



N° 264 rectifié

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2017.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME IV

## COHÉSION DES TERRITOIRES

### LOGEMENT

PAR MME STÉPHANIE DO

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 S'INSCRIT DANS UNE STRATÉGIE GLOBALE VISANT À CRÉER UN CHOC D'OFFRE SANS AGGRAVER LES DÉPENSES PUBLIQUES</b> .....	9
1. La prorogation et le recentrage des dispositifs « Pinel » et PTZ pour construire là où sont les besoins .....	9
2. Des objectifs ambitieux pour le logement des plus fragiles .....	11
3. La participation de l'État dans le financement de l'Agence nationale de l'habitat et de la rénovation énergétique des logements .....	12
<b>II. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL DOIT SE RÉFORMER ET REVOIR SON MODÈLE ÉCONOMIQUE</b> .....	13
1. La nécessaire baisse concomitante des loyers et des APL sera compensée par une amélioration des conditions de financement des bailleurs sociaux .....	13
a. Le mécanisme de réduction de loyer de solidarité .....	14
b. Les compensations financières en faveur des organismes de logement social .....	15
2. Une mutualisation d'une nouvelle ampleur doit se mettre en place entre les organismes de logement social .....	17
a. La nécessaire recomposition du secteur HLM .....	17
b. Le renforcement de la péréquation .....	18
3. La vente HLM : un outil à développer grâce à un mécanisme innovant .....	19
<b>III. LA MODERNISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DOIT SE POURSUIVRE</b> .....	21
1. Les réformes de 2016 ont produit peu d'effets et d'autres mesures d'équité pourraient être envisagées .....	21
2. La prise en compte des revenus de l'année en cours : une source de simplification et d'économies importantes .....	22
3. Une réflexion sur la fusion des aides sociales doit s'engager .....	23
<b>CONCLUSION</b> .....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	33



## INTRODUCTION

Le logement est le premier poste de dépenses des ménages et correspond également à l'une des dépenses de l'État les plus importantes. D'après la Cour des comptes, les aides au logement s'élevaient à 40,8 milliards d'euros en 2015, soit 32 % de plus qu'en 2006. Ce montant global comprend à la fois :

- les dépenses budgétaires de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale ;
- les avantages fiscaux ;
- la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- les avantages de taux des prêts réglementés de la Caisse des dépôts et consignations.

En retirant la participation des employeurs et les avantages de taux, les dépenses publiques en matière d'aides au logement s'élèvent à **34,6 milliards d'euros**. Au fil du temps, ces dépenses publiques se sont vues attribuer des objectifs toujours plus nombreux et parfois contradictoires : soutenir la construction et l'activité du secteur du bâtiment, faciliter l'accès des ménages modestes et défavorisés au logement, contribuer à la transition écologique ou améliorer le cadre de vie et l'équilibre entre les territoires.

Pourtant, force est de constater que l'efficacité de cette politique publique n'est que relative au regard des moyens mis en œuvre. Entre 2006 et 2013, **le taux d'effort net des ménages les plus modestes** (ceux du premier quartile de revenu par unité de consommation) **pour se loger est ainsi passé de 26,8 % à 31,3 %** <sup>(1)</sup>. Pour les locataires modestes du secteur libre, le taux d'effort net atteint même 40,7 %. Cette hausse des taux d'effort s'explique principalement par le fait que, depuis le début des années 2000, les prix de l'immobilier, à la vente comme à la location, progressent plus vite que le revenu des ménages.

La France compte, par ailleurs, **143 000 personnes sans domicile** (en hausse de 50 % entre 2001 et 2015) et 4 millions de personnes mal-logées selon la Fondation Abbé Pierre.

La situation du logement est toutefois très inégale entre les territoires. Certaines zones sont caractérisées par une demande faible et un risque de dégradation du parc ancien, notamment dans les centres-bourgs, alors que, du fait de la forte concentration de l'activité économique ou de l'existence d'aires

---

(1) Source : Insee, enquêtes Logement 2006 et 2013.

touristiques à forte demande, il existe des zones tendues qui connaissent un important déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, dans lesquelles les ménages éprouvent des difficultés à se loger. À cela s'ajoute des difficultés pour construire dans ces zones en raison du manque de terrains, de la complexité des normes et des procédures, de l'insécurité juridique et, parfois, de la réticence des élus locaux.

Face à cette situation, qui traduit un échec relatif de la politique du logement des dernières décennies, le Gouvernement a décidé de procéder à un changement de paradigme, en cessant de s'appuyer principalement sur le soutien à la demande. En effet, celui-ci est souvent accusé d'avoir un effet inflationniste dont la conséquence est de détourner une partie de l'effort de la Nation vers les bailleurs et les fournisseurs de logement. En contrepartie, le Gouvernement entend favoriser un véritable choc de l'offre, tout en accentuant la solidarité envers les populations les plus fragiles. La **stratégie logement**, dévoilée le 20 septembre dernier par le ministère de la cohésion des territoires, poursuit ainsi trois objectifs principaux :

- créer un « choc de l'offre » en construisant plus vite et moins cher ;
- répondre aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles ;
- améliorer le cadre de vie, en particulier celui des quartiers populaires et des centres-bourgs.

**Pour atteindre ces objectifs, la hausse des dépenses publiques n'est pas une solution et participe, au contraire, dans certains cas, à aggraver la hausse des prix de vente et des loyers.** Plusieurs études ont ainsi démontré que les aides personnelles au logement versées aux locataires présentaient un caractère inflationniste sur les loyers. De la même manière, les dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif peuvent déstabiliser le marché immobilier de certains territoires et générer des effets d'aubaine lorsqu'ils sont mal ciblés géographiquement. De nombreuses aides s'appliquent, en effet, indistinctement dans tous les territoires alors que leur situation est très variable.

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans cette stratégie globale, qui donnera également lieu à la discussion d'un projet de loi sur le logement au début de l'année 2018. Dans un contexte de réduction importante des déficits publics, le budget du logement participe, pour la première fois depuis de nombreuses années, à l'effort d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Les crédits de paiement des programmes 109 et 135, qui portent, respectivement, les aides personnelles au logement et certaines aides à la construction et à la rénovation de logements, seront ainsi tous les deux **en baisse de 12 % en 2018** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. En revanche, le programme 177 consacré à l'hébergement et au parcours vers le logement des personnes vulnérables voit ses crédits augmenter de 12 % en 2018, pour atteindre 1,9 milliard d'euros.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 177, 109 ET 135**

Programmes	LFI 2017 (en millions euros)	PLF 2018 (en millions euros)	Évolution 2017/2018 (en %)
<b>177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</b>	1 742	1 954	+ 12
<b>109 – Aide à l'accès au logement</b>	15 469	13 556	- 12
<b>135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</b>	353	312	- 12

Source : *Projet annuel de performances 2018 Cohésion des territoires.*

Ces dépenses budgétaires s'accompagnent, en outre, de nombreuses dépenses fiscales rattachées, à titre principal ou subsidiaire, au programme 135. En 2018, leur coût devrait atteindre au total **15,2 milliards d'euros**, soit un montant plus élevé que la somme des crédits de paiement des programmes 109 et 135 (13,9 milliards d'euros). Ces dépenses fiscales visent principalement à encourager l'investissement locatif des particuliers, à soutenir la construction de logements sociaux et intermédiaires, à faciliter l'accès à la propriété et à réduire le coût des travaux de rénovation.

**PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 135**

	Prévision 2018 (en millions d'euros)	Évolution 2017/2018 (en %)
<b>Investissement locatif</b>	2 213	+ 4
<b>Logement social</b>	3 593	0
<b>Logement intermédiaire</b>	40	0
<b>Accession à la propriété</b>	1 091	+ 13
<b>Rénovation</b>	6 491	0

Source : *PAP 2018 du programme 135.*

Ces dépenses devraient être en **hausse de 358 millions d'euros** en 2018 en raison surtout du dynamisme de la réduction d'impôt dite « Pinel » (+ 56 %) et du prêt à taux zéro (+ 23 %). Ces deux dispositifs sont d'ailleurs reconduits pour quatre ans par le présent projet de loi de finances afin de continuer à soutenir la construction de logements.

Au terme de son analyse, **vo**tre rapporteure émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 109 et 135 de la mission « Cohésion des territoires ».





## I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 S'INSCRIT DANS UNE STRATÉGIE GLOBALE VISANT À CRÉER UN CHOC D'OFFRE SANS AGGRAVER LES DÉPENSES PUBLIQUES

Le moyen le plus efficace pour faire baisser durablement les prix et les loyers dans les zones tendues, qui sont marquées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, est de construire plus de logements. Ce « choc d'offre », promis par M. Emmanuel Macron lors de sa campagne électorale, se traduit par plusieurs mesures, notamment fiscales, du présent projet de loi de finances qui constitue une première étape dans la mise en œuvre de la stratégie logement du Gouvernement.

### 1. La prorogation et le recentrage des dispositifs « Pinel » et PTZ pour construire là où sont les besoins

Après des années de crise entre 2011 et 2015, le secteur de la construction de logements neufs connaît un rebond d'activité depuis 2016. Cette tendance s'est confirmée en 2017. D'après le ministère de la cohésion des territoires, en un an, de septembre 2016 à août 2017, 499 500 logements ont été autorisés à la construction et **411 300 logements ont été mis en chantier**, soit une augmentation respective de 15,2 % et 17,1 % par rapport au cumul des douze mois précédents. Cette tendance s'observe à la fois dans les logements individuels et dans les logements collectifs.

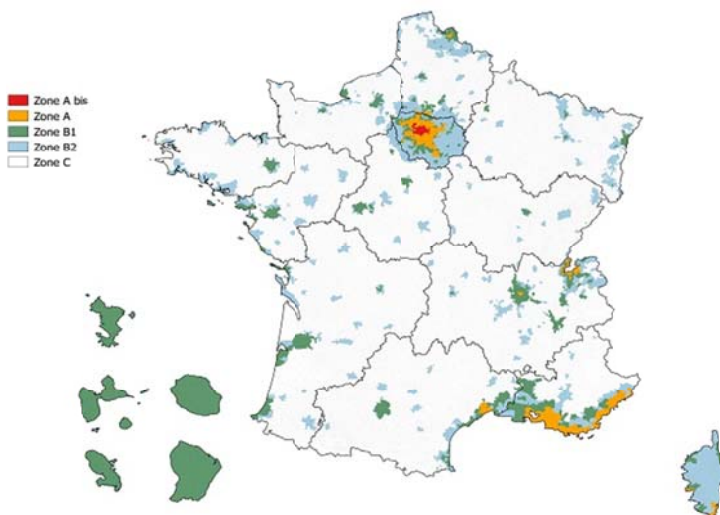
D'après les élus locaux et les professionnels du secteur, ces bons chiffres s'expliquent en partie par le succès de deux dispositifs mis en place à la fin du quinquennat précédent : la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dite « Pinel », et le prêt à taux zéro (PTZ) en faveur de l'accession à la propriété des ménages aux revenus modestes et intermédiaires. Les chiffres publiés par la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) attestent ainsi de la dynamique créée depuis le quatrième trimestre 2014 par le dispositif « Pinel » sur le marché immobilier : **les ventes de logements neufs à des investisseurs sont passées de 38 144 en 2014 à 66 280 en 2016, soit une hausse de 74 % en trois ans**. De la même manière, le nombre de PTZ émis a presque doublé entre 2015 et 2016, passant de 58 800 à 114 943, dont 77 % dans le neuf.

Or, sans modification législative, le dispositif « Pinel » et le PTZ devaient prendre fin au 31 décembre 2017. Afin de soutenir la production de logements, le présent projet de loi de finances, dans ses articles 39 et 40, prévoit donc de prolonger ces deux dispositifs pour quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2021. Une telle durée permettra aux investisseurs et aux primo-accédants d'avoir plus de visibilité sur l'environnement relatif à la production de logements. Toutefois, compte tenu du coût croissant de ces dispositifs pour les finances publiques, du dynamisme retrouvé par le secteur de la construction et du fait que les besoins en logement se concentrent sur les zones tendues, les articles 39 et 40 recentrent le

dispositif « Pinel » et le PTZ sur les zones géographiques où ils sont les plus pertinents.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, le dispositif « Pinel » ne s'appliquera ainsi plus qu'aux investissements réalisés dans les zones les plus tendues, à savoir les zones A *bis*, A et B1 du territoire, alors que des communes des zones B2 et C pouvaient précédemment en bénéficier si elles recevaient un agrément du préfet de région. D'après l'étude d'impact jointe au projet de loi, **le coût net de cette prorogation est estimé à 6,9 milliards d'euros, étalés sur les années 2019 à 2035**. Votre rapporteure salue cette prorogation et ce recentrage sur les zones les plus tendues. Ce sont en effet dans ces zones, notamment en région Île-de-France, que les besoins en offre locative intermédiaire sont les plus importants. Elle sera toutefois attentive à ce que l'arrêt du dispositif dans les zones B2 et C ne mette pas en difficulté des projets déjà engagés. Votre rapporteure estime également que le rapport d'évaluation publié à mi-parcours devra procéder à une analyse du **respect des plafonds de ressources et de loyers** par les bailleurs bénéficiant de cette réduction d'impôt. Ce dispositif n'a, en effet, pas uniquement pour objectif de soutenir le secteur de la construction. Il doit aussi permettre l'émergence d'une offre abordable pour les classes moyennes dans les zones tendues.

#### ZONAGE A, B ET C DES DISPOSITIFS « PINEL » ET PTZ



Source : Ministère de la cohésion des territoires

De la même manière, l'article 40 du présent projet de loi de finances adapte le zonage du PTZ afin que les incitations qu'il génère correspondent aux besoins de chaque territoire. Dans les zones tendues (zones A *bis*, A et B1), où l'enjeu principal est d'accroître l'offre de logements, le bénéfice du PTZ sera ainsi réservé aux acquisitions de logements neufs. Dans les zones détendues (zones B2

et C), où l'enjeu principal est d'encourager la réhabilitation des logements anciens, le bénéfice du PTZ sera garanti, jusqu'au 31 décembre 2021, aux acquisitions de logements anciens à condition d'y réaliser des travaux importants. Toutefois, conformément aux annonces du Président de la République du 6 octobre dernier, le bénéfice du PTZ pour l'acquisition d'un logement neuf sera également maintenu dans les zones détendues jusqu'au 31 décembre 2019 afin d'accompagner la production de logements dans les communes périurbaines qui le nécessitent. Le coût de cette prorogation est estimé à 161 millions d'euros en 2019 et à 855 millions d'euros en 2022.

