



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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**
2018 (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 8

Rapporteur spécial : M. François Jolivet
Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
PREMIÈRE PARTIE	11
I. PROGRAMME 177 : UNE PRIORITÉ DONNÉE À L'HÉBERGEMENT	12
A. LE FINANCEMENT DU PLAN « LOGEMENT D'ABORD »	13
B. MALGRÉ CETTE HAUSSE DES CRÉDITS, LES ATTENTES RESTENT FORTES	15
1. Des indicateurs en berne	15
2. La question de la crise migratoire	15
II. PROGRAMME 109 : UNE BAISSÉ DES AIDES AU LOGEMENT ANNONCIATRICE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE	16
III. PROGRAMME 135 : LE RETRAIT DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE COMPENSÉ PAR LE FINANCEMENT PAR FONDS DE CONCOURS	18
A. LES BAISSÉS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 135 SONT CONTREBALANCÉES PAR LE FINANCEMENT PAR FONDS DE CONCOURS	20
1. Des aides à la pierre essentiellement financées par des fonds de concours	20
2. Une baisse des crédits d'urbanisme à nuancer	21
B. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA LUTTE POUR LA RÉNOVATION THERMIQUE ET CONTRE L'HABITAT INDIGNE	22
1. L'ANAH confortée dans la lutte contre la précarité énergétique	22
2. D'autres revalorisations des crédits	22
IV. DES DÉPENSES FISCALES PROROGÉES MAIS RECENTRÉES	23
A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES FISCALES	24
B. LES RÉFORMES DU DISPOSITIF PINEL ET DU PRÊT À TAUX ZÉRO ...	24
1. Le recentrage du dispositif « Pinel »	25
2. Prorogation et réforme du prêt à taux zéro (PTZ)	26

DEUXIÈME PARTIE : REVOIR LE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL	27
I. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT MET EN TENSION LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL	27
A. LA « RÉDUCTION DES LOYERS » DANS LE PARC SOCIAL : L'ÉLECTROCHOC D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE ANNONCÉE	27
1. Une baisse des APL compensée par une réduction de loyer	27
2. La bonne santé financière des organismes du logement social.....	30
3. Une mesure qui répond à la nécessaire réduction des dépenses publiques.....	32
B. LA MISE EN ÉVIDENCE DE SITUATIONS TRÈS HÉTÉROGÈNES ENTRE LES OLS ET ENTRE LES TERRITOIRES	33
1. Le mécanisme de « réduction de loyer de solidarité » opère comme un prélèvement sur l'autofinancement des organismes HLM.....	33
2. Ce prélèvement pèserait davantage sur les bailleurs les plus sociaux	35
3. Le prélèvement fait peser un risque sur la soutenabilité du modèle et invite à une réforme structurelle d'ampleur	36
4. Un risque de réduction des projets d'investissement dans l'attente de la réforme structurelle et de la construction d'un nouveau modèle économique.....	38
5. Les difficultés matérielles d'application ne doivent pas être sous-estimées.....	39
II. DES MESURES DE SOUTIEN JUGÉES INSUFFISANTES PAR CERTAINS ACTEURS DU LOGEMENT	40
A. LE MÉCANISME DE PÉRÉQUATION	40
B. LES CONTREPARTIES SANS PRÉCÉDENT PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR SOUTENIR L'INVESTISSEMENT	42
1. La question de l'équilibre des comptes d'exploitation des OLS en 2018 exige une réforme structurelle extrêmement rapide	43
2. D'ambitieuses mesures de soutien à l'investissement qui marquent la priorité gouvernementale	49
III. LES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME EN PALIER POUR PRÉSERVER LE NIVEAU DE PRODUCTION	52
1. Pourquoi ne pas diminuer les dépenses fiscales en faveur des bailleurs sociaux ?	52
2. Pourquoi ne pas créer une contribution plus adaptée sur les revenus locatifs ? ...	53
3. Pourquoi ne pas transformer la réduction de loyer en une réduction de charge pour encourager la rénovation énergétique et la diminution des charges ?	53
4. Pourquoi ne pas inclure les bailleurs dans une plus large réforme de la politique du logement ?	54

ARTICLE RATTACHÉ	57
<i>Article 52</i> : Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social.....	57
EXAMEN EN COMMISSION	79
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	87

PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre Rapporteur spécial partage le souhait du Gouvernement d'améliorer l'efficacité de la dépense en matière de politique du logement. **La contribution des organismes HLM au redressement des comptes publics est un acte de solidarité et ce projet de loi de finances est annonciateur d'une réforme structurelle transformant profondément le secteur du logement.**

Les dernières grandes réformes du logement social étant déjà anciennes (1946 et 1978), le modèle du logement social est aujourd'hui un modèle à maturité qui doit être réformé. **Cette réforme structurelle d'ampleur** doit permettre la circulation du capital entre les territoires afin de mieux prendre en compte les contraintes des territoires en tension ou en restructuration, et la meilleure valorisation des actifs détenus. L'objectif est double : compléter l'offre dans les secteurs où la demande de logement est insatisfaite en accélérant les processus de construction, et permettre de redonner de l'attractivité aux villes moyennes.

La restructuration des organismes de logement social (OLS) s'impose. Des espaces de mutualisation doivent être trouvés entre les acteurs pour parvenir au choc d'offre et des mesures de simplification et de mutualisation des fonctions supports entre organismes encouragées.

Le projet de loi de finances pour 2018 présente une diminution des dépenses de logement à hauteur de 1,7 milliard d'euros pour 2018.

Sur le programme 177 consacré à l'hébergement d'urgence, le Rapporteur spécial souligne la **meilleure sincérité de la programmation des dépenses et l'intérêt du plan « Logement d'abord »** annoncé par le Président de la République qui se traduit par un soutien budgétaire. Le programme connaît une hausse de ses crédits de l'ordre de 12,2 % pour atteindre 1,953 milliard d'euros demandés en AE et en CP pour 2018. **Le PLF 2018 s'approprie enfin, et pour la première fois, les contraintes inhérentes, notamment, à l'accueil des populations migrantes.**

En revanche, le programme 109 *Aides au logement* subit **une baisse de 1,9 milliard d'euros sur la subvention de l'État au Fonds national d'aide au logement**, qui finance les trois aides au logement. Cette baisse de crédit prend en compte la création de la « **réduction de loyer de solidarité** » prévue par l'article 52 du présent projet de loi de finances, et la **suppression pour l'avenir des aides personnelles à l'accession.**

Enfin, le programme 135 témoigne d'un **retrait de l'État dans les aides à la pierre** – la contribution de l'État au FNAP passe de 180 millions d'euros initialement prévus en 2017 à 50 millions d'euros pour 2018 compensé par une augmentation de la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au Fonds national des aides à la pierre (FNAP). L'article 19 du présent projet de loi de finances affecte, en effet, 375 millions d'euros, issus de la cotisation des bailleurs sociaux auprès de la CGLLS au FNAP, soit 105 millions d'euros de plus qu'en 2017. Il est par ailleurs mis fin au dispositif de soutien aux maires bâtisseurs.

Le futur projet de loi logement s'appropriera les conséquences de cette réforme en permettant aux OLS de mieux valoriser leurs actifs.

Votre Rapporteur spécial partage le constat du Gouvernement quant à la vision macroéconomique de bonne santé financière des organismes de logement social (OLS) et a proposé, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, conformément au référé de la cour des comptes adressé au Gouvernement lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2018, de « mixer » le mécanisme de « réduction de loyer de solidarité » (RLS) avec une contribution sur les revenus locatifs des bailleurs sociaux et une augmentation du taux de TVA applicable au secteur.

Votre rapporteur considère que la réforme structurelle du modèle du logement social est une ardente obligation, l'électrochoc de la réforme des aides personnalisées au logement en est le signe annonciateur.

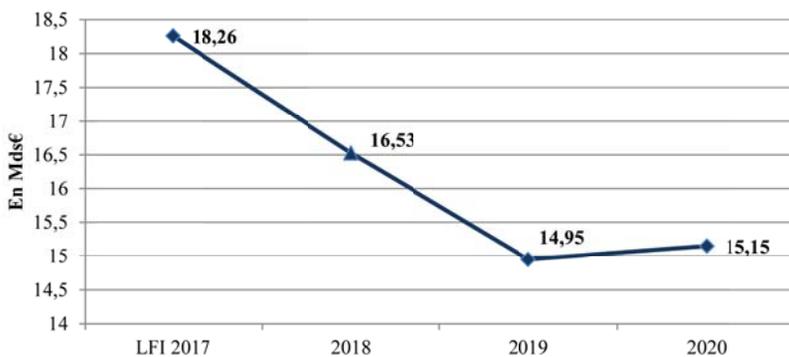
Il est nécessaire d'imaginer des paliers pour la rendre effective afin que les contreparties proposées par le gouvernement produisent totalement leurs effets. La montée en charge de la réforme sur trois ans paraît raisonnable.

L'article 52 doit donc être perçu comme une invitation à négocier.

DONNÉES CLÉS

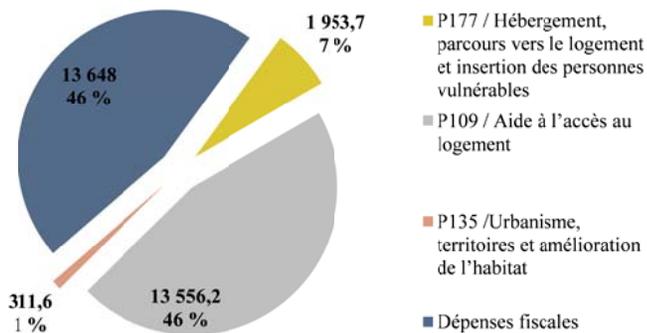
PRÉVISION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION *COHÉSION DES TERRITOIRES* DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

(en milliards d'euros)



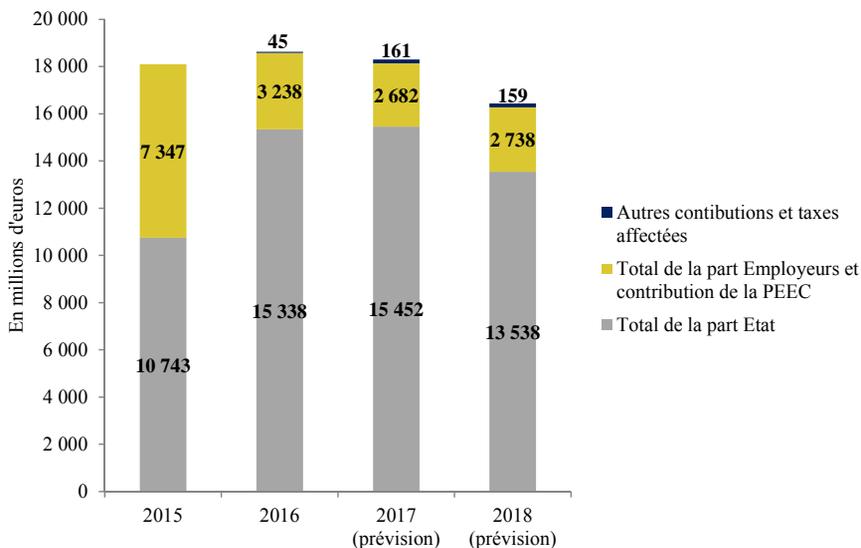
CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

(en millions d'euros)

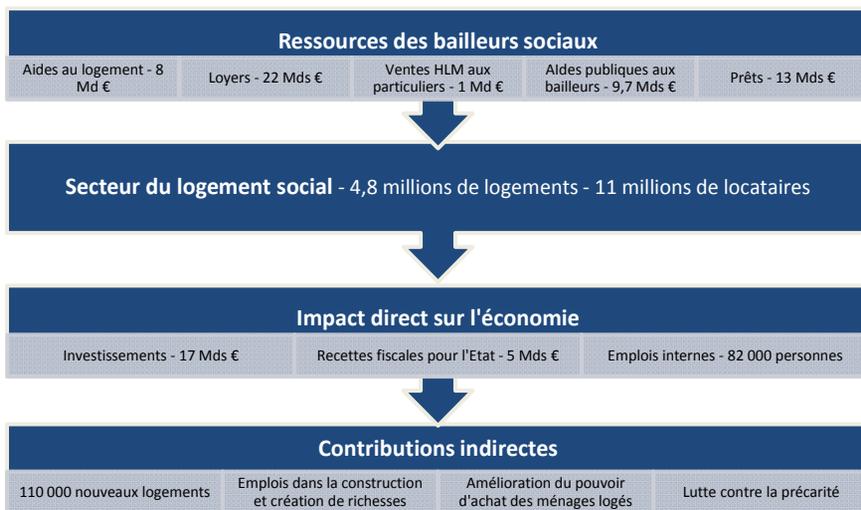


ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DU FINANCEMENT DU FNAL

(en millions d'euros)



LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU LOGEMENT SOCIAL



PREMIÈRE PARTIE

La mission *Cohésion des territoires* compte trois programmes portant les crédits consacrés au logement, à la construction, à l'hébergement d'urgence et pour partie à l'aménagement du territoire : *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (programme 177), *Aides à l'accès au logement* (programme 109) et *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (programme 135) ⁽¹⁾.

Ces trois programmes sont dotés pour 2018 de 15,82 milliards d'euros en AE et en CP, contre 17,61 milliards d'euros en AE et 17,56 milliards d'euros en CP pour 2017, soit une baisse de l'ordre de 10 % à périmètre constant.

Par cette baisse significative des crédits, le Gouvernement tente de remédier à **l'inefficacité des dépenses de la politique du logement, si souvent dénoncée**. De nombreux rapports dressent ce constat : la France dépense plus que ses voisins européens pour une efficacité toute relative ⁽²⁾. **Au vu des fonds engagés, les résultats de la politique du logement ne sont pas à la hauteur des attentes.**

La diminution des crédits n'est cependant pas uniforme pour les trois programmes. Tandis que le programme 109 *Aides à l'accès au logement* est impacté par la diminution des aides au logement (- 12,4 %) et que le programme 135 subit une diminution notable du fait de la baisse du financement des aides à la pierre (- 21,9 %), le programme 177 relatif à l'hébergement d'urgence est quant à lui majoré pour financer le lancement du plan « Logement d'abord » (+ 12,2 %).

Les crédits du programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable* correspondant aux dépenses de personnel des agents chargés de la mise en œuvre des programmes 109 et 135 ont été, pour 2018, entièrement transférés sur le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Ils représentaient 12 492 équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour 765,5 millions d'euros de crédits en AE et CP en loi de finances initiale pour 2017. Même si ces crédits ne relèvent plus des attributions de votre Rapporteur spécial, il ne lui a pas échappé **que le ministère de la cohésion des territoires s'est vu assigner un schéma d'emplois de - 208 ETP en projet de loi de finances pour 2018.**

(1) Les programmes de la mission 112, 162 et 147 qui portent les crédits de la politique d'aménagement du territoire et de la politique de la ville sont traités dans le rapport spécial de M. Mohamed Laqhila, *Cohésion des territoires : politique des territoires* (annexe 9).

(2) À titre d'exemple, le rapport de l'Institut Montaigne, « *Politique du logement : faire sauter les verrous* » de juillet 2015.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	2018/17 (en %)
177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	1 513,0	1 741,7	1 953,7	+12,2
<i>dont Hébergement et logement adapté</i>	<i>1 439,6</i>	<i>1 669,3</i>	<i>1 894,2</i>	<i>+13,5</i>
109 Aide à l'accès au logement	15 438,3	15 469,4	13 556,2	-12,4
<i>dont Aides personnelles</i>	<i>15 422,0</i>	<i>15 452,0</i>	<i>13 538,1</i>	<i>-12,4</i>
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	646,2	398,8	311,6	-21,9
<i>dont Construction locative et amélioration du parc</i>	<i>505,0</i>	<i>204,8</i>	<i>55,3</i>	<i>-73,0</i>
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	765,5	781,4	/	/
TOTAL HORS PROGRAMME 337	17 597,5	17 609,8	15 821,5	-10,2
TOTAL	18 363,0	18 401,2	15 821,5	-14,0

Source : Commission des finances. Dotations hors attribution de produits ni fonds de concours.

I. PROGRAMME 177 : UNE PRIORITÉ DONNÉE À L'HÉBERGEMENT

Le **programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables** regroupe les crédits de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Il est mis en œuvre par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), contrairement aux autres programmes de la mission, confiés à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Depuis plusieurs années, ce programme connaît une sur-exécution chronique de ses crédits car la budgétisation en loi de finances initiale est constamment insuffisante. Cette sous-budgétisation a même été qualifiée de « *structurelle* » par la Cour des comptes⁽¹⁾ qui invite ainsi le Gouvernement à « *veiller à la sincérité de la programmation budgétaire du programme 177 [...] en tenant compte des dépassements récurrents observés ces dernières années en exécution et en améliorant la connaissance précise des déterminants de la dépense* ».

Malgré une hausse des crédits accordés pour l'année 2017 (+ 226,5 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2017 en AE et en CP), le programme 177 a encore bénéficié **d'abondements complémentaires** à hauteur de 120 millions d'euros⁽²⁾ au cours de l'exercice 2017.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Égalité des territoires et logement, mai 2017.

(2) Décrets d'avance du 20 juillet 2017.

En conséquence, contrairement aux deux autres programmes de la mission, le programme 177 connaît une **hausse de ses crédits de l'ordre de 12,2 %** pour atteindre 1,953 milliard d'euros demandés en AE et en CP pour 2018, **traduisant une meilleure sincérité budgétaire et une réponse adaptée aux besoins accrus en matière d'hébergement.**

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 177

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	2018/2017	LFI 2017	PLF 2018	2018/2017
			(en %)			(en %)
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	1 741,7	1 953,7	+ 12,2	1 741,7	1 953,7	+ 12,2
Prévention de l'exclusion	62,1	50,4	- 18,8	62,1	50,4	- 18,8
Hébergement et logement adapté	1 669,3	1 894,2	+ 13,5	1 669,3	1 894,2	+ 13,5
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	10,3	9,1	- 11,7	10,3	9,1	- 11,7

Source : projet annuel de performances 2018. Dotations sans attribution de produits ni fonds de concours.

A. LE FINANCEMENT DU PLAN « LOGEMENT D'ABORD »

L'augmentation des crédits du programme est uniquement due à une hausse des crédits de l'**action 12 Hébergement et logement adapté**, qui porte la quasi-totalité des crédits du programme (97 %). L'action se voit octroyée **224,9 millions d'euros de plus** en AE et en CP (+ 13,5 %), pour atteindre 1,894 milliard d'euros.

Cette action finance les dispositifs du secteur dit « Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI) destinés aux personnes en grande difficulté sociale nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de retrouver leur autonomie. Ils s'inscrivent dans le cadre du **service public de l'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.**

Ces dispositifs comprennent les **services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)** chargés de coordonner les acteurs de la veille sociale et de gérer le service d'appel téléphonique « 115 », l'offre d'un **parc d'hébergement** pour les personnes sans domicile, le maintien du conventionnement au titre de l'allocation de logement temporaire 1 (**ALT 1**) permettant de financer des logements ou des chambres dans un parc diversifié pour les personnes sans domicile et la poursuite du développement de différentes formes de **logement adapté** (maison-relais et pensions de famille). Ils reposent également sur l'**intermédiation locale**, qui propose une solution plus adaptée aux familles que

l'hôtel ou les places d'hébergement d'urgence, ainsi que sur **l'aide à la gestion locative sociale** (AGLS) qui soutient les projets de résidences sociales.

Au total, le parc d'hébergement financé par le programme 177 comptait **122 854 places** à la fin 2016 qui se répartissent pour l'essentiel entre les centres d'hébergement d'urgence et de stabilisation (36 217 places), les chambres d'hôtels (42 646 places) et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (43 370 places). Ce sont 10 302 places de plus qu'en 2015.

Malgré l'effort financier et la hausse des capacités d'accueil, le gouvernement précédent n'a pas réussi à diminuer le recours aux nuitées hôtelières. Le plan « Logement d'abord », annoncé par le Président de la République en septembre 2017, entend mettre fin à cette gestion dans l'urgence et financer un nombre suffisant de **solutions d'accompagnement vers le logement durable**.

Le plan « logement d'abord » : une volonté de réforme structurelle de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement

Le plan « Logement d'abord » vise à orienter rapidement les personnes sans-domicile de l'hébergement **vers un logement durable** grâce à un accompagnement adapté et modulable.

Le projet de plan s'articule autour de cinq grandes priorités : la production et la mobilisation de logements abordables, l'accélération de l'accès au logement, l'accompagnement des personnes, la prévention des ruptures (familles en détresse, familles monoparentales) et la mobilisation des acteurs et des territoires.

Afin de privilégier des solutions pérennes et de qualité adaptées à la situation des personnes et tout particulièrement des familles avec enfants qui sont hébergées à l'hôtel (42 646 personnes en 2016), le plan triennal relatif à la substitution de **dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières** et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel mis en œuvre pour la période 2015-2017 se poursuivra en 2018.

Le 11 septembre à Toulouse, le président de la République a présenté les engagements de l'exécutif pour le quinquennat :

- porter l'objectif de production à 40 000 **logements très sociaux** par an dès 2018 ;
- l'ouverture sur cinq ans de 10 000 places en **pensions de famille** pour les personnes isolées en situation d'exclusion ;
- la création sur cinq ans de 40 000 places supplémentaires pour les personnes les plus précaires dans le parc locatif privé, *via* les dispositifs **d'intermédiation**.

Les crédits des deux autres actions du programme 177 poursuivent leur baisse pour la deuxième année consécutive.

D'une part, **l'action 11 Prévention de l'exclusion, connaît une diminution de crédits de l'ordre de 18,8 % (– 11,7 millions d'euros)**. Elle est destinée à financer les dépenses d'aide sociale contribuant à éviter les situations de

rupture pour des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap ⁽¹⁾ qui concerne aujourd'hui moins de 2 000 personnes, et le financement, partagé avec la CNAF, des dépenses de fonctionnement des aires d'accueil à destination des gens du voyage (26 873 places disponibles à fin 2015) par l'aide au logement temporaire dite ALT 2. 5,3 millions d'euros sont également prévus sur l'action 1 du programme 135 pour aider les collectivités territoriales à la réalisation d'aires d'accueil permanentes pour les gens du voyage.

D'autre part, les crédits de **l'action 14 Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale**, qui financent le pilotage et l'animation du secteur de l'hébergement et de l'insertion, ainsi que les fédérations locales des centres sociaux, **sont en baisse de 11,7 %, soit 1,2 million d'euros** en moins, les portant à 9,1 millions d'euros en AE et en CP pour 2018.

