



N° 3112

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE  
**loi de finances pour 2016** (n° 3096)

TOME XI

## ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

### LOGEMENT

PAR M. DANIEL GOLDBERG

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA REPRISE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SE CONFIRME MAIS ELLE N'EST PAS ASSEZ DIVERSIFIÉE</b> .....	7
1. L'investissement locatif repart au prix d'un coût croissant pour les finances publiques .....	7
2. Le marché de la primo-accession reste atone .....	7
3. Pour construire tous types de logements, le foncier doit être mobilisé .....	9
<b>II. LES MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL) NE SONT PAS SUFFISAMMENT PRÉCISES</b> .....	11
1. La dépense APL continue d'être dynamique tout en ne parvenant pas à ralentir la hausse des taux d'effort des allocataires .....	11
2. Les mesures d'équité relatives au patrimoine et à l'âge des allocataires doivent être précisées .....	12
3. Une dégressivité des aides au-delà de nouveaux plafonds de loyer pourrait être dangereuse.....	14
<b>III. LE LOGEMENT SOCIAL A BESOIN D'UN MODÈLE PÉRENNE DE FINANCEMENT DANS LEQUEL L'ÉTAT CONSERVE UN RÔLE</b> .....	17
1. Les aides à la pierre de l'État sont devenues marginales.....	17
2. La création du fonds national des aides à la pierre est positive mais elle ne doit pas s'accompagner d'un désengagement de l'État.....	18
3. La baisse du taux de commissionnement des banques apporte des ressources complémentaires importantes qui doivent être utilisées à bon escient et rester dans le champ du logement social.....	22
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	29



## INTRODUCTION

Pour la première fois depuis 2011, le secteur de l'immobilier et de la construction affiche des signes encourageants de reprise. Les ventes ont progressé de 21,8 % en un an et les autorisations de construire repartent à la hausse (+ 1,2 % sur un an au deuxième trimestre 2015). Les mises en chantier continuent toutefois de baisser (- 5,2 % sur un an), mais la baisse du stock de logements en vente, de même que la reprise des autorisations de construire, devraient se traduire à terme par une hausse des mises en chantier.

Ces résultats traduisent un retour des investisseurs privés dû notamment à l'assouplissement des durées du dispositif d'investissement locatif, et à l'abaissement du taux de TVA dans et autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville, modifications annoncées par le Gouvernement à l'été 2014 et votées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015. Des propos répétés et inutilement alarmistes tenus par certains acteurs du logement au moment des débats parlementaires sur la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ont, par ailleurs, eu un effet psychologique de glaciation du marché en 2014 dont les premières victimes ont été ces mêmes acteurs, mais également l'ensemble des citoyens en difficulté pour se loger correctement.

D'ailleurs, on constate que le marché demeure en partie fermé aux primo-accédants en raison d'un écart entre leurs capacités financières et les prix des logements, qui est d'autant plus marqué en zone tendue. Des réponses sont particulièrement attendues en ce domaine, en vue de maîtriser les prix et d'améliorer les capacités d'emprunt des accédants potentiels.

De plus, notre pays souffre d'une réticence auto-entretenu au besoin de construire massivement les logements nécessaires au plus grand nombre, donc accessibles socialement et équitablement répartis sur les territoires. Comme votre rapporteur l'a déjà souligné à l'occasion des précédents PLF, ce déficit de construction, associé à la rareté et la cherté du logement, pose un triple problème à notre pays : social pour les habitants pas ou mal logés, économique pour la filière du bâtiment en difficulté, mais également de compétitivité globale de notre pays dans la mesure où il freine la mobilité des salariés et réduit le pouvoir d'achat des ménages.

L'enjeu est donc bien de produire une offre de logements diversifiée : ni une France du « tous propriétaires », ni une France du « tous locataires », mais un objectif résolu d'une France de « bien logés ».

Le présent projet de loi de finances pour 2016 privilégie la stabilité des dispositifs fiscaux mis en place l'année dernière en faveur de l'accession, de l'investissement et de la rénovation énergétique. L'aide aux maires bâtisseurs, créée l'année dernière, monte également en puissance.

Toutefois, pour la première fois depuis 2012, le budget du logement participe à l'effort de réduction de la dépense publique.

La mission « Égalité des territoires et Logement », qui regroupe quatre programmes (177, 109, 135 et 337), voit, en effet, ses crédits légèrement baisser, à maquette constante, de 196 M€ d'euros en 2016, pour atteindre 17,7 milliards d'euros (hors contribution directe de l'État au CAS Pensions). Elle fait partie des 20 missions de l'État en baisse, contre 10 missions stables ou en hausse.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 177, 109, 135 ET 337

(en millions euros)

	LFI 2015 au format 2016	PLF 2016
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	1 365	1 440
109 – Aide à l'accès au logement	15 670	15 402
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	280	287
337 – Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires	777	765
<b>Total pour la mission</b>	<b>18 092</b>	<b>17 894</b>

Source : PAP 2016 Égalité des territoires et Logement.

Les efforts de baisse de la dépense publique sont concentrés sur deux programmes : le programme 109, qui porte le financement des aides personnelles au logement (APL), et le programme 337 qui concerne le fonctionnement du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. À maquette constante, les crédits budgétaires consacrés aux APL baissent ainsi de 1,7 % alors qu'ils avaient augmenté de 1,7 % entre 2014 et 2015.

Aux crédits budgétaires portés par les programmes 109 et 135, s'ajoutent, en outre, de nombreuses mesures de dépenses fiscales représentant un montant total de 13,5 milliards d'euros en 2016 dont 5,9 milliards pour la rénovation énergétique, 2,8 milliards pour le logement social, plus de 2 milliards pour les dispositifs d'investissement locatif et 1,3 milliard pour le soutien à l'accession. Le montant total de ces aides fiscales est stable par rapport à l'année 2015.

## **I. LA REPRISE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SE CONFIRME MAIS ELLE N'EST PAS ASSEZ DIVERSIFIÉE**

### **1. L'investissement locatif repart au prix d'un coût croissant pour les finances publiques**

La reprise du marché des logements neufs a principalement été portée depuis le début de l'année 2015 par les investissements locatifs bénéficiant du dispositif de réduction d'impôt dit « Pinel ». Ces derniers sont, en effet, en hausse de 60 % par rapport à l'année dernière. L'objectif de 50 000 investissements neufs en logements intermédiaires, fixé lors de la dernière loi de finances, (contre 34 000 en 2014 pour le « Duflot ») devrait être atteint, voire dépassé.

