

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

COHÉSION DES TERRITOIRES (LOGEMENT)

Par Mme Dominique ESTROSI SASSONE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *président* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mme Anne-Marie Bertrand, M. Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Robert Navarro, Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, MM. Dominique Théophile, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 et 110 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. HÉBERGEMENT D'URGENCE : DES CRÉDITS QUI POURRAIENT SE RÉVÉLER INSUFFISANTS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS D'HÉBERGEMENT ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATÉGIE EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD » (PROGRAMME 177)	11
A. LES PREMIÈRES TRADUCTIONS BUDGÉTAIRES DE LA NOUVELLE STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD »	12
1. <i>Le constat : une augmentation du nombre de places qui ne permet pas de répondre à la demande d'hébergement</i>	12
2. <i>Un changement de stratégie en faveur du « logement d'abord »</i>	13
a) <i>Présentation du principe du « logement d'abord »</i>	13
b) <i>La mise en place d'une nouvelle stratégie par le gouvernement en faveur du « logement d'abord »</i>	14
3. <i>Les premières orientations budgétaires de la nouvelle stratégie en faveur du « logement d'abord »</i>	16
a) <i>La nécessité de maintenir un parc d'hébergement d'urgence suffisant tout en poursuivant la substitution des dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières</i>	17
b) <i>Un effort manifeste en direction du logement adapté</i>	17
B. DES CRÉDITS QUI POURRAIENT SE RÉVÉLER INSUFFISANTS MALGRÉ LA MISE EN PLACE DE MESURES DE RATIONALISATION DES COÛTS	20
1. <i>Une sous-budgétisation du programme qui ne peut être exclue</i>	20
a) <i>Des crédits inférieurs à ceux consommés en 2017</i>	20
b) <i>Des crédits dédiés à la veille sociale insuffisamment budgétés</i>	21
c) <i>Un renforcement de l'accompagnement social qui ne trouve pas de traduction budgétaire</i>	21
2. <i>...malgré le renforcement des mesures de rationalisation des coûts</i>	22
II. UNE BAISSÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DÉCIDÉE SANS CONCERTATION (PROGRAMME 109)	24
A. UN CONSTAT PARTAGÉ DE LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE DISPOSITIF DES APL	24
B. UNE PREMIÈRE DIMINUTION DES APL DE 5 EUROS POUR L'ENSEMBLE DES ALLOCATAIRES EN JUILLET 2017	26
C. UNE DIMINUTION BRUTALE ET SANS CONCERTATION DES APL POUR LES ALLOCATAIRES VIVANT DANS LE PARC SOCIAL	27
1. <i>Présentation de la réforme</i>	27
2. <i>L'absence d'évaluation sérieuse de l'impact de la réduction de loyer de solidarité et de la baisse des APL en résultant</i>	28
3. <i>Les propositions de réforme de votre rapporteur</i>	30

III. CONSTRUCTION LOCATIVE ET AMÉLIORATION DU PARC : LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT (PROGRAMME 135)	33
A. LES AIDES À LA PIERRE : LE DÉSENGAGEMENT CONFIRMÉ DE L'ÉTAT	34
B. UN EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET ÉNERGIVORE.....	36
1. <i>Le retour de l'État dans le financement de l'Anah</i>	36
2. <i>Des objectifs pour le programme « Habiter Mieux » plus réalistes</i>	39
C. LE RECENTRAGE DES AIDES À LA CONSTRUCTION ET À L'ACCESSION	40
1. <i>Le recentrage du prêt à taux zéro (PTZ)</i>	41
a) <i>Le succès du prêt à taux zéro</i>	41
b) <i>Les critiques de la Cour des comptes et le projet de recentrage du Gouvernement</i>	42
2. <i>Le recentrage du dispositif d'investissement locatif privé dit dispositif Pinel</i>	43
IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SUR LE DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF DIT PINEL	45
A. UN DISPOSITIF DESTINÉ À SOUTENIR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES QUI S'INSCRIT DANS LA LIGNÉE DE DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF MIS EN PLACE DEPUIS 1984	45
1. <i>Un dispositif qui s'inscrit dans la lignée des dispositifs d'investissement locatif mis en place depuis 1984</i>	45
2. <i>Un dispositif destiné à soutenir la construction de logements intermédiaires dans les territoires où le besoin est attesté</i>	46
a) <i>Un dispositif destiné à soutenir la construction de logements</i>	46
b) <i>Un dispositif dont les conditions sont calibrées pour correspondre au loyer du logement intermédiaire</i>	47
c) <i>Un dispositif orienté vers les zones où il existe des besoins de logements intermédiaires</i>	49
B. UN DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF OBJET DE CRITIQUES RÉCURRENTES	51
1. <i>Un coût budgétaire non négligeable qui s'étend sur plusieurs années</i>	51
2. <i>Un effet inflationniste à évaluer</i>	52
3. <i>Un effet d'aubaine qui ne peut être exclu</i>	53
4. <i>Un zonage et des plafonds de ressources et de loyers inadaptés</i>	54
5. <i>Un non-respect des conditions de loyers et de ressources difficile à évaluer</i>	55
C. UN RECENTRAGE DU DISPOSITIF DANS L'ATTENTE DES RÉSULTATS DES DIFFÉRENTES ÉVALUATIONS DEMANDÉES	57
1. <i>La prolongation du dispositif jusqu'en 2021</i>	57
2. <i>Le choix du recentrage du dispositif sur les zones tendues</i>	58
ARTICLES RATTACHÉS	59
• Article 52 Réforme des APL dans le parc social – Instauration d'une réduction de loyer de solidarité dans le parc social	59
• Article 52 bis (nouveau) Enquête nationale de coûts	66
• Article 52 ter (nouveau) Codification des dispositions relatives à la suppression des APL pour les particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents, redevables de l'impôt sur la fortune immobilière	67

• <i>Article 52 quater (nouveau)</i> Instauration d’une taxe sur les ventes de logements sociaux dont le produit viendra alimenter le FNAP	69
• <i>Article 52 quinquies (nouveau)</i> Octroi de la garantie d’emprunt par les collectivités territoriales	71
EXAMEN EN COMMISSION	73
I. RÉUNION DU MERCREDI 22 NOVEMBRE 2017	73
II. RÉUNION DU MERCREDI 29 NOVEMBRE 2017	83
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES	87
I. SUR LES DISPOSITIFS D’INVESTISSEMENT LOCATIF	87
A. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	87
B. CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	88
II. SUR LES CRÉDITS LOGEMENT DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018	89
A. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	89
B. CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	90
DÉPLACEMENT	91

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits liés au logement intervient dans un contexte particulier. Le gouvernement a en effet dévoilé dès le début de son quinquennat les grandes orientations de la politique qu'il souhaite mener en matière de logement. Ainsi, après avoir présenté son plan en faveur du « logement d'abord » (cf infra), le gouvernement a exposé **sa stratégie quinquennale pour le logement**. Cette stratégie prévoit des actions réparties selon trois axes :

- construire plus, mieux et moins cher par la mise en place d'un abattement fiscal plus favorable sur les plus-values pour la vente de terrains en zones tendues, l'augmentation de la production de logements intermédiaires et de logements très sociaux, la simplification des normes de construction, le renforcement de l'encadrement des recours abusifs, la création d'un bail numérique, ou encore la baisse des loyers ;

- répondre aux besoins de chacun par la mise en œuvre d'une politique en faveur du « logement d'abord », le développement de l'accès à la propriété (dispositif d'investissement locatif dit dispositif Pinel et prêt à taux zéro, vente de logements sociaux aux locataires), la construction de 80 000 logements pour les jeunes, la réforme des aides au logement, le renforcement de la mobilité dans le parc social, la création d'un bail mobilité, l'adoption de mesures pour faciliter la colocation, l'évaluation de l'encadrement des loyers ;

- améliorer le cadre de vie par la rénovation des logements énergivores, le doublement du montant du nouveau programme de renouvellement urbain, la généralisation des logements connectés.

Sur le plan budgétaire, constatant que la France consacrait plus de 40 milliards d'euros à la politique du logement et qu'elle comptait toujours 4 millions de mal-logés, le gouvernement a décidé de « *réduire la dépense publique associée à la politique du logement tout en améliorant ses résultats* ».

Il y était en cela invité par la Cour des comptes qui a proposé plusieurs leviers d'action pour « *améliorer l'efficacité des dépenses publiques* ». La juridiction financière préconisait ainsi d'agir dans trois directions : sur le logement social pour lequel elle estimait que le ciblage de trois dépenses fiscales en faveur des organismes HLM (application d'un taux réduit de TVA ; exonération de l'impôt sur les sociétés ; exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties) était « *peu efficace au regard des objectifs de la politique du logement* », sur les aides personnelles au logement et enfin sur les aides au logement privé (TVA réduite pour les travaux, dispositif d'investissement locatif, PTZ) dont elle jugeait l'efficacité incertaine. Le gouvernement a suivi

en partie ces recommandations lors de l'élaboration du budget 2018 dédié au logement.

Les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », du programme 109 « Aide à l'accès au logement », et du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » sont désormais rattachés à la mission « Cohésion des territoires ». Ces **crédits pour 2018 sont en baisse de 10 %**. Néanmoins cette baisse masque des évolutions différenciées selon les programmes.

ÉVOLUTION EN 2018 DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « LOGEMENT »

Programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	1 741 679 467	1 953 693 863	12,17%	1 741 679 467	1 953 693 863	12,17%
109 - Aide à l'accès au logement	15 469 442 500	13 556 200 000	-12,37%	15 469 442 500	13 556 200 000	-12,37%
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	398 762 771	311 562 771	-21,87%	353 162 771	311 562 771	-11,78%
Sous-Total	17 609 884 738	15 821 456 634	-10,16%	17 564 284 738	15 821 456 634	-9,92%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018.

À l'issue de ses auditions, votre rapporteur est parvenu aux observations suivantes plus amplement détaillées dans la suite du rapport :

- s'agissant **des crédits du programme 177** relatif à l'hébergement d'urgence, votre rapporteur constate comme les années précédentes une augmentation des crédits de 12 %. Néanmoins, malgré la volonté affichée du gouvernement de rationaliser les coûts, votre rapporteur ne peut exclure une sous-budgétisation des crédits en 2018 dans la mesure où leur montant est d'ores et déjà inférieur au montant des crédits ouverts pour 2017 et que certains axes de la stratégie en faveur du « logement d'abord » sont tout simplement sous-budgétés, comme la veille sociale par exemple ;

- S'agissant **des crédits du programme 109** dédiés aux aides personnelles au logement. Votre rapporteur observe que les crédits diminuent de 12 % en raison de l'importante baisse des APL qui résulte de la

mise en place à l'article 52 de la réduction de loyer de solidarité dans le parc social. Elle constate que cette disposition a été décidée de manière unilatérale par le gouvernement sans concertation avec les bailleurs sociaux et les acteurs du secteur concernés et sans évaluation précise des conséquences de cette mesure tant sur les bailleurs sociaux que sur la construction de logements et l'emploi dans le secteur du bâtiment. Votre rapporteur a cherché des solutions moins douloureuses pour les bailleurs sociaux qui permettraient d'aboutir au même montant d'économie budgétaire ;

• S'agissant **des crédits du programme 135 qui comprend notamment les aides à la pierre, ils sont en baisse**. Votre rapporteur souligne les contradictions de la part du gouvernement qui présente une stratégie quinquennale du logement censée permettre un choc d'offre et qui dans le même temps se désengage du financement des aides à la pierre, supprime les aides aux maires bâtisseurs et recentre les dispositifs incitatifs à la construction (dispositif d'investissement locatif dit dispositif Pinel et prêt à taux zéro). Néanmoins, votre rapporteur salue le retour de l'État dans le financement de l'Agence nationale pour l'habitat tout en réaffirmant la nécessité de réfléchir aux ressources affectées à cette agence.

Au regard de ces éléments, votre rapporteur a donné un avis de sagesse à l'adoption des programmes « logements » de la mission « Cohésion des territoires ».

Lors de sa réunion tenue le 29 novembre 2017, la Commission des affaires économiques, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », du programme 109 « Aide à l'accès au logement », et du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2018.

