

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

- Audition, ouverte à la presse, de M. Étienne CRÉPON,
directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, sur
l'exécution des crédits consacrés aux aides au logement pour
2013..... 2
- Présences en réunion 9

Mercredi

11 juin 2014

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 84

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de
M. Dominique Lefebvre,
*Vice-Président***



La Commission entend, en audition, ouverte à la presse, M. Étienne CRÉPON, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, sur l'exécution des crédits consacrés aux aides au logement pour 2013.

M. Dominique Lefebvre, président. Avant l'examen du projet de loi de règlement, le bureau de la commission des Finances a souhaité que soient entendus les responsables des programmes sur l'exécution des crédits du Logement et de la Défense pour 2013. C'est dans ce cadre que nous auditionnons M. Étienne Crépon, responsable de l'exécution des crédits dédiés aux aides au logement. Le programme 109 assure, via le Fonds national d'aide au logement – FNAL –, le financement de l'aide personnalisée au logement – APL – et de l'allocation de logement sociale – ALS ; le programme 135 regroupe les aides à la pierre et les aides à la rénovation et à l'accession à la propriété.

M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Les dépenses du programme 109 connaissent une forte dynamique de croissance, les APL étant en droit ouvert sans que l'exécutif puisse les réguler en cours d'année. Leur évolution reflète de manière très fine les difficultés que rencontrent les citoyens les plus modestes. La hausse de la dépense du FNAL tient essentiellement à l'augmentation du nombre d'allocataires entre 2012 et 2013.

S'agissant des étudiants, 730 000 d'entre eux bénéficient des APL. En vain, tous les gouvernements, quelle que soit leur tendance politique, ont cherché à réguler intelligemment ces aides, mais, s'il existe vraisemblablement des effets d'aubaine, on sait aussi que certains étudiants devraient renoncer à leurs études s'ils ne bénéficiaient pas de la solidarité nationale. Alors même que le sujet a été clairement identifié par les parlementaires et par l'inspection générale – un rapport a été rédigé récemment par l'inspection générale des affaires sociales – IGAS – et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable – CGED –, l'exécutif n'a pas trouvé de solution qui permettrait de dispenser ces aides de manière plus juste.

Le programme 135 finance toutes les aides au développement et à l'amélioration de l'offre de logements, au travers de dépenses budgétaires ou fiscales. Son principal levier est l'aide à la pierre, c'est-à-dire le financement du logement social. Par rapport à 2011 et à 2012, le nombre de logements financés a fortement progressé en 2013, même s'il accuse un léger recul par rapport à 2010. L'année 2010 peut toutefois être mise à part : c'est à ce moment-là qu'a été comptabilisé le rachat du patrimoine d'Icade par plusieurs bailleurs HLM.

La construction de logements sociaux est comparable à une chaîne industrielle, où se trouveraient, en amont, les bailleurs et les producteurs de foncier et, en aval, les maîtres d'œuvre et les monteurs d'opérations. On ne peut augmenter le volume annuel d'activité au-delà de 10 % à 15 % sans prendre le risque d'une surchauffe. Le Président de la République s'étant fixé pour cap d'atteindre un volume de 150 000 logements locatifs sociaux par an avant la fin de la mandature, le progrès de 15 % intervenu entre 2012 et 2013 reste raisonnable.

Vous m'avez interrogé sur les perspectives pour 2014. On constate, avant chaque élection municipale, un gel des projets qui, en cas de changement de majorité, sont reconsidérés par la nouvelle équipe. C'est pourquoi la ministre du Logement et de l'égalité des territoires a chargé les préfets de région et de département de demander à toutes les

collectivités qui souhaiteraient revoir des projets significatifs de le faire rapidement, en respectant l'objectif de mixité sociale inscrit dans la loi. De notre côté, nous leur avons demandé de nous transmettre avant le 15 juin leurs prévisions de financement du logement social pour la fin de l'année. Les retours me parviendront dès le début de la semaine prochaine. Je disposerai donc, début juillet, d'une première anticipation pour 2014.