Votre rapporteur se réjouit que certains aménagements sur les durées d'engagement effectués lors de la loi de finances initiale pour 2015 portent leur fruit. La reprise du marché de l'investissement locatif est positive pour la filière du bâtiment et pour la construction de logements neufs dans les zones tendues. Votre rapporteur rappelle toutefois que cette reprise se fait au prix de dépenses fiscales croissantes pour l'État. Le coût du dispositif « Duflot/Pinel » est estimé à 240 M € en 2016, en hausse de 180 % par rapport à cette année. Enfin, votre rapporteur maintient ses réticences à une ouverture de ce dispositif aux descendants sans restriction.

En outre, l'État continue de supporter le coût des précédents dispositifs de soutien à l'investissement locatif pour un total de 2 milliards d'euros en 2016 dont 1,25 milliard pour le seul « Scellier ». Ce dispositif, qui s'est arrêté en 2013, continuera d'avoir une incidence budgétaire jusqu'en 2024. Son coût a augmenté de 200 M € en 2015 par rapport à 2013. Votre rapporteur tient, par ailleurs, à signaler que le coût du dispositif « Scellier » est régulièrement sous-évalué. Alors que le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait un coût de 760 M € pour cette année, ce chiffre a été actualisé à 810 M € dans le présent projet de loi de finances.

### **2. Le marché de la primo-accession reste atone**

Si le marché de l'investissement locatif connaît une reprise grâce aux dispositions fiscales votées l'année dernière, celui de la primo-accession est, en revanche, moins vigoureux. Les ventes en accession ont enregistré une progression limitée à 5 % sur un an malgré des taux d'intérêts et des conditions de financements exceptionnellement favorables. L'objectif, affiché l'année dernière, d'atteindre 80 000 prêts à taux zéro (PTZ) ne sera probablement pas atteint en 2015. Pire, dans certaines zones tendues, comme l'Île-de-France, les ventes en accession ont chuté de 15 % au premier semestre 2015 par rapport au premier semestre 2014<sup>(1)</sup>. Dans ces zones, les ventes aux investisseurs ont dépassé les ventes en accession.

---

(1) Source : Fédération des promoteurs immobiliers.

L'atonie du marché de l'accession s'explique à la fois par :

- des prix toujours trop élevés par rapport au pouvoir d'achat des ménages, malgré la baisse récente des prix des logements anciens ;
- des doutes des ménages sur la pérennité de leur situation personnelle dans un contexte économique encore incertain ;
- les réticences des banques à prêter.

Dans ce contexte, les mesures votées l'année dernière dans la loi de finances pour 2015 semblent insuffisantes. Les plafonds d'achats et de revenus du PTZ ont été rehaussés dans les zones les moins tendues, c'est-à-dire les zones B1, B2 et C. En revanche, la quotité, c'est-à-dire la part du coût total de l'opération que le PTZ peut couvrir, a été baissée de 33 % à 26 % à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2014 dans la zone A, zone la plus tendue.

Votre rapporteur considère que de nouveaux efforts doivent donc être réalisés afin d'encourager l'accession à la propriété des ménages aux revenus modestes et moyens dans les zones tendues. L'offre de logements doit y être diversifiée afin que les parcours résidentiels puissent s'accomplir dans les régions où se situe la majorité de l'activité économique.

À ce titre, votre rapporteur se félicite que l'article 55 du présent projet de loi de finances confirme l'abandon de la réforme des aides personnelles au logement (APL) en accession qui devait entrer en vigueur, sauf modification législative, le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les débats à l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLF 2015 au cours desquels votre rapporteur avait lui-même exprimé ses réticences, puis le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les APL, présidé par M. François Pupponi, ont montré que cette quasi-suppression des APL accession aurait eu un impact négatif majeur sur l'accession à la propriété des ménages les plus modestes tout en ne générant pas d'économies substantielles pour les finances publiques. Votre rapporteur se réjouit également des annonces du Président de la République du 29 octobre 2015 sur le prêt à taux zéro (PTZ). L'application du PTZ dans l'ancien, sous condition de travaux, à l'ensemble du territoire permettra d'augmenter sensiblement le nombre de ménages éligibles à ce dispositif dans les zones tendues. De la même manière, la hausse de la quotité, qui devrait être portée à 40 %, et l'allongement du différé de remboursement permettront à plus de ménages aux revenus modestes d'accéder à des crédits bancaires. Le PTZ est, en effet, considéré comme un apport par les banques. La hausse de sa part dans le coût total d'une opération donnera à des ménages sans apports, notamment les ménages jeunes, les moyens de réaliser leur projet d'accession. Il est néanmoins nécessaire d'éviter certains effets inflationnistes et de s'assurer que les moyens publics supplémentaires dégagés profitent entièrement aux acquéreurs. Une charte nationale d'engagement pour des prix maîtrisés serait un moyen pour les professionnels de s'engager sur ce point. En outre, les publics visés étant de fait à la limite de leurs possibilités financières, la



sécurisation de leur parcours d'accès, notamment en cas de chômage ou de séparation, est particulièrement nécessaire.

Parallèlement, votre rapporteur souhaite que l'efficacité de certaines mesures fiscales comme la TVA à 5,5 % pour l'accès sociale à la propriété dans et autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) soit évaluée. S'il semble évident que ce type de dispositif permet d'attirer les promoteurs vers des quartiers où l'offre de logements doit être diversifiée, il n'est pour le moins pas avéré que cette baisse de 14,5 points par rapport au taux normal de TVA se retrouve pleinement dans le prix de vente proposé aux acquéreurs.

### **3. Pour construire tous types de logements, le foncier doit être mobilisé**

Un des piliers du plan de relance de la construction de logements mis en œuvre en 2015 était la libération du foncier. Des mesures fiscales temporaires étaient destinées à créer un « choc » d'offre de terrains constructibles. S'il est encore trop tôt pour réaliser un bilan complet de ces dispositifs, les premiers retours d'expérience font apparaître qu'ils n'ont eu qu'un effet limité sur la relance de la construction de logements.

L'abattement exceptionnel de 30 % sur l'imposition des plus-values immobilières de terrains à bâtir, valable un an, dont le coût est estimé à 50 M € pour 2016, semble, en particulier, n'avoir eu qu'un effet d'accélération, voire d'aubaine, sur des projets de cession déjà envisagés, et non un effet déclencheur pour de nouveaux projets.

Plus que des « chocs » sur une année, votre rapporteur considère que seules des mesures fiscales pérennes liées à des documents de planification d'urbanisme plus opérationnels permettront de libérer davantage de foncier constructible là où sont les besoins. À terme, le système fiscal français pourrait, par ailleurs, être inversé afin que la détention de foncier constructible soit plus taxée que sa vente.