Elle a également donné un avis défavorable à l'adoption de l'article 52 dans sa rédaction actuelle et adopté l'amendement présenté par son rapporteur à l'article 52. Elle a émis un avis favorable à l'adoption des articles 52 *bis* et 52 *quinquies*, s'en est remis à la sagesse du Sénat sur l'article 52 *ter* et donné un avis favorable sous réserve de l'adoption de l'amendement de son rapporteur à l'article 52 *quater*.

I. HÉBERGEMENT D'URGENCE : DES CRÉDITS QUI POURRAIENT SE RÉVÉLER INSUFFISANTS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS D'HÉBERGEMENT ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATÉGIE EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD » (PROGRAMME 177)

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.

Les crédits du programme 177 **augmentent de nouveau de 12 %**. Cette évolution masque cependant des évolutions différenciées des crédits selon les actions comme les années précédentes. Ainsi, si les crédits de l'action n° 2 « hébergement et logement adapté », qui représentent 97 % des crédits du programme, augmentent de 13,4 %, ceux de l'action « Prévention de l'exclusion » diminuent de 18,7 % et ceux de l'action « conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » de 12,3 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177

Actions	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Prévention de l'exclusion	62 061 191	50 445 224	-18,72%	62 061 191	50 445 224	-18,72%
Hébergement et logement adapté	1 669 285 619	1 894 189 982	13,47%	1 669 285 619	1 894 189 982	13,47%
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	10 332 657	9 058 657	-12,33%	10 332 657	9 058 657	-12,33%
Total	1 741 679 467	1 953 693 863	12,17%	1 741 679 467	1 953 693 863	12,17%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018.

A. LES PREMIÈRES TRADUCTIONS BUDGÉTAIRES DE LA NOUVELLE STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD »

1. Le constat : une augmentation du nombre de places qui ne permet pas de répondre à la demande d'hébergement

Depuis 2011, les capacités d'accueil ont augmenté de 63 %. Elles ont augmenté de + 9,2 % entre 2015 et 2016, pour atteindre 122 854 places en 2016.

Au 31 décembre de l'année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2015	Evolution 2011/2016
CHRS	39 346	39 142	39 145	40 690	42 176	43 370	2,8%	10,2%
Places dans les hôtels	16 235	20 727	25 496	32 300	37 962	42 646	12,3%	162,7%
CHU	19 766	22 091	28 692	30 537	31 846	36 217	13,7%	83,2%
dont places en hébergement d'urgence (hors CHRS)	14 314	16 193	nc	22 532	25 691	29 433	14,6%	105,6%
dont places en centre de stabilisation (hors CHRS)	4 229	4 150	nc	3 446	4 257	4 606	8,2%	8,9%
dont places d'insertion (hors CHRS)	1 223	1 748	nc	4 559	1 898	2 178	14,8%	78,1%
Place en résidence hôtelière à vocation sociale	nc	nc	nc	nc	568	621	9,3%	
TOTAL	75 347	81 960	93 333	103 527	112 552	122 854	9,2%	63,1%

Source : projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 NB : pour 2013, le PAP ne mentionne pas le détail des places en centre d'hébergement d'urgence.

La pression sur le parc d'hébergement d'urgence généraliste se poursuit en raison de la crise économique et de la crise migratoire. Malgré l'augmentation du nombre de places, l'État n'arrive pas répondre à la demande de tous les publics sans domicile. Selon l'enquête de la Fédération des acteurs de la solidarité et les samus sociaux, l'hiver 2016-2017 s'est caractérisé par une augmentation de 4% de la demande d'hébergement et par une forte augmentation des demandes de famille (+25 %). Bien que le taux d'attribution de places d'hébergement s'améliore, on constate que 55 % des demandes enregistrées sont restées sans réponse. On note également un plus grand nombre de personnes qui découragées ne sollicitent plus l'aide du 115.

Selon le gouvernement, « les dispositifs du programme 177 sont particulièrement dépendants de l'insuffisance des capacités du dispositif spécifique de la demande d'asile. » Le gouvernement compte sur les créations de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) inscrites dans le plan « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires » du 12 juillet dernier pour aider à améliorer l'hébergement des demandeurs d'asile. Les places des centres d'accueil et d'orientation (CAO) initialement financées par le programme 177 relèvent désormais du programme 303 (asile), le programme 177 ne finançant selon le gouvernement que

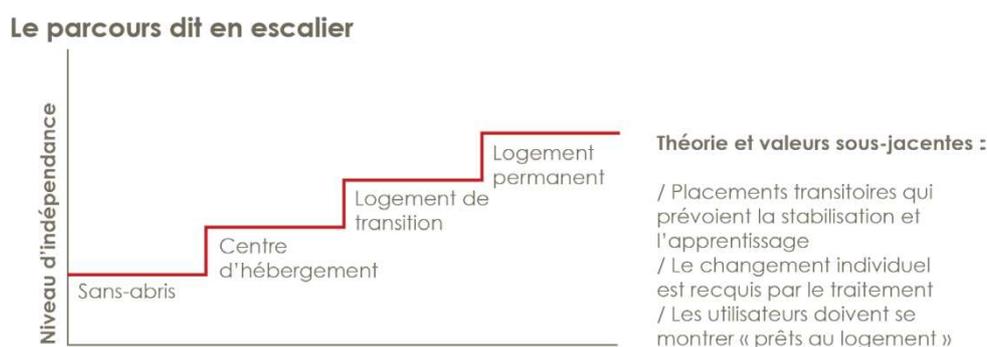
l'accueil des migrants en Ile-de-France au sein des centres d'hébergement provisoire et du centre de premier accueil.

Votre rapporteur regrette qu'on ne puisse évaluer le nombre de personnes déboutés du droit d'asile hébergés dans des centres de droit commun relevant du programme 177. En effet, la mise en place d'un outil de suivi permettant de connaître le statut juridique des publics accueillis fait toujours défaut, comme l'a souligné la Cour des comptes dans sa note d'analyse budgétaire de la mission « égalité des territoires et logement » pour 2016.

2. Un changement de stratégie en faveur du « logement d'abord »

a) Présentation du principe du « logement d'abord »

Depuis les années 90, l'État privilégie le principe du « parcours dit en escalier » qui propose aux personnes sans domicile de passer de la rue au logement par étapes avec un accompagnement selon le schéma suivant :



Source : FEANTSA-Assises interrégionales du logement d'abord-automne 2011-en référence à Sam Tsemberis, 2010

Selon un rapport de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)¹, ce parcours demeure coûteux et des blocages peuvent être constatés dans le déroulement du parcours en raison de l'inadéquation entre les besoins de la personne sans domicile et l'offre de logement. L'agence évoquait l'idée de changer de logique et de privilégier le « logement d'abord ».

Selon le rapport de l'ANSA, les dispositifs de « logement d'abord » se distinguent des dispositifs de logements accompagnés (ex résidence sociale) et se caractérisent par une accessibilité du dispositif à l'ensemble des publics, la sécurité de l'occupation du logement et un accompagnement des personnes flexible en durée et en intensité. Un dispositif de « logement d'abord » a déjà été expérimenté avec succès dans le cadre du programme « un chez soi d'abord ».

¹ Rapport le logement d'abord, et après – Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France, mars 2017

Le programme « un chez soi d'abord »

Né en 1992 aux États-Unis, le dispositif du « housing first » vise à loger directement des personnes atteintes de troubles psychiques ou d'addictions tout en les accompagnant. Cette expérience s'est diffusée en Europe et au Canada où elle donne de bons résultats puisqu'entre 70 et 100% des personnes exclues parviennent à se maintenir dans le logement.

Le programme « un chez-soi d'abord » en est la traduction française. Il s'agit d'un programme expérimental mis en place en 2011 dans quatre villes (Lille, Marseille, Paris, Toulouse). Il propose un accès au logement direct avec un accompagnement pluridisciplinaire au domicile. Ainsi, 353 personnes plutôt jeunes et vulnérables ont été logées directement, à 80% dans le parc privé.

Après quatre ans d'expérimentation et d'évaluation, les premiers résultats se révèlent concluants : 85 % des personnes sont restées dans leur logement, leurs symptômes ont diminué, la durée moyenne d'hospitalisation a diminué, 20 % ont une activité professionnelle ou une formation. Le coût du dispositif est estimé à 15 000 euros par an et par personne, soit un coût inférieur au coût habituel de prise en charge de ces personnes.

Des difficultés demeurent comme l'accès à l'emploi de la personne ou l'accès à un logement social.

En janvier 2017, au regard de ces résultats encourageants, le gouvernement a décidé d'étendre le dispositif à 16 nouveaux sites permettant ainsi l'ouverture de 2 000 places.

Votre rapporteur a rencontré en avril 2017 les membres de l'association l'Aurore qui est une des associations chargées de la mise en place du dispositif à Paris ainsi que des personnes bénéficiaires du programme. Elle a pu mesurer l'intérêt d'un tel dispositif et tient à saluer l'engagement des membres de cette association dans la mise en œuvre de ce programme.

b) La mise en place d'une nouvelle stratégie par le gouvernement en faveur du « logement d'abord »

Estimant que l'augmentation massive du nombre de places d'accueil n'a pas permis de résorber les besoins toujours plus importants en matière d'hébergement, le Gouvernement a décidé la **mise en place d'une nouvelle stratégie en faveur du « logement d'abord »**.

Le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme pour 2018-2022 comprend plusieurs objectifs rappelés dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances :

- produire et mobiliser plus de logements adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ;
- favoriser l'accès direct au logement plutôt que d'orienter les personnes vers l'hébergement ;

- recentrer l'hébergement d'urgence sur « *sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse* » ;
- renforcer l'accompagnement social des personnes dans et vers le logement ;
- prévenir les ruptures et notamment les expulsions.

Le plan en faveur du « logement d'abord »

Le 11 septembre à Toulouse, le Président de la République a présenté les engagements du Gouvernement pour le quinquennat :

- porter l'objectif de production de 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 locative.

Le projet de plan s'articule autour de cinq grandes priorités déclinées en plusieurs axes : la production et la mobilisation de logements abordables, l'accélération de l'accès au logement, l'accompagnement des personnes, la prévention des ruptures et la mobilisation des acteurs et des territoires :

Priorité I. Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées

Axe 1. Produire des logements sociaux et très sociaux adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées.

Axe 2. Mobiliser le parc privé à des fins sociales

Axe 3. Développer les solutions de logement adapté en réponse à des besoins spécifiques

Axe 4. Faciliter la transformation de centres d'hébergement en logements selon les besoins des territoires

Priorité II. Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées

Axe 5. Améliorer la connaissance des publics sans domicile et renforcer les dispositifs de la veille sociale

Axe 6. Donner la priorité au logement dans l'orientation des personnes sans domicile

Axe 7. Améliorer l'accès des ménages défavorisés au logement social en mobilisant notamment les leviers de la loi relative à l'Égalité, à la Citoyenneté et aux Territoires (sic)

Axe 8. Favoriser la mobilité résidentielle et géographique des personnes défavorisées en demande de logement

Priorité III. Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement

Axe 9. Renforcer et articuler l'accompagnement social vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées

Axe 10. Accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles et renforcer la formation des acteurs

Axe 11. Développer la cohérence entre insertion socio-professionnelle et accès au logement

Priorité IV. Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle

Axe 12. Renforcer la prévention des expulsions locatives de façon à limiter le recours au jugement d'expulsion et le nombre d'expulsions effectives

Axe 13. Prévenir les ruptures résidentielles des personnes sortant d'institutions ou victimes de violence

Axe 14. Recentrer l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse

Priorité V. Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord

Axe 15. Mettre en place une gouvernance efficace à tous les niveaux

Axe 16. Soutenir et s'engager avec des territoires de mise en œuvre accélérée

Pour faciliter la mise en œuvre du plan, le gouvernement a décidé :

- de poursuivre la concertation avec la mise en place de cinq groupes de travail ;

- de lancer un appel à manifestation d'intérêt permettant d'identifier quinze territoires volontaires pour expérimenter une mise en œuvre accélérée du plan quinquennal pour le « logement d'abord ».

