

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins (MM. Christophe CARESCHE et Michel PIRON, rapporteurs)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 12
- Présences en réunion..... 13

Mercredi
17 juillet 2013
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 112

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Dominique Baert,
vice-président.**



La Commission procède à l'examen du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins (MM. Christophe CARESCHE et Michel PIRON, rapporteurs).

M. Dominique Baert, président. Nous allons procéder à l'examen du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins. Je passe la parole aux rapporteurs, Christophe Caresche et Michel Piron.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Nous sommes partis du constat, confirmé par l'expérience des acteurs de la politique du logement, selon lequel il existait une distorsion entre les besoins criants en matière de logements sociaux et les résultats des méthodes et outils utilisés par chacun des responsables pour répartir la production de logements sociaux, bref la distorsion entre les besoins et la production.

Ce sentiment a notamment été confirmé par les rapports récents de la Cour des comptes, notamment le rapport portant sur les aides à la pierre de 2011 et le rapport public annuel pour 2012.

Par ailleurs, la nécessité de répondre – de façon urgente – à la demande qui évolue de façon exponentielle dans les zones tendues – Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur – et l'impression qu'on ne donnait pas aux responsables les moyens de le faire ont également conduit à vouloir prolonger la réflexion sur ces différentes questions.

La MEC a donc été invitée à s'interroger sur l'ensemble des dispositifs existants pour permettre la construction à la hauteur des besoins de logements sociaux et les répartir de la manière la plus pertinente : détermination des besoins, financement, gouvernance.

Pour ce faire, la MEC a procédé à une série de quatorze auditions, au cours desquelles elle a rencontré les différents acteurs de la politique du logement, notamment les élus locaux, les bailleurs sociaux, la Caisse des dépôts et consignations, les établissements publics fonciers, les préfets auprès de collectivités délégataires des aides à la pierre ainsi que la ministre du Logement et de l'égalité des territoires, Mme Duflot.

Le plan d'investissement pour le logement, présenté le 21 mars dernier par le Président de la République et portant l'ambition de produire, d'ici à 2017, 150 000 logements sociaux par an dans un contexte budgétaire particulièrement tendu confirme que la réflexion menée par la MEC s'inscrit dans une actualité brûlante. Il y a par ailleurs, une réflexion en parallèle du Gouvernement sur le sujet.

En premier lieu, nous nous sommes interrogés sur les conditions d'une définition pertinente des priorités d'allocation des aides à la construction de logements sociaux qui répondent à notre préoccupation centrale : où construire ?

Notre premier constat a été qu'il est nécessaire de renforcer l'évaluation des besoins. En effet, les dispositifs d'identification des besoins en logements sociaux et de connaissance des loyers des marchés locaux doivent être renforcés.

Dans cette optique, une connaissance précise des caractéristiques des parcs de logements, non seulement social mais aussi privé, de leur état et de leur vétusté serait pertinente. Les rapporteurs invitent notamment les collectivités à croiser leurs études avec le diagnostic patrimonial dressé par les bailleurs dans leurs plans stratégiques du patrimoine. La connaissance du fonctionnement des marchés locaux du logement et des niveaux de revenus de la population résidente ou susceptible d'y résider est également indispensable. L'observation des loyers doit, au moins, être faite en lien avec celle des niveaux de revenus.

Il convient de s'interroger sur la portée d'une politique qui, se contentant de soulager les tensions, s'avère forcément lacunaire et en retard par rapport aux besoins. Nous prôtons donc la conduite d'une étude prospective de l'évolution des besoins en logements sociaux. Nous recommandons que l'État se concentre sur la synthèse des données qui remonteraient des intercommunalités et des régions, en laissant le soin aux organismes locaux de les collecter et de les traiter à leur échelle. Disposant ainsi d'un balayage assez fin du terrain, l'État pourra jouer son rôle d'arbitre entre tous les territoires.

Rejoignant le point de vue de la Cour des comptes et de l'Union sociale de l'habitat – USH –, nous recommandons la définition d'un zonage propre à la programmation des logements sociaux. Cette classification territoriale doit pouvoir être révisée régulièrement. C'est également un chantier ouvert par le Gouvernement et notre rapport pourra alimenter sa réflexion.

