

N° 2260

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 23**

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT**

Rapporteur spécial : M. Christophe CARESCHE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>QUELQUES CHIFFRES CLÉS POUR 2015</b> .....	5
<b>I. UN BUDGET PLUS QUE JAMAIS MOBILISÉ PAR LES DÉPENSES DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ</b> .....	7
<b>A. DES DÉPENSES SOCIALES EN FORTE PROGRESSION, AU-DELÀ DU CHOC DE LA REBUDGÉTISATION DES APL</b> .....	7
1. De nouveaux efforts d'économie qui tempèrent à peine le doublement de la contribution de l'État au FNAL .....	7
2. Les aides personnelles au logement : la conjugaison d'un transfert budgétaire pesant près de 5,8 milliards d'euros et de dépenses toujours dynamiques .....	14
3. Les aides à la pierre : le plus important effort de rationalisation des dépenses de l'État ou comment soutenir la production avec moins de subventions nationales.....	21
<b>B. LA POURSUITE DÉSESPÉRÉE DES BESOINS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE</b> .....	34
1. L'évaluation du mal logement .....	34
2. La mise en œuvre laborieuse de la loi DALO.....	36
3. Les actions préventives pour limiter la montée de la précarité.....	39
4. Les dispositifs visant à lever certains obstacles à l'accès au logement .....	39
a. La garantie des risques locatifs.....	39
b. L'accompagnement vers un logement adapté .....	41
5. Un déploiement de moyens qui ne parvient pas à répondre aux besoins d'hébergement.....	43
<b>II. UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA STRATÉGIE GLOBALE D'ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....	49
<b>A. UNE MOBILISATION TOUJOURS SOUTENUE DES AUTRES LEVIERS</b> ...	50
1. En termes de ressources financières .....	50
2. En termes d'acteurs.....	51
3. Mais la question de la soutenabilité de cette mobilisation devra être posée à l'avenir .....	57

a. Les incertitudes persistantes sur l'avenir du modèle 1 % logement .....	57
b. La contrainte financière pesant sur les actions de l'ANAH.....	60
<b>B. UN PLAN POUR AGIR SIMULTANÉMENT SUR TOUS LES SEGMENTS DU LOGEMENT ET DE MANIÈRE PLUS ÉQUILIBRÉE TERRITORIALEMENT .....</b>	<b>65</b>
1. Produire du neuf accessible .....	66
2. Rénover et revitaliser l'ancien .....	68
3. Relancer l'accession à la propriété .....	69
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>71</b>
<i>Article 52</i> Réforme du dispositif des aides personnelles au logement « Accession ».....	72
<i>Article 53</i> Financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) : par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).....	79
<i>Article 54</i> Contribution financière au développement de l'offre de logements sociaux .....	83
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE 2 : EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE .....</b>	<b>91</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 39 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## QUELQUES CHIFFRES CLÉS POUR 2015

Le budget de la politique du logement, de la prévention de l'exclusion et de l'égalité des territoires devrait s'élever à 13 660,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13 426,6 millions d'euros en crédits de paiement, augmentant respectivement de 5 859,3 millions et de 5 800,8 millions d'euros par rapport aux prévisions pour 2014.

– Cette forte hausse résulte essentiellement d'une mesure de périmètre : pour compenser les mesures prises dans le Pacte de compétitivité, la part des aides personnelles au logement (APL et ALS) reversée par les régimes sociaux au FNAL sera désormais prise en charge par le budget de l'État. Cela se traduit par un alourdissement substantiel des prévisions de dépenses du programme 109 *Aide à l'accès au logement*. Il verrait ainsi ses dotations augmenter de 115,2 %, avec 10 985,2 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cela étant, les charges du FNAL devraient connaître une croissance « naturelle » de 519 millions d'euros. Pour contenir un peu ces évolutions, le projet de loi de finances propose une réforme des APL Accession (article 52) et un renforcement de la contribution du 1 % logement au FNAL (article 53).

– Le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de 1 375,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une progression de 59,7 millions d'euros (+ 4,5 %) afin de tenter de répondre aux besoins croissants d'hébergement d'urgence et de favoriser les sorties vers des logements adaptés.

– Les crédits du programme 135 *Urbanisme, territoires, et amélioration de l'habitat* diminueraient au contraire à 522,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (– 9,3. % ou – 53,8 millions d'euros par rapport à 2014) et à 288,7 millions s'agissant des crédits de paiement (– 28 % ou – 112,4 millions d'euros). Mais ceux-ci seront complétés à hauteur de 216 millions d'euros par des fonds de concours.

– Le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*, qui finance les rémunérations des personnels en charge de la politique du logement et de l'urbanisme serait doté de 777,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en décroissance de 3,3 % (– 26,9 millions d'euros) pour contribuer aux efforts d'économie des services de l'État.



## I. UN BUDGET PLUS QUE JAMAIS MOBILISÉ PAR LES DÉPENSES DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ

### A. DES DÉPENSES SOCIALES EN FORTE PROGRESSION, AU-DELÀ DU CHOC DE LA REBUDGÉTISATION DES APL

À titre liminaire, on relèvera que la présente mission perd le programme 147 *Politique de la ville*, rattaché à la mission *Politique des territoires* à compter de 2015, et que l'action 8 *Grand Paris* est supprimée au sein du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Son opérateur, la Société du Grand Paris, est rattaché au programme 203 *Infrastructures et services des transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. De fait, si ces actions comportent un volet logement plus ou moins important, elles s'inscrivent dans des stratégies globales différentes.

#### 1. De nouveaux efforts d'économie qui tempèrent à peine le doublement de la contribution de l'État au FNAL

Les dotations demandées pour la politique de l'hébergement, du logement et de l'égalité des territoires en 2015 augmenteraient de plus de 75 % par rapport aux crédits votés pour 2014 : ils s'alourdiraient ainsi de près de 5,9 milliards d'euros pour atteindre un total de 13 660,2 millions en AE et 13 426,6 millions en CP.

Cette progression inhabituelle résulte pour l'essentiel de la rebudgétisation de la part des aides personnelles au logement versées par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui était assurée jusqu'alors par les régimes de prestations familiales. Le bouclage financier du FNAL étant assuré par le budget de l'État, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* de la présente mission récupère ainsi une charge évaluée à 4 751 millions d'euros en 2015. En intégrant des pertes de recettes, quelques espoirs d'économie et une progression des dépenses (*cf. ci-après*), les crédits demandés pour son action 1 *Aides personnelles* progresseraient de 115,6 % (+ 5 880,2 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2014, portant les dotations de l'ensemble du programme 109 à près de 11 milliards d'euros en AE et en CP.

Si l'on fait abstraction de cette évolution de périmètre, au-delà de la charge récupérée par le budget de l'État et des recettes revenant à la sécurité sociale, les crédits de la mission progresseraient d'environ 437 millions d'euros, soit un peu plus de 5 % par rapport aux dotations votées pour 2014. Même dans ce périmètre réduit, ce sont encore les dépenses d'aides personnelles au logement qui expliquent cet alourdissement.

Car si le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* connaît lui-même une progression de ses crédits remarquable en cette période d'économie pour l'État, elle est sans comparaison :

leur hausse serait de 59,7 millions d’euros (+ 4,5 %) en AE comme en CP (cf. analyse en partie I.B), mais surtout, elle devrait être plus que contrebalancée par la diminution des dotations des autres programmes.

En effet, la mission participera à sa mesure aux efforts d’économie budgétaire : toutes ses actions ne correspondant pas à des dépenses de guichet ou d’urgence supporteront des baisses de crédits, insuffisantes pour neutraliser les hausses, mais néanmoins substantielles au regard des budgets concernés et qui se rajouteront, dans la plupart des cas, à de précédentes réductions.

### LES CRÉDITS DU LOGEMENT EN 2014 ET 2015

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	2015/2014 (en %)	LFI 2014	PLF 2015	2015/2014 (en %)
<b>Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	<b>1 315,8</b>	<b>1 375,5</b>	<b>+ 4,5</b>	<b>1 315,8</b>	<b>1 375,5</b>	<b>+ 4,5</b>
Prévention de l’exclusion	56,3	59,2	+ 5,2	56,3	59,2	+ 5,2
Hébergement et logement adapté	1 242,5	1 300,4	+ 4,7	1 242,5	1 300,4	+ 4,7
Conduite et animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale	17,1	15,9	- 7,3	17,1	15,9	- 7,3
<b>Aide à l’accès au logement</b>	<b>5 104,8</b>	<b>10 985,2</b>	<b>+ 115,2</b>	<b>5 104,8</b>	<b>10 985,2</b>	<b>+ 115,2</b>
Aides personnelles	5 087,7	10 967,9	+ 115,6	5 087,7	10 967,9	+ 115,6
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,1	8	- 1,2	8,1	8	- 1,2
Sécurisation des risques locatifs ( <i>libellé modifié</i> )	9	9,3	+ 3,3	9	9,3	+ 3,3
<b>Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat</b>	<b>576,2</b>	<b>522,3</b>	<b>- 9,3</b>	<b>401,1</b>	<b>288,7</b>	<b>- 28,0</b>
Construction locative et amélioration du parc	451,6	405,0	- 10,3	276,8	171,4	- 38,1
Soutien à l’accession à la propriété	4,1	3,9	- 5,0	4,1	3,9	- 5,0
Lutte contre l’habitat indigne	6,5	4,8	- 26,2	6,5	4,8	- 26,2
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	51,2	48,9	- 4,6	51,2	48,9	- 4,5
Soutien	17,0	14,9	- 12,6	17,0	14,9	- 12,6
Urbanisme et aménagement	45,7	44,9	- 1,7	45,5	44,9	- 1,2
<b>Conduite et pilotage des politiques de l’égalité des territoires, du logement et de la ville</b>	<b>804,1</b>	<b>777,2</b>	<b>- 3,3</b>	<b>804,1</b>	<b>777,2</b>	<b>- 3,3</b>
Personnels œuvrant pour les politiques de l’urbanisme, de l’aménagement, du logement et de l’habitat	689,3	660,6	- 4,2	689,3	660,6	- 4,2
Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l’égalité des territoires, du logement et de la ville	114,7	116,6	+ 1,6	114,7	116,6	+ 1,6
<b>TOTAL</b>	<b>7 800,9</b>	<b>13 660,2</b>	<b>+ 75,1</b>	<b>7 625,8</b>	<b>13 426,6</b>	<b>+ 76,1</b>

Source : projet annuel de performances 2015.



● Les fonctions support sont ainsi en nouveau recul budgétaire, au niveau de leurs dépenses de fonctionnement et/ou d'intervention :

– de – 7,3 % au sein du programme 177 pour l'action 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* qui finance le pilotage et l'animation du secteur, les fédérations locales des centres sociaux et contribue au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) ;

– de – 1,2 % pour la participation de l'État au financement des 79 agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et de leur tête de réseau, l'ANIL (action 2 du programme 109) dont l'utilité est unanimement reconnue. Elles ont assuré 843 000 consultations en 2013 et sont par ailleurs fortement impliquées dans le développement d'un réseau d'observatoires locaux des loyers et la diffusion de l'information sur les aides à la rénovation énergétique ;

– au sein du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, les actions 2 *Soutien à l'accession à la propriété*, 4 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction*, 5 *Soutien* et 7 *Urbanisme et aménagement* diminueraient respectivement de 5 %, 4,6 %, 12,6 % et 1,7 %.

L'action 2 correspond aux commissions de gestion versées à la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) pour une partie des prêts immobiliers auxquels elle apporte la garantie de l'État. Dans cette mission, il s'agit essentiellement des différentes formes de « prêts à taux zéro » (PTZ). D'autres commissions sont versées depuis le programme 145 *Épargne* au titre des prêts conventionnés et de l'épargne-logement et la charge de garantie elle-même, pour l'ensemble des prêts facilitant l'accession sociale à la propriété, relève du programme 114 *Appels en garantie de l'État*, les deux programmes étant attachés à la mission Engagements financiers de l'État <sup>(1)</sup>. Le Gouvernement entend que la SGFGAS poursuive ses efforts de rationalisation pour pouvoir faire face aux nouveaux flux de prêts qui devraient suivre les réformes du PTZ et de l'éco-PTZ, et réduire néanmoins ses frais. Cela dit, ces prévisions de crédits (3,9 millions d'euros pour l'action 2 du programme 135 ; environ 1 million d'euros pour le programme 145 et 9,8 pour le programme 114) ne reflètent pas l'ampleur réelle du soutien apporté par l'État aux démarches d'accession sociale à la propriété et son renforcement en 2015 (*se reporter à la partie II*).

L'action 4 devrait contribuer aux efforts d'économie à hauteur de 2,3 millions d'euros, pour représenter 48,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, bien qu'elle porte les dépenses de contentieux de l'habitat et de l'urbanisme et notamment les astreintes dues par l'État au titre du droit au logement (DALO) qui se maintiendront à un niveau élevé. La dotation prévue en 2015 pour faire face aux condamnations DALO est

---

(1) Pour un commentaire de cette mission se reporter au rapport spécial n°24 de Victorin Lurel.

maintenue à un niveau équivalent à celui de 2014, soit 34,4 millions d'euros. Il y a bien évidemment un décalage entre le prononcé du jugement et la liquidation des astreintes. On constate toutefois que face à la croissance des recours et des effectifs des personnes reconnues prioritaires pour un relogement ou un hébergement, les services de l'État peinent à répondre aux besoins (cf. partie I.B) bien que les relogements aient progressé de 18,8 % entre 2012 et 2013. Le projet annuel de performances se veut néanmoins optimiste sur les progrès attendus en 2015<sup>(1)</sup> : il escompte monter de 60 à 85 % de cas satisfaits. Les astreintes liquidées sont versées au FNAVDL (fonds national d'accompagnement vers et dans le logement), géré par la CGLLS (Caisse de garantie du logement locatif social). Il a été spécifiquement créé pour recueillir ces sommes et les utiliser pour financer des actions favorisant l'accès au logement des personnes en situation vulnérable, reconnues ou non prioritaires au titre du DALO, et les accompagner dans l'apprentissage de la gestion d'un logement. Ce fonds de concours complète notamment les crédits de l'action 12 *Hébergement et logement accompagné* du programme 177.

L'action 4 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* finance par ailleurs le dispositif d'observation locale des loyers.

Cette expérimentation a été lancée en 2013 à partir de 19 sites pilotes, partant du constat d'une méconnaissance de l'offre et des loyers pratiqués dans le secteur locatif privé qui représente pourtant près du quart des résidences principales.

L'intérêt de ces outils est indéniable : ils offriront une plus grande transparence des marchés et permettront de mieux adapter les politiques nationales et locales à la réalité des terrains.

En outre, ils sont l'instrument central du dispositif d'encadrement des loyers en zones tendues instauré par la loi n° 2014-336 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

À ce titre cette même loi a créé un cadre juridique commun pour les observatoires locaux des loyers, qui devront être agréés par le ministère et suivre les prescriptions méthodologiques émises par une instance scientifique afin de garantir la qualité et l'homogénéité des données produites.

Le réseau est censé poursuivre son développement en 2015, avec un budget en léger recul au total (4,8 millions d'euros), considérant que l'essentiel des investissements auront été réalisés. Le Gouvernement a cependant reconnu qu'à ce jour, seul un observatoire, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), est capable de passer à l'étape suivante, l'expérimentation de l'encadrement des loyers.

L'action 5 *Soutien* du programme 135 perdrait également plus de 2 millions d'euros de crédits en étant porté à 14,9 millions d'euros. Elle finance

---

(1) Indicateur 1.3 du programme 135 *Part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable.*

diverses dépenses d'études, de formation, de communication et informatiques qui devraient toutes être rationnées, ainsi que les frais des commissions de médiation pour la mise en œuvre du droit au logement (prévisions de 3,9 millions d'euros) malgré la hausse des diagnostics sociaux et enquêtes sur place.

Enfin, les dotations de l'action 7 *Urbanisme et aménagement* seraient également en diminution. Avec 44,9 millions d'euros en 2015, elles couvrent divers frais comme les contributions aux agences de l'urbanisme ou les missions des architectes-conseils et paysagistes-conseils, les interventions des services centraux ou déconcentrés de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme et l'observation des territoires, et l'accompagnement des démarches « Ville durable » (ÉcoQuartier et ÉcoCités) et des Ateliers national et des territoires... Plus substantiellement (à hauteur de 27,6 millions), elles couvriront les engagements de l'État en matière d'aménagement à travers de grandes opérations d'urbanisme ou des opérations d'intérêt national (OIN) dans le cadre des futurs contrats de projets État-Régions (CPER) 2015-2020.

Les précédents CPER 2007-2013 ont porté sur 249,1 millions d'euros d'engagements de l'État – dont les trois-quarts pour l'Île-de-France. À la fin 2014, ils devraient être exécutés à 77 %.

● S'agissant encore des fonctions support, l'effort le plus notable, en valeur absolue, sera porté par le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires* qui réunit les crédits de masse salariale du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et de ses services déconcentrés, à l'exception de ceux relatifs aux personnels mettant en œuvre les actions du programme 177, qui relèvent du budget du ministère chargé des Affaires sociales.

Ces derniers, ainsi que les dépenses de fonctionnement, d'informatique et de loyers correspondantes, mobilisent 39,6 millions d'euros du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* au sein de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

En diminuant les dotations du programme 337 de 804,1 à 777,2 millions d'euros, l'économie envisagée s'élèverait à 26,9 millions d'euros en 2015 (- 3,3 %). Il faut cependant préciser qu'une partie de ces crédits (25 millions d'euros) correspondent aux personnels contribuant à la rénovation urbaine et relèvent en réalité du programme 147 *Politique de la ville*.

L'économie résulterait essentiellement d'une diminution du plafond autorisé d'emplois de 670 ETPT <sup>(1)</sup> entre 2014 et 2015, le portant à 12 807 ETPT (réparti entre 10 901 emplois sur la première action du programme et 1 906 sur la deuxième action), poursuivant les efforts de réduction engagés depuis 2013.

---

(1) Équivalent temps plein travaillé.

Elle traduirait :

– l’effet en année pleine du schéma d’emplois mis en œuvre en 2014 (- 697 ETPT), soit - 286 ETPT (représentant une moindre dépense évaluée à 7 millions).

Parmi ces mesures, on rappellera la fin des dernières missions d’assistance technique pour des raisons de solidarité et d’aménagement du territoire (ATESAT) décidée en loi de finances pour 2014. Fin 2015, les emplois dédiés devraient avoir été supprimés en totalité, ou redéployés notamment vers le nouveau dispositif de conseil aux territoires ;

– l’effet en année courante du schéma d’emplois prévu pour 2015 (- 319 ETPT), soit - 213 ETPT (ou - 6,8 millions). Il est, en particulier, la conséquence de l’article 134 de la loi ALUR du 24 mars 2014 qui met la fin, à partir de juillet 2015, à la mise à disposition des services de l’État auprès de certaines collectivités territoriales ;

– et le solde de transferts d’emplois établi à - 171 ETPT. Un solde de 78 ETPT sera ainsi transféré au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durable* sans emporter, au final, d’économie pour le budget de l’État.

En revanche, les 94 ETPT transférés vers l’Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), le nouvel opérateur du programme 135 de la présente mission, permettront un allègement des charges de personnel pour l’État. Elle résultera de la fusion de la Mission interministérielle d’inspection du logement social (Miilos) et de l’Agence nationale pour la participation des employeurs à l’effort de construction (ANPEEC) qui contrôlait le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes du réseau Action logement qui sera opérée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en vertu de la loi ALUR et sera financée par un prélèvement sur les ressources de la PEEC (*se reporter à la partie II*) et une cotisation versée par les organismes de logement social – sans subvention de l’État.

● Au-delà des fonctions support, des politiques publiques contribueront également à l’effort d’économie budgétaire demandé à l’État.

Ainsi, l’action 3 *Lutte contre l’habitat indigne* du programme 135 verra ses dotations décroître de 26,23 %. En volume toutefois, cela se traduit par une moindre dépense de seulement 1,7 million d’euros, les prévisions s’établissant à 4,8 millions d’euros. L’essentiel des aides nationales vise à inciter les propriétaires à sortir les logements d’une situation d’indignité, en amont des procédures coercitives, et est assumé par le budget de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (ANAH – *cf.* partie II).

La lutte contre l'habitat indigne<sup>(1)</sup> constitue une des grandes priorités de la politique du logement. Ce sont des enjeux de santé et de lutte contre la pauvreté ; mais il s'agit aussi de conserver un parc privé à vocation sociale dans des conditions normales de salubrité et de sécurité. Enfin, l'insalubrité ou la dangerosité de leur logement sont des motifs pour être reconnus prioritaires au titre du droit à un relogement. Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre ces dernières années – complétés par de nouveaux outils coercitifs créés par la loi ALUR du 24 mars 2014. Malgré cela, les statistiques ministérielles auraient encore compté 420 000 logements concernés en 2011, dont la moitié occupée par leurs propriétaires.

Il existe diverses procédures de police administrative pouvant aller jusqu'à une action publique (le cas pris en charge par le programme 135), notamment s'il y a risque de saturnisme infantile. Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) doivent prévoir des modalités de repérage de l'habitat indigne ainsi que les actions territorialisées nécessaires à sa résorption. Enfin, depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'ANAH est l'interlocuteur unique des collectivités locales et des propriétaires en matière de financement de la lutte contre l'habitat indigne. Elle gère à ce titre plusieurs dispositifs d'action incitatifs ou coercitifs :

– l'Agence a repris le financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), récupérant par la même occasion les précédents engagements financiers de l'État sur lesquels elle devrait encore payer 22,6 millions d'euros, et engageant de nouvelles interventions à raison d'une dizaine de millions d'euros par an. Depuis 2010, 1 306 logements ont été concernés par ces interventions. Il s'agit d'opérations, sous maîtrise d'ouvrage publique locale, d'éradication de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux concentré sur un îlot, un immeuble ou un groupe d'immeubles. Elle comprend des acquisitions publiques, suivies de démolition ou, éventuellement de réhabilitation. Les occupants doivent être relogés et bénéficier d'actions de réinsertion. Les terrains issus de la RHI sont destinés à produire du logement. Elle peut s'inscrire dans le cadre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) créé par la loi du 25 mars 2009.

Ces dispositifs pourront être en particulier mobilisés dès 2015 dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt relatif à la revitalisation des centres-bourgs lancé en 2014 par le Gouvernement ;

– par ailleurs, l'ANAH peut verser des subventions, désormais majorées, pour les études pré-opérationnelles et la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité et de péril aux propriétaires occupant ou bailleurs, ainsi qu'aux copropriétés. Elle accorde également des aides aux collectivités locales qui se substituent aux propriétaires défaillants en réalisant des travaux d'office.

En 2013, elle a ainsi aidé le traitement de 1 297 logements indignes occupés par leurs propriétaires, 620 logements loués, 5 361 logements au sein de copropriétés et 70 faisant l'objet de travaux d'office, mobilisant un total de 41,6 millions d'euros de subventions pour 7 348 logements. Elle a également subventionné le traitement préventif de 4 804 logements très dégradés (1 052 occupés par leurs propriétaires, 3 280 loués, 472 en copropriété) pour un total de 90,7 millions d'euros, auxquels se sont rajoutés 8,8 millions d'euros de primes pour la rénovation énergétique.

---

(1) La notion d'habitat indigne a été définie par l'article 83 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : « Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »

Si l'accent mis, désormais, sur la lutte contre la précarité énergétique des logements fait passer la lutte contre l'habitat indigne ou très dégradé au second rang des priorités d'action de l'ANAH, c'est aussi une porte d'entrée sur ces problématiques, l'état de dégradation du logement donnant accès à des aides renforcées.

L'action 3 du programme 135 finance, pour sa part, les diagnostics et les travaux d'office engagés par les préfets et les maires en cas d'habitats insalubres ou dangereux. En théorie, les propriétaires défaillants sont censés rembourser les frais engagés, mais le taux de recouvrement reste très faible. Le ministère escompte en revanche que l'astreinte administrative créée par la loi ALUR à l'encontre des propriétaires bailleurs indécents les incitera à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police sans attendre la substitution de l'État ou de la municipalité concernée. Le texte réglementaire qui fixera les conditions de modulation de cette astreinte devrait être publié avant la fin de l'année 2014.

• Quoiqu'il en soit, la politique publique la plus marquée par les économies budgétaires de cette mission est le subventionnement de la production de logements sociaux : l'action 1 *Construction locative et amélioration du parc*, qui finance ce que l'on appelle les aides à la pierre, perd 46,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 105,4 millions en crédits de paiement entre les crédits votés pour 2014 et ceux demandés pour 2015.

Le recul de, respectivement, 10,3 % et 38,1 % est substantiel et sans ambiguïté même si les crédits de paiement devraient être complétés par 216 millions d'euros de fonds de concours limitant la baisse à 15 % par rapport aux crédits attendus en 2014 (fonds de concours compris).

On verra néanmoins que les objectifs de production restent ambitieux - supérieurs à ce que le secteur a su produire ces dernières années - et que les différents acteurs demeurent confiants quant aux capacités financières et opérationnelles des opérateurs d'atteindre ces résultats (*cf. infra*).

## **2. Les aides personnelles au logement : la conjugaison d'un transfert budgétaire pesant près de 5,8 milliards d'euros et de dépenses toujours dynamiques**

L'action 1 *Aides personnelles* du programme 109 *Aide à l'accès au logement* porte la subvention d'équilibre du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Celui-ci finance deux des trois aides personnelles au logement qui visent à améliorer la solvabilité des ménages locataires ou accédants aux ressources modestes par la prise en charge d'une part de leurs dépenses de logement.

Il s'agit de :

– l'allocation de logement familiale (ALF), attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de cinq ans. Relevant du code de la sécurité sociale, elle est intégralement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF) ;

– l'allocation de logement sociale (ALS), qui relève également du code de la sécurité sociale, mais est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Depuis le 1er janvier 1993, elle est attribuée, sous seule condition de ressources, à toute personne qui n'entre pas dans les régimes de l'ALF ou de l'APL ;

– l'aide personnalisée au logement (APL) est régie par le code de la construction et de l'habitation (CCH) et est financée par le FNAL. Elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants : soit, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'État et, en secteur locatif, les logements conventionnés <sup>(1)</sup>.

Les trois sont calculées selon les mêmes modalités.

Jusqu'à présent, une partie du financement de l'APL était pris en charge par les régimes de prestations familiales et la caisse de mutualité sociale agricole, selon le principe posé par la loi qu'elles remboursent au FNAL les aides qu'elles auraient versées aux familles au titre de l'ALF en l'absence d'APL.

Le FNAL est également alimenté – après des réformes successives – par :

– le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale : ils se décomposent en une contribution de 0,5 % assise sur les salaires plafonnés, due par tous les employeurs – publics ou privés – et une contribution de 0,5 % sur la part des salaires dépassant le plafond, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole ;

– une contribution exceptionnelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Elle avait été fixée par la loi de finances pour 2014 à 300 millions en 2014 et 150 millions en 2015.

– et une fraction du produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (défini à l'article 1600-0 S du code général des impôts).

Ces deux dernières contributions visaient à alléger la charge finale pour l'État, du moins à limiter l'impact de la hausse des dépenses, avec un certain succès comme le montre le tableau ci-après.

---

(1) Il s'agit des logements ou logements-foyers financés par des PLUS (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS), des PAA (prêts aidés à l'accession) ou des PC locatifs, des logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que des logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte ou à d'autres bailleurs.

**CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT**  
(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total État</b>	<b>5 262</b>	<b>4 846</b>	<b>5 086</b>	<b>5 496</b>	<b>5 553</b>	<b>5 535</b>	<b>5 734</b>	<b>5 144</b>
1,48 % des droits sur les tabacs	144	139	143	148	153	162	165	-
Contribution de solidarité sur les revenus du capital	-	-	-	-	-	-	-	546
Contribution PEEC	-	-	-	-	-	-	-	400
<b>Total employeurs + CSG</b>	<b>8 917</b>	<b>9 359</b>	<b>10 093</b>	<b>10 317</b>	<b>10 515</b>	<b>10 880</b>	<b>11 115</b>	<b>11 559</b>
<b>Total ALF, ALS et APL</b>	<b>14 323</b>	<b>14 494</b>	<b>15 472</b>	<b>15 961</b>	<b>16 221</b>	<b>16 578</b>	<b>17 014</b>	<b>17 649</b>
<i>Part de l'État dans le total (%)</i>	<i>36,7</i>	<i>33,4</i>	<i>33</i>	<i>34,4</i>	<i>34,2</i>	<i>33,38</i>	<i>33,7</i>	<i>29,1</i>

Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement.

Or, pour compenser l'allègement des cotisations familiales mis en œuvre dans le Pacte de responsabilité et de solidarité, l'article 28 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit de supprimer le remboursement par les régimes sociaux de leur part des dépenses d'APL, transférant de fait sur le budget de l'État une charge que le projet annuel de performances évalue à 4 751 millions d'euros.

Le Pacte a en outre prévu la diminution de la cotisation finançant le FNAL pour les salariés entre 1 et 1,6 SMIC, qui la ramènera à 0,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés et à 0,5 % pour celles de plus de 20 salariés. Le programme 109 devra donc compenser les 300 millions d'euros de perte de recettes induites.

Enfin, le prélèvement de solidarité sera désormais intégralement versé à l'assurance maladie. Ce seraient ainsi 671 millions d'euros supplémentaires perdus pour le FNAL que le budget de l'État devra également compenser.

Ce seront au total 5 722 millions d'euros de financement externe en moins et autant se rajoutant aux crédits de l'action *Aides personnelles* de la mission.

Par ailleurs, les aides personnelles au logement poursuivent leur croissance dynamique par la conjugaison de leur revalorisation annuelle et de l'augmentation du nombre des bénéficiaires, traduisant un appauvrissement d'une partie des ménages français en cette période de crise.

On constate ainsi qu'entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013, les bénéficiaires ont progressé :

- pour l'ALF, de 1,323 à 1,317 million de ménages (– 6 000) ;
- pour l'ALS, de 2,374 à 2,405 millions (+ 31 000) ;
- pour l'APL de 2,724 à 2,773 millions (+ 49 000).

Soit un total croissant de 6,421 à 6,495 millions de ménages aidés (+ 74 000).



Joue également le mécanisme de revalorisation mis en place par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Les paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles<sup>(1)</sup> sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL)<sup>(2)</sup> et remis à niveau chaque année. Étant donnés les volumes concernés, une revalorisation de seulement 1 % représente un coût budgétaire pour l'État (dans l'ancien périmètre) d'environ 91 millions d'euros en année pleine.

Ce dispositif est fondamental pour préserver l'efficacité sociale des aides en garantissant un taux d'effort soutenable.

De fait, les aides personnelles au logement, soumises à conditions de ressources<sup>(3)</sup>, sont très ciblées sur les ménages les plus modestes : les locataires représentaient 92,4 % des bénéficiaires fin 2013, dont 56,1 % sont logés dans le parc non conventionné ; 81 % d'entre eux avaient un revenu inférieur à un SMIC et 99 % à deux SMIC fin 2011. Parmi les accédants, ils n'étaient que 31 % à moins d'un SMIC et 66 % entre 1 et 2 SMIC. Les seuils de revenus placent néanmoins ces bénéficiaires propriétaires dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus.

Par ailleurs, les ménages composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant représentent 59,7 % des bénéficiaires fin 2013, avec un effectif de 3,9 millions de personnes. On compte aussi un grand nombre de personnes de plus de 60 ans (18 % des bénéficiaires). Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont environ 471 000.

Sans ces aides, les dépenses liées au logement pèseraient de manière difficilement soutenable sur les ménages bénéficiaires : ainsi, en 2010, le taux d'effort médian pour les locataires passait de 35,8 % avant aide à 19,5 % après versement de l'aide. En ajoutant les charges, le taux d'effort médian après aide s'établissait à 30 % en secteur libre au lieu de 46 % sans cette aide. Ces taux d'effort ont baissé ces deux dernières années sous l'effet conjugué d'une modération des loyers et de la revalorisation des ressources d'une grande partie des allocataires en 2013 (SMIC et RSA). Selon le projet annuel de performances, il s'établirait à une moyenne globale de 18,7 % en 2014, avec cependant une forte disparité entre le parc public (taux moyen à 11 %) et le parc privé (à 24,6 %).

Ce contexte plus favorable et la nécessité de contenir l'évolution des dépenses de l'État a conduit à décaler du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> octobre la date de la revalorisation des paramètres de calcul des aides en loi de finances pour 2014. Au

---

(1) Cela concerne les plafonds de loyers, les plafonds de mensualités pour les nouveaux accédants, le montant forfaitaire des charges, les équivalences de loyer et de charges locatives en foyer et le terme constant de la participation personnelle du ménage.

(2) Défini à l'article 17 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

(3) Le revenu d'exclusion (ou plafond de ressources) est au voisinage du SMIC pour un isolé, de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants - ou un peu plus en zones tendues.

surplus, la faiblesse de l'inflation a conjoncturellement limité le poids de cette revalorisation à seulement 0,57 % (alors qu'elle avait atteint 2,15 % en 2013).

Pour autant, les statistiques des régimes sociaux montreraient que 300 millions, représentant l'impact financier en année pleine de l'augmentation du nombre des bénéficiaires en 2013, pourraient manquer sur les crédits consacrés au FNAL d'ici la fin de l'année.

Au-delà des mesures de périmètre que représentent la compensation budgétaire des moindres recettes, il y a donc aussi un fort enjeu de ralentissement de la croissance des dépenses du FNAL.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi de finances pour 2015 mise sur deux mesures d'économie :

– **le recentrage des aides personnelles en accession sur les ménages qui subiraient une perte substantielle de leurs ressources** (supérieure à 30 %) pendant la période de remboursement de leurs emprunts. Tel est l'objet de l'article 52 dont le rapport spécial fait le commentaire (*cf. infra*). Cette réforme ne s'appliquerait qu'aux accédants n'ayant pas encore signé de contrat de prêt. La moindre dépense attendue est faible en 2015 : entre 3 et 7 millions d'euros pour l'État, 19 millions pour l'ensemble des administrations publiques, mais elle pourrait atteindre 156 millions en 2017 avec la recrudescence des prêts à taux zéro que le projet de loi de finances entend renforcer par ailleurs.

Cette réduction des aides en accession à une fonction de sécurisation plutôt que de solvabilisation risque d'interdire l'accession à la propriété – du moins dans le neuf – des ménages que certains établissements de crédits acceptaient jusqu'alors en prenant en compte les aides personnelles dans leur plan de financement. Toutefois, cette ouverture n'était pas systématique et pouvait prêter à discussion si l'on considère la fragilité financière de ces emprunteurs, alors qu'à l'inverse, l'importance des enjeux budgétaires est avérée. Aussi, **le Rapporteur spécial ne s'oppose pas à la réforme des aides personnelles en accession dans la mesure où elle est aménagée** pour que la baisse des revenus ne soit plus appréciée par rapport à la date de signature mais à celle du fait générateur de ces pertes et que l'on assouplisse le seuil de 30 % qui peut être trop élevé pour certains ménages. Le Rapporteur spécial propose, pour sa part, de maintenir le versement de l'aide pendant la phase locative des prêts en location-accession. Car ce dispositif s'adresse précisément à des ménages dont la situation financière laisse encore des doutes sur leurs capacités à acheter leur logement. Il serait absurde de les mettre en difficulté alors qu'ils ne sont pas encore propriétaires ;

– et, par voie réglementaire, **un nouveau régime d'indexation des paramètres de ressources en location**. Ceux-ci restent indexés au 1<sup>er</sup> janvier de l'année. Les planchers de ressources pris en compte pour calculer les aides aux allocataires étudiants sont déjà indexés sur l'évolution de l'IRL. En revanche, le paramètre R0 du barème locatif (hors foyers) est aujourd'hui actualisé

automatiquement en fonction de l'évolution du revenu de solidarité active (RSA) socle et de la base mensuelle de calcul des allocations familiales. Il connaît ainsi une évolution souvent plus dynamique que celle de l'IRL. Or, le R0 détermine l'abattement forfaitaire pratiqué sur les revenus pris en compte dans le calcul des aides personnelles. Sachant que l'aide est d'autant plus importante que le différentiel de revenu en résultant est faible, ce mode d'indexation exagère donc les montants versés. Pour aligner son rythme d'évolution sur celle des ressources des bénéficiaires, le R0 sera indexé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'année N-2, en cohérence avec l'année prise en compte pour les revenus des ménages. Le Gouvernement en espère une économie de 65 millions d'euros sur les APL et ALS dès 2015 et de 400 millions d'euros pour les trois aides en 2017.

Cela étant, en dépit de ces mesures et d'hypothèses de stabilisation du nombre de chômeurs et d'inflation faible en 2015, le projet annuel de performances prévoit une hausse des dépenses du FNAL de 542 millions d'euros par rapport à la consommation constatée en 2013 et de 519 millions par rapport aux prévisions pour 2014. Ce chiffre ne semble pas excessif si l'on en croit les anticipations du ministère concernant 300 millions de dépenses supplémentaires en 2014.

Pour en atténuer le poids sur le budget de l'État, l'article 53 du projet de loi de finances (*cf. infra*) propose de faire **remonter la contribution exceptionnelle de la PEEC au FNAL de 150 à 300 millions d'euros pour le prochain exercice**, sans se prononcer sur le sort de cette participation financière sur les années suivantes. Le Rapporteur spécial note que ce montant devrait être contrebalancé par un versement diminué, ponctuellement, à due concurrence en faveur de la politique de rénovation urbaine. Se trouvant dans une phase transitoire, celle-ci verra en effet ses engagements fortement réduits en 2015. L'ensemble des contributions du 1 % logement aux politiques nationales resterait ainsi dans le plafond de 1,2 milliard convenu en 2012 entre les partenaires sociaux et l'État. Le Rapporteur spécial est favorable, dans ces conditions, à l'aménagement proposé par l'article 53. Mais **il appelle la vigilance du Gouvernement sur la nécessité de préserver, sur les années suivantes, les capacités de remboursement du réseau**, qui s'est engagé dans un emprunt de 1 milliard d'euros par an sur trois ans pour soutenir le développement du parc social, et plus généralement ses capacités d'intervention en faveur du logement et de la rénovation urbaine (*cf. partie II*). Dès 2016 l'équilibre financier pourrait s'avérer délicat si le Gouvernement ne respecte pas ses engagements à réduire progressivement ses ponctions.

Ce supplément financier de 150 millions permettra seulement de ramener à 158 millions d'euros le complément de crédits nécessaire pour boucler les prévisions de dépenses du FNAL en 2015. La dotation de l'État sur l'action 1 du programme 109 serait ainsi portée à 10 967,9 millions d'euros (+ 5 880,2 millions d'euros, soit une progression de 115,6 % par rapport à 2014).

**BUDGET DU FNAL POUR 2015**

(en millions d'euros)

<b>Charges aux 31.12.2013</b>	<b>Charges</b>		<b>Recettes</b>		<b>Prévisions initiales des recettes en 2014</b>
7 767	Prestations APL	8 272	Contribution des régimes sociaux	-	4 444
5 254	Prestations ALS	5 280	Cotisations employeurs	2 555	2 757
260	Frais de gestion	271	Prélèvement sur la PEEC	300	300
			Fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine	-	754
			<b>Contribution de l'État</b>	<b>10 968</b>	<b>5 049</b>
<b>13 281</b>		<b>13 823</b>		<b>13 823</b>	<b>13 304</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et projets annuels de performances pour 2014 et 2015.

Sous réserve de ces quelques aménagements, il importe de préserver l'efficacité sociale des aides personnelles au logement qui sont les plus redistributives du système de solidarité français : elles constituent en effet la plus importante prestation entrant dans le revenu après transfert des ménages du premier quintile de revenu. Elle réduirait le taux de pauvreté de trois points contre deux points pour les minimas sociaux ou les prestations familiales sans condition de ressources.

Cela étant, le Rapporteur spécial l'a déjà souligné dans ses précédents rapports : leur efficacité globale cache de fortes disparités entre les parcs, publics et privés, et entre les zones définies selon les niveaux de coût du logement. Un rapport publié en mai 2012 par l'Inspection générale des affaires sociales en démonte tous les décalages avec la réalité des marchés et les dysfonctionnements <sup>(1)</sup>. Sous l'impulsion du Rapporteur spécial, l'Assemblée avait demandé l'an passé que le Gouvernement étudie les moyens d'améliorer l'efficacité et l'équité sociales de ces dispositifs – à enveloppe budgétaire constante. Le ministère a avoué son impuissance à répondre à cette question.

Les équilibres sont en effet complexes à modifier dans une période où les ménages concernés sont très fragilisés. Néanmoins, le Rapporteur spécial considère que certains sujets mériteraient au moins un débat. Ainsi, à l'instar des inspections générales ou de la Cour des comptes notamment, il s'interroge sur la légitimité du versement aux étudiants d'une aide destinée par définition aux plus modestes sans prendre en compte la réalité des ressources qu'ils perçoivent de leurs familles, ni les capacités financières de ces dernières. Même si un plancher de ressources leur est appliqué pour limiter cet avantage, cela ne suffit pas à le rééquilibrer. Dans ces conditions, la grande majorité d'entre eux remplissent les conditions pour bénéficier des aides personnelles et, de fait, on constate qu'elles sont perçues par un nombre croissant d'étudiants : ils étaient 702 000 fin 2012

(1) Rapport Évaluation des aides personnelles au logement. Inspection générale des affaires sociales et Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, mai 2012. Voir aussi la note d'analyse n°264 du Centre d'analyse stratégique de février 2012, Les aides au logement des ménages modestes, ainsi que différents chapitres des rapports de la Cour des comptes.

(représentant un coût de 1 371 millions d'euros), 730 000 fin 2013, soit 12,2 % des allocataires.

Plus discutable encore est le fait que les familles dont les enfants perçoivent une aide personnelle au logement peuvent continuer à les déclarer comme à leur charge fiscalement ou déduire les pensions qu'elles leur versent – un avantage fiscal d'autant plus significatif que la famille est aisée – sans tenir compte de l'aide financière publique représentée par l'allocation perçue.

### **3. Les aides à la pierre : le plus important effort de rationalisation des dépenses de l'État ou comment soutenir la production avec moins de subventions nationales**

Dans un objectif assumé de dégager des économies sur les crédits consacrés par l'État aux politiques du logement, après 2014, 2015 verrait une nouvelle baisse des dotations, dites aides à la pierre, destinées à soutenir la production de logements à loyers modérés ou sociaux. L'action 1 *Construction locative et amélioration du parc* du programme 135 serait en recul de 10,3 % (- 46,6 millions d'euros) en autorisations d'engagement et de 38,1 % (- 105,4 millions d'euros) en crédits paiement par rapport aux crédits votés pour 2014.

- Au sein de cette action 1, les dotations consacrées à la réalisation ou à la réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage resteraient stables à 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,4 en crédits de paiement. Fin 2013, seuls 74 % des places en aires d'accueil prescrites par les schémas départementaux prévus par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage avaient été financées. Ces schémas doivent être révisés tous les six ans. L'État apporte quant à lui son soutien aux collectivités qui n'étaient pas inscrites dans les précédentes planifications ou pour financer l'aménagement de terrains dits familiaux.

Malgré les retards pris dans la mise en œuvre de la loi de 2000 et les grandes disparités de qualité dans les aménagements déjà réalisés <sup>(1)</sup>, les objectifs de 2015 sont identiques à ceux de 2014 et de 2013.

---

(1) Cf. le rapport public thématique de la Cour des comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012, et le rapport n°3212 de la Mission d'information de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur Le bilan et l'adaptation de la législation et l'habitat des gens du voyage, mars 2011.

**FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE EN 2013-2014-2015**

	Objectifs quantitatifs	Subventions unitaires (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles en accueil	299	10 671	3,2
Aires de grand passage	0		
Places en terrains familiaux	170	10 671	1,8
Études préalables à la révision des schémas	0	-	-
<b>Total</b>	469		5

Source : projet annuel de performances.

En complément de ces aides, l'État participe aussi au financement des dépenses de fonctionnement des aires d'accueil par l'aide au logement temporaire (dit ALT 2), dont les crédits sont inscrits à l'action 1 du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission à hauteur de 16,5 millions d'euros en 2015. Cette gestion a fait l'objet de critiques de la Cour des comptes et plus récemment du Préfet Derache dans son rapport remis au Premier ministre en juillet 2013 <sup>(1)</sup>. Ils soulignent qu'au surplus cette gestion ne garantit pas une utilisation efficiente des fonds publics. En effet, cette aide est jusqu'à présent versée à la place créée sans tenir compte de son occupation réelle, alors que, sur les 23 899 places d'accueil existantes, l'on constate un taux d'occupation moyen de 55 %. La loi de finances pour 2014 a donc réformé le régime de l'ALT 2 pour inciter les gestionnaires à développer l'attractivité des aires en prévoyant une part variable proportionnelle au taux d'utilisation effective des places. Ce nouveau régime entrera en vigueur en 2015 après la publication du décret d'application et de son arrêté.

● Les aides à la pierre subiront, quant à elles, une réduction substantielle, à 400 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 160 millions de crédit de paiement. En outre, non seulement les subventions moyennes diminueront sur les projets financés en PLAI <sup>(2)</sup> (de 7 000 à 6 500 euros par logement), mais elles seront directement réduites à 0 euro (au lieu de 300 euros en 2014) sur les projets financés en PLUS. Même la ligne pour « surcharge foncière » <sup>(3)</sup>, qui facilite

(1) « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle concernant la situation des gens du voyage ».

(2) On distingue trois types de logements sociaux, soumis à des niveaux de conventionnement différents, en fonction du prêt sur Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations qui les finance à titre principal : ils sont en grande majorité réalisées à l'aide de prêts locatifs à usage social (PLUS). Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, la construction et l'acquisition-amélioration de logements très sociaux sont exclusivement réalisées à l'aide de prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'intégration (PLAI). Les prêts locatifs sociaux (PLS) financent quant à eux des structures dédiées (personnes âgées, étudiants, saisonniers) ou des logements locatifs intermédiaires pour lesquels le plafond de revenu des ménages est supérieur de 30 % au plafond des logements PLUS. Les loyers des logements financés en PLS sont alors limités à 150 % de ceux du PLUS sans possibilité d'application de marges locales de dépassement.

(3) Le principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence. Cette subvention de l'État ne peut être accordée que si une collectivité locale subventionne au moins 20 % du dépassement, sauf lorsque la décision de subvention est prise par un délégataire ayant conclu une convention de délégation de compétence. Elle peut être accordée pour les opérations financées en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel, pour celles financées en PLS. En Île-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations financées en locatif intermédiaire.

l'implantation dans les zones où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés, baisserait de près de 18 millions d'euros par rapport à l'enveloppe prévue en 2014.

Enfin, les objectifs de production sont fixés à 135 000 unités. Mais s'y rajoutent les objectifs de 7 000 nouveaux logements dans les DOM et de 8 000 logements résultant de la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

**PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2015**

	PLF 2015	
	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	66 000	-
PLAI	34 000	221
PLS	35 000	-
Surcharge foncière		173
<b>Sous total : offre nouvelle</b>	<b>135 000</b>	<b>394</b>
Démolition		1
Actions d'accompagnement et numéro unique		5
<b>TOTAL</b>		<b>400</b>

*Source : projet annuel de performances.*

La diminution des aides à la pierre peut inquiéter et troubler le message du Gouvernement sur l'ampleur de son engagement en faveur du logement social.

Elle doit, en réalité, être mise en perspective :

*a.* Les montants des aides à la pierre (en volume total comme en montant unitaire) n'ont cessé de diminuer depuis quelques années sans que cela remette fondamentalement en cause les niveaux de production programmés.

On observera ainsi que les opérateurs espèrent atteindre un niveau de projets agréés en 2014 équivalent à celui de 2013 (117 065 logements) malgré des dotations en nette régression par rapport à leur consommation de 2013 (445,7 millions d'autorisations d'engagement) si l'on considère que les 28 millions déjà annulés <sup>(1)</sup> sur les 40 millions de la réserve de précaution initiale pèseront essentiellement sur les autorisations d'engagement de l'action 1 du programme 135 (les autres actions n'offrant que de faibles marges) et porteront le solde pour le logement social à environ 419 millions d'euros.

Une enquête ministérielle confirme des prévisions d'exécution à 116 000 logements en fin d'année. Le Rapporteur spécial relève toutefois que ces projets mobiliseraient une enveloppe d'au moins 422 millions d'euros dans les conditions financières qui ont été définies pour 2014. Le solde actuel des autorisations d'engagement de l'action 1 permettra donc d'assurer tout juste

---

(1) Par le décret d'avance de septembre.

l'aboutissement de ces programmes ; de nouvelles annulations de crédits obligeraient, au contraire, dans le moins pire des scénarii, à en retarder un certain nombre pour trouver un nouvel équilibre financier, et à décaler d'autant la réalisation des objectifs de production donnés par le Président de la République.

*b.* De ce point de vue, l'effet serait dommageable. Pour autant, les travaux que le Rapporteur spécial a menés en 2013 dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle <sup>(1)</sup> ont démontré que cette politique repose désormais très largement sur d'autres leviers. En particulier :

*i.* D'autres acteurs apportent leurs concours financiers : qu'il s'agisse des subventions des collectivités territoriales ou des prêts et investissements du réseau Action logement (ou 1 % logement) qui a par ailleurs contracté fin 2013 un prêt de 1 milliard d'euros par an sur trois ans pour renforcer son soutien à la production sociale ;

*ii.* Des avantages fiscaux, supportés en grande partie par le budget de l'État, allègent le coût des opérations, ou les charges de gestion des bailleurs et renforcent en conséquence leurs trésorerie et fonds propres.

Pour ne citer que les plus importantes : l'application d'un taux réduit de TVA pour les opérations d'acquisition de terrains et de logements par les organismes de logement social ou sur la construction sociale représenterait des pertes de recettes de, respectivement, 150 et 1 430 millions d'euros en 2015 - sans compter ce que coûtera son extension aux travaux de rénovation, amélioration ou surélévation votée en première partie de la loi de finances pour 2015. Le passage d'un taux de 7 % à 5,5 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 aura entraîné un surcoût de 350 millions.

L'exonération des bailleurs sociaux de l'impôt sur les sociétés représenterait 1 100 millions. La compensation par l'État d'une part de l'exonération pendant 15 voire 25 ans de la taxe foncière sur les logements bâtis atteignait un total de 312 millions d'euros en 2013.

Le Rapporteur spécial rappelle que la mesure prolongeant à 25 ans la durée d'exonération de cette taxe, de même que l'abattement de 30 % accordé au-delà sur les logements produits en zones urbaines sensibles devraient prendre fin en décembre 2014. Ces dispositifs contribuant plus que jamais à la faisabilité des futurs programmes de logements sociaux compte tenu de l'abaissement des aides à la pierre, **le Rapporteur spécial soutiendra des amendements les prolongeant** (sous réserve d'une adaptation aux évolutions de la géographie prioritaire pour le second).

*iii.* l'État, enfin, supporte l'exonération des intérêts et produits des livrets A, LDD et LEP, pour près d'un milliard d'euros en 2015. En contribuant à

---

(1) *Rapport d'information n°1285 Mission d'évaluation et de contrôle Propositions pour le logement social, Christophe Caresche et Michel Piron, juillet 2013.*



l'attractivité de ces produits, l'avantage fiscal permet de mobiliser une très importante épargne en faveur des politiques nationales, et du secteur social en particulier. Une partie des fonds récoltés est centralisée au sein du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations lui donnant la capacité de prêter des sommes importantes à des taux bonifiés. Cette aide de taux est aujourd'hui minimisée en comparaison de taux d'intérêt sur les marchés très faibles. Mais la facilité d'accès à des prêts de très long terme (jusqu'à 40 ans, voire 60 ans pour les prêts fonciers) que les établissements bancaires ne porteraient jamais, et d'autant moins chers que le projet qu'ils financent est social, est un avantage en soi. Les prêts de la Caisse des dépôts représentent en moyenne 70 % du financement des opérations de logement social.

Certes, la forte baisse du taux de livret A à seulement 1 % depuis l'automne 2013 a réduit son attractivité et, pour la première fois depuis deux ans, septembre 2014 a été marqué par une décollecte nette de l'épargne réglementée auprès des banques. Néanmoins les ressources restent considérables et la Caisse se déclare en mesure de faire face (*cf.* partie II) aux besoins induits par la réalisation des objectifs présidentiels de 150 000 logements sociaux par an d'ici 2017, bien que cela suppose une consommation annuelle des fonds d'épargne d'environ 16 milliards d'euros. Elle observe en outre que la baisse du taux de livret A a aussi permis d'alléger le coût de ses prêts, qui sont indexés sur ce taux, et évalue à 327 millions d'euros l'économie d'intérêts que cela représente en année pleine pour les bailleurs sociaux ;

*iii.* Enfin, le Gouvernement a mobilisé deux autres leviers potentiellement puissants, visant à alléger les coûts de production : la simplification des normes techniques (de sécurité, d'accessibilité ou de performance) et la mobilisation du foncier public.

Les premières seraient responsables, selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), de 38 % de la hausse des prix de revient de la production HLM - laquelle a plus que doublé entre 2000 et 2011. Au demeurant, le problème n'est pas propre au secteur puisque sur la même période l'indice du coût de la construction a progressé deux fois plus vite que l'inflation, à raison de 3,4 % par an. Conscient de l'enjeu, le ministère a organisé des groupes de travail associant les différents acteurs du bâtiment et du logement qui ont exploré plusieurs pistes. Présentées par la Ministre en juin, une cinquantaine de premières mesures devraient être prises d'ici la fin de l'année.

Par ailleurs, la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations SRU a instauré la possibilité d'une cession des terrains appartenant au domaine privé de l'État et de ses établissements publics au profit du logement social avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale.

La disponibilité et le coût élevé du foncier sont en effet parmi les principaux freins à la production de logements dans les zones tendues, pour le parc

privé et plus encore pour le parc social qui doit contraindre ses prix de revient pour maintenir des niveaux de loyers accessibles. Or, il peut représenter jusqu'à 50 % du budget d'une opération dans les territoires les plus demandés. La surcharge foncière accordée par l'État allège la facture mais est loin de suffire.

La libération du foncier public et sa cession avec une décote plus ou moins substantielle offrent donc des perspectives particulièrement intéressantes mais ce dispositif n'a encore donné que peu de résultats. Aussi la Ministre a-t-elle demandé aux préfets de lui remonter, chacun, cinq projets de construction sur des terrains publics qu'ils auront identifiés comme prioritaires et elle a mis en place, fin juillet 2014, la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), créée par la loi du 18 janvier 2013 pour orchestrer et suivre la mobilisation du foncier public. Cette commission s'est rapidement attachée à nouer un dialogue étroit avec toutes les parties prenantes des projets identifiés afin de résoudre les facteurs de blocages. Six premières cessions devraient ainsi s'accélérer pour permettre à terme la construction de près de 2 500 logements. À partir des remontées des préfets de régions, la CNAUF a par ailleurs identifié 74 autres sites potentiels. Reste cependant en suspens la question de la valorisation de ces biens et, corrélativement, de la décote qui sera accordée.

Cependant, quelle que soit cette décote, lorsque ces cessions aboutiront, elles représenteront l'équivalent d'une aide à la pierre sans commune mesure avec les subventions versées.