B. MALGRÉ CETTE HAUSSE DES CRÉDITS, LES ATTENTES RESTENT FORTES

1. Des indicateurs en berne

Les indicateurs de performance du programme affichent des résultats stagnants voire en baisse. **La forte augmentation des demandes d'hébergement entraîne, en effet, une dégradation de la satisfaction des besoins.** Parmi les personnes qui sortent de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, il est prévu que seulement 16 % accèdent à un logement accompagné et 33 % à un logement autonome en 2018, sachant que les prévisions de l'année 2017 avaient été revues à la baisse en cours d'année. Le rôle des SIAO est loin d'être conforté avec un taux de réponse positive de 21 % pour les demandes d'hébergement et de 1 % aux demandes de logement adapté.

2. La question de la crise migratoire

- L'articulation avec le programme 303

Compte tenu de l'accueil inconditionnel en hébergement, le programme 177 a pris en charge des actions significatives dans le cadre de la **gestion de la crise migratoire**, tant en amont, dans la prise en charge des flux spontanés d'arrivée sur le territoire (et notamment à Calais et à Paris), qu'en aval (prise en charge des réfugiés statutaires).

De l'automne 2015 et jusqu'au 1^{er} janvier 2017, **10 000 places ont été financées dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO) dans le Calaisis.** Depuis, ce financement a été intégré dans le budget du ministère de l'intérieur, au programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*.

(1) Elle correspond à une compétence résiduelle de l'État, dérogatoire à la compétence d'aide sociale décentralisée aux départements.

Les 2 000 places des centres d'accueil et d'orientation des mineurs isolés (CAOMI) ont aussi été financées sur le programme 177. Depuis fin 2016, ces centres relèvent des conseils départementaux mais les dettes 2016 au titre des centres d'accueil et d'orientation des mineurs isolés (CAOMI) ainsi que le fonctionnement 2017 de ces structures sont pris en charge sur ce programme.

- La prise en charge des réfugiés

S'agissant de la prise en charge des réfugiés, sont financés sur des crédits du programme 177 :

– **l'accompagnement global des réfugiés relocalisés** (1 830 euros par réfugié pour l'accompagnement et l'aide à l'installation), réinstallés et des autres réfugiés acceptant une mobilité géographique. Le programme contribue également au fonctionnement du GIP Habitat et intervention sociale.

– le **dispositif « Hébergement citoyen »** : les territoires concernés par cette expérimentation ont reçu, au titre de l'année 2017, une délégation complémentaire de crédits d'un montant total de 1 million d'euros.

– **le programme d'accompagnement vers la qualification et l'emploi** : ce programme expérimental a été mis en place en Île-de-France puis étendu à l'ensemble du territoire en 2017. Le programme 177 y contribue à hauteur de 1,2 million d'euros.

II. PROGRAMME 109 : UNE BAISSÉ DES AIDES AU LOGEMENT ANNONCIATRICE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE

Le programme 109 *Aides à l'accès au logement* porte les crédits destinés au financement des aides à la personne, à l'information relative au logement, à l'accompagnement des publics en difficulté et à la garantie des risques locatifs.

Ce programme subit une baisse de ses crédits de l'ordre de 1,9 milliard d'euros (– 12,4 %), pour passer à 13,56 milliards d'euros pour 2018 en AE et en CP contre 15,47 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017.

ÉVOLUTION DES AE ET CP DU PROGRAMME 109

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement et crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	2018/2017 (en %)
Aide à l'accès au logement	15 469,4	13 556,2	- 12,4
Aides personnelles	15 452,0	13 538,1	- 12,4
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,1	8,3	2,5
Sécurisation des risques locatifs	9,3	9,8	5,4

Source : projet annuel de performances 2018. Dotations sans attribution de produits ni fonds de concours.

L'action 1 *Aides personnelles*, qui représente 99,9 % des crédits du programme 109, supporte le financement des trois aides personnelles au logement que sont l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

Depuis 2016, le financement de l'ensemble de ces aides est assuré par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), principalement financé par l'État sur les crédits du présent programme et par une cotisation des employeurs.

En 2016, 6,5 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif comme dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement. Dans le secteur locatif, le montant moyen des aides par foyer s'élève à 192 euros par mois pour l'ALS, 251 euros par mois pour l'APL et 318 euros par mois pour l'ALF.

Depuis le mois d'octobre 2017, **une baisse de 5 euros de toutes les aides au logement a été mise en œuvre par le Gouvernement**. Le décret du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement a modifié les modalités de calcul des aides en introduisant à l'article R. 351-17-2 du code de la construction et de l'habitation un montant fixé forfaitairement par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture. Le seuil de versement des trois aides a été abaissé de 15 à 10 euros. Cette baisse de 5 euros supportée par les locataires interroge plus largement sur la **notion de taux d'effort des locataires**.

Ce débat devra être tranché dans le projet de loi logement annoncé pour 2018.

Cette diminution des crédits demandés traduit la volonté du Gouvernement de réformer en profondeur les aides au logement et le financement du logement social. L'article 52 du présent projet de loi de finances propose, à cet effet, plusieurs réformes devant aboutir à 1,7 milliard d'euros d'économies pour l'État :

– 1,5 milliard d'euros résultant de la baisse de l'aide personnalisée au logement consécutive à la « réduction de loyer de solidarité » ;

– 0,1 milliard d'euros lié à la baisse des aides au logement suite au gel de l'indexation des aides au logement et au gel des loyers dans le parc social ;

– 0,05 milliard d'euros résultant de la suppression de l'APL accession ;

– 0,05 milliard d'euros attendus de la lutte contre la fraude.

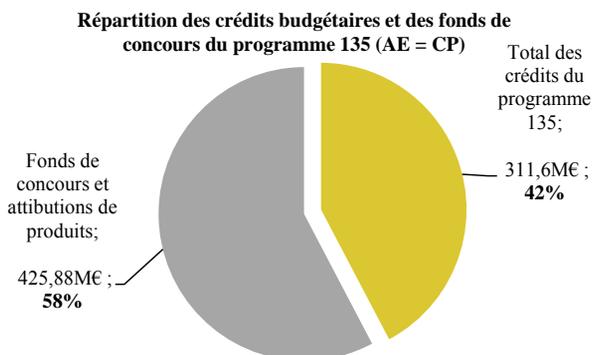
Votre Rapporteur a choisi de traiter de cette réforme et de ses conséquences pour le secteur du logement social dans la deuxième partie de son rapport.

Les crédits demandés pour les **actions 2 *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté*** et **3 *Sécurisation des risques locatifs*** connaissent une faible augmentation pour atteindre respectivement 8,3 millions d'euros (+ 2,4 %) et 9 millions d'euros (+ 5,4 %), pour financer, d'une part, les associations œuvrant dans le domaine du logement – au premier rang desquelles l'Association nationale pour l'information sur le logement et le réseau des ADIL – et d'autre part, les contrats en cours pour la garantie des risques locatifs (GRL). La GRL a été remplacée en 2016 par un nouveau dispositif VISALE (visa pour le logement et l'emploi), entièrement financé par Action Logement. Les dépenses associées à la GRL devraient diminuer progressivement jusqu'en 2020.

III. PROGRAMME 135 : LE RETRAIT DE L'ÉTAT DANS LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE COMPENSÉ PAR LE FINANCEMENT PAR FONDS DE CONCOURS

Le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* regroupe les crédits consacrés au logement et à la construction ainsi que ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement. Les crédits de ce programme représentent seulement 2 % du total des crédits de paiement de l'ensemble de la mission en dépit de la diversité et de l'ampleur des politiques publiques qui lui sont rattachées.

Une large partie de ces politiques s'appuie **essentiellement sur des fonds de concours** : 58 % du financement prévu pour 2018 pour 42 % de crédits budgétaires. Précisons cependant que les 425,8 millions d'euros prévus en fonds de concours par le projet de loi de finances constituent une estimation de contribution.



Source : projet annuel de performances 2018.

Le programme 135 regroupe notamment les crédits d'aménagement et d'accompagnement des collectivités, les crédits dits d'aides à la pierre pour la construction de logements sociaux et l'amélioration de l'habitat ainsi que les crédits d'aide à la rénovation thermique des logements privés.

Tout comme le programme 109, **le programme 135 subit une diminution de ses crédits pour 2018** avec une baisse conséquente de - 21,9 % en AE par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, qui passent de 398,8 millions d'euros ouverts pour 2017 à 311,6 millions d'euros pour 2018.

ÉVOLUTION DES AE ET CP DU PROGRAMME 135

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	2018/2017 (en %)	LFI 2017	PLF 2018	2018/2017 (en %)
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (hors FDC et ADP)	398,8	311,6	- 21,9	353,2	311,6	- 11,8
Construction locative et amélioration du parc	204,8	55,3	- 73,0	204,8	55,3	- 73,0
Soutien à l'accès à la propriété	3,7	3,9	5,4	3,7	3,9	5,4
Lutte contre l'habitat indigne	4,7	7,2	53,2	4,7	7,2	53,2
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	53,4	163	205,2	53,4	163	205,2
Soutien	14,7	17,2	17,0	14,7	17,2	17,0
Urbanisme et aménagement	117,5	65	- 44,7	71,9	65	- 9,6
Fonds de concours et attributions de produits	466,12	425,88	- 8,6	466,12	425,88	- 8,6

Source : projet annuel de performances 2018.

A. LES BAISSES DE CRÉDITS DU PROGRAMME 135 SONT CONTREBALANÇÉES PAR LE FINANCEMENT PAR FONDS DE CONCOURS

1. Des aides à la pierre essentiellement financées par des fonds de concours

L'action 1 *Construction locative et amélioration du parc* baisse drastiquement de 204,8 millions d'euros de crédits ouverts en AE et en CP en 2017, à 55,3 millions d'euros en 2018, soit une diminution de - 73 %. Ces crédits témoignent du désengagement de l'État dans le financement des aides à pierre, au sein du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). La contribution de l'État, prévue initialement à hauteur de 180 millions d'euros pour 2017, chute à 50 millions d'euros.

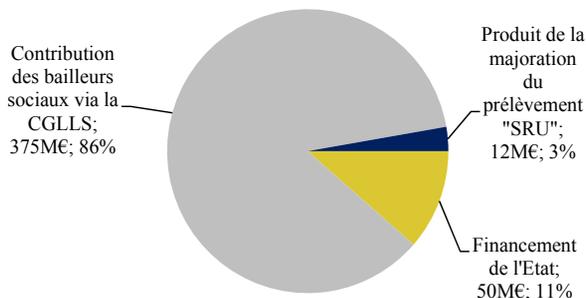
D'ailleurs, le programme 135 a connu une **annulation de crédits** de l'ordre de 184,9 millions d'euros en CP et 130,5 millions en AE au cours de l'exercice 2017⁽¹⁾, coupant essentiellement dans la subvention de l'État au FNAP qui est passée de 180 à 84 millions d'euros. Étonnant, dans ce contexte, de lire dans la présentation du projet annuel de performances pour 2018 que « *la gouvernance partenariale du FNAP* » permet « *d'assurer un financement pérenne et visible du logement social* ». Au mois de septembre 2017, votre Rapporteur spécial, membre en qualité de député du conseil d'administration du FNAP, a été contraint de voter un budget rectificatif pour les aides à la pierre.

Compte tenu de la trésorerie du FNAP, cette annulation de crédits ne devrait pas avoir d'impact en 2017 mais elle supprime toute possibilité de report sur 2018. Le FNAP est ainsi contraint d'abaisser la programmation de 20 % dans chaque région ou d'ajuster les baisses en fonction de la programmation des premiers mois de l'année afin de ne pas pénaliser les territoires qui peuvent faire plus. La loi logement devra trouver les moyens de favoriser la vente de patrimoine HLM et définir les conditions d'affectation des ressources dégagées aux opérations de construction ou de réhabilitation.

En contrepartie du désengagement de l'État, **l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 propose d'augmenter la participation de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**. Le montant de la cotisation des bailleurs sociaux affectée au FNAP passerait ainsi de 270 millions d'euros en 2017 à 375 millions d'euros pour 2018, soit 86 % du financement total du FNAP. Il faut ensuite ajouter le produit de la majoration du prélèvement « SRU », estimé à 12 millions d'euros pour 2018.

(1) Décrets portant annulation de crédits à titre d'avance du 20 juillet 2017.

Répartition du financement prévisionnel du FNAP (2018)



Source : projet annuel de performances 2018.

En 2017, 142 428 logements sociaux ont été programmés : 38 889 logements en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), 68 159 logements en prêts locatifs à usage social (PLUS) et 35 380 logements en prêts locatifs sociaux (PLS).

Le projet de loi de finances pour 2018 met également fin au dispositif d'aide aux maires bâtisseurs, qui permettait pourtant d'accompagner financièrement les communes faisant un effort important pour construire des logements. Cette aide, accordée entre 2015 et 2017, a représenté une enveloppe de près de 179 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial relève que la priorité exclusive devra concerner le financement des logements PLAI pour atteindre les objectifs de production de 40 000 logements du dispositif « logement d'abord ».

2. Une baisse des crédits d'urbanisme à nuancer

L'action 7 *Urbanisme et aménagement* connaît une baisse sensible des crédits ouverts en AE, qui diminuent de 52,5 millions d'euros (- 44,7 %) par rapport aux crédits votés pour 2017 (de 117,5 millions d'euros en AE pour 2017 à 65 millions d'euros pour 2018), en raison de la suppression de l'aide aux maires bâtisseurs.

Cette action finance divers frais comme les contributions aux agences de l'urbanisme ou les missions des architectes-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 des territoires.

B. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA LUTTE POUR LA RÉNOVATION THERMIQUE ET CONTRE L'HABITAT INDIGNE

1. L'ANAH confortée dans la lutte contre la précarité énergétique

Le principal opérateur du programme 135, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), est chargé de la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, la rénovation thermique, l'aide aux copropriétés dégradées et l'adaptation des logements dans le parc privé. Sa principale ressource, le produit des cessions de quotas carbone, est particulièrement volatile. Le budget initial de l'Agence pour 2017 est en augmentation avec 572,6 millions d'euros prévus contre 495,8 millions d'euros en 2016 mais une hausse de la contribution d'Action Logement à l'opérateur (150 au lieu des 50 millions d'euros prévus) a été nécessaire pour maintenir son équilibre budgétaire.

D'une part, l'ANAH accorde des aides financières sous forme de subventions aux propriétaires privés, bailleurs ou occupants sous condition de ressources, pour lutter contre la précarité énergétique en accompagnant la rénovation thermique des logements privés des ménages les plus modestes. Le scénario ambitieux affiché par le gouvernement est de 75 000 logements rénovés par an.

Afin de promouvoir la rénovation thermique des logements privés en 2018, le projet de loi de finances prévoit une dotation de **110 millions d'euros au profit de l'ANAH**. Cette contribution permet de stabiliser l'état financier de l'agence alors que la contribution d'Action Logement doit se terminer à la fin de l'année 2017.

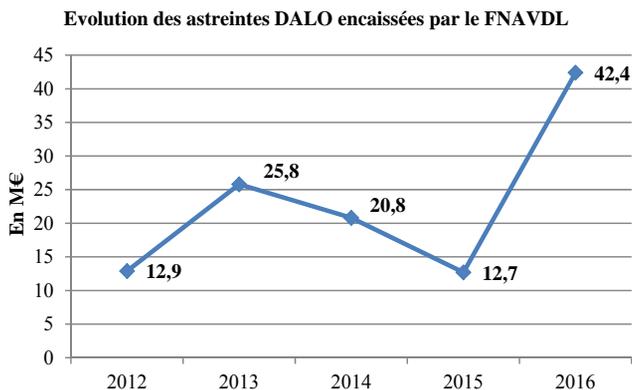
D'autre part, l'ANAH finance l'essentiel des interventions publiques nationales dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne visant, **en amont des procédures coercitives**, à inciter les propriétaires à réaliser les travaux. Toutefois, les activités relatives à l'exercice de la compétence de l'État en matière de mise en œuvre des **pouvoirs de police du préfet** (lutte contre le saturnisme et l'habitat insalubre essentiellement) **sont à la charge de l'État**.

2. D'autres revalorisations des crédits

L'action 4 porte aussi le financement des **observatoires des loyers**, ainsi que 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)**. L'enveloppe prévue en 2018 pour faire face aux condamnations DALO est inchangée (40 millions d'euros).

Les astreintes liquidées sont versées au **Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)**, géré pour le compte de l'État par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Il a été créé pour recueillir ces sommes et les utiliser pour des d'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 les dotations de l'action 12 *Hébergement et logement accompagné* du programme 177.



Source : documents budgétaires.

Les crédits demandés pour l'**action 3 Lutte contre l'habitat indigne** augmentent de 2,5 millions d'euros (+ 53 %) pour atteindre 7,2 millions d'euros en 2018.

L'**action 2 Soutien à l'accession à la propriété** correspond aux commissions de gestion versées à la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) pour une partie des prêts immobiliers auxquels elle apporte la garantie de l'État, c'est-à-dire les différentes formes de « prêts à taux zéro » (PTZ), les prêts d'accession sociale (PAS) et les prêts sociaux de location-accession (PSLA). Les prévisions de crédits de l'action 2 (3,9 millions d'euros en AE et CP) sont stables par rapport à l'année dernière. Des économies devraient cependant être générées par la réforme du PTZ et son recentrage en zones tendues qui est inscrit à l'article 40 du projet de loi de finances.

IV. DES DÉPENSES FISCALES PROROGÉES MAIS RECENTRÉES

Les crédits budgétaires ne représentent que la moitié des moyens engagés dans le cadre de la politique du logement. **Cinquante-cinq dépenses fiscales** sont rattachées à cette mission à titre principal pour **un coût évalué à 13,65 milliards d'euros pour 2018**, dont cinquante-et-une pour le programme 135.

DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Estimation pour 2018
Programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Programme 109 Aide à l'accès au logement	97	98	101	102	102	100
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	13 938	13 798	13 375	13 501	13 188	13 548
Total	14 035	13 896	13 476	13 603	13 290	13 648

Sources : Commission des finances, rapports annuels de performances pour 2015 et 2016 et projet de loi de finances pour 2018.

Comme l'an dernier, la première recommandation de la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire pour 2016 consiste à « évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à cette mission et à supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ».

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES FISCALES

Après une tendance à la baisse entre 2013 et 2016, les dépenses fiscales sont à la hausse, en augmentation de 358 millions d'euros (+ 2,69 %) entre 2017 et 2018.

La dépense fiscale la plus coûteuse de la mission demeure **le taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration des logements** dont la prévision s'établit à 3,64 milliards d'euros pour 2018 soit une hausse de 100 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 2,8 %). Les autres dépenses importantes comme le **taux réduit de TVA sur les opérations de logements sociaux** (2,15 milliards d'euros) ou sur les **travaux de performance énergétique dans les locaux à usage d'habitation** (1,24 milliard d'euros) restent à un niveau stable.

Malgré l'extinction progressive de plusieurs dispositifs tels que le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt (– 343 millions d'euros en 2017 et – 100 millions en 2018), **leur effacement n'a pas suffi à contrebalancer la croissance dynamique d'autres dispositifs.**

B. LES RÉFORMES DU DISPOSITIF PINEL ET DU PRÊT À TAUX ZÉRO

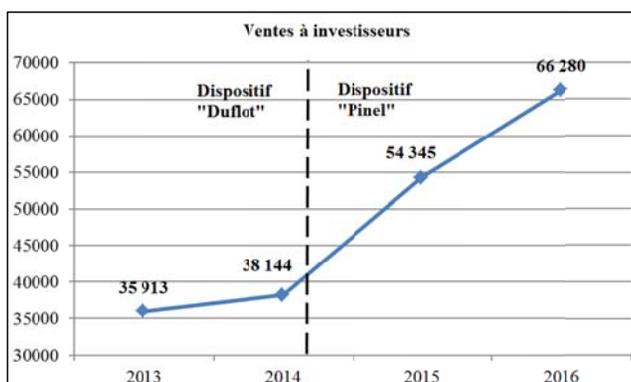
De fait, montrant un réel pouvoir incitatif sur les décisions d'investissements, des dispositifs ont été prorogés et se stabilisent désormais à des montants conséquents. Le projet de loi de finances pour 2018 propose de proroger et de réformer deux de ses dispositifs.

1. Le recentrage du dispositif « Pinel »

L'article 39 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit la **prorogation pour quatre ans du dispositif « Pinel »**, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

Cette **réduction d'impôt** a bénéficié aux contribuables domiciliés en France qui acquièrent ou font construire des logements neufs ou assimilés du 1^{er} janvier 2013 au 31 août 2014 (**dispositif « Duflot »**) ou du 1^{er} septembre 2014 au 31 décembre 2017 (**dispositif « Pinel »**) et qui s'engagent à les donner en location nue à usage d'habitation principale du locataire, dans le respect de plafonds de loyer et de ressources.

La reprise du marché immobilier neuf depuis le troisième trimestre 2014 témoigne de la réussite du dispositif « Pinel », qui répond aux attentes des investisseurs et qui constitue un moteur pour la relance de la construction. D'où la volonté du Gouvernement de le proroger jusqu'en 2021.



Source : Fédération des promoteurs immobiliers (FPI).

Cependant, ce crédit d'impôt s'accompagnant d'un **coût budgétaire croissant** : + 200 millions d'euros entre 2017 et 2018 avec un chiffre prévu de 554 millions d'euros en 2018, le Gouvernement propose de **recentrer le dispositif sur les seules zones les plus tendues** (zones A, A bis et B1). Ce recentrage n'est cependant pas sans risque en matière de renchérissement des prix dans les zones tendues.

Notre Rapporteur spécial s'interroge sur l'exclusion systématique du dispositif Pinel pour les zones B2 et C, notamment pour les programmes accompagnant des opérations de restructuration urbaine et de revitalisation des petites villes. Peut-être faudrait-il imaginer des exceptions ciblées.

La dépense fiscale résultant des réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire dits « Duflot » et « Pinel » se stabilise à 760 millions d'euros pour 2018, comme pour 2017.

2. Prorogation et réforme du prêt à taux zéro (PTZ)

La loi de finances pour 2011 a instauré un prêt à taux zéro (PTZ) permettant aux établissements de crédit et sociétés de financement d'octroyer des prêts ne portant pas intérêt. Depuis, les conditions d'octroi du PTZ ont été modifiées chaque année. Peuvent en bénéficier, sous conditions de ressources, les ménages primo-accédants qui acquièrent leur résidence principale. Le prêt fait l'objet d'un remboursement par l'État sous la forme d'un crédit d'impôt auprès des banques qui l'octroient. En 2016, **116 745 PTZ ont été émis**.

Les crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+" connaissent une forte augmentation (+ 22,6 %) pour atteindre 951 millions d'euros de dépenses en 2018. Comme le dispositif « Pinel », la réforme du PTZ devrait permettre des économies de dépenses en raison de son recentrage sur les zones tendues.