S'agissant des priorités à retenir, il nous est apparu qu'une démarche privilégiant le développement du logement social dans les zones où les besoins sont les plus importants est bien fondée, et qu'il est nécessaire, en conséquence, de maintenir une forme de hiérarchisation des territoires selon leur niveau de tension. Il s'agit alors de trouver le bon dosage pour ne pas sacrifier les attentes légitimes des autres zones. D'où l'importance d'une concertation éclairée et fine entre l'État et/ou les collectivités d'un même territoire aux différentes étapes du processus.

Si les discussions au sein des comités régionaux de l'habitat – CRH – constituent une étape pertinente pour rapprocher de façon concertée les analyses de l'État et des territoires, le schéma de cohérence territoriale – SCOT – nous apparaît comme l'échelon de planification le plus approprié pour définir les politiques à mener sur un périmètre géographique cohérent pour la vie de ses habitants.

Enfin, la classification d'un territoire devrait notamment tenir compte de ses bassins d'emplois prioritaires et des capacités de mobilité qu'il offre.

Nous nous sommes aussi interrogés sur l'opportunité d'une modulation des aides en fonction des organismes. Mais il nous est apparu plus efficient d'encourager leur regroupement et c'est un point important du rapport. Même si ce ne peut être une solution systématique, le regroupement des bailleurs sociaux au sein d'entités de taille conséquente partageant ressources, compétences et expertise et constituant de ce fait une « force de frappe » pour la construction de nouveaux logements sociaux, en association avec les collectivités locales, serait une source d'efficacité.

Dans un deuxième point, nous nous sommes ensuite attachés à examiner les leviers à même de compléter et d'optimiser les moyens publics mobilisés en faveur de la production de logements sociaux, à la fois pour atteindre les objectifs de production exceptionnels donnés par le Président de la République et pour améliorer la répartition géographique des opérations.

En sus des nouveaux dispositifs prévus par le Gouvernement nous recommandons d'autres pistes pour réunir les ressources publiques nécessaires. Nous rappelons la nécessité d'intégrer les besoins d'entretien et de rénovation des logements sociaux existants dans les projections financières et les programmations relatives au développement du parc. Nous soulignons l'intérêt opérationnel d'un certain niveau de concentration des établissements publics fonciers, prévu par l'une des dispositions du projet de loi sur les métropoles. Nous recommandons que soient étudiés avec attention l'impact de la fin des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties, dont profitent les opérations de logements sociaux et l'intérêt qu'il y aurait à les prolonger de quelques années. Nous recommandons également de baisser la commission de centralisation de la collecte des livrets A au bénéfice du logement social. Il s'agit de la commission prélevée par les organismes qui collectent l'épargne et qui est de 0,6 %. Nous invitons à s'interroger sur les possibilités de faire bénéficier le logement social des marges d'intérêt pratiquées sur les autres prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

Nous retenons les propositions de la Caisse des dépôts consistant à :

- réaménager la dette existante des organismes de logements sociaux – OLS – afin de donner plus de capacité d'investissement ;
- augmenter temporairement la quotité de prêt pour les opérations nouvelles ;
- allonger temporairement les prêts d'une durée de dix ans ;

comme des mesures, non systématiques, de souplesse pour faciliter un effort de production exceptionnel mais indispensable.

Nous recommandons enfin de réfléchir sérieusement et assez en amont, au financement du logement social après 2015.

La réussite d'un tel programme exige la mobilisation des OLS, mais aussi le renforcement de leurs ressources propres. Nous recommandons que, non seulement les collectivités locales utilisent les plans stratégiques de patrimoine des OLS opérant sur leurs territoires pour évaluer leurs besoins, mais que leurs discussions programmatives avec les bailleurs soient davantage adossées à des prévisionnels financiers, la Caisse des dépôts pouvant les conseiller sur la manière de doser leur accompagnement.