En attendant, les organismes de logement social sont, bien sûr, conduits à utiliser davantage de fonds propres. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné dans le rapport de la MEC précitée, il est primordial de ne pas se sacrifier les capacités des bailleurs sociaux à gérer, entretenir et rénover leurs parcs. Cependant, sur ces fronts, il existe aussi des aides nationales qui ont été récemment renforcées. En outre, le secteur bénéficiait de ressources propres globalement abondantes qu'il était essentiel de mobiliser plus et mieux au service de leurs missions d'intérêt national – au-delà du dispositif déjà organisé autour de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS – *pour une présentation, se reporter au commentaire de l'article 54*).

À la suite de premières tentatives pour « mutualiser » ces ressources par une taxe sur les « *dodus-dormants* » créée par la loi du n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, puis par un prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social instauré par la loi de finances pour 2011, tous deux centralisés au sein d'un fonds dit de péréquation créé à cet effet <sup>(1)</sup>, le secteur s'est engagé à organiser son propre dispositif de circulation des capacités financières de ses membres au profit des organismes qui investissent – en contrepartie de la suppression du prélèvement autoritaire sur le potentiel financier opérée dès 2013. Un pacte d'objectifs et de moyens a été signé entre les bailleurs sociaux et l'État en juillet 2013, ouvrant une

---

(1) Cf. article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

vaste concertation au sein du secteur qui a permis de mettre en place un dispositif de mutualisation volontaire mais s'imposant à tous les organismes HLM métropolitains adhérents à l'USH <sup>(1)</sup>.

Conclue pour les années 2014 à 2016, puis prolongée jusqu'en 2018, la convention relative au dispositif de mutualisation financière entre ces organismes a été signée le 22 août 2014 et le décret portant approbation de cette convention a été publié le 12 septembre. Il est prévu :

– que les mouvements financiers seront gérés en liaison avec la Caisse des dépôts mais le calcul des aides et des versements sera validé par le mouvement HLM ;

– ils seront alimentés par « *un versement général et obligatoire des organismes HLM* », réparti pour 25 % en fonction des montants de la plus récente cotisation due à la CGLLS, pour 50 % en fonction des loyers et redevances (à l'exclusion des indemnités d'occupation) et pour 25 % en fonction du nombre de logements à usage locatif et d'unités de logements-foyers ;

– les aides sont calculées chaque année en prenant en compte les prêts signés en cours d'exercice par chaque organisme auprès de la Caisse des dépôts pour la production et la réhabilitation et les résultats d'une enquête réalisées par les fédérations professionnelles d'organismes HLM portant sur les démolitions ;

– la convention fixe d'ores et déjà les montants d'aides pour les investissements prioritaires de 2013 : 3 300 euros pour un nouveau logement produit ou acquis en zone 1 ou 1 bis grâce à un prêt PLUS ou PLAI ; 1 300 euros pour un nouveau logement en zones 2 et 3 financé en PLUS ou en PLAI ; 5 % du montant total des éco-prêts (prêts pour la performance énergétique) et prêts PAM (prêts à l'amélioration) ; une aide à la démolition de logements sociaux en zones 2 et 3 de 600 euros par logement démolit dans la limite de 5 000 logements, soit 3 millions d'euros, pour l'année et hors les démolitions bénéficiant d'un financement de l'ANRU.

Le dispositif mobiliserait cette année 135 millions d'euros pour la production, 80 millions pour la réhabilitation et 5 millions pour les démolitions, soit un total de 220 millions d'euros.

En vitesse de croisière, il est prévu de dégager, par an, 280 millions jusqu'en 2018 pour la construction, 100 millions entre 2015 et 2017 pour financer des « super PLAI » et 250 millions pour la rénovation-restructuration du parc.

Le prélèvement sur le potentiel financier visait quant à lui 175 millions par an.

On rappellera que le précédent prélèvement était complété, au sein du Fonds de péréquation, par une fraction de 70 millions d'euros prélevée sur la cotisation additionnelle versée à la CGLLS et que celle-ci a été maintenue. Les ressources du fonds, hébergé par la Caisse, contribuent au financement de la rénovation urbaine, pour 30 millions d'euros par an, et viennent compléter les crédits de paiement de l'action 1 du programme 135 – allégeant de la sorte l'effort budgétaire de l'État. Depuis la loi de finances initiale pour 2013, la majoration de taxe additionnelle est complétée par une surtaxe sur les plus-values supérieures à

---

(1) L'Union représente quelques 760 organismes (offices publics de l'habitat, entreprises sociales pour l'habitat, sociétés coopératives d'HLM, sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété –Sacicap- et associations régionales d'organismes Hlm) sur environ 1 100 opérateurs du logement social en France. Fin 2012, l'ensemble du secteur possédait 4,73 millions de logements locatifs ou logements-foyers, dont 4,6 en métropole et 0,13 dans les DOM.

50 000 euros obtenues sur la vente de logements <sup>(1)</sup>. Au 31 décembre 2013, le Fonds présentait un solde de 162,4 millions d’euros – en intégrant un prélèvement exceptionnel de 78 millions d’euros sur le fonds de roulement de la Caisse opéré par la dernière loi de finances rectificative de 2013.

En tout état de cause, **les opérateurs de logement social reconnaissent qu’en dépit de ces contributions aux divers fonds de mutualisation, et bien qu’ils soient contraints de mobiliser davantage de fonds propres, ils ont la capacité d’atteindre puis soutenir les objectifs de production et de rénovation voulus par le Gouvernement** grâce aux conditions financières qui leur ont été accordées depuis 2013. Une étude récente de la Caisse des dépôts et consignations le confirme.

Dans son numéro de septembre 2014, la lettre Perspectives de la Caisse des dépôts présente une « Analyse rétrospective et prospective de la situation financière des bailleurs sociaux : le choc d’investissement dans le logement social est-il soutenable ? »

Elle rappelle la situation du patrimoine des bailleurs sociaux : 4,7 millions de logements dont 87 % conventionnés et 21 % situés en ZUS, un âge moyen du patrimoine de 36 ans, un taux de mobilité des locataires d’environ 10 %. Le logement social représente environ 30 % de l’activité de construction globale, contre une moyenne de 20 % entre les années soixante et 2008.

Face à ce patrimoine et aux besoins de production, la situation financière des organismes HLM apparaît globalement saine, malgré le recul de 4 points du taux d’autofinancement intervenu en 2011 et une augmentation légèrement plus rapide des charges d’exploitation réelles (charges de gestion, effort de maintenance et charge foncière) par rapport aux produits d’exploitation réels (essentiellement les loyers). En revanche, les coûts de gestion, en pourcentage des loyers, restent contenus sur 2007-2012 malgré une activité nouvelle en expansion. Les annuités de remboursement des prêts évoluent au même rythme que les loyers (+ 4 %), représentant 42 % de ces derniers. Enfin, la progression des marges exceptionnelles – essentiellement des plus-values de cession – permet de consolider l’autofinancement global. En 2012, les bailleurs sociaux affichaient ainsi un total de bilan de 186 milliards d’euros, contre 128 milliards en 2007. Le secteur dégagerait un excédent (entre ses ressources et ses emplois de long terme) de 5,2 milliards d’euros en 2012 et sa trésorerie s’établissait à 8,5 milliards.

L’étude identifie les principales causes de cette situation financière globalement saine : des coûts de production stabilisés après une forte hausse « qui mettait en péril les équilibres financiers des organismes » ; des taux d’intérêt qui restent bas ; des mesures de soutien mis en place par le secteur lui-même (mutualisation) et les pouvoirs publics – ainsi que les mesures d’accompagnement portées par le fonds d’épargne de la Caisse des dépôts (allongement de la durée maximale du prêt foncier à 60 ans dans les zones tendues, bonification exceptionnelle de 120 millions d’euros pour les agréments de 2013, prêt de relance et réaménagement du stock de dettes).

---

(1) Ces plus-values, déjà imposées à 19 %, supportent ainsi un prélèvement supplémentaire au taux progressif de 2 à 6 % (article 1609 nonies G du code général des impôts).

Quelques facteurs pèsent toutefois de façon négative, comme les difficultés du secteur de la promotion immobilière (qui pèse sur les opérations mixtes), le manque de disponibilité et le coût élevé du foncier, ou encore l'alourdissement de la problématique amiante dans le parc avec le durcissement des exigences réglementaires.

L'étude s'attache ensuite à évaluer les perspectives pour les vingt prochaines années dans « un scénario ambitieux en matière de volume de production et de réhabilitation et qui tient compte des contraintes macroéconomiques et sectorielles qui s'imposent au secteur », notamment un taux de livret A repartant à la hausse et une facture « amiante » d'un milliard d'euros par an sur dix ans. Sur la base d'une montée en puissance des objectifs gouvernementaux en matière de production, d'une cadence de production d'environ 100 000 logements par an<sup>(1)</sup> et du maintien de ces efforts jusqu'en 2027, les résultats montrent que « le secteur, poussé à ses limites, pendant une durée transitoire, peut répondre aux objectifs d'intérêt général qui lui sont confiés. » Certes, « au prix d'une fragilisation significative de sa structure financière » à un horizon de quinze ans. Toutefois, la situation financière se stabiliserait au-delà.

Elle conclue donc que « cette cadence historique reste absorbable » à condition notamment que « l'engagement fort de tous les acteurs se poursuive ».

Pour en revenir au projet de budget de l'État en 2015, on peut ainsi considérer, en dernière analyse, qu'aujourd'hui, **les aides à la pierre sont devenues davantage un instrument d'impulsion et d'orientation** (en termes de typologie sociale et de localisation) à la main de l'État que de financement à proprement parler. Dans certaines zones, les subventions nationales accordées se réduisaient déjà depuis plusieurs années à quelques euros symboliques.

c. Le Gouvernement maintient des objectifs ambitieux, nettement supérieurs au réalisé de ces dernières années. Même la mobilisation exceptionnelle de subventions permise par le « Plan de relance de l'économie 2009-2010 » n'a suscité que 130 833 logements agréés en 2010. Avec l'impulsion donnée par le Plan d'investissement pour le logement, 2013 a dépassé les résultats de 2012 de 14 %, mais n'atteignait encore qu'un total de 117 065 logements<sup>(2)</sup>, dont seulement 84 522 opérations PLUS-PLAI bénéficiant d'une aide à la pierre (hors éventuel renfort de la surcharge foncière). Le projet annuel de performances pour 2015 vise, quant à lui, 100 000 opérations PLUS-PLAI sur un total de 135 000.

S'agissant de la production finale, il faut rappeler qu'il y a une certaine déperdition entre l'agrément des projets et leur mise en chantier et un décalage temporel de l'ordre de 4 ans entre l'année de financement des logements locatifs sociaux et leur réalisation.

---

(1) Hors sociétés d'économie mixte (SEM ou EPL – entreprises publiques locales) pour lesquelles les objectifs assignés seraient de 30 000 unités par an, sur les 150 000 attendus en métropole.

(2) En métropole et hors ANRU.

Selon la base de données ministérielle RPLS <sup>(1)</sup>, les nouvelles mises en location en métropole (hors foyers et après des déductions des démolitions financées) ont évolué ainsi :

Au cours de l'année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nouvelles mises en location	50 500	49 100	57 300	69 100	95 100	83 300	84 500

En termes de localisation, les services de l'État s'étaient efforcés depuis quelques années de recentrer les contributions nationales sur les zones les plus en besoin (A et B1 selon le classement « Investissement locatif » ou 1 et 2 selon le classement APL) pour mieux soutenir des opérations se heurtant à la rareté et à la cherté du foncier de ces territoires et orienter les efforts d'investissements des opérateurs là où la demande est la plus forte. De fait, ces zones « tendues » mobilisent les deux tiers des financements et ont vu leur part augmenter, depuis 2009, dans le volume total de logements (PLUS, PLAI et PLS) financés dans l'année :

	En 2013	En 2012	En 2011	En 2010	En 2009
zone A	28,4 %	30,6 %	37,3 %	36,4 %	27,5 %
zone B1	31,8 %	29,5 %	28,6 %	28,5 %	29,3 %
zone B2	22,1 %	22,1 %	20,8 %	20,6 %	24,4 %
zone C	17,7 %	16,1 %	13,3 %	14,5 %	18,8 %
<b>Total</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Infocentre Sisal.

2013 marque cependant un tassement en zone 1 qui serait en grande partie due aux retards pris par le montage des projets sociaux en Île-de-France, la contrainte foncière y étant difficile à lever. S'agissant de la répartition géographique des aides, la priorité donnée aux zones tendues n'est pas remise en cause sur les prochaines années, mais elle devrait connaître un certain infléchissement intégrant :

- les « nouveaux » besoins de requalification des bourgs ou centres anciens des petites villes et villes moyennes en zones moins tendues, pour répondre aux divers enjeux de maîtrise énergétique, de lutte contre l'habitat dégradé, de prise en compte du vieillissement et de développement économique.

Les études géographiques montrent en effet que l'augmentation de la population s'est surtout faite ces dernières années dans les zones rurales et périurbaines qui sont passées de 40 à 60 % de la population nouvelle. Certaines peuvent connaître une relance des emplois, qu'il faut accompagner. D'autres sont depuis trop longtemps abandonnées des promoteurs et investisseurs privés. Autant de raisons qui ont amené le Gouvernement à réformer parallèlement le zonage applicable aux investissements locatifs et aux dispositifs de soutien à l'accession

(1) Répertoire du parc locatif social successeur de l'enquête nationale EPLS.

et à renforcer les aides bénéficiant aux territoires intermédiaires (*cf. articles 5 et 41 du projet de loi de finances présentés en partie II*) ;

– les nouvelles obligations SRU (article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) renforcées par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Non seulement de nouvelles communes sont désormais concernées, mais pour les plus anciennes, le taux minimal est porté de 20 à 25 %. En outre, la loi fixe à 2025 l'échéance assignée aux communes pour atteindre le taux obligatoire et accélère le rythme pour y parvenir. Enfin, les pénalités sont substantiellement majorées en cas de non-respect du rythme de rattrapage.

Cette évolution conduit l'État à cibler prioritairement la programmation des financements sur les opérations situées dans les communes « déficitaires » (on compte 1 141 communes déficitaires et soumises à réalisation en 2014).

Cela étant, 2014 a vu apparaître de nouvelles difficultés dans la mise en œuvre de ces programmations. Au-delà des causes ordinairement rencontrées par les opérations de logement social (recours du voisinage, explorations archéologiques...), un nombre conséquent de projets déjà agréés et financés serait retardé, voire arrêté dans les quatre régions les plus urbaines. En juin, une enquête de l'Aorif<sup>(1)</sup> montrait qu'en Île-de-France, plusieurs milliers de logements seraient gelés, pour deux raisons selon elle : le blocage des opérations mixtes en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) parce que les promoteurs ne parviennent pas à boucler la commercialisation du programme et les fortes réticences, voire les oppositions, des nouvelles équipes municipales. L'USH a, de son côté, évalué le problème dans sa globalité à environ 20 000 logements. Elle relativise les difficultés des opérations en VEFA, moins flagrantes que ne semble le montrer l'enquête Aorif.

Nombre d'observateurs regrettent que la production sociale en VEFA aie autant augmenté : jusqu'à représenter 26 % du total des logements financés sur l'ensemble du territoire en 2013 et même 40 % des agréments accordés en Île-de-France, ce qui la rend trop dépendante de la conjoncture immobilière. En outre, une récente étude de la CDC<sup>(2)</sup> a montré que la VEFA est significativement plus chère que la construction directe.

L'USH considère, pour sa part, que ces montages financiers en PPP (partenariats public-privé) permettent de répartir les charges entre promoteurs et organismes HLM et de produire des opérations mixtes souvent préférées par les municipalités.

En revanche, l'USH souligne à son tour la multiplication des réexamens de projets déjà programmés par les nouveaux élus qui bloquerait le lancement d'environ 10 000 logements (dont environ 7 260 en Île-de-France). L'Union sociale pour l'habitat a donc proposé à la ministre du logement de mettre en place

(1) Association des organismes HLM de la Région Île-de-France.

(2) Cf. *Éclairages, Étude n°4 de juin 2014*, Les coûts de production du logement social. Tendances nationales et spécificités de l'Île-de-France.

un comité de suivi de la production et une équipe opérationnelle chargés d'identifier les freins à la production et de les traiter en dialogue avec les responsables locaux.

Elle compte aussi sur les mesures prises par le Gouvernement pour accélérer la réalisation des objectifs SRU. Une instruction ministérielle datée du 27 mars 2014 demande ainsi aux préfets « *de faire preuve de fermeté à l'égard des communes dont le bilan 2011-2013 serait particulièrement négatif, en usant notamment de (leur) pouvoir de sanction qui a été renforcé par la loi* ». Le prélèvement des pénalités pour non-respect des obligations sociales a notamment « *un caractère systématique* » qui ne s'accommode plus des arrangements locaux ; et les situations de carence doivent être notifiées, avec les nouvelles possibilités ouvertes aux préfets par la loi du 18 janvier 2013 de multiplier jusqu'à cinq fois le prélèvement sur les finances des communes, de déléguer le droit de préemption qui lui est transféré et de signer en direct une convention avec un bailleur social afin de réaliser des opérations sociales sur le territoire de la commune en carence. La loi du 24 mars 2014 a ajouté le pouvoir de définir les secteurs dans lesquels l'autorité administrative de l'État sera compétente pour délivrer des autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour ces constructions.

Enfin, depuis septembre, il est demandé aux préfets de délivrer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 les permis de construire pour les opérations de logements dans les communes carencées. « *L'État a le devoir de reprendre la main lorsqu'une commune est en défaillance manifeste et délibérée de production de logements sociaux* », a déclaré la ministre Sylvia Pinel au dernier Congrès de l'USH.

Côté incitation, un amendement adopté en première partie du projet de loi de finances (après l'article 9) a mis en place une « *dotation de soutien à l'investissement local* » de 423 millions en 2015 qui viserait, entre autres, à soutenir la « *revitalisation des centres-bourg des bassins de vie ruraux et l'accueil de populations nouvelles, notamment les dépenses de logement et les dépenses d'équipements et d'aménagements liées à la construction de logements nouveaux.* » Une forme de soutien aux maires bâtisseurs.

*d.* En termes de typologie sociale des logements attendus, le recul des objectifs nationaux de production en 2015 porte surtout sur les PLS (qui passent de 48 000 en prévisions pour 2014 à 35 000). Les objectifs 2015 en PLAI progressent au contraire de 1 000 unités par rapport aux prévisions 2014 (33 000).

De fait, ces projections traduisent **un nouvel effort pour « socialiser » davantage la production nouvelle de logements sociaux**. Parallèlement le Gouvernement continue de développer divers dispositifs pour faire émerger une production compatible avec des loyers encore plus sociaux <sup>(1)</sup>.

Les acteurs ont en effet constaté qu'avec la hausse des prix de revient et l'explosion du coût du foncier en zones tendues, même les nouveaux logements financés en PLAI ne sont plus accessibles aux ménages les plus modestes, ne laissant d'autre choix que de les orienter vers les segments les plus anciens du parc social – qui sont souvent aussi les plus dégradés.

---

(1) Environ 20 % en-dessous des loyers pratiqués dans le parc social.



En renforçant les obligations SRU des communes et leur sanction, la loi du 18 janvier 2013 a également créé un fonds national pour le développement de l'offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS), hébergé par la CGLLS, qui reçoit les majorations de pénalités versées par les communes ne respectant pas leurs obligations SRU. Fin 2013, il présentait un solde de 6,3 millions d'euros ; en 2014, il atteindrait 11,1 millions ; entre 11 et 20 millions sont attendus en 2015. Sa mission est de contribuer à la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements locatifs à destination de ménages très modestes, dits « PLAI adaptés » ou « super-PLAI », en complétant, pour la production neuve, les subventions PLAI du programme 135. Un premier appel à projets a été lancé le 30 octobre 2013 dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, qui a permis de programmer 623 logements. Un deuxième a été lancé en mai 2014 pour 2 000 autres logements. Le Gouvernement en espère 3 000 supplémentaires en 2015.

Par ailleurs, l'Agenda HLM prévoit la mutualisation de 300 millions d'euros sur les trois prochaines années pour créer une offre nouvelle de 15 000 « super PLAI HLM » (5 000 par an), qui s'ajoutera à la production des PLAI classiques (et ne sera donc pas imputée sur leur enveloppe 2015). Le secteur réfléchit aussi à la gestion des situations financières dégradées de certains locataires, dans un contexte général de paupérisation de la population du parc social. Le forfait pour charges ne suivant pas la réalité de leur hausse, certains locataires se trouvent en difficulté. Quelques expérimentations sont tentées pour réduire le total loyer-charges, avec sans doute un renfort du FNDOLLTS.

Enfin, le ministre a lancé en avril un autre appel à projets pour réaliser 10 000 logements sociaux accompagnés sur trois ans grâce au soutien financier du FNAVDL (fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, alimenté par les astreintes versées par l'État condamné au titre du DALO). 3 millions d'euros ont été dédiés à cette action.

En résumé, si des difficultés politiques retardent le montage et le lancement de certains programmes, les conditions financières sont favorables à la réalisation des objectifs gouvernementaux pour 2015, et ce, malgré la baisse des crédits de paiements budgétés.

- Le Rapporteur spécial veillera, en revanche, à ce que les crédits de paiement soient à la hauteur des engagements en cours et à venir. Il a en effet entendu certaines inquiétudes quant à la capacité du budget de l'État à moyen terme à couvrir les restes à payer. Une grande partie des crédits de paiement inscrits à l'action 1 du programme 135 sert à couvrir les engagements des années antérieures, qui s'étalent sur 8 ans en moyenne : au 31 décembre 2013, ils s'élevaient à 1 843 millions d'euros pour le logement locatif social.

Le problème peut également se poser aux collectivités délégataires des aides à la pierre qui s'engagent sur des enveloppes pluriannuelles parfois réévaluées ensuite par l'État. Elles pourraient se retrouver confrontées à des difficultés de trésorerie si l'État n'assure pas des flux à hauteur.

Certes, les dotations demandées pour 2015 baisseraient de plus de 38 %, mais elles devraient être complétées par 216 millions d'euros provenant du fonds de péréquation précédemment évoqué. Il faut espérer qu'elles seront à la hauteur des besoins présents et des ambitions futures.

## **B. LA POURSUITE DÉSESPÉRÉE DES BESOINS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE**

Après les aides personnelles au logement, le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* représente le deuxième volume budgétaire de la mission. Les crédits demandés pour ses trois actions s'élèvent à 1 375,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils progresseraient de 59,7 millions par rapport à la loi de finances pour 2014 (+ 4,5 %). C'est un nouveau rebasage qui toucherait essentiellement son action 12 *Hébergement et logement adapté*. Celle-ci augmenterait de presque 58 millions d'euros (+ 4,7 %), après avoir bénéficié d'un précédent rebasage de 111,1 millions sur les dotations 2014 pour la reconduction des mesures prises par le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013.

Le programme 177 vise en effet à répondre aux besoins les plus urgents en matière de logement, à tenter de prévenir l'exclusion ou à aider la réinsertion des 8,6 millions de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté dans notre pays (selon un recensement de 2010).

### **1. L'évaluation du mal logement**

Pour évaluer plus précisément le mal logement en France, les données sont encore éparses et plusieurs approches coexistent. Une des principales sources est l'Enquête nationale logement (ENL) de l'INSEE. La dernière collecte a été réalisée au second trimestre 2014 mais les résultats sont en cours d'exploitation. Les chiffrages les plus complets datent donc de la dernière vague, en 2006. S'agissant des « sans domicile » en revanche, l'INSEE et l'INED ont renouvelé leur enquête en 2012.

En croisant ces données avec quelques autres sources, les services ministériels établissent le récapitulatif suivant :

<b>INDICATEURS DE MAL LOGEMENT (France métropolitaine) - en milliers</b>		
	Nbre logements	Nbre personnes
<i>Total résidences principales</i>	26 283	59 620
<b>PERSONNES VIVANT DANS DES MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT (2006)</b>		
Logements inconfortables, de mauvaise qualité	711	1 325
Logements en surpeuplement accentué	183	797
<b>Logements de mauvaise qualité ou en surpeuplement (sans double compte)</b>	<b>872</b>	<b>2 044</b>
<b>PERSONNES VIVANT DANS DES CONDITIONS PRÉCAIRES</b>		
Sans abri	-	86
Habitations de fortune : cabane, construction provisoire	-	85
Camping, habitations mobiles ( <i>hors gens du voyage</i> )	-	100
<b>TOTAL personnes vivant dans des conditions précaires</b>	<b>-</b>	<b>271</b>
<b>PERSONNES SANS DOMICILE PERSONNEL</b>		
Personnes hébergées chez des tiers	96	115
Personnes hébergées en CHRS	33	39
Personnes hébergées en hôtels	32	38
<b>TOTAL personnes hébergées</b>	<b>161</b>	<b>192</b>
<b>PERSONNES EN SITUATION D'OCCUPATION PRÉCAIRE</b>		
Personnes menacées d'expulsion	43	98
<b>TOTAL général</b>	<b>1 076</b>	<b>2 605</b>

Au total, 1,4 million de ménages seraient en situation de mal logement. Pour autant, toutes ne sont pas susceptibles de faire un recours auprès des commissions de médiation DALO. Les 275 400 ménages propriétaires occupants, par exemple, qui représentent 31 % des mal-logés, ne s'inscriraient pas comme demandeurs d'un logement social – mais pourraient bénéficier des aides de l'ANAH pour améliorer leur habitation. Par ailleurs, seuls les ménages en situation régulière quant à leur séjour en France peuvent faire valoir leur droit au logement. L'irrégularité du séjour en France n'est en revanche pas un obstacle à l'accès aux hébergements d'urgence de droit commun, en vertu du principe d'accueil inconditionnel.

Bien que les situations individuelles et les difficultés ainsi recensées soient variables, l'enjeu humanitaire est indiscutable, et l'enjeu social avéré quand on sait l'impact d'un logement précaire ou l'absence de logement sur la santé et la situation d'emploi des personnes.

Une récente étude du Samu social de Paris, publiée en octobre 2014, a confirmé que l'hébergement en hôtel des familles sans logement, pratiqué faute de mieux, n'est pas la bonne solution sur le moyen terme – sans qu'il soit toutefois possible de faire la part entre les difficultés préexistantes et celles engendrées ou aggravées par le séjour à l'hôtel.

80 % de ces familles vivent sous le seuil de pauvreté et sont présentes dans le dispositif depuis 2-3 ans en moyenne. 21 % n'ont pas de lieu pour cuisiner, 29 % pas de douche ou de toilette dans la chambre... L'étude montre que huit familles sur dix et deux enfants sur trois se trouvent en insécurité alimentaire. L'état de santé est également très dégradé : une mère sur deux et un enfant sur trois sont en état d'anémie. Les problèmes de santé sont encore aggravés dans le cas des femmes enceintes et des nouveau-nés. Malgré cet état de santé dégradé, ces familles connaissent de sérieuses difficultés d'accès aux soins. Enfin, l'hébergement en hôtel reste une solution instable qui pèse sur la socialisation des enfants. En moyenne, les familles de l'échantillon ont déjà déménagé 4,3 fois. La non scolarisation des enfants est en conséquence dix fois plus importante qu'en population générale.

En outre, bien qu'elles soient prises en charge par des dispositifs ayant en principe une visée plus large que la simple mise à l'abri, le suivi social est quasi inexistant.

Or, faute d'offres suffisantes face à des besoins croissants, le recours à cette solution ne cesse de se développer : en dix ans les chiffres des familles hébergées à l'hôtel ont plus que décuplés, avec 28 500 personnes, à Paris et dans sa banlieue.

D'ailleurs, être sans domicile ne signifie pas être sans emploi : l'enquête menée en 2012 par l'INSEE et l'INED a montré qu'un SDF sur trois de l'agglomération parisienne travaillait et que 40 % d'entre eux étaient en CDI.