3. Les premières orientations budgétaires de la nouvelle stratégie en faveur du « logement d'abord »

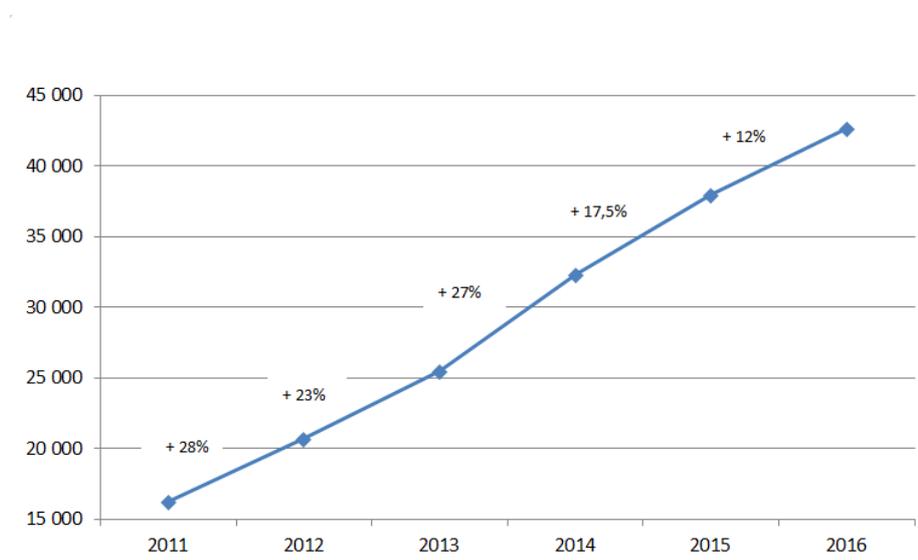
Votre rapporteur constate que la concertation et l'élaboration de ce plan va se poursuivre à l'automne et que la déclinaison du plan devrait être annoncé en début d'année 2018. La maquette budgétaire n'a pu être modifiée pour prendre en compte cette nouvelle stratégie. Dès lors, le Parlement est amené à examiner des crédits budgétaires qui ne correspondent pas exactement à ceux nécessaires pour la mise en œuvre du plan quinquennal.

Le gouvernement souligne que la mise en place du « logement d'abord » suppose dans un premier temps de maintenir un parc de places d'hébergement d'urgence suffisant parallèlement à une montée en charge progressive du logement social et du logement adapté.

a) *La nécessité de maintenir un parc d'hébergement d'urgence suffisant tout en poursuivant la substitution des dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières*

Votre rapporteur constate une augmentation moins rapide du nombre de nuitées hôtelières, 12 % en 2016 contre 17,5 % en 2015.

Évolution du nombre de nuitées d'hôtel



Source : commission des affaires économiques d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Le gouvernement a annoncé la poursuite en 2018 du plan triennal relatif à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel prévu pour la période 2015-2017.

La création de places alternatives à l'hôtel doit en effet permettre d'accueillir les personnes dans des structures dont le coût est inférieur à celui d'un hôtel (6,65 euros par jour en moyenne pour une place en intermédiation locative, 17,08 euros par jour pour une nuit à l'hôtel).

b) *Un effort manifeste en direction du logement adapté*

Le gouvernement a annoncé que l'ouverture de nouvelles places en logement adapté devrait permettre de « rationaliser le parc d'hébergement d'urgence ».

S'il convient de saluer l'effort porté au logement adapté, votre rapporteur tient néanmoins à rappeler que ces places ne conviennent pas à tous les publics car elles sont peu accessibles aux personnes ayant peu de

ressources et/ou qui ont besoin d'un accompagnement social renforcé. Ces places ont également vocation à être occupées pour une période limitée dans le temps et ne règle pas la question du transfert vers le logement social.

- **Crédits liés à l'intermédiation locative**

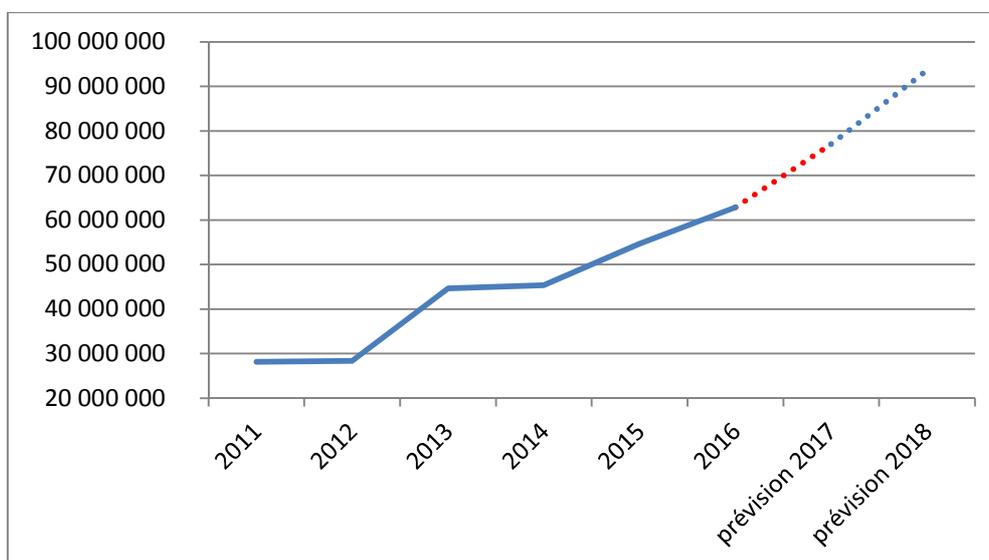
Ainsi, les crédits dédiés à l'intermédiation locative continuent de progresser pour atteindre 94 millions d'euros en 2018 (+ 22 %). L'objectif est d'atteindre 40 000 places à la fin du quinquennat.

Évolution du nombre de places d'intermédiation locative

2011	2012	2013	2014	2015	2016
6 611	7 935	18 378	21 643	25 575	28 656

Source : Commission des affaires économiques d'après les rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016 et réponse au questionnaire budgétaire.

Crédits dédiés à l'intermédiation locative (en euros)



Source : Commission des affaires économiques d'après les rapports annuels de performances annexé aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2012, pour 2013, pour 2014, pour 2015 et pour 2016, projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2017 et pour 2018.

Ces crédits permettront notamment la généralisation de l'expérimentation « un chez soi d'abord ».

- **Crédits dédiés aux maisons-relais et pensions de famille**

Ces établissements accueillent dans la durée des personnes qui peuvent difficilement accéder à un logement en raison de leur situation sociale et psychologique. Les crédits dédiés aux maisons relais et aux pensions de famille sont eux aussi en augmentation depuis plusieurs années.

**Évolution des crédits et du nombre de places
pour les maisons relais et pensions de famille**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Prévision 2017	Prévision 2018
Crédits (en millions d'euros)	54,6	61,5	70,2	80,4	83,5	87,5	90	109
Nombre de places	10 269	11 527	12 702	14 038	14 843	15 446	-	-
Nombre de places supplémentaires par rapport à l'année précédente		+1 258	+1 175	+1 336	+805	+603		

Source : Commission des affaires économiques d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2012, pour 2013, pour 2014, pour 2015 et pour 2016, projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2017 et pour 2018.

Votre rapporteur note que l'évolution du nombre de places connaît un net ralentissement depuis 2015. En réponse, une circulaire du 14 avril 2017 a précisé les modalités d'un plan de relance pour la période 2017-2021 devant conduire à la création de 1 500 places par an. Depuis, l'objectif a été réévalué à la hausse, le Président de la République ayant annoncé la création de 10 000 nouvelles places sur le quinquennat, soit 2 000 places chaque année.

Sur le plan budgétaire, la création de ces places mobilisera non seulement des crédits du programme 177 mais aussi des crédits issus du Fonds national des aides à la pierre. Pour 2018, les crédits du programme 177 dédiés augmentent de 20,6 % pour atteindre 108,5 millions d'euros.

- **Crédits dédiés aux résidences sociales et à l'aide à la gestion locative sociale**

Les résidences sociales ont vocation à accueillir de façon temporaire des personnes ayant des revenus modestes ou ayant des difficultés à accéder à un logement ordinaire. Certaines résidences sociales bénéficient de l'aide à la gestion locative sociale pour financer les dépenses rendues nécessaires par l'accueil de ces personnes. Les crédits pour 2018 sont stables.

- ***Crédits dédiés au financement de l'aide au logement temporaire***

Une aide au logement temporaire est accordée pour couvrir les dépenses telles que les loyers et charges engagés par des organismes mettant des logements à la disposition de personnes sans domicile. L'aide forfaitaire varie en fonction de la taille du logement et de sa localisation géographique. Ce dispositif a permis de financer 45 216 places en 2016. Depuis le début de l'année, le financement de cette aide est pris en charge en totalité par le programme 177. Pour 2018, 71,5 millions d'euros seront dédiés au financement de cette aide, soit une diminution de 10 %. Le gouvernement a annoncé que le financement de cette aide serait réformé, sans que votre rapporteur ait pu en savoir plus, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) n'ayant pas répondu à ses demandes de précision.

B. DES CRÉDITS QUI POURRAIENT SE RÉVÉLER INSUFFISANTS MALGRÉ LA MISE EN PLACE DE MESURES DE RATIONALISATION DES COÛTS

1. Une sous-budgétisation du programme qui ne peut être exclue...

a) Des crédits inférieurs à ceux consommés en 2017

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 des crédits de la mission « égalité des territoires et logement » constatait que « *le programme 177 est plus que jamais sur une tendance haussière, devenue structurelle* ». Elle ajoutait que « *le dépassement de la dotation initiale se montre plus important chaque année depuis 2014, tandis que l'effort de rebasage, s'il apparaît à la hausse, reste insuffisant à absorber l'évolution des besoins* ». Elle concluait que l'exécution du programme « *n'est pas soutenable à terme* » et recommandait en conséquence de veiller à la sincérité de la programmation budgétaire.

Votre rapporteur constate que les crédits ouverts pour 2017 se sont révélés insuffisants. Le gouvernement a ainsi été contraint d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, à hauteur de 122 millions d'euros en AE et de 120 millions d'euros en CP sur le programme 177. Ces crédits supplémentaires devaient permettre de financer l'ouverture de places d'hébergement supplémentaires pour abriter les migrants et la pérennisation de 5 000 places hivernales décidées en mars 2017.

Toutefois, ces ouvertures de crédits sont encore insuffisantes et le gouvernement a annoncé dans son projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2017 :

- la présentation d'un décret d'avance en novembre pour ouvrir des crédits supplémentaires. Ce décret a été présenté à la commission des

finances du Sénat le 29 novembre. Il prévoit une ouverture de crédits à hauteur de 65 millions d'euros ;

- une ouverture de crédits supplémentaires de 89,6 millions d'euros en AE et CP dans le PLFR.

Pour 2018, les crédits consacrés dans le projet de loi de finances initial au programme 177 bien qu'ils soient de nouveau en augmentation de 12,1 % en AE et en CP **sont d'ores et déjà inférieures de 106 millions d'euros en crédits de paiement aux crédits ouverts en 2017.**

Votre rapporteur ne peut que s'interroger sur une possible sous-budgétisation des crédits du programme.

b) Des crédits dédiés à la veille sociale insuffisamment budgétés

Les crédits dédiés à la veille sociale sont consacrés aux actions permettant de recenser les besoins d'hébergement, de proposer un premier accueil, d'orienter des personnes sans abri vers des structures d'hébergement et d'accompagnement (SAMU sociaux, Services d'accueil et d'orientation, service intégré d'accueil et d'orientation).

Votre rapporteur constate que 126,5 millions d'euros sont consacrés à la veille sociale pour 2018, soit une augmentation de 3,7 % par rapport à la loi de finances pour 2017. Toutefois, ces crédits sont inférieurs de 7,9 % au montant des crédits consommés en 2016.

Alors que l'axe 5 du plan quinquennal prévoit d'« améliorer la connaissance des publics sans domicile et [de] renforcer les dispositifs de la veille sociale », votre rapporteur ne peut que s'interroger sur une éventuelle sous-estimation de ces dépenses.

c) Un renforcement de l'accompagnement social qui ne trouve pas de traduction budgétaire

Votre rapporteur a affirmé à plusieurs reprises la nécessité de réfléchir à la répartition des crédits au sein du programme 177 afin de pouvoir distinguer les crédits dédiés aux différentes missions plutôt qu'aux dispositifs, cette répartition devant notamment permettre au Parlement d'évaluer précisant les moyens dédiés à l'accompagnement social y compris pour les personnes hébergées dans les hôtels.