Considérant que le renforcement des fonds propres des opérateurs passe par une optimisation de la gestion des loyers, nous insistons sur la nécessité d'appliquer fermement le dispositif des suppléments de loyer de solidarité pour renforcer les ressources des organismes. Nous recommandons le maintien du versement de l'aide personnalisée au logement – APL – en faveur des bailleurs sociaux, même en cas de défaillance du locataire, pour faire contrepoids au rationnement que le conventionnement impose à leurs recettes.

M. Jean-Louis Dumont. Cela permettrait un alignement avec la situation du secteur privé.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Nous recommandons par ailleurs d'examiner les adaptations locales qui pourraient être légitimement effectuées sur les loyers sociaux, afin de gagner des marges financières supplémentaires en zones tendues. L'objectif est d'augmenter les ressources propres des opérateurs.

Les ventes de logements sociaux ne sont pas une finalité en soi, mais elles apportent un complément de ressources significatif, qui est devenu indispensable à certains organismes pour poursuivre leurs efforts de production. Les faciliter nous apparaît donc une voie utile et nécessaire. Nous suggérons donc d'accorder des facilités aux préfets pour autoriser la vente de logements HLM avant que les travaux de mise aux normes ne soient entrepris – à charge pour le vendeur de remettre à niveau les biens cédés dans une opération d'ensemble programmée ultérieurement. Nous demandons, pour « rassurer » les collectivités locales sur les ventes de logements HLM, de réfléchir à tout ce qui permettrait une meilleure gestion des copropriétés, notamment quand il existe une mixité entre logements sociaux et propriétaires occupants. Nous recommandons que l'acquisition d'un logement social soit réversible, dans de bonnes conditions, pour les anciens locataires accédants. Nous suggérons également d'étudier les moyens de relancer le levier du PTZ+ – prêt à taux zéro – pour les ventes de logements HLM.

Nous considérons enfin que la mutualisation financière des OLS pourrait être une première étape à une restructuration de ce secteur, et qu'il conviendrait d'encourager, d'ores et déjà, la mutualisation de leurs compétences en maîtrise d'ouvrage.

Nous avons constaté, par ailleurs, que pour accélérer la production de ces logements sociaux, il conviendrait de dépasser certaines difficultés. Ainsi, nous considérons comme indispensable la stabilisation, au moins pour les cinq ans à venir, des éléments juridiques et financiers nationaux les plus déterminants pour les futures opérations. Nous recommandons de réfléchir à la mise en place d'une gouvernance territoriale unifiée pour le montage des financements du logement social, tant d'un point de vue technique qu'en termes d'interlocuteurs. L'instauration d'un dossier unique de financement et l'harmonisation du calendrier des financeurs sont à tout le moins indispensables. Nous considérons qu'il serait pertinent que les différents financeurs d'un territoire harmonisent davantage leurs priorités en matière de logements sociaux ainsi que les programmations qu'ils en déduisent. Nous demandons que les offices publics d'HLM soient systématiquement exonérés de garantie sur leurs emprunts auprès de la Caisse des dépôts dans la mesure où ils sont déjà adossés à une collectivité.

Plus généralement, partant des constats que l'ensemble du secteur est surveillé de près par de nombreux organismes et que les accidents financiers y sont très rares, il pourrait être envisagé de rendre gratuite la garantie de la Caisse de garantie du logement locatif social – CGLLS –, quand elle est sollicitée après défection des collectivités. À défaut, il serait utile d'étudier la création d'un fonds dédié alimenté par des cotisations des communes en zones tendues.

Nous recommandons le renforcement des capacités d'ingénierie programmatiques des communes, voire des intercommunalités, par une aide des services des collectivités de niveau supérieur.

Enfin, si la transformation des logements privés existants pour produire du logement social peut être une alternative intéressante, nous conseillons d'y recourir avec modération, et surtout en fonction du niveau de disponibilité foncière du territoire cible. Pour de nombreuses opérations, la réalisation de logements sociaux résulte pour moitié d'acquisitions et non de constructions. Nous insistons sur la priorité qui doit être donnée à la construction, seule garante d'un développement de l'offre d'ensemble et plus riche en emplois.

