiques de l'État portant des objectifs environnementaux comme « action cœur de ville » ou le réaménagement des fiches industrielles.

⁶² Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État précise que la classification se fait selon six axes environnementaux : (1) la lutte contre le changement climatique, (2) l'adaptation au changement climatique et la

et les taxes affectées (contre 1,45 Md€ en 2023) et de 1,41 Md€ pour les dépenses fiscales (contre 2,38 Md€ en 2023). La cotation se détaille de la manière la suivante :

-crédits budgétaires et taxes affectées : 18,25 Md€ sont considérés comme neutres, 180 M€ sont non cotés, et 2,04 Md€ sont cotés favorablement ;

-dépenses fiscales : 9,38 Md€ sont considérées comme neutres, 770 M€ sont cotés défavorables et 1,41 Md€ sont cotées favorablement.

Depuis l'instauration du budget vert, la majorité des dépenses sont cotées comme étant neutres du fait du poids des dépenses d'APL, de politique de la ville et d'hébergement d'urgence : ainsi les dépenses des programmes 109 et 177 qui représentent 83 % des crédits budgétaires de la mission ne sont pas intégrées dans la démarche ministérielle de suivi des crédits alloués au financement de la transition écologique.

La baisse de 970 M€ des dépenses fiscales cotées favorablement est due au changement de mode de comptabilisation des dépenses fiscales liées à la TVA : ainsi, le coût du taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements était estimé à 2 Md€ dans l'annexe au PLF 2023, mais seulement à 940 M€ en 2024. Il est prévu à 1,1 Md€ dans l'annexe au PLF 2025. Les dépenses fiscales défavorables sont celles ayant trait à l'artificialisation générée pour une partie du logement neuf. C'est le cas notamment pour les dispositifs « Pinel » et le prêt à taux zéro (PTZ) pour lesquels « une quote-part a été appliquée afin d'identifier une part « artificialisante », traduisant l'impact défavorable des constructions neuves sur l'artificialisation des sols »⁶³.

La hausse de 590 M€ des crédits budgétaires et taxes affectées favorables à l'environnement est notamment liée pour 242 M€ à la subvention Anah (par dédiée à la rénovation énergétique) ainsi qu'à l'action de l'État en matière de réglementation, politique technique et de qualité de la construction et pour 313,5 M€ à la cotation favorable de la taxe spéciale d'équipement des établissements publics fonciers (EPF).

Les dépenses cotées favorablement concernent ainsi principalement le programme 135, soit 963 M€ de crédits budgétaires (donc la subvention pour charge de service public de l'Anah) et 1,015 Md€ au titre de taxes affectées (réparties entre les recettes issues des enchères de quotas carbone pour 700 M€ et la taxe spéciale d'équipement des EPF). Au regard de l'exécution budgétaire 2024, en raison des annulations de crédits et surgels, ce sont 260,4 M€ de dépenses qui sont favorables à l'environnement (pour la SCSP de l'Anah) et 367,1 M€ au titre de la politique d'aménagement de l'État.

Au niveau des dépenses fiscales, le programme 135 est aussi prépondérant puisque le financement des opérateurs⁶⁴ par des taxes affectées est chiffré à 2,17 Md€⁶⁵. Les dépenses fiscales cotées favorablement sont relatives au taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation depuis plus de 2 ans (pour 1,01 Md€)

prévention des risques naturels, (3) la gestion de la ressource en eau, (4) la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques, (5) la lutte contre les pollutions de l'eau, l'air et les sols, et enfin (6) la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels sensibles.

⁶³ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, PLF 2024, p. 70

⁶⁴ Sont rattachés au programme 135, es opérateurs suivants : l'Anah, le Fnapp, la CGLLS et l'Ancols.

⁶⁵ Cf. chapitre III, II.

et à la déduction des dépenses de réparation et d'amélioration pour la rénovation énergétique (pour 247,5 M€).

Dans le cadre de la note d'exécution budgétaire 2023, la Cour avait formulé les recommandations suivantes :

« Dans le budget « vert », mieux justifier et affiner les cotations des dépenses des programmes 135 et 147 ayant un impact sur l'environnement »

Pour le programme 135, la taxe spéciale d'équipement pour les EPF est cotée favorablement à compter de 2024, alors qu'elle était précédemment cotée neutre. Cette évolution est en lien avec les précisions apportées par la DHUP dans le cadre de la précédente NEB 2023. Il est ainsi précisé dans le rapport annexé au PLF 2024 que *« le renouvellement du foncier organisé par les établissements publics fonciers (EPF) a lieu majoritairement en zone déjà artificialisée et les EPF financent également des actions de dépollution, notamment sur les friches »*. Cette évolution est présentée comme une *« mise en cohérence avec la cotation favorable de l'action « urbanisme et aménagement » du programme 135⁶⁶*.

La Cour notait dans la NEB 2023 qu'il *« faudrait à tout le moins déterminer la part des opérations réalisés sur friches et la part réalisée sur des secteurs non encore urbanisés »*. La DHUP précise ainsi que pour les EPA, le financement concerne quasi exclusivement des opérations de transformation urbaine avec des travaux de dépollution dans le cadre de changement d'usage. Seuls quelques EPA pilotent des opérations d'extension urbaine dans le cadre de projets d'envergure nationale ou européenne. Les EPA participent au développement des démarches EcoQuartier (pour 32 opérations) et six projets portés par des EPA ont été retenus dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt « démonstrateurs de ville durable ». Pour les EPF, 4 % du montant des acquisitions sont consacrés à de l'extension urbaine, la majorité étant consacrée à des opérations de recyclage foncier.

Dans la mesure où une partie des aides versées par l'Anah (notamment MaPrimeAdapt' pour l'adaptation des logements pour les seniors ou personnes en situation de handicap) n'a pas d'impact favorable sur l'environnement, une part de la subvention pour charge de service public est cotée neutre (26 %) et une autre favorablement (74 %) alors que jusqu'au PLF 2024, elle était cotée 100 % favorable.

Dans l'annexe du PLF 2025, la cotation des dépenses budgétaires et taxes affectées favorables à l'environnement progresse pour atteindre 3,59 Md€. Cette évolution substantielle est due au transfert de l'intégralité des crédits de MaPrimeRénov' sur le programme 135. Ainsi les crédits affecté à l'Anah sont considérés comme favorables à l'environnement à hauteur de 2,2 Md€ sur les axes « atténuation climat » et « adaptation climat » car la rénovation thermique vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie des bâtiments et présente des co-bénéfices sur une meilleure adaptation au changement climatique. Par ailleurs, un nouvel objectif est mesuré à l'échelle de la mission dénommé *« Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction »* avec un indicateur relatif à la consommation énergétique des logements, en énergie finale, corrigée des variations climatiques, rapportée à la surface habitable.

⁶⁶ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, PLF 2024, p. 28.

Pour le programme 147, la méthodologie de cotation aboutit, comme l'an passé, à ce que toutes ses dépenses soient évaluées comme neutres ou sans impact. La DGCL précise que les dépenses du programme 147 sont majoritairement des dépenses d'intervention telles que des subventions à des associations ou de compensation de masse salariale (adultes-relais et postes FONJEP). Certaines actions financées par le programme 147 concernent des actions qui pourraient être cotées favorablement (jardins partagés, éducation à la nutrition, actions favorisant la nature ou la biodiversité en ville), mais pour des montants très marginaux par rapport au montant total du programme 147. Seules les subventions versées à l'Anru ont fait l'objet d'une cotation environnementale, qui est considérée comme favorable. En effet, les projets de rénovation urbaine réalisés dans le cadre du NPNRU doivent impérativement répondre aux exigences juridiques en vigueur en matière d'efficacité énergétique, d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement. L'indicateur porte sur la part des logements requalifiés visant le label BBC rénovation 2009. La cible 2024 est à 69 % (contre 75 % en 2023), celle pour 2025 est de 72 %. Le montant de la subvention passe de 15 M€ dans le budget vert annexé au PLF 2023, à 50 M€ dans celui annexé au PLF 2024, elle est ramenée à 0 dans l'annexe au PLF 2025, en l'absence de versement initialement prévu en 2025 de la SCSP à l'Anru, suite aux annulations de crédits en 2024 et compte tenu de sa situation de trésorerie.

« Intégrer à l'analyse des dépenses du « budget vert » les dépenses du programme 112 et celles financées par les fonds de concours »

Au niveau du programme 112, deux nouveaux indicateurs ont été mis en place au moment du PLF 2024 pour assurer un suivi qualitatif de l'emploi du FNADT en faveur de la transition écologique. Il s'agit du ratio du nombre de projets du FNADT portant sur la transition écologique et du volume de crédits portant sur la transition écologique. Une cible de 15 % de projets ayant un impact favorable sur l'environnement a été définie, 80 % des projets étant cotés « neutre », 5 % étant non cotés. Les éléments permettant d'apprécier l'atteinte de ces cibles à l'issue de l'exécution budgétaire 2024 ne sont pas connus au moment de la rédaction de ce rapport.

Néanmoins, l'analyse menée sur les projets financés les années précédentes confirme la possible atteinte de cette cible puisque 16 % des opérations financées en 2023 présentaient un impact positif sur l'environnement. Sur le nombre de projets soutenus (sans prise en compte des éléments financiers), 15 % avaient un impact favorable ou indirectement favorable sur l'environnement. En l'absence de données disponibles récentes, les dépenses du 112 apparaissent en « non cotées » dans le budget vert 2024, de même que le budget vert annexé au PLF 2025. Il est à noter cependant que les deux dépenses fiscales rattachées au programme 112 voient leur montant progresser entre 2024 et le PLF 2025 (4 M€ en 2024 et 7 M€ en PLF 2025). De plus, les dépenses sur fonds de concours ne font toujours pas l'objet d'une cotation au titre du programme 112, dans la mesure où elles ne sont pas traitées dans le budget vert. Par ailleurs, la DB indique être, favorable, en lien avec le recommandation de la Cour, l'an passé, sur la refonte du FNADT, à « poursuivre l'effort de verdissement du FNADT afin de réorienter les projets de ce dispositif sur des projets « vert » en lien avec l'aménagement du territoire ».

Dans le budget vert, une partie des dépenses du programme 162 est cotée favorable, pour un montant de 9,4 M€ en 2024 (contre 18,9 M€ pour 2023). Il s'agit de dépenses relatives aux soutiens aux actions de dépollution et à la biodiversité (en Bretagne et en Pays de la Loire, ainsi

que le plan Sargasse II). Le soutien au SDIS de Wallis-et-Futuna est également coté favorable sur les six axes, cette cotation étant effectuée par la DB (et non par la Dmates, responsable du programme). Dans le budget vert annexé au PLF 2025, le montant de ces dépenses est en baisse (8 M€) en raison de la fin de l'action en Pays-de-la-Loire, de la diminution des actions en Bretagne et du plan Sargasse II.

Ainsi, un certain nombre d'initiatives ont été prises en 2024 dans le champ des dépenses relevant de la mission *Cohésion des territoires* pour limiter l'impact de l'action de l'État sur l'environnement ou pour en améliorer la connaissance, il convient ainsi de poursuivre les travaux engagés pour mieux identifier les dépenses ayant un impact favorable sur l'environnement.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *Appliquer le taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 et affecter dès la LFI les crédits nécessaires à l'ouverture des places dédiées à l'hébergement d'urgence (recommandation reformulée) (DB, DIHAL)*
-

Chapitre II

Les politiques publiques

I - Programme 109 - *Aide à l'accès au logement*

Le programme 109 finance, d'une part, la subvention d'équilibre au fonds national d'aide au logement (Fnal), qui participe au versement des aides personnelles au logement, et, d'autre part, les subventions aux structures d'information du public en matière de logement, plus particulièrement le réseau des agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), qui favorisent l'accès au droit au logement des personnes les plus modestes.

Le programme 109 est constitué à 99,9 % de dépenses d'intervention.

Les crédits de l'action 01 - *Aides personnelles au logement* étant des dépenses dites « de guichet »⁶⁷, elles sont par nature non discrétionnaires, car versées aux personnes en fonction de la satisfaction de critères juridiques (conditions liées au logement, à la composition familiale et aux ressources) alors que les dépenses de l'action 02 – *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté*, relatives aux subventions versées aux ADIL et à l'ANIL, sont discrétionnaires⁶⁸.

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 64 M€ en 2024⁶⁹.

Le programme 109 ne connaît pas de réforme particulière en 2024. Les réformes mises en œuvre les années précédentes sont intégrées et leurs effets sont globalement maîtrisés. Cette année est marquée, pour le programme 109, par un montant de dépenses inférieur à la programmation initiale et en baisse par rapport à 2023.

⁶⁷ Toute personne qui remplit les conditions d'octroi de l'aide, et qui en fait la demande, en bénéficie par l'intermédiaire des organismes payeurs (CNAF et CCMSA).

⁶⁸ Bien que s'inscrivant, pour certaines d'entre elles, dans un cadre contractuel pluriannuel (par exemple entre l'État et les confédérations de représentants des locataires).

⁶⁹ Projet annuel de performances 2025. Annexe au projet de loi de finances pour 2025, mission interministérielle *Cohésion des territoires*.

A - Un montant de dépenses inférieur à la programmation initiale et en baisse par rapport à 2023

Depuis 2021, le programme 109 se caractérise par une budgétisation suffisante. Les crédits du programme 109 en LFI 2024⁷⁰ s'élèvent à 13,656 Md€ en AE et CP⁷¹. Entre la LFI 2023 et la LFI 2024, la programmation de l'action 01 - *Aides personnelles au logement* du programme 109 a augmenté de 285 M€ soit +2,13 %.

L'exécution 2024 s'inscrit dans la tendance des trois exercices précédents, à savoir un montant de dépenses inférieur à la programmation initiale. Les dépenses du programme 109 pour 2024 s'établissent à 13,102 Md€ en AE et CP, soit 95,9 % des crédits inscrits en LFI (13,656 M€). Après les annulations de crédits, elles laissent un solde excédentaire de 30 M€ de crédits non consommés en fin de gestion.

Les crédits consommés au titre de l'exercice 2024 sur l'action 01 du programme 109 s'élèvent à 13,093 M€ contre 13,282 M€ en 2023, ce qui représente une baisse de 189 M€ (- 1,4 %).

**Tableau n° 7 : écart entre consommation 2023 et consommation 2024
(en AE = CP et en M€)**

	2023		2024	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution ⁷²
<i>Action 01</i>	13 362	13 282	13 647	13 093
<i>Action 02</i>	9,3	9,0	9,4	9,2
Total P109	13 371,3	13 291,3	13 656,4	13 102,2

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DHUP

Le risque d'insuffisance de crédits budgétaires relevé, au début de l'exercice 2024, par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a disparu au cours de l'exercice. Cela s'explique

⁷⁰ En LFI 2025, les crédits budgétaires du programme 109 sont de 16,713 Md€ en AE et CP, soit une hausse de 3,057 Md€ (+22 %) par rapport à la LFI 2024.

⁷¹ La dotation en LFI 2024 (13,65 Md€) est conforme au plafond du programme 109 prévu par l'article 13 de la loi n°2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, soit 13,89 Md€. L'exécution des prestations APL s'étant avérée sensiblement inférieure aux prévisions en 2023 (à hauteur de 250 M€), un amendement, déposé par le gouvernement, a été adopté en LFI 2024 diminuant les ressources du programme de 245 M€. Le niveau de ressources du programme 109 a été rétabli à un niveau plus cohérent avec celui de l'exécution attendue.

⁷² Note DGALN/DHUP : « *Le montant exécuté au 31 décembre 2024 est provisoire. En effet, il manque encore les éléments comptables suivants : la notification des cotisations employeurs du régime général (ACOSS) de décembre ; la balance de décembre relative au régime agricole (CCMSA) en prestations et en recettes ; les données comptables 2024 relatives aux aides au logement de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. La réception de ces documents est prévue au plus tard en février 2025. Dans l'attente, le montant exécuté au 31 décembre 2024 est provisoire* ».

principalement, au stade du deuxième compte-rendu de gestion (septembre 2024), par une moindre prévision de dépenses de 405 M€ du fait :

- de l'intégration des premières balances comptables de l'exercice dans le modèle de prévision d'atterrissage 2024 (-242 M€) ;
- d'une hausse du nombre de personnes en situation de chômage moins importante que prévue (-102 M€) ;
- d'une évolution favorable de l'atterrissage attendu en fin d'année de la réduction de loyer de solidarité (-44 M€) ;
- d'une évolution plus faible que prévue de l'indice de référence des loyers (IRL) (-17 M€) ;
- de la prise en compte d'une recette supplémentaire de 2,6 M€, issue du placement des disponibilités du compte du Fnal lors de la fermeture de l'outil budgétaire et comptable Chorus (du 26 avril au 13 mai) pour des raisons techniques.

L'écart observé entre la budgétisation et l'exécution, de 554 M€ (avant les annulations de crédits) en 2024, bien plus élevé qu'en 2023 (écart de 80 M€), tient à plusieurs raisons. D'après la direction du Budget, cet écart s'explique principalement (de l'ordre de 300 M€) par une prévision d'exécution 2023, sur laquelle se fonde la budgétisation 2024, trop élevée, et partiellement par une évolution des paramètres macro-économiques (évolution plus faible que prévu du nombre de personnes en situation de chômage ainsi que de l'indice de revalorisation des loyers, évolution favorable de la réduction de loyer de solidarité). Néanmoins, une part importante de cet écart n'est pas expliquée. Celle-ci est attribuée par la DB et la DHUP aux limites des modèles de prévision d'exécution, sans que les causes soient facilement identifiées. Le perfectionnement des modèles de la DB et de la DHUP doit être recherché afin de fiabiliser les prévisions, dans l'objectif de rapprocher l'exécution de la budgétisation.

Contrairement aux exercices précédents, les crédits du programme 109 ont fait l'objet de modifications substantielles en cours d'année 2024. Pour éviter la reconstitution d'un excédent en 2024 (excédent en 2023 de 245 M€), 356 M€ (en plus de la réserve de précaution initiale de 68,28 M€⁷³) ont été bloqués en début de gestion par accord entre la DB et la DHUP pour ramener les crédits disponibles au niveau de l'exécution constatée en 2023.

Au titre du fonds national d'aide au logement (Fnal)⁷⁴, le montant d'exécution des prestations APL/ALF/ALS au 31 décembre 2024 est de 16,265 Md€ (frais de gestion de 2,0 % inclus)⁷⁵, tous régimes confondus. L'exécution de l'exercice précédent était de 15,920 Md€ (dont frais de gestion), par conséquent les dépenses ont augmenté de 344 M€ entre 2023 et 2024. En l'absence de mesures nouvelles mises en place en 2024 et en présence de mesures anciennes ayant un impact budgétaire dans la continuité des exercices précédents, l'augmentation des dépenses du Fnal (+2,2 % entre 2024 et 2023) est majoritairement liée à

⁷³ La réserve de précaution initiale de 0,5 % a été appliquée uniformément aux deux actions du programme 109.

⁷⁴ Le Fnal est chargé de financer les aides personnelles au logement relevant du Livre VIII du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁵ Conformément à l'article L. 823-2 du code de la construction et de l'habitation, les dépenses du Fnal sont constituées en 2024 des dépenses de gestion liées à la liquidation et au paiement des prestations énumérées à l'article L. 811-1 du même code pour le compte du Fnal, qui sont fixées à 2 % des montants enregistrés en comptabilité.

l'accroissement du tendanciel des dépenses (hors mesures d'économie), c'est-à-dire aux revalorisations des paramètres du barème⁷⁶ ainsi qu'à l'évolution à la hausse du chômage (+135 000 personnes en situation de chômage en 2024 par rapport à 2023).

En ce qui concerne l'action 02 du programme 109, les crédits budgétaires sont, en LFI 2024, de 9,4 M€ en AE et CP, soit 100 000 € de plus qu'en 2023. L'action 02 a été impactée par l'annulation de février 2024 au titre de la réserve de précaution (47 000 €) et ses ressources ont été réduites en LFFG de 0,14 M€ passant de 9,35 M€ à 9,21 M€. Les crédits disponibles sont entièrement consommés⁷⁷. La consommation est en légère augmentation par rapport à l'année 2023 (+0,2 M€ en AE et CP). 94 associations dont 82 associations du réseau des ADIL bénéficient de subventions majoritairement dans le cadre de conventions d'objectifs pour un montant total de 9,21 M€ en 2024 (contre 8,99 M€ en 2023)⁷⁸, soit un montant moyen de 97 997 € par association (contre 96 759 € en 2023).

B - Des réformes sur les aides au logement intégrées et des effets globalement maîtrisés

La « contemporanéisation » du versement des aides personnelles au logement (près de six millions de bénéficiaires) est une réforme, entrée en vigueur en 2021, qui est intégrée dans les modèles de prévision budgétaire⁷⁹. Son effet sur l'exécution des dépenses est maîtrisé. Elle génère une économie, réalisée sur le versement des prestations, chiffrée à 1,398 Md€ en 2024, ce qui est conforme à la prévision et presque identique au montant de l'année 2023.

La mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) en 2024 s'est traduite par une économie budgétaire de 1,358 Md€. Le rendement annuel de la RLS s'est avéré finalement supérieur à la cible budgétaire de 1,3 Md€ prévue en LFI 2024. Elle s'explique par l'augmentation du nombre de ménages bénéficiaires de la RLS au 1^{er} janvier 2024 (+65 000 ménages entre décembre 2023 et janvier 2024) lors de la revalorisation des plafonds de ressources (+4,8 %) et par l'absence de mesure réglementaire au 1^{er} octobre permettant un rapprochement de la cible budgétaire en raison du contexte politique.

La mesure de partage des APL entre les parents ayant des enfants en résidence alternée, en application de l'article L. 823-2 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019, n'a pas été mise en œuvre en 2024, bien que les crédits soient ouverts depuis 2021 (mesure chiffrée en année pleine à 22 M€). Le décret précisant les modalités de calcul de l'aide partagée n'a pas encore été publié. La mise en œuvre

⁷⁶ Au 1^{er} janvier 2024 : +4,80 % pour l'abattement forfaitaire sur les ressources en locatif ordinaire et +3,49 % pour les forfaits ressources étudiants. Au 1^{er} octobre 2024 : +3,26 % pour les paramètres de dépenses en logement (principalement le loyer et le forfait charges).

⁷⁷ L'exécution de l'action a été réalisée à 95 % sur le dernier trimestre 2024. Les subventions aux associations sont traditionnellement versées en fin d'année (dont plus de la moitié durant le mois d'octobre).

⁷⁸ Cette augmentation de 0,21 Md€ en 2024 est principalement due à la création d'une nouvelle ADIL et à l'extension territoriale d'une ADIL existante.

⁷⁹ Cour des comptes, *La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement*, observations définitives, octobre 2024.

de la mesure nécessite des adaptations importantes du système d'information de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Les crédits affectés au Fnal sont modifiés en 2024. Le montant de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux, perçue dans la région d'Île-de-France⁸⁰ (TSB), et affecté au Fnal, a été diminué de 42 M€. Le montant de la TSB attribué au Fnal est plafonné à 24,2 M€ en 2024 (contre 66,2 M€ en 2023). Aucune compensation au moyen des crédits budgétaires 2024 n'est mise en place pour l'action 01 du programme 109. À compter de 2025, le circuit de financement du Fnal est simplifié et rend plus lisible la participation de l'État. En application de l'article 2 de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)⁸¹, qui pose le principe général de non affectation à un tiers des ressources établies au profit de l'État, les cotisations employeurs relatives à l'allocation de logement social (qui représentent 2,934 Md€ en 2024) et la TSB (qui représente 24 M€), ne sont plus affectées directement au Fnal, mais directement au budget de l'État qui, en conséquence, contribue au Fnal par un versement unique sur le programme 109. L'intégration complète au budget de l'État des ressources destinées au Fnal, qui conduit à n'avoir plus qu'un seul flux budgétaire décaissé, intégralement issu du programme 109, pose la question de l'utilité à terme de conserver un fonds sans personnalité morale chargé de retracer le remboursement par l'État aux caisses d'allocations familiales (CAF) et aux caisses régionales de la mutualité sociale agricole (MSA) du montant des aides au logement qu'elles versent à leurs bénéficiaires⁸².

II - Programme 112 - *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*

Le programme 112 est consacré à l'appui de l'État aux dynamiques territoriales et aux collectivités. Il est composé de quatre actions : le FNADT section locale (action 11), le FNADT section générale (action 12), le soutien à la prime d'aménagement du territoire, aux contrats de ruralité et aux pactes État-métropoles (action 14) ainsi que le soutien à deux opérateurs que sont l'ANCT et Business France (action 13)⁸³.

⁸⁰ Conformément au plafond défini dans la lettre plafond du 3 août 2023 relative aux autorisations de dépenses pour 2024-2027.

⁸¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

⁸² La Cour des comptes recommande de supprimer les fonds sans personnalité juridique, qui dérogent aux principes fondamentaux d'unité et d'universalité du budget de l'État. Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, Rapport public thématique, novembre 2020, p. 123 ; Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018. Résultats et gestion*, mai 2019, p. 157 ; Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017. Résultats et gestion*, mai 2018, p. 147.

⁸³ L'analyse sur ces deux opérateurs est présentée au chapitre III, II, A.

A - Plusieurs actualisations de la programmation et l'ouverture de crédits sur le titre 2

Les crédits affectés au programme en LFI devaient permettre de renforcer le financement des mesures existantes (France services, tiers lieux, territoires d'industrie, l'augmentation de la subvention de l'ANCT pour augmenter les crédits dédiés à l'ingénierie). Les crédits étaient en effet en augmentation de 21 % en AE et de 33 % en CP par rapport à la LFI 2023.

La programmation initiale a été effectuée sur la base des crédits de la LFI (soit 389 M€ en AE et 340 M€ en CP, hors titre 2) défalqués de la mise en réserve initiale (20,24 M€ en AE et 17,53 M€ en CP) complétés des mouvements certains (48 M€ en AE et 49 M€ en CP).

Le programme 112 finance des dépenses d'intervention pluriannuelles liées aux démarches de contractualisation de l'État avec les collectivités, ainsi que les deux subventions pour charges de service public. Les dépenses obligatoires (correspondant aux charges à payer) et inéluctables (SCSP et engagements contractuels) représentent 45 % des CP, les autres dépenses correspondent à des nouveaux engagements pour 2024 notamment avec le soutien renforcé à France services ou aux mesures liées au programme France ruralités.

La principale nouveauté en 2024 a porté sur l'ouverture de crédits sur le titre 2 à hauteur de 8 M€ en AE et CP pour le financement de chefs de projets « villages d'avenir ». Ces crédits remboursent les programmes budgétaires qui mettent à disposition des agents, de manière identique à ce qui est pratiqué sur le programme 147. En LFFG, les crédits du titre 2 ont fait l'objet d'une annulation à hauteur de 2,33 M€.