Plus prosaïquement, l'enjeu est aussi devenu budgétaire depuis que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 a reconnu le droit au logement opposable (DALO) comme un devoir de solidarité nationale, et une obligation juridique, et désigné l'État comme le garant de sa mise en œuvre. Cela a confirmé sa responsabilité dans le financement de l'offre publique de structures d'hébergement et impliqué qu'il puisse être sanctionné par des astreintes en cas d'absence de relogement ou d'hébergement des personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation départementales.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le dispositif est élargi à tous les demandeurs d'un logement social dont le délai de demande est anormalement long au sens de la loi du 5 mars 2007 – ce qui a sensiblement accéléré le rythme de dépôt des recours.

## **2. La mise en œuvre laborieuse de la loi DALO.**

Face à la croissance des recours, et bien qu'il doit lui-même en progrès, le rythme des relogements peine à suivre. Les condamnations de l'État se multiplient, l'amenant à verser des volumes d'astreintes qui s'alourdissent au fil des années : 25,1 millions d'euros d'astreintes ont été liquidés en 2013 ; les prévisions pour 2014 et 2015 s'établissent à 34,4 millions. Les difficultés sont toutefois concentrées sur certaines régions : ainsi, près des trois-quarts des condamnations émanent du tribunal administratif de Paris ; viennent ensuite les

tribunaux administratifs de la région Ile-de-France, puis ceux de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

		Cumul du 01.01.2008 au 31.03.2014	
DALO		Total Île-de-France	Total France
RELOGEMENT	Décisions favorables (prioritaires et urgents)	84 933	139 155
	Relogements suite offre	38 109	66 671
	Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	41 332	81 377
	Bénéficiaires restant à loger	43 601	57 778
	<i>Dont hors délai</i>	37 740	47 489
HEBERGEMENT	Décisions favorables (prioritaires et devant être accueillis + recours "logement" réorientés "hébergement")	19 244	30 170
	Accueillis suite proposition	3 045	6 223
	Bénéficiaires accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à accueillir	4 603	11 561
	Bénéficiaires restant à accueillir	14 641	18 609

Le fait est que ces régions, et l'Île-de-France en particulier, cumulent les plus gros flux de ménages reconnus prioritaires et les plus grandes difficultés à mettre à disposition une offre à la hauteur.

Le soutien au développement d'un parc de logements accessibles par la production de logements sociaux et très sociaux, ou intermédiaires pour favoriser la sortie des locataires du parc public qui en auraient les capacités, doit y contribuer.

La construction de ces nouveaux logements peut être complétée par le conventionnement de logements privés existants, par lequel les propriétaires s'engagent auprès de l'ANAH – et désormais des collectivités délégataires des aides à la pierre – à louer leur bien en respectant des conditions relatives au plafond de ressources des locataires, au plafond de loyer, et le cas échéant, aux modalités de choix des locataires. Ils bénéficient en contrepartie de subventions de travaux de l'ANAH, le cas échéant, et de déductions fiscales. Le conventionnement APL est même devenu une condition indispensable des aides de l'Agence aux propriétaires bailleurs. Ces dispositifs sont des instruments contribuant à la remise sur le marché de logements dégradés ou vacants. Plus de 130 000 logements ont été ainsi captés entre 2002 et 2013, pour le premier régime, et près de 12 400 entre 2006 (date de création de la seconde option) et 2013.

Néanmoins, ces stratégies ont leur rythme et leurs limites. Parallèlement, malgré des mots d'ordre réitérés, la mobilisation des droits à réservation préfectoraux n'apparaît pas aussi vigoureuse que souhaitée, alors qu'une évaluation menée en novembre 2012 montrait que leur récupération permettrait de

faire face à la plus grande partie des besoins des personnes prioritaires dans la plupart des départements.

C'est aux préfets de départements qu'il incombe de veiller à la mobilisation des contingents de logements sociaux des différents réservataires :

– s'agissant du contingent préfectoral (qui peut être délégué aux collectivités territoriales) : 30 % des logements libérés ou mis en service chaque année au sein du parc HLM sont censés être proposés aux ménages sortant d'une structure d'hébergement ou reconnus prioritaires au titre du DALO.

Mal identifié, ce contingent était mal mobilisé. Un décret n° 2011-176 du 15 février 2011 a eu pour objet d'améliorer ses conditions d'utilisation par le préfet. Il a notamment renforcé l'obligation pour les bailleurs de déclarer aux réservataires les logements mis en service ou vacants, sous peine de sanctions financières ;

– les collecteurs d'Action logement (CIL) ont par ailleurs l'obligation d'orienter le quart de leurs attributions en faveur des bénéficiaires DALO, salariés, demandeurs d'emploi ou personnes issues de centres d'hébergement. Or, cette mobilisation serait encore dix fois inférieure aux possibilités.

Le 20 octobre dernier, la ministre en charge du logement a présenté un plan d'action en faveur des personnes relevant du DALO, et annoncé la création d'une commission spécifique dédiée aux relogements des ménages franciliens bénéficiant du droit au logement.

La première mesure du plan consiste à « *renforcer l'action des services de l'État pour le relogement des ménages bénéficiant du DALO* » : il est à nouveau prévu de mobiliser « à *plein* » le contingent de l'État en signant les dernières conventions de réservation avec les bailleurs ou en agissant par arrêté. Les préfets doivent également veiller à l'identification des bénéficiaires auprès des bailleurs, ou à défaut de résultat, utiliser leur faculté de procéder par eux-mêmes au relogement grâce à une attribution sur leur contingent... Une circulaire leur a été adressée à cet effet. Les bailleurs sociaux sont par ailleurs incités à répondre aux appels à projets pour des logements très sociaux.

Le second volet du plan vise à « *mobiliser l'ensemble des partenaires* », soit essentiellement le réseau 1 % logement en veillant à ce que le quart au moins des nouvelles attributions soit bien orienté sur des ménages reconnus prioritaires. La passation d'accords locaux avec les CIL sera généralisée et un dispositif de suivi et d'évaluation sera créé avec leur tête de réseau, l'UESL<sup>(1)</sup>. Enfin, le troisième volet consiste à « *mieux accompagner les ménages et sécuriser les bailleurs* », notamment par un recours accru à la formule du bail glissant et aux actions financées par le FNAVDL.

Toutefois, le chantier est plus large que les obligations de l'État à l'égard des publics reconnus prioritaires.

---

(1) Union d'économie sociale pour l'habitat, dite également Union des employeurs et salariés pour le logement.

### **3. Les actions préventives pour limiter la montée de la précarité**

Il faut aussi travailler en préventif pour limiter la montée de la précarité, alors que le nombre de décisions de justice prononçant des expulsions ne cesse de croître (chiffres provisoires de 2013 : 125 248 décisions).

L'action 11 *Prévention de l'exclusion* du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* réunit ainsi des dépenses d'aide sociale contribuant à éviter les situations de rupture pour des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap par la prise en charge de leurs frais de séjour en établissements d'hébergement, de prestations d'aide-ménagère, de frais de repas, d'aide à domicile ou d'allocations en extinction. Il s'agit d'une compétence résiduelle de l'État, dérogatoire de l'aide sociale décentralisée des départements. Ces dépenses mobiliseront, en 2015 comme en 2014, 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Plus essentiellement, les aides personnelles au logement sont l'outil central de la solvabilisation des ménages modestes. Prévenir les impayés nécessite de préserver leur efficacité, ce qui passe en particulier par une revalorisation périodique de leurs paramètres de calcul. Elle pourrait aussi requérir une nouvelle approche du forfait des charges (*cf. partie précédente*).

La prévention et la lutte contre les expulsions sont également des clés que la loi ALUR s'est attachée à renforcer, notamment en créant un double dispositif de signalement des impayés en amont de toute procédure, en améliorant l'information des ménages menacés de leurs droits éventuels (comme celui d'être reconnus éligibles à une attribution prioritaire en urgence d'un logement ou d'un hébergement s'ils sont de bonne foi) et en consolidant le dispositif de prévention et les missions de la CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions) compétente. Toutefois, les décrets d'application ne sortiront que début 2015 « *après concertation avec l'ensemble des acteurs* ».

On peut cependant observer que l'État a autant intérêt que les bailleurs aux progrès du traitement en amont de ces situations puisque, non seulement, il peut être condamné au titre du DALO à reloger les ménages expulsés, mais il doit aussi indemniser les bailleurs auxquels il refuse le concours de la force publique pour la mise en œuvre d'expulsions régulièrement décidées. Le montant total des indemnités dues par l'État s'élevait à près de 36 millions d'euros en 2012.

### **4. Les dispositifs visant à lever certains obstacles à l'accès au logement**

#### ***a. La garantie des risques locatifs***

L'action 3 *Garantie des risques locatifs* du programme 109 contribue au financement de la Garantie des risques locatifs (GRL), créée pour faciliter l'accès à un logement à un plus grand nombre de locataires en élargissant les conditions de solvabilité et remobiliser les logements vacants en assurant une plus grande sécurité aux bailleurs privés.

Pour 2015, le projet de loi de finances prévoit 9,3 millions d'euros de dépenses, se situant en légère progression par rapport aux crédits votés pour 2014, mais au niveau des consommations de 2013.

Ce dispositif est issu de la réforme en 2009 du dispositif de garantie contre les dégradations et les impayés locatifs créé en 2006 par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), puis transformé en GRL et bénéficiant de la garantie de l'État dès 2007. Il remplace depuis 2010 la garantie LocaPass qui consistait en une caution solidaire de la part d'un collecteur d'Action Logement.

Depuis 2010, la GRL est directement proposée par les entreprises d'assurances offrant un contrat d'assurance contre les impayés de loyers conforme au cahier des charges fixé par décret. Ce cahier des charges permet d'accepter tout locataire dès lors qu'il présente un taux d'effort <sup>(1)</sup> inférieur à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu. Ils sont alors dispensés d'apporter des cautions.

Le surcroît de risque (« sur sinistralité ») généré par l'élargissement du public des locataires couverts (dès lors qu'ils répondent aux critères d'éligibilité) par rapport au seuil de sinistralité considéré comme « normal » <sup>(2)</sup> est intégralement financé soit par Action Logement, soit par l'État. Cette prise en charge est censée permettre d'abaisser les critères d'accessibilité financière des candidats locataires de manière significative par rapport aux pratiques actuelles.

Les sinistres donnent lieu, si nécessaire et à l'initiative de l'APAGL <sup>(3)</sup> – l'association qui assure le pilotage et le contrôle du dispositif, dont Action Logement est l'administrateur –, à un accompagnement social, associé à l'obligation pour le locataire de reprendre le paiement au moins partiel de son loyer, et, en dernier recours, à des modalités de recouvrement adaptées.

L'État ne rembourse pour sa part que les excédents de sinistralité constatés au titre des publics « État » <sup>(4)</sup>, Action logement faisant l'avance de la totalité des compensations aux assureurs et assumant la part liée à « son » public <sup>(5)</sup>.

La GRL a bien touché son public, mais peinait à se diffuser. En outre, il est apparu qu'elle est souvent utilisée pour « tester » la fiabilité des locataires avant que les assureurs ne fassent basculer le contrat sur la Garantie contre les loyers impayés (GLI), plus lucrative pour eux et moins chère pour les bailleurs. Ainsi, seuls 140 000 lots compensables étaient encore couverts au 30 juin 2013, alors que 400 000 lots étaient entrés en garantie depuis 2010. Pour dépasser ces réticences qui empêchaient la généralisation de la garantie et supprimer le recours encore majoritaire au cautionnement – pas toujours possible pour les familles modestes –, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a prévu la création d'un dispositif universel, la GUL.

---

(1) Rapport entre le montant du loyer, des charges et des taxes locatives nets des aides personnelles au logement et le montant des ressources.

(2) Ce seuil est défini par décret en Conseil d'État à partir de la norme constatée dans le secteur concurrentiel. Il s'établit à 55 % ; en deçà, les risques sont censés être couverts par les primes versées aux assureurs.

(3) Association pour l'accès aux garanties locatives.

(4) Soit les statuts non précaires au taux d'effort supérieur à 28 % mais au plus égal à 50 % ou les locataires précaires autres que ceux pris en charge par l'UESL.

(5) Soit les salariés des entreprises du secteur privé non agricole au taux d'effort compris entre 28 % et 50 % ou hors contrat à durée indéterminée stabilisé, ou, si leur situation est précaire, les jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation d'emploi et les étudiants boursiers.



Finalement, au regard du risque de dérive des coûts, qui devaient être entièrement assumés par l'État et Action logement, le Gouvernement a décidé de lui substituer des solutions plus restreintes :

– la caution locative étudiante (CLE) devrait être généralisée en faveur, en particulier, des étudiants de moins de 28 ans sans caution familiale, amicale ou bancaire. Elle durerait le temps d'une année universitaire et ne réclamerait qu'une modeste contribution aux intéressés. Un fonds de garantie serait constitué entre le ministère de l'enseignement supérieur, le Cnous et la CDC, voire des régions volontaires ;

– le Gouvernement travaille par ailleurs avec le réseau 1 % logement sur une « caution solidaire », plus restrictive que la GUL, qui serait réservée aux jeunes, salariés ou retrouvant un emploi, présentant un taux d'effort de 50 %, avec un délai de franchise et une limite de garantie à trois ans.

En attendant, la mise en place de ces dispositifs, la GRL continuera à couvrir les contrats en cours et à accueillir d'éventuels nouveaux baux jusqu'à sa mise en extinction.

### ***b. L'accompagnement vers un logement adapté***

L'insuffisance de logements accessibles est une des raisons majeures des difficultés à sortir du mal-logement ou de l'hébergement. Mais le logement classique n'est pas adapté à tous, ou il peut être nécessaire à certains ménages de passer par des solutions de transition pour regagner leur autonomie en réapprenant à gérer un logement et à en assumer toutes les obligations. Cette dimension est prise en compte dans les différents modes de logement accompagné, ainsi que dans les actions d'« accompagnement vers et dans le logement » que le Gouvernement s'efforce de développer grâce aux cofinancements apportés par l'action 12 *Hébergement et logement adapté* de son programme 177.

Pour les autres ménages, ces dispositifs offrent des opportunités pour sortir de l'hébergement d'urgence vers des solutions plus durables à défaut d'être pérennes.

Selon la stratégie du « Logement d'abord », il ne s'agit pas seulement de permettre un accès plus rapide au logement, mais de privilégier l'orientation des demandeurs d'hébergement vers un logement adapté sans passer par l'étape Hébergement. Instruction a été donnée en ce sens par la ministre aux SIAO (services intégrés d'accueil et d'intégration) chargés de centraliser les demandes, les données sur les offres d'hébergement et de logement adapté et de réguler les orientations. Cet objectif prioritaire se traduit également dans un des indicateurs de performances de la mission <sup>(1)</sup> même si les ambitions en sont encore très modestes (1 % en 2014).

---

(1) Indicateur 1.2 Proportion des personnes hébergés ou logés suite à une demande adressée au SIAO, du programme 177.

Le programme 177 financerait ainsi, avec un total de 199,4 millions d'euros (un niveau proche des dotations de 2014, hors accompagnement vers et dans le logement) :

– pour 39,2 millions d'euros en AE et CP, **l'aide au logement temporaire** (ALT1) qui participe au subventionnement d'un parc de logements géré par les associations ou les centres communaux d'action sociale pour accueillir, en urgence et à titre temporaire, des personnes sans ressources et n'ayant pas accès aux aides personnelles au logement. L'aide est financée à parité par l'État et les organismes de protection sociale. Proposant une prise en charge limitée à six mois, cette formule n'est pas encouragée, mais l'ampleur des besoins justifie le maintien d'un parc conventionné de 30 000 logements ;

– pour 64,8 millions d'euros en AE et CP (– 5,3 millions), **l'intermédiation locative**. Elle aide les associations ou les organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés, jusqu'à ce qu'ils puissent devenir locataires en titre. La dépense permet de couvrir le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché en sous-location, les charges de fonctionnement pour les opérateurs, ainsi que les coûts d'accompagnement social des ménages bénéficiaires. Malgré le soutien du Plan de lutte contre la pauvreté, les opérateurs ont du mal à capter des logements ordinaires. Fin 2013 seules 5 300 places ont été créées au lieu des 6 500 prévues. Le dispositif mobilisait un total de 15 657 places ;

– pour 80,4 millions d'euros en AE et CP, **les maisons-relais**, un type particulier de résidences sociales qui repose sur l'association de logements privatifs à des locaux collectifs et sont censées offrir un cadre de vie favorisant la réinsertion sociale. La participation de l'État est affectée à la rémunération de l'hôte, sur la base d'un forfait journalier maintenu à 16 euros par place. L'enveloppe est stable pour pérenniser les 12 311 places déjà créées au 31 décembre 2013. Cette formule donne de bons résultats mais son montage prend du temps et se heurte à la rareté de logements disponibles en zones tendues ;

– pour 15 millions d'euros en AE et CP, **l'aide à la gestion locative sociale** (AGLS), qui est versée par l'État aux gestionnaires de résidences sociales afin de mettre en œuvre des réponses adaptées aux besoins des populations accueillies.

Fin 2013, on décomptait 877 résidences sociales offrant plus de 97 410 places, auxquels s'ajoutent 57 121 logements en foyers qui ont vocation à être transformés en résidences sociales ; mais l'attribution de l'AGLS dépend des publics accueillis et des actions mises en œuvre. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté vise à accélérer ces reconversions ;

Le budget de l'État ne prévoit plus le financement de mesures d'accompagnement vers et dans le logement, qui visent à favoriser les sorties

réussies des structures d'hébergement et de logement temporaires vers le logement grâce à un accompagnement adapté. Elles reposent désormais entièrement sur les crédits du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) dont on escompte 36 millions d'euros en 2014.

##### **5. Un déploiement de moyens qui ne parvient pas à répondre aux besoins d'hébergement**

Malgré les divers renforcements apportés aux précédents dispositifs, malgré les actions développées parallèlement dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), ces solutions sont loin de suffire à répondre aux besoins d'hébergement toujours croissants en cette période de crise. Au demeurant, la complexité administrative de certains publics leur interdit d'accéder à des structures plus pérennes ou *a fortiori* de prétendre à des logements sociaux.

L'action 12 *Hébergement et logement adapté* du programme 177 devrait donc consacrer **plus 1 100 millions d'euros aux dispositifs de veille sociale et d'hébergement** en 2015, en progression de près de 68 millions d'euros par rapport aux dotations votées pour 2014 (soit l'addition d'un rebasage d'environ 58 millions opéré sur l'action en 2015 et de la réduction de l'enveloppe allouée aux dispositifs de logement adapté après l'« externalisation » des crédits dédiés à l'accompagnement vers et dans le logement). Ces dotations se répartiraient entre :

– 89,1 millions d'euros (+ 1,4 million par rapport aux prévisions 2014) pour les dispositifs de veille sociale qui établissent un premier contact et un premier accueil avec les personnes sans abri et les orientent vers les structures d'hébergement, d'accompagnement et d'orientation. Un SIAO unique doit à terme intégrer le « 115 » dans chaque département et constituer le cœur du dispositif d'organisation et de régulation du secteur et la cheville ouvrière de la stratégie du Logement d'abord ;

– 389 millions (+ 67) pour l'hébergement d'urgence et les places de stabilisation, parmi lesquelles sont décomptées les nuitées en hôtel ;

– et 623 millions pour les CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale – au même niveau que 2014).

La contribution est conséquente et la hausse des crédits d'autant plus significative qu'elle suit deux augmentations déjà substantielles en 2013 et 2014. Pour autant, **le Rapporteur spécial doute déjà qu'elle se stabilise** au regard des rallonges qu'il a fallu apporter aux précédents budgets. Le problème n'est pas nouveau : depuis plusieurs années, on assiste à une sorte de course-poursuite de ces dépenses derrière les besoins. Malgré des investissements supplémentaires accordés presque chaque année, l'écart par rapport aux besoins appelle des abondements budgétaires systématiques en cours d'exercice - comme on peut le

voir, par exemple, sur les dépenses d'hébergement d'urgence au sens strict (places hivernales comprises mais hors places sous statut CHRS) :

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Dotations en LFI</b>	234	214	248	244	275	322
Variation <sup>n/n-1</sup>		- 20	+ 34	- 4	+ 31	+ 47
<b>Rallonges budgétaires hors reports et fongibilité</b>	74 M€ (Plan de relance)	66 M€ puis 40 M€	75 M€ répartis entre 2011 (39,1 M€) et 2012 (solde)	36,7 M€ de 2011 puis 31 M€ (plan d'urgence pour les sans-abri)	135,4 M€	53 M€
<b>Exécution</b>	261	290	273	305	410,4 en CP	Solde provisoire : 375
Écart LR <sup>n</sup> /LFI <sup>n</sup>		+ 76	+ 25	+ 59	+ 135	-

2014 ne fait pas exception puisque, malgré un rebasage initial de 111 millions d'euros, et après avoir mobilisé les possibilités internes du programme 177 pour parer au plus urgent, il a été nécessaire de réaffecter 56 millions d'euros du reste du budget de l'État sur l'action 12 du programme (3 millions sur les dispositifs de veille sociale et 53 sur les structures d'hébergement) par un décret d'avance en septembre. Au surplus, les services ministériels ont confirmé au Rapporteur spécial qu'un complément sera nécessaire en loi de finances rectificative à hauteur, au moins, des 51,6 millions de dépenses d'aide au logement temporaire (ALT1 et 2) temporairement redéployés au sein du programme.

Les capacités d'accueil ont pourtant presque doublé en huit ans, et même plus que doublé s'agissant des places en hébergement d'urgence, en hôtel comme en structures pérennes.

#### ÉVOLUTION DES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT ET DE MAISONS RELAIS FINANÇÉS PAR LE PROGRAMME 177 ENTRE 2006 ET 2014

(en nombre de places)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Urgence et stabilisation (hors CHRS)</b>	13 138	14 689	15 911	17 535	17 535	18 593	19 766	22 091	28 692
<b>Hôtel <sup>(1)</sup></b>	9 393	9 198	10 377	13 025	13 025	13 948	16 235	20 727	25 496
<b>CHRS</b>	31 185	36 184	38 159	39 442	39 442	39 525	39 346	39 142	39 145
<b>Maisons-relais</b>	3 192	3 799	5 289	7 909	9 909	n.c.	10 269	11 527	12 311
<b>Total</b>	<b>56 908</b>	<b>63 870</b>	<b>69 736</b>	<b>73 353</b>	<b>79 911</b>	n.c.	<b>85 976</b>	<b>93 487</b>	<b>105 644</b>

Source : direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et projets annuels de performances.

Situation au 1<sup>er</sup> janvier de chaque exercice. (1) Hors places hivernales.

Le Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, lancé en janvier 2013, a permis une visible accélération des investissements en soutenant la création ou la pérennisation de plusieurs milliers de places d'urgence supplémentaires – mais aussi la création de nouvelles places en logement adapté

(notamment en pensions de famille et en intermédiation locative) pour renforcer les moyens de la stratégie du Logement d'abord. Grâce à l'association des efforts financiers du Plan et de la loi de finances pour 2013, 6 601 nouvelles places d'hébergement hors CHRS ont été créées (+ 30 % par rapport à 2012). Les capacités d'hébergement hôtelier ont progressé quant à elles de 4 769 places en un an (+ 23 % – hors dispositif hivernal).

Le Plan a, par ailleurs, lancé un processus de rapprochement statutaire des structures d'hébergement en faisant passer un certain nombre de places d'urgence ou de stabilisation sous le régime des CHRS qui leur permet d'évoluer d'un mécanisme de subvention, variable d'une année à l'autre, à une dotation préalablement fixée. Cette harmonisation vise aussi à améliorer la gestion des structures en les faisant entrer dans le périmètre du référentiel national des prestations et de l'étude nationale des coûts. En attendant, le ministère escompte au moins un renforcement de la contractualisation pluriannuelle entre les services de l'État et les opérateurs : il s'agit de mieux encadrer et suivre la consommation des crédits, mais aussi d'améliorer la visibilité financière nécessaire au bon fonctionnement, et même à la survie, des multiples acteurs associatifs qui assurent l'essentiel de cette politique et dépendent souvent des subventions publiques. L'évolution est toutefois lente et les situations sont encore disparates.

Quoi qu'il en soit, les mesures portées par le Plan pluriannuel ont été confirmées par le budget pour 2014 ; et le renfort apporté en cours d'année a permis aux dotations de rejoindre le niveau des consommations constatées en 2013 sur l'ensemble de l'action 12 (environ 1 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement après déduction des dépenses d'accompagnement vers et dans le logement qui ont été financées par le budget en 2013). Le projet de budget pour 2015 reconduit à son tour ces efforts – sans créations supplémentaires - avec un niveau de crédits demandés apparemment cohérent : 1 300,4 millions d'euros. On pourrait considérer que les crédits alloués aux dispositifs de veille sociale, d'hébergement et de logement adapté seront enfin en rapport avec la réalité des dépenses. Toutefois, la perspective d'une rallonge budgétaire (d'au moins 51 millions) en fin de gestion bat déjà en brèche cet espoir.

En outre, on ignore comment se déroulera la campagne hivernale 2014-2015. Certes, les efforts déployés ces dernières années visent aussi à « *sortir de la gestion au thermomètre* ». Responsables publics et gestionnaires ont notamment reçu consignes de profiter de l'hiver pour rechercher des solutions durables. Les opérateurs ont expliqué au Rapporteur spécial que cela se traduit par une orientation prioritaire des personnes accueillies dans les dispositifs hivernaux vers les places plus durables qui se libèrent et par la prolongation de leur prise en charge jusque-là. Mais cette prise en charge exclue dans le même temps ceux qui n'ont pu accéder au dispositif... En tout état de cause, cette stratégie ne fait pas disparaître les mesures de renfort temporaire prises pendant la saison froide, qui seront autant de dépenses supplémentaires non budgétées. En 2013, plus de 12 606 nuitées en moyenne par soir ont été ainsi mobilisées sur cinq mois représentant une dépense totale de 55,3 millions d'euros.

Il est difficile d'anticiper les besoins. Ce que l'on sait en revanche, c'est que la situation a vraisemblablement empiré depuis 2012 : parce que la demande augmenterait plus rapidement que l'offre, laissant une proportion grandissante de personnes sans solution d'accueil, et parce que les publics concernés ont évolué et comptent de plus en plus de familles avec enfants. Ces dernières mobilisent davantage de places par cas et bénéficient nécessairement d'une priorité d'hébergement et d'un maintien durable dans le dispositif une fois qu'elles sont prises en charge.

La FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) publie deux « baromètres » par an faisant le point sur l'évolution des demandeurs et des réponses qui leur sont données par les dispositifs du 115.

Son bilan de l'hiver 2013-2014 montrait que 45 % des demandes parisiennes et 61 % hors Paris n'ont pas donné lieu à un hébergement. Les hommes isolés sont les plus nombreux à solliciter le 115 ; mais 37 % étaient des familles. Enfin, 44 % des 52 000 personnes sans abri qui ont appelé le numéro d'urgence en France se sont vues systématiquement opposer un refus. Les familles et les ressortissants des pays hors Union européenne sont les plus touchés par ces non réponses.

Le bilan de l'été 2014 montrait une détérioration de l'accueil. Réduction des effectifs des écoutants, manque de places et fermeture de structures ont fait que 56 % des personnes ayant sollicité le 115 n'ont pas été hébergées.

Les dispositifs sont par ailleurs fortement impactés par les demandes d'asile s'adressant à la France : les structures qui leur sont dédiées (financées par le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*) ont elles-mêmes été renforcées – avec une accélération ces deux dernières années –, sans qu'elles parviennent à absorber les flux très soutenus des demandeurs depuis 2008. La France a ainsi enregistré 66 251 premières demandes et demandes de réexamen en 2013. Or, sur l'ensemble des personnes sous statut de demandeurs d'asile, seuls 38 % étaient en CADA (centres d'accueil des demandeurs d'asile) et un peu moins en hébergement d'urgence dédié. Les autres, mais aussi les déboutés et toutes personnes étrangères, quel que soit leur statut, ont un droit d'accès aux dispositifs d'hébergement généralistes. Certains demandeurs d'asile peuvent même obtenir leur mise à l'abri par référés-libertés.