Dans un contexte de reprise amorcée de la construction, **la reconduction du PTZ pour quatre ans** jusqu'en 2021 permettra de maintenir une dynamique, et de promouvoir la construction et la rénovation de logements permettant aux ménages à revenus modestes et intermédiaires d'accéder à la propriété. En parallèle, **l'article 40 du projet de loi de finances pour 2018 propose de recentrer le PTZ pour le logement neuf sur les zones les plus tendues** (suppression du PTZ neuf de la zone C en 2018 et suppression du PTZ neuf de la zone B2 en 2019) pour concentrer l'aide à l'accession des ménages et le soutien à la production de logements neufs sur les territoires où il est le plus difficile d'accéder. En sens inverse, il est proposé de recentrer le PTZ pour le logement ancien sur les zones les moins tendues, là où le besoin en rénovation est le plus fort.

Sur ces sujets, la Cour des comptes avait recommandé, dans son rapport de novembre 2016 sur *« les aides de l'État à l'accession à la propriété »*, de renforcer le PTZ sur les zones les plus tendues du territoire, là où les ménages ayant les revenus inférieurs à la médiane ont le plus de difficulté à accéder à la propriété. En outre, la Cour recommande de rendre le PTZ plus incitatif pour la rénovation des centres anciens, situés en zone détendue.

Votre Rapporteur spécial s'interroge aussi sur l'exclusion systématique du PTZ pour les zones B2 et C s'agissant des constructions neuves. Là encore, sans doute faudrait-il être imaginatif sur les conditions d'exception au principe posé. Cette exclusion prive d'outils financiers et rend encore plus complexe la réussite de projets de restructuration urbaine et de revitalisation des petites villes.

DEUXIÈME PARTIE : REVOIR LE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

I. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT MET EN TENSION LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

A. LA « RÉDUCTION DES LOYERS » DANS LE PARC SOCIAL : L'ÉLECTROCHOC D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE ANNONCÉE

1. Une baisse des APL compensée par une réduction de loyer

L'article 52 du présent projet de loi de finances prévoit un mécanisme de « réduction de loyer de solidarité » (RLS) qui concerne essentiellement les bénéficiaires de l'**aide personnalisée au logement (APL) locataires du parc social**, à l'exception des 262 000 bénéficiaires de l'APL résidant dans le parc social en foyers ⁽¹⁾.

La réforme **ne vise que les logements gérés par les organismes de logement social, ce qui exclut de son champ les logements gérés par les organismes visés à l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation**, à savoir :

– ceux qui bénéficient de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale,

– ceux ayant pour objet de sous-louer à des personnes âgées, à des personnes présentant un handicap, à des personnes de moins de trente ans ou à des actifs dont la mobilité professionnelle implique un changement de secteur géographique,

– les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires ayant pour objet de sous-louer à des étudiants, les associations dont l'objet est de favoriser le logement des étudiants et de gérer des résidences universitaires,

– les organismes sous-louant à des accueillants familiaux ainsi qu'aux personnes âgées ou présentant un handicap,

– les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale qui sous-louent à titre temporaire à des personnes physiques et à des travailleurs saisonniers,

– et les établissements publics de coopération intercommunale qui sous-louent dans le cadre de la compétence d'aide aux personnes âgées.

(1) Ces foyers sont souvent confiés en gestion à un tiers (le plus souvent une association) moyennant une redevance. Les gestionnaires de logements foyers ne bénéficieraient donc pas des contreparties pour les OLS présentés au II.

Cette réforme ne concerne ni les bénéficiaires de l'allocation logement à caractère familial (ALF) et de l'allocation de logement à caractère social (ALS), ni les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement en accession dans le parc social.

D'après la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 2,456 millions de foyers bénéficient de l'aide personnalisée au logement dans le secteur locatif social, hors foyers. En 2016, le montant versé des aides personnalisées au logement a atteint 8,1 milliards d'euros.

Le Gouvernement propose de diminuer les loyers de ces logements, en inscrivant dans la loi une limite maximale à ces diminutions, progressive en fonction de la composition familiale.

Les montants indiqués par l'article 52 ne sont donc que des montants maximaux pour l'année 2018, les ministres pouvant fixer par arrêté des montants plafonds inférieurs. Aucune limite inférieure n'étant fixée par l'article.

D'après les informations transmises à votre Rapporteur spécial, le Gouvernement entend décliner ce montant maximal en fonction des zones géographiques. Le montant maximal correspondrait au montant de réduction de loyer en zone 1.

MONTANT MAXIMAL DE RÉDUCTION DE LOYER POUR L'ANNÉE 2018

(en euros)

Bénéficiaire	ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3
Bénéficiaire isolé	50	44	41
Couple sans personne à charge	61	54	50
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	69	60	56
Par personne supplémentaire à charge	10	9	8

Source : ministère de la cohésion des territoires.

Cette réduction de loyer est appliquée par les bailleurs pour les logements éligibles à l'aide personnalisée au logement et pour les locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond, fonction de la composition du foyer et de la zone géographique. Ainsi, parmi les locataires des logements conventionnés du parc social, **seuls ceux dont les plafonds de ressources sont inférieurs aux plafonds fixés à l'article 52 du présent projet de loi de finances** bénéficieraient de la « réduction de loyer de solidarité ».

D'après le ministère de la cohésion des territoires, ce plafond de ressources a été déterminé en fonction des revenus d'exclusion de l'APL de telle manière que **tous les allocataires d'APL dans le parc locatif social bénéficient de la réduction de loyer**. Les revenus pris en compte sont les revenus d'exclusion de l'APL, hors abattement de 10 % de l'impôt sur le revenu.

LIMITE MAXIMALE DES PLAFONDS DE RESSOURCES OUVRANT DROIT À UNE RLS EN 2018

(en euros)

Désignation	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Bénéficiaire isolé	1 294	1 209	1 171
Couple sans personne à charge	1 559	1 474	1 426
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	1 984	1 880	1 823
Bénéficiaire isolé ou couple ayant deux personnes à charge	2 361	2 239	2 173
Bénéficiaire isolé ou couple ayant trois personnes à charge	2 890	2 749	2 654
Bénéficiaire isolé ou couple ayant quatre personnes à charge	3 334	3 173	3 069
Bénéficiaire isolé ou couple ayant cinq personnes à charge	3 712	3 532	3 410
Bénéficiaire isolé ou couple ayant six personnes à charge	4 109	3 910	3 778
personne à charge supplémentaire	400	375	350

Source : ministère de la cohésion des territoires.

Selon l'analyse de l'USH, **aucun allocataire de l'APL ne serait exclu du dispositif**. En revanche, puisque le texte ne vise pas expressément les allocataires de l'APL, l'USH estime **qu'environ 60 000 ménages ont une APL entre 0 et 10 euros donc non versée⁽¹⁾ et 100 000 locataires non éligibles à l'APL pourraient bénéficier de la réduction de loyer compte tenu de leurs revenus alors qu'ils ne bénéficient pas de l'APL**. Par ailleurs il existe des ménages qui ont des revenus qui les rendent éligibles à l'APL mais qui n'ont pas recours à la prestation. Leur nombre est par nature difficile à évaluer.

En conséquence de cette diminution de loyer, l'État diminue l'aide personnalisée au logement des locataires concernés d'une fraction comprise entre 90 % et 98 % du montant de réduction des loyers. **Cet ajustement de l'APL est donc calibré de façon à ce que la baisse de l'aide soit nécessairement inférieure à la réduction de loyer, conduisant *in fine* à une diminution effective de loyers pour les locataires concernés du parc social.**

À titre d'exemple, une personne isolée verrait son loyer diminuer d'un montant maximal de 50 euros mais perdrait entre 45 et 49 euros d'APL. Le montant de loyer réellement payé par cet allocataire diminuerait donc d'un montant compris entre 1 et 5 euros.

Pour les locataires percevant une APL inférieure aux montants de la RLS, la réduction de loyer serait un gain net. L'USH estime qu'au moins 150 000 ménages sont concernés.

(1) Le seuil de versement a été abaissé à 10 euros par le décret du 28 septembre 2017.

L'aide personnalisée au logement

Il existe trois aides personnelles au logement : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation logement à caractère familial (ALF) et l'allocation logement à caractère social (ALS). La RLS concerne uniquement les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL).

L'APL a été créée par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme du financement du logement. Elle ne concerne que la métropole. Contrairement aux allocations logement, son champ se définit d'abord en termes de logements, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. **C'est la convention conclue entre l'État et l'opérateur de logement social régissant l'octroi des financements aidés pour la production des logements qui constitue le fait générateur de l'aide.**

Seuls les logements conventionnés en vertu des dispositions de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ouvrent droit à l'APL. Dans le secteur locatif, il s'agit des logements conventionnés financés par des **PLAI** (prêts locatifs aidés d'intégration), par des **PLA** (prêts locatifs aidés) auxquels ont succédé les **PLUS** (prêts locatifs à usage social), par des prêts locatifs sociaux (**PLS**), les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (**PALULOS** ou **ANAH**), ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte (SEM) ou à d'autres bailleurs.

Contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs de l'article 52, l'APL n'est pas une aide aux bailleurs mais bien une aide personnalisée calculée en fonction de la situation individuelle de chaque locataire. Dans ces logements, l'APL est versée sous condition de ressources, si le locataire occupe ce logement à titre de résidence principale. Son montant est établi par application d'un barème réglementaire établi en tenant compte des ressources, de la situation familiale du locataire et du montant du loyer acquitté.

L'APL est financée, depuis 2006, par le Fonds national d'aide au logement, qui bénéficie essentiellement d'une subvention d'équilibre de l'État et de participations d'Action Logement. L'aide est liquidée et payée pour le compte du FNAL par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA).

Le montant de l'aide personnalisée est calculé selon la formule : $APL = L + C - PP - Mfo$
dans laquelle :

L représente pour une période d'un mois le loyer principal effectivement payé pris en compte dans la limite du plafond de loyer ;

C représente le montant forfaitaire des charges ;

PP représente la participation personnelle du ménage à la dépense de logement ;

Mfo représente un montant fixé forfaitairement (par lequel le Gouvernement met en œuvre la réduction forfaitaire de 5 euros des aides au logement).

2. La bonne santé financière des organismes du logement social

La France est l'un des pays qui dépense le plus pour la politique du logement. En 2015, 40,8 milliards d'euros (aides décaissés et dépenses fiscales), soit 1,9 % du PIB, ont été consacrés à la politique du logement, composés pour moitié d'allocations logement et pour un tiers d'avantages fiscaux destinés aux producteurs de logement.

Le secteur du logement social bénéficie de près de la moitié de ces aides, soit 17,5 milliards d'euros en 2014. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques en juin 2017, « *le haut niveau de dépenses publiques ne s'accompagne pas nécessairement de résultats à la hauteur des attentes* ».

Le Rapporteur spécial partage le diagnostic posé par le Gouvernement. Le secteur du logement social est arrivé à un âge économiquement mûr. Cette **bonne situation financière globale** résulte de l'existence un parc de 4,8 millions de logements, largement amorti, et plutôt en bon état. Comme l'a souligné le directeur général de l'ANCOLS lors de son audition par votre Rapporteur, « *les acteurs du secteur, au demeurant de bons professionnels, sont installés dans un entre soi confortable* », facilité par la Caisse des dépôts qui y trouve des débouchés sûrs pour ses prêts et par le secteur du bâtiment, qui y voit des garanties de travaux de construction et de réhabilitation sur tout le territoire.

Par conséquent, les intérêts propres du secteur semblent parfois l'emporter sur ceux portés au nom du service d'intérêt économique général, à savoir l'accueil des ménages les plus défavorisés, la qualité de service rendu aux ménages logés et le bon emploi des crédits publics.

Il est évident que les coûts de gestion du secteur peuvent être optimisés. L'ANCOLS évalue ainsi à près d'un milliard d'euros le gisement annuel d'efficacité du secteur. Cependant, ces économies ne peuvent pas s'appliquer uniformément sur tous les organismes du secteur et **l'exploitation de ce gisement prendra plusieurs années**, car il nécessite des réformes structurelles.

Comme le note la Cour des comptes dans son rapport public thématique de février 2017, « *au total le secteur du logement social a bénéficié, en 2014, de 17,5 milliards d'euros d'aides de toute nature* ». Outre les aides au logement, les organismes de logement social (OLS) bénéficient de 9,5 milliards d'aides, qu'il s'agisse de subventions d'investissement versées par l'État ou les collectivités territoriales (2,8 milliards d'euros), d'avantages fiscaux (4,7 milliards d'euros) ou d'avantages de taux procurés par l'accès à l'épargne réglementée auprès de la Caisse des dépôts et consignations et aux prêts d'Action logement (2,1 milliards d'euros).

Votre rapporteur spécial regrette qu'une réforme d'ampleur du financement du logement social n'ait pu être élaborée en concertation avec les principaux acteurs du secteur mais comprend aussi l'urgence de la préparation budgétaire et la nécessité pour le Gouvernement de diminuer la dépense publique. Toutefois, il note que la réforme commence par les outils et ne pose pas, en préalable, les objectifs. Certes, les grandes orientations macroéconomiques ont déjà été annoncées par le ministère de la cohésion des territoires dans sa stratégie logement, mais la réforme des APL semble insuffisamment ancrée dans cette stratégie globale.

3. Une mesure qui répond à la nécessaire réduction des dépenses publiques

L'évaluation préalable de l'article 52 du présent projet de loi de finances estime que la diminution des APL résultant de la « réduction de loyer de solidarité » doit permettre une économie de 1,5 milliard d'euros pour le Fonds national des aides au logement.

Deux autres mesures relatives aux aides personnelles au logement figurent également à l'article 52 du projet de loi de finances :

– **la suppression des aides personnelles au logement pour les accédants à la propriété** à compter du 1^{er} janvier 2018 ;

– **la non application au 1^{er} octobre 2018 de la révision annuelle du barème de calcul des aides personnelles au logement.**

En tout, les réformes portées par l'article 52 prévoient donc une réduction de 1,7 milliard du montant des aides personnelles au logement. Par ailleurs, la réduction de cinq euros des trois aides au logement introduite au mois d'octobre 2017 devrait produire ses effets en année pleine, évalués à une diminution de dépense de 390 millions d'euros. À la suite du recours du collectif d'association contre ces actes réglementaires, la décision du juge des référés du Conseil d'État est attendue pour le 27 octobre 2017, date d'examen de cette mission en commission élargie.

Depuis 2016, toutes les aides au logement sont financées par le FNAL. Défini par l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, ce fonds finance, outre l'APL, l'ALF et l'ALS, la prime de déménagement, les dépenses de gestion de ces prestations et les dépenses du Conseil national de l'habitat.

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes du FNAL et la part correspondante dans le financement total.

ÉVOLUTIONS DES RESSOURCES DU FNAL DEPUIS 2014

Financement des différentes aides	2014		2015		2016		2017 (prévision)		2018 (prévision)	
	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%
Total de la part État (1)	5 177	28,95	10 743	59,46	15 338	82,37	15 452	84,46	13 538	82,3
Total de la part Employeurs (hors contribution de la PEEC)	11 729	65,59	7 047	39,00	3 138	16,85	2 682	14,66	2 738	16,7
Contribution PEEC	300	1,68	300	1,66	100	0,54	-	-	-	
Contribution solidarité	675	3,77	-21	-0,12	-	-	-	-	-	
taxe sur les plus-values immobilières	-	-	-	-	45	0,24	45	0,25	43	0,3
Taxe sur les bureaux (TSB)	-	-	-	-	-	-	116	0,63	116	0,7
TOTAL	17 881	100	18 069	100	18 621	100	18 295	100	16 435	100

En 2015, le financement de l'APL versée aux familles par le Fonds national des prestations familiales (FNPF – apparaissant dans part employeurs les années antérieures) a été budgétisé. On constate donc un transfert de la somme correspondante de la part employeurs à la part État.

En 2016 c'est au tour de l'ALF financée auparavant directement par le FNPF d'être financée par le FNAL via une augmentation des crédits budgétaires, le FNPF conserve cependant une part de 528 M€ dans le financement de l'ALF 2016 au titre du financement des prestations antérieures décaissées en 2016.

Source : réponse au questionnaire budgétaire et projet annuel de performances pour 2018.

La dotation de l'État au FNAL s'élevait pour 2017 à 15 452 millions d'euros. **Pour 2018, le projet de loi de finances prévoit 13 538 millions d'euros de crédits budgétaires sur l'action 1 du programme 109**, soit une diminution de 1,914 milliard d'euros par rapport à 2017. Parmi les contributeurs du FNAP, seul l'État bénéficie de la diminution des dépenses qui résulteront de l'application de l'article 52 du projet de loi de finances.

B. LA MISE EN ÉVIDENCE DE SITUATIONS TRÈS HÉTÉROGÈNES ENTRE LES OLS ET ENTRE LES TERRITOIRES

Les nombreux acteurs du logement social rencontrés par le Rapporteur spécial ne cachent pas l'inquiétude suscitée par le projet du Gouvernement.

1. Le mécanisme de « réduction de loyer de solidarité » opère comme un prélèvement sur l'autofinancement des organismes HLM

Malgré la qualification de « réduction de loyer », la mesure proposée par le Gouvernement peut difficilement modifier le montant du loyer. L'évaluation préalable de l'article 52 le précise d'ailleurs : « cette réduction prendrait la forme d'une remise sur le loyer acquitté par les locataires concernés et ne conduirait pas à une baisse du niveau de loyer prévu dans le bail ».

La fixation des loyers HLM fait, en effet, l'objet d'un encadrement rigoureux : elle doit respecter des montants maximaux fixés chaque année par circulaire pour les nouvelles opérations, en fonction des zones géographiques et des financements utilisés, et indexés sur l'indice de référence des loyers.

Or, **les logements qui ouvrent le droit aux APL pour les locataires sont des logements conventionnés pour lesquels le bailleur a conclu une convention avec l'État l'engageant à louer sous certaines conditions.** Le loyer maximum applicable est inscrit dans la convention (L. 353-2 et R 353-16 CCH) et doit également respecter les loyers plafonds déterminés par circulaire annuelle (art. L 442-1-1 CCH). Ces règles sont opposables jusqu'à l'expiration de la convention.

Dans la limite de ces plafonds, les loyers effectifs sont fixés par délibération des conseils d'administration des organismes. Le loyer est fixé au mètre carré de surface utile pour les conventions conclues postérieurement au 1^{er} juillet 1996. **Ainsi, le loyer d'un logement HLM est obtenu en multipliant un prix par une surface** ⁽¹⁾. Le code de la construction et de l'habitation prévoit cependant des possibilités de majoration du loyer maximum.

Les trois types de logements sociaux

La réglementation distingue trois types de logements sociaux, en fonction des prêts obtenus pour leur financement auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Le type de logement social influe sur les **conditions de ressources de locataires** à l'entrée dans les lieux et sur **le loyer du logement**.

Les **logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration)** sont destinés aux personnes les plus en difficulté. Ils accueillent les ménages disposant de ressources inférieures de 55 à 60 % aux plafonds de ressources exigés à l'entrée des logements PLUS. Le montant des loyers est le plus bas : à titre d'exemple, de 5,87 euros au mètre carré en zone 1 *bis* (Paris et première couronne), 5,51 euros au mètre carré en zone 1 (agglomération parisienne), 4,83 euros au mètre carré pour le reste de l'Ile-de-France...

Les **logements PLUS (prêt locatif à usage social)** sont les logements sociaux classiques. Loyers et plafonds de ressources sont légèrement supérieurs à ceux du PLAI. Les loyers atteignent 6,58 euros au mètre carré pour la zone 1 *bis*, 6,19 euros au mètre carré pour la zone 1...

Les **logements PLS (prêt locatif social)** sont plutôt destinés aux classes moyennes. Le plafond de ressources exigé du locataire est supérieur de 30 % au plafond demandé pour un logement PLUS.

Cet article pose en outre des questions juridiques qui devront être éclaircies : l'« intérêt général » invoqué est-il « suffisant » ⁽²⁾ au regard de l'atteinte de la liberté contractuelle, de l'autonomie de la volonté des contractants et l'immutabilité des conventions ?

La « réduction de loyer de solidarité » présentée par le Gouvernement s'apparente à **une forme de prélèvement forfaitaire**, dont l'assiette comprend l'ensemble des loyers des allocataires APL dans le parc social, dont le montant est fixé par voie réglementaire dans les limites du plafond fixé par la loi, et dont les

(1) Dans les logements conventionnés depuis 1999, on prend en compte la surface utile : elle correspond à la surface habitable du logement + 50 % des surfaces annexes.

(2) Dans l'exposé des motifs de l'article 52, on lit : « Ce dispositif d'ensemble poursuit un objectif d'intérêt général suffisant, l'accès au logement des plus modestes, pour permettre son application à l'ensemble des baux en cours (n° 2009-578 DC du 18 mars 2009) ».

modalités de recouvrement sont opérées par les caisses d’allocations familiales ou les caisses de la mutualité sociale agricole *via* une diminution de versement de l’aide personnalisée au logement en tiers payant.

Au total (en tenant compte du gel des loyers), **le coût de l’article 52 du projet de loi de finances pour 2018 est estimé à 1,9 milliard d’euros pour les organismes de logement social pour 2018.**

2. Ce prélèvement pèserait davantage sur les bailleurs les plus sociaux

D’un point de vue macroéconomique, les OLS dégagent une image de richesse relative et une situation favorable – qui explique la volonté du Gouvernement de ne pas laisser perdurer des rentes de situation.

Cependant, **au niveau microéconomique, la bonne santé globale du secteur cache de grandes disparités entre les organismes.**

On constate une forte hétérogénéité des organismes HLM sur le territoire quant à la proportion d’allocataires des aides personnelles au logement qu’ils logent. En zone tendue, comme à Paris, seuls 34 % des locataires du parc social sont éligibles aux aides au logement. Au contraire, dans d’autres zones, plus de 80 % des locataires sont éligibles aux aides. Ce sont généralement dans les territoires détendus que les bailleurs sociaux logent la plus forte proportion de personnes bénéficiaires de l’APL.

Les tableaux suivants illustrent cette diversité de situations.

LES 5 DÉPARTEMENTS DONT LE TAUX DE COUVERTURE DES APL EST LE PLUS FAIBLE

Département	Bénéficiaires de l’APL (a)	Nombre total de logements sociaux conventionnés (b)	Taux de couverture de l’APL (a/b)
Hauts de Seine	54 245	172 852	31,4 %
Paris	65 928	189 310	34,8 %
Val de Marne	57 692	151 291	38,1 %
Yvelines	44 234	110 018	40,2 %
Essonne	45 393	106 608	42,6 %

Source : DHUP d’après le RPLS – logements conventionnés 2016 et données CNAF – CCMSA 2014.