La loi du 18 janvier 2013, dite « Duflot 1 », a réformé de trois manières l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – SRU. Dans les communes en zone tendue, elle a élevé de 20 % à 25 % l'objectif de mixité sociale. En cas de refus de la part des communes, elle a aggravé les pénalités financières prononcées par le préfet. Enfin et surtout, alors que la loi SRU fixait un objectif de 20 % de logements sociaux en vingt ans, la loi Duflot 1 dispose que l'objectif devra être atteint en 2025. Le rattrapage progressera selon un rythme triennal, ce qui aura un effet mobilisateur, d'autant que la mixité sociale est désormais une valeur partagée par tous. Quand j'ai assisté à l'examen de la loi Duflot 1 par le Parlement, j'ai été frappé par la sérénité des débats. La discussion sur l'article 55 a été très constructive, alors que la loi SRU avait donné lieu à des échanges très agressifs. Rares sont les communes qui font encore du refus de la mixité un élément de marketing territorial.

Je répondrai de manière écrite et chiffrée au questionnaire que m'a adressé le rapporteur spécial.

M. Christophe Caresche, rapporteur spécial pour l'égalité des territoires et le logement. En tant que rapporteur spécial pour le logement, au titre de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*, vos réponses m'intéressent au premier chef.

Comment le nombre de bénéficiaires des aides au logement évolue-t-il ? Quels sont les montants moyens qui leur sont versés ? Connaît-on les déterminants de la progression des dépenses d'aide au logement et leur impact financier ? Peut-on prévoir l'évolution des aides, même si leur attribution dépend du contexte économique ?

La question du versement de l'APL aux étudiants est récurrente. À l'appui du dispositif, les associations arguent qu'un étudiant étant autonome, sa situation financière n'a pas à être rapprochée de celle de ses parents. Si l'on admet cette logique, les étudiants bénéficiant de l'APL devraient cesser d'être rattachés au foyer fiscal des parents, auxquels ils apportent une demi-part supplémentaire. À défaut, il faudrait au moins intégrer l'APL au revenu fiscal des parents.

La soutenabilité budgétaire des aides au logement sera examinée quand nous débattrons du projet de loi de finances rectificative. Plusieurs rapports, dont celui de l'inspection générale des affaires sociales, ont montré qu'on pouvait définir, à enveloppe constante, un ciblage plus pertinent et efficace ou chercher une solution moins coûteuse. Menez-vous une réflexion à ce sujet ? L'an dernier, l'Assemblée nationale a demandé un rapport au Gouvernement, quand le gel des aides au logement avait été envisagé.

M. Olivier Carré. Les aides au logement étant gérées selon une politique de guichet, leurs montants dépendent du revenu des ménages, qui subissent les effets de la crise. Une modélisation permet-elle d'anticiper le flux des entrées et des sorties ? À quelle date l'État remboursera-t-il la dette contractée par le FNAL en 2013 pour couvrir son déficit de 80 millions euros à l'égard des régimes de sécurité sociale ? Enfin, avez-vous anticipé l'exécution des crédits en 2014 ?

M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. En ce qui concerne l'évolution du nombre d'allocataires et du volume de la dépense, je vous répondrai par écrit. Alors qu'il y a quelques années, nous pouvions, grâce à une modélisation fiable, calculer le montant de l'APL à quelques dizaines de millions, voire à quelques millions près, les systèmes actuels, qu'ils soient utilisés par le ministère du Logement, le ministère des Finances ou la Caisse nationale des allocations familiales – CNAF –, ne permettent pas d'obtenir des résultats aussi précis au moment où l'on prépare le projet de loi de finances, c'est-à-dire au printemps de l'année $n - 1$.

Nous tentons, séparément et collectivement, d'affiner ces outils, sans encore parvenir à anticiper la dépense d'APL à vingt et un mois d'avance. C'est ce qui explique que nous devions solliciter chaque année du Parlement qu'il nous ouvre des crédits en loi de finances rectificative, ou que le FNAL ait dû s'endetter en fin d'année auprès de la CNAF.

Cette situation résulte également d'une mauvaise anticipation des recettes fiscales ou parafiscales qui alimentent le FNAL, en sus des dotations du programme 109 : 0,5 % de la masse salariale des employeurs, soit 2,75 milliards d'euros versés en fin d'année, une part de la contribution additionnelle sur les revenus du capital et, en 2013, une contribution exceptionnelle du 1 % logement. Celle-ci ayant la forme d'un impôt de répartition, les prévisions correspondaient au perçu, mais sur les deux autres versements, un écart de plusieurs dizaines de millions a été constaté par rapport aux prévisions. C'est ce qui explique la dette contractée par le FNAL, que le Gouvernement entend résorber.

