ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Conséquences de la RLS pour les bailleurs sociaux et les locataires

Question orale n° 838

Texte de la question

M. Pierre Cordier appelle l'attention de M. le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, sur les conséquences du désengagement de l'État des dispositifs d'aide au logement et à la rénovation de l'habitat. La loi de finances pour 2018, en son article 126, a instauré « la réduction de loyer de solidarité ». Cette réduction consentie par les bailleurs est attribuée sous conditions de ressources et dépend de la composition du foyer et de la zone dans laquelle le bien se trouve. Sur cette base, les bénéficiaires voient leurs APL réduites de 98 %. Avec la baisse de 5 euros généralisée et la mise en place de la RLS, le Gouvernement a fait baisser le programme « Aide à l'accès au logement » de plus de 2 milliards d'euros entre les lois de finances initiales 2017 et 2019, baisse qui se poursuit en 2020 avec un effort supplémentaire de 1,4 milliard d'euros. Ce dispositif pèse lourdement sur les bailleurs sociaux, sachant que certains bénéficiaires de la RLS ne touchent pas les APL. En l'absence de chiffres consolidés officiels de l'impact global de la mesure sur les bailleurs sociaux, certains organismes avancent un impact de 1,7 milliard d'euros par an à terme. En zone détendue comme dans les Ardennes, pour maintenir les investissements et entretenir les logements, cela aboutit à des hausses des loyers. Cette politique étant préjudiciable aux locataires, il souhaite par conséquent connaître les mesures correctives envisagées par le Gouvernement.

Texte de la réponse

RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ
Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Cordier, pour exposer sa question, n° 838, relative à la réduction de loyer de solidarité.

M. Pierre Cordier. Depuis leur création, les sociétés HLM permettent à des millions de familles modestes de se loger. Or depuis 2018, le Gouvernement pioche près de 1,5 milliard d'euros par an dans les caisses des bailleurs sociaux. En effet, il a abaissé les allocations logement versées aux locataires du parc social, ce que les bailleurs sociaux ont été contraints de compenser en diminuant leurs loyers grâce au dispositif de réduction de loyer de solidarité – RLS. Cette réduction consentie par les bailleurs est attribuée sous conditions de ressources et dépend de la composition du foyer et de la zone dans laquelle le logement se trouve.

Avec la baisse généralisée de cinq euros des aides personnalisées au logement – APL – et la mise en place de la RLS, le Gouvernement a diminué les crédits du programme « Aide à l'accès au logement » de plus de 2 milliards d'euros entre les lois de finances initiales pour 2017 et 2019. Cette baisse se poursuivra en 2020, avec un effort supplémentaire de 1,4 milliard d'euros.

Le dispositif de réduction de loyer de solidarité a mis sous tension les finances des organismes HLM. Certains estiment l'impact à 1,7 milliard d'euros par an à terme, sachant que des dettes contractées dans le cadre des programmes menés à bien avec l'ANRU – l'Agence nationale pour la rénovation urbaine –n'ont pas encore été

payées ou amorties.

En zone détendue, par exemple dans le département des Ardennes, pour entretenir les logements et assumer les frais de fonctionnement, les bailleurs sont obligés d'augmenter les loyers, afin de boucher les trous dans leur budget. Les locataires en sont les premières victimes, alors qu'ils doivent aussi faire face aux hausses des tarifs d'électricité, et de fioul pour le chauffage cet hiver. Je pense notamment aux habitants de Charleville-Mézières et de la Vallée de la Meuse, dans la circonscription où j'ai été élu.

Monsieur le ministre, cette politique étant in fine préjudiciable aux locataires, je souhaite savoir quelles mesures correctives sont envisagées par le Gouvernement, en particulier dans une zone détendue comme le département des Ardennes.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre chargé de la ville et du logement.

M. Julien Denormandie, *ministre chargé de la ville et du logement.* Monsieur Cordier, je vous remercie pour cette question qui me permet d'aborder un sujet majeur : la réforme du secteur du logement social que nous avons entreprise il y a deux ans et demi.

Cette réforme de fond a donné lieu à une extension des métiers des bailleurs sociaux, que ces derniers appelaient de leurs vœux depuis très longtemps, inscrite dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. Elle a également introduit certaines facilités, en particulier dans le titre II de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP – sur laquelle vous avez beaucoup travaillé et au sujet de laquelle nous avons beaucoup échangé lors de l'examen du projet de loi ELAN.

Cette réforme traite en outre des regroupements – et non des fusions –, dont la dynamique est désormais enclenchée et qui commencent à porter leurs fruits. Comme vous le savez, de nombreux territoires avaient déjà lancé de telles expériences.