## 2. Des objectifs ambitieux pour le logement des plus fragiles

Un des trois axes de la stratégie logement du Gouvernement consiste à répondre aux besoins de chacun et à protéger les plus fragiles. Entre 2000 et 2015, le nombre de personnes sans domicile a augmenté de moitié et le recours aux nuitées hôtelières pour les héberger a progressé de 172 %. Par ailleurs, de nouveaux publics, en particulier des familles et des jeunes, ont de plus en plus recours au 115. Or, le recours aux nuitées hôtelières et aux places en centres d'hébergement d'urgence sont des solutions à la fois coûteuses pour les finances publiques et peu efficaces à moyen terme pour l'insertion des personnes concernées.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a annoncé vouloir généraliser le principe du **Logement d'abord**, à la suite des expérimentations encourageantes (« Un chez soi d'abord ») qui ont été menées ces dernières années. Cette politique consiste à proposer un logement pérenne, associé à un accompagnement social, à des personnes sans domicile ou sans abri, même si celles-ci souffrent de troubles ou d'addictions, sans emprunter le parcours classique en plusieurs étapes qui passe par l'hébergement d'urgence, le traitement des troubles, le logement de transition pour, à la fin, aboutir à l'attribution d'un logement permanent. En plus de ses avantages sur le plan humain, le coût de ce programme est compensé par la réduction des dépenses de santé. L'expérimentation pilotée en France depuis 2011 par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) ayant montré son efficacité, il convient désormais d'appliquer plus largement ce programme. À ce titre, **le Gouvernement s'est engagé à porter l'objectif de production de logements très sociaux, financés en prêt locatifs aidés d'intégration (PLAI), à 40 000 par an**, contre 34 000 actuellement, à permettre l'ouverture sur cinq ans de 10 000 places en pensions de famille et à mobiliser 40 000 logements issus du parc privé *via* des dispositifs d'intermédiations locatives. Parallèlement, afin que le parcours de l'hébergement vers le logement soit facilité, le Gouvernement a annoncé la mise en place, dès 2018 dans quinze territoires volontaires, de plateformes territoriales d'accompagnement regroupant les collectivités territoriales et les opérateurs.

L'atteinte de cet objectif ambitieux sera permise grâce au maintien, dans le présent projet de loi de finances, d'un niveau élevé d'**aides à la pierre** destinées

au financement des logements sociaux et très sociaux. Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) bénéficiera, en effet, d'une dotation de **427 millions d'euros** en 2018. En 2017, le FNAP avait initialement été doté de 462 millions d'euros, avant que le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, rendu nécessaire par le mauvais pilotage budgétaire du Gouvernement sortant, réduise la contribution de l'État de 80 millions d'euros. En 2018 comme en 2017, les ressources du FNAP proviendront majoritairement d'une fraction du produit de la cotisation des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

#### ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DU FONDS NATIONAL DES AIDES À LA PIERRE (FNAP)

(En million d'euros)

	2017 <sup>(1)</sup>	2018
<b>Cotisations des bailleurs sociaux</b>	270	375
<b>Contribution de l'État</b>	100	40
<b>Produit de la majoration du prélèvement sur les communes carencées au titre de la loi SRU</b>	12	12
<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>427</b>

Source : PLF 2018.

### 3. La participation de l'État dans le financement de l'Agence nationale de l'habitat et de la rénovation énergétique des logements

Lors de la campagne présidentielle, M. Emmanuel Macron s'était engagé à diviser par deux le nombre de passoires thermiques d'ici 2022, pour aider les propriétaires les plus modestes à sortir de la précarité énergétique. Pour cela, le Gouvernement a décidé de mobiliser une partie du grand plan d'investissement vers l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et son programme « Habiter Mieux ». Cette contribution permettra à l'ANAH de continuer à participer au financement de travaux de réhabilitation et d'amélioration des logements indignes ou très dégradés pour les propriétaires les plus modestes.

Pour la première fois, le programme 135 contribuera, en 2018, au financement de l'ANAH grâce à **l'inscription d'une nouvelle dotation de 110 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette dotation, qui prend le relais des financements du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART), complétera les autres ressources traditionnelles de l'ANAH : le produit de la vente des quotas carbone, une fraction du produit de la taxe sur les logements vacants, le produit de la vente des certificats d'économie d'énergie et une contribution d'Action Logement.

Votre rapporteure se félicite de la création de cette **nouvelle ressource stable**, qui permettra à l'ANAH d'atteindre l'objectif, fixé par le Gouvernement, de 75 000 logements rénovés au titre du programme « Habiter Mieux » en 2018, contre 50 000 en 2017.

(1) Après annulation d'une partie des crédits de la loi de finances initiale par le décret du 20 juillet 2017.

## II. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL DOIT SE RÉFORMER ET REVOIR SON MODÈLE ÉCONOMIQUE

La hausse des taux d'effort des locataires depuis le début des années 2000 n'a pas épargné les locataires du secteur social. D'après les enquêtes « logement » de l'INSEE, le **taux d'effort net<sup>(1)</sup> des locataires les plus modestes du parc social** (ceux relevant du premier quartile de revenu par unité de consommation) **est ainsi passé de 22,2 % en 2001 à 27,3 % en 2013**. Entre 2006 et 2013, la hausse du taux d'effort de ces ménages dans le parc social n'est pas très éloignée de celle ayant eu lieu dans le parc libre (+ 3,5 points contre + 4,8 points). Comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son évaluation consacrée au logement social datant de février 2017, le logement social ne permet plus de solvabiliser les ménages les plus pauvres et il ne bénéficie qu'à la moitié des ménages situés sous le seuil de pauvreté.

Pourtant, les aides personnalisées au logement (APL), versées en tiers-payant aux bailleurs sociaux, ont régulièrement augmenté pour atteindre **8 milliards d'euros** en 2016. Dans certains cas, ces aides personnelles ont pu alimenter la hausse des loyers, notamment au moment de la relocation d'un logement dont le loyer était inférieur au plafond de loyer prévu par la convention relative à l'APL. Enfin, les différents dispositifs d'aides publiques au secteur du logement social lui ont permis de dégager des **niveaux de marge importants**. D'après les dernières données sur la situation financière des organismes de logement social (OLS) datant de 2014 et issues d'une étude de la Caisse des dépôts et consignations<sup>(2)</sup>, les bailleurs sociaux bénéficient d'une situation financière confortable marquée notamment par un **autofinancement net de 2,2 milliards d'euros**, correspondant à 10 % des loyers, et une trésorerie s'élevant à 11 milliards d'euros, soit l'équivalent de 7 mois de loyers et de charges.

### 1. La nécessaire baisse concomitante des loyers et des APL sera compensée par une amélioration des conditions de financement des bailleurs sociaux

Face à ce constat, l'article 52 du présent projet de loi de finances engage une réforme profonde du financement du logement social poursuivant **deux objectifs** : la réduction du coût des APL et la réduction parallèle des loyers pour les locataires les plus modestes, afin de ne pas impacter négativement les ménages.

---

(1) Le taux d'effort net correspond au rapport entre les dépenses moyennes liées à l'habitation principale et les revenus moyens des ménages, après le versement des aides au logement.

(2) Perspectives, analyse financière rétrospective et prospective des bailleurs sociaux, 2016 (données 2014).

### *a. Le mécanisme de réduction de loyer de solidarité*

L'article 52 prévoit ainsi la mise en place d'une **réduction de loyer de solidarité (RLS)** au bénéfice des locataires aux revenus modestes habitant un logement ouvrant droit à l'APL et géré par un organisme d'habitations à loyer modéré (HLM) ou une société d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux. Le montant mensuel de la RLS sera fixé chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget dans la limite des plafonds suivants :

#### MONTANTS MAXIMAUX DE RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ

(En euros)

Composition du ménage locataire	Montant maximal de la RLS
Bénéficiaire isolé	50
Couple sans personne à charge	61
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	69
Par personne supplémentaire à charge	10

Source : article 52 du PLF 2018.

Cette baisse des loyers sera accompagnée d'une baisse concomitante du montant de l'APL versée, **cette dernière étant toutefois inférieure à la baisse de loyer**. L'alinéa 5 de l'article 52 prévoit, en effet, que le montant de l'APL sera réduit à hauteur d'une fraction, fixée par décret, comprise entre 90 % et 98 % du montant de la RLS.