Cette programmation initiale a obtenu l'avis favorable du CBCM. En raison des annulations successives de crédits, la programmation initiale du programme a fait l'objet de plusieurs ajustements en cours d'année et d'échanges entre le responsable de programme et le CBCM. Les différents mouvements intervenus en cours de gestion (cf. chapitre I, 2, B) n'ont cependant pas altéré le rythme de consommation des crédits qui, selon le CBCM, se situe dans la même tendance qu'en 2023 en AE, avec une accélération en fin d'année notamment sur la rubrique FNADT (section locale et générale), alors qu'il est en tendance haussière en CP par rapport à 2023 (+35,3 M€).

Malgré les annulations de crédits intervenues en février, puis en fin de gestion, le programme s'est exécuté en hausse de 38 M€ en CP par rapport à 2023. Cela s'explique à la fois par un niveau de CP en LFI supérieur de 86 M€ par rapport à la LFI 2023, et un montant plus important de fonds de concours attribués au programme 112 en 2024 (+17 M€ en CP, soit 49 M€ contre 31,42 M€ en 2023).

B - Une baisse de l'exécution du FNADT section locale (action 11)

Le FNADT section locale (action 11) regroupe les engagements contractuels de l'État avec les territoires⁸⁴. En LFI 2024, un montant de 190 M€ en AE et 130 M€ en CP a été affecté

⁸⁴ Cela regroupe les contrats de plans État-régions (CPER), contrats de plan interrégionaux (CPIER) de fleuves et de massifs, contrats territoriaux infra-régionaux notamment tels que les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) mais aussi les pactes de développement territorial.

à l'action 11, soit 12 M€ en CP de plus qu'en LFI 2023. Les mesures de régulation ont touché l'action 11 notamment avec l'annulation de crédits sur les CPER (23,6 M€ en CP). Ces crédits ne font pas l'objet d'une répartition entre BOP régionaux, ils sont fongibles entre actions en fonction de l'avancement et de la priorisation des projets localement. Les taux d'exécutions des engagements contractuels sont détaillés dans le tableau ci-dessous. Cette exécution est en légère baisse par rapport à 2023 (de 3 M€ en CP).

**Tableau n° 8 : taux d'exécution des engagements contractuels de l'État
(en CP et M€)**

	LFI 2024	Exécution 2024	Taux d'exécution
<i>total</i>	130,82	127,77	98 %
<i>dont CPER et CPIER</i>	96,54	112,59	117 %
<i>dont CCT</i>	4,24	3,25	77 %
<i>dont pactes</i>	30,03	11,92	40 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL

Pour les CPER et le CPIER, les taux d'exécution varient suivant l'antériorité de ces contrats. Les contrats les plus anciens couvrent la période 2007-2014, leur taux d'exécution est stable par rapport à l'an passé à 88 %, avec des crédits totalement consommés pour le volet aménagement (100 %) ainsi qu'enseignement supérieur (91 %) et écologie, tandis que le volet transport n'est exécuté qu'à 57 %. Sur cette période, un travail d'apurement d'AE non consommé reste à mener pour fiabiliser la dette du programme 112. En effet, les AE non consommées ayant plus de 5 ans, relatives aux CPER 2007-2014 et 2015-2020, représentent un montant de 17,2 M€ en 2024. Si leur montant diminue par rapport à 2023 (ils représentaient un montant de 29,2 M€), la DGCL reconnaît que ce travail d'apurement reste à mener, en s'assurant soit de la concrétisation des projets avec les responsables de BOP, soit de leur abandon permettant ainsi d'annuler ces restes à payer. Il convient d'achever ce travail d'apurement des engagements juridiques anciens.

Les CPER de la génération suivante couvrent la période 2015-2020. L'État a contractualisé 13,7 Md€ dans le cadre de ces CPER et CPIER. Le taux d'exécution de l'ensemble des crédits est de 93 % en AE (soit près de 12,8 Md€) et de 65,4 % en CP. La génération 2015-2020 a été marquée par la clôture anticipée des CPER ultramarins, remplacés par le CCT et par la prolongation du volet mobilité multimodale jusqu'en 2022.

Les CCT de la période 2019-2022 représentent en engagement de 19,57 M€ au titre du programme 112. A fin 2024, le taux d'exécution est de 99 %. Pour la période 2023-2027, il est prévu de consacrer 22 M€ du programme 112 sur les CCT.

Les CPER 2021-2027 représentent une contractualisation de 19,12 Md€ (hors volet mobilité qui couvre la période 2023-2027). Tous les CPER et CPIER ont été signés à l'exception des CPER de Corse et de Normandie et du CPIER de la Vallée de la Seine. Les crédits contractualisés au titre du FNADT représentent 872,25 M€ sur la période 2021-2027.

Leur taux d'exécution est de 37 % sur la période 2021-2023, ce qui est conforme à la moyenne d'exécution des crédits mobilisés sur les différents programmes budgétaires de l'État et des autres organismes publics engagés dans ces contractualisations. L'intégration du volet mobilité prévue dans les prochains mois va se traduire par un abondement des crédits de l'État de 8,6 Md€ supplémentaires à la contractualisation de la période 2021-2027. Afin de mieux suivre ces crédits, la DGCL a déployé un outil de pilotage, de suivi et d'évaluation de ces contrats dénommé « contrats territoires » ouvert aux services de l'État depuis juin 2023.

Au titre de l'action 11, figurent également les pactes de développement territorial qui revêtent diverses appellations (contrat triennal de Strasbourg, pacte Sambre-Avesnois-Thiérache, plan particulier pour la Creuse). Six pactes bénéficient des crédits du programme 112. En LFI, 36,9 M€ en AE et 34,6 M€ en CP ont été fléchés sur ces contrats territoriaux. Le taux d'exécution est comme l'an passé faible puisque seuls 11,92 M€ ont été consommés en CP, soit 34,38 % d'exécution (10 points de moins qu'en 2023). Une budgétisation plus en adéquation avec le niveau d'exécution serait pertinente.

C - Le FNADT section générale (action 12) : une consommation inférieure à la budgétisation initiale

Le FNADT section générale (action 12) porte sur le soutien de l'État à certaines actions dans les territoires, hors contractualisation. Cette action finance l'amélioration de l'accès à un socle essentiel de services à la population dans le cadre du déploiement de France services, l'appui au déploiement des mesures de France ruralités, le développement des tiers lieux, la génération 2007-2023 du programme « territoires d'industrie », le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires, le soutien à des associations nationales, ainsi qu'à des mesures décidées par la ministre en charge de la cohésion des territoires.

Sur cette action, 104,9 M€ en AE et 107,9 M€ en CP ont été prévus. Cette action mobilise un volume important de fonds de concours. En incluant les fonds de concours, la programmation sur l'action 12 était de 147,9 M€ en AE et de 151,9 M€ en CP⁸⁵. En fin d'exercice, l'action s'est exécutée sur les crédits budgétaires à hauteur de 92,21 M€ en AE et de 92,91 M€ en CP, et à hauteur de 151 M€ en AE et 152 M€ en CP avec les fonds de concours.

L'action 12 permet le soutien au déploiement et au fonctionnement des points France services⁸⁶. Un montant de 63,25 M€ en AE et en CP a été prévu en LFI. En fin d'exercice budgétaire, l'exécution atteint 57,06 M€ en AE et 56,8 M€ en CP. France services est par ailleurs financé sur le fonds de concours FNFS, exécuté à hauteur de 50,5 M€. Les principaux contributeurs au FNFS sont le ministère de l'intérieur (7,04 M€), la CNAM (6,4 M€), la CNAF (5,9 M€) et l'Anah (5,4 M€). 2780 structures sont labellisées France Services et bénéficient d'un financement à hauteur de 40 000 € par an financé à parité par le FNADT section générale et le FNFS. En 2024, deux nouveaux partenaires (l'Anah pour 5,4 M€ et la Direction générale de l'énergie et du climat, pour 3,39 M€) ont rejoint le financement de France services, du fait

⁸⁵ Document de programmation budgétaire de la DGCL, 22 janvier 2024.

⁸⁶ Le programme France services a fait l'objet d'une évaluation de politique publique de la Cour des comptes, portant sur la période 2020-2024, publiée le 4 septembre 2024.

de l'élargissement du bouquet de services proposés dans les points France services au chèque énergie et à « MaPrimeRénov' ».

Le financement des associations nationales s'est opéré dans le cadre de leur réponse à un appel à projets lancé chaque année. En 2024, 60 associations ont été soutenues pour un montant de 2,7 M€, les principales subventions ayant concerné le réseau des « 1000 cafés » (pour 0,35 M€), la mission opérationnelle transfrontalière (0,30 M€), la fédération nationale familles rurales (pour 0,12 M€) et l'association « bouge ton coq » (pour 0,11 M€).

Les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) sont financés dans le cadre de l'action 12, avec deux contrats encore actifs au 31 décembre 2024 (Châteaudun et la Polynésie française⁸⁷), le reste des CRSD étaient arrivés à échéance en 2022. Un montant de 1,56 M€ en CP était prévu en LFI pour le financement des CRSD, des besoins locaux ayant émergé en cours de gestion, la brique s'est exécutée à hauteur de 1,58 M€ en CP.

La section générale libre d'emploi permet d'affecter des crédits aux régions bénéficiaires sur arbitrage ministériel. En LFI, un montant de 3,88 M€ en AE et 5,32 M€ en CP étaient prévus. L'exécution s'est opérée à hauteur de 5,22 M€ en AE et 5,87 M€ en CP, notamment pour le financement exceptionnel de 1 M€ en AE et CP suite à la fermeture du site minier de Blaye-les-Mines, dans le cadre d'une décision de justice et pour le financement des travaux du centre de secours incendie près du domaine de Chambord (0,75 M€ en AE et 0,15 M€ en CP).

Comme la Cour l'a relevé dans les précédentes NEB, le FNADT libre d'emploi reste mobilisé pour des projets de nature très différente. En 2024, l'instruction relative au FNADT a mis davantage l'accent sur la transition écologique que par le passé avec une cible de 15 % des crédits fléchés sur le soutien à des projets favorables à l'environnement. Le FNADT est un dispositif souple : il finance des « *opérations en faveur d'un aménagement durable du territoire (...) en faveur de l'emploi (...) en ingénierie (...), des actions en faveur de l'attractivité des territoires [ou] présentant un caractère innovant ou expérimental dans le domaine de l'aménagement et du développement durable du territoire* ». ⁸⁸

Les précisions apportées dans cette instruction ne constituent pas une refonte complète du FNADT comme le recommandait la Cour l'an passé. En effet, les grandes orientations du FNADT restent les mêmes qu'en 2023. La direction du Budget, qui partageait cette recommandation l'an passé, indique qu'elle souhaite réaliser un bilan sur le FNADT avec la DGCL dans la perspective du rapport annuel de performance 2024, et qu'elle souhaite « *poursuivre l'effort de verdissement du FNADT afin de réorienter les projets de ce dispositif sur des projets verts* ». La direction du Budget souhaite élargir cette réflexion à l'ensemble des dotations aux collectivités (DSIL, DETR, fonds vert). La DGCL précise qu'à la demande des cabinets ministériels, un travail est engagé depuis début 2025 en vue d'une mise en convergence des fonds dédiés au soutien à l'investissement des collectivités, dont ceux portés par le programme 112, dans la perspective d'une traduction qui pourrait intervenir au PLF 2026. Elle rappelle que ce fonds permet à l'État d'agir « *en co-construction avec les collectivités et selon*

⁸⁷ Ce contrat signé en 2016 pour quatre ans a été prolongé jusqu'en juillet 2024 suite à la visite du Président de la République en Polynésie française en juillet 2021.

⁸⁸ Ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Instruction relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2024, 23 février 2024, p. 8.

un principe de subsidiarité », en complément de l'action de l'ANCT. La DGCL estime que « *refondre le FNADT réduirait la capacité d'action de l'Etat en matière d'aménagement du territoire* ».

Dans la précédente NEB, la Cour recommandait par ailleurs de maintenir le document de politique transversale (DPT) « aménagement du territoire », de l'adapter et de rendre compte des moyens consacrés à chacun des programmes animés par l'ANCT. La direction du Budget souscrit toujours à cette recommandation et regrette que le DPT ne fasse toujours pas la synthèse financière des différents programmes soutenus et animés par l'ANCT. Si ceux-ci sont bien mentionnés dans le DPT, il n'est pas possible d'identifier les différents financements mobilisés pour leur mise en œuvre. Ainsi, à titre d'exemple sur le programme « petites villes de demain », il n'y a pas de synthèse des engagements financiers (et de l'exécution) des différents partenaires du programme. La direction du Budget rappelle également la nécessité de mise en cohérence des chiffres mentionnés dans le DPT avec ceux figurant dans les projets et rapports annuels de performance notamment pour volet CPER. La DGCL indique qu'elle se rapprochera de l'ANCT et de la DB pour que l'ensemble des crédits relatifs aux programmes animés par l'ANCT figure dans le prochain DPT.

La Cour insiste en conséquence sur la mise en œuvre de sa recommandation formulée dans le cadre du contrôle de l'ANCT⁸⁹ : « *Une adaptation du document de politique transversale « aménagement du territoire », présentant de manière détaillée, pour chacun des programmes nationaux, la contribution de chaque programme budgétaire et de chaque opérateur, la destination des dépenses, et rappelant les réalisations des exercices précédents, pourrait constituer une première réponse* ».

III - Programme 135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat

Le programme 135 regroupe les crédits relatifs au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement. Ces crédits sont complétés par des aides fiscales ciblées.

Le programme 135 est composé de six actions⁹⁰, qui portent des problématiques diverses.

Les actions 04 et 07 rassemblent, à elles deux, plus de 91 % des crédits de paiement du programme.

L'action 04 - *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* (1,18 Md€ en AE et CP) finance principalement l'Anah pour la rénovation énergétique des logements privés et 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 M€ en AE et CP.

L'action 07 - *Urbanisme et aménagement* (260 M€ en AE et 266 M€ en CP) finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement, notamment dans le cadre des

⁸⁹ Cour des comptes, *L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), un outil à consolider*, février 2024, p. 54.

⁹⁰ Sans compter les deux actions (action 09 et action 10) qui portent des crédits du Plan de relance.

opérations d'intérêt national (OIN) et de manière plus générale de la politique d'aménagement de l'État. Ces 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 (taxe spéciale d'équipement) pour les établissements publics fonciers et autres organismes locaux assimilés. Elle finance également divers dispositifs d'évaluation et d'élaboration des politiques d'urbanisme.

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* finance le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), la rénovation des cités minières⁹¹ et la réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyages⁹². Cette action est principalement alimentée par le Fonds national des aides à la pierre (Fnap).

L'action 02 - *Soutien à l'accession à la propriété* correspond aux commissions de gestion versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFFAS). Cette politique passe par des dispositifs fiscaux et des crédits extra-budgétaires.

L'action 03 - *Lutte contre l'habitat indigne* retrace certaines dépenses (diagnostics et contrôles, travaux d'office en cas de carence du propriétaire, accueil des occupants en cas de défaillance des propriétaires, etc.) prises en charge directement par l'État. Cette politique est mise en œuvre à titre principal, au niveau national, par l'Anah.

L'action 05 - *Innovation, territorialisation et services numériques* regroupe des crédits d'études en matière de logement, de médiation du droit au logement opposable, de communication et d'information du public ainsi que des crédits liés à la maintenance et au développement des services et applications informatiques nationales – dont les crédits sont en hausse⁹³ – et à la formation des personnels.

A - Des crédits en très forte croissance en 2024 et une consommation inférieure à 2023

Le budget du programme 135 a connu en 2024 une très forte croissance. La consommation des crédits du programme est d'un niveau globalement inférieur de 10 % en AE et presque équivalent en CP par rapport à 2023. Les prévisions initiales d'exécution sur 2024 ont été nettement surévaluées.

⁹¹ L'accélération de la mise en œuvre du plan de rénovation des cités minières des Hauts-de-France, dit « Engagement pour le renouveau du bassin minier » (ERBM), induit en LFI 2024 une augmentation de 9,8 M€ en CP. Un montant de 8 M€ en AE et 2 M€ en CP a été ajouté par amendement en LFI 2025.

⁹² Décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

⁹³ Les dépenses relatives aux outils informatiques portés par la DHUP pour le logement et l'urbanisme (exemple : Système d'information des aides à la pierre dit « SIAP ») et à la création et au fonctionnement de start-ups d'État innovantes induisent en LFI une augmentation de 2,7 M€ en AE et 5 M€ en CP.

Tableau n° 9 : budget et exécution du programme 135 (en M€)

	2023		2024		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Budget</i>	803	781	1 918	1 584	139 %	103 %
<i>Crédits ouverts</i>	1 514	1 853	1 770	2 006	17 %	8 %
<i>Exécution</i>	1 396	1 089	1 466	1 218	5 %	12 %

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Le programme 135 comporte, en LFI 2024, une dotation de 1,92 Md€ en AE et 1,58 Md€ en CP, soit une augmentation de plus de 1,1 Md€ en AE et 803 M€ en CP par rapport à la LFI 2023.

La compensation budgétaire de la taxe spéciale d'équipement (TSE) versée en 2024 aux établissements publics fonciers (EPF), aux établissements publics fonciers d'aménagement (EPFA), aux établissements publics fonciers locaux (EPFL) s'élève à un total de 175,1 M€ (enveloppe initiale de 184,4 M€).

Le versement de la compensation intégrale par l'État aux communes, pendant dix ans, de la perte de recettes liée à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour tous les logements sociaux agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026, n'est pas entré en vigueur en 2024. Il a été reporté à 2025. Le transfert sortant de cette compensation du programme 135 vers le prélèvement sur recettes « collectivités territoriales » piloté par la DGCL est prévu dans la LFI 2025 adoptée en février 2025, soit au total - 27,8 M€ en AE = CP pour le programme 135. Les crédits budgétés en 2024) pour le versement de la compensation de la perte de recettes liée à l'exonération de TFPB (7,0 M€ en AE et CP ont été basculés sur la ligne « contentieux DALO » afin de couvrir les besoins non financés. La ligne consacrée aux dépenses DALO sur le programme 135, initialement de 41 M€ en AE et CP (LFI 2024), a été abondée en gestion de 5 M€ en AE et CP. La ligne « contentieux DALO » est structurellement sous-dotée en LFI sur le programme 135 par rapport aux besoins réellement identifiés, lesquels connaissent une croissance dynamique ces dernières années, notamment du fait de la hausse des recours. La Cour encourage la DHUP/DGALN et la direction du Budget à prévoir un budget réaliste et suffisant afin d'éviter, chaque année, des demandes de dégel de réserve ou d'abondements du programme en cours de gestion.

Les crédits ouverts sont consommés de manière insuffisante en 2024 (83 % en AE et 61 % en CP). Concernant les CP, les sous-consommations proviennent des fonds de concours du Fnap (taux d'exécution de 29 %) et, dans une moindre mesure, des crédits transférés au titre du Plan de relance (taux d'exécution de 65 %). Ces crédits non consommés ont vocation à être reportés sur l'exercice 2025.

Les restes à payer du programme 135, déjà très élevés fin 2023 (2,9 Md€ dont 2,4 Md€ sur le Fnap au 31 décembre 2023) continuent de progresser en 2024 (+238 M€ dont 100 M€ sur le Fnap au 31 décembre 2024). L'augmentation des restes à payer s'explique par la mobilisation en 2024 d'un complément de 200 M€ en AE (hors fonds de concours) pour le financement de la rénovation énergétique du parc social (crédits budgétaires de droit commun), dont les paiements interviendront ultérieurement, et par les surgels intervenus en cours d'année ayant pour conséquence le report de la mise en paiement d'opérations engagées dans le cadre du dispositif « Territoires engagés pour le logement ».

Le programme 135 est un programme qui a subi des « à-coups budgétaires » en 2024, ce qui se traduit par un plus grand nombre de mouvements de crédits qu'en 2023. La programmation de crédits a dû être ajustée dès le début de gestion pour intégrer les conséquences de deux événements. Premièrement, le financement du dispositif « Territoires engagés pour le logement »⁹⁴ (TEL) est une mesure non inscrite dans le budget, qui doit être financée sous enveloppe par le programme 135, évaluée à 125 M€ en AE et 66,7 M€ en CP pour 2024. Finalement, 121,8 M€ en AE et 58,4 M€ en CP ont été consommés, au total, sur le programme 135 au titre du dispositif TEL⁹⁵. Secondement, le décret d'annulation du 21 février 2024 impacte le programme 135 à hauteur de 358,9 M€ en AE et CP. En fin de gestion, la loi du 6 décembre 2024 annule 302,1 M€ en AE et 381,3 M€ en CP sur le programme 135. Les annulations successives d'un montant assez élevé (soit, au total, 661,7 M€ en AE et 740,9 M€ en CP) sur le programme 135 ont principalement concerné les crédits pour la rénovation énergétique, qui ont été sous-consommés. Le programme 135 a ainsi supporté la majeure partie des annulations concernant cette politique. La masse des annulations explique la révision significative du montant proposé pour la rénovation énergétique des bâtiments dans le PLF 2025.

B - Le Fonds national des aides à la pierre

Les crédits du programme 135 se démarquent par l'importance des fonds de concours du Fnap qui financent notamment l'offre nouvelle de logements sociaux (288 M€ de CP versés par le Fnap au programme 135 en 2024).

1 - L'importance des fonds de concours du Fnap finançant l'offre nouvelle de logements sociaux

Le Fnap est un établissement public dont l'objet est de verser des fonds de concours au budget de l'État, pour financer les subventions à la construction de logements sociaux. La programmation de logements locatifs sociaux au titre de 2024 vise un objectif de 100 000 agréments en offre nouvelle (hors DROM), dont 31 000 destinés aux ménages les plus modestes (PLAI), articulé avec plusieurs sous-objectifs :

- 18 341 logements dans le cadre de la reconstitution de l'offre au titre du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ;
- 15 000 logements contribuant à la sobriété foncière de la production nouvelle de logements sociaux (acquisition-amélioration, surélévation, dent creuse, etc.) ;
- 8 000 logements étudiants ;
- 4 755 résidences sociales ;
- 4 000 PLAI-adaptés ;

⁹⁴ Le programme d'aménagement « Territoires engagés pour le logement » a été lancé fin 2023. La circulaire du 21 novembre 2023 a lancé un appel à candidatures auprès des communes et intercommunalités présentant une forte tension immobilière, des établissements publics locaux et des EPA, afin de relancer la construction de logements au travers d'une vingtaine d'opérations d'aménagement produisant chacune de l'ordre de 1 500 logements dont au moins 25 % de logements sociaux, ce qui permettrait de produire environ 30 000 logements à horizon 2027.

⁹⁵ 22 projets dans l'Hexagone et en outre-mer, ont bénéficié de ce financement.

- 2 000 pensions de famille et résidences accueil.

En 2024, 85 381 logements locatifs sociaux ont été agréés en offre nouvelle sur le territoire métropolitain, soit 85 % de l'objectif annuel de 100 000 logements et une hausse de près de 4 % par rapport à 2023 (82 184 agréments pour le même objectif annuel).

Deux fonds de concours sont mobilisés : le fonds de concours n°479 finance les subventions pour la construction de logements neufs et un certain nombre d'actions complémentaires ou d'accompagnement (démolitions, rénovation des logements sociaux). Le fonds de concours n°480, alimenté par les communes carencées au regard de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU)⁹⁶, finance des opérations de logements très sociaux, dont les plus significatifs sont ceux relevant du dispositif PLAI adaptés.

Tableau n° 10 : consommation des crédits des fonds de concours du Fnap en 2023 et 2024 (en M€)

	2023				2024			
	Fdc 479		Fdc 480		Fdc 479		Fdc 480	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Reports entrants	129,77	466,15	22,15	129,75	38,66	590,02	17,40	102,22
Fdc	544,02	370,71	47,00	0	408,63	287,68	28,46	0
Annulations, crédits bloqués	-7,30	-0,81	-22,36	-22,36	-0,72	-0,72	0	0
Total crédits ouverts	666,49	836,05	47,00	107,39	446,58	876,99	45,87	102,22
Consommation	627,82	246,03	29,60	5,17	416,96	278,71	27,86	7,22
Taux de consommation	94,2 %	29,4 %	63,0 %	4,8 %	93 %	32 %	61 %	7 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DHUP

Malgré le faible taux de réalisation des crédits des fonds de concours du Fnap, la consommation des autorisations d'engagement pour le fonds de concours 479 est élevée en 2024 (93 %) mais en léger retrait par rapport à 2023 (94,2 %). 417 M€ d'AE ont été consommés en 2024 contre 628 M€ d'AE en 2023. En revanche, la consommation des crédits de paiements reste faible en 2024 (32 % pour le Fdc 479 et 7 % pour le Fdc 480) mais en légère hausse par rapport à 2023 (29,4 % pour le Fdc 479 et 4,8 % pour le Fdc 480).

Enfin, le travail entrepris depuis plusieurs années par la DHUP pour apurer les restes à payer les plus anciens s'est poursuivi en 2024. La part des restes à payer de plus de sept ans sur les fonds de concours du Fnap (479 et 480), soit antérieurs à 2017 inclus, s'élève à 481 M€ à fin 2024. Elle était de 642 M€ à fin 2023, soit une diminution de 161 M€ au cours de l'année 2024. Les restes à payer sur les engagements juridiques des aides à la pierre ante-Fnap (période de 2011 à 2016) diminuent de nouveau en 2024. Leur total qui s'établissait à 145 M€ au début de l'exercice est ainsi passé à 86 M€ à sa clôture. La réduction des engagements juridiques antérieurs à 2017 n'a été en 2024 que de 59 M€ (contre 72 M€ en 2023), soit 41 %

⁹⁶ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

d'engagements soldés du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024. Il convient d'achever le travail d'apurement des engagements juridiques antérieurs à 2017.

2 - Une nouvelle modification des règles de gestion financière du Fnap permettant de diminuer le volume de reports de crédits non consommés

Chaque année, les fonds de concours versés au programme 135 par le Fnap pour le financement des subventions à la construction de logements sociaux font l'objet de reports importants, dont le montant va croissant. Ces reports étaient dus à la règle fixée par l'article R. 435-3 du code de la construction et de l'habitation, qui imposait de verser chaque année un montant de crédits de paiements au moins égal⁹⁷ à la somme des subventions correspondant aux nouvelles opérations agréées. Cette règle avait pour effet de susciter des paiements par le Fnap bien plus importants que les besoins de l'exercice, et des reports croissants, entraînant une gestion complexe et peu lisible de ces aides à la pierre.

À la suite d'une recommandation de la Cour émise dans la NEB pour 2021, la règle d'or a été modifiée. Elle a été remplacée par une double règle⁹⁸. L'application de cette double règle en 2023 a conduit à diminuer le montant de CP versés au titre du fonds de concours 479 de 496 M€ à 370 M€. Cela n'a cependant pas suffi à interrompre l'accroissement des reports, ni à améliorer le taux de consommation des crédits issus du fonds de concours. Sur la somme des deux fonds de concours, le report en fin d'exercice s'est encore accru : alors qu'il était de 596 M€ de 2022 sur 2023, il est de 692 M€ de 2023 sur 2024. Le total des crédits de paiement disponibles en 2023 a ainsi été de 836 M€, pour une consommation de 246 M€, soit 29 %. La règle modifiée maintient donc un niveau de fonds de concours structurellement supérieur aux besoins annuels. Pour rétablir une gestion sincère et lisible du budget des aides à la pierre, la Cour recommandait dans la NEB pour 2023 d'en modifier les paramètres, et de définir des principes de gestion ajustant chaque année le niveau des versements aux besoins de l'exercice.