Les outils de suivi actuels ne permettent pas d'évaluer la part des personnes étrangères, ressortissantes ou non de l'Union européenne, dans les structures d'hébergement financées par le programme 177. Les services ministériels travaillent à l'élaboration d'une base de données – anonymisées – qui devrait permettre de mieux connaître les populations prises en charge. En attendant, pour situer le contexte on peut se référer à une étude de l'INSEE en 2013 montrant que les étrangers représentaient 53 % d'une population sans domicile (mais pas forcément hébergée) estimée à 141 500 personnes début 2012 <sup>(1)</sup>. De même, les opérateurs de l'hébergement et de la veille sociale ont indiqué au Rapporteur spécial que 80 % du public hébergé sur Paris et sa petite

---

(1) Qui aurait progressé de 50 % depuis 2001.

couronne est d'origine étrangère. Or, un certain nombre d'entre eux peuvent avoir une situation administrative trop complexe pour espérer passer à l'étape logement. Peut-on escompter un reflux de ces publics avec la réforme de l'asile actuellement soumise à l'étude du Parlement, comme le laisse entendre le projet annuel de performances ? Peut-être qu'à terme, les enregistrements de demandeurs d'asile déceleront face à un encadrement renforcé de la procédure et de la prise en charge des demandeurs. Mais dans les premiers temps, l'accélération du traitement des dossiers devrait plutôt faire gonfler les effectifs des déboutés s'adressant aux dispositifs de droit commun. Au reste, un régime de l'asile moins favorable offrira moins d'attrait pour les filières qui s'étaient constituées autour, mais ne réduira qu'en partie l'intérêt de notre pays pour des populations recherchant l'opportunité d'une meilleure vie.

Face à ces diverses évolutions, et constatant les tensions budgétaires déjà à l'œuvre, le Rapporteur spécial voudrait que **l'on réfléchisse aux manières d'améliorer la réponse aux besoins tout en stabilisant les dépenses.**

Il serait, en particulier, de bonne gestion de mieux encadrer et, même, réduire le recours aux nuitées d'hôtel, qui se développent encore plus vite que les autres solutions malgré les recommandations ministérielles. Les opérateurs qu'il a auditionnés rappellent l'inadaptation dans la durée de ces hébergements et l'absence de suivi social qui rend inopérant l'autre volet de leur mission, la réinsertion. Ils confirment les rentes de situation que ce recours, devenu incontournable sur la plupart des territoires, offre à nombre d'hôteliers, et les difficultés qu'ils ont malgré cela à négocier les prix et à imposer des normes d'hébergement plus décents et plus adaptés en raison du manque de visibilité sur leur futurs financements.

Ils observent également que ce manque de visibilité dessert les actions financées par le FNAVDL : ses ressources étant variables, les actions ne s'inscrivent pas dans la durée, au détriment des bénéficiaires qui peuvent avoir besoin de temps pour retrouver une autonomie ; et les emplois de travailleurs sociaux créés sont précaires.

Même un opérateur aussi important que le Samu social de Paris est contraint de « naviguer à vue » sur une partie de ses dépenses : en 2014, il avait prévu un budget de 140 millions d'euros pour les nuitées hôtelières, mais n'en a encore reçu que 78 millions, sans assurance que le reste lui sera versé. Cela complique sa gestion prévisionnelle et réduit sensiblement ses marges de négociations avec les gérants. La situation l'inquiète d'autant plus que ces nuitées ont beaucoup progressé depuis un an. Elles sont montées à 28 000 par jour, représentant un budget de l'ordre de 168 millions d'euros – et malgré cela, ils refusent encore 250 personnes tous les jours.

Il observe aussi que le manque de suivi social aboutit parfois à des situations absurdes : il est apparu qu'avec un accompagnement, 20 % des familles hébergées auraient eu les capacités d'accéder à des logements plus adaptés ou que certaines personnes pouvaient rester plusieurs années à l'hôtel alors même qu'elles avaient trouvé du travail. Depuis un an, le Samu social de Paris a passé un accord avec l'Ordre de Malte pour créer ce suivi.

Pour réagir à la dérive des nuitées hôtelières et améliorer le service rendu aux personnes hébergées, certains acteurs suggèrent **quelques pistes pour une nouvelle stratégie** :

– bien sûr en premier lieu, développer encore davantage les logements accompagnés, en particulier en élaborant de vrais plans d'action locaux dont l'État suivrait de près la mise en œuvre. Notons que le ministère attend beaucoup des diagnostics à 360 ° qui devront être réalisés dans chaque département, ainsi que des appels à projets « *Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement* ». <sup>(1)</sup>

Nombre des acteurs de terrain souligne l'enjeu de l'accompagnement social. Certains considèrent que les SIAO ne vont pas assez loin, car leur intervention s'arrête à l'orientation vers les structures existantes. Ils souhaiteraient la mise en place de véritables plateformes pluridisciplinaires où les travailleurs sociaux seraient informés des cas individuels et pourraient suivre de plus près ceux qui en ont besoin. Ils soulignent d'ailleurs que, présentant une fragilité psychologique, une partie de leurs publics relèverait plutôt des centres médico-sociaux. À l'inverse, d'autres seraient capables de sortir de l'hébergement d'urgence avec un vrai plan d'accompagnement ;

– développer notamment l'intermédiation locative (telle que la formule Solibail ou les baux glissants), moins chère et plus adaptée ;

– travailler les filières hébergement-logement social en constituant des partenariats avec les bailleurs sociaux ;

– rechercher, déjà, des hébergements offrant des équipements de base comme une cuisine, ou négocier avec les hôtels pour améliorer leur accueil et qu'ils proposent au moins un petit déjeuner ;

– travailler avec la CDC et les bailleurs sociaux pour racheter des logements que l'on transformerait en résidences proposant des services communs.

Le Samu social de Paris est convaincu que cela permettrait de gagner au moins 2 euros sur les 17 que coûte en moyenne une nuit par personne sur son territoire (une chambre pouvant être facturée pour plusieurs personnes à la fois). Il étudie un projet avec la Caisse des dépôts autour d'un prêt de type PLAI. Il est pour le moment paralysé par l'absence de subvention de l'État comme des collectivités. L'idée serait de constituer ainsi un parc de 50 à 80 résidences à raison de 150 places par structures pour un coût global de 400 millions d'euros. Il estime qu'en 3 ou 4 ans, cela diminuerait le nombre des nuitées de 28 000, aujourd'hui, à 20-22 000. Cela permettrait aussi de diminuer la pression sur le parc hôtelier local – qui a su exploiter la situation.

---

(1) En commission élargie du 29 octobre, la Ministre a annoncé qu'un plan de résorption des nuitées hôtelières a été demandé aux préfets et que, parallèlement, un groupe de travail réuni autour du DIHAL allait lancer une expérimentation sur trois territoires (cf. compte rendu).



– décroïsonner les acteurs, comme la Maire de Paris l’a entrepris en lançant une vaste concertation avec les très nombreux intervenants parisiens de la lutte contre l’exclusion. Il s’agit d’améliorer l’organisation d’un secteur éclaté, qui démultiplie les interlocuteurs. La constitution du SIAO unique peut être l’opportunité de créer une véritable plateforme de coordination et de croisement des données. Ce n’est encore souvent, aujourd’hui, qu’une structure d’enregistrement et d’orientation. Il faut « *retisser le réseau des acteurs* ».

Et ceux-ci disent avoir « *besoin de plus de visibilité et de sérénité pour une réforme en profondeur* ».

## **II. UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA STRATÉGIE GLOBALE D’ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT**

Pour rattraper le retard de la production de logements face aux évolutions démographiques de notre pays et répondre aux enjeux présents et à venir de l’habitat (réhabilitation des logements dégradés, adaptation des logements au vieillissement et au handicap, économies d’énergie...), le Président de la République a fixé comme objectifs d’atteindre, d’ici à 2017, une production de 500 000 nouveaux logements par an, dont 150 000 logements sociaux, et la rénovation ou l’amélioration de la performance énergétique de 500 000 autres logements, dont 120 000 logements sociaux – et ce, dans un contexte de crise économique et sociale qui, en fragilisant les situations financières des ménages, réduit leurs intentions d’investissements (en accession ou en locatif) et renforce les besoins de logements plus accessibles, et qui contraint dans le même temps les capacités d’intervention budgétaire de l’État.

Cette stratégie répond aussi à une logique contra-cyclique : le maintien des activités de construction et de rénovation des bâtiments permet de préserver un appareil productif et des emplois qui, en principe, ne sont pas délocalisables <sup>(1)</sup>. Les professionnels considèrent que la production d’un logement permet de sauvegarder ou créer 1,7 emploi.

Un premier « plan d’investissement pour le logement » a été lancé en 2013 <sup>(2)</sup>. Pendant l’été 2014, la stratégie nationale est passée à une seconde étape avec le lancement du « Plan de relance du logement » dont une grande partie des mesures trouvent leur traduction dans le présent projet de loi de finances.

---

(1) La Fédération française du Bâtiment a indiqué au Rapporteur spécial travailler à une solution pour lutter contre le phénomène croissant de détournement de personnels détachés. Elle pourrait se fonder sur la carte d’identité professionnelle que les caisses de congés du BTP distribuent gratuitement, dont la généralisation pourrait faciliter les contrôles.

(2) Pour le rappel de ses mesures fiscales, financières et opérationnelles, se reporter au rapport spécial n° 1428 annexe 23 sur le projet de loi de finances pour 2014.

## A. UNE MOBILISATION TOUJOURS SOUTENUE DES AUTRES LEVIERS

### 1. En termes de ressources financières

a. Comme cela a été vu précédemment, **diverses contributions extérieures** viennent compléter le budget de l'État ou se substituer aux crédits budgétaires :

– après 2013 et 2014, le réseau Action logement versera en 2015 une nouvelle fraction des recettes de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou 1 % logement) au FNAL afin d'alléger la subvention d'équilibre apportée par le budget de l'État (programme 109). L'article 52 du présent projet de loi de finances augmente cette contribution de 150 à 300 millions d'euros (*se reporter au commentaire de l'article*) ;

– les ressources du Fonds de péréquation devraient compléter à hauteur de 216 millions d'euros les crédits de paiement sur les aides à la pierre du programme 135. L'article 54 du projet de loi de finances (*se reporter au commentaire de l'article*) prévoit de porter de 70 à 120 millions la fraction des cotisations versées à la CGLLS qui alimente le Fonds, cependant que l'article 15 du projet de loi de finances ramènerait le plafond de la part de la surtaxe sur les plus-values immobilières affectée à ce même Fonds de 120 à 45 millions d'euros, l'excédent revenant au budget de l'État ;

– à compter de 2015, les astreintes versées par l'État condamné au titre du DALO au sein du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) financeront seules les actions développées en ce domaine, le budget de l'État n'allouant plus directement de crédits. Sur 25,8 millions récoltés en 2013, 23,9 millions ont été engagés. 36 millions sont attendus en 2014 ;

– enfin, les majorations de prélèvement versées par les communes déclarées en situation de carence au regard de leurs obligations SRU au Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) atteindraient 11,1 millions d'euros en 2014. Elles compléteront les aides à la pierre afin de permettre la production de logements à loyers inférieurs de 20 % aux plafonds des APL.

b. Toutefois, le renfort le plus substantiel vient des **dépenses fiscales** qui soutiennent les différents volets de la politique du logement et de l'hébergement.

Même si elles poursuivent leur recul, les 15,3 milliards d'euros de dépenses fiscales représenteraient plus du tiers de l'effort national (40,5 milliards d'euros), et plus de la moitié de l'engagement de l'État en la matière, soit 27 milliards d'euros prévus en 2015 (*cf. tableau en annexe 3*).

Elles constituent donc toujours le premier levier d'action de l'État, qu'il s'agit de soutenir le logement social, la rénovation et la performance énergétique des logements, l'accession à la propriété ou l'investissement locatif privé.

**DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT <sup>(1)</sup>**

(en millions d'euros)

	<b>Estimation pour 2012</b>	<b>Évaluation pour 2013</b>	<b>Évaluation pour 2014</b>	<b>Évaluation pour 2015</b>
Programme Aide à l'accès au logement	90	97	99	101
Programme Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	14 645	13 998	14 075	13 471
Programme Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 403	1 492	1 588	1 690
<b>Total</b>	<b>16 138</b>	<b>15 587</b>	<b>15 762</b>	<b>15 262</b>

Source : projet annuel de performances.

Bien qu'en régression de 300 millions depuis le relèvement de son taux de 7 à 10 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'application d'un taux intermédiaire de TVA pour les travaux d'amélioration, d'aménagement et d'entretien sur les logements (hors travaux de performance énergétique) représentera encore la première perte de recettes, évaluée à plus de 2,9 milliards d'euros en 2015.

Le coût de l'application d'un taux de TVA à 5,5 % sur ces travaux de performance énergétique, créée à compter de 2014, monte directement à 1,7 milliard d'euros en 2014 et progressera à près d'1,8 milliards en 2015.

Dépassant le milliard d'euros de moindres recettes, on doit citer également le taux réduit de TVA sur les livraisons à soi-même d'opérations de construction, amélioration ou rénovation de logements sociaux ou d'hébergements (1,4 milliard), le prêt à taux zéro pour l'accession à la propriété (PTZ – près de 1,2 milliard) et l'exonération d'impôt sur les sociétés en faveur des bailleurs sociaux (1,1 milliard).

## **2. En termes d'acteurs**

**a. La Caisse des dépôts et consignation (CDC)**, via ses Fonds d'épargne qui centralisent la majeure partie des livrets d'épargne réglementée, est un des instruments-pivots de la politique nationale du logement. Elle est particulièrement mobilisée par les deux plans d'action du Gouvernement, qu'il s'agisse d'accompagner le développement et la rénovation du parc social ou de relancer le logement intermédiaire autour de sa filiale la Société nationale immobilière.

Elle dispose pour ce faire de ressources substantielles par la transformation d'une épargne liquide, susceptible d'être récupérée à tout moment, en prêts à très long terme et à taux bonifiés en faveur des investissements d'intérêt général.

(1) Dépenses fiscales principalement rattachables aux programmes, sur impôts d'État ou sur impôts locaux, prises en charge par l'État. Hors dépenses fiscales subsidiaires ne répondant pas spécifiquement aux finalités des programmes.

Selon l'Observatoire de l'épargne réglementée, la collecte tous guichets des trois produits (livret A, livret de développement durable et livret d'épargne populaire) s'est établie au niveau encore conséquent de 14,6 milliards en 2013, après le relèvement des plafonds de dépôt en 2012. Si l'encours centralisé auprès de la CDC a un peu baissé à 243,3 milliards d'euros, suite au reversement de 30 milliards aux banques pendant l'été, il reste abondant et la Caisse a obtenu une baisse des commissionnements bancaires en contrepartie. Au demeurant, l'abaissement des taux de centralisation décidé en juillet 2013 (de 65 à 59,5 % pour les livrets A et LDD et de 70 à 50 % pour le LEP) est réversible.

La CDC a accordé en 2013 un montant record de prêts signés dans l'année en faveur du logement social et de la politique de la ville, en hausse d'environ 10 % par rapport à 2012, de 16,4 milliards d'euros. Ce montant comprend 1,3 milliard d'euros de refinancement PLI, PLS et PSLA auprès de la Caisse par les établissements bancaires. S'y ajoutent un milliard d'euros prêtés à Action logement pour compléter son soutien au logement social. L'encours total des prêts habitat-ville a atteint 137 milliards d'euros, marquant une progression annuelle de 9 milliards. Les prêts directs de la CDC ont ainsi financé 110 000 places ou logements nouveaux, dont 18 000 relevant de l'habitat spécifique, et 253 000 rénovations.

## Montant des contrats signés en 2013 par secteur et type d'intervention

(en millions d'euros)	2013	2012	2013/2012
<b>Logement locatif social</b>			
Logement social	5 928,16	5 438,59	+ 9%
Logement très social	2 031,88	1 404,17	+ 45%
Logement social PLS	764,27	548,84	+ 39%
Logement intermédiaire	45,65	17,86	+ 156%
Réhabilitation	1 364,07	1 123,59	+ 21%
Réhabilitation thermique	299,23	453,28	- 34%
Transfert et rachat de patrimoine	357,45	370,39	- 3%
Autres prêts	0,15	1,00	- 85%
<b>Total Logement locatif social</b>	<b>10 790,85</b>	<b>9 357,73</b>	<b>+ 15%</b>
Nombre de logements construits ou acquis	91 557	82 698	
Nombre de logements réhabilités	244 915	205 463	
<b>Habitat spécifique</b>			
Établissements pour personnes âgées	976,56	948,69	+ 3%
Établissements pour personnes handicapées	337,17	402,36	- 16%
Habitat de jeunes (étudiants, jeunes travailleurs)	226,73	203,89	+ 11%
Hébergement et logements d'urgence	92,65	111,11	- 17%
Institution pour jeunes en difficulté	30,82	28,05	+ 10%
Logement pour gendarmes	45,32	62,15	- 27%
<b>Total Habitat spécifique</b>	<b>1 709,26</b>	<b>1 756,24</b>	<b>- 3%</b>
Nombre de logements construits ou acquis	18 389	22 644	
Nombre de logements réhabilités	8 201	5 390	
<b>Projets urbains / politique de la ville</b>			
Anticipation foncière	514,48	350,41	+ 47%
Aménagement urbain en zone ANRU	733,18	645,45	+ 14%
Aménagement urbain hors zone ANRU	340,85	251,88	+ 35%
<b>Total Projets urbains / politique de la ville</b>	<b>1 588,51</b>	<b>1 247,74</b>	<b>+ 27%</b>
<b>TOTAL PRÊTS DIRECTS AU LOGEMENT SOCIAL ET À LA POLITIQUE DE LA VILLE</b>	<b>14 088,62</b>	<b>12 361,72</b>	<b>+ 14%</b>
Nombre de logements construits ou acquis	109 946	105 342	
Nombre de logements réhabilités	253 116	210 853	
<b>Refinancements</b>			
Refinancement PLI	4,46	57,22	- 92%
Refinancement PLS	1 024,07	2 336,87	- 56%
Refinancement PSLA	239,06	125,57	+ 90%
<b>Total Refinancements bancaires</b>	<b>1 267,59</b>	<b>2 519,66</b>	<b>- 50%</b>
Refinancement des organismes 1% Logement	1 000,00		ns
<b>TOTAL GÉNÉRAL PRÊTS AU LOGEMENT SOCIAL ET À LA POLITIQUE DE LA VILLE</b>	<b>16 356,22</b>	<b>14 881,37</b>	<b>+ 10%</b>

Source : Rapport annuel du fonds d'épargne 2013 de la Caisse des Dépôts et Consignations

Cette forte dynamique se poursuit en 2014, avec au 31 août déjà 10,3 milliards d'euros de prêts nouveaux. 8,4 milliards de prêts directs financent 75 000 nouveaux logements (dont un peu plus de 10 000 logements spécifiques) et 109 000 réhabilitations – auxquels se sont ajoutées des conventions signées en septembre portant sur 2 milliards d'euros et le financement de 15 550 autres logements et la rénovation de 35 450 logements.

Rappelons qu'en complément de ces prêts, la CDC a apporté une prime de 120 millions aux agréments des PLAI et PLUS signés en 2013. Le bilan de cette mesure sera dressé au cours du deuxième semestre 2014 et permettra d'analyser les suites à donner à ce dispositif.

La CDC a également porté la relance en 2013 de l'éco-prêt social ou éco-PLS, l'assouplissement de ses conditions d'éligibilité et l'accentuation de sa bonification <sup>(1)</sup>, aménagements qui ont favorisé le lancement de projets concernant près de 44 000 logements. Les volumes d'engagements réalisés sur le premier semestre 2014 (314 millions d'euros) présagent d'une consommation finale de 50 000 logements rénovés.

En outre, pour optimiser l'équilibre financier des opérations ou renforcer le potentiel financier des organismes, la Caisse module davantage ses prêts avec la possibilité de rallonger la durée des prêts fonciers à 60 ans. Elle propose aussi un nouveau prêt de relance logement social pour se substituer de façon temporaire aux fonds propres (grâce à un long différé) ou met en place des solutions de réaménagement de la dette en faveur des opérateurs en fort développement.

Enfin, la CDC renforce son accompagnement au secteur social : dans le cadre, ou en complément, de l'Agenda HLM 2015-2018 signé en septembre, l'État, l'USH et la CDC ont annoncé un certain nombre de mesures nouvelles :

– la Caisse sera l'opérateur du mécanisme de mutualisation des fonds propres des bailleurs sociaux (*cf.* partie I) ;

– les conditions de financement de nombre de projets de rénovation-amélioration vont évoluer fortement : les conditions d'éligibilité à l'éco-Prêt seront simplifiées afin de favoriser une meilleure distribution de ce prêt (les exigences sont aujourd'hui encore très poussées et le dispositif ne prend pas toutes les situations en compte, comme la possibilité d'un montage par blocs et non par logement) ; un prêt amiante sera mis en place, pouvant se combiner aux éco-prêts et prêts améliorations et bénéficiant du taux de l'éco-prêt, avec une cible de 40 000 logements rénovés par an ; enfin les travaux de mise en accessibilité des ERP <sup>(2)</sup> seront éligibles au PAM ;

---

(1) Taux du livret A -0,75 % avec un plancher à 0,5 %, applicable aujourd'hui.

(2) Établissements recevant du public.

– et en faveur de l’accession sociale à la propriété, la CDC travaille à l’expérimentation d’une enveloppe de prêt de refinancement PSLA (prêt social location–accession) à taux fixe – contrairement à sa pratique – permettant à l’accédant de bénéficier lui-même d’un taux fixe pendant les quatre ans de la phase locative de l’opération et de connaître ainsi l’effort de remboursement qui lui sera demandé dès l’entrée dans les lieux ; à l’élargissement aux opérations d’accession du prêt fait à l’UESL ; ainsi qu’à un financement expérimental *via* les prêts « Gaïa Long Terme » qui financent l’acquisition d’un terrain donné à bail (à construction, à réhabilitation ou emphytéotique) pour sécuriser le portage foncier d’opérations d’accession sociale par la dissociation du foncier et du bâti.

Au-delà, la participation de la Caisse à la politique du logement se traduit aussi par :

– une contribution centrale à la relance du logement intermédiaire (*cf. partie II.B*) qui vise à combler un manque dans le marché actuel du logement, mais ne se substitue en rien au financement du logement social qu’il a plutôt vocation à compléter.

– et un accompagnement fort de la politique de la ville et de la rénovation urbaine dont les parcs anciens de logements sociaux constituent une des principales cibles. Les projets validés par l’ANRU au 30 juin 2014 représentaient un volume d’investissements cumulés depuis 2003 de 45,6 milliards d’euros, financé à hauteur de 18,5 milliards par des prêts de la Caisse des Dépôts - dont 11,4 milliards de prêts renouvellement urbain (PRU). Depuis 2003, ces prêts PRU ont contribué à des opérations de logement social à hauteur de 8,7 milliards d’euros.

Cet accompagnement sera poursuivi dans la nouvelle géographie prioritaire (et ses 1 300 quartiers) issue de la nouvelle loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, avec les adaptations nécessaires. Le rôle des prêts sera d’autant plus important que la subvention ANRU est réduite et essentiellement fléchée sur le NPNRU. En outre, compte tenu de la réduction des ressources des collectivités locales, le levier de la dette devrait être plus largement utilisé.

Par ailleurs, il semble aussi fondamental à la CDC d’accompagner les quartiers sortants qui ne bénéficieront pas d’aide financière ni d’ingénierie de l’ANRU.

On relèvera enfin que l’enveloppe de 20 milliards d’euros de prêts à taux préférentiels pour les collectivités territoriales peut soutenir leur implication dans les politiques du logement et de la ville.

Ouverte au mois d’août 2013 pour la période 2013-2017, cette enveloppe, accessible à tous les projets nécessitant un financement de 20 à 40 ans, est calibrée pour répondre aux besoins d’emprunts des collectivités locales, estimés entre 15 à 20 milliards d’euros par an en cycle normal d’investissement. La Caisse des Dépôts couvre 50 à 100 % du besoin d’emprunt d’un projet en fonction de son montant. Le taux est équivalent à celui du livret A + 100 points de base.

Le financement des infrastructures et des projets du secteur public local a représenté 4,3 milliards d'euros de prêts nouveaux en 2013, dont 1,9 milliard au titre de l'enveloppe. Depuis, l'intérêt et le besoin des collectivités locales pour ces prêts se confirmeraient : entre août 2013 et août 2014, 6 milliards de prêts aux collectivités ont été engagés. C'est donc près d'un tiers de l'enveloppe qui est d'ores et déjà engagé, et ce rythme pourrait s'accélérer avec la mise à disposition en son sein d'une enveloppe spécifique « croissance verte ».

Cette enveloppe ne limite pas les prêts au logement social et à la politique de la Ville, qui ne sont pas contingentés. Par contre, ces prêts sont souvent complémentaires des actions menées en matière de politique de la ville, par exemple en finançant des réseaux de transport permettant le désenclavement de certains quartiers et plus généralement les infrastructures indispensables pour assurer un développement équilibré de leurs territoires. L'enveloppe permet par ailleurs aux collectivités locales d'emprunter à long terme pour financer les aides à la pierre (6 % des montants distribués au titre de cette enveloppe en 2013).

Quoi qu'il en soit, même si septembre a connu un mouvement de décollecte de l'épargne réglementée certain (-3 milliards d'euros), la CDC a affirmé au Rapporteur spécial que **son niveau de liquidité lui permet toujours de garantir le financement des politiques du logement social et de la rénovation urbaine et d'en suivre la dynamique actuelle**, tout en finançant les investissements des collectivités locales<sup>(1)</sup>. Le portefeuille financier développé par le Fonds d'épargne joue pleinement son rôle de réserve de liquidité – répondant en partie aux critiques qu'on a pu adresser à la Caisse sur l'importance de son volume (près de 100 milliards d'euros en début d'année 2014). Il est cependant probable que cette confiance en l'avenir ne tiendra qu'à condition de ne pas réduire à nouveau le taux de centralisation des dépôts collectés.

**b.** Parmi les grands acteurs de la stratégie nationale en faveur de la production et de la réhabilitation des logements, **les organismes de logement social** sont au premier rang :

– individuellement par leurs responsabilités de gestionnaires d'un parc dont la moyenne d'âge est de 36 ans, qu'il faut entretenir, rénover et dont il faut améliorer la performance énergétique, par leurs investissements dans le développement de ce parc, ou par leurs productions de logements proposés à l'accession sociale à la propriété ;

– et collectivement par leurs contributions aux divers dispositifs de mutualisation des ressources du secteur en faveur de ceux qui investissent, comme par les efforts de leurs fédérations pour mobiliser chacun et explorer de nouvelles solutions permettant d'améliorer encore l'accompagnement des actions individuelles et accélérer ainsi la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux.

---

(1) Historiquement, le ratio de liquidité défini par la loi (encours centralisé du Livret A et du LDD représentant au minimum 125 % des encours de prêts à la politique de la Ville et au Logement social) a toujours été largement respecté : 156 % à fin 2011, 170,7 % à fin 2012 (suite à l'augmentation du plafond du Livret A et avant retour aux banques de 30 Md€), 158,8 % à fin 2013. Si ce taux devrait diminuer, il dépasse largement le ratio de 125 %.

Un « *pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement* » a été signé entre leur principale organisation, l'Union sociale pour l'habitat (USH), et l'État le 8 juillet 2013. Il affichait leurs engagements respectifs pour assurer la réussite des programmes de production et de rénovation. Il a notamment abouti à la création d'un dispositif interne de mutualisation des fonds propres des bailleurs sociaux (*cf.* partie I).