Elle ne peut donc qu'être satisfaite que la stratégie quinquennale pour le logement comprenne un axe de renforcement de l'accompagnement des personnes dans et vers le logement. Toutefois, alors que le gouvernement a indiqué, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, que la hausse des crédits tenait « compte du renforcement de l'accompagnement social nécessaire aux personnes aux faibles ressources ou en difficulté sociale en vue de leur accès au logement ou de leur maintien pérenne dans le logement », votre rapporteur a bien été en peine d'identifier ces crédits.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques le 22 novembre dernier, M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires a indiqué à votre rapporteur que ces crédits liés à l'accompagnement social étaient en réalité inscrits au programme 135 au titre de l'accompagnement vers et dans le logement.

Votre rapporteur tient à rappeler que le financement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) qui a pour mission de financer « *des actions d'accompagnement personnalisé et de gestion locative adaptée, en faveur des publics reconnus prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence au sens de la loi sur le droit au logement opposable, ainsi que de toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison, notamment, de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* » dépend uniquement du versement du produit des liquidations d'astreintes prononcées à l'encontre de l'État dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable. Cette ressource est très variable d'une année sur l'autre : 38 millions en 2016, 27 millions en 2017, 35 millions pour 2018. Au vu de ces éléments, votre rapporteur constate l'absence de renforcement des crédits en direction de l'accompagnement social, à rebours des objectifs affichés par le gouvernement.

2. ...malgré le renforcement des mesures de rationalisation des coûts

Le gouvernement a annoncé vouloir « *transformer en profondeur le secteur de l'hébergement* » en ayant recours au régime de la tarification et de l'autorisation et en généralisant la contractualisation pluriannuelle.

- Le gouvernement précise ainsi que « *le passage progressif de l'ensemble des places d'hébergement déclarées financées par subvention représentant près de 50 % du parc d'hébergement **sous le régime de l'autorisation et de la tarification**. Cette nouvelle orientation permettra d'organiser la recomposition de l'offre par appels à projet* ».

- Dans l'objectif de limiter l'évolution des dépenses, le gouvernement a indiqué vouloir **harmoniser les règles de fixation des tarifs versés aux structures d'hébergement d'urgence et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**.

Le gouvernement espère ainsi réaliser des économies **en matière de dépenses consacrées aux CHRS**. Les crédits diminuent ainsi de 3,1 % par rapport à 2017.

Statut	Coût moyen global d'une place (en diffus et regroupé)				
	Coût (€ / place) complet (moyenne)	Coût (€ / place) pour héberger (moyenne)	Coût (€ / place) pour alimenter (moyenne)	Coût (€ / place) pour accueillir (moyenne)	Coût (€ / place) pour accompagner (moyenne)
CHRS	1 6811	6 950	1 487	1 436	6 939
Non-CHRS	12 745	6 088	1 399	1 640	3 618
Tous statuts	15 416	6 654	1 457	1 506	5 800

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Votre rapporteur sera attentive au fait que les économies budgétaires recherchées qui pourraient atteindre entre 500 et 1 000 euros par places ne conduisent pas à une dégradation des prestations en matière d'accompagnement.

Pour réaliser les économies envisagées, le gouvernement souhaite avoir des données plus complètes et plus fiables. **L'enquête nationale des coûts** doit permettre de mieux adapter la tarification afin de mieux maîtriser les coûts mais aussi la qualité des services rendus. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2016 de la mission « égalité des territoires et logement », la Cour des comptes avait de nouveau invité le ministère à mieux utiliser cette enquête afin d'engager un travail de convergence tarifaire. Les députés ont adopté un amendement du gouvernement tendant à rendre obligatoire cette enquête (*cf commentaire infra de l'article 52 bis*) qui devrait permettre selon la DGCS une économie de 20 millions d'euros. Votre rapporteur ne peut qu'y être favorable.

- Outre l'utilisation de l'enquête annuelle des coûts, le gouvernement souhaite améliorer le conventionnement avec les opérateurs. Des mesures législatives devraient être adoptées pour rendre obligatoires les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens pour les CHRS. Ces contrats doivent permettre de fixer des objectifs de qualité et d'efficacité du service rendu en échange d'une visibilité des financements sur plusieurs années.

II. UNE BAISSSE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DÉCIDÉE SANS CONCERTATION (PROGRAMME 109)

Le programme 109 « Aides à l'accès au logement » comporte 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. Ces crédits sont en diminution de 12,3 % pour 2018.

ÉVOLUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Aides personnelles	15 452 000 000	13 538 131 300	-12,39%	15 452 000 000	13 538 131 300	-12,39%
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 142 500	8 268 700	1,55%	8 142 500	8 268 700	1,55%
Sécurisation des risques locatifs	9 300 000	9 800 000	5,38%	9 300 000	9 800 000	5,38%
Aide à l'accès au logement	15 469 442 500	13 556 200 000	-12,37%	15 469 442 500	13 556 200 000	-12,37%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018.

A. UN CONSTAT PARTAGÉ DE LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE DISPOSITIF DES APL

Dans un contexte de recherche d'économies budgétaires, le Gouvernement a décidé de porter son effort sur les dépenses de logement et plus particulièrement sur les aides personnelles au logement, dépense de guichet qui continue d'augmenter année après année pour atteindre 18,1 milliards d'euros en 2016.

Il a ainsi indiqué dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qu' « en matière de logement la baisse des aides personnelles au logement (APL) se fera dans le cadre d'une série de réformes structurelles mises en œuvre entre 2018 et 2020 qui visent à sortir de la logique inflationniste induite par le soutien à la demande de logements et à soutenir l'offre de logement. »

Votre rapporteur conteste l'idée d'un effet inflationniste s'agissant du parc social pour lequel il convient de rappeler que les loyers sont plafonnés par les pouvoirs publics. Les débats sont récurrents sur l'effet inflationniste des APL. Les représentants de la Fondation Abbé Pierre ont indiqué à votre rapporteur que le gouvernement avait réalisé une étude sur

le sujet. Votre rapporteur s'étonne que le gouvernement n'ait pas rendu publique cette étude.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU LOGEMENT (en milliers)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016
ALF	1 263	1 351	1 356	1 335	1 332	1 323	1 317	1 319	1 299	1276	-1,7%
APL	2 496	2 620	2 619	2 621	2 681	2 724	2 773	2 803	2 819	2831	+0,4%
ALS	2 216	2 345	2 364	2 353	2 388	2 374	2 405	2 416	2 402	2374	-1,16%
Total	5 975	6 316	6 339	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6481	-0,6%

Source : Estimation à partir des statistiques annuelles au 31 décembre de la CNAF et de la CCMSA. Nombres arrondis au millier de bénéficiaires. La répartition par parc est estimée pour la CCMSA.

ÉVOLUTION DU MONTANT TOTAL DES PRESTATIONS VERSÉES (en milliards d'euros)

	2007	2008	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2015
ALF	3,67	3,90	4,07	4,15	4,21	4,24	4,369	4,424	4,466	4,445	- 0,47%
APL	6,20	6,57	6,72	6,86	7,14	7,41	7,767	7,988	8,220	8,365	+1,76%
ALS	4,36	4,71	4,82	4,90	5,00	5,07	5,254	5,296	5,327	5,304	- 0,43%
Total	14,24	15,19	15,61	15,92	16,35	16,73	17,39	17,708	18,013	18,114	+0,56%

Source : Éléments statistiques et comptables (y compris 13^{ème} balance) émanant des caisses des régimes général et agricole. Comptabilité en décaissements. Chiffres arrondis au million le plus proche.

Selon le gouvernement, l'augmentation du montant global des prestations alors même que le nombre de bénéficiaires diminue résulterait de l'augmentation du niveau des loyers et du nombre d'allocataires plus pauvres.

La réforme des APL n'est pas un sujet nouveau puisque votre rapporteur avait déjà listé les différentes propositions de réformes à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2016.

Le gouvernement a mis en place plusieurs réformes :

- réforme du forfait R0 du barème locatif ;
- allocations arrondies à l'euro inférieur ;

- modification des règles d'éligibilité avec la prise en compte du patrimoine du demandeur et avec l'instauration de plafonds au-delà

desquels le montant de l'aide versée diminue avant d'être supprimé au-delà d'un certain seuil.

Avait également été mis en place la suppression du versement des APL à des particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents lorsque ces derniers sont redevables de l'impôt sur la fortune. Cette mesure fait l'objet à l'article 52 *ter* rattaché à la présente mission (Cf. *commentaire infra*) d'une codification dans le code de la construction et de l'habitation et dans le code de la sécurité sociale. Votre rapporteur considère qu'il s'agit d'une mesure purement symbolique et souhaite que le gouvernement se penche sur des mesures plus structurelles.

B. UNE PREMIÈRE DIMINUTION DES APL DE 5 EUROS POUR L'ENSEMBLE DES ALLOCATAIRES EN JUILLET 2017

En juillet 2017, le gouvernement a annoncé que le montant des APL serait diminué de 5 euros et que parallèlement à cette diminution, le seuil minimal de versement des APL passerait de 15 à 10 euros. Il s'agissait ainsi d'éviter que 50 000 personnes qui recevaient entre 15 et 19 euros ne soient privés d'aide.

Ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2017 avec la parution du décret du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement et de l'arrêté du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement de l'aide personnalisée au logement.

Il convient de rappeler que cette baisse des APL n'avait pas été annoncée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017. Comme l'a souligné notre collègue Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances à l'issue de son contrôle sur place en juillet 2017, « *alors que le projet de loi de finances pour 2017 avait manifestement été construit en tenant compte d'une mesure d'économie reposant sur un abattement, celle-ci n'était plus envisagée à l'automne 2016 que comme une éventualité pour la bonne exécution du budget alloué au FNAL en cours d'année.* »

Le ministre de la Cohésion des territoires a justifié cette diminution des aides par la nécessité de « *faire face à une sous-budgétisation du budget des APL* ». Constatant un besoin de financement de 139 millions d'euros, le Gouvernement a ainsi préféré, plutôt que d'ouvrir des crédits supplémentaires comme cela avait été fait les années précédentes, procéder à une baisse généralisée des APL de 5 euros.

La DHUP a indiqué à votre rapporteur que cette mesure contrairement à ce qui avait pu être annoncé initialement par certains avait vocation à perdurer dans le temps et qu'elle devrait entraîner une économie de 400 millions d'euros en année pleine.

C. UNE DIMINUTION BRUTALE ET SANS CONCERTATION DES APL POUR LES ALLOCATAIRES VIVANT DANS LE PARC SOCIAL

1. Présentation de la réforme

Depuis 2016, la totalité du financement des aides personnelles au logement est assuré par le Fonds national d'aide au logement (FNAL). À cette fin, le FNAL bénéficie des recettes suivantes :

- le produit des cotisations employeurs ;
- le produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières mentionnées à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts, dans la limite de 45 millions d'euros ;
- une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces annexes à ces locaux pour un montant de 116 millions d'euros ;
- une contribution de l'État pour permettre l'équilibre du FNAL et dont le montant est fixé à l'action 1 du programme 109.

<i>(en millions d'euros)</i>	2016	PLF 2017	Estimation 2017	PLF 2018	2018/2017
Cotisations employeurs	3 138	2 706	2682	2 738	+2%
Surtaxe sur les plus-values immobilières élevées	43	43	43	43	-
Taxe sur les bureaux en IDF	-	146	116	116	-
Contribution exceptionnelle de la PEEC	100	-	-	-	
Contribution de l'État	15 338	15 422	15 452	13 538	-12,38%
Ressources du FNAL	18 619	18 317	18 293	16 435	-10,1%

Source : Commission des affaires économiques d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances pour 2017 et 2018.