Il n'en reste pas moins que, quelle que soit l'importance des moyens mobilisés, ils ne produiront pas les résultats attendus si l'on n'agit pas également sur l'environnement de la production de logements sociaux. Pour contenir les coûts, et permettre une construction au plus près des zones en besoin, deux éléments nous apparaissent cruciaux : la disponibilité du foncier constructible et la rationalisation des normes applicables.

La rareté du foncier constructible en zones tendues pèse en effet doublement sur l'objectif : son insuffisance face à une demande forte a fait flamber les prix et elle constitue l'un des principaux obstacles à la production. Pour dépasser ces obstacles, et se préserver en même temps d'une dérive inflationniste.

Nous estimons que les mesures favorisant la densification sont susceptibles de contribuer à dégager des marges foncières qui sont trop rares en zones tendues.

Nous demandons une plus grande lisibilité des bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et leur révision. Le Gouvernement a annoncé hier qu'il allait engager ce chantier. Mais 2018 est un horizon un peu lointain. Un durcissement plus net des taxes foncières sur les terrains à bâtir en zones tendues pourrait inciter à y construire ou accélérer leur mise sur le marché. Il apporterait en outre un supplément de recettes locales bienvenu. Il faudrait au moins taxer le foncier libre de construction au même niveau que le foncier bâti quand il se situe en zone urbaine ou urbanisable. Nous aurons ce débat lors de l'examen du projet de loi de finances, puisque le Gouvernement a annoncé des mesures sur ce point.

Nous considérons enfin indispensable la remise à plat de la fiscalité sur les plus-values immobilières, la dernière réforme mise en œuvre en 2012 ayant très fortement ralenti les ventes.

De même, l'accumulation des nouvelles normes de sécurité, d'accessibilité ou de performance énergétique a sensiblement contribué au renchérissement des coûts, tout en produisant parfois des résultats aberrants. Il importe donc de les rationaliser. Nous déplorons l'inflation désordonnée des normes qui pèse sur les coûts de production des logements. Là encore, le message a été entendu. En matière d'accessibilité, nous recommandons, dans le cadre d'une réflexion plus large sur les différentes situations de handicap, de définir un pourcentage de logements adaptables et un pourcentage de logements adaptés sur une opération plutôt que d'exiger 100 % de logements adaptés.

M. Michel Piron, rapporteur. C'est une mesure de bon sens, mais le bon sens n'est pas toujours la chose du monde la mieux partagée.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Il serait d'autre part très pertinent de travailler à alléger la demande de logements sociaux en territoires tendus. Pour ce faire, nous avons identifié deux importants leviers, à commencer par l'amélioration de la rotation dans le parc social.

Nous recommandons pour cela l'organisation d'une gestion des demandes de logement social commune aux organismes d'un même bassin d'emplois – d'une même intercommunalité au moins – pour traiter en priorité, si possible, celles émanant des locataires qui souhaiteraient une mobilité au sein de leur parc. Nous demandons une meilleure articulation des zones définissant les plafonds de loyers sociaux avec celles applicables à l'investissement locatif privé pour ne plus accentuer artificiellement les écarts entre loyers sociaux et loyers libres. Nous considérons qu'il est au minimum nécessaire de renforcer le

dispositif des surloyers afin de réduire davantage le différentiel avec les loyers libres pratiqués sur le territoire : dans une certaine progressivité définie en fonction de la tranche des revenus de l'ensemble des personnes composant le foyer, le loyer total (loyer de référence et surloyer) pourrait monter jusqu'à 30 % de leurs ressources (hors APL) – au lieu de 25 % actuellement. Enfin, l'accession sociale à la propriété facilitant les sorties du parc public, nous estimons qu'il serait nécessaire de faire le point sur son dispositif central, le PTZ+, dont la dernière réforme a fait fortement chuter les effectifs.