Le 25 septembre dernier, la clôture du congrès annuel de l'USH a été l'occasion de la signature d'un « *Agenda HLM 2015-2018* » qui a l'ambition de travailler l'ensemble des problématiques et enjeux du secteur.

Cet Agenda HLM 2015-2018 se décline en sept objectifs concrets, reposant à nouveau sur des engagements réciproques des deux parties, parfois chiffrés.

Le premier objectif consiste à faciliter la construction de logements sociaux à travers trois mesures : la prolongation de l'exonération sur 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties, le maintien des aides à la pierre « à un niveau adapté » (soit précisément celui inscrit dans le projet de loi de finances, 400 millions d'euros en autorisations d'engagement) et la distribution des ressources mutualisées des bailleurs aux organismes constructeurs et rénovateurs. Cela se traduit par la prolongation jusqu'en 2018 de l'accord de mutualisation signé en août.

Le second objectif vise à accélérer la rénovation des logements sociaux : 750 millions d'euros seront mutualisés sur trois ans. De son côté, l'État devrait créer un prêt bonifié pour financer les travaux de désamiantage – qui nourrissent de vives inquiétudes dans le secteur -. Ils sont estimés à un milliard d'euros par an sur dix ans. En coordination avec la Caisse des dépôts, l'accès au prêt à l'amélioration (PAM) et les conditions d'attributions de l'éco-prêt social devraient être améliorés (*cf. supra*).

Le troisième axe précise l'engagement du secteur dans la transition énergétique, à travers le développement de l'offre de logements sociaux à énergie positive et la participation de l'USH à l'appel à projets sur les 200 territoires à énergie positive. L'État prévoit d'ouvrir aux organismes HLM le programme d'investissements d'avenir – géré par la CDC – dans les territoires à énergie positive.

Le quatrième axe vise à favoriser l'accession sociale à la propriété en collaboration avec la Caisse des dépôts (*cf. supra*).

Le cinquième axe est le développement d'une offre de logements très sociale : côté État, la mutualisation de 300 millions d'euros sur trois ans permettra de créer un super-PLAI pour financer 15 000 logements. Grâce aux ressources du FNDOLLTS, 10 000 logements devraient par ailleurs bénéficier d'un accompagnement. De son côté, l'USH étudiera la mise en place d'un mécanisme permettant de faire baisser certains loyers dans le parc existant.

Les deux derniers axes traitent de la gestion locative, notamment par la modernisation des outils d'attribution des logements sociaux et des mesures favorisant la mobilité des locataires du parc, et l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers prioritaires de la ville – contre l'engagement de l'État à maintenir à enveloppe constante l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements implantés dans les anciens quartiers prioritaires.



### **3. Mais la question de la soutenabilité de cette mobilisation devra être posée à l'avenir**

#### *a. Les incertitudes persistantes sur l'avenir du modèle 1 % logement.*

Les entreprises contribuent au financement du logement des salariés et de la construction depuis 1953 : s'établissant initialement à 1 % de leurs masses salariales, cette contribution est aujourd'hui ventilée entre la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), pour 0,45 % de la masse salariale, et, pour 0,5 %, un versement direct au Fonds national d'aide au logement (FNAL), chargé de financer deux des aides personnelles au logement.

Jusqu'en 2009, les emplois du 1 % logement faisaient l'objet de négociations entre l'État et les partenaires sociaux. Depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, ils sont fixés dans un cadre législatif et réglementaire, même s'il y a concertation avec les partenaires sociaux sur leur nature et leurs modalités d'utilisation. La tête du réseau des 23 collecteurs du 1 % logement, l'Union des employeurs et des salariés pour le logement (UESL), est responsable de leur mise en œuvre.

À partir de 2009, d'importants prélèvements ont été opérés sur ces ressources pour contribuer au financement des plans de rénovation urbaine et de requalification des quartiers anciens dégradés, puis aux actions de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), et plus récemment aux dépenses du FNAL. Ces versements sans retour, variant entre plus de 1,6 milliard et 1,2 milliard selon les années, ont absorbé une bonne partie des recettes de la collecte (qui s'établit autour de 1,5–1,6 milliard d'euros par an), alors que les volumes de prêts traditionnellement accordés se sont amenuisés. Ce faisant, les volumes de remboursement de prêt, qui venaient plus que doubler la collecte, se sont également réduits pour ne représenter plus que 1,6 milliard d'euros en moyenne annuelle. Au fil du temps, le modèle financier du 1 % logement et ses capacités d'intervention se sont ainsi trouvés doublement rognés, côté emplois et côté recettes.

Les partenaires sociaux contestaient par ailleurs l'utilisation des ressources de la PEEC sur des dispositifs ne contribuant pas au logement des salariés – objectif qu'ils considèrent comme étant leur cœur de mission.

Aussi, le 12 novembre 2012, l'État et le réseau 1 % logement (ou Action logement) ont signé une « *lettre d'engagement mutuel* » prévoyant le retour à un mode contractuel de gestion de l'emploi des fonds récoltés et à une moindre ponction du Gouvernement en faveur des politiques publiques, en contrepartie du renforcement du soutien du réseau au logement, notamment social. La lettre d'engagement mutuel a aussi consacré le principe de soutenabilité d'Action logement.

Le 27 août 2013, un décret définissait les nouvelles enveloppes minimales et maximales consacrées aux emplois de la PEEC pour les années 2013 et 2014

ramenant en conséquence les prélèvements pour les politiques nationales (via l'ANRU et le FNAL) à un maximum de 1,2 milliard d'euros par an sur 2013, 2014 et 2015. La réduction progressive de cette ponction devait s'opérer à compter de 2016.

Interventions	2013 1 <sup>e</sup> version		2013 2 <sup>e</sup> version		2014 1 <sup>er</sup> version		2014 2 <sup>e</sup> version	
	Minim	Maxim	Minim	Maxim	Minim	Maxim	Minim	Maxim
Prêts accession et travaux	425	790	425	630	425	790	340	525
Autres aides aux personnes physiques	235	290	170	255	210	260	150	255
Dotations en fonds propres et subventions au logement social	220	275	<b>450</b>	<b>630</b>	220	275	<b>450</b>	<b>630</b>
Dotations en quasi-fonds propres et prêts in fine	330	410	0	0	330	410	0	0
Autres aides au logement social et intermédiaire	245	305	<b>585</b>	<b>830</b>	245	305	<b>585</b>	<b>830</b>
Prêts en faveur de la Foncière logement (AFL)	0	0	<b>100</b>	<b>200</b>	0	0	<b>100</b>	<b>200</b>
Structures collectives	90	110	75	105	90	110	75	105
Aides à caractère social	25	30	22	35	25	30	26	40
Financement APAGL	9	11	5	10	9	11	5	10
GRL	0	160	<b>50</b>	<b>130</b>	0	160	<b>50</b>	<b>130</b>
PNRU	780	-	<b>800</b>	-	950	-	<b>900</b>	-
Accès au logement des jeunes	21	26	<b>85</b>	<b>120</b>	21	26	<b>100</b>	<b>200</b>
Actions en territoires spécifiques	21	25	16	25	21	25	16	25
ANIL, ADIL	9	11	8	10	9	11	9	11
FNAL	400	-	<b>400</b>		400	-	<b>300</b>	-
ANAH	320	320	<b>0</b>	<b>0</b>	-	-	-	-

Parallèlement, le réseau s'est engagé <sup>(1)</sup> dans un emprunt auprès du Fonds d'épargne de 1 milliard d'euros par an sur trois ans pour compléter ses ressources propres et consacrer chaque année 1,5 milliard d'euros d'équivalents subvention à la production de nouveaux logements locatifs sociaux. Le protocole de partenariat a été signé entre la CDC et Action logement le 25 septembre 2013 ; le premier contrat de prêt s'est finalement établi à 700 millions et l'emprunt a été prolongé jusque sur 2016.

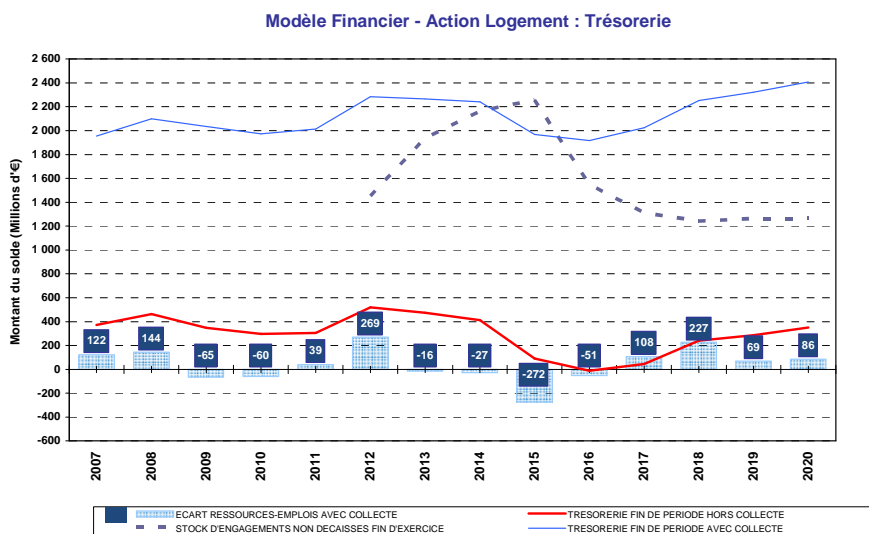
Ultérieurement, la loi ALUR du 24 mars 2014 a bien prévu la signature d'une convention quinquennale avec l'UESL. Mais elle a aussi donné un cadre juridique à une intégration quasi complète de la PEEC à la sphère publique. C'est

(1) Avec le soutien de la garantie de l'État qui lui a été accordée à titre gratuit par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012.

dans ce contexte que se négocie entre les partenaires sociaux et l'État la nouvelle convention sur les emplois du 1 % pour 2015-2019.

Le 18 juillet, le Gouvernement et les partenaires sociaux seraient tout de même parvenus à un accord sur les futurs montants des contributions d'Action logement aux politiques nationales : actant d'une diminution progressive (bien que moindre qu'initialement) à compter de 2016, le prélèvement serait maintenu à un total de 1,2 milliard d'euros sur 2013, 2014 et 2015, puis passerait à 1 milliard en 2016, 900 millions en 2017, 700 millions en 2018 et 500 millions en 2019.

Selon les projections ministérielles, à partir des décaissements prévisionnels (les engagements pouvant se concrétiser sur plusieurs années) et du rythme des emplois arrêté en 2013 – censé avoir pris en compte le remboursement de l'emprunt CDC –, la trésorerie d'Action logement devrait évoluer favorablement à partir de 2014 en dégagant des excédents appréciables.



Cependant, ce schéma évoluera en fonction de la future ventilation des emplois. Il n'intègre pas le nouveau rythme de décroissance des prélèvements publics et le détail des autres emplois est encore en négociation. En tout état de cause, les partenaires sociaux se disent vigilants à ce que la convention, qui devrait être signée avant la fin de l'année, traduise les orientations qu'ils ont arrêtées unanimement le 14 mai 2014, à savoir que l'État garantisse :

- le recentrage de ces fonds aux réponses aux besoins des entreprises et de leurs salariés, particulièrement les jeunes actifs et les salariés accédant à l'emploi, avec une priorité aux zones en tension immobilière et où les difficultés d'accès au logement accentuent les difficultés d'accès à l'emploi ;

– le fléchage des contributions « nationales » sur les enjeux de la rénovation urbaine concourant au logement des salariés ;

– et la pérennité financière du réseau pour qu'il puisse poursuivre ses investissements. **Ils espèrent au moins retrouver une vision à moyen terme.**

***b. La contrainte financière pesant sur les actions de l'ANAH.***

Les missions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ont fortement évolué ces dernières années.

Depuis 2011, la distribution de ses aides est passée d'une logique de guichet à une logique de projet, s'appuyant sur des diagnostics préalables et une aide au montage des projets. Cette réforme est une des causes d'un ralentissement de l'activité de l'Agence en 2011 et 2012. Mais 2013 l'a vu repartir en nette hausse avec une progression des logements rénovés de 7,6 % (65 394) et des montants d'intervention en augmentation de 58 % (540,5 millions d'euros dont 108 millions sur les crédits du FART).

Ces interventions bénéficient plus que jamais aux propriétaires occupants (44 942 logements – 69 % du total – pour 245,4 millions d'euros) et parmi eux, la proportion des très modestes s'est fortement accrue de 51 à 80 %. De fait, grâce au relèvement des seuils d'accès aux aides, à la hausse du taux de subvention maximum, puis à l'ouverture d'aides pour la performance énergétique aux propriétaires bailleurs en juin 2013, l'Agence peut, en théorie, aider deux fois plus de ménages qu'auparavant. Elle a également profité de la campagne d'information « *j'éco-rénove, j'économise* » et de la mise en place du guichet unique fin 2013.

L'ordre de ses priorités a été modifié et de nouveaux champs d'intervention lui ont été confiés :

– ainsi, l'Agence est-elle devenue l'opérateur central de la lutte contre la précarité énergétique, dans le cadre du Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) lancé par le Président de la République en janvier 2013. Ses aides sont renforcées par le Programme « Habiter mieux » porté par le FART (Fonds d'aide à la rénovation thermique) créé et financé par les investissements d'avenir (2011).

Ces interventions ont presque triplé en 2013 par rapport à 2012, touchant 34 157 logements pour un total de 383,4 millions d'euros (FART compris). Elles ont mobilisé 74 % des 540,5 millions d'euros d'aides accordées en 2013.

L'objectif en 2014 était fixé à 38 000 « passoires thermiques » rénovées ;

– en deuxième position vient le redressement des copropriétés en difficulté (16 108 logements et 44,6 millions d'euros en 2013). Même si cette activité a reculé en 2013 par rapport à 2012, il s'agit d'une priorité pour 2014, dans un cadre précisé par la loi ALUR du 24 mars 2014 ;

– l’adaptation à la perte d’autonomie (13 393 logements – + 29 % – et 44,4 millions d’euros – + 26 %), dans la perspective fixée par le Président de la République d’adapter 80 000 logements par an à l’horizon 2017 ;

– La lutte contre l’habitat indigne et très dégradé, auparavant une des missions fondamentales de l’ANAH, est en recul relatif dans son activité, mais a touché plus de logements qu’en 2012 (12 150 pour 132,1 millions d’euros). En outre, elle se concrétise aussi à travers des opérations de lutte contre la précarité énergétique et de redressement des copropriétés en difficulté.

Par ailleurs, ce volet d’action a vocation à monter en puissance puisque l’Agence est l’opérateur du programme de revitalisation des centres-bourgs lancé le 23 juin dernier.

Elle a également été invitée en juin 2014 à apporter sa contribution aux prochaines opérations de renouvellement urbain ;

– L’ANAH intervient aussi dans le développement de l’offre de logements à loyers maîtrisés (avec des résultats en recul en 2013 avec 8 105 nouveaux logements conventionnés), la résorption de l’habitat insalubre, l’humanisation des centres d’hébergement ou encore la professionnalisation des opérateurs.

Avec une capacité d’intervention globale fixée à 613 millions d’euros (dont 111 millions en provenance du FART) pour 2014, l’ANAH a poursuivi sa montée en charge cette année et dépasse nettement ses objectifs en matière de rénovation énergétique (*cf. les projections d’exécution en 2014 dans le tableau infra*). La lettre de mission remise au nouveau président de son conseil d’administration, Claude Dilain, le 11 juin 2014, a conforté l’Agence dans ses missions et actions. Le nouveau président s’est engagé à atteindre les objectifs fixés mais a signalé que pour ce faire, l’ANAH aurait besoin d’au moins 80 millions d’euros supplémentaires.

**Or, la question du financement des interventions de l’ANAH n’est précisément pas encore réglée.**

La loi de finances pour 2013 avait prévu l’affectation à l’Agence du produit des ventes aux enchères des quotas « carbone ». Les recettes devaient constituer l’essentiel de ses ressources, en sus des 19 millions issus de la taxe sur les logements vacants (montant plafonné) et des participations des fournisseurs d’énergie en contrepartie des certificats d’économie d’énergie. Les recettes affectées de la vente des quotas « carbone » étaient plafonnées à 590 millions, correspondant à la vente de 63 millions de tonnes à 9 euros la tonne. Mais les cours ont chuté pour s’établir à un peu plus de 5 €t fin 2013 (niveau moyen constaté sur 2013 : 4,5 €/t). L’ANAH n’aura ainsi reçu que 219 millions d’euros en 2013, montant très inférieur à ce qu’elle percevait les années précédentes d’Action Logement (480 millions de 2009 à 2011 et 380 millions en 2012). La non-perception d’une partie des recettes attendues a nécessité un prélèvement sur son fonds de roulement de 86,7 millions d’euros, celui-ci a donc diminué pour

atteindre 223,6 millions fin 2013 (hors FART). Mais si cette trésorerie reste encore relativement conséquente, c'est surtout en raison du décalage entre les crédits de paiements reçus et ceux versés aux bénéficiaires des aides. Au 31 décembre 2013, les engagements restant à honorer, en théorie <sup>(1)</sup>, s'élevaient à plus de 1 031 milliards d'euros (hors FART). Le fonds de roulement cumulé est donc destiné à couvrir en priorité les engagements non soldés, qui se sont fortement alourdis ces dernières années et devraient continuer à progresser avec la montée en charge du PREH.

Dans son référé du 22 janvier 2014 et à nouveau dans son analyse budgétaire sur l'exécution 2013, la Cour des comptes s'en est inquiétée. Elle considère que si le niveau élevé du fonds de roulement constaté fin 2012 semblait encore permettre à l'Agence de faire face à ses engagements en 2014, les projections financières à plus long terme font apparaître un risque de fragilité. Elle s'interrogeait en conséquence sur « *l'affectation à un établissement public national administratif aux missions pérennes et aux engagements pluriannuels d'une ressource principale exposée aux risques d'un marché particulièrement volatil* ».

En réponse à ce référé, ministères de l'économie et du logement ont défendu la légitimité de cette affectation mais, reconnaissant les incertitudes pesant sur le niveau des recettes de quotas carbone, ils n'ont pu qu'indiquer être attentifs à conforter la soutenabilité financière de l'Agence...

Ils espèrent toutefois un effet positif (à la hausse) sur les cours du gel de 900 millions de tonnes de quotas carbone, sur les 8,5 milliards d'euros devant être mis sur le marché de 2013 à 2015, décidé par l'Europe dans ce but.

Ces contraintes de financement se sont fait sentir dès cette année puisque l'Agence a dû réviser ses priorités devant le succès du PREH, cantonnant de fait la dynamique des demandes d'aides en rénovation énergétique. Une instruction a été adressée le 9 juillet aux préfets et aux collectivités délégataires des aides à la pierre sur le redéploiement des crédits programmés pour l'année. Elle demandait que seuls les nouveaux dossiers des propriétaires occupants « très modestes », les situations d'habitat indigne ou très dégradé, ou les travaux d'adaptation des logements soient encore examinés. Les autres propriétaires occupants modestes et *a fortiori* les propriétaires bailleurs devaient attendre l'année prochaine ou se réorienter vers d'autres dispositifs.

Pour lever cet obstacle, le conseil d'administration du 7 octobre a décidé d'une capacité d'engagement supplémentaire de 41 millions d'euros pour le Programme « Habiter mieux » afin d'atteindre l'objectif de 50 000 logements rénovés en 2014 et l'attribution d'une enveloppe complémentaire de 27 millions d'euros aux préfets de région au titre du FART. On relèvera toutefois que ces crédits supplémentaires ne concernent que des autorisations d'engagement.

---

(1) Hors annulations des projets et dégagements.

À la fin de l'année 2014, 100 000 logements devraient avoir été réhabilités depuis le lancement en 2011 du programme Habiter mieux. Selon les calculs de l'agence, ses subventions ont permis d'engager pour 1,15 milliard d'euros de travaux et de créer ou préserver l'équivalent de 23 000 emplois. La réalisation de ces travaux devrait permettre enfin d'obtenir un gain énergétique moyen de 40 %. La Ministre a indiqué que 80 % des dossiers sollicitant cette aide serait satisfaits.

45 % des ménages aidés vivent sous le seuil de pauvreté ; un sur deux est âgé de plus de 60 ans.

Pour mémoire : le premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), publié début octobre, a estimé qu'un Français sur cinq éprouve des difficultés pour payer ses factures de gaz et d'électricité.

Le Conseil d'administration de l'Agence a par ailleurs voté « à titre expérimental, de nouvelles modalités de financement pour les travaux de réhabilitation des logements réalisés en auto-réhabilitation accompagnée (ARA) » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Pour l'avenir, l'article 15 du projet de loi de finances a proposé de remonter le plafond de la fraction de la taxe sur les logements vacants perçue par l'ANAH de 21 à 51 millions d'euros, ce qui établirait cette ressource à 46,4 millions après déduction des frais de gestion.

Par ailleurs, l'Agence se verra attribuer une contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de 40 millions en 2015 au titre de ses actions pour l'adaptation des logements à la dépendance, ainsi que 50 millions d'Action logement.

Enfin, les prévisions relatives aux contributions des énergéticiens s'avérant plus importantes que prévu en 2014 (60,9 millions au lieu des 18 anticipés), l'agence mise sur un volume de 50 millions d'euros en 2015.

En revanche, elle pose une hypothèse prudente quant aux recettes des quota-carbone, en progression néanmoins, espère-t-elle, à 273 millions d'euros. Cela établirait les ressources propres de l'ANAH (hors FART) en 2015 à près de 460 millions d'euros contre 306 finalement attendus en 2014.

Ces différents renforts budgétaires devront permettre de maintenir un niveau d'engagements élevé en 2015, que traduit le tableau prévisionnel suivant :

**PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2015**

	Nombre de logements			Montants engagés <i>en millions d'euros</i>		
	LFI 2014	2014 réalisation projetée	2015	LFI 2014	2014 réalisation projetée	2015
Lutte contre l'habitat indigne (LHI) hors RHI	16 500	13 680	12 050	176	153	134
<i>dont propriétaires bailleurs (PB)</i>	<i>7 000</i>	<i>4 400</i>	<i>3 450</i>	<i>117</i>	<i>77</i>	<i>61</i>
<i>dont propriétaires occupants (PO)</i>	<i>3 000</i>	<i>2 500</i>	<i>2 600</i>	<i>44</i>	<i>41</i>	<i>41</i>
<i>dont copropriétés</i>	<i>6 500</i>	<i>6 780</i>	<i>6 000</i>	<i>15</i>	<i>35</i>	<i>32</i>
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)				12	10	12
Aides aux propriétaires occupants modestes hors HI	37 950	55 150	51 000	205	318	290
<i>dont rénovation énergétique</i>	<i>22 950</i>	<i>40 150</i>	<i>36 000</i>	<i>158 (*)</i>	<i>269 (*)</i>	<i>241 (*)</i>
<i>dont autonomie</i>	<i>15 000</i>	<i>15 000</i>	<i>15 000</i>	<i>47</i>	<i>49</i>	<i>49</i>
Aides aux propriétaires bailleurs pour la rénovation énergétique	1 900	1 000	1 000	13	12	12
Copropriétés en difficulté	20 000	5 280	9 000	56	10	16
Humanisation des centres d'hébergement				10	6	8
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)				30	33	30
Fonctionnement				20	20	20
<b>TOTAL</b>	<b>76 350</b>	<b>75 110</b>	<b>73 50</b>	<b>522</b>	<b>563</b>	<b>522</b>

Sources : ANAH et commission des Finances (\*) Auxquels s'ajoutent des aides complémentaires au titre du FART.

<b>Totaux PB</b>	8 900	5 400	4 450	130	89	73
<b>Totaux PO</b>	40 950	57 650	53 600	249	360	331
<b>Totaux copropriétés</b>	26 500	12 600	15 000	71	45	48
<b>Totaux précarité éner.</b> (objectif direct ou intégré) PREH	-	50 900	45 000	-	-	-

Cependant, on ignore encore si l'Agence et les délégataires de compétences des aides à la pierre (qui distribuent environ la moitié des subventions) auront les moyens financiers d'assurer les décaissements futurs.

En attendant, cette incertitude sur l'avenir et la limitation des capacités d'intervention présentes obligent les responsables publics à refuser ou reporter le traitement de nombreux projets de rénovation. De fait, **elles freinent la mise en œuvre du PREH**. C'est regrettable au regard des objectifs nationaux de performance ; cela pourrait devenir problématique après l'instauration d'une obligation légale de rénovation énergétique (en cas de travaux de ravalement, de



toiture et d'aménagement de nouvelles pièces) que prévoit le projet de loi sur la transition énergétique en cours de discussion.

Cela étant, les aides de l'ANAH et du FART ne sont qu'un des volets de la stratégie gouvernementale (*cf. infra*).

## **B. UN PLAN POUR AGIR SIMULTANÉMENT SUR TOUS LES SEGMENTS DU LOGEMENT ET DE MANIÈRE PLUS ÉQUILIBRÉE TERRITORIALEMENT**

Malgré les mesures fortes prises pour relancer le logement en 2014, la construction de logements neufs poursuit son repli en France : d'août 2012 à juillet 2013, on constatait un recul des mises en chantier de  $-12,8\%$  (342 152 logements) et de  $-10,8\%$  des permis de construire accordés (471 520). Sur une période équivalente (août 2013 à juillet 2014), les premières diminuent encore de  $-10,8\%$  (305 079) et les seconds de  $-17\%$  (391 474).

Si le maintien des commandes de logements sociaux a ralenti le phénomène, le fort recul de la demande privée (en investissement locatif et plus encore en accession) est au contraire la première cause de cette évolution. Les besoins en logements demeurent, mais les ménages français sont moins disposés – voire moins capables – à s'engager dans un endettement de longue durée et le prix des biens est souvent devenu inaccessible pour une partie d'entre eux.

Le Gouvernement est donc passé à une seconde étape, consistant à agir désormais sur l'ensemble des leviers de la demande. L'accent est mis, en particulier, sur la relance de l'accession à la propriété.

Comme il s'agit de soutenir le secteur du bâtiment autant que de répondre aux besoins en matière de logement, l'approche est nationale. Mais le Gouvernement tire également les enseignements de diverses études qui sont venues nuancer l'appréciation des besoins territoriaux.

Certes, les besoins se font sentir de manière plus aiguë dans les zones tendues, les métropoles notamment, en termes de volumes bruts des besoins en logements, de tension entre l'offre disponible et la demande, comme d'écart entre le niveau des loyers ou des prix d'achat et celui des ressources des candidats. Néanmoins il existe d'autres éléments à prendre en considération dans les autres territoires : au-delà du devoir de solidarité nationale, les observateurs y soulignent un niveau de pauvreté supérieur et des besoins réels qui s'expriment moins faute d'offres, un parc souvent plus dégradé ou en voie de dégradation rapide, des centres-bourg qui se videront d'autant plus vite si on laisse le processus suivre son cours... D'autres peuvent, à l'inverse, connaître une démographie et un développement économique plus rapides qu'il est pertinent d'accompagner.

Enfin, le rapport *Évaluation de la territorialisation des politiques du logement* établi fin 2013 par MM. François Delarue, Alain Lecomte et Patrice

Vergriete dans le cadre des travaux de Modernisation de l'action publique (MAP), a montré que les barèmes territorialisés conduisaient à une discrimination trop importante des aides entre les différentes zones. Le différentiel s'avère, notamment, trop défavorable aux accédants à la propriété dans les zones peu ou moyennement tendues.

Opérée en octobre, la révision du périmètre des zonages, qui déterminent l'accès aux dispositifs de soutien à l'investissement locatif intermédiaire et à l'accession à la propriété et le degré d'aide accordé, visait à mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux, mais aussi à donner un coup de pouce aux territoires connaissant des tensions réelles pour se loger tout en proposant encore des prix abordables (« *les zones où son effet de levier est le plus grand pour les classes moyennes et modestes* », indiquait la Ministre). Environ 1 200 communes, représentant une population de 10 millions d'habitants, se retrouvent ainsi reclassées dans une zone supérieure, mieux aidée. Le Gouvernement propose maintenant un aménagement du PTZ qui doit rééquilibrer les différentiels d'aide entre territoires.