Pour 2018, la contribution de l'État est en forte diminution de 12,3 %. Cette diminution s'explique par la prise en compte de plusieurs réformes engagées par le gouvernement à l'occasion du présent projet de loi de finances :

- la baisse des APL concomitamment à la mise en place d'une réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc social ;
- la suppression à compter du 1^{er} janvier 2018 de l'APL-accession ;

- le gel des barèmes de calcul des APL et le gel des loyers du parc social en 2018.

Le détail de ces mesures est plus amplement présenté à l'article 52 rattaché à la mission (*Cf. commentaire infra*).

Selon l'étude préalable du gouvernement, une économie budgétaire d'1,7 milliard résulte de ces mesures. L'économie se décompose de la manière suivante :

- 1,5 milliard pour les APL ;
- 100 millions pour le gel des loyers et des barèmes de l'APL ;
- 50 millions pour la suppression de l'APL-accession ;
- 50 millions résultant d'un renforcement de la lutte contre la fraude.

2. L'absence d'évaluation sérieuse de l'impact de la réduction de loyer de solidarité et de la baisse des APL en résultant

Votre rapporteur constate que les mesures prévues à l'article 52 ont été inscrites dans le projet de loi de finances pour 2018 dans un objectif purement comptable sans étude d'impact sérieuse sur l'emploi et la construction dans le secteur du bâtiment et sans concertation aucune avec les bailleurs sociaux et les acteurs du secteur du logement concernés (collectivités territoriales, professionnels de la construction...).

Évaluant la soutenabilité globale et individuelle du modèle économique du logement social, le ministère des finances a indiqué dans son évaluation préalable que « *l'immense majorité des organismes de logement social, pris individuellement, disposent d'une **situation financière saine**. Plus des trois quarts des organismes de logement social présentaient à fin 2015 une **situation financière favorable**, à la fois du point de vue de leur structure financière, de leur capacité de désendettement et de la marge de manœuvre offerte par leur fonds de roulement. La bonne santé globale du secteur ne doit néanmoins pas occulter **des situations financières hétérogènes** entre les organismes de logement social. L'analyse des profils financiers des organismes de logement social montre en effet que certains organismes, minoritaires, présentent un profil moins favorable, disposant de fonds propres insuffisants et affichant une capacité de remboursement équilibrée, mais sans marge de manœuvre.* »

- *S'agissant des conséquences de cette mesure sur les bailleurs sociaux*

Votre rapporteur constate qu'au titre de l'évaluation de l'impact des dispositions de l'article 52 sur les bailleurs sociaux, le gouvernement n'a évalué que les conséquences de la réduction de loyer de solidarité dont le coût est estimé à 1,7 milliard pour les bailleurs sociaux. Il a ainsi omis d'ajouter les coûts de gestion résultant de la RLS ainsi que le coût compris entre 150 et 200 millions lié au gel des loyers.

En outre, le gouvernement n'a pas mentionné le nombre d'organismes qui se retrouveraient en difficulté en raison de cette réforme.

Selon les projections de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), **l'application de l'article 52 dans sa version initiale** conduisait à une perte de ressources liées au loyer pour un montant de l'ordre de 1 500 millions d'euros ; l'autofinancement net du secteur aurait diminué de 63 % et l'autofinancement moyen se serait établi à 4,2 % (contre 10,5 %). 310 organismes –soit 56,8 % des organismes qui représentent 50,6 % du parc- se retrouveraient dans une situation de fragilité, 184 auraient un autofinancement négatif et 126 un autofinancement compris entre 0 % et 5 %.

La CGLLS a en outre indiqué à votre rapporteur que la RLS dans sa version initiale entraînerait en outre une baisse des loyers et donc une perte de cotisations versées à la CGLLS de 23 millions en 2019 et une baisse de l'autofinancement et donc une baisse de la cotisation additionnelle pour un montant estimé à 75 millions d'euros en 2020.

La RLS conduirait ainsi à une baisse du montant des cotisations alors même que la contribution des bailleurs sociaux au FNAP augmente en application de l'article 19 du présent projet de loi pour atteindre 375 millions d'euros en 2018.

Les dispositions auraient également des conséquences pour les organismes sous protocole de consolidation ou de redressement qui bénéficient à ce titre de dérogations aux règles encadrant les augmentations de loyers.

Depuis, **le dispositif a été modifié** par les députés sur proposition du Gouvernement pour prévoir une **application progressive de la réduction de loyer de solidarité sur trois ans.**

Votre rapporteur **constate cependant que ni le gouvernement ni la CGLLS n'ont été en mesure de lui fournir une évaluation de l'impact de la réduction de loyer de solidarité dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale et de lui indiquer les conséquences sur le nombre d'organismes qui se retrouveraient en difficulté en application de ces dispositions** -un calcul rapide laisserait penser que 150 à 200 organismes seraient toujours concernés- et sur **le nombre de communes qui pourraient voir leur garantie d'emprunt appelée en raison de la défaillance d'organismes HLM.**

- *Les conséquences en matière d'emploi et de construction de logement*

De même, l'étude d'impact du gouvernement **n'a pas évalué les conséquences de la réforme sur le secteur du bâtiment.**

L'Union sociale pour l'habitat (USH) a indiqué à votre rapporteur que l'autofinancement des bailleurs sociaux, soit 2,2 milliards d'euros étaient entièrement réutilisés soit pour la construction de logements neufs soit pour la réhabilitation. Les bailleurs apportent en moyenne 15 % de fonds propres

dans le financement d'un logement PLUS. 170 000 emplois directs dans le secteur du bâtiment et 120 000 emplois indirects dans la filière en dépendent. Cette réforme touchera nécessairement par ricochet la construction du parc privé.

Votre rapporteur constate que certains bailleurs sociaux ont suspendu leurs projets d'investissement, notamment dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), dans l'attente de connaître la teneur du dispositif finalement voté. Le gouvernement a ainsi pris le risque de casser la dynamique de construction de logements sociaux.

De même, votre rapporteur s'interroge sur les conséquences de cette mesure sur l'application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU. Comment les maires pourront-ils respecter leurs obligations si les bailleurs sociaux n'ont plus les capacités financières de produire des logements ?

3. Les propositions de réforme de votre rapporteur

L'instauration de la réduction de loyer de solidarité a été vivement critiquée par les bailleurs sociaux qui ont proposé d'autres mesures en remplacement.

Votre rapporteur, en lien avec le rapporteur spécial de la commission des finances Philippe Dallier, la présidente de la commission des affaires économiques Sophie Primas, et plusieurs de ses collègues, a souhaité trouver une solution de compromis qui permette à la fois de réaliser une économie budgétaire à hauteur d'1,55 milliard et de ne pas pénaliser par ailleurs la construction et la réhabilitation des logements sociaux.

Une première mesure semblait faire consensus à la fois chez les bailleurs et le gouvernement sur l'augmentation du taux de TVA à 10 % pour la construction de logements sociaux et leur réhabilitation. Votre rapporteur a cosigné l'amendement de Philippe Dallier proposant cette mesure dont seraient cependant exclus l'hébergement d'urgence, les centres pour les personnes en situation de handicap et les opérations d'accession sociale à la propriété. La mesure serait applicable dès le 1^{er} janvier 2018. Le Sénat a adopté cette mesure le 25 novembre dernier. Le rendement est estimé par le gouvernement à 700 millions d'euros.

En complément, d'autres dispositifs ont été examinés parmi lesquels :

- le maintien de la réduction de loyer de solidarité mais pour un montant moindre que les 800 millions d'euros inscrits dans le projet de loi. Cette mesure permettrait de diminuer la dépense publique ;

- la mise en place d'une réduction forfaitaire de charges sur les logements « énergivores » des allocataires APL. Cette mesure permettrait de

diminuer la dépense publique et favoriserait la rénovation des logements les plus énergivores. Néanmoins, le risque de non-conformité à la Constitution pour non-respect du principe d'égalité ne peut être sous-estimé ;

- l'application de l'impôt sur les sociétés aux organismes HLM. Cette réforme qui pourrait rapporter un milliard d'euros était proposée par la Cour des comptes. Toutefois, les sommes seraient versées au budget général de l'État. Le rendement pourrait ne pas être aussi important qu'espéré, des comportements d'optimisation fiscale ne peuvent être exclus ;

- l'instauration d'une contribution sur les revenus locatifs des immeubles HLM de plus de 15 ans. Cette mesure qui impacterait l'autofinancement ne permet pas de diminuer la dépense publique. À la différence d'une augmentation de la cotisation versée à la CGLLS, elle ne permet pas de tenir compte du nombre de locataires APLisés ;

- l'augmentation de la cotisation versée par les bailleurs à la CGLLS, ce supplément de cotisation alimentant le FNAL. Elle ne permet pas de diminuer la dépense publique mais permet de tenir compte du nombre de locataires APLisés ;

- la création d'une troisième cotisation versée par les bailleurs à la CGLLS reposant sur le nombre de logements énergivores. Cette nouvelle cotisation alimenterait également le FNAL. Elle ne permet pas de diminuer la dépense publique et elle ne permettrait pas, *a priori*, de tenir compte du nombre de locataires APLisés.

Votre rapporteur a proposé lors de la réunion de la commission des affaires économiques le 29 novembre 2017 d'adopter un amendement prévoyant en complément de l'augmentation de la TVA, une augmentation des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS, afin qu'une fraction puisse alimenter le FNAL à hauteur de 850 millions d'euros. Le taux de la cotisation dite principale serait en conséquence porté à 7 %. Cet amendement prévoit également le maintien de l'APL-accession.

La suppression de l'**APL-accession** avait déjà été décidée par le précédent gouvernement en 2015. Votre rapporteur s'y oppose de nouveau considérant que cette suppression n'a aucun sens tant sur le plan budgétaire, les économies entrevues étant faibles et même surestimées puisqu'elles ne prennent pas en compte les cas où les ménages renonceraient à leur projet d'accession et continueraient de percevoir des APL, que sur le plan de la politique du logement, cette mesure revenant à pénaliser des familles modestes qui souhaiteraient légitimement accéder à la propriété.

Votre rapporteur considère avec la Cour des comptes que si le dispositif a moins de bénéficiaires c'est en raison d'une inadéquation des paramètres de l'APL-accession avec les réalités du marché immobilier.

Elle tient à souligner que les discussions sur l'article 52 continuent avec les bailleurs sociaux et avec le gouvernement.

Enfin, votre rapporteur entend les critiques du gouvernement sur la **multiplicité des organismes HLM et sur la nécessité d'engager une restructuration du secteur**. Elle considère que cette restructuration suppose réflexion et concertation avec les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales. Elle proposera à votre commission de travailler sur ce sujet à la fin de l'examen du projet de loi de finances par le Sénat en première lecture.

III. CONSTRUCTION LOCATIVE ET AMÉLIORATION DU PARC : LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT (PROGRAMME 135)

Les crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » sont notamment consacrés au financement des aides à la pierre, de la lutte contre l'habitat indigne ou encore au financement de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Les crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » diminuent fortement de 21,8% en AE et de 11,7% en CP.

ÉVOLUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 135

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Construction locative et amélioration du parc	204 803 000	55 300 000	-73,00%	204 803 000	55 300 000	-73,00%
Soutien à l'accèsion à la propriété	3 700 000	3 900 000	+5,41%	3 700 000	3 900 000	+5,41%
Lutte contre l'habitat indigne	4 706 000	7 200 000	+53,00%	4 706 000	7 200 000	+53,00%
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	53 379 000	162 995 000	+205,35%	53 379 000	163 875 000	+207,00%
Soutien	14 665 771	17 187 771	+17,20%	14 665 771	17 187 771	+17,20%
Urbanisme et aménagement	117 509 000	64 980 000	-44,70%	71 909 000	64 100 000	-10,86%
Grand Paris						
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	398 762 771	311 562 771	-21,87%	353 162 771	311 562 771	-11,78%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018.

Est rattachée à ce programme la quasi-totalité des dépenses fiscales en matière de logement telles que l'application de taux réduits de TVA, les dispositifs d'investissement locatif, ou encore le crédit d'impôt lié au prêt à taux zéro. Ces dépenses fiscales sont estimées à 13,4 milliards d'euros pour 2018.