## II. LES MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL) NE SONT PAS SUFFISAMMENT PRÉCISES

### 1. La dépense APL continue d'être dynamique tout en ne parvenant pas à ralentir la hausse des taux d'effort des allocataires

Les aides personnelles au logement (APL) constituent la première dépense de l'État dans le secteur du logement. Depuis 2012, cette dépense est en constante hausse. Le présent projet de loi de finances prévoit **18,2 milliards d'euros** de dépenses d'aides personnelles au logement en 2016 dont 15,4 milliards seront directement pris en charge par le budget de l'État via le programme 109. Les autres sources de financement pour 2016 sont : les cotisations des employeurs, un versement d'Action Logement et le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières.

#### SOURCES DE FINANCEMENT DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT EN 2016

(en millions d'euros)

État	Cotisations employeurs	Action Logement	Surtaxe sur les PVI
15 386	2 657	100	45

Cette dépense augmente en moyenne de 2 % par an (en euros constants, hors inflation) depuis 2008 et a augmenté en volume de 30 % en dix ans.

Malgré cette hausse de la dépense publique, les taux d'effort net des ménages continuent d'augmenter, en particulier pour ceux qui sont logés dans le parc locatif libre. D'après le projet annuel de performance annexé au PLF, le taux d'effort net des allocataires du parc libre devrait ainsi augmenter de 2,3 % en 2016 pour atteindre 26,4 % contre 24,6 % en 2013. Cette hausse n'épargne pas le parc locatif social dans la mesure où le taux d'effort net a augmenté de 0,4 point entre 2013 et 2015 et devrait atteindre 11,6 % en 2016.

Votre rapporteur tient à rappeler que la hausse tendancielle des APL, tout comme celle des taux d'effort est avant tout due à la hausse du nombre de bénéficiaires et à la paupérisation des classes modestes. Il partage entièrement l'avis du Gouvernement donné dans le projet annuel de performance selon lequel *« seule une reprise économique durable se traduisant par un retour à l'emploi des allocataires touchés par le chômage ou les contrats précaires est à même de limiter la hausse de la dépense budgétaire et des taux d'efforts »*.

## **2. Les mesures d'équité relatives au patrimoine et à l'âge des allocataires doivent être précisées**

Le Gouvernement prévoit, par l'intermédiaire de l'article 55 du PLF, de réaliser des économies sur la dépense d'APL grâce à quatre mesures :

- la prise en compte du patrimoine dans les ressources des allocataires ;
- la suppression de l'exonération de l'évaluation forfaitaire pour les moins de 25 ans ;
- une dégressivité de l'aide pour les niveaux de loyer excessifs ;
- une troncature à l'euro inférieur des prestations.

L'ensemble de ces mesures devrait générer une économie de 385 M € en année pleine.

Votre rapporteur se félicite que, conformément aux recommandations du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les APL, aucune mesure de rabet général de grande ampleur n'ait été décidée. Celle-ci aurait en effet affecté les ménages les plus modestes de notre pays dans la mesure où 77 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC.

La mesure consistant à prendre en compte le patrimoine d'un ménage pour calculer son droit aux APL est directement issue des recommandations du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les APL. Votre rapporteur considère qu'elle répond à un principe de justice et d'équité entre tous les allocataires si elle cible principalement les ménages qui disposent d'un patrimoine immobilier important, notamment ceux qui ont acquis des résidences secondaires, alors qu'ils touchent par ailleurs une APL pour leur résidence principale. L'aide publique, dans un contexte budgétaire difficile, doit en effet être ciblée vers les ménages qui en ont le plus besoin. Elle ne doit pas permettre à un ménage de se constituer un patrimoine.

Votre rapporteur est donc favorable à cette mesure. Toutefois, il déplore que son paramétrage soit renvoyé à un texte réglementaire sans indication précise dans l'étude d'impact jointe au projet de loi. La seule indication est que cette mesure concernerait « *principalement les 10 % d'allocataires qui ont un patrimoine supérieur à 30 000 €, dont 4 % qui ont un patrimoine supérieur à 75 000 € et 2 % qui ont un patrimoine supérieur à 150 000 €* ». L'objectif affiché est également d'appliquer le système déjà en vigueur pour le revenu de solidarité active (RSA).

Or si le code de l'action sociale et des familles prévoit bien le principe selon lequel le patrimoine est pris en compte dans les ressources d'un bénéficiaire d'une aide sociale, cette prise en compte ne semble pas systématique dans les faits. Pour le RSA, il semblerait que cette prise en compte se fasse au cas par cas, sur décision du conseil départemental, dans le cas où un écart manifeste est

constaté entre le train de vie d'un demandeur de RSA et les ressources d'activité qu'il déclare.

Votre rapporteur souhaite donc que des précisions soient apportées par le Gouvernement sur le paramétrage de cette mesure (champ des capitaux retenus, méthode de valorisation) afin que la représentation nationale puisse se prononcer en toute connaissance de cause. À ce stade, et en l'absence d'informations, votre rapporteur a déposé un amendement visant à ce que la prise en compte du patrimoine n'intervienne qu'au-delà d'un seuil fixé à 75 000 € de patrimoine. En dessous de ce seuil, des ménages aux petits patrimoines composés de livrets d'épargne ou de parts dans un bien en indivision dont ils auraient, par exemple, hérité pourraient être impactés, sans que cela ne se justifie.

De la même manière, votre rapporteur s'interroge sur la deuxième mesure d'économie proposée par le Gouvernement : la suppression de l'exonération de l'évaluation forfaitaire pour les moins de 25 ans. Depuis 2000, les allocataires de moins de 25 ans qui entrent dans la vie active et qui changent donc brutalement de niveau de revenus ne se voient pas appliquer le mécanisme d'évaluation forfaitaire consistant à annualiser leur revenu présent au lieu de continuer à se fonder sur les revenus déclarés en N-2. Cette dérogation spécifique aux jeunes de moins de 25 ans permet ainsi à des allocataires de continuer à toucher des APL, sur le fondement de leurs revenus N-2, souvent proches de 0, alors même qu'ils ont été embauchés en contrat à durée indéterminée.

Votre rapporteur considère cette situation anormale et soutient donc l'objectif affiché par le Gouvernement d'appliquer les mêmes modes de calcul à tous les allocataires en situation d'activité, indépendamment de leur âge. Toutefois, cette mesure d'économie n'est juste que si elle concerne des personnes entrant dans la vie active, de manière certaine, c'est-à-dire avec un contrat à durée indéterminée. Si l'évaluation forfaitaire s'applique à des personnes âgées de moins de 25 ans qui ne disposent que d'un CDD de moins de 4 mois, elle peut alors conduire à une suppression temporaire de l'APL pour des personnes qui se retrouvent sans activité et sans minima sociaux à l'issue de leur CDD.