À cela s'est ajoutée une réforme financière comportant une réduction des loyers de solidarité. Souvenez-vous des débats que nous avons eus à cette occasion : certains, dans l'hémicycle – pas vous, monsieur Cordier – proposaient d'introduire un reste à charge minimal pour les locataires de logements sociaux et bénéficiaires de l'APL. Je m'y suis toujours opposé, dans le souci de préserver le pouvoir d'achat de ces locataires. Aussi fallait-il trouver d'autres solutions. La réduction du loyer de solidarité permettait de faire peser le poids de la réforme financière sur les bailleurs sociaux, tout en leur accordant des compensations, parfois très innovantes : je pense aux titres participatifs défendus par l'Union sociale pour l'habitat, en particulier la famille des OPH – offices publics de l'habitat –, et à d'autres soutiens financiers d'accompagnement visant à favoriser la rénovation et la construction.

Parallèlement à la réduction du loyer de solidarité, plus de 15 milliards d'euros – je dis bien 15 milliards – ont été apportés soit par la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations, soit par Action logement, au titre de l'accompagnement et de la compensation liés à la réforme.

Vous avez toutefois raison de souligner que cette réforme a suscité des interrogations, voire des inquiétudes, que j'ai reconnues. Plus encore, en septembre 2018, lors de l'avant-dernier congrès des bailleurs sociaux à Marseille, j'ai pris l'engagement d'instaurer une clause de revoyure. J'ai même admis – la chose n'est pas fréquente de la part d'un responsable politique – que la marche que nous demandions de franchir en 2020 était très certainement trop haute, ou en tout cas qu'elle engendrait trop d'inquiétudes au sein d'un secteur ô combien important pour nombre de nos concitoyens.

Pendant près de neuf mois, nous avons mené un travail considérable avec les bailleurs sociaux – que je tiens ici à saluer – pour aboutir, avant l'été dernier, à un accord capital. Il comprend une révision des dispositions prévues pour 2020 – que votre assemblée a d'ailleurs adoptée il y a quelques jours dans le cadre de l'examen

du projet de loi de finances –, ainsi qu'une augmentation des compensations attribuées aux bailleurs sociaux par la Banque des territoires et Action logement. Enfin, les acteurs du logement social se sont engagés à agréer au moins 110 000 constructions neuves par an et à accroître leur effort de rénovation de 25 %.

Sur le fond comme pour ce qui concerne la méthode, il me paraissait déterminant d'instaurer une clause de revoyure, fruit d'un travail commun et approfondi, et d'élaborer un accord qui satisfasse toutes les parties. Toutes les familles du logement social l'ont d'ailleurs signé il y a quelques mois. Nous relançons ainsi la dynamique et accompagnons les efforts de construction et de rénovation des bailleurs sociaux, au bénéfice de nos concitoyens. Le modèle du logement social en France est un trésor que nous devons préserver, accompagner et parfois modifier. L'accord signé avant l'été correspond très largement à cette ambition.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Cordier.

M. Pierre Cordier. Monsieur le ministre, il me semble qu'il y a une confusion entre le fonctionnement et l'investissement. La diminution des loyers entraîne automatiquement une baisse des recettes des bailleurs. Un rattrapage doit donc nécessairement être effectué, ce qui oblige de nombreux bailleurs à augmenter les loyers en zones détendues.

Vous évoquez les investissements ou le rôle de la Caisse des dépôts. J'entends bien, mais ce dispositif ne contribue pas aux dépenses de fonctionnement. Dans le département des Ardennes, les deux bailleurs sociaux ont été contraints d'augmenter leurs loyers de plus de 1,5 % parce que l'État avait ponctionné de l'argent dans leurs caisses. C'est aussi simple que cela. Il est donc essentiel de faire la différence entre les secteurs où il y a des logements vacants et ceux qui n'en ont pas, et d'adapter la politique à la réalité des territoires.

Sachez aussi que les ponctions réalisées dans le cadre des missions de l'ANRU – Agence nationale pour la rénovation urbaine – depuis plusieurs années, et déjà sous de précédents gouvernements, ont gravement affecté les trésoreries et l'équilibre des budgets des bailleurs sociaux. Je peux en témoigner, étant administrateur d'un bailleur social depuis 2004.

Données clés

Auteur : M. Pierre Cordier
Circonscription : Ardennes (2e circonscription) - Les Républicains
Type de question : Question orale
Numéro de la question : 838
Rubrique : Logement : aides et prêts
Ministère interrogé : Ville et logement
Ministère attributaire : Ville et logement

Date(s) clée(s)

Question publiée au JO le : 3 décembre 2019
Réponse publiée le : 11 décembre 2019, page 11927
La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 3 décembre 2019