Alors même que le gouvernement a présenté le 22 septembre dernier sa stratégie quinquennale pour le logement et ses propositions pour réaliser un choc d'offre, votre rapporteur s'interroge sur les choix du gouvernement de se désengager du financement de plusieurs dispositifs incitatifs à la construction de logements.

A. LES AIDES À LA PIERRE : LE DÉSENGAGEMENT CONFIRMÉ DE L'ÉTAT

Sont regroupés au sein de l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » les crédits dédiés aux actions de développement et d'amélioration du parc social ainsi que les crédits nécessaires à l'accueil des gens du voyage.

- **Le désengagement de l'État du financement du FNAP**

Lors de la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), votre rapporteur avait émis des doutes quant à la sincérité de l'engagement de l'État dans le financement des aides à la pierre. Elle soulignait alors « *qu'à la différence de la contribution des organismes HLM, le Parlement ne dispose d'aucune visibilité sur les crédits de l'État qui seront affectés au FNAP ni sur leur pérennité* »¹.

L'an dernier, contrairement à l'objectif initial d'une contribution paritaire entre l'État et les bailleurs sociaux, la participation de l'État était inférieure à celle des bailleurs sociaux -200 millions d'euros en CP en 2017 contre 270 millions d'euros pour les seconds.

L'État a poursuivi son désengagement au cours de l'année 2017. En effet, le gouvernement a procédé à des annulations de crédits d'un montant de 96 millions d'euros, la participation de l'État s'établissant à 84 millions d'euros. Au vu de ce désengagement, le président du FNAP, M. Emmanuel Couet, a remis sa démission au ministre le 6 octobre dernier.

Pour 2018, votre rapporteur ne peut que constater **la poursuite du désengagement de l'État du financement du FNAP**. En effet, l'État contribuera moins encore que l'an dernier, à hauteur de 50 millions d'euros **reportant ainsi sur les bailleurs sociaux la charge de financer les aides à la pierre**. En application de l'article 19 du présent projet de loi de finances, les organismes HLM verront en effet leur contribution passer de 270 millions d'euros à 375 millions d'euros soit une augmentation de 38,8 %.

Votre rapporteur s'interroge au regard des contributions financières de l'État et des bailleurs sociaux, sur la cohérence à maintenir une parité de représentation au sein du conseil d'administration du FNAP entre l'État et les bailleurs sociaux.

Pour compenser le désengagement de l'État, outre une augmentation des cotisations des bailleurs sociaux, le gouvernement a demandé à Action Logement de contribuer au financement du FNAP à hauteur de 50 millions d'euros. Cette participation a été actée à l'occasion de la conclusion de la nouvelle convention entre Action Logement et l'État.

Il est également prévu à l'article 52 *quater* (Cf commentaire *infra*) **d'affecter au FNAP une taxe sur les produits des cessions de ventes de**

¹ Avis budgétaire n° 165 – tome VII (2015-2016) sur le projet de loi de finances pour 2016 égalité des territoires et logement page 26.

logements sociaux. Le taux appliqué ne pourra dépasser 10 %. Environ 8 000 cessions sont réalisées chaque année pour un prix moyen évalué en 2015 à 88 541 euros. Le produit net moyen pour le vendeur s'élevait à 66 046 euros. Le gouvernement n'est pas en mesure d'indiquer à votre rapporteur une estimation du rendement de cette taxe. Néanmoins, si on appliquait le taux maximum de 10 % aux 8 300 cessions annuelles, la taxe rapporterait actuellement environ 73 millions d'euros.

Votre rapporteur tient à souligner les contradictions du gouvernement qui souhaite encourager les cessions de logements sociaux pour atteindre 40 000 cessions à la fin du quinquennat et qui dans le même temps taxe lesdites cessions qui plus est sans tenir compte des cas où ces cessions entraînent des moins-values pour les organismes. Votre rapporteur, partagé entre le fait d'affecter une nouvelle recette au FNAP et le souci de ne pas trop pénaliser les cessions de logements sociaux, a proposé de maintenir le principe de cette taxe, tout en prévoyant qu'elle porterait sur les plus-values de cession.

Enfin, le conseil d'administration du FNAP a mis en place un groupe de travail sur les critères de répartition des enveloppes. Cependant, dans un premier temps, il a été décidé pour une majorité des enveloppes déléguées de reconduire la répartition des crédits appliquée en 2016. Le FNAP mènera également une réflexion sur le financement des logements très sociaux, les « PLAI adaptés » pour mieux adapter le financement aux besoins.

- *La suppression de l'aide aux maires bâtisseurs*

Votre rapporteur constate que non seulement les aides à la pierre diminuent mais que le dispositif des aides aux maires bâtisseurs est par ailleurs supprimé.

Elle estime pour le moins critiquable l'annulation en cours d'exécution budgétaire 2017 des autorisations de paiement pourtant votées en loi de finances. Ainsi, ce dispositif aura été arrêté l'année où il devait pleinement entrer en application, les deux premières années ayant fait l'objet de dispositions transitoires.

Répartition des crédits dédiés à l'aide aux maires bâtisseurs

	2015	2016
Crédits (<i>en millions</i>)	35,1	46,03
Montant de l'aide/logement	2 100	1 320
Nombre de communes	472	533
Nombre de logements ayant bénéficié de l'aide	16 722	34 874

Source : Commission des affaires économiques d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Selon le gouvernement, le dispositif ferait cependant l'objet d'une évaluation menée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) depuis mars 2017. Votre rapporteur souhaite que ce rapport soit communiqué au Parlement lorsqu'il sera achevé.

B. UN EFFORT DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET ÉNERGIVORE

1. Le retour de l'État dans le financement de l'Anah

Comme chaque année, votre commission examine attentivement les moyens financiers consacrés à l'Anah. Outre la volatilité de sa recette principale, le produit de la vente aux enchères des quotas carbone, les différentes recettes de l'Anah demeurent instables ce que regrette votre rapporteur.

- L'essentiel des ressources de l'Anah proviennent comme les années précédentes du **produit de la vente aux enchères des quotas carbone**. Dans son budget initial pour 2017, l'Anah avait retenu une recette de 322,88 millions d'euros sur la base d'un prix moyen de 6€/tonne. Or l'estimation s'est révélée trop optimiste et la projection a dû être réévaluée en cours d'année, le cours moyen constaté atteignant 4,99 €/tonne. Les cours étant plus favorables depuis septembre, l'Anah envisage de retenir une prévision de recette de 336,7 millions d'euros pour 2018.

- La **contribution des fournisseurs d'énergie** est la deuxième ressource la plus importante pour l'agence. Cette recette est liée aux résultats de l'activité sur le programme « Habiter Mieux ». 41,4 millions d'euros sont attendus pour cette recette en 2017, soit un montant nettement moindre que celui attendu (65 millions), le programme « Habiter Mieux » n'ayant concerné que 40 000 logements en 2016. Pour 2018, l'agence table sur une recette de 58,1 millions d'euros.

- Parmi les ressources complémentaires, votre rapporteur constate qu'il est prévu de reconduire **la contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie** pour un montant de 20 millions d'euros. Une disposition en ce sens a été adoptée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

S'agissant de la **contribution d'Action Logement**, votre rapporteur note qu'elle résulte d'un avenant à la convention entre l'État et Action Logement et qu'elle a permis le versement d'une contribution de 200 millions pour les années 2016 et 2017, dont 50 millions en 2017. Action Logement a indiqué à plusieurs reprises être réticent à financer une telle politique du logement. Néanmoins des négociations seraient en cours pour déterminer les modalités de la participation d'Action Logement aux politiques publiques de rénovation énergétique.

En 2017, le fonds de transition pour la rénovation énergétique a versé 50 millions d'euros à l'Anah à titre exceptionnel. Aucun versement similaire n'est prévu pour 2018.

Pour les projets de travaux financés par l'Anah dans le cadre du programme « Habiter Mieux », une aide de solidarité écologique était distribuée dans le cadre du **Fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés (FART)**. En 2018, le FART ne financera que des dossiers qui auront été engagés avant le 31 décembre 2017. 30 millions d'euros seraient inscrits au budget de l'agence pour 2018 au titre du redéploiement d'un reliquat de crédits non consommés en 2017 sur le FART.

En raison de ces différents éléments et pour garantir à l'Anah des ressources lui permettant de poursuivre son activité à un rythme plus soutenu, le gouvernement a décidé de conforter les ressources de l'Anah en contribuant à hauteur de **110 millions en 2018. Cette contribution a vocation à être reconduite chaque année, ce dont se félicite votre rapporteur.**

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'ANAH

	2014	2015	2016	Projection de réalisation 2017	Projection Exercice 2018
Produit de la taxe sur les logements vacants	21 000 000 €	61 000 000 €	21 000 000 €	21 000 000 €	21 000 000 €
Contribution des fournisseurs d'énergie	47 852 250 €	41 715 570 €	55 721 470 €	41 400 000 €	58 100 000 €
Produits issus de la mise aux enchères des quotas carbone	215 345 125 €	312 116 110 €	234 683 755 €	322 881 000 €	336 700 000 €
Contribution de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie		20 000 000 €	-	40 000 000 €	20 000 000 €
Contribution Action logement		50 000 000 €	150 000 000 €	50 000 000 €	-
Contribution Fonds de financement de la transition énergétique		20 000 000 €		50 000 000 €	-
Contribution de l'État (programme 135)					110 000 000 €
Autre financement			241 300 €	-	30 000 000 €
Autres produits	6 489 606 €	8 646 007 €	2 444 735 €	3 854 500 €	3 800 000 €
Total	290 686 981 €	513 477 687 €	464 091 261 €	572 735 500 €	579 600 000 €

Source : réponses au questionnaire budgétaire et Anah.

• **Les ressources du programme pour 2018 demeurent peu stables et peu prévisibles.** Dans son rapport sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés, l'Inspection générale des finances (IGF) et le CGEDD relevait **que cette incertitude avait pu « contribuer à des phénomènes de stop-and-go par le passé liés au manque de visibilité, et parfois à un problème d'adéquation de la dépense consentie »**. Pour les inspections précitées, les financements complémentaires de la CNSA ou Action Logement par exemple, ne peuvent constituer une solution pérenne.

Illustration des phénomènes de stop-and-go s'agissant du programme Habiter Mieux

À titre d'illustration, la mission signale que :

→ La volonté d'accélérer le rythme des rénovations en 2013-2014 (lancement du PREH, élargissement des conditions d'éligibilité, hausse de la prime Fart) a d'abord conduit à une augmentation significative du nombre de dossiers déposés (de 13 175 en 2012 à 56 639 en 2014, soit une multiplication par 3,5) ;

→ mais des signaux contradictoires se sont ensuite succédé en termes d'objectifs de rénovations (hausse de 43 000 à 50 000 logements en cours d'année 2014, puis baisse à 45 000 logements en programmation initiale pour 2015, enfin nouvelle hausse à 50 000 logements en cours d'année 2015) avant de donner lieu à des actions correctives en termes de moyens à compter de 2015 (recalibrage de la prime Fart : diminution puis passage d'un montant forfaitaire à un montant proportionnel aux travaux et sous plafond) ;

→ Parallèlement, le nombre de dossiers déposés en 2015 a fortement baissé (38 092, soit une baisse de 36 % en un an), tendance qui s'est prolongée dans une moindre mesure en 2016 (34 895, soit une nouvelle baisse de 8 %) ;

→ Ces ajustements et recalibrages, au-delà de la perturbation d'activité engendrée, ont pu contribuer à une certaine démobilitation.

Source : extrait du rapport de l'IGF et du CGEDD sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés – avril 2017.

Votre rapporteur ne peut que partager avec les inspections précitées la nécessité de réexaminer les ressources affectées à l'agence. Elle propose ainsi une augmentation des recettes issues de la taxe sur les logements vacants actuellement plafonnées à 21 millions d'euros pour 2018. Une telle recette a en effet le mérite d'éviter toute tentation d'annulation de crédits en cours d'exécution budgétaire.

2. Des objectifs pour le programme « Habiter Mieux » plus réalistes

En 2016, les objectifs du programme « Habiter Mieux » ont été renforcés à la demande du gouvernement afin de les porter de 50 000 logements par an à 70 000 logements. En conséquence, le conseil d'administration avait augmenté le budget de l'Anah pour le porter de 530 millions d'euros à 700 millions d'euros.