Or les dispositions législatives supprimées par l'article 55 du présent projet de loi visent justement les « demandeurs âgés de moins de vingt-cinq ans et qui bénéficient d'un contrat de travail autre qu'un contrat à durée indéterminée ». La mesure votée en 2000 ne concernait en effet que les jeunes entrant dans la vie active par l'intermédiaire de contrats précaires. Si des jeunes disposant d'un CDI sont également exonérés de l'évaluation forfaitaire, c'est parce que les textes réglementaires, et notamment l'article R. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, sont allés plus loin que l'intention du législateur. Votre rapporteur a donc déposé un amendement visant à conserver la disposition législative votée en 2000 qui n'est ciblée que sur les jeunes les plus précaires, la suppression de la dérogation pour les jeunes disposants d'un CDI relevant du seul niveau réglementaire.

### **3. Une dégressivité des aides au-delà de nouveaux plafonds de loyer pourrait être dangereuse**

La dernière mesure d'économie proposée par le Gouvernement consiste à appliquer une diminution de l'APL au-delà de certains niveaux de loyers, jugés excessifs. L'objectif affiché par le Gouvernement est de diminuer le montant de l'APL pour des ménages qui assument des niveaux de loyer manifestement trop élevés par rapport au niveau de ressources qu'ils déclarent.

Comme pour les autres mesures d'économies proposées à l'article 55, les modalités précises d'application de cette mesure, seront définies par décret. La seule information disponible dans l'étude d'impact jointe au projet de loi est que *« les allocataires habitant en secteur locatif ordinaire dont les loyers sont supérieures à un premier seuil supérieur au loyer plafond vont voir leur aide diminuer proportionnellement au dépassement. Pour un loyer supérieur à un deuxième seuil fixé encore plus haut, l'aide est supprimée »*<sup>(1)</sup>. Aucune information officielle n'est disponible sur ces deux nouveaux seuils de loyer. L'étude d'impact mentionne que, d'après la CNAF, 473 000 ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement ont un loyer supérieur à 200 % du loyer plafond. Votre rapporteur considère que ce seuil, s'il était effectivement retenu, est excessivement bas.

En zone tendue (zone 1), le loyer plafond est aujourd'hui de 353 € pour un couple et de 293 € pour une personne seule. L'APL diminuerait donc à partir d'un loyer supérieur à deux fois ce montant, soit 586 €. Or, un studio à 586 € en région parisienne n'est pas l'exception mais la norme. Cette mesure impacterait donc un grand nombre de petits ménages du parc libre, qu'ils soient étudiants ou personnes âgées, alors que le taux d'effort de ces catégories approche déjà les 50 % en moyenne.

Par conséquent, si votre rapporteur partage l'objectif affiché de lutte contre les ressources non déclarées, il juge cette mesure potentiellement dangereuse. Toutefois, puisque le public des étudiants serait manifestement affecté par le dispositif proposé par le Gouvernement, votre rapporteur considère que des mesures plus ciblées socialement et générant le même niveau d'économies, pourraient être mises en œuvre, sans que les autres ménages des zones tendues ne soient autant touchés. Les étudiants sont en effet le public pour lequel l'aide personnelle au logement est la moins redistributive et a le plus d'effet inflationniste sur les loyers. 730 000 étudiants bénéficient aujourd'hui de l'APL. Or seuls 33 % d'entre eux sont également boursiers sur critères sociaux, c'est-à-dire ont des parents aux revenus modestes.

Les revenus utilisés dans le calcul de l'aide de l'étudiant qui dé-cohabite sont ceux de l'étudiant et non ceux de ses parents qui, d'autre part, continuent de bénéficier de la demi-part fiscale supplémentaire. Pour reconstituer de manière théorique et forfaitaire les transferts familiaux dont bénéficie l'étudiant, le système

---

(1) P. 350 des évaluations préalables des articles du projet de loi.

actuel est fondé sur un plancher de ressources qui va de 408 € par mois pour les boursiers résidant en foyer à 625 € par mois pour les étudiants non boursiers en secteur locatif ordinaire. Or ces ressources forfaitaires et théoriques ne reflètent qu'imparfaitement la réalité. Certains étudiants issus de milieux aisés bénéficient de transferts familiaux bien plus importants.

Votre rapporteur soutient donc la recommandation du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les APL, qui est reprise par un amendement de notre collègue François Pupponi. Cet amendement vise à mieux cibler les aides vers les étudiants qui en ont le plus besoin en créant un nouveau barème fondé sur deux critères : les ressources des parents et l'éloignement géographique entre le lieu d'études et le domicile familial. Comme pour les bourses sur critères sociaux, les étudiants en situation de rupture familiale seraient toutefois exonérés de ces critères. Ce nouveau barème n'impacterait que les étudiants non boursiers et pourrait générer une économie annuelle de 180 millions d'euros, sur un total aujourd'hui de 1,4 milliard d'euros de dépenses d'APL pour les étudiants.

Plus généralement, il serait temps que la juste revendication d'autonomie des étudiants, des apprentis, et des jeunes adultes en formation, soit prise en compte de manière globale et transversale par les différents ministères, et non en ajustant séparément les critères des bourses d'un côté et ceux des aides au logement ou de la future prime d'activité de l'autre.

Dans le cas où la mesure proposée par le Gouvernement serait toutefois maintenue, votre rapporteur souhaite que le nouveau plafond de loyer, dit « élevé », ne puisse pas être inférieur à 300 % du plafond de loyer de base.

Enfin, votre rapporteur ne peut clore ce débat sur les loyers excessifs sans rappeler que l'encadrement des loyers voté dans le cadre de la loi ALUR et appliqué progressivement à l'ensemble des zones tendues aurait, lui, un effet certain sur les loyers excessifs, ce qui ne serait pas le cas de la mesure proposée. Celle-ci devrait, en effet, se traduire en premier lieu par une augmentation du reste à charge de certains locataires et non par une baisse des loyers. Si l'objectif de la réforme est de prendre en compte des ressources non déclarées de locataires dans le cadre d'une juste maîtrise de la dépense publique, le dispositif du Gouvernement a un sens. Mais, pour lutter contre des loyers manifestement excessifs par rapport au marché, ce ne sont pas des mesures sur les ressources des locataires qui sont utiles, mais une régulation des loyers telle que le Parlement en a décidé en mars 2014.





### **III. LE LOGEMENT SOCIAL A BESOIN D'UN MODÈLE PÉRENNE DE FINANCEMENT DANS LEQUEL L'ÉTAT CONSERVE UN RÔLE**

En 2015, comme en 2014, le logement social a joué un rôle contracyclique dans la construction de logements en France. La production de logements sociaux devrait en effet atteindre 122 000 unités cette année, contre 117 000 en 2013. Les logements sociaux représentent aujourd'hui 30 % de la construction de logements en France, contre une moyenne de 15 % dans les années 2000.