Ainsi combinées et d'après l'étude d'impact jointe au projet de loi, ces deux baisses devraient se traduire par :

– une **baisse nette du montant du loyer acquitté par les locataires** du parc social aux revenus modestes, de l'ordre de 1 à 50 € par mois en fonction de leur situation ;

– une baisse des dépenses de l'État consacrées au financement des APL dans le parc social de l'ordre de **1,5 milliard d'euros** par an ;

– une baisse des loyers perçus par les OLS de l'ordre de **1,7 milliard d'euros** par an.

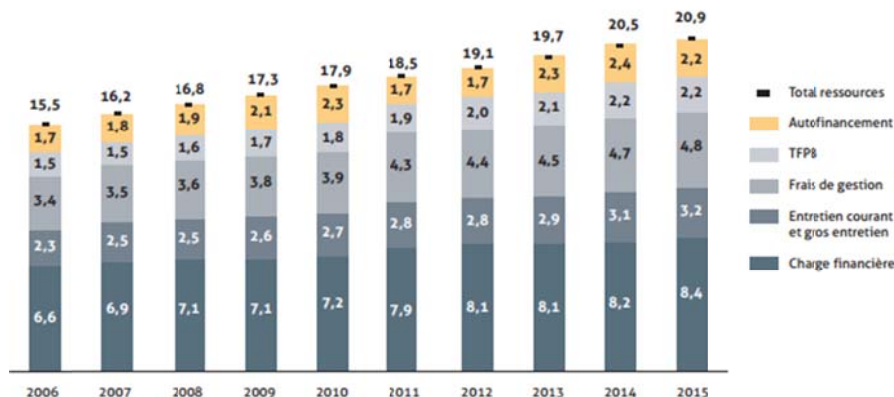
Associée au gel de l'indexation du barème des aides personnelles au logement (AL), à la pérennisation de la baisse de 5 € de toutes les AL effective depuis le 1<sup>er</sup> octobre dernier, à la suppression des AL en accession à la propriété et à un effort accru contre la fraude, cette mesure permettra à l'État de respecter l'objectif d'une baisse de **1,9 milliard d'euros** de sa contribution au Fonds national des aides au logement (FNAL) en 2018, inscrite au programme 109.

**b. Les compensations financières en faveur des organismes de logement social**

La réforme des APL prévue à l'article 52 du présent projet de loi de finances se traduira par une **baisse importante de l'autofinancement net des organismes de logement social** : celui-ci passera de 2,2 milliards d'euros à 500 millions d'euros, soit une baisse de 77 %. Or, les OLS étant des organismes à but non lucratif qui ne peuvent pas rémunérer des actionnaires, l'autofinancement net est réinvesti chaque année dans la réhabilitation et la construction de logements sociaux. Sans compensation, cette baisse de ressources pourrait donc se traduire par une baisse de la production de logements sociaux. Afin de répondre aux 1,2 million de demandes de logement social non satisfaites et ne pas ralentir la production de logements, des compensations doivent être mises en place.

**GRANDS POSTES D'EXPLOITATION DES ORGANISMES HLM**

(En milliards d'euros)



Source : USH – les HLM en chiffres 2017.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a annoncé une série de mesures visant à **maintenir les capacités d'investissement** des OLS en remplaçant les ressources issues de l'autofinancement par une amélioration durable de leurs conditions d'emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Ces compensations, qui pourraient également comprendre la création de nouvelles recettes, ont été résumées dans un courrier du Premier ministre adressé le 10 octobre dernier au président de l'Union sociale pour l'habitat (USH), M. Jean-Louis Dumont.

**Compensations permettant de garantir la capacité d'investissement des bailleurs sociaux :**

– **Réforme du livret A.** Afin de réduire de manière pérenne les charges financières des OLS, le taux du livret A sera stabilisé à son niveau actuel pendant deux ans et une révision de sa formule de calcul sera mise en œuvre dans le but de

garantir un taux plus faible que celui résultant de la formule en vigueur. À terme, cette réforme correspond à une baisse de charges financières de l'ordre de 700 millions d'euros par an ;

– Mise à disposition d'une **enveloppe de financement complémentaire de 4 milliards d'euros de prêts à taux fixe et à remboursement *in fine***, dont 2 milliards d'euros financés par la Banque européenne d'investissement (BEI) et 2 milliards d'euros financés par la section générale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;

– Mise à disposition d'une **enveloppe additionnelle de 2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan bonifiés**, à condition qu'un accord avec Action Logement soit trouvé sur le financement de la bonification et que les OLS centralisent auprès de la CDC leur trésorerie correspondant aux dépôts de garantie des locataires. Les prêts de haut de bilan bonifiés correspondent à des « quasi-subsidations » dans la mesure où ils reposent sur un taux d'intérêt de 0 % sur 20 ans et un différé de remboursement de 20 ans : pendant deux décennies, les organismes n'ont aucun remboursement à effectuer. La première enveloppe de 2 milliards d'euros lancée en 2016 n'avait d'ailleurs pas pu répondre aux demandes des OLS qui s'étaient élevées au total à 6,5 milliards d'euros ;

– Accroissement de 200 millions d'euros par an de l'offre de **prêts éco-PLS**, destinés au financement de la rénovation énergétique des logements sociaux ;

– **Allongement de la maturité des prêts** aux bailleurs sociaux, sur une enveloppe de 30 milliards d'euros d'encours, et ajustement du taux d'intérêt dans certaines conditions. D'après le Gouvernement, cette mesure pourrait générer un gain en trésorerie de 250 millions d'euros en 2018 et de 750 millions d'euros en 2019 pour les bailleurs sociaux ;

– Augmentation du **supplément de loyer de solidarité**, qui sera exigible au premier euro de dépassement ;

– **Facilitation de la cession d'actifs** par les OLS, grâce à l'assouplissement des règles législatives et réglementaires relatives aux autorisations de vente de logements sociaux et grâce à la création d'une structure d'investissement spécialisée ;

– Création d'un mécanisme de péréquation pour garantir aux organismes accueillant le plus de ménages modestes qu'ils ne seront pas pénalisés.

Les acteurs du logement social sont en discussion avec le Gouvernement sur le détail de ces compensations, dont votre rapporteure approuve le principe. Elle attire cependant l'attention des intervenants sur la nécessité de prendre en compte de **possibles décalages temporels** entre la diminution des loyers et les effets des compensations, qui pourraient, dans certains cas, demander un certain temps avant de porter leurs fruits.



Si ces décalages se révélaient difficiles à combler, il pourrait s'avérer nécessaire de proposer une application progressive de la baisse des loyers et des APL, étalée sur plusieurs années, en contrepartie d'une contribution complémentaire des bailleurs sociaux au budget de l'Etat, reposant sur autre assiette. Celle-ci pourrait d'ailleurs prendre en compte la part des ménages bénéficiant de l'APL.

## **2. Une mutualisation d'une nouvelle ampleur doit se mettre en place entre les organismes de logement social**

Le secteur du logement social est composé d'une multitude d'organismes aux situations financières très différentes. La France compte ainsi :

- 264 offices publics de l'habitat (OPH) ;
- 230 entreprises sociales pour l'habitat (ESH) ;
- 173 coopératives d'HLM ;
- 56 sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété (SACICAP) ;
- 103 sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux.

Au total, ce sont donc **826 organismes** qui interviennent dans le champ du logement social. La situation financière de chaque organisme est singulière, en fonction de l'ancienneté de son parc de logements, de sa localisation, de ses dettes et du profil de ses locataires. **L'impact de la baisse des loyers prévue à l'article 52 du présent projet de loi sera donc très variable entre les différents organismes** et très difficile à prévoir.