Le développement de l'offre de logements intermédiaires en zones tendues constitue le second levier. Nous préconisons de favoriser le développement du parc de logements intermédiaires dans les territoires tendus pour, à la fois, faciliter les sorties du parc social et atténuer la demande des classes moyennes en leur offrant des niveaux de loyers plus supportables que ceux du marché libre. Nous recommandons d'explorer les montages juridiques et financiers qui proposent d'alléger la charge foncière d'une opération, et de réduire ainsi la consommation de fonds propres et les besoins en aides publiques, en dissociant propriété du foncier et propriété du bâti. L'idée est de distinguer la propriété de l'usufruit. Une opération intéressante est menée en ce sens à Paris.

M. Olivier Carré, président de la mission d'évaluation et de contrôle. C'est ce que recommande l'association PULSE.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Sans s'avancer sur ce que seront ses futures modalités, nous considérons, notamment, le projet de création d'un nouveau bail de longue durée réservé à la production de logements comme très pertinent. Enfin, s'il s'avère possible d'appliquer un taux de TVA à 10 % à la production des futurs logements intermédiaires, nous recommandons de veiller à ce que cette dépense fiscale ne bénéficie qu'aux opérations réalisées en zones tendues ; ce dernier critère est très important.

En dernier lieu, la politique du logement social est marquée par la multiplicité des acteurs et l'incohérence de la répartition des compétences et des responsabilités. Partant de ce constat partagé, nous affirmons la nécessité de clarifier la gouvernance. Il nous apparaît qu'une gouvernance locale mieux structurée et une coopération renforcée sont des clés de l'allocation pertinente et de l'efficacité des aides publiques.

Pour commencer par le premier échelon, nous considérons que, si la nouvelle architecture de la gouvernance locale conduit l'État à renoncer à certaines prérogatives, entraînant, dans l'idéal, une évolution de son mode d'intervention (comme un État garant et non plus commanditaire), notamment par le renforcement de la contractualisation entre celui-ci et les collectivités compétentes, il doit néanmoins demeurer l'arbitre de la répartition des moyens entre les territoires et disposer du pouvoir de contraindre les opérateurs de terrain à mutualiser leurs ressources et coordonner leurs actions. Cela suppose le maintien d'une forme de régulation étatique au niveau territorial – laquelle devrait néanmoins rester globale, jouant surtout sur l'accompagnement et le contrôle.

Nous invitons d'ores et déjà l'État à réfléchir à la mise en place d'une délégation, réelle, des aides à la pierre au lieu de l'actuelle délégation qui fixe des objectifs mais ne donne pas les moyens de les atteindre.

Nous sommes convaincus que le comité régional de l'habitat, avec l'appui des services préfectoraux, doit être le cadre de la concertation entre les acteurs locaux sur la ventilation des objectifs nationaux, de l'arbitrage sur la répartition des moyens, ainsi que le lieu de la coordination des politiques du logement mises en œuvre sur les différents territoires de la région – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Nous considérons que l'échelon intercommunal est le plus pertinent pour la gouvernance opérationnelle des politiques du logement social, notamment la programmation de son développement. Mais en l'état actuel des choses, nous recommandons de continuer à travailler sur l'articulation des priorités des collectivités territoriales avec celles de l'État.

Nous suggérons que l'octroi des aides à la construction soit conditionné à l'existence d'accords de régulation du marché et/ou à des conventions d'objectifs entre les préfets et les intercommunalités qui comprendraient, entre autres, des engagements en termes de localisation domicile-travail et de taux de mobilité.

Les ambitions en matière de constructions de logements sociaux souffrent notamment du manque de volonté politique, voire des réticences de responsables locaux à construire. Leurs craintes sont diverses. Mais l'urgence de la situation impose d'accentuer la mobilisation au niveau communal. Nous proposons la substitution d'office des intercommunalités aux communes en cas de refus de délivrance des permis de construire nécessaires à une production de logements sociaux dûment prévue dans les documents de planification.

M. Olivier Carré, président de la mission d'évaluation et de contrôle. Cela serait anticonstitutionnel.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Nous nous interrogeons sur la possibilité de moduler la dotation globale de fonctionnement en cas d'insuffisance des efforts de rattrapage des communes en matière de construction de logements sociaux ou, *a minima*, en cas de constat de carence.