Pour permettre de consommer davantage les reports de fonds de concours accumulés sur le programme 135, la règle de gestion, modifiée en 2023, a été modifiée de nouveau en 2024⁹⁹. Cette modification technique touche aux ratios permettant de dimensionner le versement annuel du Fnap à l'État. Ainsi, le montant des restes-à-payer au 31 décembre de l'année n-1 est désormais minoré des crédits de paiement déjà disponibles sur le programme 135 mais non consommés (c'est-à-dire les reports de fonds de concours du Fnap d'une année sur l'autre).

Cette réforme de 2024 a permis d'adopter un second budget rectificatif du Fnap qui consommait davantage de reports accumulés sur le programme 135, puisque le versement du

⁹⁷ La règle d'or s'appliquait à un des deux fonds de concours du Fnap : le FDC 479, qui finance les aides à la pierre de droit commun. La règle qui s'appliquait jusqu'en 2023 à l'autre fonds de concours (FDC 480), relative aux PLAI adaptés, est encore plus contraignante car elle impose un paiement en AE = CP.

⁹⁸ Décret n°2023-125 du 21 février 2023 modifiant les règles relatives au budget du Fonds national des aides à la pierre, et arrêté de gestion des ministres du logement, de l'économie et du budget du 21 février 2023, en application du décret. Le montant des versements annuels du Fnap doit être supérieur ou égal :
- à la moitié du montant des actions engagées (AE nouvelles) dans l'année par le Fnap ;
- et au 6ème (puis au 5ème à partir de 2026) du montant des autorisations d'engagements consommées sur le fonds de concours « offre nouvelle » n'ayant pas encore donné lieu à un décaissement en crédits de paiement au 31 décembre de l'année précédente.

⁹⁹ Arrêté du 6 septembre 2024 portant modification des règles de gestion financière du Fnap.

Fnap à l'État était inférieur à celui qui aurait prévalu sans la modification de la règle. Le montant de CP versés au titre du fonds de concours 479 continue de diminuer passant de 370 M€ en 2023 à 288 M€ en 2024 (montant ajusté au budget rectificatif n° 2 du Fnap du 30 octobre 2024). Le montant des reports de fonds de concours du programme 135 se stabilise pour la première fois en 2024, depuis plusieurs années, à 693,28 M€ en CP (soit 598,28 M€ en CP pour le Fdc 479 et 95 M€ pour le Fdc 480).

Tableau n° 11 : évolution des reports de crédits sur les fonds de concours du Fnap (Fdc 479 et 480)

<i>Année</i>	<i>Montant (en M€ et en CP)</i>
<i>Reports 2021-2022</i>	536
<i>Reports 2022-2023</i>	596
<i>Reports 2023-2024</i>	692
<i>Reports 2024-2025</i>	693

Source : DHUP, et notes d'analyse de l'exécution budgétaire des années précédentes

Cette réforme 2024 a donc permis, d'une part, de consommer en priorité les reports de crédits déjà accumulés sur le programme 135 et, d'autre part, d'alléger la contrainte de versement annuel du Fnap à l'État, dans un contexte d'attrition de ses recettes propres.

3 - La révision du modèle de financement du Fnap à compter de 2026

Le financement du Fnap a évolué de façon très significative ces dernières années. La plus grande part du financement était assurée depuis 2020 par Action Logement, à hauteur de 350 M€ par an, au titre du plan d'investissement volontaire qui l'engageait jusqu'en 2022¹⁰⁰. Cette participation a été maintenue à 300 M€ pour 2023 par l'État dans le cadre de la LFI. La LFI 2024 a prorogé, pour la dernière fois, la contribution d'Action Logement au Fnap à hauteur de 150 M€ en 2024. La convention quinquennale signée en juin 2023 entre l'État et Action Logement prévoit que cette contribution est supprimée à partir de 2025.

La trésorerie du Fnap (estimée d'après la direction du Budget à 286 M€ à fin 2024, stable par rapport à 2023) et les reports de crédits accumulés ont permis sans difficulté de couvrir les besoins pour 2024 et permettront d'assurer le financement des actions pour l'année 2025. La question de ses ressources se pose à compter de 2026. En effet, les seules recettes pour le budget initial du Fnap en 2025 sont la cotisation des bailleurs sociaux perçue par la CGLLS qui est versée au Fnap par la Caisse¹⁰¹ (diminuée depuis 2020 à 75 M€) et le produit des amendes SRU (pour 61,4 M€ en 2024).

¹⁰⁰ Le Fnap perçoit également une cotisation des organismes de logement social de 75 M€ par an, ainsi qu'une part, modique (moins de 500 000 € par an) des prélèvements SRU versés par les communes déficitaires. Il perçoit également la majoration de ce prélèvement versé par les communes carencées, mais cette recette est fléchée vers le fonds de concours 480 « PLAI adapté ».

¹⁰¹ Conformément à l'article L. 435-II du code de la construction et de l'habitation.

À l’occasion des échanges interministériels dans le cadre de la procédure budgétaire d’élaboration du PLF 2026¹⁰², il serait opportun de reconsidérer le modèle de financement du Fnap¹⁰³. La partie la plus importante de ces financements étant vouée à s’éteindre en 2025 et faute de nouvelles recettes clairement identifiées (nature, origine, montant), en dehors du rehaussement de la cotisation des bailleurs sociaux au Fnap à son niveau de droit commun (c’est-à-dire 375 M€)¹⁰⁴, la Cour reformule sa recommandation dans le sens de la révision du modèle de financement du Fnap.

C - Une forte sous-exécution des crédits dévolus à la rénovation énergétique

L’année 2024 est marquée par une forte sous-exécution des crédits dévolus à la rénovation énergétique des logements privés (en particulier sur le dispositif MaPrimeRénov’) et, plus globalement, des dispositifs d’intervention de l’Anah.

En 2024, l’Anah perçoit des crédits budgétaires des programmes 135 et 174 pour la rénovation énergétique des logements privés. Les crédits du programme 174 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* représentent environ deux tiers du financement de l’Anah¹⁰⁵. Le programme 135 verse à l’Anah une subvention globale finançant à la fois le fonctionnement de l’agence et des dépenses d’intervention réalisées au titre de dispositifs d’aides à la pierre, dont les aides à la rénovation thermique (MaPrimeRénov’ notamment)¹⁰⁶, soit *in fine* 380,2 M€ en CP au titre de l’exercice 2024.

Tableau n° 12 : synthèse de l’exercice budgétaire 2024 pour MaPrimeRénov’ (MPR), en AE et en CP

	MPR (part du P135)		MPR (part du P174)		MPR (total)	
<i>En Md€</i>	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>LFI 2024</i>	1,124	1,124	2,296	2,024	3,420	3,148

¹⁰² Le Fnap, lors de son conseil d’administration du 12 décembre 2024, a décidé de la création d’un groupe de travail afin de mener une réflexion sur le financement du logement social et l’évolution du Fnap. Ce groupe de travail, présidé par le Président du Fnap, rassemble des représentants de l’État, du Parlement, des collectivités locales et du secteur du logement social. Les travaux menés ont pour vocation d’alimenter les réflexions et arbitrages dans la perspective de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2026.

¹⁰³ La Cour en avait critiqué le fonctionnement en 2019 et 2022 sans en remettre en cause l’existence puisqu’il collectait des financements externes au budget de l’État. Cour des comptes, *Le fonds national des aides à la pierre*, 2019, et Cour des comptes, *Le fonds national des aides à la pierre, examen de la mise en œuvre des recommandations de 2019*, rapports non publiés.

¹⁰⁴ Tel que prévu par l’article L. 435-1 du code de la construction et de l’habitation.

¹⁰⁵ Cf. Note d’analyse de l’exécution du budget de l’État, mission Écologie, développement et mobilité durables, programme 174 - *Énergie, climat, après-mines*.

¹⁰⁶ Les projets annuels de performances (PAP) relatifs aux programmes 135 et 174 explicitent les aides concernées par chacun des programmes. Le PAP du programme 135 annexé au PLF 2023 précise la répartition des crédits alloués par les programmes 135 et 174 à l’Anah.

	MPR (part du P135)		MPR (part du P174)		MPR (total)	
<i>Solde des crédits ouverts et annulés</i>	0,380	0,380	1,596	1,142	1,976	1,522
<i>Exécution (crédits consommés)</i>	0,380	0,380	1,168	0,692	1,548	1,072
<i>Taux de consommation (par rapport aux crédits programmés en LFI)</i>	34 %	34 %	51 %	34 %	45 %	34 %
<i>Taux de consommation (par rapport aux crédits ouverts et annulés)</i>	100 %	100 %	73 %	61 %	78 %	70 %

Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP

L'écart significatif entre la programmation LFI 2024 et la consommation 2024 est essentiellement dû à la sous-consommation en AE et CP sur le programme 135. Celle-ci provient du fait d'un rythme de consommation des aides plus faible qu'escompté lors de l'élaboration du budget initial 2024, en particulier au premier semestre dans une période où le prix du gaz européen était à un niveau très bas. Cela s'explique par plusieurs raisons (fraude et malfaçons, faible structuration de la filière du bâtiment, reste-à-charge pour les ménages, difficultés d'accès aux prêts bancaires, etc.), dont la très grande complexité du dispositif MaPrimeRénov', pour l'ensemble des acteurs y compris les bénéficiaires, résultant notamment du nouveau cadre réglementaire des aides à la rénovation mis en place au 1^{er} janvier 2024¹⁰⁷.

Pour l'année 2024, l'objectif ambitieux de 200 000 rénovations d'ampleur a été retenu pour construire le budget initial de l'Anah. Ce volume se répartit entre 120 000 logements individuels et 80 000 logements collectifs. Parmi les 120 000 rénovations individuelles (menées par les ménages), 84 000 rénovations (70 %) sont financées pour des ménages très modestes et modestes et 36 000 rénovations (30 %) sont financées pour les ménages intermédiaires et supérieurs. Les cibles initiales ont été ajustées par le premier budget rectificatif adopté le

¹⁰⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2020, l'Anah distribue des subventions pour la rénovation énergétique relevant de deux modalités distinctes : d'une part, une aide à la pierre pour la rénovation d'ampleur pour les ménages propriétaires occupants très modestes et modestes, financée par le programme 135 et, d'autre part, une prime de transition énergétique pour la réalisation de gestes aux ménages très modestes, modestes et intermédiaires et une prime à la rénovation d'ampleur aux ménages intermédiaires et supérieures, financées par le programme 174. Depuis le 1^{er} janvier 2024 et dans un objectif de simplification, l'aide à la rénovation d'ampleur dite « MaPrimeRénov' Parcours accompagné » a été harmonisée pour tous les ménages. L'aide versée dans le cadre de ce parcours est proportionnelle au coût des travaux et bonifiée pour les passoires thermiques. De plus, l'accompagnement par un professionnel a été rendu obligatoire pour toute rénovation d'ampleur (dispositif « Mon Accompagnateur Rénov' »). Contrairement au « Parcours par geste » axé sur la décarbonation du chauffage, le « Parcours accompagné » n'a pas été réformé au milieu de l'année 2024.

7 mai 2024 par le Conseil d'administration de l'Anah¹⁰⁸, puis réajusté par le second budget rectificatif le 11 décembre 2024 en fonction des prévisions d'atterrissage finales (-71 000 dossiers sur MPR parcours « accompagné » et -250 000 dossiers pour MPR parcours « gestes »).

Tableau n° 13 : hypothèses de programmation initiale de MaPrimeRénov' et ajustements réalisés en cours d'année 2024

	Montant (en M€) BI 2024	Nombre de dossiers BI 2024	Montant (en M€) BR2 2024	Nombre de dossiers BR2 2024
<i>Budget total Anah 2024 (AE intervention)</i>	6 201		3 864	
dont rénovation énergétique	5 267	700 000	3 088	338 400
dont autres aides	934		778	
<i>Aides à la rénovation d'ampleur</i>	3 393	200 000	2 132	83 400
dont MaPrimeRénov Parcours Accompagné TMO/MO	2 257	84 000	1 540	39 500
dont MaPrimeRénov Parcours Accompagné INT/SUP	530	36 000	245	9 500
dont MaPrimeRénov Copropriétés	607	80 000	347	34 400
<i>Aides par geste</i>	1 874	500 000	954	255 000
dont MaPrimeRénov "Geste"	1 874	500 000	954	255 000

Source : DHUP

La programmation des crédits est calibrée en fonction de la trajectoire de rénovation des logements dans le cadre de la planification écologique alignée sur la stratégie nationale bas carbone. La dynamique de ces aides, où les paiements interviennent plus d'un an après l'engagement des crédits, engendre des restes à payer particulièrement importants, qui rigidifient la trajectoire budgétaire pour les années à venir.

Malgré la refonte, en 2024, des dispositifs d'aides à la rénovation énergétique, l'hétérogénéité des statuts juridiques des aides financées par l'Anah conduit à des difficultés de bonne compréhension quant à l'exécution réelle des dépenses. La diversification des financements de l'Anah (programmes 135 et 174, produits des quotas carbone et certificats d'économie d'énergie¹⁰⁹) contribue à la confusion entre la subvention à l'Anah portée par le budget général, et l'exécution réelle de la dépense, portée par l'opérateur, ses différentes

¹⁰⁸ Le budget rectificatif n°1 de l'Anah révisé la cible de logements rénovés de la manière suivante : - 54 200 logements sur MPR « parcours accompagné » et - 130 110 logements sur MPR « parcours gestes ».

¹⁰⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'Anah valorise directement les Certificats d'Économie d'Énergie (CEE) dans le cadre des demandes d'aide MaPrimeRénov' sur le « Parcours accompagné » (programme 135 pour les ménages aux revenus très modestes et modestes et programme 174 pour les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs).

ressources et sa trésorerie (de 471,9 M€ au 31 décembre 2024 contre 1,066 Md€ en 2023). La LFI 2025 prend en compte le transfert entrant des crédits MaPrimeRénov' (parcours « efficacité » et parcours « accompagné » pour les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs), portés par l'action 04 du programme 174 vers l'action 04 du programme 135 (pour 1,01 Md€ en AE et 1,37 Md€ de CP)¹¹⁰. Ce transfert permet désormais de réunir sur un seul et même programme budgétaire et au sein de la mission *Cohésion des territoires* l'intégralité des crédits versés à l'Anah¹¹¹, d'accroître la lisibilité budgétaire des moyens dédiés à la rénovation énergétique du parc privé et d'apporter une souplesse de gestion et de pilotage (possibilités de fongibilité et de redéploiement au sein des financements de l'Anah depuis le budget de l'État) le cas échéant sous la responsabilité d'un unique responsable de programme (le DGALN).

IV - Programme 147 - *Politique de la ville*

Le programme 147 porte les crédits consacrés à la politique de la ville.

L'action 1 - *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville* porte les crédits affectés aux contrats de ville ou aux dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative et les « adultes-relais ».

L'action 2 - *Revitalisation économique et emploi* porte la contribution du programme à la subvention pour charges de service public à l'Epide¹¹² et la compensation des exonérations de charges sociales en zone franche urbaine (ZFU).

L'action 3 - *Stratégie, ressources et évaluation* qui recouvre désormais les seules dépenses de titre 2 portant sur la rémunération des délégués du préfet.

L'action 4 - *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie*, concerne le financement du NPNRU.

A - Des crédits en baisses importantes et successives

La LFI pour 2024 a ouvert 620,65 M€ en AE et CP, en augmentation de 42 M€ par rapport à la LFI 2023, avec notamment pour l'action 1 une augmentation de 28 M€ pour la généralisation du dispositif des cités éducatives à l'ensemble des quartiers prioritaires, pour l'action 3 une augmentation de 35 M€ de la subvention de l'Anru dans le cadre du NPRNU.

Le programme a connu des mouvements de baisse de crédits avec, suite au décret du 21 février 2024, une annulation de crédits de 49,1 M€ comprenant celle de la mise en réserve

¹¹⁰ La DHUP confirme que le montant du transfert entrant et que le transfert entrant des crédits MaPrimeRénov' portés par l'action 04 du programme 174 vers l'action 04 du programme 135, est bien pris en compte, de manière rétroactive, à partir du 1^{er} janvier 2025.

¹¹¹ Cette solution est conforme au principe de spécialité budgétaire inscrit à l'article 7 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, selon lequel « *Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. [...] Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.* »

¹¹² Établissement public d'insertion dans l'emploi

initiale (33,3 M€) et l'annulation de 15,8 M€ de crédits (cités éducatives (10,5 M€), adultes-relais (4,3 M€) et le complément JOP quartiers d'été IDF (1 M€).

Le programme 147 a bénéficié en juin 2024 de transferts de crédits à hauteur de 13 755 000 € permettant de financer le dispositif « Quartiers Entrepreneuriat 2030 » (13 500 000 €) et certaines activités liées aux Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 (255 000 €).

Une cible de consommation à ne pas dépasser a été déterminée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique le 11 juillet 2024 s'élevant à 523 306 909 €, incluant 500 000 € du fonds de concours ANCV. La ressource ouverte en loi de finances initiale et modifiée par les différents mouvements intervenus en gestion s'est portée à 537 285 963 € soit une réduction de la programmation réalisée de près de 14 M€.

Un surgel de 50 M€ s'est porté sur les crédits destinés à l'Anru pour le financement du NPNRU le 17 juillet 2024.

Le programme a connu, en début de gestion, un report de crédits généraux à hauteur de 32 000 € d'AE et 206 000 € de CP

De plus, comme chaque année, la ressource du programme connaît une augmentation à la suite du versement d'un fonds de concours par l'agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) pour le financement du dispositif analogue par l'État (520 000 €).

Le programme connaît également, chaque année, une fongibilité asymétrique (1,38 M€) qui permet de rembourser les dépenses des établissements publics et des collectivités territoriales qui mettent à disposition certains de leurs agents au titre du dispositif des délégués du préfet.

Sur l'exercice 2024, si on apprécie les taux d'exécution au regard de la ressource disponible telle qu'elle résulte du ciblage mentionné plus haut, le programme a consommé 522 495 134 € d'AE en 2024, soit 99,8 % de la ressource disponible (523 306 909 €) et 522 711 913 € de CP, soit 99,9 % des crédits ouverts en fin de gestion (523 480 909 €). Pour autant, comparés aux crédits consommés en 2023, soit 564 187 025 € en AE et 564 187 025 €, il est en baisse de 7 %.

B - Le recentrage des crédits dédiés à la politique de la ville

Après une phase de programmation initiale des crédits en hausse, la phase de gestion 2024 et les premières hypothèses de conception de la loi de finances 2025 ont conduit la ministre du logement à confirmer dans sa circulaire du 7 novembre 2024 le recentrage de la politique de la ville sur certains dispositifs.

1 - Les cités éducatives : un dispositif préservé

Le dispositif des cités éducatives a certes connu des diminutions de crédits en cours de gestion, mais il a pu être globalement épargné, ce qui se traduit par une augmentation de 7,2 M€ de crédits consommés par rapport à 2023.

L'année 2024 a relancé l'extension des cités éducatives sur les territoires volontaires. Un appel à candidatures a été publié le 26 mars 2024, couvrant la période 2024-2025 pour des labellisations au fil de l'eau.

A la différence des premières vagues de labellisation, les critères d'éligibilité sont élargis. Si l'objectif politique depuis 2020 était de prioriser la labellisation des QPV les plus peuplés, le nouvel appel à candidatures ouvre la labellisation à tous les QPV sans condition minimum portant sur le nombre d'habitants (contre au minimum 4 000 habitants auparavant). De plus, le classement en éducation prioritaire n'est plus un prérequis obligatoire, même si cela reste un paramètre important tout comme l'Indice de position sociale (IPS).

Afin de soutenir les territoires candidats à la labellisation, il a été décidé d'octroyer des fonds d'amorçage à 44 territoires. Les crédits de ce fonds servent à soutenir le dépôt de candidature et permettent principalement le financement des dépenses nécessaires d'ingénierie et de structuration de l'alliance éducative locale (cofinancement d'un poste de chef de projet opérationnel, réalisation d'un diagnostic du territoire...). Ces crédits peuvent également contribuer au cofinancement de premières actions visant à intensifier la prise en charge socio-éducative des enfants et des jeunes. Ces 44 cités bénéficieront en 2025 du solde du financement si le bilan réalisé par l'ANCT est considéré comme satisfaisant.

La contribution du Ministère de l'Éducation nationale, prend d'une part la forme d'une dotation financière de 15 000 € pour chaque collège désigné chef de file. Ces crédits abondent « un fonds de la cité » qui reçoit également 15 000 € du programme 147 pris sur la dotation du ministère de la ville, et d'autre part, le collège chef de file bénéficie de moyens humains qui s'incarnent par la désignation de personnels venant appuyer le principal du collège chef de file, (cet appui de personnel provenant de l'éducation nationale est évalué à 0,5 ETP par cité éducative).

2 - Le dispositif des adultes-relais et des bataillons de la prévention en recul

En 2024, les crédits programmés en LFI dans le cadre du dispositif des adultes-relais ont été portés à 98 M€. Suite au surgel, ils ont été portés à 88,3 M€ avant mise en réserve et ont été consommés à hauteur de 86,68 M€. Dans le cadre de la note de la Directrice générale du 23 avril 2024, le dispositif adulte-relais a connu un gel de postes pour les renouvellements au-delà de six ans ou pour les nouveaux contrats. Ce dispositif a connu en 2024 une baisse de crédits consommés de près de 6,4 M€ par rapport à 2023. En ce qui concerne le dispositif des bataillons de la prévention, ce dernier a été mis en œuvre à titre expérimental, permettant de financer de postes d'éducateurs spécialisés par le programme 147. En 2024, le dispositif a été financé sur les crédits du dégel 2023 à hauteur de 12,4 M€ mais il n'est pas reconduit en 2025. En outre, la circulaire ministérielle précitée précise que le financement peut se poursuivre, si les signataires des contrats de ville le souhaitent, sur les enveloppes locales de ces contrats.

Tableau n° 14 : évolution des dépenses exécutées de l'action 1

	2023	2024	Différence	En %
<i>Pilier cohésion sociale</i>	294 754 582 €	302 599 205 €	7 844 623 €	2,66 %
<i>Education</i>	152 530 164 €	161 527 533 €	8 997 369 €	5,90 %
dont cités éducatives	70 059 575 €	77 267 071 €	7 207 496 €	10,29 %

	2023	2024	Différence	En %
<i>Santé</i>	11 645 841 €	11 623 478 €	- 22 363 €	-0,19 %
<i>Parentalité et droits sociaux</i>	7 585 345 €	6 338 342 €	- 1 247 003 €	-16,44 %
<i>Culture et expression artistique</i>	24 505 762 €	24 334 724 €	- 171 038 €	-0,70 %
<i>Lien social, citoyenneté et participation des habitants</i>	92 864 553 €	93 591 577 €	727 024 €	0,78 %
dont quartier d'été	32 485 252 €	35 609 686 €	3 124 434 €	9,62 %
<i>Prévention et lutte contre les discriminations liées à l'origine et à l'adresse</i>	5 622 918 €	5 183 551 €	- 439 367 €	-7,81 %
Piliers développement économique et emploi	52 850 404 €	42 387 748 €	- 10 462 656 €	-19,80 %
<i>Emploi</i>	47 064 908 €	36 705 948 €	- 47 028 203 €	-99,92 %
dont cités de l'emploi	7 467 789 €	4 118 204 €	- 3 349 585 €	-44,85 %
<i>Développement économique</i>	5 785 496 €	5 681 800 €	- 103 696 €	-1,79 %
Pilier cadre de vie et renouvellement urbain	36 120 705 €	8 873 128 €	- 27 247 577 €	-75,43 %
<i>Cadre de vie et renouvellement urbain</i>	7 470 427 €	5 540 058 €	- 1 930 369 €	-25,84 %
<i>Tranquillité et sûreté publique</i>	28 650 278 €	3 333 070 €	- 25 317 208 €	-88,37 %
dont bataillons de la prévention	26 911 943 €	976 760 €	- 25 935 183 €	-96,37 %
<i>Pilotage, ingénierie, ressources et évaluations</i>	21 420 751 €	29 438 232 €	8 017 481 €	37,43 %
<i>Pilotage, ingénierie, ressources et évaluations</i>	15 452 035 €	23 986 453 €	8 534 418 €	55,23 %
<i>Structures mutualisatrices</i>	5 968 716 €	5 451 779 €	- 516 937 €	-8,66 %
<i>Adultes-relais</i>	93 082 602 €	86 683 386 €	- 6 399 216 €	-6,87 %
Total	498 229 043 €	469 981 699 €	- 28 247 344 €	-5,67 %

Source : Cour des comptes d'après DGCL

3 - La nouvelle cartographie des QPV, les contrats de ville et l'Anru

La nouvelle cartographie des QPV en métropole¹¹³ a été actualisée par les décrets du 28 décembre 2023 n° 2023-1312 et n° 2023-1314 relatifs à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains. Une nouvelle génération de contrats de ville « Engagements

¹¹³ Concernant l'outre-mer, les travaux d'actualisation de la géographie prioritaire se sont déroulés en 2024 pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2025 (publication des décrets n° 2024-1211 du 27 décembre 2024 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à la Polynésie française et n° 2024-1212 du 27 décembre 2024 modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et en Polynésie française). Une nouvelle génération de contrats de ville est en cours d'élaboration pour une signature au plus tard le 31 décembre 2025.

quartiers 2030 » pour la période 2024-2030 a été mise en place dans les départements métropolitains.

Au 31 décembre 2024, 333 contrats de ville ont été signés en France hexagonale.

L'augmentation constatée de la population concernée est de 5 %.

En dépit des mesures de restrictions budgétaires, l'enveloppe nationale des contrats de ville a été abondée de 4 M€ supplémentaires en 2024 soit une ressource programmée de 229,7 M€ en 2024 pour les contrats hors outre-mer contre 225,7 M€ en 2023¹¹⁴ (incluant le dispositif « Programme de réussite éducative »).

Dans ses orientations pour 2025, la ministre du logement a indiqué dans sa circulaire de novembre 2024 que les contrats « quartiers 2030 » devaient mettre en œuvre des projets de développement de territoires centrés sur des priorités stratégiques comme notamment le volet éducatif, l'emploi et le développement économique avec le programme « entrepreneuriat Quartiers 2030 » soutenu par Bpifrance et la Banque des territoires à hauteur de 456 M€ pour quatre ans. Elle a ajouté que la gestion pluriannuelle des crédits alloués devait être privilégiée.

S'agissant de l'Anru, sur la période 2023-2027, la LPFP prévoit une contribution de l'Etat de 300 M€ au NPNRU, avec 15 M€ en 2023, 50 M€ en 2024, 75 M€ en 2025, 75 M€ en 2026 et 85 M€ en 2027.