LES 5 DÉPARTEMENTS DONT LE TAUX DE COUVERTURE DES APL EST LE PLUS IMPORTANT

Département	Bénéficiaires de l’APL (a)	Nombre total de logements sociaux conventionnés (b)	Taux de couverture de l’APL (a/b)
Tarn et Garonne	6 934	8 049	86,1 %
Ariège	2 990	3 550	84,2 %
Lot et Garonne	7 614	9 865	77,2 %
Lot	3 728	4 938	75,5 %
Pyrénées orientales	15 263	21 122	72,3 %

Source : DHUP d’après le RPLS – logements conventionnés 2016 et données CNAF – CCMSA 2014.

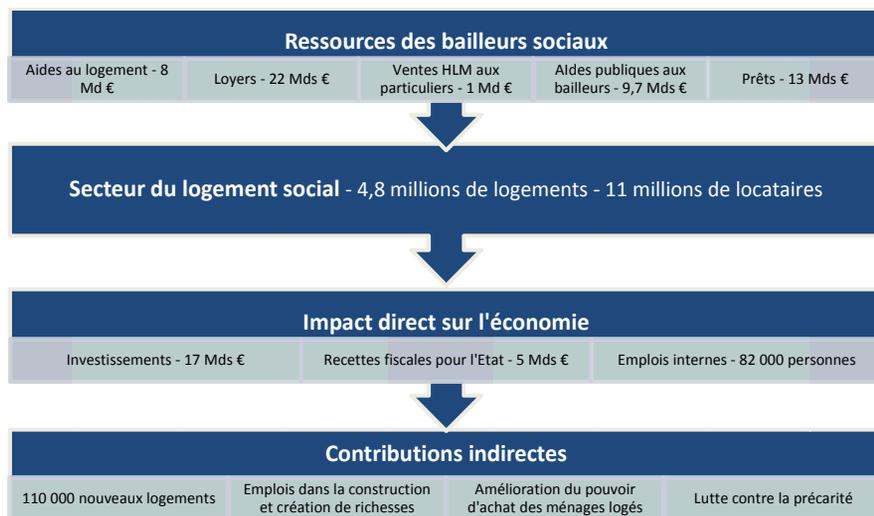
La mesure proposée par le Gouvernement pénaliserait les organismes qui logent les locataires les plus modestes. En effet, la diminution de l'aide personnalisée au logement pèse d'autant plus fortement sur les bailleurs dont la proportion d'allocataires est importante. **Ceux qui auraient donc une politique plus généreuse à l'égard des locataires en difficulté seraient plus lourdement touchés.**

À l'avenir, cette mesure pourrait inciter les bailleurs à limiter l'accueil d'allocataires APL dans leur parc pour minimiser le risque financier alors même qu'aujourd'hui la moitié de ses attributions se fait à des ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.

3. Le prélèvement fait peser un risque sur la soutenabilité du modèle et invite à une réforme structurelle d'ampleur

L'Union sociale pour l'Habitat a alerté sur l'insoutenabilité de la mesure proposée pour les organismes du logement social.

LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU LOGEMENT SOCIAL



Source : commission des finances.

Les loyers et redevances constituent la principale ressource des bailleurs sociaux. Ces recettes sont diminuées des pertes de recettes dues à la vacance ainsi que des impayés qui représentent environ 2 % des loyers.

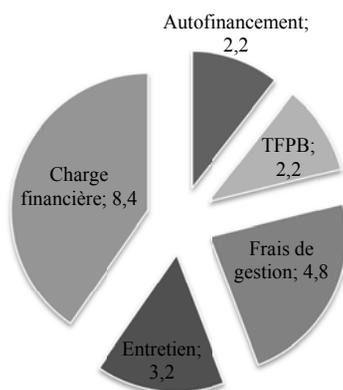
L'excédent brut d'exploitation résulte de la différence entre ces recettes et les charges d'exploitation que sont les charges de gestion, l'entretien du parc et la taxe foncière sur les propriétés bâties ⁽¹⁾. L'autofinancement net est calculé à partir

(1) 83 % du parc est soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties. La soumission à la TFPB dépend de l'âge du parc ; le vieillissement du parc augmente la proportion de patrimoine taxé.

de l'excédent brut d'exploitation duquel on soustrait les annuités de la dette (remboursement en capital et intérêts). Sont ajoutées, pour obtenir l'autofinancement global, les marges des activités complémentaires, telles que la vente d'actifs immobiliers ou financiers, le placement de la trésorerie dégagée par l'activité principale et l'activité de promotion accession de logements sociaux. Elles sont par nature fluctuantes.

En 2015, les ressources d'exploitation nettes des organismes HLM, essentiellement composées de loyers, représentent 20,8 milliards d'euros. Elles couvrent l'entretien du parc de logements (3,2 milliards), les frais de gestion (4,8 milliards) et la taxe foncière (2,2 milliards) et la charge financière de la dette (8,4 milliards d'euros). Le solde, de 2,2 milliards d'euros, constitue la marge d'autofinancement net – soit environ 11 % des loyers perçus en 2015. L'autofinancement global était de 3,3 milliards d'euros en 2014.

Postes d'exploitation des organismes HLM (en milliards d'euros)



Source : données financières consolidées des OPH et ESH pour 2015, France entière – USH

D'après la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), l'autofinancement net du secteur, qui était de 2 341 millions d'euros en 2016, passe à 865 millions d'euros en application de la réforme, soit une diminution de 63 %.

Sur la base d'un chiffrage de – 50 euros par mois, dès 2018, 184 OLS sur les 545 organismes concernés par la mesure ⁽¹⁾ seraient en autofinancement négatif dès l'année 2018 (33,7 %) et 126 organismes supplémentaires auraient une capacité d'autofinancement inférieure à 5 %, considéré comme le seuil de fragilité des OLS par la CGLLS (23 %). Au moins 310 organismes, soit plus de la moitié

(1) Hors maîtrise d'ouvrage d'insertion, organismes en départements d'outre-mer et logements foyers. Les organismes de moins de 500 logements ont également été retranchés dans les calculs de la CGLLS.

(56,8 %) représentant 50,6 % du parc, sont ainsi susceptibles de se retrouver en dessous du seuil de fragilité.

Rappelons également que 66 bailleurs sont actuellement sous procédure de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Cela représente 8 % des bailleurs, toutes familles confondues, et 9 % des logements.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le sort qui sera réservé à ces bailleurs dont les plans de redressement s'appuient nécessairement sur un niveau de recettes.

À l'horizon de 5 ans, avec une perte nette annuelle de près de un milliard d'euros pour le secteur HLM, l'intégralité des organismes serait en grande difficulté financière. Cela signifie qu'il faut repenser totalement le modèle économique existant.

4. Un risque de réduction des projets d'investissement dans l'attente de la réforme structurelle et de la construction d'un nouveau modèle économique

La réforme proposée, dans son esprit, vise à piloter le résultat d'une activité économique par une action sur le compte de résultat, en diminuant les recettes des OLS. Chaque année ces recettes évolueront en fonction du nombre de locataires allocataires de l'APL et de leur situation individuelle. **C'est l'inverse des processus métiers des entreprises qui arrêtent leur niveau de recettes et arbitrent ensuite leurs dépenses. La gestion des OLS sera singulièrement complexifiée.**

Le secteur du logement social investit tout son autofinancement dans la production et la rénovation. En construction et réhabilitation, il est générateur de 17 milliards d'euros de travaux, rapportant environ 1 milliard d'euros de TVA et mobilisant l'équivalent de 170 000 emplois directs dans le secteur du bâtiment et 120 000 emplois indirects dans la filière. Les investissements ont été multipliés par 2,5 depuis 2005. Selon la Fédération française du bâtiment, 12 % de la filière des bâtiments en France repose sur le logement social.

Sans connaître leur niveau de recette et compte tenu du prélèvement d'ampleur que constitue la réduction de loyer de solidarité, les OLS risquent de réduire drastiquement leurs projets d'investissement au détriment de la rénovation et de la production neuve, et ce d'autant plus pour les logements très sociaux qui nécessitent davantage de fonds propres.

Si ce scénario se produit, les effets de l'article 52 du projet de loi de finances seraient alors en contradiction avec la stratégie d'un « choc de l'offre ». **La création de la RLS ne doit pas entraver la capacité de production de logements neufs**, ni limiter les politiques d'entretien courant du patrimoine afin de préserver la qualité de vie des locataires.

Il est à craindre aussi que les collectivités territoriales soient réticentes à apporter leur garantie aux prêts des organismes HLM auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ne sachant pas si la situation financière des organismes leur permettra de rembourser.

5. Les difficultés matérielles d'application ne doivent pas être sous-estimées

Pour garantir l'affectation de l'aide à la dépense de logement, un mécanisme de tiers payant a été instauré. Ce sont les caisses d'allocations familiales qui versent les aides personnalisées au logement aux bailleurs sociaux. Aux termes de l'article L. 351-9 du code de la construction et de l'habitation, lorsque l'aide est versée au bailleur, elle est déduite du montant du loyer et des dépenses accessoires de logement ou de celui des charges de remboursement. Cette déduction doit être portée à la connaissance du bénéficiaire, locataire ou propriétaire du logement.

Le directeur général de la CNAF estime que les CAF doivent pouvoir notifier le montant de l'APL trois semaines avant l'échéance pour que les bailleurs puissent défalquer ce tiers payant en quittancement. Les délais ne sont pas suffisants pour que cette mise à jour fonctionne dès le 1^{er} janvier 2018, date d'application de la diminution des APL. Le directeur général de la CNAF évalue à avril 2018 la première transmission des APL prenant compte de la diminution qui devra être prévue par décret (entre 90 et 98 % de la réduction de loyer).

Par conséquent, la CNAF doit prévoir une rétroactivité sur les paiements. Il ne s'agit pas d'indus au sens classique du terme, mais de régularisations sur les montants d'aides versés en trop sur les premiers mois de l'année et à récupérer auprès des bailleurs sociaux. Le flux informatique, transmis tous les mois par les CAF aux bailleurs afin de leur permettre de quittancer les loyers, précisant le montant des allocations et les éventuels ajustements d'allocations à déduire du montant du loyer, contiendrait également le montant de la réduction de loyer.

Ensuite, les bailleurs doivent également s'adapter à une transmission plus rapide d'information et doivent réduire le montant du loyer, un peu au-delà de la baisse de l'APL transmise par les CAF. **Ce mécanisme nécessite donc une mise à jour des systèmes d'information des OLS.** Par conséquent, la réforme ne pourrait pas être mise en œuvre dans les premiers mois de l'année 2018.

La nécessaire consultation de la CNAF sur le projet de loi de finances

Votre Rapporteur spécial relaie également une demande de la CNAF. Tant que l'allocation logement à caractère familial était versée pour le compte de la branche famille, les modifications relatives aux aides au logement faisaient l'objet de dispositions miroir en projet de loi de finances et en projet de loi de financement de la sécurité sociale. Depuis deux ans, l'ALF étant financée pour le compte de l'État, il a été mis logiquement fin à cette dualité législative.

Or, la CNAF est consultée sur le PLFSS, mais elle ne l'est pas sur le PLF. Elle ne découvre les mesures adoptées en PLF que lors de l'examen des projets de décrets, ce qui peut avoir des conséquences fâcheuses.

À titre d'exemple, la disposition adoptée en loi de finances pour 2016 sur la prise en compte du patrimoine des allocataires se trouve impossible à appliquer au stock des allocataires dans la mesure où ni les CAF ni la direction générale des finances publiques ne disposent de montants consolidés relatifs au patrimoine des allocataires. Même l'application aux nouveaux bénéficiaires est sujette à caution, dans la mesure où le patrimoine n'est évalué qu'en fonction des déclarations sur l'honneur des demandeurs.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il serait fort utile de prévoir une consultation de la CNAF sur les projets de loi de finances, compte tenu de leur implication en gestion de plusieurs prestations pour le compte de l'État (allocation aux adultes handicapés, prime d'activité et aides personnelles au logement).

En outre, la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité nécessite la réalisation d'une **nouvelle enquête sur les ressources des locataires**. En effet, les OLS sont tenus, aux termes de l'article L. 441-9 du CCH, de mener chaque année une enquête sur les ressources des locataires pour déterminer l'application du supplément de loyer de solidarité. Cependant, l'article dispose que les bénéficiaires des aides au logement ne sont pas inclus dans le champ de cette enquête dans la mesure où leurs ressources sont contrôlées par les caisses d'allocations familiales. Cette nouvelle enquête sur les ressources n'est pas prévue par la loi, elle pourrait prendre du temps et générer des coûts supplémentaires pour les bailleurs.

II. DES MESURES DE SOUTIEN JUGÉES INSUFFISANTES PAR CERTAINS ACTEURS DU LOGEMENT

Le Gouvernement propose, en contrepartie de la réforme, des mesures de soutien à la trésorerie, un mécanisme de péréquation, ainsi que des mesures de nature à soutenir les investissements.

A. LE MÉCANISME DE PÉRÉQUATION

L'article 52 du présent projet de loi de finances prévoit deux possibilités de péréquation entre organismes de logement social, pour prendre en compte les difficultés que certains OLS pourraient rencontrer dans la mise en œuvre de la « réduction de loyer de solidarité » : l'une conventionnelle dont les modalités seraient arbitrées au sein de l'Union sociale pour l'habitat, l'autre

législative *via* une majoration du taux de cotisation des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social. Cette deuxième option ne prendrait effet qu'à compter du 1^{er} avril 2018, si un mécanisme de péréquation *via* l'Union sociale pour l'habitat n'a pas abouti d'ici là.

Si l'option d'une mutualisation à travers l'Union sociale pour l'habitat présente l'avantage d'une gestion interne au secteur, tout porte à croire que cette mutualisation financière a peu de chance d'aboutir compte tenu des sommes en jeu qui sont bien supérieures aux actions de mutualisation portées par l'USH.

Les organismes qui seraient les moins impactés par la réforme de l'APL seront les plus gros contributeurs à la péréquation alors même qu'ils sont les plus sollicités pour la production de nouveaux logements, notamment en Ile-de-France.

Votre Rapporteur spécial observe que l'USH ne représente pas les sociétés d'économie mixte pourtant concernées par la réforme et que le renvoi à l'USH comme structure de mutualisation est inopérant pour elles.

La deuxième solution de péréquation prévoit de placer la CGLLS au centre de la péréquation en portant le taux de « première cotisation », assise sur les loyers et redevances appelés, à 3,5 %. La « première cotisation » à la CGLLS pour 2017, assise sur les loyers 2016, a rapporté 241 millions d'euros. L'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit un taux maximal de 2,5 % mais le taux réel, fixé par arrêté, est actuellement de 1,58 %. L'augmentation du taux proposé par le Gouvernement n'est donc pas simplement d'un point de pourcentage, mais en réalité de près de deux points compte tenu du taux réel appliqué en 2017 (passage de 1,58 % en 2017 à un taux maximal de 3,5 % en 2018) et ce prélèvement pèserait donc davantage sur les bailleurs sociaux.

Cependant, la réduction des loyers implique une diminution de l'assiette de la cotisation donc une perte de recette à compter de 2019. Le rendement de la cotisation additionnelle à la CGLLS, assise sur l'autofinancement (de 130 millions d'euros en 2017), chuterait quant à lui de 75 millions d'euros.

Sans compter que **le projet de loi de finances pour 2018 prévoit en son article 19 d'augmenter sa cotisation au Fonds national des aides à la pierre (FNAP)**, en contrepartie de la réduction des crédits budgétaires du programme 135. Cette fraction est portée de 270 millions d'euros en 2017 à 375 millions d'euros pour 2018. Le taux de cotisation à la CGLLS doit donc également permettre d'augmenter le rendement de 105 millions d'euros pour le FNAP.

Dans le cadre de la mutualisation prévue, la cotisation à la CGLLS présente l'intérêt d'être réduite d'un montant proportionnel au nombre de bénéficiaires des aides au logement (article L. 452-4 du code de la construction et

de l'habitation)⁽¹⁾. L'augmentation de son taux pèserait donc moins sur les bailleurs les plus touchés par la réforme.

Cependant, la cotisation pour l'année n est calculée compte tenu des loyers et redevances appelés au cours du dernier exercice clos, soit l'année n-1. **Aussi les organismes de logement social seraient soumis en 2018 à un taux de cotisation supérieur sur une assiette de loyers qui ne tiendrait pas compte de la réduction de loyer** imposée par le présent projet de loi de finances. Votre Rapporteur spécial attire donc l'attention du Gouvernement sur ce point pour qu'un mécanisme de réduction de l'assiette soit mis en œuvre à due concurrence de la participation des OLS à la réduction de loyer.

Sur l'assiette 2018 de la cotisation, en tenant compte de la réduction de loyer, **le supplément de produit qui découle d'une augmentation du taux à 3,5 % est estimé à 172 millions d'euros par la CGLLS, soit un montant bien inférieur à ce qui serait nécessaire en matière de péréquation**. Cette solution semble donc insuffisante.

B. LES CONTREPARTIES SANS PRÉCÉDENT PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR SOUTENIR L'INVESTISSEMENT

Le Gouvernement a proposé de nombreuses mesures pour accompagner la réforme du financement du logement social.

Si votre Rapporteur spécial considère que la perte de recettes d'exploitation n'est pas suffisamment compensée par une baisse des dépenses d'exploitation, il salue l'effort sans précédent marqué en matière de soutien à l'investissement.

(1) L'arrêté du 3 février 2017 fixant les modalités de déclaration, de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social et de la cotisation due à l'Agence nationale de contrôle du logement social fixe à 36 euros le montant de la réduction par allocataire des aides au logement.

**LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL PROPOSÉE
PAR LE GOUVERNEMENT**

(en millions d'euros)

Mesure	2018		2019	
	Impact trésorerie	Impact P&L	Impact trésorerie	Impact P&L
Mesures de compensation de la réduction de loyer de solidarité pour les OLS				
Stabilisation du TLA à 0,75 %	Très faible	700	Très faible	700
Allongement de la maturité des prêts	250	-	750	-
Mise en place d'une enveloppe de remise actuarielle	-	10	-	10
Hausse du SLS	150	150	150	150
Total	400	660	900	860
Mesures de soutien à l'investissement				
Surcroît de vente par les mesures de facilitation de la vente HLM	325	325	650	650
BEI : 2Mds € de prêts à taux fixe in fine	88	4	88	4
CDC : 2 Mds € de prêts à taux fixe in fine	88	4	88	4
1 Md€ PHB de la CDC	60	18,5	60	18,5
1 Md€ de PHBB à partir des dépôts des OLS	60	0	60	0
Augmentation de l'enveloppe d'éco-PLS	200	0	200	0
Total	821	351,5	676,5	1 146

Source : Commission des finances, d'après la lettre du Premier ministre aux bailleurs sociaux.

1. La question de l'équilibre des comptes d'exploitation des OLS en 2018 exige une réforme structurelle extrêmement rapide

a. Les aides de circuit de la caisse des dépôts

La principale contrepartie proposée par le Gouvernement pour soutenir les OLS repose sur les aides de circuit de la Caisse des dépôts et consignations.

● **Présentation des aides de circuit**

La Caisse des dépôts et consignations est l'un des acteurs historiques du financement du logement social, grâce à son système de prêts structurés à long terme appuyé sur les dépôts du livret A, pour financer les opérations de construction et de réhabilitation de logements sociaux.

L'écart entre le taux servi au titulaire du livret A et celui acquitté par les bailleurs sociaux prend en compte le coût de la ressource par la CDC et la commission des banques. Les prêts ainsi consentis le sont à taux variable en fonction de l'évolution du taux du livret A.

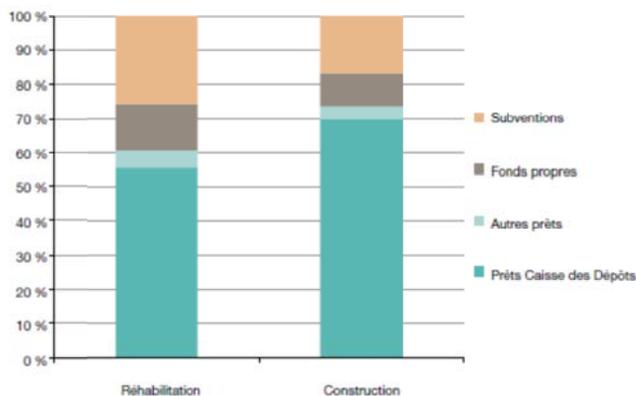
CARACTÉRISTIQUES DES PRÊTS LOCATIFS AIDÉS

	Taux	Subvention maximale de l'État	TVA à taux réduit	Exo TFPB	Loyer maximum mensuel en €/mètre carré de SU		
					Paris et agglomération	Agglomération de plus de 100 000 hbts	Autres
PLAI	Livret A - 0,2 pt	20 %	Oui	25 ans	5,6 à 5,9	4,9	4,6
PLUS	Livret A + 0,6 pt	5 %	Oui	25 ans	6,3 à 6,7	5,5	5,1
PLS	Livret A + 1,1 pt	-	Oui	25 ans	10,1 à 13,1	8,3 à 8,7	7,7
PLI	Livret A + 1,4 pt	-	-	-	12,5 à 16,8	10,1	8,7

Source : USH, Les HLM en chiffres, septembre 2017.

Après trois années record, le volume des prêts au logement social et à la politique de la ville s'est replié à 14,3 milliards d'euros de signatures en 2016, contre 17,2 en 2015. L'activité sur les segments du financement direct du logement locatif social familial et de la réhabilitation de logement locatifs sociaux est, en revanche, restée dynamique. En 2016, la Caisse des dépôts a financé la production de 97 000 logements sociaux, un niveau élevé mais en baisse par rapport à 2015 (- 14 %). Cette baisse confirme la trajectoire contra-cyclique du logement social.

PLAN DE FINANCEMENT SELON LE TYPE D'OPÉRATION



Source : Caisse des Dépôts, calculs du Latts - Période : 2004-2013

En moyenne, 70 % du financement d'un programme de logement social repose sur le prêt consenti par la Caisse des dépôts et consignations.

- L'engagement du gouvernement de geler et de modifier le barème du taux du livret A en 2020

Le taux actuel du livret A est maintenu à 0,75 % depuis août 2015, soit le taux le plus bas jamais enregistré. La Banque de France et le Gouvernement

précédent ont décidé de maintenir ce taux bien que la nouvelle formule de calcul ⁽¹⁾ aurait plutôt plaidé pour un relèvement à 1 % à partir d'août 2017.

Le nouveau Gouvernement propose de maintenir à 0,75 % le taux du livret A pour les deux ans à venir. Dans un contexte de taux réels négatifs, il y a effectivement de bonnes raisons de ne pas l'augmenter. Le gel du taux permet de ne pas augmenter les charges financières des organismes HLM pour les prêts en cours et d'emprunter à taux relativement bas sur les deux ans qui viennent.