Nous considérerions enfin comme particulièrement attractive et incitative la possibilité de rendre aux maires le pouvoir d'attribuer les logements sociaux de leur territoire, au moins s'agissant de la nouvelle production, dans le cadre de conventions avec l'État et dans le respect des priorités du droit au logement opposable – DALO. Les maires y trouveraient une motivation pour construire davantage.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cette proposition est excellente.

M. Michel Piron, rapporteur. Christophe Caresche a parfaitement présenté nos propositions communes.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ma question ne concerne pas le fond du rapport, mais je profite de la présence de spécialistes du logement social pour les interroger sur les difficultés que rencontre une commune de ma circonscription. Cette commune a acquis du foncier en plein centre-ville, a obtenu le permis de construire, cherche des entrepreneurs pour le chantier, mais n'obtient aucun prêt. Alors que nous sommes déjà mi-juillet, l'État n'aurait pas encore décidé des prêts sociaux qu'il octroie aux organismes de logement social, ce qui bloque toute la chaîne de financement. Que peut-on alors espérer ?

Mme Monique Rabin. Je souhaite insister sur le lien qui pourrait être créé entre les directives territoriales d'aménagement, qui fixent l'équilibre entre les collectivités, et la définition des besoins en logement sociaux. Il faut notamment considérer les cas où, en zones rurales, le patrimoine naturel limite la construction, créant une certaine tension. Cela pourrait justifier un classement prioritaire. La proposition relative aux suppléments de loyers est très intéressante ; mais il faudrait plutôt limiter dans le temps les locations concernées. Le plus difficile est de libérer un logement social. Par ailleurs, si la vente HLM est intéressante pour les locataires modestes, qui ont ainsi le sentiment de démarrer un parcours résidentiel, elle est plus délicate pour les municipalités. Ne pourrait-on pas porter de cinq à dix ans la durée pendant laquelle un logement HLM vendu reste comptabilisé dans le quota SRU ? Plus généralement, il serait utile que la France travaille avec la Commission européenne sur le logement social en zone rurale. Des fonds européens aident certaines communes ou certains bailleurs ; ils pourraient être mobilisés à plus grande échelle.

M. Jean-Louis Dumont. Nous devons rendre hommage au travail de fond des rapporteurs sur un sujet difficile. Je suis d'accord avec plusieurs de leurs préconisations, en particulier s'agissant du maintien des APL en cas d'impayés. En effet, de nombreux cas de surendettement sont accentués par le fait que les bailleurs sociaux ont l'obligation de signaler les impayés au bout de trois mois. Maintenir le versement de l'APL même si le locataire ne réussit pas à payer son différentiel de loyer est un alignement sur ce qui se fait dans le parc privé et permet de garantir le droit au logement : quand ces difficultés sont liées à un accident de parcours professionnel ou familial, elles peuvent être facilement gérées.

Par ailleurs, les rapporteurs appellent à la responsabilisation et à la mutualisation des organismes d'HLM. Je rappelle que ces derniers ont récemment annoncé non seulement la mutualisation des fonds propres, mais aussi la mise en commun de compétences, de services et d'expertise. J'invite les rapporteurs à enrichir le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui sera bientôt examiné, pour saisir l'occasion, à partir de leurs propositions et de celles de la ministre, de sortir d'une gestion trop administrative du logement social. Pour être efficace, il faut mesurer les besoins et apprendre à y répondre.

M. Alain Fauré. Je voudrais évoquer la question du traitement de l'habitat ancien et du foncier bâti non utilisé dans les villes, sachant qu'il est souvent exonéré de taxe d'habitation à la demande des propriétaires. Cette faculté ne pourrait-elle être interdite ? La taxe devrait être, au contraire, fortement majorée dès lors que l'habitation n'a pas été occupée ou louée durant un temps donné. Par ailleurs, pour libérer du foncier en centre-ville, il conviendrait de prévoir la possibilité de dégrever de 20 ou 30 % l'estimation des services des Domaines sur la valeur des habitations qui sont restées très longtemps fermées : à cause de la spéculation, elles doivent être achetées cher par les communes ou les offices publics alors qu'il faudra les détruire parce qu'elles sont devenues vétustes. Par ailleurs, ne pourrait-on pas instaurer dans les villes des zones d'aménagement d'habitations prioritaires, à l'image des zones d'aménagement différé ?