L'État a versé 14,25 M€ en CP, après mise en réserve, au titre de l'exercice 2023, et 0 € au titre de l'année 2024 compte tenu du deuxième surgel.

La décision a été justifiée par l'état favorable de la trésorerie de l'Anru qui s'établirait au 31 décembre 2024 à 460 M€.

V - Programme 162 - *Interventions territoriales de l'État*

Le programme 162 porte des actions régionales ou interrégionales de nature interministérielle et territorialisée, permettant à l'État d'agir rapidement ou d'accélérer la mise en œuvre d'un dispositif complexe. Le programme est composé de huit actions, placées sous la responsabilité des préfets de région, il connaît des sources de financement multiples et est soumis à de nombreux aléas de gestion au niveau local.

Les huit actions du programme 162 en 2024

L'action 02 - *Eau et agriculture en Bretagne*, créée en 2006, se poursuit dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes (PLAV 2022-2027), dans les 8 baies « algues vertes ».

L'action 04 - *Plans d'investissements pour la Corse* initiée en 2006, porte d'une part, les dernières opérations du programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse (PEI) et, d'autre part, le plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC) qui vise à poursuivre le soutien de l'État et permettre de forger l'avenir de l'île dans le bassin méditerranéen.

¹¹⁴ En incluant les territoires ultra-marins, la dotation 2024 est de 246,48 M€ contre 242,48 M€ en 2023.

L'action 08 - *Volet territorialisé du plan national d'action Chlordécone*, adossée aux plans nationaux Chlordécone mis en œuvre depuis 2009 en Martinique et en Guadeloupe, il porte les mesures du plan Chlordécone IV (2021-2027) afin de répondre aux besoins de la population et l'accompagner dans tous les domaines impactés par la pollution.

L'action 09 - *Littoral 21*, initiée en 2018, s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale pour la mer et le littoral. Ce dispositif, prévu sur 10 ans, comporte des mesures déclinées autour de trois axes – la résilience écologique, l'économie dans toutes ses dimensions et la cohésion sociale – pour lesquels les financements constituent un effet levier significatif en Occitanie.

L'action 10 - *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* porte la majorité des mesures inscrites, au titre de la participation de l'État, dans le contrat de convergence et de transformation (CCT) de la Guyane pour la période 2019-2022, signé, le 8 juillet 2019 avec le président de la collectivité, en vue de réduire les écarts de développement avec l'hexagone. L'actuel contrat a pris fin le 31 décembre 2022. Un CCT de transition (constitué pour 2023) a servi de support d'une discussion sur les projets pour la période 2024-2027. Au 4ème trimestre 2024, le CCT 2024-2027 est encore en cours de signature par l'ensemble des parties prenantes.

L'action 11 - *Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays-de-la-Loire*, inscrite au contrat d'avenir des Pays-de-la-Loire, signé en février 2019 par le Premier ministre et la présidente de région, mis en place en 2020, cette action permet à l'État de poursuivre et intensifier son action pour répondre aux enjeux écologiques, économiques, d'aménagement du territoire et de santé publique liés à la qualité des eaux ligériennes très dégradée. Elle s'est achevée le 31 décembre 2024.

L'action 12 - *Service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna* porte, depuis 2021, les crédits permettant aux deux centres de secours d'assurer les interventions courantes et les missions de gestion des crises pour le territoire de Wallis-et-Futuna, en l'attente de la révision du statut qui attribuera cette compétence à l'assemblée territoriale. La Dmates n'a pas d'informations sur l'avancée de la réforme statutaire.

L'action 13 - *Plan Sargasse II* porte, depuis 2023, le financement d'une partie du plan national de lutte contre les Sargasses (2022-2025).

A - L'exercice 2024 : une consommation des crédits en baisse

En 2024, les crédits LFI enregistrent une baisse de 6 % en AE et de 46 % en CP par rapport à 2023, avec respectivement 81 M€ en AE et 33 M€ en CP. La baisse affecte principalement l'action 04 - *Plan d'investissements pour la Corse* qui se voit dotée de 3,79 M€ en CP contre 30 M€ sur les exercices précédents.

Le montant total des crédits ouverts en 2024 en AE est de 150,69 M€ dont 38,99 M€ au titre des fonds de concours et 22,20 M€ de reports de crédits et de 235,103 M€ en CP dont 104,44 M€ au titre des fonds de concours et 89,53 M€ de reports de crédits. Au 31 décembre 2024, le programme 162 a exécuté 103,5 M€ en AE et 141,89 M€ en CP. A titre de comparaison, au 31 décembre 2023, le programme 162 avait exécuté 116,37 M€ en AE et 148,5 M€ en CP, ce qui représente une baisse de consommation des crédits de 11 % en AE et de 4,45 % en CP. La direction du management de l'administration territoriale et de

l'encadrement supérieur explique cela par la structure pluriannuelle des investissements¹¹⁵ et par l'actualité de l'action 10 qui engageait son nouveau CCT (2024-2027) en 2024 et qui a reporté l'engagement de 18,3 M€ en AE pour le doublement du pont Larivot du fait de retard pris dans l'avancement des travaux. Par rapport à 2023, la consommation des crédits est moins élevée en AE (69 % contre 82 %) et en CP, dans une moindre mesure (60 % contre 62 %).

Pour autant, comme le souligne la CBCM, si on prend en compte le plafond de dépenses notifié en juillet 2024 (120,28 M€ en AE et 184,07 M€ en CP), l'exécution 2024 a enregistré de meilleurs taux de consommation en AE et en CP avec un taux de 86,05 % en AE et 77,09 % en CP.

B - Des pratiques de fongibilité interne au Programme 162 pour le soutien de l'action 04- *Plans d'investissements pour la Corse en 2024*

La gestion de l'action 04 - *Plans d'investissements pour la Corse*, a connu des soubresauts durant l'année 2024. La consommation totale de CP pour 2024 a été de 69,9 M€, ce qui correspond aux engagements des pouvoirs publics de lui allouer 70 M€ par an. Elle s'est répartie entre 26,1 M€ de paiements au titre du PTIC, 22,7 M€ au titre des restes à payer du PEI et 21,1 M€ d'autres dépenses.

Les crédits initiaux en CP de 3,79M€ ont été abondés par les crédits du Plan de Relance de la Corse (26,39M€) et par la contribution de l'AFITF par voie de fonds de concours à hauteur de 5 M€ en AE et 30 M€ en CP. Des mesures d'économies successives ont conduit l'action à perdre plus de 3,4 M€ de crédits en CP.

En 2024, l'action a connu deux dépenses inhabituelles et une gestion de la résorption des restes à payer auprès des fournisseurs locaux qui a nécessité en fin de gestion une réallocation de CP non consommés par les autres actions du programme 162 à hauteur de 14,5 M€.

Le règlement du dossier contentieux, pourtant connu, «Corsica Ferries»¹¹⁶ à la collectivité de Corse, à hauteur de 20 M€ au titre du règlement pour solde d'une contribution de l'État de 50 M€ (sur un total de 96 M€), effectué en début d'année par le BOP Corse n'avait pas été anticipée en programmation initiale et la prise en charge les frais de fonctionnement du GIP pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) pour un montant de 1,15 M€ en AE et en CP a été décidée à l'issue d'une réunion interministérielle en cours de gestion .

Cette pratique de fongibilité interne, atypique pour ce programme, s'explique par la situation globale d'incertitude budgétaire du second semestre 2024, et notamment sur les reports de crédits. Les responsables de programme ont fait le choix de mobiliser les crédits budgétaires qui ne seraient pas consommés sur les autres actions au profit du BOP Corse à hauteur de 14,5 M€ de sorte de limiter les reports de crédits budgétaires. La direction du Budget

¹¹⁵ « Les principaux montants sont engagés dans les premières tranches et au fil des années, les engagements arrivent peu à peu à leur terme, alors que la consommation de CP reste plus élevée afin de venir clôturer les restes à payer engagés sur les exercices précédents. »

¹¹⁶ Ce règlement concerne le paiement d'une pénalité décidée par le Conseil d'Etat dans le cadre d'un contentieux relatif à la DSP maritime

a estimé, dans la contradiction, que cette pratique permet d'optimiser la consommation des crédits du programme et de diminuer le montant de ses restes-à-payer.

C - L'échéancier du calendrier d'apurement des restes à payer pour le PEI Corse ajusté en 2024

Sur le programme 162, le niveau des restes à payer a baissé globalement de 42,55 M€ soit plus de 10 % par rapport à 2023. Les restes à payer au 31 décembre 2024 sont évalués à 365,25 M€ (407,8 M€ en 2023).

Cette baisse porte surtout sur l'action 10 – *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane*, qui représente près de 35 % de la totalité des restes à payer du programme 162, passant de 145,7 M€ en 2023 à 125,22 M€ en 2024 (soit -14 %) en raison de l'avancement de l'opération du Pont Larivot et le doublement de la voie Balata- PRO GT.

L'action 04 – *Plan d'investissements pour la Corse* qui représente près de 60 % de la totalité des restes à payer, passe de 240 M€ en 2023 à 215,63 M€ en 2024 (soit -9,8 %).

La Cour avait formulé une recommandation dans le cadre de la NEB 2023 (« *achever l'apurement des restes à payer relatifs au PEI Corse* ») et la Démat s'était engagée sur un échéancier d'apurement ci-dessous reproduit.

L'apurement des restes à payer, effectué en 2024 sur crédits budgétaires, a été moindre qu'escompté (11,5 M€ au lieu de 20M€) tandis que l'apurement sur fonds de concours AFITF s'est poursuivi plus rapidement que prévu (31,5 M€ au lieu de 26,5 M€). Pour autant, l'objectif final d'un apurement à fin 2026 pour la partie crédits budgétaires reste maintenu, ainsi que celui de 2029 pour la partie sur fonds de concours.

Les échéances sont modifiées mais le calendrier global demeure identique.

L'apurement des restes à payer du PEI est passé fin 2024 à 128 M€ (contre 152 M€ fin 2023).

La Cour estime qu'il convient de poursuivre l'apurement des restes à payer.

Tableau n° 15 : échéancier de l'apurement des restes à payer du PEI Corse

	en M€	RAP 2022	CP 2023	RAP 2023	CP 2024	RAP 2024	CP 2025	RAP 2025	CP 2026	RAP 2026	CP 2027	RAP 2027	CP 2028	RAP 2028	CP 2029	RAP 2029
NEB 2024	PEI sur crédits budgétaires	71	24,5	43,7	11,5	31,5	15,9	15,6	15,6	0	0	0	0	0	0	0
NEB 2023	PEI sur crédits budgétaires	71	24,5	46,5	20	26,5	20	6,5	6,5	0	0	0	0	0	0	0
NEB 2024	PEI sur FC AFITF	127,9	20,0	108,4	11,2	96,5	20,0	76,5	20,0	56,5	20,0	36,5	20,0	16,5	16,5	0,0
NEB 2023	PEI sur FC AFITF	127,9	20	107,9	20	87,9	20	67,9	20	47,9	20	28	20	7,9	7,9	0
NEB 2024	total	198,9	44,5	152,1	22,7	128	35,9	92,1	35,6	56,5	20	36,5	20	16,5	16,5	0

	en M€	RAP 2022	CP 2023	RAP 2023	CP 2024	RAP 2024	CP 2025	RAP 2025	CP 2026	RAP 2026	CP 2027	RAP 2027	CP 2028	RAP 2028	CP 2029	RAP 2029
NEB 2023	total	198,9	44,5	154,4	40	114,4	40	74,4	26,5	47,9	20	28	20	7,9	7,9	0

Source : Cour des comptes à partir Démat

VI - Programme 177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

Le programme 177 vise à permettre l'accès au logement à des personnes vulnérables tout en répondant aux situations d'urgence. Le programme est structuré en trois actions : prévention de l'exclusion (action 11), hébergement et logement adapté (action 12) ainsi que la conduite et l'animation des politiques de l'hébergement et l'inclusion sociale (action 14). L'action 12 concentre 98 % des crédits du programme 177.

A - Une exécution marquée une nouvelle fois par une ouverture tardive de crédits en fin de gestion

Le programme 177 s'exécute à hauteur de 3 131,30 M€ en CP, soit une hausse de 1,78 % par rapport à l'exécution 2023 et de 7,03 % par rapport à la budgétisation initiale en LFI.

Cette exécution est marquée par une ouverture importante de crédits en LFFG pour l'hébergement d'urgence. La Dihal précise que cette ouverture tardive (en décembre) est « tout sauf un dérapage » dans la mesure où les besoins étaient connus et chiffrés dès la fin 2023 puisqu'il y avait déjà eu une ouverture de crédits en LFFG 2023 pour augmenter le nombre de places d'hébergement d'urgence¹¹⁷. Cette ouverture tardive de crédits est « problématique » pour la Dihal dans la mesure où l'avance de trésorerie pèse sur les associations intervenant dans l'hébergement d'urgence. Selon le responsable de programme, cela « ne met pas la Dihal dans une position d'exigence vis-à-vis des associations intervenant sur le terrain », dans la mesure où les crédits n'arrivent qu'en toute fin de gestion. La notion de pilotage sous enveloppe s'en trouve pénalisée avec cette disponibilité tardive de crédits. La Dihal indique ainsi que les préfetures se retrouvent dans l'obligation de ne pas ouvrir toutes les places possibles faute de crédits disponibles avant le courant de l'hiver. La Dihal précise que la « décision politique de maintenir le parc d'hébergement à 203 000 places – engage les préfets à ouvrir les places sans réelle visibilité sur leur capacité à les financer in fine, faisant peser un risque à la fois sur l'opérateur en charge de la gestion de ces places, qui remplit sa mission de service public sans être financé, mais également sur les ordonnateurs (RPROG et préfets), dont la responsabilité pourrait être engagée. Dans cette situation, certains préfets ont fait le choix d'une gestion prudentielle en restant en-deçà de leur plafond notifié, avec en corollaire une moins bonne réponse aux besoins des personnes sans abri ». Cette situation fait peser sur les services déconcentrés une forte charge de travail au moment de la clôture budgétaire avec les risques

¹¹⁷ La direction du Budget précise que les ouvertures en LFG 2023 intégraient également une enveloppe de compensation de l'inflation de 64 M€, n'ayant pas vocation à être pérennisée ni revue à la hausse du fait du ralentissement de l'inflation en 2024.

que peut générer un traitement administratif conséquent réalisé sur un temps très court. Cela bloque par ailleurs l'ouverture de places d'hébergement d'urgence pour les publics demandeurs. Cela génère par ailleurs un risque d'augmentation des contentieux à l'encontre de l'État, instruit par des collectifs associatifs ou des collectivités.

La direction du Budget, de son côté, « ne partage pas [les] constats » de la Dihal, indiquant que « les versements effectués en fin d'année ne paraissent pas servir, dans la majorité des cas, à couvrir les dépenses engagées au cours de l'année mais plutôt à constituer une avance de trésorerie comme le démontre le versement tardif dans l'année et irrégulier des CP aux établissements d'hébergement d'urgence ». Elle précise ainsi qu'en 2023 et en 2024, seuls 6,5 % des CP de la brique « hébergement d'urgence » avaient été versés aux opérateurs entre janvier et mars, tandis que « 44 % des CP ont été versés sur les trois derniers mois de l'année ». Par ailleurs, seuls 6 % des CP de la brique « logement adapté » et 9 % des CP de la brique « veille sociale » ont été versés aux CHRS sur la période de janvier à mars, tant en 2023 qu'en 2024.

Cet écart récurrent d'analyse entre la Dihal et la direction du Budget mériterait que les données factuelles fassent l'objet d'une mise à plat méthodologique entre les deux administrations et d'une convergence en vue de la prochaine préparation budgétaire.

A cela s'ajoute l'effet en année pleine de l'extension des mesures de revalorisation salariales au titre du Ségur à l'ensemble des professionnels des associations non lucratives du secteur sanitaire, social et médico-social. Cette décision a été actée le 25 juin 2024, avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2024, alors qu'elle n'avait pas fait l'objet d'inscription de crédits en LFI. Cette dépense dénommée « Ségur pour tous » représente un coût estimé à 78 M€ pour 2024. C'est l'ouverture de crédits en LFFG qui permet à l'État d'honorer cette dépense avec, en conséquence, la nécessité pour les services déconcentrés de fiabiliser les données dans un temps très court pour un volume important de tiers à traiter (plus de 1 500 structures concernées)¹¹⁸ et un travail d'enquête sur le chiffrage précis réalisé en novembre et décembre 2024. Ce travail d'enquête a permis de recalibrer le montant des dépenses réelles à 53 M€ pour 2024, avec 31 M€ effectivement dépensés en 2024 sur la base de besoins suffisamment caractérisés, le solde (22 M€) faisant l'objet d'un report de charges sur 2025. L'application du « Ségur pour tous » a entraîné une hausse des dépenses sur toutes les unités budgétaires (dispositif de prévention des exclusions, veille sociale, hébergement d'urgence, CHRS, logement adapté). Concernant ces ouvertures des crédits pour la compensation du « Ségur pour tous », la direction du Budget précise que les ouvertures de crédits se sont avérées in fine supérieures de 35 M€ au coût effectif pour 2024.

À l'exception de l'action 14 dont l'exécution 2024 est inférieure de 4,8 M€ par rapport à 2023, du fait d'une prise en charge d'une partie des dépenses de refonte du SI-SIAO par le programme 349¹¹⁹, le reste des actions s'exécute en hausse par rapport à 2023.

Les hausses de dépenses portent sur la veille sociale (+18,3 M€) du fait de moyens supplémentaires déployés en lien avec le deuxième plan « logement d'abord » pour renforcer les moyens des SAIO, des accueils de jour et des maraudes.

¹¹⁸ Le programme 177 finance au total 1 846 associations.

¹¹⁹ Programme 349 – *Fonds pour la transformation de l'action publique*.

Les dépenses des CHRS sont en augmentation de 26 M€ en raison de transformations de places d'hébergement d'urgence en CHRS (donc plus coûteuses).

Les dépenses du logement adapté sont en hausse de 5,7 M€ en lien avec le deuxième plan « logement d'abord » notamment pour renforcer les moyens des pensions de famille ou d'intermédiation locative.

B - La stabilisation du nombre de places d'hébergement d'urgence

La stabilisation du parc d'hébergement d'urgence à 203 000 places, soit un niveau identique à 2023, n'accompagne pas la hausse croissante de demandes d'hébergement d'urgence.

Ainsi le nombre de demandes ne trouvant pas de réponse suite à appel du 115 a été multiplié par 2,5 entre mars 2021 et mars 2024 et représente 64 % des demandes enregistrées au niveau national. La part des mineurs n'ayant pas de réponse suite à un appel du 115 est de 63 %, soit une hausse de 14 points depuis 2021¹²⁰. De plus, les périodes hivernales sont gérées par chaque responsable de BOP en fonction des plafonds de places et d'enveloppes budgétaires allouées en début d'année. La Dihal constate que la « sous budgétisation initiale » du programme complexifie ce pilotage avec un déblocage tardif de crédits intervenus début décembre 2024, en pleine période où les besoins d'hébergement d'urgence sont au plus haut.

Les 203 000 places se répartissent selon différentes formes d'hébergement d'urgence : 84 411 places hors CHRS¹²¹, 64 227 places d'hôtel, 958 places pour des mises à l'abri hors Île-de-France (à Calais notamment), 1 505 places en résidences hôtelières à vocation sociale, 497 places de gymnases ou structures assimilées.

Comme l'an passé, bien qu'une stratégie de desserrement sur l'Île-de-France ait été maintenue, les capacités d'accueil en hébergement d'urgence sont saturées dans cette région. Afin de fluidifier l'accueil des publics entre la région francilienne et les autres régions et limiter la saturation en Île-de-France, les sas régionaux assurent une meilleure prise en charge des publics sur la base d'un cahier des charges identique pour les structures d'accueil. Ces sas visent à optimiser les coûts avec une meilleure visibilité sur le calendrier des opérations menées et à mieux accompagner les publics. Ils ont pour ambition de proposer une orientation adaptée (logement, hébergement d'urgence ou dispositif national d'asile) pour les personnes concernées. En 2024, ce sont 6 230 personnes qui ont été prise en charge dans ces sas d'accueil et 2 779 qui ont été orientées vers l'hébergement d'urgence.

En Île-de-France, l'hébergement d'urgence représente une consommation de crédits de 833,8 M€ (soit 57,8 % des crédits de l'unité budgétaire hébergement d'urgence), avec une majorité de places en hôtels (46 478 places sur 81 265 places pour la région). 2024 a été marquée par l'accueil des Jeux Olympiques et Paralympiques : des sites tampons ont été créés pour des opérations de mise à l'abri (532 places créées pour 485 personnes accueillies). Ces places seront pérennisées en 2025. Le volume de places pour les opérations de mise à l'abri

¹²⁰ En 2024, parmi les mineurs en attente d'hébergement d'urgence, la Dihal précise que 26 % d'entre eux avaient moins de 3 ans, soit en moyenne 582 enfants par jour sans réponse d'hébergement.

¹²¹ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

(OMA) a baissé de 59 % entre fin 2024 et fin 2023. Ces places ont un coût moyen unitaire plus élevé que l'hébergement d'urgence classique car elles sont mobilisées en urgence en réponse à des impératifs d'ordre public.

Le maintien d'un volume de 203 000 places a permis également de dédier des places aux femmes victimes de violences conjugales (plus de 11 000 places, soit un doublement en cinq ans), pour les femmes enceintes ou sortant de maternité sans solution ainsi que des dispositifs de tiers-lieux alimentaires pour les ménages hébergés à l'hôtel.

C - L'accueil des réfugiés ukrainiens : une transition vers le droit commun

Le premier accueil dans des centres d'hébergement collectifs des réfugiés ukrainiens est intégralement pris en charge par le programme 303 – *Immigration et asile* tandis que le soutien dans le logement par l'intermédiation locative et l'accompagnement des ménages en hébergement citoyen est financé sur le programme 177.

En 2024, ce sont 32 000 personnes déplacées d'Ukraine qui ont bénéficié d'une solution, qu'elle soit en intermédiation locative (pour 22 000 bénéficiaires) ou sous forme d'hébergement chez des particuliers (pour 10 000 bénéficiaires). Avec l'enlisement du conflit, le gouvernement a réorienté l'accompagnement des ukrainiens en France vers les dispositifs de droit commun pour réduire le montant des dépenses dédiées et proposer des pleins parcours d'insertion en France pour des personnes qui resteront plus longtemps sur le territoire. L'objectif est d'aboutir à fin 2025 à une économie de 65 % par rapport aux dépenses de 2023.

Pour l'année 2024, c'est un montant de 41 M€ en CP qui a été mobilisé (25 M€ issus de reports de crédits 2023 et 16 M€ ouverts en LFFG de 2024), soit une baisse de 40 % par rapport à l'exécution 2023 (69 M€). La Dihal précise qu'entre 25 et 50 % des bénéficiaires originaires d'Ukraine ne sont pas solvables ou présentent des problématiques nécessitant un accompagnement, alors même qu'ils ne sont pas éligibles aux aides sociales.

D - Les dispositifs d'hébergement et de logement adapté

Les dispositifs d'hébergement et de logement adapté présentent un taux d'occupation élevé et sont saturés. La Dihal a interrogé les DDETS¹²² en 2023 sur les procédures de contrôle de remise à disposition de places. Sur certains territoires, comme à Paris, il existe un service chargé des réservations hôtelières qui réalise quotidiennement des visites de contrôle pour vérifier le taux d'occupation des hôtels mobilisés pour l'hébergement. Ainsi, en lien avec la refonte du système d'information des SIAO (SI-SIAO), l'objectif est de mettre à disposition immédiatement les places libres, voire d'anticiper les mises à disposition possibles, tout en connaissant mieux les profils de personnes en attente de solution d'hébergement.

Le SI-SIAO permet ainsi d'extraire des données anonymisées relatives au statut administratif des personnes hébergées. Il en ressort que 7 % des personnes enregistrées relèvent

¹²² Directions départementales du travail, de l'emploi et des solidarités.

de la demande d’asile, soit 7 500 personnes contre 12 000 personnes en 2023. La Dihal précise que ces données sont en effet différentes de celles qui avaient été établies en 2023 sur la base d’une estimation contrairement à 2024¹²³.

Depuis 2021, la Dihal mène un travail d’analyse des coûts moyens unitaires par type de structure d’accueil. Les dernières données disponibles permettent d’identifier un coût moyen unitaire par jour sur l’ensemble du parc d’hébergement de 27,48 €. L’hébergement à l’hôtel présente le coût moyen unitaire par jour le plus faible (21,28 €) tandis que l’hébergement en CHRS est le plus élevé (38,38 €). Elle précise que « les financements sur les places d’hébergement – tous dispositifs confondus – se sont élevés en 2024 en moyenne à 30,4 €/place/jour, en hausse de 2% par rapport à 2023 (en euros courants), du fait de la mesure de revalorisation salariale « Ségur pour tous ». En retraitant de cette mesure, le coût moyen unitaire, en euros courants, est quasiment stable (+0,7%) ».

En moyenne, ce sont 64 277 places hôtelières qui ont été financées en 2024, contre 66 342 en 2023 (soit une baisse de 3,1 %, principalement dans les Hauts-de-France et le Centre-Val-de-Loire). L’Île-de-France concentre 72,7 % des places en hôtels, les départements de Paris, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne représentant 52,9 % des places au niveau national. Des renégociations de marchés avec les hôteliers sont opérées localement pour réduire les coûts ainsi que la transformation de places hôtelières en solution plus pérennes avec un accompagnement social (intermédiation locatives ou pension de famille) en adéquation avec le deuxième plan « logement d’abord ». Ces évolutions ainsi opérées se traduisent par une baisse du recours aux nuitées hôtelières de 11 % depuis 2021.

Les travaux sur la modélisation tarifaires des places en CHRS se sont poursuivis en 2024 pour mieux identifier la part des charges relatives aux fonctions d’encadrement et de gestion. Le montant médian national des charges par place en CHRS est de 15 622 €¹²⁴ avec un coût médian variant de 14 721 € en Hauts-de-France à 22 623 € en Guyane. Les écarts s’expliquent par les tensions variables sur le marché immobilier, la localisation de l’établissement, les modalités d’hébergement (en collectif ou en diffus) ainsi que les besoins en accompagnement des personnes. Afin de tendre vers un modèle tarifaire valorisant l’accompagnement social, l’allocation des ressources se traduit par une attribution de recettes *a priori*, par le biais d’une dotation socle. En lien avec ces évolutions, un nouveau système d’information est prévu, dont la phase de cadrage a été opérée en 2024. À terme, il devra permettre la transmission de données comptables et financières pour disposer d’indicateurs harmonisés au niveau national.

VII - La revue de dépenses et les économies structurelles

Sur le programme 135, la contribution à la revue des dépenses publiques de 2023, « assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis »¹²⁵, a mis en avant

¹²³ La DIHAL précise que ces données portent sur 192 750 places représentant 95% du parc d’hébergement généraliste et que « les données relatives au statut administratif sont complétées pour 52% des personnes enregistrées ».