Au-delà, le projet de loi de finances s'attache à faciliter la libération du foncier constructible (articles 4 et 6), à renforcer le volume des investissements locatifs privés (article 5), à accélérer la réhabilitation des logements (article 3) et à relancer l'accession sociale à la propriété (articles 7 et 41).

## **1. Produire du neuf accessible**

*a.* Il s'agit d'abord **contenir le coût de revient** des opérations : tel est l'objet des volets 2 et 4 du Plan de relance. On ne reviendra pas sur les démarches engagées par le Gouvernement pour réduire les surcoûts induits par l'inflation des normes techniques et réglementaires exigées du bâtiment (*cf. partie I*). Les divers responsables publics et acteurs sont également conviés à simplifier la réglementation en matière d'urbanisme, en raccourcissant notamment les délais d'obtention des permis de construire, pour accélérer les procédures d'aménagement, et à développer l'innovation en matière de construction et de maîtrise d'ouvrage.

Pour lever la contrainte de la rareté du foncier constructible dans les territoires les plus en tension, avec la mise en place de la CNAUF, le Gouvernement peut espérer voir enfin les premières mises à disposition de terrains publics, cependant que les articles 4 et 6 du projet de loi de finances visent à débloquer la rétention privée, voire à directement encourager la construction de logements.

Le premier article confirme l'aménagement de la taxation des plus-values sur les cessions de terrains à bâtir décidé pendant l'été pour relancer les ventes : le délai d'exonération pour l'impôt sur le revenu est ramené de 30 à 22 ans et un abattement supplémentaire de 30 % de l'impôt sur le revenu et des cotisations

sociales est appliqué aux ventes opérées d'ici le 31 décembre 2015<sup>(1)</sup>. L'ayant recommandée à plusieurs reprises, notamment pour corriger le différentiel de traitement avec les terrains bâtis que la précédente loi de finances avait créé, le Rapporteur spécial approuve cette approche. L'étude d'impact du projet de loi de finances évalue à 44 millions d'euros la perte de recettes fiscales pour l'État dès 2014 et à 175 en 2015.

Le second article prévoit un abattement exceptionnel de 100 000 euros sur les droits de mutations pour les donations de terrains réalisées jusqu'à la fin 2015 à la condition qu'ils soient ensuite construits.

**b.** Il s'agit ensuite d'obtenir un volume de production de logements accessibles à la hauteur des besoins : en sus d'un parc à loyers sociaux, la nécessité de **développer un segment intermédiaire** entre le logement social et le marché privé dit libre est également devenu une évidence. En comblant un manque dans le marché actuel du logement, il doit faciliter et fluidifier le parcours résidentiel en zones tendues, mais aussi favoriser la sortie du parc social des ménages en ayant la capacité. Mais cette production n'est pas spontanée et le conventionnement de logements privés limité.

– Dans cet objectif, le dispositif de soutien à l'investissement locatif, dont de multiples avatars se sont enchaînés ces deux dernières décennies, a été recentré sur un produit plus social en 2013 : la réduction d'impôt sur le revenu dite « *Duflot* » (article 199 *novovicies* du code général des impôts) porte sur des logements neufs, soumis à des plafonds de loyer et de ressources des locataires intermédiaires et réservés aux territoires connaissant de fortes tensions en matière de logement. Bien que proposant un taux de réduction de 18 %, supérieur à la dernière version du « *Scellier* » (13 %), le nombre de logements ayant bénéficié du dispositif en 2013 est estimé à 35 000, le plus bas niveau d'investissements locatifs aidés dans le neuf depuis 10 ans.

Pour renforcer son attractivité, le Gouvernement a entrepris de l'aménager afin qu'il réponde mieux à la diversité des projets immobiliers des particuliers : le nouveau régime dit « *Pinel* », défini à l'article 5 du projet de loi de finances, permet de choisir entre un engagement de 6, 9 ou 12 ans, au lieu de 9 aujourd'hui, en contrepartie d'avantage fiscaux modulés selon ces durées (12 %, 18 % ou 21 %). Il permet en outre d'y loger un ascendant ou descendant (qui doit répondre aux conditions de ressources). Enfin, les conditions d'accès au dispositif des sociétés civiles de placement immobilier, qui élargissent encore l'éventail des investissements possibles, seront alignées sur celles des particuliers. Le Gouvernement escompte qu'il permette d'accélérer la production en 2014 pour atteindre 40 000 nouveaux logements et 50 000 en 2015. Il évalue le coût de cette réforme à 7 millions supplémentaires en 2015, 33 à partir de 2017, qui se rajoutent aux 103 millions induits par ces flux selon les anciennes modalités.

---

(1) Cet abattement a été étendu par amendement aux cas de démolitions-reconstructions.

– Parallèlement, un nouveau régime fiscal devant favoriser l'investissement intermédiaire des « institutionnels » en zones tendues avait été créé en loi de finances pour 2014, associant un taux de TVA intermédiaire et l'exonération pendant 20 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cependant, sa mise en œuvre exigeait des précisions réglementaires qui n'ont été publiées qu'en octobre. En outre, l'article 279-0 bis A du code général des impôts impose une condition de mixité des opérations, pour répondre aux exigences communautaires, qui reste difficile à interpréter, bloquant la sortie des projets. Le Rapporteur spécial a donc défendu un amendement proposant d'apprécier l'exigence des 25 % de logements sociaux accompagnant les nouveaux logements intermédiaires dans un rayon de 300 mètres autour de ces derniers.

Pendant ce temps, la CDC et sa filiale, la SNI, se sont activement impliquées dans la relance du logement intermédiaire. D'abord, le Fonds d'épargne a mis en place un nouveau prêt PLI permettant de financer ces projets. Il complète l'enveloppe du PLI actuel.

D'autre part, deux fonds dédiés au logement intermédiaire ont été créés :

. le Fonds Argos qui doit lever 1,7 milliard d'euros. Il sera financé en fonds propres par la SNI et divers investisseurs institutionnels français (des assurances), avec pour objectif de construire 10 000 logements intermédiaires ;

. le Fonds Logement Intermédiaire, annoncé par le Président de la République lors des Assises de l'Investissement : 1,9 milliard d'euros devraient être apportés à parité par la CDC (mais pas sur les fonds consacrés au logement social) et l'État, avec un objectif de 25 000 logements sur 5 ans.

## **2. Rénover et revitaliser l'ancien**

Les aides de l'ANAH (*cf.* partie II.A) ont un fort effet de levier pour la mise en œuvre du PREH (programme de rénovation énergétique de l'habitat) lancé en 2013. Mais elles ne peuvent bénéficier à tout le monde. Des outils fiscaux de poids ont été donc créés (comme l'application d'un taux réduit de TVA aux travaux concernés) ou renforcés (comme le crédit d'impôt développement durable) en loi de finances pour 2014. La dernière loi de finances rectificative pour 2014 s'est ensuite attachée à lever les difficultés opérationnelles (en particulier le contrôle du respect de l'éco-conditionnalité) qui empêchaient le déploiement de l'éco-PTZ.

L'article 3 du projet de loi de finances prévoit enfin de renforcer, à nouveau, le crédit d'impôt développement durable (CIDD), sous le nouvel intitulé de crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), en portant la déduction d'impôt de 15 à 30 % du montant des travaux ou de l'acquisition d'équipements permettant des économies d'énergie réalisés entre le 1<sup>er</sup> septembre 2014 et le 31 décembre 2015. Il aurait un coût estimé à 930 millions d'euros au cours des deux prochaines années.

Le Plan de revitalisation des centres-bourgs lancé en juin 2014 s'attaque plus spécifiquement aux quartiers centraux des villes moyennes et petites qui connaissent un rapide dépeuplement. Leur réhabilitation poursuit plusieurs objectifs : relancer une dynamique économique sur ces territoires, lutter contre l'étalement urbain qui accompagne souvent la fuite des centres, rénover le parc, améliorer sa performance énergétique et favoriser l'accèsion à la propriété de ménages modestes grâce au cumul d'un prêt à taux zéro (PTZ) plus solvabilisateur et des subventions de l'ANAH.

Le ministère a lancé une expérimentation (par appel à manifestation d'intérêt) sur une cinquantaine de communes qui pourraient bénéficier d'opérations de requalification de l'habitat. Une enveloppe de 40 millions d'euros a été mobilisée dès 2014.

L'article 41 du projet de loi de finances complète donc la stratégie en ouvrant le PTZ, par ailleurs renforcé, à l'acquisition de logements anciens dans les centres-bourg sous condition de rénovation. Les communes concernées devront répondre à trois critères, qui seront précisés dans un décret : avoir moins de 10 000 habitants, un taux de vacance significatif et disposer des équipements de proximité nécessaires pour qu'une rénovation du bâti permette une revitalisation du tissu urbain. 6 000 communes seront éligibles, dont 90 % en zones C.

### **3. Relancer l'accèsion à la propriété**

Une des mesures phare du plan de relance pour le logement est le renforcement du prêt à taux zéro (PTZ)<sup>(1)</sup> : l'article 41 relève ainsi le montant d'achat pris en compte et la quotité de prêt, élargit les tranches de revenus pour s'ouvrir davantage aux classes moyennes et allonge le différé de remboursement pour alléger les mensualités des ménages les plus modestes.

Le PTZ constitue le principal dispositif de soutien à l'accèsion à la propriété depuis 2011, mais ses réformes successives (mise sous conditions de ressources puis recentrage sur les logements neufs - hors cadre de la vente du parc social à ses occupants) ont fortement diminué ses flux annuels. Les prêts distribués sont tombés à 44 000 contrats en 2013, quand ils atteignaient près de 352 000 en 2011 et encore 80 000 en 2012 après recentrage.

La réforme proposée améliore la solvabilité des candidats à l'accèsion.

Un volet réglementaire rééquilibre par ailleurs la modulation de l'aide selon les zones où se situe l'opération financée grâce au prêt en lissant le différentiel auparavant très discriminant pour les territoires moins tendus. Il s'agit aussi de renforcer spécialement l'aide dans les zones où son effet de levier est plus important parce que les prix sont plus accessibles. Ainsi, non seulement les plafonds de ressources sont augmentés en zones B2 et C afin d'élargir le dispositif

---

(1) *Il est accordé sans intérêt, le manque à gagner étant compensé pour les établissements prêteurs sous forme de crédit d'impôt sur les sociétés.*

à davantage de ménages, mais les autres barèmes (seuils de tranches de ressources, profils de remboursement et plafonds d'opération) sont améliorés en zones moyennement et faiblement tendues - et diminués en contrepartie en zone A, le Gouvernement partant du constat que les prix y sont de toutes façons trop élevés pour les plus modestes.

Ces évolutions coûteraient 140 millions supplémentaires à partir de 2016, 340 en 2017 sur une dépense fiscale cumulée évaluée à 1 175 millions d'euros l'année prochaine. Mais le Gouvernement en espère une relance de l'accession avec 80 000 nouveaux projets dès 2015.

Parmi les autres mesures portées par le projet de loi de finances au soutien de l'accession à la propriété, on citera également :

– l'abattement exceptionnel de 100 000 euros pour les donations aux enfants et petits-enfants réalisées jusqu'à la fin 2016 de nouveaux logements neufs ;

– l'application du taux de TVA à 5,5 % sur l'acquisition d'un logement neuf pour les ménages modestes dans les 1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Enfin, par voie réglementaire, les plafonds de revenus du prêt d'accession sociale (PAS) ont été étendus sur ceux du prêt à taux zéro avec lequel il peut se cumuler.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Sylvia Pinel, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, lors de la commission élargie du 29 octobre 2014 à 9 heures 30<sup>(1)</sup>, la commission des Finances examine les crédits de la mission Égalité des territoires et logement.*

*Suivant l'avis favorable de M. Christophe Caresche, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Égalité des territoires et logement.*

*La Commission examine ensuite l'article 52 rattaché.*

\*

\* \*

---

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/)

## Article 52

### Réforme du dispositif des aides personnelles au logement « Accession »

#### *Texte du projet de loi :*

I. - L'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les prêts ou les contrats de location-accession signés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le 1<sup>o</sup> et le 6<sup>o</sup> du présent article ne sont applicables que si le montant total des ressources perçues par le ménage est inférieur de plus de 30 % au montant des ressources du ménage évaluées à la date de signature. »

II. - Le premier alinéa de l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les prêts signés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le présent alinéa n'est applicable que si le montant total des ressources perçues par le ménage est inférieur de plus de 30 % au montant des ressources du ménage évaluées à la date de signature. »

#### *Observations et décisions de la Commission :*

Le présent article vise à contenir l'augmentation des dépenses d'aides personnelles au logement, supportées en partie par le budget de l'État, en recentrant les aides accordées aux ménages accédant à la propriété sur ceux qui supportent une nette baisse de leurs ressources.

### **I. Le dispositif existant**

Il existe trois catégories d'aides personnelles au logement :

– l'allocation de logement familiale (ALF). Relevant du code de la sécurité sociale (article L. 542-1), elle est intégralement financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) ;

– l'allocation de logement sociale (ALS), qui relève également du code de la sécurité sociale (article L. 831-1), mais est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) dont l'équilibre financier est assurée par une dotation budgétaire de l'État ;

– et l'aide personnalisée au logement (APL), régie par le code de la construction et de l'habitation (art. L. 351-1 et suivants du CCH) et financée elle aussi par le FNAL.

Ces aides visent à solvabiliser les ménages aux revenus modestes par la prise en charge d'une part de leurs dépenses de logement, modulées en fonction de leurs ressources et de leur composition familiale, ainsi que du montant des charges assumées dans la limite de plafonds dépendant de la taille de la famille et de la zone géographique où se situe le logement. Les dispositifs prévoient enfin un ajustement des aides lorsque les revenus viennent à diminuer en période de chômage, de séparation, de décès ou de longue maladie.



Les accédants à la propriété peuvent en bénéficier dès lors que le logement concerné constitue leur résidence principale. Les opérations de construction, d'acquisition et même d'amélioration d'une résidence principale financées grâce à un prêt aidé ou réglementé par l'État (dit conventionné) ouvrent même spécifiquement un droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

Parmi ces prêts conventionnés<sup>(1)</sup>, seuls le prêt à l'accession sociale - PAS – qui bénéficie de la garantie de l'État, *via* le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS), et le prêt social location-accession – PSLA – qui permet à un ménage de se porter acquéreur de son logement à l'issue d'une phase locative sont soumis à des plafonds de ressources, laissant théoriquement ouvert le bénéfice de l'APL à des accédants moins modestes. Au demeurant, par le fait même que l'accession à la propriété nécessite un minimum de capacités d'épargne et de remboursement, les revenus des accédants aidés sont en moyenne (pour les trois dispositifs confondus) plus élevés que ceux des bénéficiaires en secteur locatif. Néanmoins, les modalités de calcul des trois aides personnelles en accession intégrant des seuils de revenus, elles sont, de fait, concentrées sur des ménages se situant dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus. Elles sont, par exemple pour les ménages avec deux enfants en zone 2, réservées en 2014 à ceux qui ont un revenu inférieur à 2,05 SMIC.

Ainsi, si la Société de gestion du FGAS constatait, logiquement, que 61 % des primo-accédants bénéficiant d'un des 59 493 prêts d'accession sociale (PAS) émis en 2013 (sur un total de 109 973 prêts conventionnés) se trouvait sous le seuil des 2 SMIC – leur cœur de cible –, elle évaluait à seulement 27,6 % les ménages bénéficiant d'un prêt conventionnés éligibles à l'APL en juin 2014.

Les aides en accession sont d'ailleurs moins importantes, en moyenne, qu'en location, en raison précisément de revenus supérieurs.

Montant moyen versé en 2013 (en €/mois)	ALF	ALS	APL
En accession	151	124	176
En location	315	191	241

Ces aides couvrent, dans la limite d'un plafond, une partie des mensualités de remboursement des prêts versées par les ménages, ainsi qu'un montant forfaitaire de charges pour les copropriétaires.

Il apparaît que, sur les trois dispositifs, l'ALF supporte les effectifs et les dépenses d'aide en accession les plus importantes – contrairement à ce qui se passe en locatif. Cette répartition reflète le profil majoritairement familial, à 83 %, des ménages bénéficiaires d'aides personnelles au logement dans le secteur de

---

(1) Dont le prêt à taux zéro ou PTZ ne fait pas partie, mais qu'il peut compléter dans plusieurs cas. Il est alors éligible aux APL ; sinon il relève des deux autres dispositifs.

l'accession, alors que les familles avec des personnes à charge ne représentent que 37 % des ménages aidés dans le secteur locatif.

	ALF	ALS	APL
Nombre de bénéficiaires (en milliers) au 31.12.2013			
En accession	286	67	141
En location	1 032	2 338	2 632
Prestations versées en 2013 (en millions d'€)			
En accession	526	97	290
En location	3 843	5 158	7 477

Sources : balances comptables et statistiques CNAF et CCMSA.

Il apparaît également que les aides en accession ne représentent que 7,6 % des bénéficiaires et 5,3 % des prestations d'aides personnelles au logement – cette part s'élevant néanmoins à 916 millions d'euros en 2013.

On constate en outre une nette tendance à la décroissance, en chiffres absolus, des aides en accession.

Nombre des bénéficiaires (en milliers)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ALF	330	323	311	316	352	338	319	316	306	286
ALS	68	66	62	65	74	74	70	69	68	67
APL	282	246	206	184	190	172	155	152	150	141
Total accession	680	635	579	565	616	584	544	537	524	494

Même si l'on observe une moyenne de 35 000 à 40 000 nouveaux bénéficiaires des aides en accession par an sur la décennie, ces entrées ne compensent pas la clôture d'anciennes générations de prêts. Les effectifs d'accédants bénéficiant d'une APL et plus encore d'une ALF reculent. Les derniers flux ne seraient plus que d'une trentaine de milliers de ménages.

Cela reflète une moindre attractivité des prêts conventionnés ou aidés et surtout du prêt à taux zéro, depuis son recentrage sur les logements neufs en 2012, qui touche particulièrement les publics éligibles aux aides personnelles au logement.

## II. Le recentrage envisagé

Le présent article propose de recentrer les dispositifs d'APL et d'ALS en accession sur une fonction de sécurisation des ménages en ne les attribuant désormais qu'en cas de chute de leurs revenus de plus de 30 % par rapport à ceux évalués au moment où ils ont signé leur prêt immobilier. Une mesure similaire devrait être introduite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale concernant l'ALF.

Cette limitation ne toucherait pas les ménages bénéficiant déjà des dispositifs, ni ceux qui n'y ont pas encore eu recours mais auront signé un prêt à l'accession à la propriété avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Les ménages qui signeront un prêt immobilier à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, disposeront ainsi d'une forme d'« assurance » leur permettant de faire face à leur emprunt en cas d'accident de la vie comme une perte d'emploi, un divorce ou un décès au sein du ménage.

La mesure proposée n'induit aucune modification du barème de ces aides. Elles seront calculées selon les mêmes modalités, sans être touchées par la nouvelle indexation du paramètre Ressources des aides en location – moins favorable aux bénéficiaires –, mais soumises aux précédents seuils de revenus.

Le projet de loi de finances présente cette réforme comme une mesure d'économie contrebalançant partiellement l'alourdissement du coût du prêt à taux zéro que le Gouvernement escompte de son renforcement programmé à l'article 41 du même projet de loi (*cf.* le rapport spécial). Notons que, par ailleurs, les plafonds de ressources applicables aux PAS sont désormais alignés sur ceux du prêt à taux zéro (PTZ) et pourraient faciliter le cumul de ces deux prêts et améliorer encore la solvabilisation des ménages.

De fait, le Gouvernement espère faire remonter la distribution du PTZ de 44 000 en 2013 à 80 000 en 2015. Même si certains plafonds de ressources sont relevés, le prêt à taux zéro s'adresse toujours, pour l'essentiel, à des ménages modestes. En 2013, la première tranche des bénéficiaires du crédit d'impôt mobilisait ainsi 70 % de la dépense fiscale.

La progression des effectifs des emprunteurs aurait donc un effet automatique sensible sur les dépenses d'aides personnelles au logement en accession, et par suite, sur les comptes des régimes familiaux de sécurité sociale, du Fonds national d'aide au logement et sur le budget de l'État qui en assure le bouclage financier. *A contrario*, la limitation de l'accès aux aides personnelles au logement accentuerait la diminution des effectifs des bénéficiaires au fur et à mesure du terme des anciennes générations de prêts. L'étude d'impact du projet de loi de finances évalue l'économie ainsi générée en 2015 à 3 millions d'euros pour le budget de l'État et à 16 millions pour la branche famille de la sécurité sociale. Étant donné la rebudgétisation de la contribution des régimes sociaux aux aides financées par le FNAL proposée par l'article 28 du projet de loi de finances, la répartition des économies devrait être un peu plus favorable à l'État. On relèvera surtout que cette moindre dépense atteindrait 19 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques en 2015 et progresserait jusqu'à 156 millions en 2017 – ce qui serait bienvenu au sein de prestations d'aides personnelles au logement qui connaissent par ailleurs une forte dynamique.

Certes, le recentrage des dispositifs risque fort d'interdire l'accession à la propriété de ménages qui y parvenaient grâce au complément solvabilisateur des aides. Rien, en effet, n'empêche les établissements de crédits d'intégrer les aides personnelles au logement dans leurs projections financières. Il apparaît ainsi que

certains d'entre eux les prennent en compte dans leur appréciation des capacités de remboursement d'un ménage candidat à un prêt immobilier. Les pratiques bancaires sont très diverses ; cette prise en compte est loin d'être systématique ; mais le fait est qu'à considérer les statistiques de la Société de gestion du FGAS (27,6 % des primo-accédants bénéficiant d'un prêt conventionné sont éligibles à l'APL), le risque d'exclusion n'est pas anodin. Certains l'estiment à environ 10 000 ménages. La mesure visant à alléger la charge de remboursement des plus modestes par un plus grand étalement dans le temps, proposée par la réforme du PTZ, ne suffira sans doute pas à contrebalancer la perte financière des aides en accession.

Cela étant, on peut s'interroger sur la pertinence de prendre les aides personnelles en compte dans l'appréciation des capacités financières des emprunteurs. Pour les plus modestes, cela signifie un reste à vivre peu élevé et des marges de manœuvre en cas d'incidents de la vie faibles voire inexistantes. C'est leur faire courir de sérieux risques d'impayés pour soutenir la demande de logements neufs. Au demeurant, les logements neufs leur seront peut-être inaccessibles, mais l'extension du PTZ aux logements anciens à rénover dans les centres-bourgs, moins chers et leur donnant accès à des aides de l'ANAH, peut leur ouvrir d'autres perspectives.

Au regard des enjeux budgétaires à terme, il est en tout état de cause difficile de renoncer à cette réforme pour préserver des opportunités fragiles par nature.

En revanche, elle mériterait d'être assouplie à deux niveaux :

– Le nouveau seuil d'accès proposé est élevé : plus de 30 % de diminution de ressources, et ce, par rapport à un « *montant total des ressources perçues par le ménage* » qui ne tiendra pas compte des éventuels compléments qu'il pouvait percevoir à la même époque par des aides personnelles en location. Certes, les capacités de remboursement des ménages auront été aussi évaluées sans les décompter. Cela revient néanmoins à se caler sur un « reste à vivre » représentant moins de 50 % des ressources initiales après déduction des mensualités de remboursement. Le seuil pourrait s'avérer trop élevé pour les ménages dont le reste à vivre est relativement modeste. Il faudrait au moins garder la possibilité de corriger ce seuil par voie réglementaire.

Il apparaît surtout que plus on s'éloigne de la date de la signature du prêt qui sert de référence et plus cette condition sera difficile à apprécier – d'autant que, dans la durée, l'inflation peut gonfler artificiellement les revenus et fausser la comparaison avec des ressources constatées plusieurs années auparavant.

Aussi, après discussion avec le Gouvernement, le Rapporteur spécial propose un amendement s'inspirant de règles et de critères déjà appliqués par d'autres dispositifs de la Sécurité sociale : plutôt qu'évaluer la baisse de ressources par rapport à la situation constatée à la date de signature du prêt, il s'agirait de la considérer à partir du fait générateur à son origine (une modification

de la situation personnelle ou professionnelle de l'emprunteur) ; enfin, le dispositif ne préciserait plus un seuil chiffré, mais se référerait à « *une baisse significative [des] ressources* » dont les critères, comme la définition du fait générateur, seraient précisés par décret d'application et restent ainsi modulables avec plus de souplesse et de pertinence.

– L'équilibre financier prévu par la réforme peut s'avérer particulièrement délicat pour les publics visés par le dispositif de location-accession. C'est précisément un des objectifs de sa phase locative que de permettre au ménage d'évaluer sa capacité réelle à s'endetter pour acquérir son logement - en plus de se constituer un apport personnel. Pour ne pas remettre en cause ces finalités et éviter de mettre ces ménages en difficulté alors qu'ils ne sont pas encore propriétaires, il serait pertinent de maintenir le bénéfice des aides personnelles en accession (parce qu'ils versent non plus un loyer mais une redevance) pendant la phase locative du contrat.

Au demeurant, l'effectif de ces opérations restant limité (6 045 nouveaux bénéficiaires en 2012), cela ne devrait pas représenter des dépenses supplémentaires très conséquentes.

Le Rapporteur spécial propose donc un autre amendement en ce sens.

\*

\* \*

*La Commission examine les amendements n° II-CF 77 et II-CF 76 du Rapporteur spécial.*

**M. Christophe Caresche, rapporteur spécial.** L'article 52 prévoit de recentrer les aides à l'accession sur une fonction de sécurisation pour contenir un peu la croissance des aides personnelles au logement alors que le renforcement du PTZ devrait relancer les flux d'accédants à la propriété. De toute façon, toutes les banques n'intégraient pas les APL dans l'appréciation de la solvabilité des candidats. Cette réforme me semble donc acceptable sous réserve de deux aménagements. Premièrement, l'amendement II-CF 77 propose d'évaluer la baisse des ressources susceptible de déclencher le versement de l'aide, à partir du fait générateur à son origine et non plus par rapport à la date de signature du prêt, qui peut remonter à plusieurs années. En effet, compte tenu de l'inflation, peu de ménages rempliraient les conditions posées par l'article 52. Deuxièmement, le dispositif ne préciserait plus un seuil chiffré, mais se référerait à une « *baisse significative* » des revenus dont les critères seraient définis par décret d'application. Le II-CF 76 propose par ailleurs de maintenir le versement de l'aide personnalisée au logement pendant la première phase d'une location-accession, jusqu'au moment où le transfert de propriété est effectif, dans la mesure où le ménage est toujours locataire.

**M. Jean-Louis Dumont.** J'ai déposé en séance un amendement similaire au II-CF76.

**M. Marc Goua.** Je crains que se référer au fait générateur ne crée de la confusion.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** La notion de « *baisse significative de leurs ressources* » est beaucoup trop floue. Elle sera probablement source de contentieux.

**M. Christophe Caresche.** Ces amendements visent à assouplir la réforme. La référence proposée par le II-CF 77 s'inspire de dispositifs mis en œuvre par la Sécurité sociale. La définition des situations envisagées, des revenus considérés et du niveau de leur baisse qui déclenchera l'octroi d'une aide sera renvoyée à un décret d'application, qui pourra éventuellement se caler sur les dispositifs déjà existants. Cela pourra être 30 % de baisse, ou moins.

*La Commission **adopte** les amendements n° II-CF 77 et II-CF 76, puis l'article 52 **ainsi modifié**.*

\*

\* \*

*La Commission examine ensuite les articles 53 et 54 rattachés.*

*Article 53*

**Financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)**

*Texte du projet de loi :*

Au IV de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, les mots : « en 2014 et de 150 millions d'euros » sont remplacés par les mots : « par an en 2014 et ».