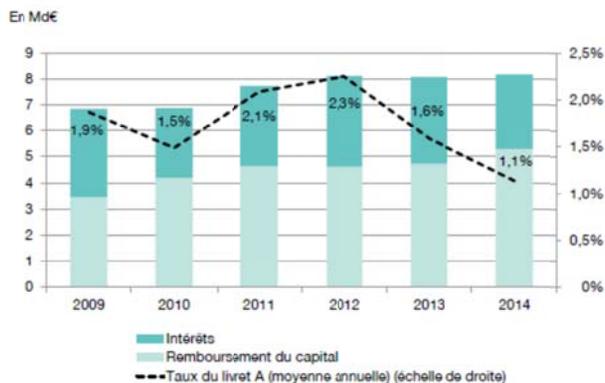
La direction du budget estime que la stabilisation du taux du livret A (TLA) à 0,75 % pendant deux ans permet de dégager des économies substantielles pour les organismes de logements sociaux. En prenant pour hypothèse un TLA tel que résultant de la formule de calcul de 1,25 % en 2018 et 1,5 % en 2019, **le gain estimé par la direction du budget pour les organismes de logements sociaux d'une stabilisation du TLA à 0,75 % serait de 700 millions d'euros en 2018** et environ 1 milliard d'euros en 2019.

Le scénario central de la Caisse des dépôts porte plutôt sur un taux de 1,25 % en 2019 si la méthode de calcul était appliquée. **Les prévisions de la direction du budget pourraient donc être surestimées en 2019.** D'ailleurs, dans sa lettre aux bailleurs sociaux, le Premier ministre réévalue ce gain en 2019 à 700 millions d'euros, confirmant l'hypothèse de la Caisse des dépôts et consignations.

Pour le secteur du logement social, ce gel permet de ne pas augmenter les charges financières mais n'a aucun effet de compensation sur la diminution des fonds propres. **Le gel du taux ne permet pas d'amélioration du résultat d'exploitation mais évite de le dégrader.** Sans compter que la facture serait payée par les épargnants, qui pourraient être tentés par une décollecte.

(1) Basée désormais sur le taux moyen d'inflation annuel (hors tabac) lissé sur six mois et non plus sur celui du seul mois qui précède la révision du taux, la formule de calcul devrait en théorie porter la rémunération du Livret A à 1 % au 1^{er} août, contre un rendement de 0,75 % servi depuis août 2015.

DÉCOMPOSITION DES ANNUITÉS FINANCIÈRES



Source : Caisse des dépôts et consignations.

Le profil d'amortissement des prêts le plus courant est soumis au **mécanisme de double révisabilité**. Il permet de lisser l'impact de la variation du taux d'intérêt sur le montant des annuités : en cas de baisse de taux du livret A, les charges d'intérêt diminuent et le remboursement du capital augmente en proportion, car le montant des annuités totales reste quasiment stable.

Dans sa lettre aux bailleurs sociaux, **le Premier ministre a également annoncé qu'une révision de la formule de calcul du livret A serait mise en œuvre dans les prochains mois « afin de garantir un taux du livret A plus faible que celui résultant de la formule actuelle »**. Cette nouvelle formule s'appliquerait à l'issue de la période de gel, **à compter de 2020**.

- L'allongement de la durée des prêts

L'allongement d'une partie de la dette des organismes de logements sociaux (OLS) a pour objectif d'alléger les annuités d'emprunt afin de leur permettre d'absorber en trésorerie une baisse de loyers. Il s'agit donc de maintenir le niveau d'autofinancement des organismes, la baisse des annuités compensant le manque à gagner sur les loyers. Cette option est proposée aux organismes pour étaler la charge de la dette.

Toutefois, **cette mesure conduisant à une augmentation des frais financiers cumulés sur la durée totale des prêts**, elle ne compense pas les effets de la baisse des loyers sur le résultat et donc sur la génération de fonds propres pour les organismes.

Comme l'a souligné M. Olivier Mareuse, directeur des fonds d'épargne, lors d'un entretien avec votre Rapporteur spécial, cette mesure pourrait être proposée à l'ensemble du secteur HLM mais tous les organismes ne seront pas intéressés par l'option d'allongement, soit que leur situation financière leur permette de supporter la baisse de loyers, soit qu'ils choisissent d'autres options

financières (comme l'allègement de leur programme d'investissement). Par ailleurs, pour l'équilibre du fonds d'épargne, les PLAI seraient exclus du dispositif, compte tenu de leur taux inférieur au coût de la ressource, afin de préserver l'équilibre financier des fonds d'épargne.

La Caisse des dépôts, en tant que prêteur, ne pourra pas satisfaire les demandes d'organismes déjà en protocole CGLLS⁽¹⁾ ou fragilisés par la mesure de réduction des loyers. La mesure proposée par le Gouvernement signifie déjà une dégradation de la qualité du crédit : les OLS en situation difficile pourraient basculer en situation critique et nécessiter une intervention de la CGLLS.

Aussi, la Caisse des dépôts évalue à 30 milliards d'euros l'assiette potentielle maximale d'allongement de dette. Dans sa lettre aux bailleurs sociaux, le Premier ministre évalue **l'économie à 250 millions d'euros pour 2018.**

Cependant, la mesure pourrait être longue à mettre en œuvre – vraisemblablement plus d'une année – dans la mesure où **elle nécessite l'acceptation des collectivités territoriales, garantes des prêts des organismes de logement social.** Si ces dernières étaient nombreuses à refuser la garantie sur le rallongement de la dette – ce qu'on peut imaginer compte tenu de leur situation financière – cela pourrait impliquer des sollicitations massives auprès de la CGLLS et un renchérissement du coût.

L'allongement des prêts, soumis à l'acceptation de la garantie des collectivités territoriales, ne permet donc pas de contrebalancer les pertes de ressources des OLS.

b. Le renforcement du supplément de loyer de solidarité

Le supplément de loyer de solidarité est un dispositif qui permet de majorer le montant du loyer demandé aux locataires d'un logement social – dont l'attribution est subordonnée au respect de plafonds de ressources – lorsque, postérieurement à leur entrée dans les lieux, ces plafonds de ressources sont dépassés.

Pour mémoire, les locataires de logements sociaux doivent verser, en application de l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation, un supplément de loyer de solidarité (SLS) dès lors que les ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution du logement. L'article 52 du présent projet de loi de finances vise à ce que le supplément de loyer de solidarité s'applique dès que les ressources du locataire dépassent les plafonds de ressources pour l'octroi du logement. **L'abaissement du seuil de déclenchement du SLS au premier euro au-dessus des plafonds de ressources concernerait 165 000 ménages supplémentaires.**

(1) Caisse de garantie du logement locatif social.

Il incombe aux bailleurs, organismes HLM ou sociétés d'économie mixte, de contrôler la progression des ressources des locataires, de liquider ce supplément de loyer et de le mettre en recouvrement. L'article 52 prévoit également que la pénalité applicable aux OLS qui n'auraient pas exigé le paiement du supplément de loyer de solidarité est doublée : elle passerait de la moitié à la totalité des sommes exigibles et non mises en recouvrement.

Les recettes issues du supplément de loyer de solidarité sont soumises à la « première cotisation » des bailleurs sociaux à la CGLLS. Depuis la loi de finances initiale pour 2016, le supplément de loyer de solidarité, auparavant compris dans l'assiette de base, est désormais isolé et taxé différemment. **Son taux d'imposition maximal est de 100 % au bénéfice de la CGLLS.**

Le taux réel de taxation du SLS est fixé à 85 % par voie réglementaire. L'augmentation de son produit permet donc de participer à la péréquation envisagée au sein de la CGLLS.

Dans sa lettre aux bailleurs sociaux, **le Premier ministre estime le produit de la hausse du SLS à 150 millions d'euros, bien au-delà des éléments fournis dans l'évaluation préalable de l'article (17 millions d'euros).** Il a été confirmé à votre Rapporteur spécial que le Gouvernement entend modifier, par voie réglementaire, le barème prévu à l'article R. 441-21 du code de la construction et de l'habitation. **L'objectif est d'inciter les locataires visés à quitter le parc social pour le secteur libre,** en fixant le surloyer de telle manière que le résultat de l'addition du loyer et du surloyer se rapproche des loyers du parc privé.

Votre rapporteur spécial attire cependant l'attention sur la situation des « travailleurs pauvres » habitants dans les territoires tendus. Cette population, si elle est fortement concernée par la modification du barème ne pourra ni payer son loyer ajouté à son SLS, ni retrouver un logement en secteur marchand, sa capacité financière est insuffisante.

Votre rapporteur spécial recommande au gouvernement de prendre en compte ces spécificités que l'on retrouve dans les plans locaux de l'habitat (PLH) approuvés les collectivités territoriales.

Dans son évaluation de politique publique sur le logement social, la Cour des comptes note « [qu']une amélioration d'un point seulement du taux de mobilité dans le parc social (9,7 % en 2015) représenterait une offre annuelle équivalente à la construction de 47 000 logements, de surcroît sans entraîner de coût pour la collectivité ». Ainsi, dans la Stratégie Logement présentée au mois de septembre 2017, le Gouvernement prévoit d'instituer un réexamen périodique de la situation des ménages tous les 6 ans en fonction de la composition familiale et de l'occupation du logement.

Votre Rapporteur spécial est favorable à cette réforme de nature à améliorer le taux de rotation du parc social, qui devrait être inscrite dans la loi logement annoncée par le Gouvernement.

2. D'ambitieuses mesures de soutien à l'investissement qui marquent la priorité gouvernementale

a. Soutenir les investissements par des prêts de hauts de bilan

En complément, la Caisse des dépôts propose de reconduire deux enveloppes d'un milliard d'euros de prêts de haut de bilan bonifié (PHBB).

En 2016, une enveloppe de financements de 2 milliards d'euros a été bonifiée à parité par la Caisse des Dépôts et par Action Logement. Ces financements ont pris la forme de prêts accordés par la Caisse des Dépôts sur fonds d'épargne : il s'agit de prêts de très long terme (30 à 40 ans), avec pendant 20 ans, un taux d'intérêt à 0 % et un différé d'amortissement.

Les caractéristiques financières de ces prêts sont très favorables. On peut généralement considérer que 1 euro prêté sous certaines conditions s'apparente à 0,5 euro de fonds propres complémentaires. 436 OLS (sur une population de l'ordre de 650) ont déposé une demande pour 6,5 milliards d'euros, 354 OLS ont pu être servis pour 2 milliards d'euros.

La CDC propose donc d'intervenir en accompagnement pour distribuer de nouvelles enveloppes jouant le rôle de fonds propres dans les plans de financement des OLS à hauteur de 500 millions d'euros à 1 milliard d'euros annuels soit 2,5 milliards d'euros à 5 milliards d'euros sur 5 ans. Cela permettrait de poursuivre une production soutenue de logements neufs et d'accélérer la rénovation thermique dans le cadre du NPNRU.

Selon le fonds d'épargne, la mise en place de 1 milliard de PHBB supplémentaire par an pour accompagner l'investissement des bailleurs représente dans ces conditions l'injection de 500 millions d'euros dans le secteur. Sur la base d'un parc HLM de 4,5 millions de logements, cela représente une aide de 9,25 euros par mois par logement pour une année.

Toutefois, l'enveloppe de deux milliards d'euros de PHBB n'est pas encore actée :

– sur la première enveloppe d'un milliard d'euros, il doit être demandé à Action logement une bonification pour un coût de 300 millions d'euros. Ce soutien doit être conclu dans le cadre d'un accord global dont les modalités sont en cours de discussion ;

– la deuxième enveloppe d'un milliard d'euros suppose un financement par les bailleurs sociaux eux-mêmes, ce qui nécessite une adhésion du secteur. Il s'agirait en effet de mutualiser auprès de la Caisse des dépôts les dépôts de

garantie des locataires, que les OLS ont actuellement à leur bilan. Une mutualisation au sein des fonds d'épargne permettrait **une ressource très longue d'environ un milliard d'euros à coût nul, puisque ces dépôts de garantie ne sont pas rémunérés**. Cette ressource pourrait donc être mutualisée et permettrait d'apporter des prêts de haut de bilan et à taux zéro, ciblés sur les priorités d'investissement retenues par les pouvoirs publics.

Ces contreparties de taux et de prêts n'auront de sens que si les organismes HLM peuvent maintenir un niveau d'investissement important.

Par ailleurs, si dans son étude sur *l'Analyse financière rétrospective et prospective des bailleurs sociaux* publiée en septembre 2016, la Caisse des dépôts confirme que « *le secteur a su absorber des niveaux très élevés d'investissement depuis cinq ans sans subir de dégradation de sa situation financière* »⁽¹⁾, elle alerte sur les risques de dégradation à moyen et long terme compte tenu de l'effort d'investissement demandé depuis quelques années. « *Les projections à 40 ans montrent que l'accélération de l'activité de réhabilitation et de production de logements prévue dans les années à venir est soutenable, au prix d'une détérioration contenue de la situation financière. Cette dégradation est plus marquée pendant deux périodes : d'une part, au début de l'horizon de projection, en raison du fort niveau d'investissement qui conduit à une augmentation des annuités et de la mise de fonds propres dans les opérations ; d'autre part, à partir de 2037 qui marque le début du remboursement du PHBB* ».

b. Quatre milliards d'euros de prêts à taux fixe

Dans sa lettre à l'Union sociale pour l'habitat, le Premier ministre propose de **mettre à disposition des OLS une enveloppe de financement complémentaire : 4 milliards d'euros de prêts à taux fixe**, dont deux milliards financés par la Banque européenne d'investissement (BEI) et deux milliards financés par la Caisse des dépôts et consignations.

c. Permettre la reconstitution de fonds propres par la vente de logements sociaux

Aux termes de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation, les bailleurs sociaux peuvent vendre leurs logements construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'habitations à loyer modéré. **Cependant, un logement occupé ne peut être vendu qu'à son locataire** – ou, sur sa demande à son conjoint, ascendant ou descendant (article L. 443-11 CCH).

Les logements peuvent également être vendus à un autre organisme d'habitations à loyer modéré, à une société d'économie mixte ou à un établissement public⁽²⁾ dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

(1) Revue « Perspectives » du Groupe Caisse des dépôts, Analyse financière rétrospective et prospective des bailleurs sociaux, septembre 2016.

(2) Établissement public d'aménagement ou établissement public local de rénovation urbaine.

Si le logement est vacant, l'organisme d'HLM doit l'offrir en priorité à l'ensemble des locataires de logements lui appartenant dans le département. Ce n'est qu'à défaut de preneur que l'organisme d'HLM peut proposer la vente à toute autre personne physique.

Plusieurs contraintes s'imposent :

– la décision de vente ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée ;

– l'organisme propriétaire doit obtenir l'accord du préfet de département, après consultation de la commune d'implantation.

Dans un contexte de raréfaction des aides publiques à la construction de logements sociaux, ces ventes permettent aux organismes HLM de reconstituer leurs fonds propres, améliorant ainsi leur capacité d'investissement et favorisant le renouvellement du parc social.

Votre Rapporteur spécial est donc favorable à la mesure annoncée par le Gouvernement visant à favoriser la vente des logements sociaux et souhaite que soient levés les verrous qui contraignent excessivement ces ventes. **Dans les zones tendues, comme à Paris, la vente de certains appartements au prix du marché peut créer un effet de levier permettant d'apporter des fonds propres pour le financement de nouvelles constructions.** Faciliter la vente des logements sociaux pourrait ainsi faire fonctionner le logement social avec moins de subventions et plus d'autofinancement.

Votre rapporteur spécial pense que la réforme structurelle du logement social doit aboutir à un modèle autoporté.

Le Gouvernement a fixé un objectif ambitieux de vente de 40 000 logements par an – alors qu'actuellement, l'Union sociale de l'habitat estime que les ventes sont de l'ordre de 8 000 par an. Aussi, l'évaluation du Gouvernement du gain de 325 millions d'euros dès 2018 et de 650 millions d'euros pour 2019 pour les OLS n'est pas assurée tant que les règles législatives encadrant les ventes ne sont pas modifiées. Ce point doit être traité dans le projet de loi logement attendu pour 2018.

Votre Rapporteur spécial est également favorable à la création d'une contribution sur la vente des logements afin d'alimenter le Fonds national des aides à la pierre. Bien entendu, cette contribution ne doit pas être appliquée aux ventes de logements à un autre bailleur.

En conclusion sur ce point, les mesures de soutien à l'investissement sont ambitieuses mais ne fonctionnent que si les organismes sont en mesure d'investir.

III. LES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME EN PALIER POUR PRÉSERVER LE NIVEAU DE PRODUCTION

Votre Rapporteur spécial considère que **le principe de la contribution des organismes HLM au redressement des comptes publics de la Nation n'est pas négociable**, compte tenu de leur modèle économique parvenu à un stade de maturité. Il est nécessaire d'encourager la circulation des capitaux pour répondre à la demande de logement qui s'exprime sur les territoires ainsi que la maîtrise des frais de gestion et de structure des organismes HLM – tout comme une rationalisation des acteurs.

1. Pourquoi ne pas diminuer les dépenses fiscales en faveur des bailleurs sociaux ?

Par un référé en date du 1^{er} juin 2017, la Cour des comptes a enquêté sur quatre dépenses fiscales bénéficiant aux organismes HLM :

- l'exonération de l'impôt sur les sociétés dont ils bénéficient dans le cadre de leurs activités d'intérêt général (environ un milliard d'euros) ;

- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les immeubles à caractère social (plus de 0,6 milliard d'euros, essentiellement supporté par les collectivités territoriales) ;

- le taux réduit de TVA dans le secteur du logement social sur les acquisitions de terrains à bâtir et sur les autres opérations (près de 2 milliards d'euros).

Les constats font ressortir un ciblage de ces aides peu efficient au regard des objectifs de la politique du logement. La Cour souligne également l'instabilité de la dépense fiscale concernant le dispositif de TVA à taux réduit qui *« conduit à faire coexister aujourd'hui pas moins de soixante-dix cas possibles d'application de ce régime de taux réduit, dont quarante-huit pour les opérations dites de livraison à soi-même »*.

Votre Rapporteur spécial avait donc proposé un amendement en première partie du projet de loi de finances visant à porter de 5,5 % à 10 % le taux de TVA applicable pour la production, la livraison et la rénovation des logements sociaux, à l'exception des travaux de rénovation énergétique. Cet alignement des taux applicables aux opérations du secteur du logement social sur celui du droit commun est en effet préconisé par le ministère de l'action et des comptes publics dans sa réponse à la Cour des comptes.

Le relèvement du taux de TVA permet de préserver les équilibres d'exploitation des OHLM. La TVA sur les investissements est une dépense bilantielle. Elle se finance par l'autofinancement et l'emprunt.

La recette attendue pour l'État, de l'ordre de 750 millions d'euros, est de nature à compenser, partiellement, la suppression de la mise en œuvre de la RLS que votre Rapporteur spécial souhaiterait éviter.

Cette mesure se justifie d'autant plus que, depuis une dizaine d'années, de nombreux conflits opposent les instances européennes au secteur du logement social sur la justification des dispositifs d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État en faveur des OLS au titre du service d'intérêt économique général. Aussi, le taux de 10 % est recommandé par l'Union européenne.

2. Pourquoi ne pas créer une contribution plus adaptée sur les revenus locatifs ?

Plutôt qu'une diminution de 1,7 milliard d'euros de « réduction de loyer de solidarité », **votre Rapporteur spécial propose de créer une contribution sur les revenus locatifs (CRL) des bailleurs sociaux, dont le produit est estimé à 400 millions d'euros.**

L'assiette de cette contribution porte sur les loyers perçus par les organismes HLM à compter du 1^{er} janvier 2018, sur leurs immeubles achevés depuis au moins 15 ans.

Les recettes liées à cette contribution seraient affectées au Fonds national d'aide au logement. Cette contribution se substituerait ainsi, en partie, à l'article 52 du projet de loi de finances relatif à la réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc, pour ce qui concerne les dispositions de cet article concernant la RLS.

En effet, si l'objectif recherché par l'article 52 de faire baisser les loyers dans le parc social doit être maintenu, il convient de privilégier d'autres pistes afin de ne pas pénaliser les organismes HLM logeant les ménages les plus défavorisés. Il est néanmoins indispensable de mobiliser les ressources des organismes HLM pour financer les aides personnelles au logement.

3. Pourquoi ne pas transformer la réduction de loyer en une réduction de charge pour encourager la rénovation énergétique et la diminution des charges ?

La contribution des locataires d'un logement social porte sur une quittance globale qui inclut un loyer fixe et plafonné sur lequel les bailleurs sociaux ne peuvent intervenir, et des charges, dites sommes accessoires au loyer (article L. 442-3 du code de la construction et de l'urbanisme), qui sont par nature variables et déterminées par les bailleurs sociaux, selon leurs politiques d'investissement, d'achat et de services.

Si les loyers sont plus faibles dans le parc social, les charges locatives sont néanmoins proportionnellement plus importantes en pourcentage de la quittance globale. Ces dernières ont augmenté plus vite que les loyers depuis 2000,

notamment les charges énergétiques qui alourdissent sensiblement la dépense de logement dans le parc social.

Or, la majorité du parc social peut être considérée comme énergivore. 21 % du parc, soit 980 000 logements, est classé E, F ou G et 70 % du parc est classé C ou D. Seulement 1 % du parc social possède le niveau d'étiquette A, peu consommateur en énergie, et 8 % est en gamme B.

Une **action sur les charges** pourrait donc être menée, en donnant en contrepartie aux bailleurs sociaux **les moyens d'agir sur la performance énergétique des logements**.

La « réduction de loyer de solidarité » pourrait devenir une « réduction forfaitaire de charges », selon le même mécanisme que celui proposé par le Gouvernement. Comme le montant moyen des charges dans le secteur du logement social est de 66 euros, la réduction forfaitaire serait plafonnée à 30 euros.

Les locataires dont le logement est énergivore connaîtraient un forfait de charge supérieur, ouvrant droit à une réduction forfaitaire de charges qui se traduirait également par une diminution des APL prise en charge *in fine* par le bailleur. Cette réduction de loyer accessoire de solidarité serait proportionnelle à l'étiquette énergétique du logement.

Ce mécanisme constituerait **une incitation à la rénovation énergétique** pour les bailleurs qui bénéficieraient de nouveau des aides au logement sans diminution dès lors que le logement atteindrait une meilleure performance énergétique.

Cette mesure mériterait en outre d'être étendue au parc privé, afin d'atteindre les objectifs définis dans le cadre du plan climat.

4. Pourquoi ne pas inclure les bailleurs dans une plus large réforme de la politique du logement ?

Le Gouvernement cite, dans l'exposé des motifs de l'article 52, le niveau élevé des loyers et la progression du taux d'effort comme une des raisons de la réforme proposée.