Toutefois, les modes de financement du logement social sont en pleine mutation et l'engagement financier de l'État est régulièrement questionné.

#### **1. Les aides à la pierre de l'État sont devenues marginales**

Les crédits de l'État affectés au financement de la construction de logements sociaux sont contenus dans l'action n° 1 du programme 135. Depuis trois ans, le montant de ces crédits est en baisse constante. En 2014, les crédits de paiement (CP) de l'État consacrés aux aides à la pierre étaient de 270 M €. En 2015, ils n'étaient plus que de 142 M €. Le projet de loi de finances pour 2016 ne prévoit pour l'instant plus que 100 M €. En l'état actuel, les aides à la pierre de l'État baisseraient donc de 63 % en trois ans.

Cette baisse importante des crédits de paiement de l'État en faveur du logement social est à relativiser étant donné le poids très faible de ces subventions directes dans le financement des opérations de construction de logements HLM. Elles ne représentent aujourd'hui plus que 3 % du plan de financement des projets des bailleurs sociaux. Le montant de 100 M € d'aides à la pierre directes est à comparer aux 2,8 milliards d'euros de dépenses fiscales en faveur du logement social, qui sont principalement constitués de :

– l'exonération d'impôts sur les sociétés dont bénéficient les organismes HLM (1 milliard d'euros en 2015) ;

– le taux de TVA à 5,5 % pour les constructions de logements sociaux (1,63 milliard d'euros en 2015).

Toutefois, votre rapporteur estime que, outre leur portée symbolique, les aides à la pierre sont un instrument permettant à l'État d'effectuer des choix stratégiques. Il est donc essentiel qu'elles soient maintenues.

À l'inverse des dépenses fiscales qui ont, par nature, un impact identique sur l'ensemble du territoire, les subventions de l'État peuvent lui permettre d'orienter la production de logements sociaux vers les zones les plus tendues. Grâce à ces subventions, l'État peut également favoriser la production de certaines catégories de logements sociaux par rapport à d'autres. Depuis 2015, les aides à la pierre de l'État ne financent ainsi plus que les logements PLAI, c'est-à-dire les

logements aux plafonds de ressources et de loyers les plus bas. Pour 2016, la subvention moyenne par PLAI est fixée à 6 500 € montant stable par rapport à l'année dernière, avec un objectif annuel de production rehaussé de 34 000 à 35 000 logements.

Votre rapporteur partage l'analyse de M. Pierre-René Lemas, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui a déclaré dans une interview à Libération, le 24 septembre dernier : « *Sans subventions de l'État, le logement social ne fonctionnerait pas* ».

Votre rapporteur se félicite donc des annonces du Président de la République, le 24 septembre dernier, lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH) à Montpellier. Celui-ci a annoncé que les crédits de paiement de l'État pour les aides à la pierre seraient de 250 M € en 2016. Cette annonce, effectuée après la finalisation du projet de loi de finances pour 2016 tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale, devra se concrétiser par le dépôt d'un amendement du Gouvernement lors de la discussion parlementaire. Son adoption, qui conduirait à une hausse des subventions de l'État de 76 % en un an, serait un signal fort du maintien de l'engagement de l'État dans le financement de la construction de logements sociaux.

## **2. La création du fonds national des aides à la pierre est positive mais elle ne doit pas s'accompagner d'un désengagement de l'État**

L'innovation de ce projet de loi de finances réside dans la création, à l'article 56, d'un fonds national des aides à la pierre (FNAP) chargé de rassembler toutes les subventions nationales à destination du logement social. Dans la rédaction actuelle de l'article, ce fonds est alimenté par trois sources de financement :

– les crédits de paiement du programme 135 de l'État, pour un montant de 100 M €;

– les ressources du fonds de péréquation de la CGLLS alimenté par des cotisations des bailleurs sociaux, pour un montant de 270 M €;

– les ressources du Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) alimenté par les majorations de prélèvements sur les communes carencées au titre de la loi SRU, pour un montant estimé en 2016 à 25 M €

La création de ce fonds répond à trois objectifs que partage votre rapporteur :

a) Il vise, tout d'abord, à **clarifier** la structure du financement des aides à la pierre. Ces aides étaient auparavant réparties dans trois structures différentes, dont le fonds de péréquation de la CGLLS qui était ensuite rattaché par voie de fonds de concours au programme 135.

b) Il vise ensuite à **sécuriser** ces aides. Une fois placées dans un fonds national géré par un établissement public à caractère administratif ayant une personnalité morale distincte de l'État, les aides à la pierre ne seront plus soumises aux aléas de la gestion infra-annuelle du budget de l'État. Ces crédits ne pourront plus être gelés voire annulés au cours de l'année pour faire face aux différents aléas et besoins de financement de l'État, comme ce fut le cas en 2015 en raison des besoins particuliers dans les domaines de la défense et de l'agriculture.

c) Ce fonds vise, enfin, à **améliorer la gestion** des aides à la pierre grâce à une gouvernance partagée entre l'État et les bailleurs sociaux.

En l'état actuel du projet de loi, votre rapporteur considère toutefois que la répartition des sources de financement du FNAP pour 2016 n'est pas satisfaisante. Elle ne correspond pas aux engagements du Président de la République. Celui-ci a, en effet déclaré, le 24 septembre dernier à Montpellier :

*« L'État doit rester et restera un financier direct du logement social. [...] Pour que le fonds national des aides à la pierre puisse avoir une portée, pour que ce fonds puisse se traduire en logements nouveaux, l'État doit montrer l'exemple et y contribuer directement. Et c'est la raison pour laquelle je vous annonce, ici, à votre congrès, que l'État contribuera directement, avec 250 millions d'euros de crédits de paiement, à la constitution de ce fonds pour atteindre 500 millions d'euros d'engagement, si vous accompagnez ce processus. »*

Ces propos sans équivoque du Président de la République confirment que ce fonds ne doit pas être l'occasion pour l'État de se désengager du financement direct du logement social et que sa contribution doit représenter au moins la moitié des ressources du FNAP. Or le projet de budget tel que présenté au Parlement ne traduit pas ces engagements.