¹²⁴ Données analysées en 2023 sur les données 2022.

¹²⁵ Cour des comptes, *Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis*, notes thématiques, juillet 2023.

trois leviers d'action : améliorer la qualité de la dépense publique en faveur du logement, rationaliser et renforcer la cohérence territoriale de la politique du logement, et accentuer l'approche qualitative pour prendre en compte les nouvelles priorités sociales et environnementales. Pour le programme 135, la DHUP a procédé à des ajustements dans le cadre de l'élaboration du budget 2024 pour prendre en compte les recommandations de la Cour. Ainsi, un fonds dédié à l'accélération de la rénovation énergétique du parc social, doté de 400 M€ en AE et 40 M€ en CP, a été créé grâce à l'amendement n°II-4146 adopté dans la LFI 2024. Cependant, les surgels et annulations de crédits ayant eu lieu au cours de l'exercice 2024 ont ralenti l'accomplissement de certaines mesures d'ajustement. Par exemple, l'augmentation des crédits versés à l'Anah, portés à 1,12 Md€ en LFI 2024, dans un objectif d'amélioration de la performance énergétique du parc (réduction du nombre de « passoires thermiques », etc.), dont le système d'aides à la rénovation énergétique a été restructuré autour de deux piliers, « performance » et « efficacité », et du déploiement du programme MaPrimeAdapt' (MPA) pour l'adaptation des logements des ménages modestes en perte d'autonomie.

Il n'y a pas eu d'économie structurelle sur les programmes 112 et 147 en 2024, la DGCL précisant que les ministres successifs n'ayant pas souhaité remettre en cause les priorités relatives à ces deux programmes.

Il n'y a pas eu de nouvelle revue de dépenses menée sur le programme 177 en 2024, mais la revue de dépenses de 2023 sur les dépenses de nuitées hôtelières a permis à la Dihal de renforcer les leviers identifiés :

- la poursuite du pilotage territorialisé du parc d'hébergement et de logement adapté ;
- la mise sous pilotage de l'ensemble des dispositifs, dont celui des SAIO ;
- la poursuite du déploiement du deuxième plan logement d'abord, ainsi que des dialogues de gestion entre la Dihal et les directions régionales ;
- de même, la Dihal engage une réflexion sur les modalités de financement des investissements dans le bâti, pour renforcer la performance énergétique et les coûts d'exploitation. Une étude sur l'état du parc est lancée et devrait se traduire par une nouvelle revue de dépenses inter-inspections en 2025.

Par ailleurs, lors de la budgétisation, une économie de 25 M€ a été prévue sur l'hébergement d'urgence.

VIII - La performance

En ce qui concerne le programme 109, il existe plusieurs indicateurs pour la gestion des aides personnelles au logement et, plus largement, pour le pilotage de la politique du logement (suivi de la non décence, suivi des impayés de loyers, suivi de la réduction de loyer de solidarité). L'indicateur logement présenté dans les RAP 2022, 2023 et 2024 est le taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession relatif à la dépense logement. Cet indicateur est fourni par la CNAF. Le taux d'effort calculé par la CNAF sur l'exercice 2024 n'a pas été, à date, communiqué à la DHUP. Ce taux d'effort est une conséquence directe des montants de prestations versés, en admettant que la dépense de logement fluctue peu. La priorité des derniers exercices budgétaires a été de maîtriser la dépense APL tout en veillant à ne pas augmenter le taux d'effort des ménages allocataires, notamment à travers la mise en place de la

réduction de loyer de solidarité (RLS) en 2018 et de la réforme de contemporanéisation en 2021 qui permet de mieux adapter l'aide versée aux évolutions de revenus. L'indicateur relatif au taux d'effort a dû évoluer à plusieurs reprises lors des derniers exercices du fait de la réforme de la contemporanéisation, laquelle a entraîné un changement d'année de référence des ressources. En 2021, l'indicateur a été calculé sur la base des ressources N-2, ce qui permettait d'en comparer les résultats avec les années antérieures à la réforme, tout en observant le taux d'effort des ménages en juin. En 2022, l'indicateur fondé sur les ressources contemporaines a pu être calculé, mais uniquement sur des données provisoires de décembre. En 2023, l'indicateur a été produit sur la base des données consolidées et définitives de nouveau en juin, qui est le mois le plus représentatif de l'année. Cet indicateur, qui est le plus pertinent et fiable puisqu'il prend en compte le revenu le plus récent connu, est celui appliqué en 2024. La DHUP n'envisage pas de concevoir de nouveaux indicateurs.

Pour le programme 112, deux nouveaux sous-indicateurs ont été ajoutés en lien avec la recommandation relative à l'intégration du programme 112 dans le budget vert, formulée dans la NEB 2023. Il s'agit du ratio du nombre de projets du FNADT portant sur la transition écologique ainsi que de la volumétrie des crédits du FNADT portant sur la transition écologique. Sont considérés comme favorables à l'environnement les projets qui concernent « au moins une des six thématiques dans le rapport budget vert »¹²⁶. La cible pour 2024 était fixée à 15 %, la réalisation est plus haute pour atteindre 29 % de projets favorables à l'environnement et de 37 % pour le sous-indicateur relatif à la volumétrie des crédits d'investissement du FNADT favorables à l'environnement (cible fixée à 15 %). La DGCL précise par ailleurs que les données du rapport annuel de performance 2023 n'ont pas été prises en compte pour l'allocation des moyens budgétaires en 2024 dans la mesure où les indicateurs présentés concernent trois dispositifs, dont deux d'entre eux (ZRR et AFR)¹²⁷ sont des zonages « à partir desquels des exonérations fiscales sont accordées » mais sans mobilisation de crédit budgétaire. Ces deux indicateurs ne figurent d'ailleurs plus dans le projet annuel de performance 2025 du programme 112. Par contre l'indicateur relatif à la réduction du temps d'accès des usagers à une maison France services est pris en compte par la DGCL pour instruire les demandes de création de nouvelles structures, en prenant en compte la chrono-distance. Ainsi à fin 2024, 99,6 % de la population dans les 101 départements ayant une maison France services, sont situés à moins de 30 minutes d'une telle structure.

Afin d'améliorer la pertinence des indicateurs de performance du programme 135, des modifications ont été entreprises dans les PAP 2024 et 2025. Les indicateurs enregistrent plusieurs évolutions détaillées ci-dessous :

- le sous-indicateur 4.1.1 « consommation énergétique globale des logements » est devenu « Consommation énergétique des logements, en énergie finale, corrigée des variations climatiques, rapportée à la surface habitable » ;
- un indicateur 4.1.2 est venu s'ajouter : « nombre de passoires thermiques (E, F et G) encore présentes dans le parc du logement social ».

¹²⁶ Projet annuel de performance du programme 112, année 2024, p.9.

¹²⁷ Les indicateurs portent sur les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones d'aides à finalité régionale (AFR), et maisons France services.

Des modifications, plus nombreuses et plus profondes, ont été apportées aux indicateurs et sous-indicateurs du PAP 2025 pour mieux évaluer l'impact environnemental du programme 135, en particulier sur la rénovation et la consommation énergétiques, reflète de l'importance des financements versés à l'Anah au sein du programme.

D'une part, pour réduire les doublons d'indicateurs/sous-indicateurs affichés à la fois au niveau de la présentation stratégique de la mission *Cohésion des territoires* et de celle du programme 135, l'indicateur « Fluidité du parc de logements sociaux » et le sous-indicateur « Consommation énergétique des logements, en énergie finale, corrigée des variations climatiques, rapportées à la surface habitable » n'apparaissent plus au niveau de la présentation du programme mais au niveau de la présentation stratégique de la mission.

D'autre part, pour améliorer la pertinence des indicateurs de performance du programme 135, de nombreuses modifications ont été entreprises dans le PAP 2025 :

- un sous-indicateur 2.1.3 « rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux agréés dans les communes carencées et le nombre total d'agréments » est ajouté ;
- l'objectif n°3 « améliorer et adapter la qualité du parc privé » est scindé en plusieurs indicateurs ;
- un second indicateur 3.2 « concours de l'Anah à la résorption des passoires thermiques dans le parc privé » est ajouté, comportant deux nouveaux sous-indicateurs : le sous-indicateur 3.2.1 « proportion de logements concernés par les obligations de décence imposées par la loi Climat et Résilience (DPE G, F et E avant travaux) parmi les propriétaires bailleurs bénéficiaires de l'aide « MPR Parcours accompagné » », et le sous-indicateur 3.2.2 « proportion de passoires thermiques parmi les ménages bénéficiaires de l'aide « MPR parcours accompagné » » ;
- un indicateur 3.3 « part des aides de l'Anah à destination des ménages aux revenus modestes ou très modestes », est ajouté comprenant un sous-indicateur « proportion de ménages bénéficiaires des aides MPR par geste + MPR « Parcours Accompagné » ayant des revenus modestes ou très modestes » ;
- l'indicateur additionnel 4.1 s'intitule désormais « économies d'énergie grâce à MPR par geste », et contient deux sous-indicateurs qui sont des reprises des indicateurs qui se trouvaient auparavant dans le PAP du programme 174 : 4.1.1 « économies d'énergie conventionnelles par an par logement avec MPR par geste » et 4.1.2 « émissions de gaz à effet de serre évitées par an par logement avec MPR par geste » ;
- un indicateur 4.2 « consommation énergétique des logements sociaux » est créé qui reprend l'ancien sous-indicateur 4.1.2 « nombre de passoires thermiques (E, F et G) encore présentes dans le parc du logement social ».

L'objectif est de clarifier et d'améliorer le suivi et l'évaluation des effets des politiques conduites par l'État au travers du programme 135, notamment en matière de rénovation énergétique des parcs privé et social. À date, les résultats qui seront inscrits dans le RAP 2024 ne sont pas encore connus.

Pour le programme 147, aucun indicateur de gestion supplémentaire n'a été introduit au cours de l'exercice budgétaire écoulé par rapport à l'année précédente et les indicateurs récurrents. Le résultat des indicateurs n'est pas encore publié à date.

Pour le programme 162, les résultats des indicateurs de performance ne sont pas encore établis, mais l'ensemble des indicateurs de l'action 04 – *Plans d'investissements pour la Corse* est largement modifié en 2024. La remise à niveau des équipements structurants de la Corse était, jusqu'en 2023, illustrée par deux sous-indicateurs : « pourcentage des stations d'épuration aux normes en équivalent habitants » et « gains de temps de parcours sur les grands axes routiers de Corse ». Ces deux sous-indicateurs ayant atteint leur objectif, ils ont été remplacés par deux nouveaux sous-indicateurs dont la réalisation ne commencera qu'à partir de 2026 :

- « tonnage de déchets éliminés en ISDND (installation de stockage des déchets non dangereux) » ;
- « nombre de passagers transportés par le téléporté d'Ajaccio ».

Ils figurent néanmoins dans le PAP 2024 sans cible pour les années 2024, 2025 et 2026 dans l'attente de la fixation de cibles objectives et partagées par tous les acteurs locaux.

S'agissant de l'indicateur du raccordement à la fibre optique qui devait permettre à l'ensemble des habitants de l'île de bénéficier des opportunités et des services apportés par l'accès au très haut débit, il arrive à son terme en 2024 et ne sera pas reconduit pour les exercices ultérieurs.

Sur le programme 177, les indicateurs de performance 2024 sont inchangés par rapport à 2023 et les cibles restent stables, à l'exception de celles relatives au suivi de la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs locaux et l'État, pour atteindre l'objectif de 100% de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés en 2027. L'indicateur relatif au « suivi de la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs locaux et l'État » est en progression par rapport à 2023 tant pour le sous-indicateur relatif au « taux de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés entre les opérateurs locaux et l'État » ainsi que pour le sous-indicateur relatif au « ratio des crédits couverts par les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens », même si la réalisation est inférieure aux cibles définies du fait du « manque global de temps au regard des nombreuses sollicitations des dernières années (crise Ukrainienne, mise en œuvre des différentes primes Ségur en 2022 puis 2024, de la revalorisation du point d'indice en 2023, etc.) »¹²⁸.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *procéder à une refonte du FNADT pour en préciser la vocation, la doctrine d'emploi et les ambitions environnementales (recommandation renouvelée) (DGCL, DB) ;*
 3. *adapter le document de politique transversale « aménagement du territoire » afin de rendre compte en particulier des moyens consacrés à chacun des programmes nationaux animés par l'ANCT (recommandation reformulée) (DGCL, DB) ;*
 4. *réviser le modèle de financement du Fnap (recommandation reformulée) (DHUP, DB)*
-

¹²⁸ Rapport annuel de performance 2024, mission cohésion des territoires, p. 31.

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État à la politique de cohésion des territoires

I - Les dépenses fiscales

Avec 87 dépenses fiscales rattachées à titre principal, la mission *Cohésion des territoires* est, parmi les missions du budget général, celle comportant le plus grand nombre de dépenses fiscales et un des montants les plus élevés. En consentant à des dépenses fiscales, l'État renonce chaque année à une part significative de recettes, qui a atteint en 2024 un montant estimé de 15,5 Md€ pour la mission *Cohésion des territoires*.

Méthode de comptabilisation des dépenses fiscales portant sur la TVA

Depuis le PLF 2024, le Gouvernement proratisé le coût des dépenses fiscales en fonction de la part de TVA nette revenant à l'État, c'est-à-dire diminuée de la part transférée aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale. Le montant des dépenses fiscales assises sur la TVA s'en trouve ainsi artificiellement réduit de moitié¹²⁹.

Ce choix est critiquable à plusieurs titres. D'abord, l'État demeure l'autorité prescriptrice de ces dépenses et il est donc normal de prendre en compte l'intégralité de leur incidence budgétaire. Ensuite, il est pertinent de donner une vision globale du manque à gagner pour l'ensemble des administrations publiques des taux réduits de TVA, ce qui était le cas jusqu'au PLF pour 2023 ; scinder ainsi les dépenses fiscales attachées à la TVA est de surcroît incohérent par rapport à celles attachées à d'autres impositions partagées entre plusieurs affectataires (la TICPE par exemple), qui sont retenues en totalité dans les chiffrages du Gouvernement.

Pour la mission *Cohésion des territoires*, ce changement de méthode se traduit par une baisse du montant des dépenses fiscales de 4,9 Md€. Il est relatif aux exonérations et taux réduits de TVA (à 10 % ou à 5,5 %) et concerne sept dépenses fiscales dont le montant passe pour 2024 de 9,4 Md€ à 4,5 Md€.

¹²⁹ En 2022, à peu près 50 % des recettes de TVA sont transférées aux collectivités territoriales (40,9 Md€), à la sécurité sociale (57,4 Md€) et en compensation de la suppression de la redevance audiovisuelle (3,6 Md€).

Suite à la recommandation de la Cour lors de l'analyse de l'exécution budgétaire 2023, la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction du Budget ont annexé au tome 2 des voies et moyens du PLF 2025, un tableur permettant de connaître les montants des diminutions de recettes de TVA avant prise en compte des transferts aux collectivités territoriales et à la Sécurité sociale pour la période 2023 à 2025. La recommandation formulée l'an passé dans le cadre de la présente NEB n'est, par conséquent, pas renouvelée dans le cadre de ce rapport.

Cependant, la question de l'agrégat de dépenses fiscales affectant la TVA retenu usuellement dans la communication du gouvernement reste entière, que le produit de cette taxe soit conservé par l'Etat ou affecté à d'autres administrations publiques.

S'agissant d'un sujet systémique qui va au-delà du périmètre de la mission *Cohésion des territoires*, la position de la Cour sur ce sujet est exprimée dans le rapport global sur le budget de l'Etat (RBDE).

Tableau n° 16 : écarts de chiffrage des dépenses fiscales entre PLF

Document source	Dépenses fiscales année N	PLF N	PLF N+1	PLF N+2
		Prévision	Prévision de réalisation	Réalisation
	2020		14 282	14 247
PLF 2021	2021	14 641	14 156	15 553
PLF 2022	2022	14 278	15 787	11 801
PLF 2023	2023	15 919	11 292	15 857
PLF 2024	2024	11 607	15 489	
PLF 2025	2025	15 792		

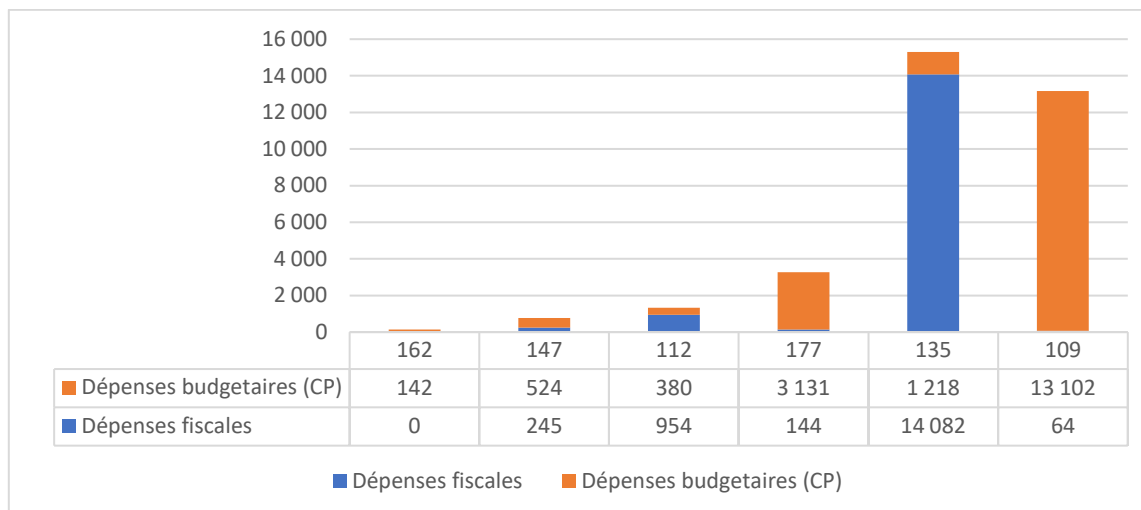
Source : Cour des comptes d'après Tome II Voies et Moyens (montants « toutes administrations publiques » sauf pour le PLF 2024). Note de lecture : le PLF 2025 présente le chiffrage des dépenses fiscales pour trois années (prévision pour 2025, prévision de réalisation pour 2024 et réalisation 2023) correspondant à la même couleur. Cela permet de comparer les exercices de chiffrages de chaque PLF sur une même année entre la prévision et la réalisation.

A - Des dépenses fiscales toujours nombreuses et coûteuses

Comme en 2024, la mission comporte 87 dépenses fiscales à titre principal, pour un montant prévisionnel de 15,5 Md€ (en comptant l'ensemble de l'impact de la TVA) soit 19 % du montant total des dépenses fiscales de l'Etat, qui devrait s'élever en 2024 à 83,3 Md€. Pour 2025, le PLF 2025 prévoit 84 dépenses fiscales rattachées à titre principal dont le coût est évalué à 15,8 Md€. Depuis le PLF 2023, le tome II des *Voies et Moyens*¹³⁰ s'est enrichi d'explications et de comparaisons concernant les dépenses fiscales.

¹³⁰ le 3° du I de l'article 25 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 de la loi organique du 28 décembre 2021 dispose que soit présenté dans une annexe explicative : l'évaluation de leur montant et le nombre de bénéficiaires ; la liste de celles qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année ; pour chaque mission, l'évaluation de l'écart entre le montant exécuté au titre d'une année et la prévision correspondant à cette année inscrite dans le projet de loi de finances ainsi que les éléments d'explication de cet écart ; la présentation, par mission, du ratio entre le montant prévisionnel des dépenses fiscales et le montant des crédits budgétaires.

**Graphique n° 6 : dépenses budgétaires et fiscales par programme
(En M€)**



Source : Cour des comptes d'après Tome II Voies et Moyens PLF 2025 et Chorus

Sur la base des montants prévisionnels, les dépenses fiscales de la mission proviennent essentiellement du programme 135, qui en compte 50, représentant 91 % du montant total de la mission. Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses sont portées par le programme 135 pour un montant prévisionnel 2024 de 14,1 Md€, soit 90 % du montant total des dépenses fiscales de la mission. Il s'agit principalement des taux réduits de TVA et des réductions d'impôt sur le revenu et d'impôts sur les sociétés liées aux dispositifs « Pinel » et « Duflot » (Cf. détail en annexe 2).

B - Les dispositifs fiscaux ayant fait l'objet de suppressions ou de modifications en 2024

Les dépenses fiscales de la mission portent un grand nombre de dispositifs d'exonération de taxe, de taux réduit, de crédits d'impôt et de réductions d'impôt relatifs à l'habitat et au logement dont les contours sont instables. Selon les informations disponibles, entre les PLF 2024 et 2025, deux dépenses fiscales se sont éteintes, une dépense fiscale a changé d'affectation budgétaire et trois nouvelles dépenses fiscales ont été créées.

Deux dépenses fiscales se sont éteintes dont la dernière incidence budgétaire est intervenue en 2022 :

- la dépense fiscale n° 090106, relative à l'exonération de CFE en faveur des établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 2003 ;
- la dépense fiscale n° 110247, relative au crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale.

Une dépense fiscale a changé d'affectation en PLF 2025 en passant au programme 145 « Épargne », en lieu et place du programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*¹³¹.

Trois dépenses fiscales ont été créées sur la mission par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 :

- article 45 : la dépense fiscale n° 180310, relative au régime micro-BIC - Abattement supplémentaire de 21 % pour les activités de locations meublées touristiques classées, lorsque celles-ci sont situées dans des zones ne se caractérisant pas par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements et lorsque le chiffre d'affaires tiré de l'activité de location meublée est inférieur à 15 000 € ;
- article 71 : la dépense fiscale n° 210334, relative au crédit d'impôt au titre des prêts avance mutation ne portant pas intérêt ;
- article 73 : la dépense fiscale n° 220109, relative à l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones France Ruralités Revitalisation (FRR).

C - Des dépenses fiscales non bornées dans le temps et au chiffrage peu fiable

Pour chaque dépense fiscale chiffrée, la fiabilité de l'estimation est déterminée depuis le PLF 2006. Cette indication concerne le coût de la première année chiffrée. Elle peut être « très bonne » ou « bonne ». Le chiffrage peut également constituer un simple « ordre de grandeur ». Le tableau en annexe n°2 précise le nombre de dépenses fiscales de la mission dont la fiabilité des chiffrages est « ordre de grandeur ». Dans cette catégorie de chiffrage la plus dégradée, il y a 23 dépenses fiscales pour un montant estimé de 4,7 Md€ concernant majoritairement le programme 135.

La DLF¹³² précise que si dans certains cas le coût d'une grande partie des dépenses fiscales peut être simulé ou reconstitué à partir de données issues des déclarations fiscales, pour d'autres, l'administration fiscale ne dispose pas de données, ou seulement de données permettant de fournir un ordre de grandeur du coût. Dans ce cas, en l'absence d'obligations déclaratives, la DLF sollicite les autres administrations pour reconstituer les coûts à partir de données autres que fiscales lorsque ces dernières sont disponibles et suffisamment fiables. En revanche, lorsqu'aucune donnée disponible ne permet de procéder à une estimation ou à une simulation du coût de la dépense ou lorsque la fiabilité de ces données est insuffisante, le coût de la dépense fiscale est indiqué comme « non chiffrable ». La mission compte 16 dépenses fiscales « non chiffrables » (cf. tableau en annexe 4).

¹³¹ La dépense fiscale n° 120508, relative à l'imposition au taux forfaitaire des prestations de retraite versées sous forme de capital : 12,8 % pour la part correspondant aux produits provenant d'un plan d'épargne retraite ; 7,5 % pour les autres prestations de retraite servies sous forme de capital.

¹³² Direction chargée de l'estimation du coût des dépenses fiscales en association avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale du Trésor (DG Trésor), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et les ministères responsables des programmes auxquels sont rattachées les dépenses fiscales.

Pour disposer de données fiables à partir des seules données fiscales et améliorer le suivi des dépenses fiscales, il pourrait être prévu de manière systématique, à chaque création de dépense fiscale, la création d'une obligation déclarative. Cependant, la DLF précise que l'instauration d'obligations déclaratives supplémentaires ne serait pas sans coût pour l'administration fiscale, ferait peser une charge supplémentaire sur les usagers bénéficiaires, et rendrait le système fiscal plus complexe dans son ensemble. Cet alourdissement des obligations déclaratives pour les bénéficiaires de dépenses fiscales irait à l'encontre des mesures prises depuis plusieurs années pour simplifier les modalités de déclaration de l'impôt.

De plus, la DLF indique à la Cour privilégier la « certitude » d'un chiffrage en N+2, à la transparence de chiffres provisoires non assurés en N et N+1. Ces explications ne paraissent pas recevables pour des dépenses dont la fiabilité est mentionnée comme relevant de « l'ordre de grandeur ». Elle ne saurait être invoquée compte tenu des nombreuses approximations d'évaluation constatées¹³³ parmi les autres dépenses fiscales en faveur du logement. Les mentions qualifiant d'« ordre de grandeur » et de « non chiffrable » de nombreux dispositifs nuisent à la fiabilité et la sincérité des dépenses fiscales qui sont présentées à la représentation nationale. La DLF précise dans la contradiction que « le chiffrage des dépenses fiscales en « ordre de grandeur » ne nuit en aucun cas à la sincérité des informations transmises sur les dépenses fiscales, le niveau d'information fourni étant le meilleur possible à partir des données disponibles ».

Dans sa communication précitée à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour avait recommandé « *d'améliorer la présentation des documents budgétaires annexés au PLF traitant de dépenses fiscales en faveur du logement pour les rendre plus lisibles, complets et à jour, en précisant les méthodologies de chiffrage utilisées et actualiser leurs contenus sur la base des évaluations qui ont été produites* »¹³⁴.

Un autre point de fragilité des dépenses fiscales est l'absence de bornage dans le temps, malgré les dispositions de la loi de programmation des finances publiques 2020¹³⁵ qui visaient à accentuer l'effort de rationalisation des dépenses fiscales, notamment en établissant le bornage dans le temps de certaines d'entre elles afin d'en favoriser l'évaluation. En effet, 34 dépenses fiscales de la mission n'ont pas de date de fin du fait générateur et 36 n'ont pas de fin d'incidence budgétaire. Cela représente un montant prévisionnel en 2024 de 12 Md€.

La DLF précise que le bornage dans le temps des dépenses fiscales avait pour principal objectif de permettre au Gouvernement d'établir pour la période 2020-2023 un programme d'évaluation des dépenses fiscales, en assurant que ces évaluations interviennent en temps utile afin de permettre au Parlement de se prononcer sur l'opportunité de proroger les dispositifs arrivant à échéance. Cette limite temporelle inciterait à évaluer ces dépenses *a minima* à échéance pour proposer leur renouvellement au Parlement.

¹³³ Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mars 2019.

¹³⁴ Recommandation n°3, Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mars 2019.

¹³⁵ Les articles 29 et 136 de la loi de finances pour 2020.

Dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour avait recommandé de « *borner dans le temps les dépenses fiscales en faveur du logement, soumettre leur renouvellement à évaluation et proposer la fixation d'une échéance à toutes celles actuellement non bornées (DHUP, DLF)* »¹³⁶.

D - Des efforts d'évaluation des dépenses fiscales à poursuivre

Avec le concours de la DLF et de la DB, que ce soit lors des conférences fiscales ou lors du projet de loi de finances, la DHUP participe à l'évaluation des dépenses fiscales des programmes dont elle a la charge et s'attache à porter des propositions d'évolution en cohérence avec les objectifs de la politique du logement. Elle analyse chaque année l'évolution des dépenses fiscales relatives au logement dans le projet annuel de performances du programme 135. Ce rapport, dit « *Jaune Logement*¹³⁷ », recense le coût de 14 dépenses fiscales¹³⁸ et les analyse au regard des trois grands objectifs qu'elles poursuivent (inciter à l'amélioration de l'habitat, favoriser le développement de l'offre de logements, soutenir le secteur du logement social). Le secrétariat général du ministère de la transition écologique précise qu'il est prévu en 2025 une évaluation relative aux dispositifs d'avantages fiscaux sur les plus-values immobilières visés aux articles 150 U-II-7° à 9° et 150 VE du code général des impôts en faveur de production directe ou indirecte de logements locatifs sociaux ou intermédiaire ainsi que sur le dispositif de soutien à l'investissement dans le logement locatif intermédiaire (LLI) des investisseurs institutionnels.

L'article 25 de la loi organique n° 2021-1836 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoit que le Tome II des *Voies et Moyens* relatif aux dépenses fiscales comportera chaque année la liste des dépenses fiscales qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année. À compter du PLF 2023, cette information permet à la Cour et au Parlement d'avoir connaissance de façon anticipée des évaluations menées sur les dépenses fiscales et d'améliorer l'information relative aux dépenses fiscales (tableau en annexe 2).

¹³⁶ Recommandation n° 5, Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mars 2019.

¹³⁷ *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements*.

¹³⁸ Dépenses fiscales n° 730213 TVA au taux réduit de 10 % pour les travaux entrepris sur des logements de plus de 2 ans, n° 130201 Déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses de réparation, amélioration, n° 210321 L'éco prêt à taux zéro (éco PTZ) en faveur des travaux de rénovation énergétique, n° 730223 TVA au taux réduit de 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique, n° 110261 L'investissement locatif intermédiaire Pinel, n° 320147 créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels qui détiennent des logements locatifs intermédiaires, n° 730222 taux de 10 % de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, n° 130218 Soutien à l'offre locative du parc existant Louer abordable, n° 110269 Dispositif Loc'avantages, n° 210313 L'accession à la propriété : le prêt à taux zéro, n° 110265 L'investissement locatif intermédiaire Denormandie dans l'ancien, n° 730210 Taux réduit de TVA de 10 %, n° 730216 Taux réduit de TVA à 5,5 %, n° 300102 Exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction.

La DLF rappelle que la mission d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales relève avant tout de la responsabilité du ministère responsable de programme auquel elles sont rattachées, cette affirmation mériterait que la dynamique des conférences fiscales - non encore suffisamment installée - s'enrichisse des travaux entre les directions financières (DB, DLF et DGFIP) et les directions métiers des responsables de programmes concernés. La DLF a précisé également qu'elle maintenait l'effort de coordination entre les conférences fiscales et les conférences budgétaires, dans un souci de renforcement de la capacité de suivi et de pilotage de la dépense publique, dont les dépenses fiscales sont une composante. En amont de ces conférences, la DLF et la DB passent ainsi en revue les indicateurs de performance fixés pour chaque programme en prenant en compte de façon plus systématique la contribution de l'outil fiscal aux moyens mis en œuvre au regard des objectifs visés.

Les conférences fiscales, un outil au caractère stratégique et décisionnaire encore à confirmer

Afin de renforcer leur suivi, des conférences fiscales ont été instaurées en 2013. Chaque année, elles rassemblent les responsables des programmes et les représentants de la direction de la législation fiscale et de la direction du Budget. La conférence fiscale de la mission ne réunit pas l'ensemble des responsables des programmes puisque la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) n'est pas présente. En effet, la Dihal comme avant elle la DGCS responsable du programme 177 demande la suppression du rattachement de la dépense fiscale n° 120203¹³⁹ au programme 177.

Ces conférences doivent permettre de mieux maîtriser le coût des dépenses fiscales et d'assurer une meilleure cohérence entre dépenses budgétaires et fiscales sous le pilotage de chaque responsable de programme. Elles devaient également, dans une logique de rationalisation, conduire à la fusion, voire à la suppression de certaines dépenses fiscales en s'appuyant sur les circulaires de 2017 qui rappellent aux ministères les objectifs principaux des conférences fiscales¹⁴⁰ et qui prévoient que « *toute mesure qui n'aura pas été discutée en conférences fiscales ni portée à la connaissance de la direction de la législation fiscale (...) avant la phase d'arbitrage ne pourra être inscrite dans les lois financières de l'année* »¹⁴¹.

Il ressort de l'examen de ces comptes rendus que les conférences fiscales ne s'appuient pas sur une stratégie d'évaluation dans le domaine du logement. Elles souffrent également d'une absence de documentation et d'une fragilité du chiffrage des mesures proposées. De même, l'absence de mise en commun des informations dont pourraient disposer les administrations et de données élémentaires fiables ne permettent ni d'étayer suffisamment les propositions présentées dans le projet de loi de finances, ni de dépasser les positions de principe.

Les conférences n'ont cependant visiblement pas encore atteint la maturité nécessaire pour répondre aux objectifs fixés par les instructions du Premier ministre et doivent encore évoluer pour devenir un instrument de préparation de la rationalisation des dépenses fiscales. Ces divergences dans les attentes des différents acteurs de la mission rendent nécessaire une

¹³⁹ Exonération des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance.

¹⁴⁰ Circulaire du 11 avril 2017 du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics relative aux dépenses fiscales.

¹⁴¹ Circulaire du 17 juillet 2017 du Premier ministre.

clarification des responsabilités et une collaboration plus étroite entre les différentes administrations impliquées. Cette action, déjà souhaitée par la Cour, reste d'actualité, au regard du montant des dépenses fiscales rattachées à la mission.

Malgré les progrès relevés depuis plusieurs années, le bilan reste mitigé. L'accumulation de dépenses fiscales nombreuses et diverses, parfois anciennes et souvent prorogées, ne permet pas d'identifier a posteriori la cohérence des choix opérés dans la conduite de la politique publique du logement. Le rythme soutenu de leur création conduit à une sédimentation de mesures. Il est difficile de déduire de cette accumulation une cohérence d'ensemble au regard de la politique publique du logement.

La Cour ne peut que renouveler la recommandation émise de façon récurrente au cours des dernières années visant à réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales de la mission. Dans cette perspective, elle recommande en particulier une évaluation approfondie dès lors qu'une mesure visant à prolonger un dispositif existant est envisagée. La Cour estime que le travail d'évaluation ne saurait être différé plus avant compte tenu des montants en jeu. La direction du Budget souscrit à cette approche en rappelant que « *les différentes dépenses fiscales de la mission contribuent au manque de lisibilité des dispositifs mis en œuvre par l'État pour soutenir la politique du logement, cumulant les baisses de TVA, le soutien à la rénovation énergétique via des subventions et de la fiscalité et des crédits d'impôts ne bénéficiant pas aux ménages les plus modestes. La question des dépenses fiscales doit notamment être examinée au prisme de leur performance environnementale* ».

Enfin, en mars 2019, la Cour avait formulé un certain nombre de recommandations, dont elle a constaté dans le cadre de la campagne annuelle de suivi des recommandations en 2022 qu'un nombre significatif ne sont pas à ce jour pleinement mises en œuvre (cf. annexe 2).

II - Les opérateurs, les taxes affectées et les fonds sans personnalité juridique

A - Les opérateurs et les taxes affectées

La mission compte cinq opérateurs, l'Anah, le Fnap, la CGLLS et l'Ancols, rattachés au programme 135, et l'ANCT, rattaché au programme 112.

Certains programmes de la mission dépendent très largement des opérateurs pour conduire leurs politiques publiques, il en est ainsi de la politique « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » porté par l'Anah, l'Ancols, la CGLLS et le Fnap.

La diversité des missions confiées aux opérateurs est illustrée par la multiplicité des financements dont ils bénéficient. Les opérateurs de la mission se distinguent par le fait qu'ils ne sont pas majoritairement financés par des sources budgétaires.

Quatre opérateurs de la mission ont le statut d'établissement public administratif, l'ANCT ayant un caractère hybride¹⁴². La loi ELAN¹⁴³ a entériné le passage de l'Anru aux règles financières et de gestion applicable aux entreprises industrielles et commerciales à compter du 1er janvier 2021. Au regard des enjeux importants que porte l'agence dans la politique de la ville et dans la rénovation urbaine, la sortie de l'Anru du champ des opérateurs de l'État pose la question de son contrôle compte tenu de la disparition des trois « garde-fous » traditionnels (tutelle financière exercée par la direction du Budget, existence d'un contrôle économique et financier et intervention d'un agent de la DGFIP comptable public) et de son financement demeurant exclusivement par des dotations publiques¹⁴⁴.

Tableau n° 17 : exécution financière 2023

<i>Compte financier 2023</i>		ANCT	CGLLS	Anah	Fnap	Ancols	TOTAL
Ressources (En M€)		130,3	398,6	2 955,3	426,7	17,8	3 927,6
<i>Financement budgétaire</i>		121,3	0,0	2 168,2	0,3	0,0	2 289,8
<i>Taxes affectées</i>		0,0	391,5	700,0	75,0	17,8	1 184,3
<i>Ressources propres</i>		9,0	6,1	87,1	351,3	0,1	453,6
Dépenses (En M€)	AE	138,8	373,7	3 286,6	713,9	15,8	4 528,9
	CP	129,3	406,9	2 876,0	370,5	16,5	3 799,2
<i>Solde budgétaire (En M€)</i>		0,9	-8,3	79,3	56,1	1,3	
Trésorerie 31/12/2023 (En M€)		199,9	732,1	1 066,5	286,1	11,9	2 296,4
Restes à payer (En M€)		130,7	216,1	5 582,3	343,4	3,7	6 276,2
Emplois en ETPT*		335	25	214	0	118	692

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers 2023 (*ETPT sous plafond)

D'après les comptes financiers 2023, la ressource principale des cinq opérateurs de la mission est d'origine budgétaire pour un montant de 2 290 M€, dont 2 168 M€ pour l'Anah. Néanmoins le financement par des taxes affectées est notable puisque d'une part les montants sont conséquents (1 184 M€) et d'autre part la CGLLS et l'Ancols ne sont financées que par des taxes affectées. En ce qui concerne le volet dépenses, les dépenses de l'Anah, dont le volume d'activité a considérablement augmenté ces dernières années avec la montée en charge des aides à la rénovation énergétique, concentre 76 % des dépenses des opérateurs de la mission.

Tableau n° 18 : prévisions d'exécution financière 2024

<i>Prévision exécution 2024</i>	ANCT (BR2)	CGLLS (BR1)	Anah (BR2)	Fnap (BR2)	Ancols (BR1)	TOTAL
Ressources (En M€)	182,3	404,5	1 924,7	256,2	17,7	2 785,5
<i>Financement budgétaire</i>	173,7	0,0	1 030,5	0,5	0,0	1 204,7

¹⁴² Cour des comptes, L'agence nationale de cohésion des territoires, un outil à consolider, février 2024

¹⁴³ Article 90 (amendement déposé au Sénat) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN

¹⁴⁴ https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-06/20200617-rapport-58-2-ANRU-PNRU_0.pdf

<i>Prévision exécution 2024</i>		ANCT (BR2)	CGLLS (BR1)	Anah (BR2)	Fnap (BR2)	Ancols (BR1)	TOTAL
<i>Fiscalité affectée</i>		0,0	398,0	700,0	75,0	17,6	1 190,6
<i>Ressources propres</i>		8,5	6,5	194,3	180,7	0,1	390,2
Dépenses	AE	199,4	384,0	4 136,6	493,5	17,8	5 231,2
	CP	165,5	421,0	2 533,0	288,7	18,9	3 427,0
<i>Solde budgétaire (En M€)</i>		16,8	-16,4	-608,3	-32,5	-1,2	
Trésorerie prévisionnelle 31/12/2024 (En M€)		86,5	718,2	471,9	253,6	10,5	1 425,3
Restes à payer (En M€)		164,6	186,4	4 716,9	548,2	2,7	5 503,4
Emplois en ETPT*		371	29	287	0	123	810

Source : Cour des comptes d'après les données des budgets rectificatifs 2024 (*ETPT sous plafond)

Pour 2024, les prévisions d'exécution des ressources opérateurs sont en forte baisse de 29 % (- 1 142 M€), porté principalement par la baisse des ressources budgétaires de l'Anah (- 1 031 M€) et la baisse de celles du Fnap (- 170 M€). Les dépenses en CP baissent également de 10 % soit - 372 M€ dont 74 % des dépenses totales sont le fait d'un opérateur, l'Anah. La trésorerie des opérateurs reflue par rapport à 2023 tout comme les restes à payer.

1 - L'agence nationale du contrôle du logement social (Ancols)

Créée par la loi Alur et mise en place au 1^{er} janvier 2015, l'Ancols est un établissement public administratif, opérateur de l'État rattaché au programme 135, placé sous la double tutelle des ministres chargés du logement et de l'économie.

Elle est issue de la fusion d'un service interministériel d'administration centrale, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), et d'un établissement public industriel et commercial (Epic), l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec).

L'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) confère à l'Ancols la mission de contrôler et d'évaluer l'ensemble des acteurs du logement social et ainsi que des organismes agréés aux fins de collecter ou bénéficiant de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec), notamment le groupe Action Logement.

En application de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation, le financement de l'Ancols est assuré par deux taxes affectées ; un prélèvement sur les ressources de la Peec et une cotisation versée par les organismes de logement social. Le montant total de la fiscalité affectée inscrit au budget rectificatif pour 2024 est de 17,61 M€.

Les dépenses inscrites au budget rectificatif pour 2024 de l'agence s'élèvent à 17,82 M€ d'AE et 18,87 M€ de CP, soit un solde budgétaire déficitaire de 1,16 M€. Il convient de noter que ce déficit est couvert par un fonds de roulement (10,1 M€) et une trésorerie (10,5 M€) de l'agence suffisants au 31 décembre 2024. Les restes à payer (2,7 M€) reste maîtrisés.

Les dépenses prévues par le budget rectificatif pour 2024 se répartissent ainsi :

- pour l'enveloppe de personnel, 14,63 M€ en AE et CP, un montant en baisse (-0,5 M€) par rapport au budget initial 2024, pour un plafond d'emploi stable 123 ETPT ;
- pour l'enveloppe de fonctionnement, 2,73 M€ en AE et 3,63 M€ en CP ;
- pour les investissements, 0,46 M€ en AE et 0,61 M€ en CP. Ces dépenses concernent principalement le matériel informatique en forte hausse par rapport au compte financier 2023.

Le compte financier 2024 n'est pas encore disponible.

2 - La Caisse de garantie du logement social (CGLLS)

Créée par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, la CGLLS est un acteur du financement de la politique du logement social. Établissement public administratif rattaché au programme 135, doté du statut de société de financement agréée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, elle a pour missions principales de :

- contribuer à la protection du modèle français de financement du logement social par le fonds d'Épargne et permettre ainsi aux organismes de logement social de réaliser leur mission en accordant, de manière subsidiaire, sa garantie aux prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations, lorsque les collectivités locales refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur garantie ;
- contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement de ces mêmes organismes, pour ce qui concerne leur seule activité locative sociale, et leur permettre, en particulier, d'assurer la qualité de l'habitat et le logement des populations modestes.

Depuis la loi « ELAN », la commission de péréquation et de réorganisation accompagne financièrement les regroupements et réorganisations des organismes de logement social.

La loi « ALUR » a confié trois missions supplémentaires :

- le financement du groupement d'intérêt public gérant le système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logements sociaux ;
- le financement et la gestion du Fonds de soutien pour l'innovation (FSI) dans le secteur du logement social ;
- le prélèvement de la taxe sur les organismes de logements sociaux affectée au profit de l'Ancols.

Enfin, elle gère le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé par la loi de finances rectificative pour 2011.

Elle est dotée depuis mars 2020 d'un contrat d'objectifs et de performance. Administrée par l'État et les représentants des bailleurs sociaux, la CGLLS fonctionne selon un principe de solidarité entre les acteurs du logement social. Elle est financée par deux cotisations, prélevées sur l'ensemble des opérateurs de logement locatif social, et prévues par les articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH) dont le montant inscrit au budget rectificatif s'élève à 398 M€.

Les dépenses prévues par le budget rectificatif pour 2024 se répartissent de la manière suivante :

- pour l'enveloppe de personnel, 3,1 M€ en AE et CP, un montant en hausse (+0,35 M€) par rapport au compte financier 2023, pour un plafond d'emploi à 29 ETPT ;
- pour l'enveloppe de fonctionnement, 2,4 M€ en AE et 2,7 M€ en CP en hausse par rapport au compte financier 2023 ;
- pour les crédits d'intervention, 378,2 M€ en AE et 414,7 M€ en CP en hausse (+9 M€ en AE et +13 M€) par rapport au compte financier 2023 ;
- pour les investissements, 0,3 M€ en AE et 0,5 M€ en CP.

Les dépenses inscrites au budget rectificatif pour 2024 s'élèvent à 384,0 M€ d'AE et 421,5 M€ de CP, soit un solde budgétaire déficitaire de 16,4 M€. Il convient de noter que ce déficit est couvert par une trésorerie conséquente (718,2 M€) au 31 décembre 2024.

Le compte financier 2024 n'est pas encore disponible.

La CGLLS est un acteur central du financement du logement social, tant par ses missions historiques que sont les aides attribuées et les garanties accordées aux organismes de logement social, que par les financements qu'elle apporte au Fnap, à l'Anru, au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) ainsi qu'aux fédérations professionnelles et associations agréées du secteur pour aider les organismes de logement social à optimiser leur gestion et à prévenir ainsi les risques liés à leur activité.

3 - Le Fonds national des aides à la pierre (Fnap)

Le Fnap a été créé par décret¹⁴⁵ le 1^{er} juillet 2016 et a pour objet principal de « contribuer, sur le territoire de la France métropolitaine, au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux ». Il est géré selon une gouvernance tripartite. Son conseil d'administration est composé de trois collègues : l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Cet établissement public administratif¹⁴⁶ ne dispose pas d'effectif propre et s'appuie sur la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui assure la direction administrative, financière et technique de l'établissement. Son secrétariat est assuré également par la DHUP, justifiant le maintien d'un plafond d'emplois nul. En effet, conformément à l'article R. 435-8 du CCH, le ministère du logement « *met à disposition de l'établissement à titre gratuit les moyens humains et matériels à son fonctionnement* ».

Le Fnap n'a pas pour rôle de distribuer directement des aides aux bailleurs sociaux et collectivités locales. Il s'appuie sur les systèmes d'information de l'État et sur ses services déconcentrés, qui sont chargés de définir, après concertation locale, la programmation infrarégionale des aides à la pierre en application des orientations définies par le conseil d'administration. Chaque préfet de région se voit notifier par le ministre ses objectifs de production, accompagnés des financements proportionnés.

¹⁴⁵ Décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016 portant création du Fnap.

¹⁴⁶ Établissement public prévu par l'article R. 435-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le Fnap a fait l'objet pour 2024 de deux budgets rectificatifs. Le premier, adopté le 14 mars, a pris en compte les données d'exécution définitives concernant les reliquats délégués et les restes à payer de l'État sur les fonds de concours conduisant à réviser respectivement les AE¹⁴⁷ et les CP¹⁴⁸ du Fnap. Le second budget rectificatif, adopté le 30 octobre 2024, fait suite à la modification des règles de gestion financière du Fnap¹⁴⁹, qui entraîne une évolution des versements de CP à l'État¹⁵⁰. Les prévisions de ressources restent inchangées dans le cadre de ce budget rectificatif n° 2.

Les ressources du Fnap sont composées de 75 M€ versés par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), issus de la cotisation des bailleurs sociaux, une contribution d'Action Logement de 150 M€ prévue par la convention quinquennale 2023-2027 et 61,4 M€ reçus au titre de la majoration du prélèvement « SRU »¹⁵¹ soit une ressource s'élevant à 286,4 M€.

Les dépenses prévues par le budget rectificatif pour 2024 se répartissent pour l'enveloppe de fonctionnement, de 10 000 € en AE et CP et pour les crédits d'intervention, 493,4 M€ en AE et 288,7 M€ en CP.

Les dépenses inscrites au budget rectificatif pour 2024 s'élèvent à 493,5 M€ d'AE et 288,7 M€ de CP, soit un solde budgétaire déficitaire de 32,5 M€. Il convient de noter que ce déficit est couvert par une trésorerie de 286 M€ au 31 décembre 2024¹⁵².

La programmation du Fnap sur 2024 fixait comme objectif 31 000 PLAI (31 % de la programmation), 43 588 PLUS (43,6 %) et 25 412 PLS (25,4 %) pour un objectif total de 100 000 logements locatifs sociaux, alors qu'il s'établissait à 110 000 logements locatifs sociaux en 2023, soit un objectif réduit de 10 000 logements. Les réalisations au titre du Fnap en 2024 s'élèvent à 85 381 logements locatifs sociaux agréés (+3 197 par rapport à 2023, soit +3,9 %), dont 25 660 PLAI (-7,8 % par rapport à 2023), 27 260 PLUS (-7,2 % par rapport à 2023) et 32 461 PLS (+30 %).

En 2024, la démolition de 3 088 logements (contre 3 714 en 2023) a été engagée ou est en cours d'engagement, soit un taux de réalisation de 127 % de l'objectif initial (2 436 logements).

¹⁴⁷ À la suite du BR1, les AE destinées aux aides à la pierre « classiques » passent de 446,58 M€ au budget initial à 439,29 M€ et les AE consacrées à l'enveloppe PLAI-Adapté passent de 46,42 M€ au budget initial à 45,87 M€.

¹⁴⁸ À la suite du BR1, les CP sont portés à 404,07 M€ après addition aux crédits versés par le Fnap à l'État sur le programme 135 (403,06 M€) des crédits dédiés aux fonctionnements et aux aléas contentieux qui ont vocation à rester sur le budget du Fnap (1,01 M€).

¹⁴⁹ Cf. chapitre II, III, B.

¹⁵⁰ À la suite du BR2, le montant de CP s'établit à 288,69 M€, dont 287,69 versés le 9 décembre 2024 sur le budget de l'État, plus précisément sur le fonds de concours n°1-2-00479 destiné au financement des aides à la pierre dites « opérations nouvelles ».

¹⁵¹ Art. L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁵² données de la direction du Budget.

4 - L'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)

L'ANCT a été créée le 1^{er} janvier 2020, par la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019¹⁵³ et rattachée budgétairement au programme 112. Elle intègre l'ancien CGET, l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) et l'Agence du numérique pour le plan Très Haut Débit et la Société du Numérique. Sa vocation est de conseiller et soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire¹⁵⁴. L'agence contribue également à la mise en œuvre de certains dispositifs du plan France Relance. Elle a fait en 2024 l'objet d'une publication de la Cour¹⁵⁵.

Les axes d'intervention de l'ANCT ont été formalisés dans une feuille de route présentée lors du conseil d'administration du 29 juin 2023. Les grandes orientations pour les prochaines années sont structurées autour de grands axes :

- le conseil et le soutien aux collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets territoriaux ;
- le pilotage du déploiement de programmes d'appui spécifiques (Action cœur de ville, Petites villes de demain, Avenir Montagnes, France Ruralités, Société numérique, Territoires d'industrie, inclusion numérique, France service, cités éducatives...) ;
- ainsi que l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

L'année 2024 a notamment été marquée par l'objectif de doublement des dépenses d'ingénierie, dont une partie a été déconcentrée aux préfets, délégués territoriaux de l'agence¹⁵⁶. Les dépenses à ce titre se sont élevées à 43,1 M€ en AE en 2024 contre 20,1 M€ en 2023, l'objectif de doublement étant ainsi dépassé. La montée en puissance des fonds commerces (fonds de restructuration des locaux d'activité et fonds de reconquête commerciale, plan de transformation des zones commerciales et commerce rural) s'est traduite par une progression des engagements au titre de ces fonds et du plan France relance (dépenses sur crédits fléchés dans le budget de l'agence).

La montée en puissance de l'agence s'est traduite par une augmentation des ressources par rapport à 2023 à hauteur de 182,3 M€ ainsi que des dépenses (199,4 M€ en AE et 165,5 M€ de CP au second budget rectificatif 2024). Les recettes fléchées représentent 59,3 M€ et une subvention pour charges de service public de 91,9 M€.

Les dépenses prévues par le second budget rectificatif pour 2024 se répartissent ainsi :

¹⁵³ Les articles L. 1231-1 à L. 1233-6 et R.1231-1 à R. 1233-27 du code général des collectivités territoriales définissent l'organisation et le fonctionnement de l'ANCT.

¹⁵⁴ L'ANCT a pour objectifs de renforcer la cohésion sociale et de réduire les inégalités territoriales en apportant des réponses adaptées aux projets des collectivités territoriales. Son action cible prioritairement les territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux, en prenant en compte leurs spécificités territoriales. Une attention particulière est accordée aux zones où s'opère une transition industrielle. L'action de l'agence couvre également tout projet territorial complexe ou innovant.

¹⁵⁵ Cour des comptes, *L'agence nationale de cohésion des territoires, un outil à consolider*, février 2024.

¹⁵⁶ Décret n°2024-97 du 8 février 2024 relatif au rôle du délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

- pour l'enveloppe de personnel, 31,5 M€ en AE et CP, un montant en baisse (-1,5 M€) par rapport au compte financier 2023, pour un plafond d'emploi en hausse à 371 ETPT (+4 ETPT) ;
- pour l'enveloppe de fonctionnement, 70,2 M€ en AE et 67,0 M€ en CP en hausse par rapport au compte financier 2023 ;
- pour les crédits d'intervention, 78,2 M€ en AE et 45,9 M€ en CP soit une baisse de 4,8 M€ en CP et une augmentation de 17,5 M€ en AE par rapport au compte financier 2023 ;
- pour les investissements, 19,5 M€ en AE et 21,0 M€ en CP.

Il convient de noter un solde budgétaire excédentaire de 17 M€ pour le second budget rectificatif de 2024, la trésorerie de l'agence est conséquente à hauteur de 86,5 M€ au 31 décembre 2024 et des restes à payer s'élevant à 164,6 M€.

5 - L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah)

L'Anah est un établissement public administratif créé en 1971 placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du logement, de l'énergie, du budget et de l'économie, opérateur du programme 135 pour le parc de logements privés. Les articles L.321-1 et suivants et R.321-1 à R.321-36 du code de la construction et de l'habitation définissent son organisation et son fonctionnement ainsi que certaines règles d'attribution des subventions.