Celui-ci n'a pas envisagé de conditionner le versement des APL à la suppression de la demi-part fiscale. Le principe d'une telle mesure serait lisible, mais sa mise en œuvre opérationnelle et son contrôle par le réseau des caisses d'allocations familiales ou du Trésor public poseraient problème. On risquerait, en effet, de sanctionner des personnes de bonne foi, notamment des parents ignorant que leur enfant a bénéficié d'une APL. Peut-être n'avons-nous pas exploré toutes les solutions possibles – nous n'avons pas le monopole de la créativité –, mais, pour l'heure, il n'existe aucune solution opérationnelle permettant de rationaliser les aides. Enfin, aucun gouvernement n'a envisagé de fiscaliser les APL versées aux étudiants.

M. le rapporteur spécial pour l'égalité des territoires et le logement. Venons-en au programme 135. Vous avez souligné l'effort financier significatif consenti, dans le contexte actuel, en faveur du logement, avec 50 millions d'euros supplémentaires d'aides à la pierre et 128 millions d'euros de fonds de concours. Parallèlement, la construction de logements sociaux, bien qu'elle ait progressé en 2013, reste encore éloignée de l'objectif de 150 000 logements et près de 49 millions d'euros d'engagements n'ont pas été consommés, tandis que les 128 millions d'euros d'autorisations d'engagement issus du prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social ont été gelés. J'ai lu, en outre, aujourd'hui que le président de l'Union sociale pour l'habitat – USH – avait alerté le Gouvernement sur le fait que la production de logements sociaux marquait à nouveau le pas.

Il est problématique que des crédits ne soient pas consommés alors qu'un objectif très ambitieux a été fixé. Quelles sont les raisons – probablement extra-financières – qui expliquent cette difficulté ? Cette question se pose d'autant plus qu'on a observé, entre 2012 et 2013, une régression des parts de logements sociaux financées ou agréées en zones tendues – c'est-à-dire dans les zones déclarées prioritaires par le Gouvernement. Corrélativement, les zones non tendues – B2 et C – ont accusé une augmentation sensible, en dépit de la stratégie de recentrage des aides à la pierre qu'imposent des moyens budgétaires contraints.

Le rapport annuel de performances explique que ces évolutions sont justifiées par la nécessaire prise en compte des besoins spécifiques aux villes moyennes et zones semi-rurales. Ce choix vous paraît-il aujourd'hui pertinent alors que, de fait dans ces territoires, le secteur privé s'est aligné sur le prix des loyers du logement social et applique même parfois des prix plus faibles ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ces points ?

Pour ce qui concerne la loi SRU, le rapport annuel de performances montre que, malgré de nets progrès, celles des communes soumises à l'article 55 de cette loi et comptant entre 0 % et 5 % de logements locatifs sociaux n'auront atteint que 89 % de leurs objectifs de production annuels fixés pour la période 2011-2013.

Le financement de l'Agence nationale de l'habitat – ANAH – est assis sur les résultats du marché des quotas d'émission de carbone. Or, ce marché n'a pas décollé et le prix du carbone reste très en deçà des prévisions : il y aura donc un problème de financement de l'ANAH. Pouvez-vous nous donner des précisions sur le prix actuel des quotas carbone et sur l'évolution du marché ? Celui-ci a-t-il des perspectives de redécollage ? Si ce n'est pas le cas, quelles pistes alternatives envisagez-vous ? Il me semble, quant à moi, que le financement devrait revenir à l'État. Vous-même, qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, alors que le bénéfice du prêt à taux zéro plus – PTZ+ – a été recentré sur les ménages aux revenus modestes, on ne parvient pas à mesurer l'impact concret du dispositif central de la politique de soutien à l'accession à la propriété. Pouvez-vous préciser et commenter l'évolution du nombre de bénéficiaires et la dépense générationnelle des PTZ+ en 2012 et 2013 ?

Quant aux contentieux relatifs au droit au logement opposable – DALO –, leur poids financier pour l'État a doublé. Quelle est la tendance pour l'avenir ? Peut-on penser que cette dépense se stabilisera ?

Pour ce qui est, enfin, de la récente loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové – ALUR –, au titre de laquelle le Gouvernement prévoyait des évolutions du dispositif d'encadrement des loyers, quels sont les résultats de l'expérience lancée dans les dix-neuf observatoires locaux des loyers sélectionnés ?