M. Éric Alauzet. Je m'interroge sur les attentes de certaines propositions en termes de recettes : elles sont souvent moindres et accompagnées de déséquilibres ou d'effets pervers. On peut évoquer la mobilisation accrue de l'épargne privée par le livret A ou le risque pour la mixité sociale que porte le renforcement des surloyers. D'autre part, je pense que l'on ne travaille pas assez sur la mobilisation du parc des logements privés ; je relève également certains messages contradictoires avec la politique du logement que l'on veut mener, comme l'annonce de la hausse des droits de mutation pour financer les dépenses sociales des départements ou la disparition du Crédit immobilier de France. Ils peuvent

contrecarrer les projections que l'on fait. Par ailleurs, on parle beaucoup du quantitatif, mais pas assez du qualitatif : certains territoires sont confrontés, à la fois, à une demande forte de logements et à un grand nombre de logements qui restent vacants car ils ne sont pas adaptés, trop vétustes ou mal localisés. Demande et offre sont parfois difficiles à faire coïncider. Enfin, je crains qu'en parlant d'allonger les durées de prêts, on ne tienne pas assez compte du coût global d'un logement social.

M. Marc Goua. Tout en félicitant les rapporteurs, je signale que la proposition 19 sur les marges locales de loyers est déjà inscrite dans la loi. S'agissant de la proposition 46 iconoclaste sur la dotation globale de fonctionnement, je rappelle que les pénalités se traduisant par un prélèvement sur cette dotation ou sur la dotation de solidarité urbaine ont été multipliées. Il est important de modérer les pénalités infligées aux collectivités qui se situent en dessous du seuil.

M. Michel Piron, rapporteur. Je n'ai pas de réponse générale au problème particulier de financement soulevé par Marie-Christine Dalloz. Il faut étudier le dossier. Sur la problématique de la définition des besoins et des zones rurales, je voudrais attirer votre attention sur une de nos propositions : nous avons insisté pour que l'observation des loyers – déjà insuffisamment assurée aujourd'hui, à quelques exceptions près – soit absolument mise en lien avec les niveaux des revenus. Cette corrélation peut rendre visibles des difficultés en milieu rural alors que la seule observation des loyers ferait penser qu'il n'y a pas de problème. Une étude de Michel Mouillart l'a très bien montré. En réalité, c'est le taux d'effort qui devrait être observé. Notre approche répond en partie à vos inquiétudes.

S'agissant des suppléments de loyers, ils sont non seulement tout à fait justifiés, mais nous demandons à ce qu'ils soient réellement appliqués – ce qui est loin d'être le cas. Certains préconisent même de l'appliquer dès le premier euro de dépassement ! Enfin, il est impossible de dire que cela ruinerait la mixité sociale : ayant rapporté la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 – MLLÉ –, j'avais noté que l'obligation de quitter un logement social pour un ménage avec deux enfants ne s'applique qu'au bout de six ans et à partir d'un revenu d'environ 9 000 euros par mois. À de tels niveaux de revenus, cette mesure, qui vise à libérer des logements sociaux pour des ménages un peu plus modestes, ne peut être accusée de pénaliser la mixité sociale. Il en est de même pour les suppléments de loyers. Ce sujet n'est plus tabou et il relèverait de la justice sociale.

Concernant la vente de logements sociaux et la possibilité d'allonger de 5 à 10 ans la durée de comptabilisation dans le quota SRU, nous avons retenu plutôt une contreproposition qui nous a paru intéressante parce que le risque est de favoriser l'inertie ou les réticences déjà fortes chez beaucoup d'organismes, et parce qu'elle met l'accent sur le vrai problème : la gestion des copropriétés. De ce point de vue, les bailleurs sociaux, qui ont une vraie ingénierie de la gestion sociale du parc, pourraient être très bien placés, surtout s'ils mutualisent ces compétences, pour intervenir dans les copropriétés concernées – ce que ne savent sans doute pas faire nombre d'investisseurs privés. Cette piste mériterait d'être travaillée. Quoi qu'il en soit, certains des groupes les plus significatifs de bailleurs sociaux financent aujourd'hui la moitié de leurs constructions par une gestion patrimoniale plus dynamique, avec la plus-value de long terme obtenue de la vente de logements. Ce levier me semble indispensable pour atteindre les 150 000 nouveaux logements sociaux. Il suppose là encore une certaine taille et une certaine ingénierie.