Depuis sa création, les missions de l'Anah liées à l'habitat privé ont été régulièrement enrichies. L'action de l'agence est actuellement articulée autour de quatre priorités d'intervention :

- la lutte contre la précarité énergétique et l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat ;
- la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ;
- l'accompagnement des copropriétés fragiles et le traitement des copropriétés en difficultés ;
- l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

Les objectifs fixés initialement pour 2024 était de 700 000 logements subventionnés par MaPrimeRenov' dont 500 000 logements pour des rénovations d'ampleur et 200 000 rénovations par geste. Au cours du conseil d'administration de l'Anah du 11 décembre 2024, un deuxième budget rectificatif a été adopté afin de réadapter les cibles en fonction des prévisions d'atterrissage finales conduisant à un objectif de 338 400 rénovations dont 83 400 rénovations d'ampleur et 255 000 rénovations par geste.

Comme les années précédentes, l'agence a fait l'objet de deux budgets rectificatifs en 2024. Le budget initial pour 2024 prévoyait des recettes de 3 824 M€ (+868 M€ par rapport au compte financier 2023) réajusté par le second budget rectificatif à 1 925 M€ soit une importante baisse de 1 899 M€ par rapport au budget initial.

Tableau n° 19 : ressources de l'Anah

Ressources (En M€)	Compte financier 2023	Budget initial 2024	Budget rectificatif 1 2024	Budget rectificatif 2 2024	Compte financier 2024	Budget initial 2025
Recettes globalisées	1 451,61	1 833,84	1 499,73	1 262,24	Pas disponible	2 015,11
Financement Etat	664,52	1 062,84	684,38	380,19		1 146,11
dont FART	14,91					
dont P 135	389,21	1 062,84	684,38	380,19		1 146,11
dont P 362 et 364	260,40					
Enchères quotas carbone	700,00	700,00	700,00	700,00		700,00
Recettes propres	87,09	71,00	115,35	182,05		169,00
dont contributions fournisseurs énergie	75,28	56,00	100,35	175,35		160,00
dont autres subventions	11,81	15,00	15,00	6,70		9,00
Recettes fléchées	1 503,67	1 989,92	1 330,19	662,49		1 210,18
Financements de l'État fléchés	1 503,67	1 914,92	1 242,99	650,29		1 204,98
dont P 174	1 216,57	1 913,63	1 241,70	649,00		1 204,98
dont P 362 et 364	287,10					
Programme SARE		1,29	1,29	1,29		
Recettes propres fléchées	0,002	75,00	87,20	12,20		5,20
Total des recettes	2 955,28	3 823,76	2 829,92	1 924,73		3 225,29

Source : Cour des comptes d'après DHUP

En 2024, l'Anah perçoit des crédits budgétaires des programmes 135 et du 174. Les versements au titre du plan de relance (programmes 362 et 364) se sont terminés en 2023. Les recettes de l'agence pour le second budget rectificatif sont principalement constituées d'une dotation du programme 135 de 380 M€, des recettes propres notamment des contributions des fournisseurs d'énergie pour 175 M€, des crédits fléchés vers l'aide MaPrimeRénov', du programme 174 à hauteur de 649 M€ et d'une taxe plafonnée issue du produit de la mise aux enchères¹⁵⁷ des « quotas carbone ».

Les recettes des quotas vendus aux enchères sont perçues par l'État et affectées uniquement à l'agence dans la limite d'un plafond de 700 M€. Depuis plusieurs années, la mise aux enchères des « quotas carbone » dépasse le plafond fixé et le solde de ce dépassement est reversé au budget général de l'État. Au regard, en 2024, des crédits fléchés vers MaPrimeRénov'

¹⁵⁷ L'agence est financée en particulier par le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre qui lui est affecté depuis 2013 dans la limite de 550 M€, sans que ces recettes n'aient cependant jamais atteint un tel niveau. Puis l'article 83 de la loi de finances pour 2019 intègre dans le champ du plafonnement prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 le produit tiré des ventes aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre affecté à l'Anah en application de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

du programme 174 à hauteur de 649 M€ et du programme 135 à hauteur de 380 M€ soit 1 029 M€, les prévisions d'exécution des recettes des enchères des « quotas de carbone » pour l'État français s'élèveraient en 2024 à un montant très proche de 1 534 M€.

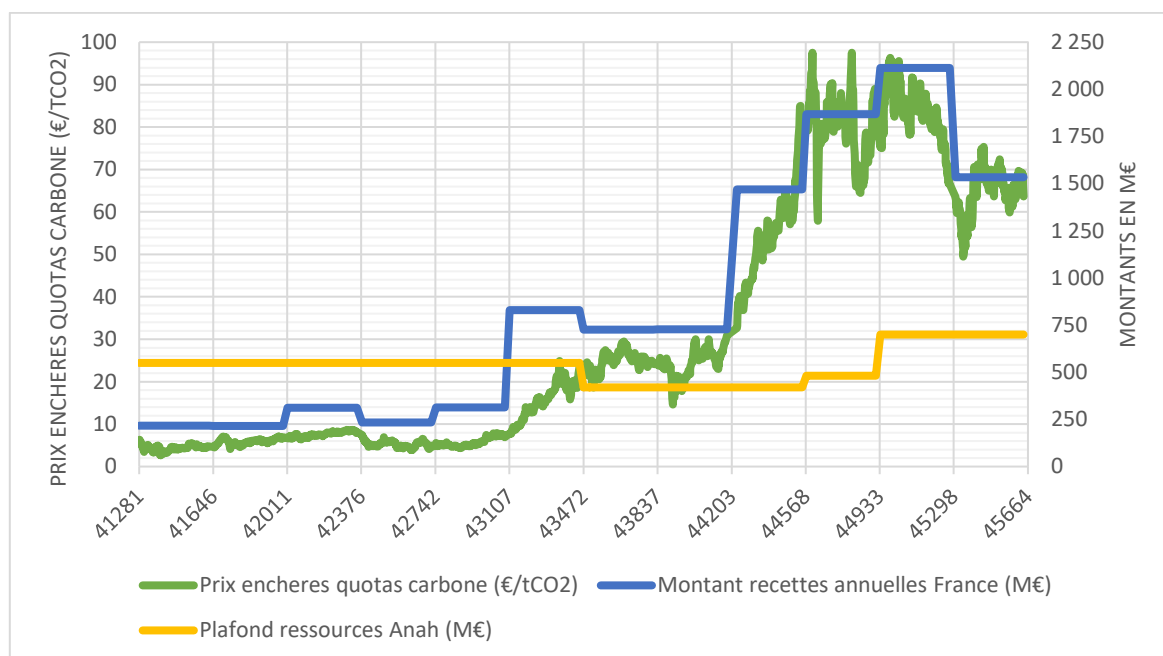
**Tableau n° 20 : gestion des recettes issues de la mise aux enchères
des « quotas carbone » (en M€)**

	Prix moyen tonne CO2	Recettes État	Ressources Anah plafond	Reversement Budget général
2017	5,77 €	313	550	0
2018	15,56 €	830	550	280
2019	24,73 €	727	420	307
2020	24,33 €	728	420	308
2021	54,18 €	1 469	420	1 049
2022	80,10 €	1 868	481	1 387
2023	83,60 €	2 113	700	1 413
2024	64,76 €	1 534	700	834

Source : Cour des comptes d'après European Energy Exchange (EEX) [EEX EUA Primary Auction Spot](#)
- [Download](#)

Compte tenu de la baisse des ressources budgétaires et du montant des ressources des enchères quotas carbone, la question se pose de l'augmentation du plafonnement ou de son déplafonnement afin de répondre aux besoins croissants de l'agence. D'autant plus que la directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la communauté européenne (directive SCEQE, article 10.3) prévoit expressément que cette ressource doit être fléchée, à hauteur de 50 % au moins, vers des actions tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et plus largement à faire face aux conséquences du changement climatique.

Graphique n° 7 : évolution des prix des enchères CO2 et du montant des ressources de l'État et de l'Anah



Source : Cour des comptes d'après European Energy Exchange (EEX) *EEX EUA Primary Auction Spot - Download* et l'AFT *Le marché du carbone* / Agence France Trésor (aft.gouv.fr)

Les dépenses prévues par le second budget rectificatif pour 2024 s'élevant à 4 136,6 M€ en AE et 2 533 M€ en CP en baisse par rapport au budget initial (6 395,4 M€ en AE et 3 995,4 M€ en CP) se répartissent ainsi (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 21 : dépenses de l'agence (en M€)

		Compte financier 2023	Budget initial 2024	Budget rectificatif 1 2024	Budget rectificatif 2 2024	Compte financier 2024	Budget initial 2025
Personnel (dont CAS Pension)	AE	17,5	21,9	21,9	22,1	Non disponible	24,9
	CP	17,5	21,9	21,9	22,1		24,9
Fonctionnement	AE	116,4	140,0	140,1	119,0		139,2
	CP	107,4	135,5	135,6	124,8		139,3
Intervention	AE	3 125,0	6 200,6	4 727,2	3 964,5		4 423,8
	CP	2 726,5	3 810,3	3 159,5	2 356,8		3 013,3
Investissement	AE	27,7	32,8	32,8	30,9		35,2
	CP	24,5	27,9	27,9	29,3		37,9
Total dépenses des	AE	3 286,6	6 395,4	4 921,9	4 136,6		4 623,2
	CP	2 876,0	3 995,7	3 344,9	2 533,0		3 215,4

Source : DHUP (liasses budgétaires et procès-verbaux des conseils d'administration)

Il convient de noter un solde budgétaire déficitaire qui s'est accru durant l'année 2024 au travers des exercices budgétaires infra annuel, une trésorerie prévisionnelle de l'agence qui recule sur la même période et des restes à payer qui sont à un niveau élevé par rapport au budget de l'agence.

Tableau n° 22 : solde budgétaire, trésorerie et restes à payer de l'agence (en M€)

		Compte financier 2023	Budget initial 2024	Budget rectificatif 1 2024	Budget rectificatif 2 2024	Compte financier 2024	Budget initial 2025
Solde budgétaire	CP	79,33	-171,9	-514,9	-608,3	Non disponible	9,9
Trésorerie		1 066,5	607,1	558,3	471,9		482,1
Restes à payer		5 582,3	5 582,3	5 190,5	4 716,9		5 536,1

Source : DHUP (liasses budgétaires et procès-verbaux des conseils d'administration)

MaPrimeAdapt' (MPA) est la nouvelle aide à la pierre dédiée à l'adaptation des logements à la perte d'autonomie mis en place depuis le 1^{er} janvier 2024. Cette aide est une politique prioritaire gouvernementale visant à la rénovation de 250 000 logements pour la période 2023-2027 soit un total d'environ 1,5 Md€.

Le budget initial de l'agence prévoyait une cible de 45 000 logements aidés pour 263 M€ d'engagements et 81,5 M€ de paiements. Le temps nécessaire d'adaptation des acteurs a conduit à réviser la cible et diminuer le montant des engagements (ayant pour conséquence une diminution des paiements). Cette diminution de la cible au regard de la dynamique constatée a participé à la bonne mise en place des mesures d'économies gouvernementales décidées en gestion. Le budget rectificatif n°2 de l'agence, voté le 11 décembre 2024, prévoit ainsi une cible de 37 500 logements aidés à la fin de l'exercice 2024 soit 207,8 M€ d'engagements et 64,4 M€ de paiement.

Actuellement, il n'existe pas d'indicateurs de performance de ce dispositif dans les documents budgétaires.

Le contexte de réformes majeures encore en cours au sein de l'Anah concernant le déploiement de France Rénov' (et notamment MonAccompagnateurRénov'), l'harmonisation des aides à la rénovation énergétique de l'agence et le déploiement opérationnel de MaPrimeAdapt' à compter du 1^{er} janvier 2024 n'ont pas permis en 2024 de transformer la « feuille de route stratégique en vue du contrat d'objectifs et de performance de l'Anah 2022-2024 ».

B - Les fonds sans personnalité juridique

Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Ils constituent donc des dérogations au principe d'universalité budgétaire. Ils reçoivent des moyens financiers, qui peuvent être des recettes affectées, et leurs dépenses correspondent à un objet précis.

L'organisme auquel a été confiée leur gestion exécute ces dépenses et le cas échéant perçoit des recettes, en recevant pour cela une rémunération¹⁵⁸.

La mission compte cinq fonds sans personnalité juridique :

- le fonds de garantie de l'accèsion à la propriété (FGAS) ;
- le fonds de garantie à la rénovation énergétique (FGRE) ;
- le fonds national d'aide au logement (Fnal) ;
- le fonds national d'Accompagnement vers et dans le Logement (FNAVDL) ;
- le fonds de Compensation des Risques de l'Assurance de la Construction (FCAC).

Tableau n° 23 : les cinq FSPJ de la mission

	Nom complet	Textes	Gestionnaire	Mission
<i>FGAS</i>	Fonds de garantie de l'accèsion sociale à la propriété	Article 126 de la loi de finances du 30 décembre 1992 Article L312-1 du Code de la construction et de l'habitation	Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accèsion Sociale à la propriété (SGFGAS)	La garantie du FGAS est une garantie d'État qui a pour objet, en cas de défaillance de l'emprunteur, de compenser toute perte, définie comme une réduction du taux de rendement actuariel attendu par l'établissement de crédit lors de l'octroi du prêt.
<i>FGRE</i>	Fonds de garantie pour la rénovation énergétique	Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte Article L312-7 du Code de la construction et de l'habitation Modifié par l'art 5 - loi n°2024-322 du 9 avril 2024	Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accèsion Sociale à la propriété (SGFGAS)	L'article 169 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 « Climat et résilience » permet la garantie par le FGRE des prêts avance mutation (définis à l'article L. 315-2 du code de la consommation) destinés à la réalisation de travaux permettant d'améliorer la performance énergétique du logement.
<i>FCAC</i>	Fonds de Compensation des Risques de l'Assurance de la Construction	Article L431-14 du Code des assurances	Caisse centrale de réassurance	Le fonds est chargé de contribuer, dans le cadre de conventions qui pourront être conclues à cet effet avec les entreprises d'assurance concernées, à l'indemnisation de sinistres affectant des bâtiments afin de compenser les incidences financières de l'évolution

¹⁵⁸ Le fonds de garantie de prêts au logement social (FGPLS) et le fonds de soutien à l'innovation de projets (FSIP) ne sont pas des fonds sans personnalité juridique, mais des lignes d'intervention du budget de la CGLLS.

	Nom complet	Textes	Gestionnaire	Mission
				des coûts de construction sur leurs garanties d'assurance décennale.
<i>FNAL</i>	Fonds national d'aide au logement	Articles L811-1 à L813-12 Code de la construction et de l'habitation Ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation	Caisse des dépôts et consignations	cf. paragraphe 1 ci-dessous
<i>FNADVL</i>	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement	Article L300-2 du Code de la construction et de l'habitation	Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	Cf. paragraphe 2 ci-dessous

Source : Cour des comptes

Ces fonds peuvent être regroupés en trois catégories :

- les fonds de gestion d'actifs : le FGAS, abrité par la SGFGAS qui n'est pas un établissement public ni un opérateur, mais au conseil d'administration duquel siège l'État ; le FGRE, abrité par la SGFGAS ;
- les fonds d'intervention, pour lesquels la Cour a recommandé la rebudgétisation¹⁵⁹ : le Fnal, abrité par la Caisse des dépôts et des consignations ; le FNAVDL abrité par la CGLLS ;
- le FCAC, abrité par la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui constitue à la fois un fonds de garantie et un fonds d'intervention.

L'affectation de recettes : la nouvelle rédaction de l'article 2 de la LOLF

La rédaction de l'article 2 de la LOLF prévoyait depuis 2001 que les impositions de toutes natures ne pouvaient être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui. Cette condition a été modifiée par l'article 3 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Le premier alinéa du II de l'article 2 de la LOLF dispose désormais que les impositions de toutes natures peuvent être directement affectées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale, pour lesquelles la condition de service public est présente par défaut.

¹⁵⁹ Cour des comptes, *Les fonds sans personnalité juridique gérés par la Caisse des dépôts et consignation, la Caisse centrale de réassurance et la Banque publique d'investissement, Exercices 2010 et suivants*, Observations définitives, 2019.

En revanche, et à l'exclusion des structures limitativement énumérées à ce premier alinéa, le deuxième alinéa du II de l'article 2 de la LOLF limite les possibilités de recourir à un financement par une taxe affectée pour d'autres organismes publics : l'affectation d'une ressource à un tiers autre que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale « *ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées* ».

L'article 3 de la loi relative à la modernisation de la gestion des finances publiques précitée a également déplacé au III de l'article 2 de la LOLF le contenu de l'article 36, qui disposait que seule une loi de finances pouvait affecter, totalement ou partiellement, à une autre personne morale une ressource établie au profit de l'État. Le Conseil Constitutionnel a considéré dans sa décision relative à la loi de modernisation des finances publiques que l'encadrement des taxes affectées par la nouvelle rédaction de l'article 2 de la LOLF ne méconnaissait aucune disposition constitutionnelle (Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021).

Aux termes du IV de l'article 3 de la loi organique du 28 décembre 2021, ces dispositions entrent en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2025.

En conséquence, à partir de 2025, les taxes ne pouvant qu'être affectées à des organismes dotés de la personnalité morale. Le fonds national d'aide au logement (Fnal) ne disposant pas de la personnalité morale, les deux taxes qui lui étaient affectées sont réintégrées au budget de l'État.

Il s'agit, d'une part, de la contribution employeurs, pour un montant anticipé de 2 985 M€, d'autre part, de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement pour un montant anticipé de 24,2 M€.

L'intégralité des crédits issus de ressources fiscales que recevait le Fnal sera compensée par un versement de crédits budgétaires retracé à l'action 1 du programme 109.

1 - Le Fnal

Le fonds national d'aide au logement (Fnal) est géré par la Caisse des dépôts et consignations et administré par un conseil de gestion. Il a pour objet une gestion partenariale des aides personnelles au logement avec les organismes payeurs par le financement des aides personnelles au logement et des primes

de déménagement¹⁶⁰. Le Fnal est alimenté par des contributions budgétaires, du produit des prélèvements mis à la charge des employeurs, des revenus des fonds placés et des taxes affectées¹⁶¹. L'État assure l'équilibre des recettes et des dépenses du fonds national d'aide au logement. Le versement effectif des APL est ensuite réalisé par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la Mutualité sociale agricole (CMSA).

Tableau n° 24 : évolution des recettes et des dépenses du Fnal 2022-2024 (en M€)

		2022 (exécution)	2023 (exécution)	2024 (provisoire) ¹⁶²
Prestations	<i>APL</i>	6 843	6 948	7 109
	<i>ALS</i>	5 196	5 335	5 513
	<i>ALF</i>	3 374	3 325	3 324
	<i>Total Prestations</i>	15 413	15 608	15 946
	<i>dont frais de gestion (2 %)</i>	308	312	319
Total de dépenses		15 721	15 920	16 265
Recettes	Recettes employeurs	2 682	2 817	2 934
	Régularisation exonérations covid	/	/	-8
	Taxe sur les bureaux	66	66	24
	Produit de placement	/	/	3
	Total de recettes (hors crédits)	2 748	2 883	2 953
<i>Dotation budgétaire (réserve levée et y compris crédits votés en LFR)</i>		13 070	13 282	13 093
Total des ressources		15 818	16 165	16 046

Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP

¹⁶⁰ Article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁶¹ Fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région d'Île-de-France, prévue au 1° du A du XI de l'article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

¹⁶² Note de DGALN/DHUP : « Le montant exécuté au 31 décembre 2024 est provisoire. En effet, il manque encore les éléments comptables suivants : la notification des cotisations employeurs du régime général (ACOSS) de décembre ; la balance de décembre relative au régime agricole (CCMSA) en prestations et en recettes ; les données comptables 2024 relatives aux aides au logement de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. La réception de ces documents est prévue au plus tard en février 2025. Dans l'attente, ces données sont estimées ».

L'État représente 81,6 % des recettes du Fnal en 2024 (contre 82,2 % en 2023). Le montant des recettes (hors crédits) augmente, passant de 2,883 Md€ en 2023 à 2,953 Md€ en 2024. Cela représente un accroissement de recettes de 70 M€ en 2024 par rapport à l'exercice précédent, soit 2,4 %. Cette augmentation des recettes du Fnal est liée principalement à l'évolution de la masse salariale (en hausse depuis plusieurs exercices et plus élevée en 2024 qu'en 2023).

La consommation des crédits budgétaires affectés au Fnal est en baisse de 1,4 % par rapport à l'exécution 2023, soit une diminution de 189 M€. Au 31 décembre 2024, le Fnal a une créance estimée à 26 M€ (contre 245 M€ au 31 décembre 2023) envers des organismes payeurs (ACOSS et CCMSA). Ce trop-versé au titre de l'exercice 2024 représente un reliquat qui sera mobilisé au cours de l'exercice 2025.

Tableau n° 25 : focus sur la répartition des financeurs du Fnal 2023-2024

<i>Financement des différentes aides</i>	2023		2024 (provisoire) ¹⁶³	
	M€	%	M€	%
<i>Total de la part État</i>	13 282	82,2	13 093	81,6
<i>Total de la part employeurs</i>	2 817	17,4	2 926	18,3
- <i>Dont cotisations employeurs</i>	2 817	/	2 934	/
- <i>Dont remboursement exonération covid</i>	0	/	-8,3	/
<i>Taxe sur les bureaux</i>	66	0,4	24,2	0,1
<i>Produit de placement</i>	0	0,0	2,6	0,0
TOTAL	16 165	100	16 046	100

Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP

En application de l'article L. 813-1 du code de la construction et de l'habitat, lors de l'exercice 2024, le Fnal est financé par :

- les cotisations employeurs qui financent uniquement les allocations de logement sociale (ALS). Ces recettes sont en hausse depuis la sortie de la crise sanitaire. Elles atteignent

¹⁶³ Note de DGALN/DHUP : « Le montant exécuté au 31 décembre 2024 est provisoire. En effet, il manque encore les éléments comptables suivants : la notification des cotisations employeurs du régime général (ACOSS) de décembre ; la balance de décembre relative au régime agricole (CCMSA) en prestations et en recettes ; les données comptables 2024 relatives aux aides au logement de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. La réception de ces documents est prévue au plus tard en février 2025. Dans l'attente, ces données sont estimées ».

2,934 Md€ en 2024 (contre 2,817 Md€ en 2023), soit + 117 M€ par rapport à 2023 (hausse de 4 % en 2024) ;

- une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux, perçue dans la région d'Île-de-France (TSB). Le montant est plafonné à 24,2 M€ pour la première fois en 2024 et le montant de cette ressource est égal, cette année encore, à son plafond ;
- le produit d'opérations de placement des disponibilités du compte du Fnal à hauteur de 2,6 M€¹⁶⁴ ;
- la régularisation d'une partie de l'excédent versé au Fnal par les administrations de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations et contributions sociales réalisées pendant la crise sanitaire, correspondant à une moindre recette de 8,3 M€ ;
- la contribution budgétaire de l'État à l'action 01 du programme 109, en légère diminution par rapport à 2023, qui atteint 13,093 Md€ en 2024 (contre 13,282 Md€ en 2023).

À partir de 2025, le cadre des finances publiques (cf. encadré « L'affectation de recettes : la nouvelle rédaction de l'article 2 de la LOLF ») applicable ne devrait plus permettre d'affecter des taxes au Fnal, qui n'a pas de personnalité morale, même s'il dispose d'une autonomie financière et exerce une mission de service public. Le changement du circuit de financement du Fnal, en conséquence de l'application de l'article 2 de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)¹⁶⁵, devrait se traduire par une rebudgétisation des recettes¹⁶⁶ affectées au Fnal. L'adoption de la LFI 2025¹⁶⁷ rend effective la rebudgétisation.

2 - Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le Logement (FNAVDL)

Ce fonds, institué en 2011, est géré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et administré par un comité de gestion composé de représentants des ministères en charge du logement et du budget, et d'un représentant de l'Union Sociale pour l'Habitat. Ce comité, présidé par le Dihal, fixe les orientations, définit les priorités et répartit les crédits du fonds. Depuis 2021, le Dihal assure la présidence et le secrétariat du comité. La Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) assure quant à elle la gestion financière. Au niveau territorial, le pilotage de l'accompagnement vers et dans le logement est assuré par les services déconcentrés de l'État (DREETS/DREAL pour le niveau régional, DDETS/DDT pour le niveau départemental) et les associations régionales et départementales HLM représentant

¹⁶⁴ Conformément à la convention de mandat conclue entre le Fnal et la CDC.

¹⁶⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

¹⁶⁶ Le Fnal perçoit la cotisation des employeurs relative à l'allocation de logement sociale (ALS) et une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région d'Île-de-France (TSB).

¹⁶⁷ L'article 33 du projet de loi de finances pour 2025, adopté définitivement le 6 février 2025, prévoit la rebudgétisation de ces taxes au sein du budget général.

les bailleurs sociaux, en lien avec d'autres acteurs locaux (SIAO, associations, Action Logement, collectivités territoriales...).

Le FNAVDL dispose de trois ressources :

- d'une part le produit des astreintes prononcées à l'encontre de l'État dans le cadre du DALO (40 M€ en 2023 dont 39 M€ concernant la région Île-de-France) ;
- d'autre part la contribution des bailleurs sociaux via la CGLLS qui est passée de 15 M€ par an en 2023 à 25 M€ par an en 2024¹⁶⁸ (article L. 300-2 du CCH) ;
- et, depuis 2022, la contribution de l'État (programme 177) au titre de la compensation de la revalorisation salariale Ségur (4 M€ par an).

Il finance des actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence¹⁶⁹ ainsi que de personnes ou familles mentionnées au II de l'article L. 301-1, et, d'autre part, d'actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement. Il finance également les dépenses de gestion qui se rapportent à ces actions.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

5. *Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficience apparaîtraient insuffisantes ou non démontrées (recommandation renouvelée) (DHUP, DLF, DGFIP, DB)*
-

¹⁶⁸ La contribution au fonds (art. 74 de la LFI pour 2020) est portée par l'article 28 du projet de loi de finances pour 2024 à 25 M€ afin de la mettre en conformité avec la loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques en remplaçant l'affectation d'une fraction des cotisations par un versement annuel de la CGLLS au fonds.