D'après une première étude d'impact réalisée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), la baisse des loyers de 1,7 milliard d'euros aurait pour conséquence de faire passer le nombre d'OLS en situation d'autofinancement négatif de 54 à 184 et ceux dont l'autofinancement est compris entre 0 et 5 % (seuil de fragilité) de 73 à 126. Au total, 310 organismes, représentant 50,6 % du parc de logements, seraient donc dans une situation de fragilité après la réforme. Parmi eux, les OPH et les organismes hébergeant une proportion importante de locataires aux revenus modestes seraient les plus impactés.

### ***a. La nécessaire recomposition du secteur HLM***

Une telle baisse de ressources aura nécessairement pour conséquence une **restructuration du secteur**. Cette restructuration paraît souhaitable et pourrait générer des économies importantes. À l'inverse d'autres acteurs du secteur, comme Action Logement, les organismes HLM n'ont pas procédé à une

rationalisation de leur organisation depuis de nombreuses années. Dans certains territoires, notamment en région Île-de-France, les intercommunalités peuvent avoir pour interlocuteurs une dizaine d'organismes HLM qui entrent parfois en concurrence. Un mouvement de recapitalisation et de **fusion des organismes HLM** paraît donc inévitable et sera accéléré par les conséquences de l'article 52 du PLF.

### *b. Le renforcement de la péréquation*

Par ailleurs, la situation financière des OLS étant très variable, tous ne pourront pas faire face de la même manière à la baisse de leurs ressources. Afin de répartir au mieux l'effort demandé et de venir en aide aux organismes les plus en difficulté, l'article 52 du présent projet de loi de finances prévoit donc la mise en place d'un **mécanisme de péréquation** d'une ampleur inédite.

Depuis 2014, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a mis en place, de manière volontaire, une mutualisation des fonds propres des organismes HLM. Cette mutualisation a pour objectif de soutenir les organismes qui investissent, au détriment de ceux qui accumulent des réserves financières. Les flux financiers réels de cette mutualisation sont toutefois relativement faibles : ils ne s'élèvent qu'à environ 50 millions d'euros d'après le ministère de la cohésion des territoires. L'article 52 prévoit donc de **renforcer considérablement cette mutualisation** en offrant d'abord la possibilité à l'USH de l'organiser elle-même. À défaut de la mise en place d'un tel mécanisme d'ici au 1<sup>er</sup> avril 2018, cette mutualisation sera organisée par l'État à travers la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Celle-ci aura pour mission de soutenir, par ses concours financiers, les OLS dans la mise en œuvre des réductions de loyer de solidarité. La hausse des moyens de cette mutualisation sera permise grâce à :

– une hausse du taux de cotisation des bailleurs sociaux à la CGLLS. Le taux de cette cotisation, assise sur les loyers et dont le taux est plafonné par la loi à 2,5 %, est aujourd'hui de 1,58 %. L'alinéa 25 de l'article 52 prévoit de porter le plafond du taux de cette cotisation de 2,5 % à 3,5 %.

– un abaissement du seuil de déclenchement du **supplément de loyer de solidarité (SLS)**, acquitté par les locataires dépassant les plafonds de ressources et dont le produit est aujourd'hui reversé à 85 % à la CGLLS. L'alinéa 9 de l'article 52 prévoit d'appliquer le SLS dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources, ce qui permettra de générer un gain estimé à 17 millions d'euros.

**Votre rapporteure considère que le renforcement de la mutualisation des organismes HLM est primordial et qu'il permettra de corriger les effets pervers du mécanisme de réduction de loyer de solidarité.** Sans mutualisation, les organismes ayant une proportion plus élevée que la moyenne de locataires aux revenus modestes (bénéficiant de la RLS) seraient, en effet, les plus pénalisés alors même que ce sont ceux qui remplissent le mieux la mission sociale assignée

aux OLS. À l'inverse, le mécanisme de mutualisation envisagée, et dont le montant exact fait actuellement l'objet d'une mission d'inspection, fera davantage peser l'effort sur les organismes encaissant des montants de loyer élevés ou logeant des locataires dont les revenus dépassent les plafonds de ressources.

### 3. La vente HLM : un outil à développer grâce à un mécanisme innovant

Le dernier volet de la transformation du modèle économique des organismes HLM doit passer par le développement de la vente de logements sociaux, en tant que nouvelle source de financement. Il est, en effet, communément admis que la vente d'un logement social permet le financement de la construction de deux à trois nouveaux logements sociaux.

Or la vente de logements sociaux est aujourd'hui un outil sous-exploité. Par hostilité idéologique ou par manque d'expertise, le taux de vente de logements par les organismes HLM est actuellement très faible. Ainsi, en 2016, **seuls 8 000 logements sociaux ont été vendus** à leurs locataires, ce qui ne représente que 0,2 % du patrimoine, alors que 80 000 logements, soit 2 % du patrimoine, étaient mis en vente. Chaque organisme conduit aujourd'hui ses propres campagnes de vente à l'occupant et ne dispose pas forcément de la compétence suffisante pour cela. Les organismes doivent, en effet, repérer eux-mêmes les ménages intéressés, les accompagner et assurer la gestion en copropriété des immeubles ciblés, ce qui n'est pas leur cœur de métier.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a annoncé, en partenariat avec Action Logement, la création d'une nouvelle structure spécifiquement vouée à la vente de logements HLM. Cette structure d'investissement aurait pour mission d'acheter en bloc des logements HLM afin de les revendre ensuite à leurs occupants. Une telle structure intermédiaire permettrait ainsi aux organismes HLM de percevoir une **recette immédiate** susceptible d'être réinvestie dans la construction de logements. D'après les simulations réalisées par le Gouvernement, la vente de 4 000 logements supplémentaires en 2018 générerait une recette supplémentaire de 325 millions d'euros.

Votre rapporteure se félicite de l'annonce de la création d'une telle structure et considère que la vente HLM représente un **véritable potentiel de recettes supplémentaires** susceptibles d'être réinvesties, après une forme de mutualisation, dans la production de logements neufs. La vente de logements sociaux peut contribuer à améliorer la mixité sociale et peut également permettre de faciliter le parcours résidentiel des ménages modestes à condition que les aides à l'accession soient maintenues. À ce titre, votre rapporteure considère que la suppression des APL accession, prévue à l'article 52 du PLF, entre en contradiction avec l'objectif du développement de la vente HLM. C'est la raison pour laquelle elle proposera un amendement en séance publique visant à les maintenir au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2018.



### **III. LA MODERNISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DOIT SE POURSUIVRE**

La réforme des aides personnelles au logement (APL), proposée par le présent projet de loi de finances, concerne presque exclusivement le secteur social. Elle touche, en réalité, davantage au mode de financement des organismes HLM qu'aux conditions d'attribution des aides elles-mêmes.

**Le PLF pour 2018 ne doit donc être qu'une étape** et la modernisation de l'ensemble des aides personnelles au logement doit se poursuivre afin de les rendre à la fois plus équitables et plus soutenables pour les finances publiques.