Toutefois, cet objectif de 70 000 logements n'a pas été atteint ; seuls 40 726 logements ont été rénovés dans le cadre du programme « Habiter Mieux », soit 18 % de moins que l'objectif prévu. Pour 2017, 60 000 logements devraient être rénovés.

Évolution des objectifs de l'Anah depuis 2011

Bénéficiaires	Objectifs	Propriétaires occupants	Propriétaires bailleurs	Syndicat de copropriété	TOTAL
2010		22	-	-	22
2011	30 000	6 669	-	-	6 669
2012	30 000	12 738	-	-	12 738
2013	30000	27 530	2 150	1 555	31 235
2014	43 000	44 055	3 579	2 197	49 831
2015	50 000	43 710	3 791	2 205	49 706
2016	70 000	34 149	4 469	2 108	40 726
prévisions 2017	100 000	48 000		12 000	60 000

Source : Commission des affaires économiques d'après le rapport de l'IGF et du CGEDD sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés d'avril 2017 et réponse au questionnaire budgétaire.

L'objectif est fixé à 75 000 logements en 2018 afin de mettre en œuvre l'objectif du Président de la République de diviser par deux le nombre de « passoires thermiques » d'ici 2022.

Par ailleurs, l'agence reconnaît que son action « s'inscrit dans des démarches parfois complexes et longues, sources d'insatisfaction de la part des demandeurs d'aide ». L'Anah a ainsi annoncé vouloir simplifier et dématérialiser ses procédures d'octroi de subventions. Néanmoins, cette dématérialisation ne doit pas venir décourager les démarches des bénéficiaires, notamment lorsqu'il s'agit de personnes n'ayant pas d'accès à Internet. En matière de simplification, l'Anah envisage d'accorder des aides, sans exiger à diagnostic préalable, pour des travaux standardisés pour lesquels l'agence connaît l'impact en matière de réduction de la consommation énergétique.

C. LE RECENTRAGE DES AIDES À LA CONSTRUCTION ET À L'ACCESSION

Parmi les annonces du gouvernement pour faciliter la construction de logements, figure l'annonce d'un abattement sur les cessions de terrains à bâtir. Selon les informations transmises par la direction générale des finances publiques (DGFIP) à votre rapporteur, le dispositif est encore à l'étude et devrait être intégré dans le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Votre rapporteur note la volonté du gouvernement de recentrer les aides à la construction et à l'accession telles que le prêt à taux zéro ou le dispositif d'investissement locatif dit Pinel, voire de supprimer certains dispositifs comme l'APL-accession. Elle estime que ces choix de recentrage ou de suppression doivent reposer sur des études préalables d'évaluation de ces dispositifs qui mettent *a minima* en regard le coût de la mesure avec les

reentrées fiscales générées et avec les conséquences pour le secteur du bâtiment.

1. Le recentrage du prêt à taux zéro (PTZ)

a) Le succès du prêt à taux zéro

Parmi les dispositifs de soutien à l'accession à la propriété figure le prêt à taux zéro (PTZ). Sont éligibles au PTZ :

- les opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ;
- les opérations d'acquisition d'un logement existant avec travaux.

Il convient de noter que le PTZ peut financer une acquisition réalisée dans le cadre d'un contrat de location-accession et dans le cadre d'un prêt social de location-accession (PSLA).

Les bénéficiaires du prêt ne doivent avoir été propriétaires de leur résidence principale dans les deux années précédentes et remplir des conditions de ressources fonction de la composition du ménage et de la localisation du bien.

Le montant du PTZ représente une part du montant de l'opération retenu dans la limite d'un plafond. La quotité est fonction du type de logement et de la zone géographique.

Quotité	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Logement neuf ou logement ancien faisant l'objet de travaux d'amélioration	40%	40%	40%	40%
Logement ancien acquis dans le cadre de la vente du parc social à ses occupants	10%	10%	10%	10%

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Plafond du montant de l'opération

Nombre de personnes	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1	150 000 €	135 000 €	110 000 €	100 000 €
2	210 000 €	189 000 €	154 000 €	140 000 €
3	255 000 €	230 000 €	187 000 €	170 000 €
4	300 000 €	270 000 €	220 000 €	200 000 €
5 et plus	345 000 €	311 000 €	253 000 €	230 000 €

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les conditions de remboursement sont déterminées en fonction des ressources du ménage et du nombre de personnes occupant le logement. Le bénéficiaire du PTZ doit occuper le logement pendant une durée de six ans.

L'assouplissement des conditions d'obtention (plafond de ressources permettant à un plus grand nombre de ménage d'accéder à ce prêt ; quotité financée de 40 %, différé de remboursement, allongement des durées de remboursement, suppression du zonage pour l'ancien) ont conduit à un développement important du PTZ qui en 2016 atteint 114 943 prêts (+95 %).

La production de PTZ se répartissait de la manière suivante : 77 % dans le neuf, 21 % dans l'ancien avec travaux et 2 % pour les logements HLM. Sur le plan géographique, l'essentiel des PTZ (40,4 %) relevaient de la zone C et 19,3 % de la zone B2.

Répartition du PTZ par zone et catégorie de logement en métropole en 2016

	Zone A		Zone B1		Zone B2		Zone C		Total	
Neuf	21 827	93,3%	18 996	83,2%	16 148	72,5%	31 627	68,1%	88 598	77,1%
ancien	1 572	6,7%	3 841	16,8%	6 116	27,5%	14 816	31,9%	26 345	22,9%
Total	23 399	20,3%	22 837	19,8%	22 264	19,3%	46 443	40,4%	114 943	

Source : Commission des affaires économiques d'après les données de la SGFGAS.

Pour 2017, le coût budgétaire est estimé à 776 millions d'euros.

b) Les critiques de la Cour des comptes et le projet de recentrage du Gouvernement

Dans un rapport¹ de novembre 2016, la Cour des comptes soulignait que le PTZ « devenu le dispositif central des aides à l'accession » **a de possibles effets inflationnistes et des effets d'aubaine importants**. Elle préconisait en conséquence :

- de revoir les conditions d'octroi du PTZ afin de cibler les ménages aux revenus les plus modestes ;

- de développer plus encore le recours au PTZ dans les zones tendues, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les centres anciens dégradés.

S'appuyant sur cette analyse de la Haute juridiction financière, le Gouvernement a décidé de revoir les conditions d'octroi du PTZ. Ainsi, à **l'article 40 du présent projet de loi de finances**, il a proposé de proroger le dispositif jusqu'en 2021, tout en le recentrant sur les zones tendues pour les logements neufs et sur les zones détendues pour les logements anciens. Une période transitoire est cependant prévue pour le recentrage du PTZ neuf : exclusion de la zone C en 2018, puis de la zone B2 en 2019.

¹ Rapport sur les aides de l'État à l'accession à la propriété – novembre 2016.

Ce recentrage a été critiqué par les fédérations de constructeurs mais aussi par les élus locaux qui ont craint une accentuation de la fracture territoriale entre les métropoles où les constructions seraient facilitées et les territoires périphériques, plus ruraux qui n'en bénéficieraient pas. Le gouvernement a depuis annoncé revenir sur son choix et proposé de proroger le PTZ dans les zones B2 et C mais en diminuant la quotité à un taux de 20 % au lieu de 40 %.

Les députés ont adopté plusieurs modifications au dispositif. Ils ont notamment :

- maintenu le prêt dans le neuf en zones B2 et C jusqu'au 31 décembre 2019, conformément aux engagements du gouvernement ;

- ouvert le prêt dans le neuf pour les communes couvertes par un contrat de redynamisation de sites de défense à partir de 2020.

En outre, le gouvernement devra remettre au Parlement :

- un rapport d'évaluation du zonage applicable au prêt à taux zéro avant le 1^{er} septembre 2018 ;

- un rapport d'évaluation du prêt à taux zéro avant le 31 décembre 2019.

2. Le recentrage du dispositif d'investissement locatif privé dit dispositif Pinel

S'agissant du dispositif d'investissement locatif privé dit dispositif Pinel, le gouvernement a prévu à l'**article 39 du projet de loi de finances** sa prolongation jusqu'en 2021 et son application aux seules zones tendues (A, A bis et B1).

Les députés ont adopté plusieurs modifications à ce dispositif. Ils ont :

- prévu l'application du dispositif Pinel dans les communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense ;

- modifié les dispositions transitoires pour permettre l'application du dispositif aux opérations réalisées dans les zones B2 et C ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire au plus tard le 31 décembre 2017 et à la condition que les logements soient acquis au plus tard le 31 décembre 2018.

Un rapport d'évaluation du dispositif devra être remis au 31 septembre 2019. Il devra analyser le respect des conditions de loyer et de ressources des locataires par les contribuables bénéficiant du dispositif. En outre un rapport évaluant les zones géographiques applicables au dispositif devra également être remis avant le 1^{er} septembre 2018.

Votre rapporteur estime que **ces rapports sont devenus une nécessité au regard des critiques émises quant au zonage applicable ou au respect des conditions de loyers et de ressources.**

Votre rapporteur s'est attardé plus longuement sur ce dispositif dans la partie IV de ce rapport.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SUR LE DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF DIT PINEL

Votre rapporteur a souhaité examiner plus longuement la question du dispositif d'investissement locatif dit dispositif Pinel, objet de critiques récurrentes.

A. UN DISPOSITIF DESTINÉ À SOUTENIR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES QUI S'INSCRIT DANS LA LIGNÉE DE DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF MIS EN PLACE DEPUIS 1984

1. Un dispositif qui s'inscrit dans la lignée des dispositifs d'investissement locatif mis en place depuis 1984

Comme l'a rappelé à votre rapporteur M. Michel Mouillart, professeur d'économie à l'université Paris Dauphine, les propriétaires bailleurs se sont désengagés à la fin des années 70, en raison de l'adoption de plusieurs dispositions fiscales (instauration de l'impôt sur les grandes fortunes en 1982, loi Monory de 1978 incitant fiscalement à une orientation de l'épargne vers les marchés financiers ; mise en place de réduction du taux d'abattement forfaitaire sur les revenus fonciers) qui les a amenés à se tourner vers les placements mobiliers. En 10 ans, le parc locatif privé perdra 540 000 logements pour atteindre 4,3 millions de logements à la fin des années 1980.

Pour enrayer la baisse importante de la construction, le gouvernement va instaurer en 1984 un dispositif fiscal d'incitation à la construction neuve, appelé dispositif Méhaignerie. Plusieurs dispositifs vont lui succéder sous des formats et des conditions différents sans discontinuer.

Le dispositif actuellement applicable a été créé par l'article 80 de la loi de finances pour 2013 pour prendre la suite du dispositif dit Scellier qui arrivait à extinction. Avec ce dispositif dit Duflot, les particuliers construisant ou acquérant un ou deux logements neufs et le louant pendant 9 ans au moins sous conditions de ressources du locataire et de loyer peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 18 % étalée sur 9 ans, dans la limite de 300 000 euros et d'un plafond fixé à 5 500 € par mètre carré de surface habitable.

L'article 5 de la loi de finances pour 2015 a assoupli ces conditions afin d'améliorer l'attractivité du dispositif désormais rebaptisé dispositif Pinel.

Ainsi, le dispositif Pinel laisse le choix de la durée d'engagement de location : 6 ou 9 ans. À l'issue de cette première période, le bénéficiaire peut décider de prolonger cette durée de trois années supplémentaires, renouvelable une fois lorsque la durée initiale est de 6 ans, pour atteindre au total une durée de 12 ans.

La réduction d'impôt varie également en fonction de la durée d'engagement de location choisie : 12 % pour 6 ans de location, 18 % pour 9 ans et 21 % pour 12 ans.

Selon la direction générale du Trésor, la grande majorité des bénéficiaires du dispositif ont choisi une location pour une durée de 9 ans.

	Durée	Nombre de contribuables concernés
Investissements réalisés en 2015	6 années	4 868
	9 années	11 256

Source : Ministère des finances - Félin 2015 (IR 2016). Investissements réalisés en 2015 en Métropole.