¹⁶⁹ Cinquième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications entre 2019 et 2024 de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la mission Cohésion des territoires

2024

- La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement
- L'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), Un outil à consolider
- L'adaptation des logements au changement climatique
- L'adaptation des villes au changement climatique
- Le GIP du système national d'enregistrement de la demande de logement social - (GIP SNE)
- L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel
- La délivrance des permis de construire
- La société In'li Île-de-France, filiale du groupe Action Logement Immobilier
- L'établissement public d'aménagement EPA Marne
- L'établissement public d'aménagement EPA France

2023

- Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population
- Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis
- Les enseignements du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse
- Le recours aux comparaisons européennes en matière de logement
- L'accueil et la prise en charge des réfugiés d'Ukraine par l'État en 2022

2022

- La mise en œuvre du droit au logement opposable
- Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence
- L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée

2021

- L'application de l'article 55 de la loi à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).
- Premiers enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité
- L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020
- La lutte contre l'habitat indigne
- Action logement, un premier bilan de la réforme

- Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' »
- Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis
- Le plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV) (évaluation de politique publique)

2020

- L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires. Une dimension majeure de la politique de la ville
- La territorialisation des politiques de logement
- La politique en faveur du « logement d'abord »
- Le logement dans les départements et les régions d'Outre-mer
- L'établissement public d'aménagement de Bordeaux-atlantique
- L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (Anru) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU)
- La numérisation de la demande de logement social, insertion au rapport public annuel
- Les aides personnelles au logement, insertion au rapport public annuel

2019

- La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)
- Les dépenses fiscales en matière de logement
- Le Fonds national des aides à la pierre (Fnap)
- L'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols)

Annexe n° 2 : dépenses fiscales

Détails des modifications entre les PLF 2024 et 2025 et par voie d'amendements à la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 :

- article 9 : les dépenses fiscales n° 150118, relative à l'exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles effectuées jusqu'au 31 décembre 2025, sous conditions, au profit d'organismes en charge du logement social et de tout cessionnaire prenant l'engagement de réaliser des logements sociaux et/ou intermédiaires, n° 150119 relative à l'exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales ou de certains établissements publics et sociétés en vue de leur cession par ceux-ci à des organismes en charge du logement social, réalisées jusqu'au 31 décembre 2025, et n° 150210, relative à l'abattement exceptionnel de 60 %, 75 % ou 85 % applicable, sous conditions, aux plus-values de cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2027, de terrains à bâtir ou d'immeubles bâtis destinés à la construction, la démolition-reconstruction ou la réhabilitation, en vue de la création de logements, ajustées et prorogées aux ventes et promesses certaines jusqu'au 31 décembre 2025 ;
- article 17 : la dépense fiscale n° 110236, relative au crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes, dont le volet en faveur des logements relevant d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) est prorogé au 31 décembre 2026 ;
- article 38 : la dépense fiscale n° 180102, relative à l'exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale jusqu'au 31 décembre 2026, prorogée au 31 décembre 2026 ;
- article 49 : la dépense fiscale n° 110266, relative à la réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital d'une société foncière solidaire, prorogeant le taux majoré de 25% de la réduction d'impôt pour la souscription au capital des sociétés foncières solidaires jusqu'au 31 décembre 2025 ;
- article 64 : la dépense fiscale n° 210305, relative au crédit d'impôt pour investissement en Corse, pour laquelle le champ des travaux éligibles a été précisé et harmonisé ;
- article 71 :
 - (i) la dépense fiscale n° 320147, relative à la créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels qui détiennent des logements locatifs intermédiaires, en supprimant la condition de détention du capital exclusivement par des personnes passibles de l'impôt sur les sociétés, étendant le bénéfice de la créance à toutes les résidences de service, quel que soit leur régime de TVA et intégrant la taxe spéciale d'équipement instituée au profit de l'établissement public local Société Grand Projet du Sud-Ouest dans le calcul de la créance ;
 - (ii) la dépense fiscale n° 110236, relative au crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes, rationalisée pour tenir compte du déploiement de Ma Prime Adapt' ;

- (iii) la dépense fiscale n° 210313, relative aux crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+", objet de divers ajustements ;
- (iv) la dépense fiscale n° 210321, relative au crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro", objet de divers ajustements ;
- article 72 : la dépense fiscale n° 110265, relative à la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif Denormandie), corrigée et prorogée au 31 décembre 2026.

**Tableau n° 26 : les 10 dépenses fiscales les plus couteuses da la mission
(en M€)**

Numéro	Programme	Catégorie	Libellé législatif	Réalisation 2018	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Réalisation 2021	Réalisation 2022	Réalisation 2023	Prévision 2024	Prévision 2025
730213	135	Taxe sur la valeur ajoutée	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien	3 300	3 390	3 330	3 990	2 240	4 530	4 550	4 650
730223	135		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	1 150	1 235	1 310	1 760	1 010	2 040	2 050	2 095
130201	135	Impôt sur le revenu	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 840	1 650	1 700	1 700	1 650	1 836	1 836	1 836
110261	135		Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	555	745	966	1 117	1 375	1 396	1 529	1 498
730216	135	Taxe sur la valeur ajoutée	Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un PLAI et PLUS ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	1 460	1 160	1 035	1 135	595	1 035	1 040	1 060
730210	135		Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	950	1 190	885	990	520	970	970	990
210313	135	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	899	1 062	1 135	1 107	877	703	593	600
730306	112	Taxe sur la valeur ajoutée	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	200	220	185	228	139	414	416	425
300102	135	Impôt sur les sociétés	Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	1 250	1 145	960	1 075	950	750	400	400
220104	112	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les ZRR	144	178	223	236	326	350	354	345
TOTAL				11 748	11 975	11 729	13 338	9 682	14 024	13 738	13 899

Source : Cour des comptes d'après les données Tome II Voies et Moyens PLF 2020 à 2025 (montants « toutes APU »)

Tableau n° 27 : dépenses fiscales avec l'indice de fiabilité « Ordre de grandeur » (En M€)

Numéro	Programme	Catégorie	2023	2024	2025	Création	Dernière modification	Méthode de chiffrage
120201	109	Impôt sur le revenu	63	64	64	1971	2023	Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales
120203	177		144	144	144	1939	2016	
130201	135		1836	1836	1836	1989	2008	
130203	135		16	-	-	1998	2023	Simulation
130204	135		24	20	16	1996	2023	
130208	135		18	18	18	2003	2023	
130209	135		1	1	1	1998	2023	
130211	135		6	6	6	2005	2023	
130214	135		24	20	20	2006	2023	
130215	135		45	42	39	2006	2023	
130217	135		2	2	2	2008	2008	
150114	135		20	15	15	2003	2014	
150118	135		15	15	15	2003	2024	
150119	135		ε	ε	ε	2006	2024	
150120	135		50	40	45	2011	2011	
180309	135		4	4	4	1981	2019	
530207	135	Droits d'enregistrement et de timbre	48	6	6	1948	2021	
550102	135		ε	ε	ε	1996	2011	
520112	112	Taxe sur la valeur ajoutée	20	20	20	2002	2017	
730210	135		970	970	990	1998	2020	
730216	135		1035	1040	1060	2006	2024	
720201	112		7	7	7	1978	1995	
730306	112		414	416	425	1967	2011	
		TOTAL	4 762	4 686	4 733			

Source : Cour des comptes d'après Tome II Voies et Moyens PLF 2025 (montants « toutes APU »)

Légende : "-" (tiret) aucun effet budgétaire, « ε » montant inférieur à 0,5 M€

Tableau n° 28 : dépenses fiscales « non bornées » dans le temps

Numéro	Programme	Catégorie	2023	2024	2025	Création	Dernière modification	Fin du fait générateur	Fin d'incidence budgétaire
090104	112	Impôts locaux	7	8	8	2009	2009	Non borné	Non borné
050102	135		45	53	53	1936	2023	Non borné	Non borné
070201	135		93	33	33	1998	2020	Non borné	Non borné
520123	112	Droits d'enregistrement et de timbre	nc	nc	nc	2013	2013	Non borné	Non borné
520402	112		nc	nc	nc	2013	2013	Non borné	Non borné
520403	112		nc	nc	nc	2014	2014	Non borné	Non borné
530206	112		nc	nc	nc	1995	2008	Non borné	Non borné
520107	135		nc	nc	nc	1993	2000	1996	Non borné
530101	135		nc	nc	nc	1963	2014	Non borné	Non borné
530202	135		nc	nc	nc	1982	2023	Non borné	Non borné
530207	135		48	6	6	1948	2021	Non borné	Non borné
550102	135		ε	ε	ε	1996	2011	Non borné	Non borné
570202	135		nc	nc	nc	1963	2019	Non borné	Non borné
110266	147	Impôt sur le revenu	9	13	13	2019	2024	Non borné	Non borné
120203	177		144	144	144	1939	2016	Non borné	Non borné
120201	109		63	64	64	1971	2023	Non borné	Non borné
110269	135		2	5	5	2021		2024	Non borné
130101	135		nc	nc	nc	2016	2016	Non borné	Non borné
130201	135		1836	1836	1836	1989	2008	Non borné	Non borné
130217	135		2	2	2	2008	2008	Non borné	Non borné
130304	135		-	nc	nc	2023		Non borné	Non borné
150114	135		20	15	15	2003	2014	Non borné	Non borné
150120	135		50	40	45	2011	2011	Non borné	Non borné
180309	135		4	4	4	1981	2019	Non borné	Non borné
180310	135		-	nc	nc	2024		Non borné	Non borné
230101	135	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	nc	nc	nc	1953	1959	Non borné	Non borné
300102	135	Impôt sur les sociétés	750	400	400	2003	2016	Non borné	Non borné
300110	135		11	11	11	2005	2005	Non borné	Non borné
320147	135		-	-	4	2021	2024	Non borné	Non borné
730210	135	Taxe sur la valeur ajoutée	970	970	990	1998	2020	Non borné	Non borné
730213	135		4530	4550	4650	1999	2023	Non borné	Non borné
730216	135		1035	1040	1060	2006	2024	Non borné	Non borné
730222	135		265	335	415	2013	2024	Non borné	Non borné
730223	135		2040	2050	2095	2013	2023	Non borné	Non borné
720201	112		7	7	7	1978	1995	Non borné	Non borné
730306	112		414	416	425	1967	2011	Non borné	Non borné
		TOTAL	12 345	12 002	12 285				

Source : Cour des comptes d'après Tome II Voies et Moyens PLF 2025 (montants « toutes APU »)

Légende : " - " (tiret) aucun effet budgétaire, " ε " montant inférieur à 0,5 M€, " nc " montant non calculé

Tableau n° 29 : dépenses fiscales « non chiffrables »

Numéro	Programme	Catégorie	2023	2024	2025	Création	Dernière modification	Fin du fait générateur	Fin d'incidence budgétaire
570202	135	Droits d'enregistrement et de timbre	nc	nc	nc	1963	2019	Non borné	Non borné
520107	135		nc	nc	nc	1993	2000	1996	Non borné
530101	135		nc	nc	nc	1963	2014	Non borné	Non borné
530202	135		nc	nc	nc	1982	2023	Non borné	Non borné
520123	112		nc	nc	nc	2013	2013	Non borné	Non borné
520126	112		nc	nc	nc	2014	2017	2027	2028
520402	112		nc	nc	nc	2013	2013	Non borné	Non borné
520403	112		nc	nc	nc	2014	2014	Non borné	Non borné
530206	112		nc	nc	nc	1995	2008	Non borné	Non borné
550104	112		nc	nc	nc	2017	2017	2027	2028
130101	135	Impôt sur le revenu	nc	nc	nc	2016	2016	Non borné	Non borné
130201	135		1836	nc	nc	1989	2008	Non borné	Non borné
150209	135		nc	-	-	2017	2017	2022	2023
150210	135		nc	nc	nc	2020	2024	2027	2028
150406	135		nc	nc	nc	2011	2023	2024	2025
180102	135		nc	nc	nc	1952	2024	2026	2027
230101	135	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	nc	nc	nc	1953	1959	Non borné	Non borné

Source : Cour des comptes d'après Tome II Voies et Moyens PLF 2025 (montants « toutes APU »)

Tableau n° 30 : liste des dépenses fiscales devant faire l'objet d'une évaluation

N° de la dépense fiscale	Libellé	Nature du dispositif	Incidence sur la dépense fiscale / sur la mesure dérogatoire	État du rapport	Référence légale	Impôt	Base légale	Mission
110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pnel)	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 01/09/2019, remis en novembre 2019	V de l'article 68 (L.R pour 2018)	IR	Article 199 novovicies du CGI	Cohésion des territoires
210313	Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 01/09/2019, remis en octobre 2019	IV de l'article 83 (L.R pour 2018)	IRIS	Articles 244 quater J, 199 ter L, 220 K, 223 O (1 - A), 244 quater V, 199 ter T, 220 Z, 1er et 223 O (1 - z bis) du CGI	Cohésion des territoires
210321	Crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro" [Expérimentation en Île-de-France et dans les Hauts-de-France de l'éligibilité des sociétés de tiers financement]	Expérimentation	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2021, publié en avril 2024 Lien : https://www.acologie.gouv.fr/actualites/eco-pmt-taux-zero-rapport-deviation-societes-tiers-financement	V de l'article 140 (L.R pour 2020)	IRIS	Articles 244 quater L, 199 ter S, 220 Z et 223 O (1 - y) du CGI	Cohésion des territoires
110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pnel) [Expérimentation en Bretagne de l'application du dispositif Pnel à des communes ou parties de communes qui se caractérisent par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants]	Expérimentation	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2024, publié en septembre 2024 Lien : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/taux-fiscale-investissement-locatif-pnel	IV de l'article 164 (L.R pour 2020)	IR	Article 164 de la loi n° 2019-1479	Cohésion des territoires
730222	Taux de 10 % de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement. Ils qu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers cibles de la politique de la ville ou à leur proximité	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2025, non remis à ce jour	IV de l'article 32 (L.R pour 2022)	TVA	Articles 278 ter et 279-0 bis A du CGI	Cohésion des territoires
110269	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH (réduction d'impôt Wagon)	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2024, non remis à ce jour	IV de l'article 67 (L.R pour 2022)	IR	Article 199 tricies du CGI	Cohésion des territoires
110290	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2022, publié en juin 2022	II de l'article 74 (L.R pour 2022)	IR	Article 199 services du CGI	Cohésion des territoires
110265	Réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif Denormandie)	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2022, non remis à ce jour Décalée au 30/09/23 (art. 19 L.R 2023)	II de l'article 75 (L.R pour 2022)	IR	Article 199 novovicies du CGI (5° du B du I)	Cohésion des territoires
320147	Créance d'IS d'un montant égal à celui de la TFPB mise en recouvrement au titre des logements locatifs intermédiaires détenus par des investisseurs institutionnels	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2022, non remis à ce jour	II de l'article 81 (L.R pour 2022)	IS	Article 220 Z septies du CGI	Cohésion des territoires
150118	Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit d'organismes en charge du logement social ou, sous conditions, à tout cessionnaire prenant l'engagement de construire des logements sociaux, réalisées du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2022	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2023, non remis à ce jour	II de l'article 7 (L.R 2023)	IR	150 U-47° du CGI	Cohésion des territoires
150119	Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales ou de certains établissements publics et sociétés en vue de leur cession par celui-ci à des organismes en charge du logement social, réalisées du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2022	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2023, non remis à ce jour	II de l'article 7 (L.R 2023)	IR	150 U-48° du CGI	Cohésion des territoires
150406	Exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation réalisées par les particuliers en vue de la réalisation par le cessionnaire de locaux destinés à l'habitation	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2023, non remis à ce jour	II de l'article 7 (L.R 2023)	IR	150 U1 9° du CGI	Cohésion des territoires
150210	Abattement exceptionnel de 70% ou de 82% applicable, sous conditions, aux plus-values de cessions d'immeubles bâtis destinés à la démolition, en vue de la construction de logements, situés dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou d'une grande opération d'urbanisme (GOU), réalisées du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2025	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2023, non remis à ce jour	II de l'article 7 (L.R 2023)	IR	Article 150 VE du CGI	Cohésion des territoires
210305	Crédit d'impôt pour investissement en Corse	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 01/07/2023, non remis à ce jour	Article 43 (L.R 2023)	IRIS	Article 244 quater E du CGI	Cohésion des territoires
110266	Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital d'une société foncière solidaire	Dépense fiscale	Rapport d'évaluation prévu	Date limite au 30/09/2023, non remis à ce jour	Article 17 (L.R 2023)	IR	199 terdecies 0 AB	Cohésion des territoires

Source : DLF

Annexe n° 3 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre
1	<i>Appliquer le taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence et de logement adapté (recommandation renouvelée) (DB).</i>	<p>DB : Les dépenses du programme 177 sont considérées comme des dépenses discrétionnaires et non comme des dépenses « de guichet » car les gestionnaires disposent des leviers suivants : dimensionnement et composition du parc d'hébergement d'urgence, priorisation ou recentrage des interventions, mobilisation de ressources existantes en dehors du budget de l'Etat, amélioration de la productivité des structures financées par l'Etat. Contrairement aux dépenses dites « de guichet », l'accès à l'hébergement d'urgence est soumis à des événements imprévisibles comme des crises migratoires et des chocs sanitaires, rendant indispensable de conserver des marges de précaution en gestion.</p> <p>Dihal : « Cette recommandation à laquelle la Dihal souscrit est discutée avec la DB depuis deux ans. Elle n'a pas souhaité y répondre de manière favorable lors de la gestion 2024. »</p>	<p>Les dépenses du programme 177 sont contraintes compte-tenu à la fois du caractère inconditionnel de l'hébergement d'urgence tel que défini dans le code de l'action sociale et des familles (article L.345-2-2) et compte tenu des besoins croissants liés à de pressions exogènes qui s'exercent sur le recours à l'hébergement d'urgence. La Cour recommande à nouveau que le taux de mise en réserve sur l'ensemble des crédits de l'action 12 soit identique à celui appliqué aux programmes portant essentiellement des prestations sociales (0,5 %), et ce d'autant plus que le pilotage du programme est désormais normalisé. Une mise en réserve réduite permettrait de gagner des marges de discussion avec les opérateurs et d'alléger les charges de gestion pesant sur les services de l'Etat.</p>	Non mise en œuvre
2	<i>Intégrer à l'analyse des dépenses du « budget vert » la totalité des dépenses du programme 112 et celles financées par les fonds de concours (recommandation renouvelée) (DB, DGCL et DHUP).</i>	<p>DB : À compter de la LFI 2024, 15 % des dépenses du FNADT ont vocation à cibler des projets « verts ». Un bilan sera réalisé au moment de la rédaction du rapport annuel de performances de l'exercice 2024 par la direction générale des collectivités locales.</p>	<p>La totalité des dépenses du programme 112 n'est toujours pas intégrée au budget vert (notamment pas celles ayant trait aux CPER), et même s'il est prévu que le FNADT finance 15 % de projets verts, cette action ne fait toujours pas l'objet d'une cotation dans le budget vert annexé au PLF 2024,</p>	Non mise en œuvre

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre
		<p>DGCL : En dehors des dépenses de l'action 11 relative aux dépenses du FNADT pour lesquelles un objectif a été fixé à 15%, il est impossible de qualifier les dépenses car l'impact environnemental n'est pas un critère de sélection des projets financés ou bien les crédits financent du T2.</p>	<p>ni dans celui annexé au PLF 2025</p>	
3	<p><i>Dans le budget « vert », mieux justifier et affiner la cotation des dépenses des programmes 135 et 147 ayant un impact sur l'environnement (recommandation renouvelée) (DB, DGCL et DHUP).</i></p>	<p>DB : S'agissant du programme 147 « politique de la ville », la seule dépense ayant un impact sur l'environnement (...) concerne la dotation du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Les autres dépenses de la politique de la ville, étant donnée leur nature, sont cotées de manière neutre et n'ont pas d'impact sur l'environnement.</p> <p>DHUP : Un travail a été réalisé sur la cotation verte de la dotation budgétaire accordée à l'Anah sur le programme 135. Une cotation à 59 % favorable a été retenue. Sur la cotation favorable des dépenses d'aménagement des EPA et des EPF, il est précisé que, pour les EPA, le financement concerne quasi exclusivement des opérations de transformation urbaine avec des travaux de dépollution dans le cadre de changement d'usage. Seuls quelques EPA pilotent des opérations d'extension urbaine dans le cadre de projets d'envergure nationale ou européenne. Les EPA participent au développement des démarches EcoQuartier (pour 32 opérations) et 6 projets portés par des EPA ont été retenus dans le cadre de l'AMI « démonstrateurs</p>	<p>Il n'y a pas eu d'évolution dans la cotation du programme 147 dans le budget vert.</p> <p>Pour le programme 135, les réponses apportées par l'administration permettent de mieux apprécier la cotation favorable de l'action des EPA et des EPF mais sans justification complémentaire par rapport à l'an passé.</p>	<p>Mise en œuvre</p>

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre
		<p>de ville durable ». Pour les EPF, 4 % du montant des acquisitions sont consacrés à de l'extension urbaine, la majorité étant consacrée à des opérations de recyclage foncier.</p> <p>DGCL : Dans le programme 147, seules les dépenses de l'ANRU sont qualifiables, le reste des dépenses étant relatives à de l'ingénierie.</p>		
4	<p><i>Procéder à une refonte du FNADT, pour en préciser la vocation, la doctrine d'emploi et les ambitions environnementales (recommandation reformulée) (DGCL, DB).</i></p>	<p>DB : La direction du Budget partage cette recommandation et souhaite réaliser un bilan sur ce sujet en lien avec la DGCL à l'occasion du rapport annuel de performance de l'exercice 2024. La DB souhaite poursuivre l'effort de verdissement du FNADT afin de réorienter les projets de ce dispositif sur des projets « vert » en lien avec l'aménagement du territoire. »</p> <p>DGCL : L'instruction annuelle du programme 112 reprecise les actions éligibles (appui en ingénierie, en faveur de l'emploi ; de l'attractivité des territoires ; ou présentant un caractère innovant ou expérimental mais reproductible dans le domaine de l'aménagement, du développement durable et de la cohésion des territoires. L'instruction a précisé que le FNADT devra être employé au profit de projets favorables à la transition écologique à hauteur de 15% des crédits au minimum. Une nouvelle instruction sera faite pour 2025.</p>	<p>Il ne s'agit pas d'une refonte du FNADT mais de l'actualisation annuelle des projets éligibles au financement de ce fonds. L'ambition environnementale reste inchangée.</p>	Non mise en œuvre.
5	<p><i>Maintenir le document de politique transversale « aménagement du territoire », et l'adapter afin de</i></p>	<p>DB : La direction du Budget partage cette recommandation : le DPT Aménagement du territoire recense les programmes soutenus par l'ANCT, sans</p>	<p>Le DPT aménagement du territoire a bien été maintenu mais ne rend compte que de manière partielle des moyens consacrés aux</p>	Mise en œuvre partielle

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre
	<i>rendre compte des moyens consacrés à chacun des programmes nationaux animés par l'ANCT (recommandation nouvelle) (DGCL, DB).</i>	<p>en faire la synthèse financière. Il gagnerait donc à être enrichi pour disposer d'un suivi national et transversal.</p> <p>DGCL : Le DPT « aménagement du territoire » a été conservé et publié en tant qu'annexe au PLF 2025.</p>	programmes nationaux animés par l'ANCT.	
6	<i>Rebudgétiser le financement des aides à la pierre (recommandation nouvelle) (DHUP, DB).</i>	<p>DB : Rebudgétiser le Fnap poserait d'une part des problèmes de prise en compte des restes à payer du fonds, et d'autre part ne correspondrait pas à la vocation d'un financement par ressources extra-budgétaires du Fnap. (...). De l'avis de la direction du Budget, la nécessité d'autonomiser le financement du secteur est toujours aussi prégnante, et le Fnap est justement l'instrument qui doit permettre d'éviter de retourner à un financement des aides à la pierre porté par crédits budgétaires. La logique de financer les aides à la pierre pour les bailleurs par ces derniers, en cohérence avec les objectifs de politique publique de l'État et afin de permettre une meilleure allocation de la ressource entre bailleurs et sur le territoire ne nous semble pas devoir être remise en question. Pour ces raisons, au lieu de rebudgétiser le Fnap, les services de l'État ont fait le choix de modifier de nouveau la règle de gestion du Fnap en 2024, pour mieux prendre en compte les crédits déjà versés par le Fnap et non encore consommés par l'État.</p>	<p>Certes, la modification, de nouveau, de la règle de gestion du Fnap, en 2024, permet de consommer davantage de reports accumulés sur le P135. Cependant, si la trésorerie du Fnap et les reports de crédits accumulés ont permis sans difficulté de couvrir les besoins pour 2024 et permettront d'assurer le financement des actions pour l'année 2025, cela ne devrait plus être le cas après 2025. La question des ressources du Fnap se pose à compter de 2026. La partie la plus importante de ses financements (contribution d'Action Logement) cessant à compter de 2025 et faute de nouvelles recettes clairement identifiées (nature, origine, montant) en dehors du rehaussement de la cotisation des bailleurs sociaux au Fnap à son niveau de droit commun, la Cour reformule sa recommandation dans le sens de la révision du modèle de financement du Fnap à compter de 2026.</p>	Non mise en œuvre

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre
7	<i>Achever l'apurement des restes à payer relatifs au PEI Corse (recommandation reformulée) (Dmates).</i>	DB : La direction du Budget partage cette recommandation. Le RPROG indique un effort en gestion 2024 sur l'apurement des restes à payer du plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour ces opérations engagées jusqu'en 2022, conformément à la demande de la Cour des comptes. Cette démarche a permis de réduire le montant des restes à payer de 200 M€ fin 2022 à 130 M€.		Mise en œuvre partielle
8	<i>Comptabiliser de nouveau, dans les documents annexés au projet de loi de finances, l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la TVA, y compris pour les parts attribuées à d'autres administrations que l'État. (Recommandation nouvelle) (DLF, DB)</i>	La direction de la législation fiscale et la direction du Budget tiennent à rappeler que le tome 2 de l'annexe des Voies et Moyens présente les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État, en précisant leur coût. Cependant, un tableur est annexé au Voies et Moyens présentant les diminutions de recettes de TVA "Toutes administrations publiques", c'est-à-dire avant prise en compte des transferts aux collectivités territoriales et à la Sécurité sociale.	Les éléments présents dans les documents annexés au PLF 2025 comportent un tableau chiffrant les dépenses fiscales avant prise en compte des transferts de TVA aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale. Ce tableau est sur la période 2023 à 2025. Les dépenses fiscales de la mission pour l'année 2022 ont été transmises durant l'instruction.	Totalement mise en œuvre
9	<i>Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ou non démontrées (recommandation renouvelée) (DHUP, DLF, DGFIP, DB).</i>	Avec le concours de la direction de la législation fiscale et de la direction du Budget, que ce soit lors des conférences fiscales ou lors du projet de loi de finances, la DHUP participe à l'évaluation des dépenses fiscales des programmes dont elle a la charge et s'attache à porter des propositions d'évolution des dépenses fiscales en cohérence avec les objectifs de la politique du logement. La DHUP participe également à l'évaluation des principales dépenses fiscales, notamment en apportant son concours aux	Au regard de l'analyse des éléments transmis, des évaluations existent mais le nombre et le coût des dépenses fiscales dont l'efficacité et l'efficience sont insuffisants ou non démontrés restent encore trop élevés.	Mise en œuvre partielle

N°	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Observation de la Cour	Appréciation du degré de mise en œuvre
		missions de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) mandatées sur le sujet, puis s'appuie sur leurs recommandations pour faire évoluer les dispositifs afin de les rendre plus efficaces.		