Pourtant, les loyers du parc social sont bien inférieurs aux loyers du parc privé.

**DIFFÉRENCE DE LOYERS ENTRE LOGEMENTS ÉQUIVALENTS DU PARC SOCIAL
ET DU PARC PRIVÉ**

Loyer mensuel moyen	Au prix secteur social	Au prix secteur privé	Écart en %
Ile-de-France	344	676	49,1
Province	293	463	36,6
Ensemble	306	517	40,8

Source : Cour des comptes, dans le rapport public thématique « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », février 2017 – d'après les données du ministère du logement (SOeS) à partir des données ENL de 2006.

L'effet inflationniste des aides au logement – qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'un consensus – ne concernerait que le parc privé, dans lequel on observe une flambée des prix. Sur les 18 milliards d'euros d'aide au logement versées en 2017, seuls 8 milliards bénéficient au secteur HLM. Le reste – 10 milliards d'euros – est attribué au secteur privé. **Il peut sembler inéquitable que l'effort demandé pour plus d'efficience de la politique du logement porte uniquement sur le secteur du logement social alors que les hausses de loyer s'observent essentiellement dans le parc privé** de nature à constituer une rupture d'égalité entre les bailleurs.

De même, **le taux d'effort des ménages du parc social est bien inférieur à celui du parc privé**. Le taux d'effort net médian des ménages selon le type de parc fait d'ailleurs l'objet d'un indicateur du programme 109.

TAUX D'EFFORT NET MÉDIAN DES MÉNAGES

	2015	2016	Prévision 2017
Locatif public	11,4	11,6	11,6
Locatif privé	25,4	25,3	24,7

Source : projet annuel de performances pour 2018.

Votre Rapporteur spécial s'interroge donc sur le bien-fondé d'une mesure qui ne viserait que les bailleurs du parc social, dont les loyers sont déjà encadrés et très inférieurs aux loyers du parc privé.

À cette question, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, a répondu que le Gouvernement n'était pas suffisamment armé pour peser sur les loyers du secteur privé. Le 17 octobre 2017, le tribunal administratif de Lille a en effet annulé l'arrêté préfectoral autorisant l'encadrement des loyers dans cette ville, au motif qu'il aurait dû concerner « l'ensemble de l'agglomération lilloise ».

Concernant le secteur social, l'un des principaux problèmes aujourd'hui rencontré est **l'éviction des ménages les plus vulnérables lors de l'attribution des logements pour cause de faiblesse des ressources et de taux d'effort trop élevé**. C'est la conclusion à laquelle aboutit la Cour des comptes dans son évaluation de politique publique du logement social publiée au mois de février 2017. Votre Rapporteur spécial regrette que l'article proposé par le Gouvernement ne réponde pas à cette question centrale.

Enfin, la réforme envisagée interdit une réforme structurelle encore plus vaste visant à la création d'une allocation unique annoncée durant la campagne électorale par le Président de la République, dans la mesure où elle introduit un décrochage entre l'APL et les deux autres aides au logement.

ARTICLE RATTACHÉ

Article 52

Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social

Le présent article propose plusieurs réformes des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social.

I. LA SUPPRESSION DES AIDES PERSONNELLES À L'ACCESSION

A. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Les trois aides financières à l'accession

Il existe trois catégories d'aides personnelles au logement :

– 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) ;

– l'allocation de logement familiale (ALF) relevant du code de la sécurité sociale (article L. 542-1) et destinée aux familles ;

– l'allocation de logement sociale (ALS), qui relève également du code de la sécurité sociale (article L. 831-1), attribuée sous condition de ressources aux personnes qui ne bénéficient ni de l'ALF ni de l'APL.

Ces trois aides ont un volet locatif et un volet accession. Elles ne peuvent pas se cumuler.

Les accédants à la propriété peuvent bénéficier des trois aides au logement précitées dès lors que le logement concerné constitue leur résidence principale. Ces aides, financées par le FNAL, sont versées sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA). Elles prennent en charge une partie des mensualités de remboursement des emprunts contractés pour acquérir un logement neuf ou ancien.

Le barème des aides personnelles à l'accession dépend des revenus des propriétaires, de leur situation matrimoniale, du nombre d'enfants dans le ménage et du niveau de la mensualité du crédit immobilier. Les mensualités plafonds varient en fonction de la date de l'opération, de la nature du prêt et de la nature de l'opération.

- L'APL accession

Aux termes des dispositions du 1^o de l'article L. 351-2 du CCH, l'APL accession est accordée, au titre de la résidence principale, aux propriétaires dont le prêt a fait l'objet d'une convention.

L'APL accession est ainsi octroyée aux particuliers :

- ayant souscrit un prêt conventionné (PC) créé en 1977⁽¹⁾ ou un prêt d'accession sociale (PAS) dont les conditions d'octroi sont alignées depuis le 1^{er} juin 2011 sur celles du prêt à taux zéro ;

- titulaires d'un logement faisant l'objet d'un prêt social de location-accession (PSLA), détenu par le bailleur puis par l'accédant et dédié au financement des opérations de location-accession.

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 également un droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

L'APL accession est directement versée à la banque prêteuse et réduit donc la mensualité du crédit payée par l'emprunteur.

- Les AL accession

L'article L. 542-2 du code de la sécurité sociale dispose que l'allocation de logement familiale s'applique également dans le cas de l'accession à la propriété, sous conditions de ressources et de montant de mensualités. L'ALF est attribuée aux ménages ayant des personnes à charge qui n'ont pas droit à l'APL.

L'allocation de logement à caractère social (ALS) accession est attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui ne satisfait pas les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

Contrairement aux conditions d'obtention de l'APL, il n'est pas nécessaire que le logement soit conventionné pour être éligible à l'ALF ou à l'ALS. L'ALS accession est ainsi octroyée à tout particulier ayant souscrit un prêt immobilier pour l'achat d'une résidence principale respectant les obligations de logement décent, sous condition de ressources.

Contrairement aux aides aux locataires, les aides à l'accession conservent deux barèmes, l'un pour les aides personnalisées (APL), l'autre pour les allocations logement à caractère familial ou à caractère social.

(1) Décret n° 77-1287 du 22 novembre 1977 modifié relatif aux prêts conventionnés.

2. La diminution du nombre de bénéficiaires

Selon la DHUP, 435 000 personnes bénéficient des aides à l'accèsion au 31 décembre 2016, à comparer aux 616 000 bénéficiaires de 2008. Ils représentent 6,7 % de l'ensemble des bénéficiaires des aides au logement (locatif et accession).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À L'ACCESSION

Nombre en milliers au 31 décembre de chaque année

(en milliers)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
APL	190	172	155	152	150	141	134	124	113
ALF	352	338	319	316	306	286	283	273	257
ALS	74	74	70	69	68	67	66	63	65
Total	616	584	544	537	524	494	483	460	435

Source : DHUP, réponse au questionnaire budgétaire.

Le flux de nouveaux allocataires est estimé entre 30 000 et 35 000 par an, ce qui représente entre 5 % et 7 % des nouveaux acquéreurs d'une résidence principale.

Par conséquent, le montant total des prestations versées est également en diminution. De plus d'un milliard d'euros en 2008, il s'élève à 831 millions d'euros en 2016.

MONTANT DES PRESTATIONS VERSÉES

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
APL accession	352	323	296	297	295	290	280	268	249
ALF accession	580	587	559	552	539	526	514	503	484
ALS Accession	88	94	93	92	93	97	98	98	98
Total	1 020	1 004	948	941	927	913	891	869	831

Source : DHUP, réponse au questionnaire budgétaire.

Le profil des accédants est sensiblement différent de celui des locataires : l'accèsion à la propriété nécessite en effet un minimum de moyens, à la fois en termes de capacité de remboursement et d'épargne préalable. **Les revenus des ménages bénéficiaires des aides personnelles à l'accèsion sont en moyenne plus élevés que ceux des bénéficiaires en secteur locatif (1,05 SMIC en accèsion contre 0,55 SMIC en location en 2013).**

Les seuils de revenu placent néanmoins les bénéficiaires des aides personnelles aux propriétaires dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus. En 2017, le bénéfice de ces aides est réservé aux ménages dont le revenu est inférieur à 2 SMIC pour un ménage de deux enfants en zone 2. Les ménages pauvres et modestes accédant à la propriété sont

majoritairement des familles de plus de deux enfants. En 2014, les couples avec deux enfants et plus à charge représentent 59,3 % des bénéficiaires des aides personnelles aux propriétaires.

3. L'échec de la réforme de 2015

L'article 93 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 restreignait l'ouverture du droit aux aides personnelles au logement (APL) pour les prêts ou les contrats de location-accession signés à compter du 1^{er} janvier 2016, aux ménages dont le montant total des ressources était inférieur de plus de 30 % au montant de leurs ressources évaluées à la date de signature.

Toutefois, compte tenu des conclusions du groupe de travail d'initiative parlementaire sur les aides personnelles au logement, l'article 140 de la loi de finances n° 2015-1785 pour 2016 est venu abroger les dispositions prévues par l'article 93 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. Le versement de l'aide n'est donc plus conditionné à la chute de revenus.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1^o du **I** du présent article exclut de l'octroi de l'APL à compter du 1^{er} janvier 2018 :

– les logements occupés par leurs propriétaires, construits, acquis ou améliorés, à compter du 5 janvier 1977, au moyen de formes spécifiques d'aides de l'État ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret (alinéa 3) ;

– les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, lorsque ces logements ont été construits, améliorés ou acquis et améliorés au moyen de formes spécifiques d'aides de l'État ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret (alinéa 3).

Les prêts visés étant le fait générateur de l'octroi de l'aide personnalisée au logement accession, l'article supprime l'octroi de cette aide pour les nouveaux demandeurs à compter de l'année prochaine. S'il ne supprime pas les prêts aidés mentionnés, il rend plus difficile leur obtention en l'absence d'aide solvabilisatrice pour le demandeur.

Le 1^o du **III** de l'article 52 insère à l'article L. 542-2 du code de la sécurité sociale définissant les conditions d'obtention de l'allocation de logement familial que l'allocation n'est pas due pour les prêts des accédants à compter du 1^{er} janvier 2018 (alinéa 32). Le 2^o du **III** intègre une disposition identique à l'article L. 831-1 du même code définissant les conditions d'obtention de l'allocation de logement sociale (alinéa 34).

Ces dispositions n'ont pas d'impact sur les bénéficiaires actuels des aides à l'accession.

Comparé au coût de l'ensemble des aides au logement, le coût des aides à l'accession est faible. **L'économie pour le FNAL est évaluée à 50 millions d'euros pour 2018.**

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les aides personnelles aux propriétaires ont un double objectif : d'une part, rendre solvables les accédants les plus modestes en couvrant une partie des mensualités des emprunts immobiliers souscrits, d'autre part, elles constituent un « filet de sécurité » pour les ménages qui, ayant souscrit un prêt, connaissent une dégradation de leur situation financière ou une augmentation des charges de famille, grâce à des mécanismes de majoration prévus par la réglementation en cas de chômage, de séparation, de décès ou de longue maladie.

Prises en compte lors de l'établissement d'un plan de remboursement auprès d'un établissement bancaire, elles peuvent être décisives pour l'obtention d'un prêt.

À rebours de la proposition du Gouvernement, l'enquête de la Cour des comptes, à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, sur les « aides de l'État à l'accession à la propriété »⁽¹⁾ souligne que « *l'effort financier public en faveur de l'accession à la propriété reste très limité* ». Les dispositifs d'aides compensent de moins en moins la discordance croissante entre les revenus des ménages et les prix de l'immobilier d'habitation, en raison notamment de la forte progression des coûts du foncier.

Votre Rapporteur spécial craint, d'une part, que cette mesure ne rende plus difficile encore l'accession à la propriété des ménages modestes, particulièrement pour les ménages des territoires ruraux s'ils ne sont plus éligibles au prêt à taux zéro, et d'autre part, que cette mesure pourrait être un mauvais signal dès lors que le Gouvernement souhaite favoriser la vente de logements HLM afin de permettre aux organismes du logement social de reconstituer des fonds propres. Il souhaite donc que soit trouvée une issue favorable dans le cadre de la négociation en cours entre le Gouvernement et les bailleurs sociaux.

(1) *Cour des comptes, enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur Les aides de l'État à l'accession à la propriété, novembre 2016.*

II. LA « RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ » COUPLÉE À LA DIMINUTION DE L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT POUR LES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL

A. LE DROIT EN VIGUEUR

La « réduction de loyer de solidarité » vise les logements conventionnés du parc social, ouvrant droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement.

1. Les loyers du parc social conventionné

La fixation des loyers HLM fait, en effet, l'objet d'un encadrement rigoureux : elle doit respecter des montants maximaux fixés chaque année par circulaire pour les nouvelles opérations, en fonction des zones géographiques et des financements utilisés, et indexés sur l'indice de référence des loyers.

Or, les logements qui ouvrent le droit aux APL pour les locataires sont des logements conventionnés pour lesquels le bailleur a conclu une convention avec l'État l'engageant à louer sous certaines conditions. Le loyer maximum applicable est inscrit dans la convention (L. 353-2 et R 353-16 CCH) et doit également respecter les loyers plafonds déterminés par circulaire annuelle (art. L 442-1-1 CCH). Ces règles sont opposables jusqu'à l'expiration de la convention.

Dans la limite de ces plafonds, les loyers effectifs sont fixés par délibération des conseils d'administration des organismes. Le loyer est fixé au mètre carré de surface utile pour les conventions conclues postérieurement au 1er juillet 1996. Ainsi, le loyer d'un logement HLM est obtenu en multipliant un prix par une surface.

2. Le volet locatif de l'aide personnalisée au logement

L'aide personnalisée au logement, créée par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme du financement du logement, relève du code de la construction et de l'habitation. Elle ne concerne que la métropole. Contrairement aux allocations logement, son champ se définit d'abord en termes de logements, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. **C'est la convention conclue entre l'État et l'opérateur de logement social régissant l'octroi des financements aidés pour la production des logements qui constitue le fait générateur de l'aide.**

Seuls les logements conventionnés en vertu des dispositions de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ouvrent droit à l'APL. Dans le secteur locatif, il s'agit des logements conventionnés financés par des PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration), par des PLA (prêts locatifs aidés) auxquels ont succédé les PLUS (prêts locatifs à usage social), par des prêts locatifs sociaux (PLS), les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que les logements existants,

conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte (SEM) ou à d'autres bailleurs.

Dans ces logements, le montant de l'APL est établi par application d'un barème réglementaire en tenant compte des ressources, de la situation familiale du demandeur et du montant du loyer acquitté.

Le montant de l'aide personnalisée est calculé selon la formule :

$$\text{APL} = \text{L} + \text{C} - \text{PP} - \text{Mfo}$$

dans laquelle :

- L représente pour une période d'un mois le loyer principal effectivement payé pris en compte dans la limite du plafond de loyer ;
- C représente le montant forfaitaire des charges ;
- PP représente la participation personnelle du ménage à la dépense de logement ;
- Mfo représente un montant fixé forfaitairement (par lequel le Gouvernement met en œuvre la réduction forfaitaire de 5 euros des aides au logement).

L'APL est financée, depuis 2006, par le Fonds national d'aide au logement, qui bénéficie essentiellement d'une subvention d'équilibre de l'État et de participations d'Action Logement. L'aide est liquidée et payée pour le compte du FNAL par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ARTICLE

Le 2° et le 7° du I du présent article décrivent le dispositif de la « réduction de loyer de solidarité » (RLS) et la diminution concomitante de l'aide personnalisée au logement des locataires concernés.

1. Le mécanisme de RLS

La création de cette RLS nécessite de créer un **nouvel article 442-2-1 dans le code de la construction et de l'habitation** défini au 6° du I de l'article 52 (alinéas 11 à 21).

a. Le champ de la réduction de loyer

Le présent article définit le champ d'application de la réduction de loyer selon l'organisme bailleur et le type de logement d'une part, et selon les bénéficiaires de l'APL d'autre part.

i. Les logements visés

La réduction de loyer doit être appliquée par **tous les organismes de logement social**, visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de

l'habitation, à savoir les offices publics de l'habitat, les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré, les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré et les fondations d'habitation à loyer modéré (alinéa 12). Le 7° du **I du présent article inclut également dans le champ les sociétés d'économie mixte** de construction et de gestion de logements sociaux.

Parmi les logements détenus ou gérés par ces OLS, seuls les **logements à usage locatif ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement** sont visés. Le champ des logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement est défini à l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. Comme défini *supra*, il s'agit essentiellement des logements financés par des prêts aidés de la Caisse des dépôts et consignations et d'Action logement (PLAI, PLUS, PLS), dits **logements conventionnés**.

Le présent article prévoit cependant une **exception pour les logements-foyers** (alinéa 12).

En outre, il a été confirmé au Rapporteur spécial que la réforme **ne vise que les logements gérés par les organismes de logement social, ce qui exclut de son champ les logements gérés par les organismes visés à l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation**, à savoir ceux qui bénéficient de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale, ceux ayant pour objet de sous-louer à des personnes âgées, à des personnes présentant un handicap, à des personnes de moins de trente ans ou à des actifs dont la mobilité professionnelle implique un changement de secteur géographique, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires ayant pour objet de sous-louer à des étudiants, les associations dont l'objet est de favoriser le logement des étudiants et de gérer des résidences universitaires, les organismes sous-louant à des accueillants familiaux ainsi qu'aux personnes âgées ou présentant un handicap, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale qui sous-louent à titre temporaire à des personnes physiques et à des travailleurs saisonniers et les établissements publics de coopération intercommunale qui sous-louent dans le cadre de la compétence d'aide aux personnes âgées.

ii. Les locataires visés

La réduction de loyer ne vise pas tous les bénéficiaires des APL locataires d'un logement social : elle s'applique « aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond fonction de la composition du foyer et de la zone géographique » (alinéa 12). Le présent article détermine la limite maximale des plafonds de ressources ouvrant droit à la réduction de loyer en fonction de la composition familiale.

LIMITE MAXIMALE DES PLAFONDS DE RESSOURCES OUVRANT DROIT À UNE RLS EN 2018

(en euros)

Bénéficiaire	Plafond de ressource maximal
Bénéficiaire isolé	1 294
Couple sans personne à charge	1 559
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	1 984
Bénéficiaire isolé ou couple ayant deux personnes à charge	2 361
Bénéficiaire isolé ou couple ayant trois personnes à charge	2 890
Bénéficiaire isolé ou couple ayant quatre personnes à charge	3 334
Bénéficiaire isolé ou couple ayant cinq personnes à charge	3 712
Bénéficiaire isolé ou couple ayant six personnes à charge	4 109
Personne à charge supplémentaire	400

Source : d'après l'article 52 – pastillage 18.

Dans la limite de ces plafonds, les plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget (alinéa 17) et indexés sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac.

Le montant maximal des plafonds de ressources doit être décliné en fonction des zones géographiques par voie réglementaire.

D'après le ministère de la cohésion des territoires, ce plafond de ressources a été déterminé en fonction des revenus d'exclusion de l'APL de telle manière que tous les allocataires d'APL dans le parc locatif social bénéficient de la réduction de loyer. L'USH estime qu'environ 100 000 locataires pourraient être éligibles à la réduction de loyer alors qu'ils ne bénéficient pas de l'APL.

Les ressources sont prises en compte selon les mêmes modalités que dans le calcul des droits à l'aide personnalisée au logement (alinéa 20).

b. Le montant forfaitaire de réduction de loyer en fonction de la composition familiale du foyer

Le nouvel article 442-2-1 du CCH **distingue un plafond maximal de « réduction de loyer de solidarité »**, revalorisé chaque année en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) **et une réduction réelle**, fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget (alinéa 13).

Son montant varie en fonction de la composition familiale du foyer et du nombre de personnes à charge.

MONTANT MAXIMAL DE RÉDUCTION DE LOYER POUR L'ANNÉE 2018

(en euros)

Bénéficiaire	Montant maximal de la « réduction de loyer »
Personne isolée	50
Couple sans personne à charge	61
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	69
Par personne supplémentaire à charge	10

Source : pastillage 14 – article 52 du PLF pour 2018.

L'article ne précise pas de limite inférieure au montant de réduction de ressources. D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, le Gouvernement entend décliner ce montant maximal en fonction des zones géographiques. Le montant maximal correspondrait au montant de réduction de loyer en zone 1.

MONTANT MAXIMAL DE RÉDUCTION DE LOYER POUR L'ANNÉE 2018

(en euros)

Bénéficiaire	ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3
Bénéficiaire isolé	50	44	41
Couple sans personne à charge	61	54	50
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	69	60	56
Par personne supplémentaire à charge	10	9	8

Source : ministère de la cohésion des territoires.

Pour les années suivantes, l'article prévoit une indexation de ces montants maximaux et du montant réel de la réduction de loyer de solidarité sur l'indice de référence des loyers (alinéa 16).

Puisque cette RLS ne peut pas modifier le loyer des allocataires, elle doit faire l'objet d'une mention expresse sur la quittance mensuelle délivrée au locataire (alinéa 21).

Le présent article ouvre la possibilité de prévoir un montant de réduction de loyer spécifique pour les colocations, sans en préciser le sens (alinéa 15).

Le 1° du IV de l'article 52 prévoit que la RLS est applicable aux contrats de location en cours. *La référence au 4° du I est en revanche erronée, puisque la RLS est mise en œuvre par le 6° du I de l'article.*

L'évaluation préalable précise que la mise en œuvre effective de la réduction de loyer de solidarité serait effectuée par l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) dans le cadre de ses missions de contrôle définies à l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation. L'ANCOLS contrôle une centaine d'organismes par an environ, l'application du RLS serait

donc vérifiée comme l'est aujourd'hui l'application du SLS par des requêtes sur des fichiers et sur dossiers.

2. La diminution de l'aide personnalisée au logement

Les locataires qui bénéficient d'une réduction de loyer en application du présent article voient leur aide personnalisée au logement diminuer dans une fourchette comprise entre 90 % et 98 % de la réduction de loyer de solidarité (alinéa 5). Cette mention est insérée à l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, définissant les modalités de calcul de l'aide personnalisée au logement.

Si les montants de réduction de loyer et de plafonds de ressources sont définis par arrêtés, le montant de diminution des aides personnalisées au logement doit être défini par décret.

Ainsi, les allocataires de l'APL qui bénéficieront d'une réduction de loyer verront également leur APL réduite, mais dans une proportion ne pouvant excéder 98 % de la réduction de loyer. La distinction entre la réduction de loyer et la diminution des aides, légèrement inférieure, permet aux allocataires de l'APL de bénéficier de la différence, soit de quelques euros de réduction de loyer.