Sur le bâti vide, les moyens existent déjà et peuvent être assez dissuasifs, même s'ils sont peu connus et très peu utilisés. Je connais quelques maires qui y ont eu recours et ont obtenu des résultats. Il faudrait commencer par s'en servir. Quant aux estimations, elles dépendent du marché. Elles peuvent déjà tenir compte de l'état de vétusté des biens – répondant en cela partiellement à la suggestion d'Alain Fauré. Mais, avant de jouer sur la fixation des valeurs d'achat, on peut agir sur la fiscalité. Nous regrettons notamment que celle-ci ait évolué dans un sens favorisant plutôt la rétention que la libération des biens.

S'agissant du parc privé, je n'ai pas le sentiment qu'il soit particulièrement « démobilisé ». L'incertitude concernant les recettes reflète les différences d'approches selon les ministères. Quant à la dimension qualitative de la production, nous nous y sommes arrêtés en insistant pour que l'observation ne considère pas que les volumes, mais aussi, notamment, la typologie des logements souhaitables. On ne peut pas dire que le dispositif « Scellier » ait donné lieu à de grandes dérives, mais ce fut le cas du « Robien » avec des résultats inadéquats en termes de typologie des logements. Sur la proposition 19, nous recommandons seulement d'utiliser le dispositif existant pour faciliter les projets.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Pour ma part, je suis assez sensible à l'opportunité d'augmenter la durée de comptabilisation des logements HLM vendus, même s'il ne s'agirait pas de monter jusqu'à 10 ans – 7 ans, 8 ans peut-être ? On peut déposer un amendement au texte qui va prochainement être examiné.

La Commission autorise la publication du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 457 812 euros en crédits de paiement, du programme 161 *Intervention des services opérationnels* de la mission *Sécurité civile* à destination du programme 178 *Préparation et emploi de forces* de la mission *Défense*. Ce transfert correspond au paiement de factures relatives à des commandes effectuées par la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels (SIMMAD) du ministère de la Défense pour des opérations de maintenance sur des hélicoptères de la sécurité civile ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 395 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en provenance de quatre programmes à destination du programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* et du programme 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Le transfert des crédits en provenance des programmes 124, 155 et 177 permettra le financement par le programme 137 de l'un des dispositifs du troisième plan national de lutte contre les violences faites aux femmes 2011-2013 relatif à la prise en charge de l'accueil de jour, par le biais des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité. Le transfert des crédits en provenance du programme 101 s'inscrit dans la poursuite de la mise en œuvre par le programme 106 du numéro d'urgence européen 116 000 « Enfants disparus », service téléphonique gratuit pour les appels relatifs aux disparitions d'enfants sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 101 : 105 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- programme 124 : 200 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- programme 155 : 200 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- programme 177 : 890 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 106 : 105 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- programme 137 : 1 290 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 4 917 419 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* à destination du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi*. Le transfert de crédits hors titre 2 à destination du ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social est destiné à mutualiser les crédits de fonctionnement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et de la direction du Trésor (DG Trésor) au niveau régional au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dans le but d'optimiser le travail des gestionnaires régionaux qui pourront ainsi gérer l'ensemble des crédits de fonctionnement depuis un programme unique, le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 134 : 4 356 219 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- programme 305 : 561 200 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 155 : 4 917 419 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 17 juillet 2013 à 14 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Alain Fauré, M. Marc Goua, Mme Monique Rabin

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, Mme Annick Girardin, M. Thierry Robert, M. Camille de Rocca Serra

Assistait également à la réunion. - M. Michel Piron