En effet, en l'état actuel du PLF, les crédits de paiement de l'État (100 M €) ajoutés aux ressources provenant FNDOLLTS (25 M €) ne représentent que 30 % des moyens du FNAP (395 M €). En outre, on peut aisément remarquer que les 100 M € inscrits directement en crédits budgétaires correspondent au prélèvement sur les fonds propres de la CGLLS, inscrit à l'article 14 du PLF. Il semble donc bien qu'aucun crédit nouveau de l'État n'était prévu initialement dans le PLF. L'adoption d'un amendement gouvernemental pour respecter l'engagement du Président de la République de porter les CP de l'État à 250 M € permettra d'augmenter la part relative du financement de l'État. Toutefois, malgré ce rééquilibrage, la participation de l'État au financement du FNAP devrait rester minoritaire en 2016. Il est donc nécessaire que le Parlement stabilise pour l'avenir son mode de financement et sa gouvernance.

## SOURCES DE FINANCEMENT DU FNAP EN 2016

(en millions d'euros)

Source	Montant	Part
Cotisations des bailleurs	270	49,5 %
Crédits nouveaux de l'État	150	27,5 %
Prélèvement sur les fonds propres de la CGLLS	100	18 %
Majoration de pénalités SRU	25	5 %
<b>Total</b>	<b>545</b>	<b>100 %</b>

En 2016, la majorité du financement du FNAP devrait donc être assuré par les organismes HLM eux-mêmes, par l'intermédiaire d'une hausse des cotisations prévues à l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation. Cette cotisation, assise sur les loyers et les redevances appelés par les bailleurs sociaux, devait initialement alimenter le fonds de garantie de la CGLLS. Cumulé avec la cotisation additionnelle prévue à l'article L. 452-4-1 du même code, le produit de ces cotisations atteignait 230 M € en 2015, dont 120 M € étaient déjà affectés au financement des aides à la pierre de l'État via le fonds de péréquation.

Pour atteindre une participation des bailleurs de 270 M € en 2016, une hausse des cotisations des bailleurs sociaux, d'un montant de 150 M € est donc inévitable. C'est la raison pour laquelle, l'alinéa 21 de l'article 56 prévoit d'augmenter le plafond du taux de la cotisation, prévue à l'article L. 452-4, de 1,5 % à 3 %.

Notre rapporteur considère que cette hausse des cotisations des bailleurs sociaux présente un certain nombre de risques et ne respecte pas l'esprit et la lettre des annonces du Président de la République. Les risques proviennent du fait qu'une telle hausse des prélèvements sur les bailleurs pourrait *in fine* être supportée par les locataires eux-mêmes, que ce soit par des hausses de loyers ou par des baisses d'investissement dans le parc existant. S'il est nécessaire de mobiliser utilement les fonds des organismes pour la construction et la rénovation, cette mobilisation ne doit pas obérer leurs capacités d'autofinancement, dans une période où, par ailleurs, les collectivités territoriales sont plutôt enclines à se désengager. Cette hausse des cotisations est ensuite contraire aux annonces du chef de l'État puisque celui-ci s'est engagé, le 24 septembre dernier, à ce que la participation des bailleurs au FNAP ne vienne compléter celle de l'État que de manière volontaire <sup>(1)</sup> sans qu'il n'y ait « *de prélèvements de l'État sur les fonds mutualisés* ».

Or cette hausse des cotisations des bailleurs sociaux s'apparente bien à une augmentation « contrainte » de la mutualisation des ressources des bailleurs sociaux destinée à financer les aides à la pierre. Cette nouvelle mutualisation s'ajoute aux deux mutualisations déjà mises en œuvre par les bailleurs sociaux

(1) « L'État contribuera directement, avec 250 millions d'euros de crédits de paiement, à la constitution de ce fonds pour atteindre 500 millions d'euros d'engagement, si vous accompagnez ce processus ».

eux-mêmes et pilotées par l'Union sociale pour l'habitat (USH). Celles-ci avaient été mises en place, avec l'accord de l'État, pour remplacer le prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, supprimé par la loi du 18 janvier 2013, car il puisait aveuglément dans les réserves de certains organismes et n'apportait aucun appui supplémentaire à l'investissement des bailleurs. Ces trois types de mutualisations, décidées unilatéralement par l'État pour financer les aides à la pierre, ou mises en place volontairement par l'USH, mériteraient sans doute une évaluation complète et partagée sur leur effectivité et leurs effets induits.

Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur l'utilisation de la ressource que constituent les 150 M € de CP supplémentaires que le Gouvernement devrait apporter par amendement au cours de la discussion parlementaire. Il est peu probable que cette nouvelle ressource puisse être utilisée pour des constructions supplémentaires par rapport aux objectifs déjà fixés par le projet annuel de performances. Son affectation doit donc être précisée. Votre rapporteur estime qu'elle pourrait permettre une hausse des subventions pour surcharge foncière ou une hausse du montant de la subvention moyenne par PLAI, aujourd'hui fixée à 6 500 €

Devant les incertitudes existantes au moment où il écrit ces lignes, votre rapporteur considère que d'autres sources de financement existent. Le produit de la taxe prévue à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts, assise sur les plus-values immobilières de plus de 50 000 €, pourrait ainsi continuer d'être affecté au financement des aides à la pierre comme c'est le cas depuis 2013. Votre rapporteur a donc déposé un amendement en ce sens à l'article 54.

Afin de mieux cibler le prélèvement effectué sur les bailleurs sociaux, tout en maintenant un objectif global de financement du FNAP par les bailleurs à hauteur de 270 M €, votre rapporteur a également déposé un amendement affectant à ce nouveau fonds le produit du supplément de loyer de solidarité (SLS), payé par les locataires dont le niveau de ressources dépasse les plafonds de ressources de plus de 120 %. Enfin, votre rapporteur a déposé un amendement à la première partie du PLF, qui a été accepté par la commission des affaires économiques mais rejeté en séance publique. Celui-ci proposait de créer une contribution de solidarité urbaine consistant à taxer les cessions immobilières dont le prix au m<sup>2</sup> dépasse 10 000 €. Cette taxe aurait permis une ressource nouvelle conséquente.

Ne pouvant pas, en raison de l'article 40 de la Constitution, augmenter la participation de l'État en inscrivant un principe de parité de financement du fonds entre l'État et les bailleurs sociaux, qui garantirait une stabilité de ses ressources, votre rapporteur a donc déposé un amendement visant à reporter d'un an l'entrée en vigueur du FNAP.

Enfin, pour que le principe d'une gouvernance partagée du FNAP soit assuré dès la loi de finances, votre rapporteur a déposé un amendement précisant que son conseil d'administration serait composé à parité de représentants de l'État et des bailleurs sociaux, auxquels s'ajouteraient des représentants des collectivités territoriales et des parlementaires.