M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. La production de logement social ne se déclenche pas vite : il faut créer une dynamique ; puis les équipes se mobilisent peu à peu, identifient des terrains, vérifient qu'ils sont constructibles et mènent des négociations avec les élus locaux. Il n'est donc pas possible de prévoir une progression de 20 %, 30 %, 40 % ou 50 % du rythme de production de logement social. La mobilisation du Gouvernement et l'objectif fixé par le Président de la République ont permis de créer une dynamique très forte au sein du monde HLM : de 102 000 logements financés en 2012 à 117 000 en 2013, la progression a été de 15 %, chiffre qu'envieraient de nombreux secteurs d'activité. Nous sommes désormais au taquet de ce que nous pouvons faire et je n'ai pas connaissance, pour 2013, d'une opération de logement social qui n'aurait pas été financée alors qu'elle était prête.

En termes de territorialisation du développement de l'offre, nous devons absolument construire des logements sociaux dans les zones les plus tendues, car c'est là que les files d'attente sont les plus longues, notamment au titre du DALO, et que des gens sont logés dans des conditions indignes. Le logement social a aussi sa place dans les territoires ruraux, aujourd'hui totalement abandonnés par les investisseurs privés – dans ces territoires, les

logements locatifs sont soit fortement dégradés, soit propriétés d'un bailleur social. Nous tenons donc à conserver une capacité d'intervention, certes très faible, dans les territoires ruraux, tout en restant conscients que la dépense budgétaire correspondant à de telles opérations est quasi nulle. Dans les instructions que j'adresse aux préfets de région, je leur demande de respecter un montant moyen de subvention de 600 euros par logement – ce qui signifie que ce montant est parfois nul et qu'il atteint parfois 1 000 euros. Ces interventions, qui supposent un peu plus de dépense fiscale que de dépense budgétaire, créent de l'activité et répondent à un réel besoin. Tant qu'elles ne génèrent pas de vacance, elles représentent un investissement pertinent.

Pour ce qui est de la baisse du pourcentage de logements financés en zones tendues, je ferai vérifier cette information, mais je crois que, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, les chiffres de 2012 et de 2011 comportaient encore l'impact du rachat de 25 000 logements appartenant à Icade par des organismes de logement social : dès lors que l'on ajoute 7 000 à 8 000 logements en zone A, on obtient immédiatement de très beaux résultats.

Quant à l'article 55 de la loi SRU, j'ai déjà indiqué que nous allions tirer le bilan de la période triennale qui vient de s'écouler et fixer aux communes les nouveaux objectifs pour la période 2014-2016. Ne disposant pas encore des informations communiquées par les préfets, je ne suis pas en mesure de vous indiquer l'impact de la loi Duflot 1. Les discussions que j'ai eues avec des élus et avec certains parlementaires m'ont convaincu, je le répète, que la bagarre frontale contre la mixité sociale est désormais du passé dans 99 % des cas, même si, sur certains territoires, il est beaucoup plus difficile de développer une offre de logement social. Il s'agit de territoires intégralement urbanisés ou très fortement marqués socialement, où peuvent s'exprimer de vraies réticences au développement de l'offre de logement social sans que cela représente, de la part de l'exécutif municipal, un refus politique d'une dimension acceptée sur tous les bancs lors de l'examen de la loi Duflot 1.

Le cours des quotas d'émissions de carbone est aujourd'hui légèrement supérieur à 5 euros et devrait, selon CDC Climat, atteindre 6 à 7 euros. Dans l'attente des arbitrages du Premier ministre, se pose la question du bouclage du financement de l'ANAH, et je ne saurais pas vous en dire plus à ce stade.

La réforme de 2010 prévoyait, dans le cadre du deuxième plan lancé par le gouvernement de M. François Fillon, un PTZ+ universel, ouvert à tous les primo-accédants. La dépense générationnelle a été ramenée de 2,8 milliards d'euros à 820 millions d'euros, grâce à la fermeture de l'ancien système et à l'application d'un plafond de ressources. La réforme, comme on l'a constaté *a posteriori*, diluait l'effet solvabilisateur du PTZ, ce qui a conduit le Gouvernement, à la fin de l'année 2012, à revoir les barèmes pour recentrer encore le PTZ sur son rôle social de solvabilisateur des ménages les plus modestes et lui redonner un véritable effet de levier. Nous sommes en train d'évaluer l'impact de cette deuxième réforme et je ne dispose pas encore de résultats précis. Je vous fournirai tous les chiffres dans la réponse écrite que je vous adresserai.

Le doublement des contentieux relatifs au DALO tient au fait que les juges, après avoir longtemps oublié de liquider les astreintes, se sont réveillés – au grand dam des directeurs de programmes !