GAIN DE LA RÉFORME POUR LE LOCATAIRE

(en euros)

Bénéficiaire	Montant maximal de la réduction de loyer	Montant maximal de réduction des APL	Gain pour le locataire
Personne isolée	50	45 à 49	1 à 5
Couple sans personne à charge	61	54,9 à 59,78	1,22 à 6,1
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	69	62,1 à 67,62	1,38 à 6,9
Par personne supplémentaire à charge	10	9 à 9,8	0,2 à 1

Source : commission des Finances.

La réforme bénéficie à l'État dans une fourchette de 90 à 98 % et aux locataires dans une fourchette de 2 à 10 %

Pour les locataires bénéficiant d'une aide personnalisée au logement dont le montant serait inférieur à la réduction de loyer, la différence entre la réduction de loyer et le montant d'APL perçu constitue un gain net. C'est également le cas pour les 100 000 bénéficiaires de la réduction de loyer qui ne perçoivent pas d'APL.

La réduction de loyer définie par l'article ne sera pas prise en compte dans le calcul des aides personnalisées au logement. C'est donc le loyer déterminé dans le bail avant modification introduite par le présent article qui sera pris en compte dans le calcul de l'APL.

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Pour une analyse plus détaillée, votre Rapporteur spécial vous renvoie à la seconde partie de ce rapport spécial.

Ce qui est présenté comme une réduction de loyer est, selon votre Rapporteur spécial, un prélèvement sur l'autofinancement des organismes de logement social. Les loyers, définis par convention, ne seront pas diminués, seule la quittance de loyer fera mention d'une diminution de loyer et des aides au logement prise en charge par les bailleurs sociaux.

L'analyse présentée dans l'évaluation préalable de l'article 52 fait apparaître une diminution des ressources des OLS d'un montant total de 1,720 milliard d'euros (hypothèse d'un montant de réduction de loyer identique aux plafonds).

IMPACT DE LA RLS SUR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Type de bailleur	Ménages allocataires (2016)	Réductions annuelles (M€)
OPHLM	1 231 270	- 828
SAHLM	1 086 925	- 749
SEM	205 806	- 143
Total	2 524 001	- 1 720

Source : évaluation préalable de l'article 52.

Selon l'analyse de l'USH, aucun allocataire de l'APL ne serait exclu du dispositif. En revanche, puisque le texte ne vise pas expressément les allocataires de l'APL, environ 60 000 ménages ont une APL entre 0 et 10 euros donc non versée ⁽¹⁾ et 100 000 locataires pourraient être éligibles à la réduction de loyer compte tenu de leurs revenus alors qu'ils ne bénéficient pas de l'APL. Par ailleurs il existe des ménages qui ont des revenus qui les rendent éligibles à l'APL mais qui n'ont pas recours à la prestation. Leur nombre est par nature difficile à évaluer.

Aussi, le coût pour les OLS excède l'économie pour le FNAL. En effet, dans l'hypothèse la plus favorable aux bailleurs, si le montant de la réduction des APL est de 98 % (fourchette) du montant de la réduction de loyer, le coût pour les bailleurs est de 30 millions d'euros de plus que l'économie de dépense du FNAL (2 % de 1,5 milliard d'euros). Pour les ménages dont l'APL est inférieure à 50 euros, le coût supplémentaire de la RLS par rapport à la baisse d'APL est estimé à environ 50 millions d'euros. Pour les locataires sans APL, le coût supplémentaire de la RLS est estimé à plus de 100 millions d'euros. Au total (en tenant compte du gel des loyers), le coût de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 est estimé à 1,9 milliard d'euros pour les organismes de logement social pour 2018.

(1) Le seuil de versement a été abaissé à 10 euros par le décret du 28 septembre 2017.

D'après les premières analyses, ce prélèvement pourrait conduire 184 OLS à un autofinancement négatif dès 2018. Cette mesure risque de dégrader excessivement la situation financière des organismes de logement social et de freiner fortement tout projet d'investissement pour la construction de logements neufs ou la réhabilitation du parc existant.

Votre rapporteur considère cependant que la réforme structurelle du modèle du logement social est une ardente obligation, l'électrochoc de la réforme des aides personnalisées au logement en est le signe annonciateur. Il est nécessaire d'imaginer des paliers pour la rendre effective celle-ci afin que les contreparties proposées par le gouvernement produisent totalement leurs effets. La montée en charge de la réforme sur trois ans paraît raisonnable. L'article 52 doit être perçu comme une invitation à négocier.

Le Rapporteur spécial a proposé plusieurs solutions alternatives.

Compte tenu de la bonne santé financière du secteur et de l'inefficience de la dépense publique consacrée au logement, les bailleurs sociaux doivent contribuer à l'effort de redressement des finances publiques. À cet effet, le Rapporteur spécial a déposé en première partie de la présente loi de finances un amendement visant à modifier le taux réduit de TVA applicable au secteur de 5,5 % à 10 % (rendement estimé de 750 millions d'euros) et un amendement visant à créer une contribution sur les revenus locatifs des bailleurs sociaux (rendement de 400 millions d'euros).

Si une solution fiscale n'était pas trouvée, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de transformer la réduction de loyer de solidarité en une « réduction forfaitaire de charges », selon le même mécanisme que celui proposé par le Gouvernement. Les locataires dont le logement est énergivore connaîtraient un forfait de charge supérieur, ouvrant droit à une réduction forfaitaire de charges qui se traduirait également par une diminution des APL prise en charge *in fine* par le bailleur. Cette réduction de loyer accessoire de solidarité serait proportionnelle à l'étiquette énergétique du logement. Ce mécanisme constituerait une incitation à la rénovation énergétique pour les bailleurs qui bénéficieraient de nouveau des aides au logement sans diminution dès lors que le logement atteindrait une meilleure performance énergétique.

III. LA PÉRÉQUATION AU SEIN DU SECTEUR HLM

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Deux acteurs sont identifiés par le code de la construction et de l'habitation pour établir des mécanismes de mutualisation entre les organismes du logement social.

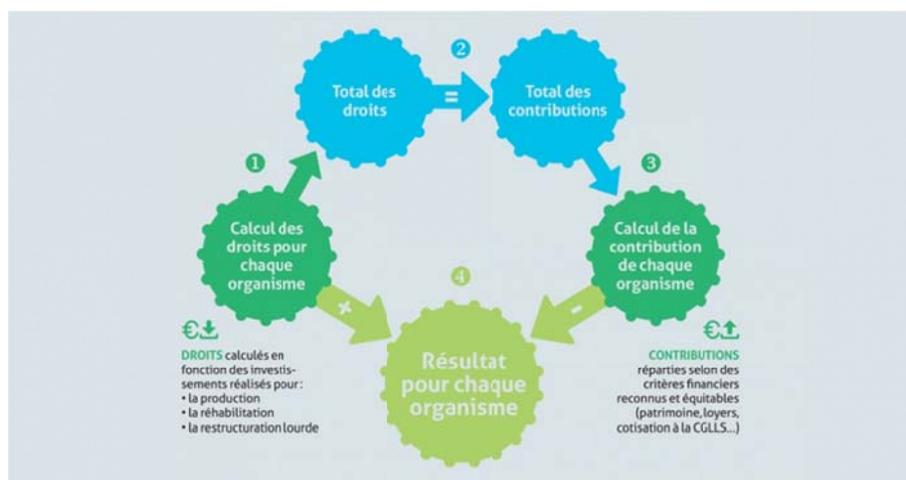
1. La mutualisation conventionnelle entre l'USH et l'État

L'Union sociale pour l'habitat fédère la fédération nationale des offices publics de l'habitat, les entreprises sociales pour l'habitat, la fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM et l'union d'économie sociale pour l'accèsion à la propriété (pour les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété).

Selon l'article L. 411-8 du code de la construction et de l'habitation, l'USH est habilitée à conclure avec l'État des conventions ayant pour objet de favoriser la réalisation des objectifs de la politique du logement, dans des domaines précis. Les stipulations des conventions ainsi conclues entrent en vigueur et s'imposent après approbation par arrêté du ou des ministres concernés.

La loi ALUR a prévu à l'article L. 411-8-1 du CCH que ces conventions peuvent également porter sur une mutualisation financière entre organismes de logement social destinée à la réalisation des programmes de construction et de réhabilitation prioritaires.

Le schéma suivant décrit ce mécanisme de mutualisation.



Source : USH.

À l'issue d'une année d'activité, les droits des organismes sont calculés en fonction des investissements qu'il a réalisés. L'addition de ces droits aboutit au montant total des contributions à appeler, qui sont ensuite réparties entre les organismes selon des critères financiers (patrimoine, loyers, cotisation à la CGLLS).

L'Agenda HLM 2015-2018 prévoit une mutualisation de 350 millions d'euros par an pendant trois ans pour soutenir les investissements de réhabilitation.

2. La mutualisation imposée par cotisation auprès de la CGLLS

Créée par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la Caisse de garantie du logement locatif social est un établissement public administratif, doté du statut de société de financement, placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé du logement et du ministre chargé de l'économie.

Son domaine d'activité, défini à l'article L. 452-1 du CCH, consiste notamment à :

- garantir les prêts réglementés accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux, en l'absence de garantie d'une collectivité territoriale ;
- prévenir les difficultés des organismes ;
- et, le cas échéant, les aider à se redresser et se réorganiser.

Dans les conditions fixées par la commission de réorganisation des organismes de logement social, placée auprès du conseil d'administration – mais composée majoritairement de représentants des organismes HLM – elle peut accorder des concours financiers pour prévenir les difficultés financières des organismes, redresser les organismes en difficulté ou favoriser leur réorganisation et leur regroupement.

Les ressources de la CGLLS sont définies à l'article L. 452-3 du CCH. Les cotisations et majorations versées par les organismes HLM, SEM et organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'insertion, au titre de leur activité locative sociale, en constituent une part importante.

La cotisation annuelle à la CGLLS, dite « première cotisation » et régie par l'article L. 452-4 du CCH, est due par les organismes précités au 1^{er} janvier de l'année précédant l'année de contribution. Elle a pour assiette la totalité des loyers et redevances appelés au cours du dernier exercice clos précédant l'année de contribution, au titre des logements à usage locatif et des logements-foyers sur lesquels les organismes sont titulaires d'un droit réel.

Cette cotisation est proportionnellement réduite en fonction du nombre de bénéficiaires des trois aides au logement, du nombre de logements situés dans les QPV et du nombre de logements ayant fait l'objet d'une première mise en service ou d'un conventionnement avec le concours financier de l'État. Cette pondération permet l'instauration d'une solidarité entre redevables.

Le taux de cotisation maximal, prévu à l'article L. 452-4 du CCH, a été porté de 1,5 % à 2,5 % par la loi de finances initiale pour 2016. L'arrêté du 3 février 2017 a fixé son taux à 1,58 %. En 2016, le produit de la cotisation nette après réductions atteint 234 millions d'euros.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 3° du I du présent article ouvre la possibilité, pour les organismes de logement social, de prévoir des conventions entre l'Union sociale pour l'habitat et l'État portant sur la mutualisation financière pour compenser la mise en œuvre du RLS (7). Ces conventions ne pourraient entrer en vigueur qu'après approbation des ministres concernés – les ministres « concernés » ne sont cependant pas cités par l'article. *Votre Rapporteur spécial propose donc un amendement rédactionnel pour désigner les ministres chargés du logement et du budget.*

En réécrivant l'article L. 411-8-1 CCH, le 3° du I supprime l'article existant, institué par la loi ALUR. Cet article permettait, lorsque les besoins de construction ou de réhabilitation du parc social révèlent d'importantes inégalités entre territoires, d'utiliser les instruments de conventionnement entre l'État et le mouvement HLM relevant de l'article L. 411-8 pour établir une mutualisation financière, à la condition que la convention précise le programme des réalisations, sa durée, de trois ans maximum, et les critères d'attribution des aides. Une fois approuvée par arrêté ministériel, la convention de mutualisation s'impose à tous les organismes HLM. Le Gouvernement considère que, compte tenu de l'effort rendu nécessaire par la réforme proposée, il est préférable d'orienter toutes les ressources mutualisées pour établir cette péréquation.

Le II du présent article prévoit que si la mutualisation financière ne fait pas l'objet d'une convention entre l'USH et l'État avant le 1^{er} avril 2018 – ou si cette convention n'a pas été approuvée par arrêté avant cette date – les dispositions du II entrent en vigueur. *Le passage du pluriel au singulier – une ou plusieurs conventions - manque de cohérence* (alinéa 24).

Le présent article prévoit une augmentation du taux de cotisation de base des bailleurs sociaux à la caisse de garantie du logement locatif social, prévu à l'article L. 452-4 CCH. Ce taux de 2,5 % du montant des loyers et redevances appelés passerait à 3,5 % (alinéa 25).

L'article ajoute ainsi une nouvelle mission à la liste déjà longue des missions exercées par la Caisse. Elle lui confie le soin de mettre en place un mécanisme de péréquation entre les organismes soumis à la « réduction de loyer de solidarité » (alinéas 26 à 29), en créant une commission de péréquation auprès du conseil d'administration de la CGLLS, statuant sur les concours financiers pouvant être accordés aux organismes mis en difficulté par la RLS.

Les règles de déontologie en vigueur pour les membres de la CGLLS s'appliqueraient à cette commission de péréquation, à savoir qu'aucun de ses membres ne peut prendre part au vote dans une affaire où il a un intérêt personnel (alinéa 30).

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Si l'option d'une mutualisation volontaire à travers l'Union sociale pour l'habitat présente l'avantage d'une gestion interne au secteur, votre Rapporteur spécial craint que cette mutualisation financière ait peu de chance d'aboutir compte tenu des sommes en jeu bien supérieures aux actions de mutualisation portées par l'USH. Les organismes HLM qui devraient être les principaux contributeurs à la mutualisation ont déjà fait savoir qu'ils ne la souhaitaient pas. Par ailleurs, l'USH ne représente pas les sociétés d'économie mixte pourtant concernées par la réforme.

Concernant la CGLLS, le projet de loi de finances prévoit en son article 19 d'augmenter la cotisation de la CGLLS au Fonds national des aides à la pierre (FNAP), en contrepartie de la réduction des crédits budgétaires du programme 135. Cette fraction est portée de 270 à 375 millions d'euros.

La « première cotisation » à la CGLLS 2017, assise sur les loyers 2016, a rapporté 241 millions d'euros. Dans ces conditions, on peut légitimement penser que le taux de « première cotisation », actuellement de 1,58 %, serait porté à son taux maximal de 3,5 % par arrêté des ministres concernés en début d'année 2018.

Pour 2018, ce taux s'appliquerait sur les loyers et redevances appelés en 2017, sans tenir compte de la réduction de loyer de solidarité. Les organismes HLM devront payer un taux de cotisation plus élevé sur une assiette dont ils ne disposent plus en 2018.

Pour la suite, la réduction des loyers implique une diminution de l'assiette de la cotisation donc une perte de recette à compter de 2019. Le rendement de la cotisation additionnelle à la CGLLS, assise sur l'autofinancement (de 130 millions d'euros en 2017), chuterait quant à lui de 75 millions d'euros.

Pour 2019, compte tenu de la réduction de l'assiette engendrée par la réduction de loyer, la CGLLS estime que le produit de cotisation avec application du taux maximal serait de 172 millions d'euros. Ce montant est inférieur aux ressources nécessaires pour mettre en œuvre une péréquation. Par conséquent, votre Rapporteur spécial considère que, si l'article 52 était adopté en l'état, les mesures de péréquation proposées par le présent article devraient être complétées.

IV. LE RENFORCEMENT DU SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ

A. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Caractéristiques du SLS

Le supplément de loyer de solidarité est un dispositif qui permet de majorer le montant du loyer demandé aux locataires d'un logement social – dont l'attribution est subordonnée au respect de plafonds de ressources – lorsque,

postérieurement à leur entrée dans les lieux, ces plafonds de ressources sont dépassés.

Pour ne pas aller à l'encontre de l'objectif de mixité sociale, l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le SLS ne s'applique pas dans les zones de revitalisation rurales et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le programme local de l'habitat peut également définir des zones géographiques dans lesquelles ce supplément de loyer ne s'applique pas, après avis conforme du préfet du département.

En 2006, la loi ENL ⁽¹⁾ a rendu le SLS obligatoire pour tous les locataires, dès lors que les ressources de l'ensemble du foyer dépassent de 20 % les plafonds en vigueur pour l'attribution du logement (article 441-3 CCH).

La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 ⁽²⁾ a renforcé le SLS en supprimant la possibilité pour certains logements de bénéficier d'une exemption ou d'une modulation dans le cadre des conventions d'utilité sociale (CUS).

2. Contrôle, liquidation et mise en recouvrement incombent aux OLS

Il incombe aux bailleurs, organismes HLM ou sociétés d'économie mixte, de mettre en œuvre ce dispositif.

Le dépassement des plafonds de ressources est constaté par le bailleur à partir de l'enquête sur les ressources qu'il réalise chaque année auprès des locataires. Selon l'article L. 441-9 CCH, les locataires doivent communiquer chaque année à leur bailleur les avis d'imposition ou de non-imposition sur le revenu de l'ensemble des personnes vivant dans le logement. Les bénéficiaires des trois aides au logement n'y sont pas soumis dans la mesure où l'examen de leurs ressources est déjà contrôlé par les caisses d'allocation familiale.

Depuis la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, lorsque pendant deux années consécutives les ressources du locataire sont supérieures à 150 % des plafonds de ressources, le locataire perd son droit au maintien dans les lieux.

Les ressources sont appréciées selon les modalités applicables en matière d'attribution de logement, soit l'année n-2. Il est tenu compte des dernières ressources connues dès lors qu'elles sont inférieures d'au moins 10 % à celles de l'année de référence.

Le locataire est tenu de répondre dans un délai d'un mois. Passé cette date et après mise en demeure restée infructueuse pendant 15 jours, le bailleur liquide provisoirement le supplément de loyer en tenant compte du coefficient maximal, actuellement fixé à 1,90 en vertu de l'article R. 441-6 CCH.

(1) Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

(2) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Le montant mensuel du supplément de loyer de solidarité est égal au produit de la surface habitable du logement par le coefficient de dépassement du plafond de ressources et par le supplément de loyer de référence mensuel par mètre carré habitable. Un barème national unique s'applique, défini par décret en conseil d'État, prévu à l'article R. 441-21 du CCH. Le montant annuel du supplément de loyer de solidarité, cumulé avec le montant annuel du loyer principal, est plafonné à 30 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer.

L'organisme HLM qui n'a pas exigé le paiement du supplément de loyer de solidarité ou qui n'a pas procédé aux diligences lui incombant pour son recouvrement, à l'exclusion de celles relevant de la responsabilité propre d'un comptable public, est passible d'une pénalité dont le montant est égal à 50 % des sommes éligibles et non mises en recouvrement. La sanction est présentée par le représentant de l'État dans le département de situation du logement, après que l'organisme HLM a été appelé à présenter ses observations.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les 4° et 5° du I du présent article visent à modifier le seuil de déclenchement de l'application du supplément de loyer de solidarité ainsi que le montant de la pénalité appliquée aux organismes HLM qui n'auraient pas exigé le paiement du SLS.

Alors qu'actuellement, le supplément de loyer de solidarité s'applique lorsque les ressources du locataire dépassent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution du logement, le SLS s'appliquerait dès lors que les ressources du locataire dépassent les plafonds de ressources (alinéa 9).

La pénalité applicable aux organismes de logement social qui n'auraient pas exigé le paiement du supplément de loyer de solidarité est doublée : elle passerait de la moitié à la totalité des sommes exigibles et non mises en recouvrement (alinéa 10).

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

D'après l'évaluation préalable de l'article, l'abaissement du seuil de déclenchement du SLS au premier euro au-delà des plafonds de ressources concernerait 165 000 ménages supplémentaires.

Les recettes issues du supplément de loyer de solidarité sont soumises à la « première cotisation » des bailleurs sociaux à la CGLLS. Depuis la loi de finances initiale pour 2016, le supplément de loyer de solidarité, auparavant compris dans l'assiette de base, est désormais isolé et taxé différemment. Son taux d'imposition maximal est de 100 % au bénéfice de la CGLLS, bien que le taux réel de taxation du SLS est fixé à 85 % par voie réglementaire. L'augmentation de son produit permet donc de participer à la péréquation envisagée au sein de la CGLLS.

Votre rapporteur spécial attire cependant l'attention sur la situation des « travailleurs pauvres » habitants dans les territoires tendus. Cette population, si elle est fortement concernée par la modification du barème ne pourra ni payer son loyer ajouté à son SLS, ni retrouver un logement en secteur marchand, sa capacité financière est insuffisante.

Dans sa lettre aux bailleurs sociaux, le Premier ministre estime le produit de la hausse du SLS à 150 millions d'euros, bien au-delà des éléments fournis dans l'évaluation préalable de l'article. Il a été confirmé à votre Rapporteur spécial que le Gouvernement entend modifier, par voie réglementaire, le barème prévu à l'article R. 441-21 du code de la construction et de l'habitation. L'objectif est d'augmenter d'une part le rendement afin de financer les mesures de péréquation entre bailleurs, et d'autre part d'inciter les locataires visés à quitter le parc social pour le secteur libre, en fixant le surloyer de telle manière que le résultat de l'addition du loyer et du surloyer se rapproche des loyers du parc privé.

V. LES MODALITÉS D'INDEXATION DES AIDES ET DES LOYERS

A. LE DROIT EN VIGUEUR

1. L'indexation des aides au logement

Depuis le 1^{er} janvier 2008, conformément à la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (article 26), les paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles au logement sont désormais indexés chaque année, sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Auparavant, cette indexation n'était pas prévue par les textes : elle n'était donc pas systématique.

Le barème des trois aides au logement fait l'objet d'une indexation sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) au 1^{er} octobre de chaque année. Cette indexation est prévue à l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation pour l'aide personnalisée au logement, à l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale pour l'ALF et à l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale pour l'ALS.

Les paramètres concernés sont :

- les plafonds de loyers pris en compte dans le calcul des aides ;
- les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ;
- les montants forfaitaires de charges ;
- les équivalents de loyer et de charges locatives ;
- le terme constant de la participation personnelle du ménage.

L'IRL, défini à l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, est publié chaque trimestre par l'INSEE. L'IRL pris en compte est celui du deuxième trimestre de l'année n-1.