### **3. La baisse du taux de commissionnement des banques apporte des ressources complémentaires importantes qui doivent être utilisées à bon escient et rester dans le champ du logement social**

À l'occasion du discours du Président de la République du 24 septembre dernier, une annonce positive majeure a été faite en faveur du logement social : la baisse du taux de commissionnement des banques pour la gestion du livret A et du Livret d'Épargne Populaire. Ce taux, de 0,4 % aujourd'hui devrait être baissé à 0,3 % (- 10 points). Votre rapporteur se réjouit de cette mesure qui permet à la fois des recettes supplémentaires exceptionnelles en 2015 sur les résultats du fonds d'épargne et une nouvelle recette pérenne.

En 2015, la baisse du taux de commissionnement devrait conduire la Caisse des dépôts et consignations à effectuer une « reprise de provision » sur le stock de prêts lui permettant de dégager une recette exceptionnelle conséquente. À partir de 2016, le coût des ressources du fonds d'épargne sera ensuite durablement abaissé, ce qui devrait générer là aussi des résultats supplémentaires que l'on peut estimer à environ 200 M € chaque année.

Votre rapporteur considère que ces nouvelles ressources pourraient être utilisées de deux manières :

– les recettes exceptionnelles en 2015 pourraient, tout d'abord, contribuer à réduire les restes à payer de l'État en termes d'aides à la pierre. D'après le projet annuel de performance relatif au programme 135, le montant des engagements des années antérieures de l'État non couverts par des paiements au 31 décembre 2014 s'élève en effet à 1,9 milliard d'euros. Ces montants considérables sont le résultat de décalages réguliers entre le montant des crédits de paiement et celui des autorisations d'engagement du programme 135. Cette situation remet en cause le sérieux des engagements financiers de l'État vis-à-vis des bailleurs sociaux tout en faisant porter de manière répétitive le paiement des engagements actuels sur les budgets à venir ;

– les nouvelles recettes structurelles et pérennes pourraient ensuite permettre de baisser les conditions de prêts des PLAI et des PLUS afin de rendre possible une diminution des loyers des opérations nouvelles.

En tout état de cause, les engagements du Président de la République doivent se traduire par le fait que les moyens supplémentaires importants ainsi dégagés restent dans le champ du logement social.

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Daniel Goldberg (Logement), les crédits de la mission « **Égalité des territoires et logement** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 28 octobre 2015, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*<sup>(1)</sup>).

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Égalité des territoires et logement** ».

*La commission, conformément à l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits de la Mission « Égalité des territoires et logement ».*

**Mme la présidente Frédérique Massat.** Je suis saisie de quinze amendements sur les articles 54, 55 et 56, rattachés à la mission.

La commission examine l'amendement II-CE14.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à engager le débat avec le Gouvernement sur la pérennité de l'abondement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). La taxe sur les plus-values immobilières de plus de 50 000 € est aujourd'hui affectée aux aides à la pierre. Le Gouvernement prévoit de l'affecter dorénavant aux aides personnelles au logement (APL). Il s'agit donc plutôt d'un amendement d'appel pour la séance.

**M. Marcel Rogemont.** C'est un bon appel !

L'amendement II-CE14 est accepté.

*La commission, conformément à l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 54, ainsi modifié.*

La commission examine ensuite l'amendement II-CE15.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement concerne la prise en compte du patrimoine pour le calcul du montant de l'APL. Si on prend le patrimoine à hauteur de 30 000 €, on toucherait 10 % des allocataires, soit 650 000 ménages. Avec ce que je propose, c'est-à-dire prendre en compte le patrimoine à partir d'un seuil de 75 000 €, on ne toucherait que 4 % des

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/)

allocataires. Devant le peu d'éléments tangibles, pour l'instant, de la part du Gouvernement sur ce dispositif, cet amendement permet d'engager la discussion avec le Gouvernement d'ici la séance.

L'amendement II-CE15 est accepté.

La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CE5, II-CE26 et II-CE6.

**M. François Pupponi.** Cet amendement concerne le fameux plafond de loyer à partir duquel l'APL serait diminuée ou supprimée pour des personnes qui auraient des loyers trop élevés. Je propose de supprimer cette disposition, via la suppression de l'alinéa 4 de l'article 55.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Mon amendement II-CE26 est très proche de celui de Christophe Caresche. Il propose de fixer le sur-plafond de loyer utilisé pour la prise en compte des loyers dits « excessifs » à trois fois le loyer plafond. Cet amendement permettra une discussion sur des chiffres réels avec le Gouvernement, quelles que soient les zones. Pour l'instant, les calculs avancés par le Gouvernement méritent discussion.

Les amendements II-CE5 et II-CE6 sont retirés.

L'amendement II-CE26 est accepté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE16.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** C'est le même amendement que celui qui a été déposé et accepté précédemment par la commission des finances. Il vise à permettre de garder des dispositifs pour les jeunes de moins de 25 ans en situation de précarité. Si l'article 55 est adopté tel quel, l'État ne pourra plus mettre en place des dispositifs spécifiques.

L'amendement II-CE16 est accepté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE7.

**M. François Pupponi.** Nous touchons à un sujet sensible : celui des APL pour les étudiants. L'amendement II-CE7 propose de limiter les APL pour les étudiants dont les parents ont des revenus importants. Dans le même esprit, l'amendement II-CE8 vise à ne plus attribuer l'APL aux étudiants dont les parents sont assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** C'est un sujet effectivement très sensible. Aujourd'hui, des enfants qui restent dans le foyer fiscal de leurs parents peuvent toucher une APL alors que leurs parents bénéficient encore d'une demi-part fiscale. Je suis favorable à cet amendement parce qu'il suit les recommandations du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les APL, animé par François Pupponi. Certains étudiants doivent bénéficier de l'APL en



raison de leur situation. Pour d'autres, en revanche, quand les ressources des parents dépassent un certain plafond ou quand l'éloignement géographique entre le domicile des parents et le domicile de l'enfant n'est pas suffisant, on est dans un effet d'aubaine. Néanmoins, je me permets de vous lire un extrait du rapport que je compte remettre au nom de la commission : « *il serait temps que, plus généralement, la juste revendication d'autonomie des étudiants, des apprentis, et des jeunes adultes en formation, soit prise en compte de manière globale et transversale par les différents ministères, et non en ajustant séparément les critères des bourses d'un côté et ceux des aides au logement ou de la future prime d'activité de l'autre* ». J'émet donc un avis favorable à cet amendement tout en rappelant qu'il serait nécessaire de prendre en compte globalement la situation des étudiants et leur juste revendication d'autonomie.

L'amendement II-CE17 est accepté.

*La commission, conformément à l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 55, ainsi modifié.*

La commission examine ensuite l'amendement II-CE8.