#### **1. Les réformes de 2016 ont produit peu d'effets et d'autres mesures d'équité pourraient être envisagées**

Afin de contenir la hausse tendancielle des APL, dont le coût en euros constants a doublé depuis 2000, la loi de finances initiale pour 2016 a opéré à une réforme de leurs conditions d'attribution consistant principalement à :

– prendre en compte le patrimoine des allocataires dans le calcul de leurs revenus ;

– réduire le montant de l'aide au-delà de niveaux de loyers jugés « excessifs » ;

– supprimer l'éligibilité des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents si ceux-ci sont assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Ces mesures, applicables depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, n'ont toutefois pas généré les économies escomptées, notamment en raison de la complexité de leur mise en œuvre. Ainsi, la prise en compte du patrimoine des allocataires, lorsque celui-ci dépasse 30 000 €, n'a été appliquée par les caisses d'allocations familiales (CAF) qu'aux seuls nouveaux bénéficiaires à l'occasion de leur première demande, mais ni au stock des allocataires, ni au renouvellement, ce qui en limite fortement la portée. L'inéligibilité des étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents si ceux-ci sont redevables de l'ISF n'a concerné que 6 800 d'entre eux, pour une économie estimée à 15 millions d'euros environ. La portée de cette mesure risque, par ailleurs, d'être réduite en raison de la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Dans ces conditions, votre rapporteure considère que de nouvelles mesures rendant plus équitable l'attribution des aides personnelles au logement doivent être envisagées. Comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son enquête consacrée aux aides personnelles au logement en juillet 2015, les étudiants font, par exemple, figure d'exception parmi les allocataires des APL. Alors que les APL sont fortement ciblées sur les ménages les plus modestes, les étudiants peuvent en bénéficier sans conditions de ressources. Il en résulte que seuls 32,9 % des

étudiants bénéficiaires de l'APL sont boursiers, c'est-à-dire ont des parents aux revenus modestes. En outre, le versement des APL n'oblige pas les parents à exclure leur enfant de leur déclaration fiscale. Le foyer fiscal peut donc continuer à bénéficier d'une demi-part supplémentaire au titre de l'étudiant, même lorsque celui-ci perçoit des APL.

**Votre rapporteure considère que cette situation génère des effets d'aubaine d'autant plus difficiles à tolérer aujourd'hui qu'un effort global est demandé aux acteurs du logement pour contribuer à la réduction des déficits publics.** Elle souscrit donc à la proposition, formulée par la Cour des comptes depuis 2012, consistant à faire opter les ménages entre le bénéfice de l'APL pour leurs enfants étudiants et l'avantage (demi-part supplémentaire) lié à leur rattachement au foyer fiscal familial. D'après la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'économie annuelle résultant de cette mesure pourrait atteindre 120 millions d'euros.

## **2. La prise en compte des revenus de l'année en cours : une source de simplification et d'économies importantes**

Les différents rapports publiés ces dernières années sur les APL, notamment ceux de la Cour des comptes et du groupe de travail de l'Assemblée nationale présidé par M. François Pupponi, ont tous dénoncé les coûts de gestion élevés des APL par les CAF et la Mutualité sociale agricole (MSA). D'après la Cour des comptes, ses coûts s'élèvent à **600 millions d'euros par an**, soit 3,5 % du total des APL versées. Les APL correspondent à la catégorie de prestations gérée par la branche Famille de la sécurité sociale au coût unitaire le plus élevé (97 € après le revenu de solidarité active (158 €).

Ces coûts de gestion s'expliquent principalement par la **complexité du barème** des aides au logement et par le fait que les revenus servant de base au calcul de l'aide sont ceux de l'année N-2. Afin de prendre en compte les changements de situation intervenant en année N (comme la perte d'un emploi, par exemple), les allocataires peuvent bénéficier, de manière déclarative, d'un mécanisme d'abattement et de neutralisation des ressources qui est à l'origine d'un **montant très élevé d'indus et de rappels de prestations** : 1,6 milliard d'euros par an. D'après la Cour des comptes, les APL sont la deuxième catégorie de prestations présentant le plus d'anomalies de paiement : 21,2 % des bénéficiaires de cette aide ont subi au moins un indu en 2013 et 19 % au moins un rappel.

Afin de moderniser la gestion des APL et de permettre aux allocataires de bénéficier d'une aide qui correspond à leurs besoins immédiats, **le Gouvernement a annoncé, qu'à partir de 2019, les ressources servant de base au calcul de ces aides seraient celles de l'année N et non plus celles de l'année N-2.** Cette modernisation est rendue possible par l'existence de la déclaration sociale nominative (DSN) qui a remplacé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la majorité des déclarations sociales périodiques effectuées par les entreprises pour leurs salariés.

D'après des simulations réalisées par la CNAF, cette réforme se traduirait par **une économie annuelle de 1,3 milliard d'euros**, permise par une baisse des coûts de gestion et par la suppression du système des abattements sur les ressources dont les montants sont souvent supérieurs à la perte de revenus réels des allocataires.

Votre rapporteure salue le lancement de ce chantier de modernisation important dont la réussite est toutefois soumise au respect de plusieurs conditions :

– la création d'un système d'information unique mettant en relation les différentes bases de données (CAF, DSN, Pôle Emploi, télé-déclarations des travailleurs indépendants) ;

– la création d'un identifiant unique pour les allocataires ;

– l'élaboration d'un dictionnaire unique relatif à la définition des données (comme la définition du salaire par exemple).

La réussite de cette réforme nécessite, en outre, que **ce chantier soit démarré dès maintenant** et qu'il bénéficie d'un pilotage fort du Gouvernement pour que l'objectif d'une mise en œuvre dès 2019 soit respecté.

### 3. Une réflexion sur la fusion des aides sociales doit s'engager

Au-delà de ces mesures de modernisation, la réflexion sur une transformation systémique des aides personnelles au logement doit se poursuivre. Plusieurs études d'économistes, notamment celles de Gabrielle Fack en 2006<sup>(1)</sup> et de Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trevien en 2014<sup>(2)</sup>, ont démontré que les APL étaient en partie capturées par les bailleurs du parc privé sous la forme de loyers plus élevés, sans que cet **effet inflationniste** puisse être quantifié avec précision.

En outre, la mauvaise articulation entre le RSA et les APL pénalise la reprise d'activité des ménages. Alors que le système du RSA devait permettre aux allocataires de conserver 62 % de chaque euro gagné en plus, ce taux est réduit à 27 % si l'allocataire bénéficie également d'une APL.

C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a procédé, avec l'appui de l'Institut des politiques publiques (IPP), à la simulation de plusieurs scénarios de refonte de ces aides à budget constant<sup>(3)</sup>. Dans ce cadre, la Cour et l'IPP recommandent la fusion de plusieurs minima sociaux, dont l'APL, le RSA et la prime d'activité, pour donner naissance à **une allocation sociale unifiée**. Une telle

---

(1) Gabrielle Fack, « Are housing benefits an effective way to redistribute income ? Evidence from a natural experiment in France », *Labour Economics*, 2006.

(2) Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trevien, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *Insee analyses*, 2014.

(3) Cour des comptes, *Les aides personnelles au logement, juillet 2015 et rapport IPP n° 10, « Réformer les aides personnelles au logement », juin 2015.*

fusion est progressivement mise en œuvre au Royaume-Uni depuis 2013, sous le nom d'*universal credit*. Elle cumulerait plusieurs avantages.

L'allocation sociale unifiée serait :

- moins inflationniste car son montant serait beaucoup plus difficile à connaître pour les bailleurs et ne serait pas corrélé au montant exact du loyer ;
- moins inégalitaire ;
- et plus incitative à la reprise d'emploi.

D'après d'autres simulations réalisées par la CNAF et publiées au printemps 2017<sup>(1)</sup>, la fusion du RSA, de l'APL et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) bénéficierait en priorité aux ménages les plus modestes et désavantagerait au contraire les ménages correspondant aux 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> déciles de revenu.

**Votre rapporteure considère que cette évolution est souhaitable à moyen terme et que le Gouvernement devrait s'engager, dès maintenant, dans cette voie.** La mise en place d'une telle allocation sociale unique nécessite toutefois de nombreux arbitrages préalables car les publics bénéficiant de ces aides ne sont pas exactement les mêmes et car un nouveau zonage géographique pertinent devra être mis en place afin de ne pas pénaliser les allocataires des zones tendues. Les années à venir devraient donc être consacrées à une réflexion sur les modalités opérationnelles de cette fusion, à l'aune de l'exemple anglais, afin de préparer une expérimentation dans certains territoires-tests.