Pour ce qui concerne les observatoires locaux des loyers, nous avons, en effet, lancé une expérimentation dans dix-neuf agglomérations, sous l'égide d'un conseil scientifique indépendant, et très soucieux de son indépendance. Ce conseil nous a fait savoir qu'un observatoire – celui qui intervient sur l'agglomération parisienne – était scientifiquement opérationnel et que quatre ou cinq autres devraient être labellisés d'ici à la fin de l'année. J'ai bon espoir que nous puissions continuer à progresser en la matière.

M. Olivier Carré. Comment gérez-vous la délégation des aides à la pierre dans un contexte de régulation budgétaire ? Les questions que se posent les collectivités tiennent essentiellement à un problème d'information. Du point de vue de la délégation, les programmes triennaux sont-ils maintenus normalement, sans régulation budgétaire ?

M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Une réponse cynique consisterait à dire que, dans un territoire qui n'est pas couvert à 100 % par des délégations de l'aide à la pierre, la question relève du préfet et que, dans un territoire intégralement couvert, c'est moi qu'elle regarde. Au-delà de cette réponse, nous veillons à ce que l'État respecte le plus possible sa signature sur les délégations de l'aide à la pierre, dont les zones correspondent, à l'exception des départements franciliens, hors Paris, au cœur des priorités de développement de l'offre de logements sociaux – et de fait, pratiquement toutes les grandes métropoles sont couvertes par des délégations.

Chaque année, des discussions ont lieu entre le préfet de région et les délégataires. À ma connaissance, une seule des délégations de l'aide la pierre a été rompue, et ce, pour des raisons qui n'étaient pas liées aux crédits. Quelque vives qu'elles puissent être, les discussions conduisent donc toujours à un compromis accepté par les deux parties.

Mme Marie-Christine Dalloz. Sur le territoire dont je suis élue, qui a connu un grand nombre de programmes bénéficiant du dispositif « Scellier », de nombreux programmes prêts à voir le jour sont aujourd'hui fléchés partiellement en dispositif « Duflot », mais ne parviennent pas à sortir. Alors que le promoteur a formulé sa demande, que le maire l'a soutenue et que le préfet est d'accord, nous ne parvenons pas, faute de décret, à trouver le bon axe administratif pour permettre le lancement d'un tel programme. Quel est votre avis sur cette situation ?

M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Vous évoquez le dispositif d'aide à l'investissement locatif mis en place dans la loi de finances pour 2013, dit « dispositif Duflot », au titre duquel un programme ne peut pas être à 100 % destiné à l'investissement locatif, dans une limite fixée par décret. Le décret n'étant pas sorti, cette limite n'existe pas et le seuil est donc de 100 %. À ma connaissance, des opérations sont réalisées ailleurs sur le territoire national avec des investissements relevant du régime Duflot.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cela n'a pas été possible dans mon département du Jura. Dans le cas que je viens d'évoquer, on attend le décret pour lancer un programme qui était pleinement abouti.

M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Je n'ai pas la réponse à votre question, mais, dès demain, nous appellerons le préfet du Jura pour tenter de comprendre la situation. La loi est cependant très claire : tant que le décret n'est pas sorti, il n'y a pas de plafonnement. La difficulté tient-elle à l'agrément nécessaire pour que les communes classées en zone B2 puissent réaliser des opérations au titre du dispositif Duflot ?

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est le préfet qui doit trancher.

M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Nous ferons le point dès demain avec le préfet. Je comprends qu'il soit rageant de voir un projet prêt à sortir, qui pourrait donner du travail à des entreprises du bâtiment, apparemment bloqué par des ronds-de-cuir de Paris.

M. Dominique Lefebvre, président. Élu, à Cergy-Pontoise, d'un territoire qui est peut-être la dernière communauté d'agglomération d'Île-de-France à bénéficier d'une délégation de l'aide à la pierre, je témoigne que nous n'avons jamais eu de désaccord sur les financements, et je n'ai pas souvenir d'avoir vu des opérations ne pas aboutir faute de crédits budgétaires. Quant à l'enveloppe des aides au logement, elle donnera lieu à débats, notamment à l'occasion de la stabilisation des aides pour 2014.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 11 juin 2014 à 16 h 30

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Étienne Blanc, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Olivier Dassault, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Marc Goua, M. Jean Launay, M. Patrick Lebreton, M. Pierre Moscovici, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Michel Vergnier