**M. François Pupponi.** Cet amendement a une forte portée symbolique. L'objectif est d'exclure du bénéfice de l'APL les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents alors que ceux-ci payent l'ISF. Même s'il ne générera pas beaucoup d'économies, cet amendement permettra de lutter contre une injustice insupportable.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement va dans le sens de ce qu'on a déjà soutenu : les ressources des parents doivent être prises en compte pour l'éligibilité à l'APL. Nous sommes toujours dans le cas où il y a un double avantage : le bénéfice de l'APL et celui de la demi-part fiscale. Il semble que, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, ce que propose François Pupponi va dans le bon sens. Avis favorable.

L'amendement II-CE8 est accepté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE28.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement porte sur les ressources du FNAP. Le Gouvernement souhaite que les bailleurs sociaux abondent le FNAP à hauteur de 270 millions d'euros. Je propose, par cet amendement, un abondement un peu différent de ce que propose le Gouvernement, tout en gardant cet objectif de 270 millions d'euros. Les organismes qui perçoivent des suppléments de loyer de solidarité (SLS) reverseraient au FNAP le produit de ces SLS. Plus un organisme logerait des locataires qui sont au-dessus des plafonds de ressources, plus il participerait à l'effort de construction de logements abordables.

L'amendement II-CE28 est accepté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE22.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement va dans le sens de ce qui a été décidé au comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) de lundi dernier. Il vise à permettre au préfet, dans les communes carencées, de se substituer à un maire récalcitrant pour construire des logements sociaux. Pour cela, il faut pouvoir faire de l'intermédiation locative pour loger rapidement des publics qui sont en demande de logement aujourd'hui. Cet amendement élargit donc le champ de dépenses du futur FNAP aux opérations d'intermédiation locative dans les communes carencées.

L'amendement II-CE22 est accepté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE23.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement concerne la gouvernance du futur FNAP. Je ne crois pas qu'il faille entrer trop dans le détail de la composition du conseil d'administration. Toutefois, je pense que, conformément à ce qu'a dit la ministre sur la gouvernance partagée du fonds, il est nécessaire de préciser que, dans le conseil d'administration du FNAP, les représentants des bailleurs sociaux et ceux de l'État seront aussi nombreux. Je propose également d'ajouter des représentants des collectivités territoriales et des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**M. Marcel Rogemont.** Je veux dire tout le bien que je pense de cette proposition. Je ne redéposerai donc pas mon amendement sur le conseil d'administration du FNAP en séance afin de privilégier celui de Daniel Goldberg.

L'amendement II-CE23 est accepté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE17.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** Cet amendement est aussi un amendement d'appel. Nous avons vu, lors de la discussion générale, qu'il y avait des incertitudes quant à la pérennité des financements du FNAP. Je souhaitais, dans un premier temps, déposer un amendement qui assurait un financement partagé entre l'État et les bailleurs, comme cela sera le cas d'une certaine manière pour l'année 2016. L'État apporte 250 millions d'euros de crédits de paiement et les bailleurs 270 millions d'euros, même si sur la part de l'État, 100 millions d'euros proviennent en réalité de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Mon souhait était d'affirmer, dans le projet de loi de finances, un financement partagé à l'avenir entre l'État et les bailleurs. Mais l'article 40 de la Constitution ne le permettrait pas parce que cela créerait de la dépense publique. Pour pouvoir échanger avec le Gouvernement lors de la séance, je propose donc, sous forme d'un amendement d'appel, de décaler la mise en place du FNAP au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cela permettra, si le Gouvernement rédige un amendement dans le sens que je viens d'indiquer, de retirer cet amendement lors de la séance.

L'amendement II-CE17 est accepté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE18.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** C'est un amendement similaire au précédent.

L'amendement II-CE18 est accepté.

*La commission, conformément à l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, donne **un avis favorable** à l'adoption de l'article 56, ainsi modifié.*

L'amendement II-CE4 n'est pas défendu.

La commission examine ensuite l'amendement II-CE10.

**Mme Michèle Bonneton.** Cet amendement concerne l'accès au logement en sociétés d'habitat participatif. Ce mode d'accession à la propriété doit pouvoir bénéficier des mêmes outils financiers existants que les autres modes d'accession. Cela doit notamment être le cas pour les prêts à taux réduit.

**M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis.** L'habitat participatif a été conforté par certains articles de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Mais il faut que les dispositifs financiers qui accompagnent cette nouvelle forme d'habitat puissent être mobilisés. Ayant moi-même déposé plusieurs amendements sur ce sujet lors de l'examen de la loi de finances pour 2015, je suis favorable à cet amendement.

L'amendement II-CE10 est accepté.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Institut des politiques publiques (IPP)**

M. Antoine Bozio, directeur

M. Julien Grenet, directeur-adjoint

Mme Lucile Romanello, économiste

### **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe de la CDC et directrice des Fonds d'épargne

### **Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)**

M. Jean-François Buet, président

### **Syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI)**

M. Alain Duffoux, président

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

Mme Blanche Guillemot, directrice générale

### **Fédération des métiers de l'investissement locatif (FMIL)**

M. Michel Gonnet, vice-président

M. Étienne Sumonja, directeur général

### **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)**

M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

### **Samu social de Paris**

M. Éric Pliez, président

Mme Christine Laconde, directrice générale

### **Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – Action logement**

M. Bernard Gaud, président du conseil d'administration

M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président du conseil d'administration

M. Bruno Arbouet, directeur général

**Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

M. Nicolas Grivel, directeur général

M. Laurent Doré, directeur des affaires financières et administratives et directeur de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine

Mme Anne Peyricot, directrice des relations institutionnelles

**Bouygues Immobilier**

M. François Bertière, président-directeur général

M. Bernard Chanteux, directeur en charge des relations institutionnelles

**Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) \***

M. Henry Halna du Fretay, secrétaire général

M. Alain Chouguiat, directeur du Pôle économique

M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

**Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)**

Mme Alexandra François-Cuxac, présidente

M. Jean-Michel Mangeot, délégué général

**Fédération française du bâtiment (FFB) \***

M. Jacques Chanut, président

M. Benoît Vanstavel, directeur des relations parlementaires et institutionnelles

M. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques, financières et internationales

**Fondation Abbé Pierre**

M. Christophe Robert, délégué général

M. Manuel Domergue, directeur des études

M. Patrice Lanco, bénévole à la Fondation Abbé Pierre, rattaché à la direction des études

**Kaufman & Broad**

M. Nordine Hachemi, président-directeur général

**Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**

M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Mme Clémentine Pesret, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

**Nexity**

M. Alain Dinin, président-directeur général

M. Jean-Philippe Ruggieri, directeur général Immobilier résidentiel

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

M. Frédéric Paul, délégué général

Mme Marianne Louis, secrétaire générale

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

**Personnalité qualifiée**

Mme Sandrine Levasseur, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.