---

(1) [http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier\\_etudes/Dossier%20191%20-%20Allocation%20unique.pdf](http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier_etudes/Dossier%20191%20-%20Allocation%20unique.pdf)



## CONCLUSION

La politique du logement menée depuis des dizaines d'années n'a pas permis d'obtenir les résultats espérés. Votre rapporteure tient à souligner à ce propos que la situation est très inégale entre les territoires : dans les zones qui ne souffrent pas d'un déficit d'offre, certains quartiers risquent de voir leur patrimoine se dégrader, tandis qu'en zones tendues, dans lesquelles l'offre ne parvient pas à satisfaire la demande, de nombreux ménages ne trouvent pas à se loger, ce qui a pour effet de maintenir ou d'accroître le mal logement et le nombre de sans domicile fixe, de contraindre les ménages à consentir à un taux d'effort important, ou de les inciter à habiter de plus en plus loin, ce qui pose notamment des problèmes d'infrastructure. Par ailleurs le logement social souffre d'un certain nombre de déficiences : il ne parvient pas à répondre à la demande, ce qui a pour effet principal une durée d'attente beaucoup trop importante. Par ailleurs la rotation du parc est faible, ce qui se traduit généralement par un avantage à vie pour ceux qui ont la chance d'en bénéficier et par un blocage pour les autres. Enfin, la mixité sociale, malgré les efforts, tarde à se concrétiser. De plus, les ménages les plus défavorisés ne sont pas représentés de manière satisfaisante au sein du parc social, alors que sa vocation première est justement sociale.

Partant du constat que l'effort consenti par la Nation envers le logement depuis des dizaines d'années n'a pas permis d'obtenir les résultats espérés malgré un coût important de 40 milliards d'euros par an, le Gouvernement a voulu initier une réforme profonde de la politique du logement. Il a ainsi décidé de privilégier le soutien à l'offre et de rééquilibrer le soutien à la demande. Le soutien à la demande est en effet coûteux pour la collectivité et il s'avère, selon de nombreuses études concordantes, qu'une partie de celui-ci est accaparée par les bailleurs et les fournisseurs de logement. Il apparaît donc nécessaire de s'attaquer à la racine du problème : on ne construit pas assez de logement, trop lentement et trop cher dans les zones tendues. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de susciter un véritable « choc de l'offre ».

Cependant, il n'est pas envisageable de diminuer les aides à la personne – au-delà des 5 € rendus nécessaires par les arbitrages du budget précédant, et qui vont d'ailleurs être compensés par d'autres mesures en 2018 – sans diminuer d'autant les loyers, car cela ferait porter le poids de cet effort sur les ménages modestes et fragiles, le temps que le choc de l'offre fasse son effet. Comme les pouvoirs publics ne peuvent pas imposer d'autorité une baisse des loyers dans le parc privé, il a été décidé de ne pas diminuer les APL dans ce secteur. Par contre, l'État étant financeur des bailleurs sociaux, notamment par le biais de dépenses fiscales, le Gouvernement a décidé de faire baisser en parallèle les loyers et les APL pour les ménages les plus modestes, tout en proposant une amélioration des conditions de financement et diverses mesures d'accompagnement afin que les bailleurs sociaux puissent continuer à investir. Ces mesures doivent permettre

d'initier un mouvement de baisse des loyers et de réorganisation du secteur. Il a été décidé d'instaurer un système de péréquation afin de répartir équitablement les efforts demandés et les bénéfices des compensations entre les bailleurs.

Pour ce qui est des aides à la pierre, le Gouvernement a décidé de se recentrer sur certaines zones tout en étant attentif aux mesures de transition et aux effets de ce recentrage sur les zones détendues.

Afin de susciter un choc de l'offre, le Gouvernement a décidé d'agir sur plusieurs volets dont la simplification de la réglementation sans diminution de la qualité, la simplification et la numérisation des procédures, la lutte contre les recours abusifs et la libération du foncier, notamment grâce à une exonération momentanée et conséquente de l'imposition sur la vente du foncier, qui sera modulée en fonction de certains critères sociaux, afin de favoriser la mobilité plutôt que la rétention.

Pour les personnes les plus fragiles, le Gouvernement entend généraliser le principe du « Logement d'abord », tout en continuant dans le même temps à développer les places d'hébergement, afin d'agir à la fois dans le court et dans le moyen terme en faveur des sans-abri et des personnes sans domicile fixe.

C'est dans ce cadre que votre rapporteure a mené de nombreuses auditions avec les différents acteurs du logement. Il en est ressorti principalement deux éléments. Tout d'abord, les acteurs de la construction sont satisfaits de la politique du choc de l'offre, tout en étant inquiets quant au sort de certains territoires en zones détendues, ou sur la progressivité de l'arrêt et de la diminution de certaines aides.

Les bailleurs sociaux, quant à eux, se sont montrés inquiets des mesures annoncées. Toutefois, ils ont pu se faire entendre auprès des députés et discutent de manière intensive avec le Gouvernement afin de parfaire le dispositif de compensation.

Votre rapporteure approuve les orientations de cette réforme et **entend attirer l'attention sur un certain nombre de points.**

– Elle souligne l'existence d'un possible décalage dans le temps entre les effets des compensations et la baisse en 2018 des loyers dans le parc social. Le détail des mesures discutées entre les bailleurs sociaux et le Gouvernement devrait permettre de prendre en compte ce décalage temporel. Il pourrait également être envisagé une application progressive de la baisse des loyers et des APL.

– Elle souhaite que l'efficacité des contrôles sur le bon respect des compensations sociales permettant l'obtention de la réduction d'impôt « Pinel » soit évaluée.

– Elle salue la prorogation du « Pinel » et son recentrage sur les zones tendues, mais souhaite la mise en place d'un dispositif transitoire permettant de ne pas mettre en péril les projets déjà engagés.

– Elle souhaite laisser la possibilité au Gouvernement, qui statue par arrêté sur la définition zones tendues et détendues, d'affiner s'il le souhaite le dispositif en prenant en considération les différences entre certains quartiers d'une même commune.

– Elle souhaite le maintien du dispositif des APL accession, dont la suppression entrerait en contradiction avec le développement de la vente HLM.

– Elle se félicite de la création d'une ressource stable pour l'ANAH.

– Elle approuve le renforcement de la mutualisation des bailleurs sociaux et la création d'un système de péréquation permettant de répartir équitablement les efforts entre eux.

– Elle se félicite du projet de création d'une structure permettant d'accroître de manière substantielle la vente de logement HLM afin de réinvestir les sommes dégagées dans la construction de plusieurs logements. Cela favorisera la mixité sociale et permettra de dégager des sommes importantes assez rapidement.

Par ailleurs, votre rapporteure souligne que la modernisation des aides au logement devra se poursuivre au-delà du présent PLF.

– Elle estime, à ce titre, que des mesures d'équité pourraient être envisagées afin de mieux répartir le bénéfice des APL et de contenir leur hausse tendancielle. Elle souscrit à la proposition de la Cour des comptes permettant de laisser les ménages choisir entre le bénéfice de l'APL pour les étudiants et l'avantage d'une demi-part supplémentaire dans le foyer fiscal des parents.

– Elle entend appuyer l'indispensable chantier de modernisation et d'unification des systèmes d'information des acteurs du logement social, qui permettra de générer d'importantes économies de gestion, et qui s'avère, par ailleurs, indispensable pour calculer en 2019 les APL sur l'année en cours.

– Elle souhaite qu'une réflexion soit menée sans tarder sur les propositions émanant de plusieurs organismes, notamment la Cour des comptes et l'IPP, et qui consistent à unifier plusieurs minima sociaux afin d'en renforcer l'efficacité. Elle estime que le Gouvernement devrait s'engager dès maintenant dans cette voie.



## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de Mme Stéphanie Do (Logement) et de Mme Annaïg Le Meur (Ville), les crédits de la mission « **Cohésion des territoires** » (voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 27 octobre 2017, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale) <sup>(1)</sup>.

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Cohésion des territoires** ».

*La commission, conformément aux avis favorables de Mme Stéphanie Do et de Mme Annaïg Le Meur, donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».*

*La commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 52.*

*La commission examine ensuite l'amendement II-CE51.*

**M. Eric Coquerel.** Nous contestons le prétendu effet inflationniste du versement des APL. Nous notons que M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, argumentait, le 25 juillet, à l'antenne de RTL : « Quand on met un euro de plus sur l'APL, ça fait 78 centimes de hausse des loyers », s'appuyant, sans la citer, sur une étude ancienne de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), datant de 2005. Comme l'explique le journal Le Monde, une très récente note de travail du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), cellule de recherche du Gouvernement, remet ce lien sérieusement en cause. Le document n'a pas été publié malheureusement, mais une version provisoire, que ce journal a consulté explique : « Les aides personnalisées au logement n'ont pas engendré de surinflation du loyer des logements de leurs bénéficiaires par rapport à celui de l'ensemble du parc locatif privé ». Bref, quand on veut tuer le cheval, on dit qu'il est malade. Je pense que c'est ce que nous sommes en train de faire avec les APL.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure.** Avis défavorable. Ce type de demande de rapport n'a pas sa place dans une loi de finances. De nombreuses études ont d'ailleurs déjà été publiées sur l'effet inflationniste des APL. La plus récente date de 2014 et a été réalisée par l'INSEE. Elle fait suite à d'autres études comme celle du Conseil général de l'environnement et du développement durable, publiée en

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/)

2012, et celle de l'économiste Gabrielle Fack, publiée en 2006. Il est vrai qu'un débat existe entre les économistes pour quantifier avec précision cet effet inflationniste. Mais laissons ce débat académique vivre par lui-même, sans que la loi intervienne.

**M. François Pupponi.** J'ai remis un rapport sur les APL et nous avons constaté tout le contraire de ce que vient de dire la rapporteure. Les études montrent que s'il existe un effet inflationniste, celui-ci concerne surtout les APL pour les étudiants dans le parc privé. Dans le parc social, il ne peut pas y avoir d'effet inflationniste puisque les loyers sont encadrés. Ce que propose le Gouvernement consiste à réduire les APL dans le seul secteur où elles ne sont pas inflationnistes. Si on voulait lutter contre les effets inflationnistes des APL, il fallait encadrer les loyers pour les étudiants et dans le parc privé.

*L'amendement II-CE 51 est rejeté.*

*La commission examine ensuite l'amendement II-CE 53.*

**Mme Mathilde Panot.** Cet amendement vise à demander un rapport d'information sur l'effectivité de la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable (DALO). Nous savons tous dans quelles difficultés se retrouvent aujourd'hui des millions de personnes. La loi DALO a dix ans. Elle a été obtenue de haute lutte par les associations et, en dix ans, 123 596 ménages ont été relogés grâce à ce texte, selon le ministère du logement. Pour autant, les procédures restent très longues et complexes. 57 000 ménages reconnus comme prioritaires sont toujours en attente d'une proposition de logement depuis un à sept ans, dont 45 000 en Île-de-France. Au regard de ces chiffres, nous demandons un rapport d'information sur l'application de la loi DALO et sur les entraves à l'accès à ce droit.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure.** Avis défavorable. Une nouvelle fois, ce type de demande de rapport n'a pas sa place dans une loi de finances. Une instance est, par ailleurs, déjà chargée d'évaluer périodiquement la mise en œuvre de la loi DALO : il s'agit du comité de suivi de la loi DALO, placé auprès du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Cette instance est composée de parlementaires, de représentants des associations de lutte contre l'exclusion et de représentants des associations de locataires. Elle élabore chaque année un rapport public. Le dernier en date a été publié en décembre 2016 et concerne justement l'effectivité du droit au logement opposable.

*L'amendement II-CE 53 est rejeté.*

*La commission examine ensuite l'amendement II-CE 54.*

**M. Eric Coquerel.** Nous demandons au Gouvernement la remise d'un rapport d'information, dans un délai de six mois, sur l'accessibilité des services et lieux publics aux personnes handicapées portant notamment sur l'adéquation entre les moyens budgétaires alloués à cette thématique et les besoins réels. Nous

savons que toutes les associations qui travaillent sur ce dossier protestent régulièrement, année après année, sur la politique en matière de handicap, malgré les lois qui ont été votées, notamment celle de 2005 qui n'est toujours pas réellement appliquée. Il nous semble nécessaire qu'un comité se mette en place. Je voudrais aussi répondre sur l'idée que d'autres commissions existeraient. Ce n'est pas la même chose. Une commission mise en place par le Gouvernement a plus de moyens financiers et humains qu'une commission du Parlement pour faire un tel rapport. Je vous rappelle que les droits de l'opposition au Parlement sont très affaiblis dans les commissions parlementaires.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure.** Avis défavorable. Certes, ce sujet est important mais ce type de demande de rapport n'a pas sa place dans une loi de finances et ne fait pas avancer les choses. S'il le souhaite, le Parlement peut procéder à ce travail d'évaluation lui-même via des missions d'information ou des commissions d'enquête sans avoir besoin de passer par la loi et une demande au Gouvernement. Un rapport du CGEDD, de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Contrôle général économique et financier (CGEfi) sur les « modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées » a, par ailleurs, déjà été rendu public en 2015.

**M. Eric Coquerel.** Je vous rappelle que ces amendements ont été considérés comme recevables par les services de l'Assemblée nationale. Ne nous répondez pas à chaque fois qu'ils n'ont pas lieu d'être examinés par cette commission.

**M. le président Roland Lescure.** Je voudrais rappeler à tout le monde que les services se contentent de vérifier la recevabilité constitutionnelle des amendements. On est ensuite libre de juger de la pertinence de ces amendements. C'est une autre histoire.

*L'amendement II-CE 54 est rejeté.*





## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**

M. Daniel Lenoir, directeur général

M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales et sociales

M. Bernard Tapie, directeur des études des statistiques et des prévisions

Mme Patricia Chantin responsable relations parlementaires

Mme Mariette Daval, responsable solidarité et logement

### **Cour des comptes**

M. Pascal Duchadeuil, président de la 5<sup>e</sup> chambre

M. Christian Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire

Mme Claire Gasançon-Bousselin, rapporteur extérieur

M. Philippe Hayez, président de la 1<sup>re</sup> section de la 5<sup>e</sup> chambre

### **Institut des politiques publiques (IPP)**

M. Antoine Bozio, directeur

Mme Marion Monnet, économiste

### **Caisse des dépôts et consignations**

M. Olivier Mareuse, directeur des Fonds d'Épargne

Mme Marianne Laurent, directrice des Prêts et de l'Habitat

Mme Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles

### **Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

Mme Blanche Guillemot, directrice générale

M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint

### **Union sociale pour l'habitat (USH)**

Mme Marianne Louis, secrétaire générale

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

### **Action Logement**

M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président

M. Bruno Arbouet, directeur général

Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

M. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques de la fédération française du bâtiment

### **Ministère de la cohésion des territoires – Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**

M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mme Clémentine Pesret, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

M. Arnaud Mathieu, adjoint à la sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

Mme Laure Dexcidieux, adjointe à la sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

### **Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)**

Mme Alexandra François-Cuxac, présidente

M. Alexis Rouque, délégué général

Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

### **Fondation Abbé Pierre**

M. Manuel Domergue, directeur des études

M. Patrice Lanco, bénévole au sein de la Fondation Abbé Pierre

### **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**

Mme Catherine Aubey-Berthelot, directrice générale

M. Philippe Hourez, secrétaire général