Cette indexation sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) vise à assurer le maintien de l'efficacité sociale de l'aide, en veillant à ce que les taux d'effort des ménages ne se dégradent pas

SYNTHÈSE DE L'ÉVOLUTION DES PARAMÈTRES DEPUIS 2015

Paramètres	1 ^{er} octobre 2015	1 ^{er} octobre 2016	1 ^{er} octobre 2017
Loyers-plafonds Mensualités-plafonds Redevances équivalentes au loyer et aux charges en foyers APL	+ 0,08 %	Nulle	+ 0,75 %
Forfait charges Métropole	+ 0,08 %	Nulle	+ 0,75 %
Forfait charges DOM	+ 0,08 %	Nulle	+ 0,75 %
Participation personnelle minimale P0	+ 0,08 %	Nulle	+ 0,75 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le montant de ressources forfaitaires (en fonction de l'indice des prix à la consommation de l'année n-2), le plancher de ressources forfaitaires pour les étudiants et le seuil d'exonération d'évaluation forfaitaire des moins de 25 ans (en fonction de l'indice de référence des loyers du 3^{ème} trimestre de l'année n-1) sont quant à eux revalorisés au 1^{er} janvier.

2. L'indexation des loyers et redevances

Les modalités de revalorisation des loyers du parc locatif social sont définies dans le code de la construction et de l'habitation :

– pour les logements conventionnés à l'APL, prévoit que les loyers et redevances maximaux prévus dans les conventions (article L. 353-9) et les loyers et redevances effectivement pratiqués (article L. 353-9-2) sont revalorisés chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'indice de référence des loyers (du 2^{ème} trimestre de l'année n-1) ;

– pour les logements HLM, l'article L. 442-1 prévoit que les loyers pratiques sont également revalorisés au 1^{er} janvier en fonction de l'indice de référence des loyers (du 2^{ème} trimestre de l'année n-1).

L'IRL s'applique sur les loyers du parc social mais également sur les loyers réels du parc privé.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 2° du **IV** du présent article prévoit que l'indexation des barèmes des trois aides au logement sur l'indice des prix à la consommation n'est pas appliquée pour 2018. Les paramètres concernés sont les plafonds de loyers, les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème, les montants forfaitaires de charges, les équivalents de loyer et de charges locatives, le terme constant de la participation personnelle du ménage.

Le 3° du **IV** prévoit que les loyers et redevances maximaux des conventions ouvrant droit à l'APL, ainsi que les loyers pratiques définis par convention, ne peuvent pas faire l'objet d'une révision indexée sur l'évolution de l'indice de référence des loyers pour l'année 2018. Cette non-indexation ne concerne que les logements du parc social et non les logements du parc privé. Elle permet de ne pas augmenter les loyers des bénéficiaires des aides dans le parc social qui ne verraient pas leurs aides revalorisées.

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La non revalorisation des loyers du parc locatif social en 2018 ne se traduira pas intégralement par une stabilisation des aides au logement car ce gel des loyers ne concerne pas le parc privé.

Le gel des loyers du parc social constituant une nouvelle perte de recette pour les bailleurs sociaux et le gel des paramètres des barèmes des aides au logement réduisant encore le pouvoir solvabilisateur des aides au logement, votre Rapporteur spécial comprend que le présent article s'inscrit dans la maîtrise de la dépense publique que souhaite poursuivre le Gouvernement. D'après l'étude préalable de l'article, l'économie est évaluée à 100 millions d'euros.

Compte tenu de la faiblesse du taux d'inflation en 2017, cette décision devrait avoir un impact limité sur le pouvoir d'achat des ménages.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, et de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires (voir le compte rendu ⁽¹⁾ de la commission élargie du 27 octobre 2017 à 9 heures), la commission examine les crédits de la mission Cohésion des territoires (M. François Jolivet, rapporteur spécial pour le logement et l'hébergement d'urgence, et M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial pour la politique des territoires).

Article 29 : Crédits du budget général

La commission examine deux amendements identiques II-CF155 de M. Marc Le Fur et II-DN11 de M. Thibault Bazin.

M. Marc Le Fur. Il s'agit de rétablir les contributions de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) au niveau de 2017. Nous sommes très hostiles à la réduction des aides personnalisées au logement (APL) et aux conséquences en chaîne que cela entraîne.

M. Thibault Bazin. Les contraintes de la LOLF sont telles que nous devons gager notre amendement en baissant les crédits d'un autre programme, or nous ne pouvons le faire qu'avec le programme 177 relatif à l'hébergement d'urgence. On ne s'imagine pas un seul instant vider ce programme de ses crédits. Nous demandons par conséquent au Gouvernement de trouver un autre moyen de financement afin de rétablir le niveau des APL, avant de mettre en place une réforme globale de la politique du logement.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Avis défavorable. Je note toutefois avec soulagement votre réticence à vider le programme 177 de ses crédits.

La commission rejette les amendements II-CF155 et II-DN11.

Puis elle examine l'amendement II-CD49 de Mme Mathilde Panot créant un nouveau programme Aides à la pierre.

M. Éric Coquerel. Je suis opposé à la logique de bétonisation et d'artificialisation des terres pour le Grand Paris, ce sont des projets qui ne font qu'augmenter l'étalement urbain, et développer des pôles de compétitivité avec lesquels nous sommes en désaccord. Nous avons besoin de ces financements pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), dont la subvention de l'État baisse de 150 millions d'euros. Nous proposons donc un transfert du programme 112 vers un nouveau programme intitulé *Aides à la pierre* pour ne pas désagréger la politique du logement.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Avis défavorable.

Mme Amélie de Montchalin. Il nous semble important de maintenir les budgets alloués aux établissements publics d'aménagement parce qu'ils ont été pensés, en partie au moins, comme des projets d'intérêt général au service de la science, de l'économie et de la

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

recherche. Par exemple, à Saclay, les opérations ont été actées et les décisions prises en toute légalité. Nous ne devons pas arrêter des projets lancés. Avis défavorable.

M. Éric Coquerel. Merci pour cette réponse de fond. C'est la légalité contre l'égalité. Nous préférons favoriser l'égalité concernant la politique du logement, que vous écornez par la baisse de financement du FNAP.

La commission rejette l'amendement II-CD49.

Puis elle examine l'amendement II-CF159 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Nous proposons d'inscrire 185 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2018 pour commencer à payer le milliard d'euros annoncé pour le financement de la rénovation urbaine.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Je partage l'idée qu'il est indispensable de doter l'ANRU des moyens nécessaires à la réalisation du nouveau plan. Le retour de l'État dans le financement de l'agence a été promis, 200 millions d'euros de crédits de paiement ont été prévus sur le quinquennat : 15 millions en 2018, 25 millions en 2019, 35 millions en 2020, 50 millions en 2021 et 75 millions en 2022. J'invite donc les auteurs de cet amendement à rejoindre celui que j'ai déposé pour inscrire le doublement de l'enveloppe liée au programme. Avis défavorable, même si j'en approuve l'intention.

M. François Pupponi. En tant qu'ancien président de l'ANRU, je vous assure que vous ne tiendrez pas le rythme. L'ANRU a besoin d'un milliard pour commencer à financer les projets. S'ils n'y sont pas, c'est impossible.

M. Thibault Bazin. Cela pose la question de la parole de l'État et de l'engagement donné. Il y a des contrats pluriannuels en jeu avec des cofinancements, il faut que l'État tienne parole.

La commission rejette l'amendement II-CF159.

Puis elle examine l'amendement II-CF157 de M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Cet amendement vise à permettre le déploiement en 2018 d'une partie des crédits de la politique de la ville dont l'annulation a été vivement ressentie dans les quartiers prioritaires. Il propose donc un transfert de 24 millions d'euros de l'action 7 vers le programme de la *Politique de la ville*.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Je comprends la volonté du rapporteur mais il entache l'équilibre de la loi de finance. J'y suis donc défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF157.

*

Sur l'avis favorable de MM. François Jolivet et Mohamed Laqhila, rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits de la mission Cohésion des territoires.

*

La commission examine maintenant l'article 52, rattaché.

Article 52 : *Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social*

La Commission examine les amendements de suppression de l'article II-CF150 de M. Marc Le Fur, II-CF160 de M. François Pupponi, II-CD24 de M. Guy Bricout, II-CD48 de Mme Mathilde Panot, II-CL23 de M. Stéphane Peu, II-CL51 de M. Jean-Louis Masson et II-DN6 de Thibault Bazin.

M. Marc Le Fur. Cet amendement vise à supprimer l'article 52 qui impose aux bailleurs sociaux d'absorber la baisse des APL. Cela va mettre en péril des bailleurs sociaux déjà fragiles et mettre en cause des collectivités territoriales qui sont garantes des emprunts des bailleurs sociaux. De plus, cela va menacer les programmes d'investissement de construction, de réhabilitation et de mise aux normes.

M. François Pupponi. Je demande également la suppression de cet article notamment parce qu'il y a un problème de calendrier. La baisse de l'APL sera opérée par les CAF au 1^{er} janvier 2018, mais la mise en œuvre du sous loyer par les bailleurs sera opérationnelle au mieux en juin 2018. Ainsi, pendant six mois, les allocataires vont perdre entre une partie des APL sans aucune baisse de loyer. Avez-vous anticipé ce problème ?

M. Eric Cocquerel. Samedi, il y a eu un rassemblement à Paris de tous les bailleurs sociaux et des associations. Une personne me disait que ce qui lui permettait de ne pas penser qu'il tombait dans la précarité était d'avoir sur lui un billet de 5 euros. Cela pour montrer la portée d'un chiffre qui, par ailleurs, ne fait qu'amorcer la baisse future des allocations logement.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. La réduction de loyer de solidarité est un prélèvement sur l'APL qui aurait dû être versé au locataire puisque l'article 52 définit des plafonds permettant de retirer des APL aux bailleurs qui les perçoivent. Il y aura de ce fait des locataires qui verront leur loyer baisser alors qu'ils ne touchent pas d'APL.

M. Thibault Bazin. La mesure de baisse des APL et des loyers prévue à l'article 52 souffre d'un manque de concertation. Les collectivités qui garantissent les prêts pourraient notamment se trouver responsables en cas de faillites de certains OPH et la production de logement neuf risque d'être divisée par deux. Nous proposons donc de revenir sur cette question quand le projet de loi sur le logement sera discuté.

M. Stéphane Peu. Les compensations envisagées et les financements alternatifs, en contrepartie de la baisse des APL, ne sont pas précisés dans cet article. Cette mesure aura un effet récessif sur l'économie : 12 milliards de moins sur le carnet de commande des PME du bâtiment et des artisans.

M. Guy Bricout. Je me joins à cette proposition. Le dispositif du Gouvernement déstabiliserait totalement le secteur du logement social et serait contre-productif tant d'un point de vue social qu'économique.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Concernant la réduction de loyer de solidarité, c'est en réalité un prélèvement forfaitaire sur l'APL qui est prévu. Le loyer ne sera jamais modifié. Je rappelle que les baux sont enregistrés à la conservation des hypothèques pour les conventions APL. En revanche, je reconnais qu'il existe un temps de latence pour que les CAF et les bailleurs puissent modifier leurs systèmes d'information. Les CAF ne

devraient verser les APL modifiées qu'à compter d'avril 2018, et il y aura un rappel d'indus des montants que les bailleurs auront perçu à tort.

Sur la mise en œuvre des garanties d'emprunt, je crois pouvoir dire que cela n'est jamais arrivé. Par contre les municipalités peuvent être amenées par des subventions à participer au plan de redressement des organismes.

Enfin, les chantiers en cours ne vont pas s'arrêter du jour au lendemain, nous sommes ici sur des temps longs, sur l'équilibre d'opérations à trois ans. Comme l'a précisé le ministre, nous nous donnons trois années pour parvenir à la montée en charge de la réforme et préserver un équilibre d'exploitation qui permette aux bailleurs sociaux de mieux supporter les effets de bord de cette réforme. Je rappelle que la baisse de la dépense publique reste un impératif. Dans le secteur marchand, cela ne pourra être qu'un choc d'offre qui y fasse baisser les prix. L'article 52 est une invitation à négocier pour les bailleurs. Le budget du logement augmente tous les ans et cela ne fonctionne pas. Il faut arriver à transformer l'économie du monde HLM.

M. Jean-Louis Masson. À l'échelle européenne, on constate que partout les constructions sont insuffisantes et les prix trop élevés. L'inflation des prix dépasse la progression des revenus et de plus en plus d'Européens sont écrasés par les prix du logement. 11,3 % des ménages de l'Union Européenne consacre plus de 40 % de leurs revenus à leur logement ; 5,7 % seulement des ménages en France. La France a produit 100 000 logements sociaux en 2016, c'est-à-dire 25 % de la production européenne. Ces politiques n'ont donc pas été aussi inefficaces que vous le prétendez.

M. Éric Coquerel. Le vrai problème est celui de la rareté du logement qui fait que le taux d'effort des familles ne cesse d'augmenter. Il faudrait construire un million de logements sociaux en cinq ans.

Mme Sylvia Pinel. Si les APL augmentent depuis des décennies, comme l'affirme le rapporteur, c'est bien en raison de la faiblesse des revenus des allocataires. On ne peut pas considérer que ces aides ne sont pas utiles. Sur la question des logements du parc privé, nous n'avons aucune réponse de la part du Gouvernement. On parle de l'effet inflationniste des APL dans le seul secteur social, alors que les loyers y sont encadrés. Il y aura un impact certain de votre réforme sur la construction et la rénovation. Quant à la mutualisation, qui avait été encouragée lors du précédent gouvernement, je suis surprise des montants faibles que vous y consacrez. Je suis donc pour la suppression de cet article.

M. Stéphane Peu. Si l'article 52 est adopté, des organismes annuleront des opérations de construction dès 2018. Toute la production de logement neuf va en pâtir ainsi que les opérations d'isolation thermique. Quand vous avez 85 % de vos fonds propres qui disparaissent, c'est la double peine pour les locataires HLM : moins de pouvoir d'achat et moins d'entretien du patrimoine.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Je précise que notre pays est le seul à ne pas avoir tiré les conséquences de la monoparentalité dans les foyers. Nous avons toujours les mêmes dispositifs, prévus pour deux salaires. Sur la péréquation du FNAP, dans le projet de loi, il est envisagé d'essayer de valoriser les actifs des organismes de logements sociaux avec la réalisation d'un système autoporté.

La Commission rejette les amendements de suppression de l'article 52.

Puis elle examine les amendements II-CF151 de M. Marc Le Fur, II-CF161 de M. François Pupponi, II-CL50 de M. Jean-Louis Masson et II-DN7 de M. Thibault Bazin.

M. François Pupponi. La suppression de l'APL accession est complètement contra-cyclique. Aujourd'hui, 120 000 personnes peuvent acheter un premier logement en libérant du logement social ou privé. En supprimant l'APL accession, ils ne pourront plus être solvabilisés. Plutôt que de financer l'APL accession, on va financer l'APL classique car on ne leur permettra pas de sortir du logement social et donc cela continue de peser sur le financement de l'État.

M. Jean-Louis Masson. Effectivement, 70 % des moins de 30 ans est éligible à l'APL accession. Sans pouvoir accéder à la propriété, ils resteront dans le logement social.

M. Thibault Bazin. Dans l'évaluation préalable de l'article, il est écrit qu'on supprime un mécanisme peu efficace et peu attractif. Cet argument n'est pas tenable. Tout ce qui contribue à l'accès à la propriété doit être maintenu et même étoffé. C'est peu d'argent qui représente un réel effet de levier.

M. Stéphane Peu. L'APL accession est un outil précieux pour fluidifier la mobilité dans le parc HLM, je suis opposé à sa suppression.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. La question de l'APL accession fait partie des négociations globales toujours en cours. À ce stade, mon avis est donc défavorable.

La commission rejette les amendements II-CF151, II-CF161, II-CL50 et II-DN7 puis rejette les amendements II-CF152 et II-DN8 portant sur le même sujet.

La commission examine ensuite les amendements identiques II-CF154 de M. Marc Le Fur et II-DN10 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Je propose que la mutualisation financière entre les bailleurs sociaux soit établie sur la base d'une péréquation équilibrée entre les territoires. Tous les bailleurs n'ont pas des fonds propres importants, il existe des disparités entre eux. Il est donc important que la péréquation ne se fasse pas au sein du périmètre des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements II-CF154 et II-DN10.

Puis elle examine l'amendement II-CF162 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement vise à supprimer les modifications apportées par l'article 52 à l'application du supplément de loyer de solidarité. Appliquer le surloyer dès le premier euro de dépassement va à l'encontre de la mixité sociale et risque de faire partir les classes moyennes vers le parc locatif privé alors que dans certains territoires il est hors de portée de cette population.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. J'ai bien compris vos inquiétudes mais mon avis est défavorable.

La Commission rejette l'amendement II-CF162 de M. François Pupponi.

Puis elle examine l'amendement II-CL52 de M. Jean-Louis Masson. Après l'avis défavorable du rapporteur spécial, l'amendement II-CL52 est rejeté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF163 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Si l'article 52 s'applique aussi aux résidences étudiantes, les étudiants verront leur loyer baisser et verseront moins aux gestionnaires de leurs résidences ; gestionnaire qui, lui, doit payer un loyer au propriétaire et qui ne verra pas son loyer baisser. Le modèle économique des résidences étudiantes ne fonctionnerait plus. Je propose donc que les deux loyers baissent : celui payé par l'étudiant au gestionnaire et celui du gestionnaire au propriétaire.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Je suis en désaccord avec votre lecture de l'article 52, vos inquiétudes n'ont pas lieu d'être. Le ministre l'a encore rappelé précédemment.

La Commission rejette l'amendement II-CF163.

Puis elle examine les amendements identiques II-CF153 de M. Marc Le Fur et II-DN9 de Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Cet amendement vise à laisser plus de temps aux bailleurs sociaux pour s'accorder sur le système de mutualisation en reportant ce délai de discussion d'avril à juillet.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Avis défavorable.

La Commission rejette les amendements II-CF153 et II-DN9.

Puis elle adopte l'article 52.

Après l'article 52

La commission examine les amendements II-CF168, II-CF167 et II-CF164 qui fixent respectivement le reste à charge de loyer à 20 %, 15 % et 10 % du montant du loyer acquitté par les locataires.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Mon avis est défavorable concernant ces trois amendements. Cependant, il ouvre un débat important.

La Commission rejette les amendements II-CF168, II-CF167 et II-CF164.

Puis elle examine l'amendement II-CD25 de M. Guy Bricout.

M. Guy Bricout. Cet amendement vise à autoriser les collectivités territoriales à apporter leur garantie d'emprunt aux organismes de foncier solidaire (OFS) qui acquièrent des terrains en vue d'y faire réaliser des opérations en bail réel solidaire. Ceci afin de permettre à ces OFS d'avoir accès aux prêts de long terme de la Caisse des dépôts.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement II-CD25.

Puis elle examine l'amendement II-CF156 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Cet amendement propose de porter le montant du financement du nouveau programme de renouvellement urbain dans la loi de 2014 de programmation pour la ville de 6 milliards d'euros à 10 milliards d'euros, conformément aux engagements du Président de la République, et de confirmer l'engagement de l'État au financement du programme à hauteur d'un milliard d'euros.

J'espère que cet amendement, identique dans sa rédaction à celui déposé par la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques Mme Annaïg Le Meur, avec laquelle j'ai conduit plusieurs auditions, saura rassurer les députés qui ont déposé des amendements de crédits en vue d'abonder les moyens de l'ANRU.

La Commission adopte l'amendement II-CF156.

Puis elle examine l'amendement II-CF166 défendu par M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement propose que soit créé, à compter de 2018, un prélèvement sur le fonds de roulement des organismes HLM non-vertueux, au profit du Fonds national des aides à la pierre (FNAL), dont l'objet est le financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Cette idée est aussi au cœur des négociations entre les organismes HLM et le gouvernement. Pour l'instant, c'est un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement II-CF166.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cabinet du ministre de la cohésion des territoires : **M. Samuel DEGUARA**, directeur adjoint, conseiller politique et parlementaire, **Mme Valérie MANCRET-TAYLOR**, directrice adjointe en charge du pôle ville, urbanisme et logement, **Mme Soraya HAMRIOUI**, conseillère budgétaire, finances et Grand Paris, **M. Sébastien BÉCOULET**, conseiller politiques sociales du logement, ville, renouvellement urbain durable, hébergement et inclusion

Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) et direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) : **M. Paul DELUC**, directeur général, **M. Laurent GIROMETTI**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, **M. Philippe GUILLARD**, ingénieur général des mines

Direction générale de la cohésion sociale : **M. Jean-Philippe VINQUANT**, directeur général, **Mme Marie NONORGUE**, cheffe de bureau budgets et performance, **Mme Nadjète BOURAZI**, chargée de mission, **M. Jean-Christophe MARCHAL**, adjoint au chef de bureau urgence sociale et hébergement

Direction du budget – bureau Logement : **M. Olivier MEILLAND**, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires (4 ABLVT)

Cour des comptes : **M. Philippe HAYEZ**, conseiller maître, président de section, **M. Christian GAILLARD DE LAVERNÉE**, conseiller maître en service extraordinaire, **Mme Claire GASANÇON-BOUSSELIN**, rapporteure extérieur

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) : **M. Pascal MARTIN-GOUSSET**, directeur général, **M. Arnaud GÉRARDIN**, directeur général adjoint statistiques, évaluations transversales et système d'information

Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations : **M. Olivier MAREUSE**, directeur du fonds d'épargne, **M. Michel PUPIN**, responsable du département des risques et engagements à la direction du fonds d'épargne, **Mme Marianne LAURENT**, directrice des prêts et de l'habitat, **Mme Brigitte LAURENT**, en charge des relations institutionnelles à la Caisse des Dépôts

Caisse nationale des allocations familiales : **M. Daniel LENOIR**, directeur général, **Mme Patricia CHANTIN**, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

Action Logement : **M. Jacques CHANUT**, président, **M. Jean-Baptiste DOLCI**, vice-président, **M. Bruno ARBOUET**, directeur général, **M. Bernard COLOOS**, directeur

Union sociale pour l’habitat (USH) : **M. Frédéric PAUL**, délégué général, **Mme Marianne LOUIS**, secrétaire générale, **M. Dominique HOORENS**, directeur des études économiques et financières, **Mme Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement

Entreprises sociales pour l’habitat : **M. Daniel BIARD**, vice-président, et président du comité exécutif de Polylogis

Fondation Abbé Pierre : **M. Manuel DOMERGUE**, directeur des études, **M. Patrice LANCO**, bénévole

Société nationale immobilière (SNI) du groupe Caisse des dépôts : **M. André YCHÉ**, président du directoire, **M. Thierry LAGET**, directeur général adjoint des croissances externes et des études, **M. Thomas LE DRIAN**, directeur de cabinet du président du directoire et de la communication et des relations institutionnelles, **Mme Anne FRÉMONT**, directrice des relations institutionnelles et des études

Bouygues Immobilier* : **M. Bernard CHANTEUX**, directeur des relations institutionnelles et production UrbanEra – Bouygues Immobilier, **Mme Nathalie WATINE**, directrice générale de la transformation digitale et des ressources humaines, **M. Thibault DELAHAYE**, consultant senior, Vae Solis corporate

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*