*Observations et décisions de la Commission :*

Le présent article vise à alléger la charge budgétaire pour l'État des aides personnelles au logement en réévaluant à la hausse le montant du prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en faveur du FNAL en 2015.

**I. La contribution de la PEEC au financement des aides personnelles au logement**

Les entreprises contribuent au financement du logement des salariés et de la construction depuis 1953 : s'établissant initialement à 1 % de leurs masses salariales, cette contribution est aujourd'hui ventilée entre la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) prévue par les articles L. 313-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, pour 0,45 % de la masse salariale, et, pour 0,5 %, un versement direct au Fonds national d'aide au logement (FNAL) mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, chargé de financer l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement à caractère social (ALS).

Depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les emplois de la PEEC sont fixés dans un cadre législatif et réglementaire, et non plus par conventions entre les partenaires sociaux et l'État même s'il y a concertation sur leur nature et leurs modalités d'utilisation. La tête du réseau des 23 collecteurs du 1 % logement, l'Union des employeurs et des salariés pour le logement (UESL), est responsable de leur mise en œuvre.

Enfin, depuis la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, un versement au FNAL constitue un de ces emplois. Il était fixé à un montant annuel de 400 millions d'euros pour les années 2013, 2014 et 2015 ; il a été ramené à 300 millions en 2014 et à 150 millions en 2015 par la loi de finances pour 2014 à la suite de la signature entre l'État et le réseau Action logement d'une « lettre d'engagement mutuel » le 12 novembre 2012. Elle prévoyait, en contrepartie du renforcement du soutien du réseau à la production de logements, un retour à un mode contractuel de gestion des emplois de la PEEC et une

moindre ponction du Gouvernement en faveur des politiques nationales (soit à l'époque le Plan national de rénovation urbaine, les aides personnelles au logement *via* le FNAL et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat). Il s'agissait notamment de laisser au mouvement les capacités financières suffisantes pour rembourser les emprunts qu'il devait contracter afin de financer un investissement plus substantiel dans le logement social.

Le réseau s'est en effet engagé dans un emprunt auprès des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur d'un milliard d'euros par an sur trois ans.

De son côté, l'État a fait acter dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) la signature d'une convention quinquennale avec l'UESL pour la fixation de la nature, des règles d'utilisation et des enveloppes minimales et maximales des emplois de la PEEC. Les catégories d'emplois restent cependant définies par la loi. C'est dans ce cadre que la nouvelle convention 2015-2019 est en train d'être négociée.

Auparavant, un décret du 27 août 2013 a défini de nouvelles enveloppes pour les emplois de la PEEC en 2013 et 2014 qui ramenait les contributions du 1 % logement aux politiques publiques de 1,5 milliard d'euros en 2013 et 1,35 milliard en 2014 à 1,2 milliard d'euros sur les deux exercices ; puis la loi de finances pour 2014 a poursuivi la réduction des versements au FNAL en prévoyant de le baisser de 300 à 150 millions entre 2014 et 2015.

## **II. Le maintien de cette contribution**

Le présent article vise à faire remonter le prélèvement sur la PEEC en faveur du FNAL à 300 millions en 2015.

Il s'agit de limiter la hausse de la propre contribution de l'État au Fonds. Le budget national assure en effet l'équilibre financier du FNAL par une subvention du programme 109 *Aide à l'accès au logement* de la présente mission. Elle est censée compléter les autres sources de financement, constituées en 2014 – outre la participation d'Action logement – des contributions des régimes de prestations familiales, des cotisations des employeurs et d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

Or, pour compenser la baisse des recettes de la Sécurité sociale induite par le Pacte de responsabilité et de solidarité, l'article 28 du présent projet de loi de finances prévoit en 2015 le transfert à l'État de la part des aides personnalisées au logement (APL) actuellement financée par la branche famille des régimes sociaux. Cette « rebudgétisation » est évaluée à 4 751 millions d'euros. Le Pacte entraîne en outre une réduction de 300 millions d'euros des recettes propres au FNAL compte tenu de la diminution de la cotisation des employeurs pour les salariés entre 1 et 1,6 SMIC, abaissant le taux à 0,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés et à 0,5 % pour celles de plus de 20 salariés. Enfin, le prélèvement de



solidarité sera désormais entièrement affecté à l'assurance maladie. Cette perte de recette est estimée à 671,2 millions d'euros.

La dotation de l'État au FNAL pour 2015 doit donc être relevée à due concurrence de ces moindres financements, soit de + 5 722 millions d'euros.

Par ailleurs, ces dépenses sociales devraient poursuivre leur dynamique de croissance : bien que misant sur une stabilisation du nombre de chômeurs en 2015, sur une inflation dont la faiblesse minimiserait le coût de la revalorisation annuelle des aides et sur les économies générées par la réforme des aides en accession (- 3 millions, cf. le commentaire sur l'article 52) et par la nouvelle indexation de l'abattement forfaitaire pratiqué sur les revenus pris en compte dans le calcul des aides en location (- 65 millions dès 2015), le projet annuel de performances prévoit une progression de + 542 millions d'euros par rapport au niveau de la consommation du FNAL constatée fin 2013, et un écart de + 519 millions par rapport aux prévisions pour 2014. Les dernières statistiques montrant que la dotation de l'État pourrait s'avérer insuffisante de 300 millions d'euros en 2014, ces anticipations n'apparaissent pas excessives.

L'ensemble de ces prévisions portent la dotation de l'État au Fonds en 2015 à 10 967,9 millions d'euros, en hausse de 5 880,2 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2014, sur la base d'une contribution d'Action logement maintenue à 300 millions d'euros au lieu de 150.

Interrogée par le Rapporteur spécial, l'Union des employeurs et des salariés pour le logement (ex-Union d'économie sociale du logement), tête de réseau du 1 % logement, s'inquiète d'une possible remise en cause de la réduction de ses participations aux politiques nationales, soucieuse de préserver ses capacités futures à investir dans le logement et à rembourser son emprunt. Elle souhaite en outre que ses contributions « nationales » soient fléchées sur la seule politique de renouvellement urbain qui s'inscrit davantage dans la philosophie de la PEEC en concourant au logement des salariés.

Toutefois, si la convention quinquennale sur les emplois de la PEEC n'est pas encore finalisée à ce jour, le Gouvernement affirme que cette révision de sa contribution au FNAL respecte toujours le cadre acté par la lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012 par laquelle il s'engageait à « *fixer la contribution de la PEEC aux politiques de l'État pour 2013, 2014 et 2015 à 1,2 milliard d'euros et réduire ce prélèvement à partir de 2016* ». En effet, profitant de moindres besoins de décaissements sur le premier Programme national de rénovation urbaine, et dans l'attente de la montée en charge sur 2014-2024 des décaissements du Nouveau programme national de renouvellement urbain, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pourra recevoir en 2015 un financement de la PEEC inférieure au montant initialement prévu <sup>(1)</sup>, l'ensemble ne dépassant pas l'enveloppe globale de 1,2 milliard. De fait, la

---

(1) Aux 150 millions d'euros supplémentaires versés au FNAL, il faudra ajouter 50 millions de contribution à l'ANAH.

mission *Politique des territoires* à laquelle le programme 147 *Politique de la ville* est désormais rattaché affiche des transferts de crédits de paiement à l'ANRU en forte diminution entre 2013 et 2014 et plus encore entre 2014 et 2015, en cohérence avec la phase de transition que traverse sa mission.

Enfin, en juillet, la ministre du logement serait parvenue à un accord avec les partenaires sociaux sur les futurs montants des contributions d'Action logement aux politiques nationales : actant d'une diminution progressive (bien que moindre qu'initialement) à compter de 2016, le prélèvement serait maintenu à 1,2 milliard d'euros sur 2014 et 2015, puis passerait à 1 milliard en 2016, 900 millions en 2017, 700 millions en 2018 et 500 millions en 2019.

Cela étant, la présente révision de la contribution du 1 % logement au FNAL ne dit rien du rythme de son évolution ultérieure. Aucune nouvelle source de financement n'a encore été trouvée pour alléger la charge pour le budget de l'État après 2015, ou seulement compenser une diminution de la participation d'Action logement. Les économies générées par les réformes précitées seront plus substantielles, mais elles permettront seulement de contenir la croissance des dépenses.

Si le système du 1 % logement ne connaît pas aujourd'hui de difficulté à développer ses interventions en faveur du logement, son équilibre financier pourrait s'avérer plus délicat à partir de 2016. Il y aura donc lieu d'être vigilant à assurer la pérennité du modèle après 2015. En attendant, le Rapporteur spécial ne voit pas d'obstacle à valider le redéploiement des contributions de la PEEC aux politiques nationales du logement proposé par l'article 53 du projet de loi de finances.

\*

\* \*

### *Article 54*

## **Contribution financière au développement de l'offre de logements sociaux**

### *Texte du projet de loi :*

I.– Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

A. - À l'article L. 452-1-1 :

1° Au premier alinéa, les mots : « de la fraction mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 452-4-1 » sont remplacés par les mots : « d'une fraction des cotisations mentionnées aux articles L. 452-4 et L. 452-4-1 » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les années 2015 à 2017, la fraction mentionnée à l'alinéa précédent est fixée à 120 millions d'euros par an. »

B. - Les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 452-4-1 sont supprimés.

II.– Le présent article entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

### *Observations et décisions de la Commission :*

Le présent article vise à alléger le budget de l'État en renforçant la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au financement des subventions nationales au développement du logement social (dites aides à la pierre).

### **I. Le dispositif actuel**

Établissement public administratif, la Caisse de garantie a pour missions principales de :

– protéger les fonds d'épargne en accordant sa garantie aux prêts consentis par la CDC aux opérateurs de logement locatif social lorsque les collectivités refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur propre garantie. Le montant total des encours garantis représentait 2 850 millions d'euros en 2013. Il s'élevait à 3 218 millions en 2001, mais n'a cessé de se réduire jusqu'en 2009 ;

– contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement de ces mêmes organismes en ce qui concerne leur activité locative sociale.

En 2014, la Caisse prévoit 83,4 millions d'euros de dépenses d'aides aux organismes et 1 million d'euros de garanties.

Pour ce faire, elle collecte auprès des bailleurs locatifs sociaux une première cotisation annuelle assise sur les loyers et une cotisation additionnelle

assise sur le nombre de logements et l'autofinancement net des organismes, dont les paramètres de calcul sont adaptés, à la hausse ou à la baisse, selon les prévisions des besoins. Ces perceptions lui assurent des recettes régulières lui permettant de disposer d'une trésorerie renouvelée chaque année et d'un fonds de roulement important. 2012 ayant été marquée par une moindre activité de garantie et d'aide, la CGLLS avait même dégagé un résultat excédentaire de près de 78 millions d'euros, dont l'équivalent a été prélevé sur le fonds de roulement de la Caisse par la loi de finances rectificative de décembre 2013 pour renforcer les aides à la pierre du budget de l'État en 2014. Avec des recettes en recul pour la cotisation additionnelle et une activité retrouvant un niveau normal, 2013 n'aura dégagé qu'un excédent de 3,8 millions d'euros portant le fonds de roulement de la CGLLS à 492,4 millions en fin d'année.

Depuis la loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, la Caisse héberge et gère un fonds dit de péréquation créé <sup>(1)</sup> pour recevoir la taxe « *sur les dodus-dormants* », puis le prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social qui l'a remplacée en vertu de la loi de finances pour 2011, dans l'idée d'organiser la péréquation des ressources du secteur et leur réinvestissement dans la production de nouveaux logements. Ce prélèvement était complété, au sein du Fonds de péréquation, par une fraction de 70 millions d'euros prélevée sur la cotisation additionnelle versée à la CGLLS. Cela s'est traduit, de fait, par une majoration à due concurrence de cette cotisation.

Après deux liquidations, il a été mis fin au prélèvement sur le potentiel financier à compter de 2013, en contrepartie de la signature par le secteur HLM d'un pacte d'objectifs et de moyens sur trois ans pour la relance des logements sociaux, intervenue en juillet 2013, et de la mise en place d'un nouveau dispositif de péréquation des ressources disponibles des organismes HLM. Cependant, la majoration de la taxe additionnelle a été maintenue et 70 millions continuent d'être versés au Fonds de péréquation. Ils sont complétés par une surtaxe sur les plus-values supérieures à 50 000 euros obtenues sur la vente de logements, créée en loi de finances initiale pour 2013 <sup>(2)</sup>. Au 31 décembre 2013, ce fonds présentait un solde de 162,4 millions d'euros, en intégrant le prélèvement exceptionnel de 78 millions d'euros sur le fonds de roulement de la Caisse ainsi que les recettes de la surtaxe.

À travers le Fonds de péréquation, ces ressources contribuent au financement des opérations de rénovation urbaine (à hauteur de 30 millions d'euros par an) et complètent les crédits de paiement inscrits au budget de l'État, plus précisément à son programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, au profit de la production de logements sociaux. La loi de finances pour

---

(1) Cf. article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Ces plus-values, déjà imposées à 19 %, supportent ainsi un prélèvement supplémentaire au taux progressif de 2 à 6 % (article 1609 nonies G du code général des impôts).

2014 prévoyait ainsi un apport de 181 millions du Fonds de péréquation géré par la CGLLS.

## II. Le renforcement proposé

Le présent article propose diverses modifications au dispositif existant :

– le 1° du A élargit l’assiette du versement au fonds de péréquation à une fraction des deux cotisations perçues par la CGLLS au lieu de la seule cotisation additionnelle.

La loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 avait déjà élargi ce prélèvement d’une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle à son ensemble. Le présent article propose d’aller plus loin afin de donner davantage de souplesse à la Caisse pour répartir l’effort financier correspondant entre ses éventuels gains de gestion et la modulation des cotisations demandées aux organismes de logement social.

Le supplément envisagé pourra ainsi ne pas être entièrement couvert par une majoration des cotisations des bailleurs sociaux si l’exécution budgétaire de la CGLLS génère conjoncturellement un surplus – comme en 2012.

L’origine des financements du Fonds de péréquation reste toutefois identifié comme étant les cotisations des organismes de logement social. Cela étant, l’élargissement de l’assiette apparaît aussi comme une mesure de sécurisation de ce financement. Le rapport d’activité de la CGLLS révèle en effet une nette baisse de l’autofinancement net des organismes (– 35 % par rapport à 2012) qui réduit l’assiette de liquidation de la cotisation additionnelle.

Il a été fait le choix de ne pas prélever directement sur le fonds de roulement de la Caisse bien qu’il soit abondant. Dans un référé n° 66565 rendu en juillet 2013, la Cour des comptes avait estimé que les fonds propres immobilisés par la CGLLS pour son activité de garantie étaient « *hors de proportion avec la sinistralité de son activité* », soit 488 millions d’euros (à l’époque) pour 232 000 euros de sinistres depuis 2002. Le ratio ne s’est pas dégradé depuis <sup>(1)</sup>. Toutefois, la Caisse doit également veiller à ce que l’ensemble de ses engagements pondérés sur un même organisme ou groupe (que l’on appelle les grands risques) ne dépasse pas 25 % de ses fonds propres. Par prudence, son conseil d’administration a maintenu ce plafond prudentiel à 120 millions d’euros (soit 24,4 %) – mais porté à 150 millions pour les groupes faisant partie d’un établissement de crédit. Or, avec la relance des investissements par un nombre d’acteurs limité, ces grands risques progressent. Certains opérateurs pourraient rapidement atteindre le plafond, et être contraints de limiter leurs efforts de production, si ce plafond devait être sensiblement diminué par l’amoidrissement des fonds propres de la CGLLS.

---

(1) La CGLLS présente ainsi un taux de solvabilité de plus de 34 % des encours garantis, alors que la Réglementation de Bâle II exige que ce ratio, qui rapporte les fonds propres aux risques pondérés, soit au moins égal à 8 %.

Chaque prélèvement de 50 millions d'euros entraînerait en effet la réduction de 12,5 millions du plafond prudentiel des grands risques – sauf à renforcer les cotisations des bailleurs... La solution retenue est plus simple et plus directe ;

– le 2° du **A** du présent article prévoit donc un renforcement de 50 millions d'euros du prélèvement sur les recettes de la CGLLS en faveur du Fonds de péréquation défini à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation. Il porte cette contribution de 70 à 120 millions d'euros par an de 2015 à 2017. Ce faisant, l'alinéa prolonge le dispositif qui n'est aujourd'hui prévu que pour les années 2012 à 2015 ;

– enfin, le **B** supprime les alinéas qui, à l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation, dataient ce versement, le limitaient à un plafond de 70 millions d'euros et ouvraient la possibilité de fixer une fraction inférieure.

Le secteur des bailleurs sociaux, qui vient, par ailleurs, de lancer son dispositif de mutualisation financière entre les organismes HLM avec la publication, le 12 septembre 2014, de l'arrêté portant approbation de la convention du 22 août 2014 définissant son régime pour 2014, 2015 et 2016, n'a pas contesté le renforcement du versement de la CGLLS, même s'il supposera vraisemblablement une majoration de leurs cotisations à la Caisse. Il est vrai que la contribution au Fonds de péréquation reste affectée à la production de logements sociaux et que les versements des organismes au nouveau dispositif de mutualisation financière prendront en compte leurs cotisations à la CGLLS.

Comme pour 2014, le projet de budget de l'État pour 2015 prévoit de compléter les crédits de paiement des aides à la pierre inscrites au programme 135 de la présente mission grâce au concours du Fonds de péréquation, à hauteur de 216 millions d'euros (+ 43 millions par rapport aux prévisions pour 2014).

On relèvera que, parallèlement, l'article 15 du projet de loi de finances ramènerait le plafond de la part de la surtaxe sur les plus-values immobilières affectée à ce même Fonds de péréquation de 120 à 45 millions d'euros en 2015, l'excédent revenant au budget de l'État. Le Gouvernement affirme que ce montant correspond aux recettes réellement perçues. On ignore leur résultat en 2014, mais la CGLLS constatait un produit de 79 millions d'euros à fin 2013. Cela étant, le complément attendu du Fonds de péréquation en 2015 a vraisemblablement été défini en fonction des flux ainsi dimensionnés.

\*

\* \*

*Sur avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les articles 53 et 54 **sans modification**.*

**ANNEXE 1 :  
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Ministère du logement et de l'égalité des territoires et de la ruralité -  
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**

- M. Jean-Marc Michel, directeur général
- M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- Mme Sylvie Ravalet, sous-directrice du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement

**Ministère des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et  
Ministère de l'Économie, de l'industrie et du numérique - Direction générale  
de la cohésion sociale (DGCS)**

- Mme Sabine Fourcade, directrice générale
- Mme Sophie Chaillet, adjointe à la sous-directrice des affaires financières et de la modernisation
- M. Sylvain Turgis, adjoint à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

**Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**

- Mme Blanche Guillemot, directrice générale
- M. Jacques Berger, directeur général adjoint en charge des fonctions support et de la direction administrative

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

- Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe de la Caisse des dépôts et directrice des Fonds d'épargne
- M. Josselin Kalifa, directeur des prêts et de l'habitat à la direction des Fonds d'épargne
- Mme Marie-Michèle Cazenave, directrice adjointe de la direction des relations institutionnelles et de la coopération européenne et internationale.

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

- M. Éric Thuillez, directeur général
- M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président du conseil de surveillance
- M. Roger Thune, directeur logement MEDEF

**Conseil d'analyse économique (CAE)**

- M. Alain Trannoy, économiste et membre du Conseil

**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

**Fédération française du bâtiment (FFB)**

- Jacques Chanut, président
- M. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques
- M. Loïc Chapeaux, service affaires économiques
- M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

**Fondation Abbé Pierre**

- M. Patrick Doutreligne, délégué général

**Samu social de Paris**

- M. Eric Pliez, président
- Mme Caroline DELUS, directrice du Pôle hébergement et réservation hôtelière
- Mme Stéphanie Tocque, directrice adjointe de ce Pôle



**Associations du secteur AHI (Accueil, hébergement, insertion) : Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) / Centre d'action sociale protestant (CASP) / Ordre de Malte France**

– M. François Bregou, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques de la FNARS

– Mme Ninon Overhoff, chargée de mission

– M. Pierre-Louis Dumeril, premier vice-président du CASP

– M. Henry Belin, directeur général

– M. Philippe Gardent, directeur du secourisme et de la solidarité de l'OM France

– Mme Monique Lauthier, directrice du Fleuron Saint –Jean

**Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) / Syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI)**

– M. Jean-François Buet, président de la FNAIM

– Mme Nathalie Erzerzer, directrice du service juridique

– M. Alain Duffoux, président de SNPI

**Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) / Bouygues / Kaufman & Broad/ Nexity**

– M. François Payelle, président de la FPI

– M. Jean-Michel Mangeot, délégué général

– M. François Bertièrre, président-directeur général de Bouygues Immobilier

– M. Nordine Hachemi, président-directeur général de Kaufman & Broad

– M. Alain Dinin, président-directeur général de Nexity

– M. Jean-Philippe Ruggieri, directeur général des activités de Promotion Résidentiel

**Chambre Nationale des Conseils Experts en Immobilier Patrimonial  
(CNCEIP, anciennement FMIL)**

- M. Michel Gonnet, président,
- M. Charles de Saxcé, vice-président
- M. Etienne Sumonja, directeur général,

**Akerys SA**

- M. François Jouven, président

## ANNEXE 2 : EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

<i>Source : ministère (CP mandatés - en millions d'euros)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (LFI)	2015 (PLF)
Garantie des risques locatifs	10,00	0,00	0,00	0,00	12,00	9,43	9,00	9,30
Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH)	5085,90	5 495,70	5 552,70	5 277,00	5 470,03	5 144,02	5 442,01	10 968,00
Aides aux organismes logeant temporairement des personnes défavorisées (ALTI)	35,52	37,04	38,35	37,50	39,20	36,89	39,20	39,20
<b>Total aides budgétaires à la personne</b>	<b>5 1312,42</b>	<b>5 532,74</b>	<b>5 591,05</b>	<b>5 314,50</b>	<b>5 521,23</b>	<b>5 190,33</b>	<b>5 490,21</b>	<b>11 016,50</b>
Soutien à l'accès social à la propriété	4,30	4,67	4,70	4,89	4,23	4,04	4,10	3,90
Construction, amélioration de l'habitat (budget État)	486,50	466,66	479,28	490,98	234,15	355,64	262,38	160,00
Contribution des OHLM rattachée au budget de l'État par fonds de concours	53,90	34,19	<b>30,00</b>	195,00	399,90	158,05	211,00	246,00
Rénovation urbaine (budget État)	59,21	4,80	4,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Plan de relance de l'économie 2009-2010 (prog. 135+ANAH+ANRU)		459,33	258,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amélioration de l'habitat (ANAH+ LHI)	373,86	10,57	6,13	5,08	5,10	245,01	245,61	364,27
Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART)			0,00	1,60	12,90	61,98	122,50	125,50
Aide au logement dans les DOM	183,83	204,86	224,75	224,26	227,90	243,16	243,50	247,00
Études	57,36	31,97	24,67	19,62	19,77	29,46	28,13	24,74
<b>Total aides budgétaires à la pierre</b>	<b>1 218,96</b>	<b>1 217,05</b>	<b>1 032,66</b>	<b>941,43</b>	<b>903,95</b>	<b>1 097,33</b>	<b>1 117,22</b>	<b>1 171,40</b>
Épargne logement (prime)	1 270,57	1 156,44	1 332,45	692,64	769,47	572,79	565,95	473,00
Compensation de l'exonération de TFPB (estimation)	111,62	111,62	111,62	111,62	347,10	311,70	255,20	112,50
<b>Total aides budgétaires</b>	<b>7 732,57</b>	<b>8 017,86</b>	<b>8 067,78</b>	<b>7 060,19</b>	<b>7 541,75</b>	<b>7 172,15</b>	<b>7 428,58</b>	<b>12 773,40</b>
Prêt à taux zéro – Éco prêt à 0 %	500,00	700,00	950,00	1 170,00	1 350,00	1 347,00	1 294,00	1 282,00
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale	30,00	32,00	35,00	32,00	36,00	26,00	34,00	34,00
Crédit d'impôt intérêts d'emprunt acquisition résidence principale	250,00	1 089,00	1 525,00	1 863,00	1 995,00	1 650,00	1 210,00	760,00
Crédit d'impôt développement durable-CI transition énergétique (CITE)	2 100,00	2 763,00	2 625,00	2 015,00	1 110,00	673,00	620,00	890,00
TVA sur travaux dans les locaux à usage d'habitation	5 100,00	5 150,00	5 200,00	5 800,00	5 040,00	5 210,00	4 980,00	4 710,00
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	800,00	850,00	880,00	950,00	820,00	900,00	900,00	900,00
Aides à l'investissement locatif (yc DOM)	780,00	966,00	1 198,00	1 466,00	1 820,00	1 865,00	2 001,00	1 992,00
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	700,00	440,00	560,00	660,00	580,00	685,00	730,00	735,00
Exonération des organismes HLM de l'IS et des PVI	650,00	880,00	750,00	1 000,00	1 010,00	1 000,00	1 100,00	1 100,00
TVA terrains à bâtir pour construction logements sociaux	60,00	100,00	150,00	200,00	170,00	140,00	150,00	150,00
TVA sur construction, aménagement ou vente de logements sociaux	780,00	1 000,00	1 130,00	850,00	1 150,00	1 430,00	1 460,00	1 475,00
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts livret A	350,00	330,00	190,00	180,00	312,00	432,00	377,00	377,00
Autres dépenses fiscales	328,00	211,00	304,00	260,00	578,00	561,00	631,00	498,00
<b>Total dépenses fiscales</b>	<b>12 100,00</b>	<b>14 511,00</b>	<b>15 497,00</b>	<b>16 446,00</b>	<b>15 971,00</b>	<b>15 919,00</b>	<b>15 487,00</b>	<b>14 903,00</b>
<b>TOTAL ETAT (A)</b>	<b>19 833</b>	<b>22 529</b>	<b>23,565</b>	<b>23 506</b>	<b>23 513</b>	<b>23 091</b>	<b>22 916</b>	<b>27 676</b>
Contribution régimes sociaux au financement AL et APL	7 561,00	7 900,00	8 051,00	8 283,00	8 492,00	8 882,00	8 982,00	4 487,00
Contribution des employeurs au FNAL	2 282,00	2 417,00	2 464,00	2 598,00	2 655,00	2 677,00	2 716,00	2 555,00
Taxe tabacs- puis Prélèvement social sur les revenus du capital	143,00	148,00	153,00	162,00	165,00	546,00	662,00	0,00
1 % logement (aides à la pierre, rénovation urbaine, aides perso)	3 567,00	4 062,00	4 039,00	3 525,00	3 220,00	3 245,00	4 066,00	3 739,00
Contribution des énergéticiens				15,50	19,30	4,74	60,90	50,00
ALTI (participation CNAF)	35,52	37,04	38,35	37,50	39,20	36,89	39,20	39,20
<b>Total contributions extérieures (B)</b>	<b>13 588,52</b>	<b>14 564,04</b>	<b>14 745,35</b>	<b>14 621,00</b>	<b>14 590,50</b>	<b>15 391,63</b>	<b>16 526,10</b>	<b>10 870,20</b>
<b>Effort des collectivités locales (C)</b>	<b>1 498,31</b>	<b>1 793,74</b>	<b>1 740,75</b>	<b>1 746,66</b>	<b>1 893,16</b>	<b>1 915,86</b>	<b>1 915,86</b>	<b>1 915,86</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL (A+B+C)</b>	<b>34 919,40</b>	<b>38 886,64</b>	<b>40 050,88</b>	<b>39 873,85</b>	<b>39 996,41</b>	<b>40 398,64</b>	<b>41 357,55</b>	<b>40 462,47</b>