Le dispositif ayant été instauré en 2014, aucun contribuable n'est parvenu à l'issue de la première période. Il n'y a donc pas de données concernant le nombre de bénéficiaires ayant opté pour un engagement de 12 ans.

2. Un dispositif destiné à soutenir la construction de logements intermédiaires dans les territoires où le besoin est attesté

a) Un dispositif destiné à soutenir la construction de logements

Depuis 1995, selon la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), le nombre de logements neufs réservés à des investisseurs a varié entre 25 000 en 1995 et 69 000 en 2004. Pour 2016, 67 284 logements ont été réservés en vue d'une location. La quasi-totalité des ventes à investisseurs serait réalisée dans le cadre d'un dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif.

TABLEAU 1 : EVOLUTION DES VENTES BRUTES* AU DETAIL PAR DESTINATION

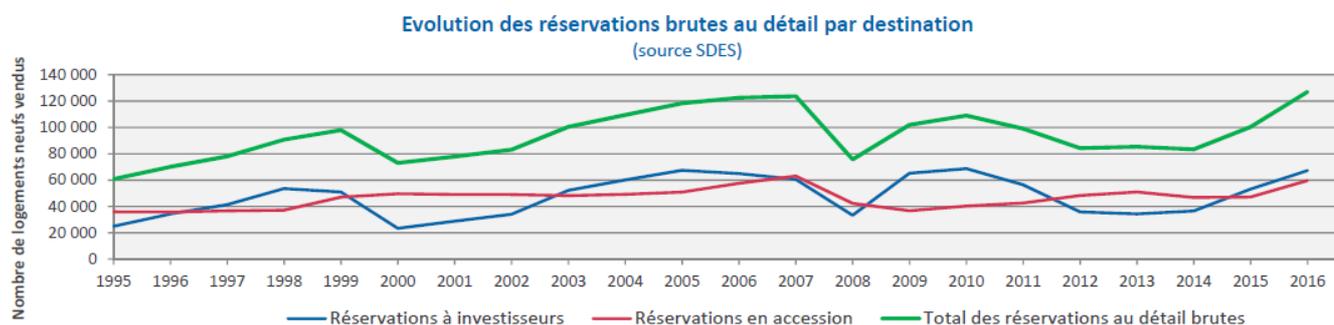
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Quilés/ Mésaignes	Dispositif Périssol			Loi Besson				Dispositif Robien/Berloo				Dispositif Scellier			Dispositif Duflot		Dispositif Pinel				
Total des réservations au détail brutes	60 792	70 086	78 028	90 736	98 003	73 046	77 899	83 107	100 436	109 419	118 321	122 506	123 704	75 716	101 975	108 980	99 053	84 231	85 320	83 368	100 353	126 950
Réservations à investisseurs	24 925	34 339	41 360	53 535	50 962	23 371	28 819	34 069	52 227	60 180	67 445	64 928	60 615	33 315	65 262	68 658	56 456	35 877	34 307	36 573	53 187	67 284
Réservations en accession	35 867	35 747	36 668	37 201	47 041	49 675	49 080	49 038	48 209	49 239	50 876	57 578	63 089	42 401	36 713	40 322	42 597	48 354	51 013	46 795	47 166	59 666
*Part des investisseurs**	41%	49%	53%	59%	52%	32%	37%	41%	52%	55%	57%	53%	49%	44%	64%	63%	57%	43%	40%	44%	53%	53%

*Ventes brutes : réservations à la vente avec dépôts d'arrhes (source CGDD). A la différence des ventes nettes, elles ne tiennent pas compte des désistements.

**Source : ECLIN, SDES-CGDD

***Source : FPI

Source : FPI au 16 novembre 2017.



Source : FPI au 16 novembre 2017.

Dans son rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements annexé au projet de loi de finances pour 2018, le gouvernement constate que 59 044 ménages sont bénéficiaires de l'avantage fiscal Pinel. Il explique la divergence de chiffres avec la FPI par le nombre d'investissements par contribuable et par un décalage temporel, la dépense n'étant comptabilisée qu'à compter de l'achèvement du logement.

Évolution du coût de la dépense et du nombre de bénéficiaires

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépense fiscale (M€)	-	20	77	191	354	554
Nombre de bénéficiaires (ménages)	nc	7106	25307	59 044	nc	nc

Source : DGFIP - rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements annexé au projet de loi de finances pour 2018.

b) Un dispositif dont les conditions sont calibrées pour correspondre au loyer du logement intermédiaire

Le dispositif Pinel a vocation à permettre le logement de ménages modestes dont les revenus sont trop élevés pour accéder au parc social mais trop faibles pour accéder au parc privé libre. Le bénéficiaire du dispositif Pinel doit ainsi respecter des conditions de ressources pour le locataire selon les barèmes suivants.

Plafonds de ressources (en euro)

composition du foyer locataire	Zone A bis	Reste de la zone A	Zone B 1	Zone B 2	Zone C
Personne seule	37 126	37 126	30 260	27 234	27 234
Couple	55 486	55 486	40 410	36 368	36 368
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	72 737	66 699	48 596	43 737	43 737
Personne seule ou couple ayant deux personnes à charge	86 843	79 893	58 666	52 800	52 800
Personne seule ou couple ayant trois personnes à charge	103 326	94 579	69 014	62 113	62 113
Personne seule ou couple ayant quatre personnes à charge	116 268	106 431	77 778	70 000	70 000
Majoration par personne à charge supplémentaire à partir de la cinquième	+ 12 954	+ 11 859	+ 8 677	+ 7 808	+ 7 808

L'avantage fiscal a également été calibré afin de viser des loyers situés à un niveau intermédiaire entre le parc social et le parc privé. Ainsi, les loyers doivent en principe se situer à un prix inférieur de 20 % des loyers du marché. Le loyer fixé ne doit pas dépasser les plafonds suivants :

	Zone A bis	Reste de la zone A	Zone B 1	Zone B 2	Zone C
Plafonds de loyer mensuel, par mètre carré, charges non comprises	16,83 €	12,50 €	10,07 €	8,75 €	8,75 €

Le gouvernement a demandé aux préfets de région à compter du 1^{er} janvier 2014 de ne plus moduler les plafonds de loyer comme ils pouvaient le faire auparavant afin de stabiliser le dispositif.

Les bénéficiaires de l'avantage fiscal peuvent louer le logement à des ascendants ou à des descendants.

c) Un dispositif orienté vers les zones où il existe des besoins de logements intermédiaires

Le dispositif Pinel n'est pas applicable sur l'ensemble du territoire mais uniquement dans certaines zones. Ce zonage doit permettre d'orienter le dispositif vers les territoires où il existe un déficit de logements intermédiaires. Il doit aussi favoriser la protection de l'investisseur en orientant les investissements vers des territoires où il existe une demande de logement. Il convient en effet de rappeler que l'investisseur a un an pour trouver un locataire et qu'à défaut, il perd le bénéfice de la réduction d'impôt ce qui pourrait le contraindre à vendre le logement rapidement et à perte. Des investisseurs avaient rencontré de telles déconvenues avec le dispositif de Robien en acquérant des logements dans des communes où la demande n'existait pas.

Ainsi, le dispositif Pinel peut s'appliquer à la construction d'un logement :

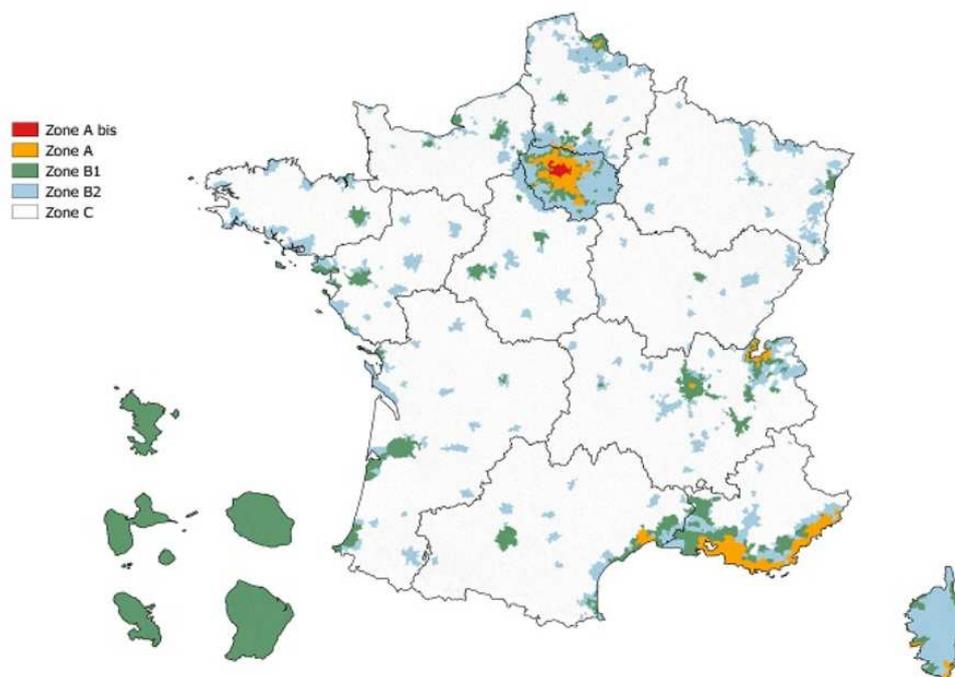
- situé dans des communes « classées, par arrêté des ministres chargés du budget et du logement, dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant », soit les logements situés en zones A bis, A et B1 ;

- situé dans des communes « caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif », c'est-à-dire appartenant à la zone B2, ayant fait l'objet d'un agrément du préfet de région après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. À titre d'exemple, en Occitanie, le préfet a pris en compte la dynamique démographique, le niveau des prix de l'immobilier et le taux d'effort des locataires du parc locatif privé. **Au 1^{er} juillet 2017, 902 communes de la zone B2 sur 3 687 ont obtenu un agrément ;**

- situé, depuis le 1^{er} janvier 2017, dans des communes « caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif liés à une dynamique démographique ou économique particulière » ayant fait l'objet d'un agrément du préfet de région après avis conforme du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Le décret du 4 mai 2017¹ a précisé qu'étaient ainsi concernées les communes de la zone C et qui appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale « se caractérisant sur une même période par une croissance constatée à la fois de leur population et de leur nombre d'emplois au lieu de travail plus importante que celle constatée pour le quartile des établissements publics de coopération intercommunale les plus dynamiques au niveau national ». Pour déterminer l'évolution des besoins peuvent notamment être pris en considération : l'évolution de la population, le nombre de mises en chantier

¹ Décret n° 2017-761 du 4 mai 2017 relatif à l'agrément et au classement des communes pour l'application du quatrième alinéa du IV de l'article 199 novovicies du code général des impôts et à l'actualisation pour l'année 2017 des plafonds de loyer et de ressources des locataires prévus pour l'application du III du même article.

annuelles, le nombre de demandes de logements sociaux, le niveau des prix des logements neufs et anciens, le niveau des loyers des logements du parc locatif privé ou encore l'évolution du nombre d'emploi au lieu de travail. **Au 26 septembre 2017, on dénombre 16 agréments en zone C.**



Source : ministère du logement.

En 2015, 2,95 % des logements Pinel étaient construits en zone A bis, 23,2 % en zone A, 60,9 % en zone B1 et 12,94 % en zone B2.

Répartition de la part de chaque dispositif selon les zones											
Zone	Scellier			Scellier intermédiaire			Duflot			Pinel	
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2014	2015
Abis	8,57 %	12,15 %	12,55 %	4,36 %	6,73 %	6,55 %	1,45 %	2,35 %	5,95 %	2,12 %	2,95 %
A	33 %	35,3 %	32,20 %	27,53 %	27,98 %	28,50 %	18,52 %	22,78 %	29,49 %	21,39 %	23,2 %
B1	42,29 %	40,06 %	40,84 %	52,74 %	52,6 %	49,17 %	61,62 %	61 %	54,99 %	63,53 %	60,92 %
B2	15,97 %	12,16 %	13,84 %	15,29 %	12,56 %	15,56 %	18,41 %	13,88 %	9,58 %	12,97 %	12,94 %
C	0,17 %	0,33 %	0,58 %	0,08 %	0,13 %	0,22 %	-	-	-	-	-

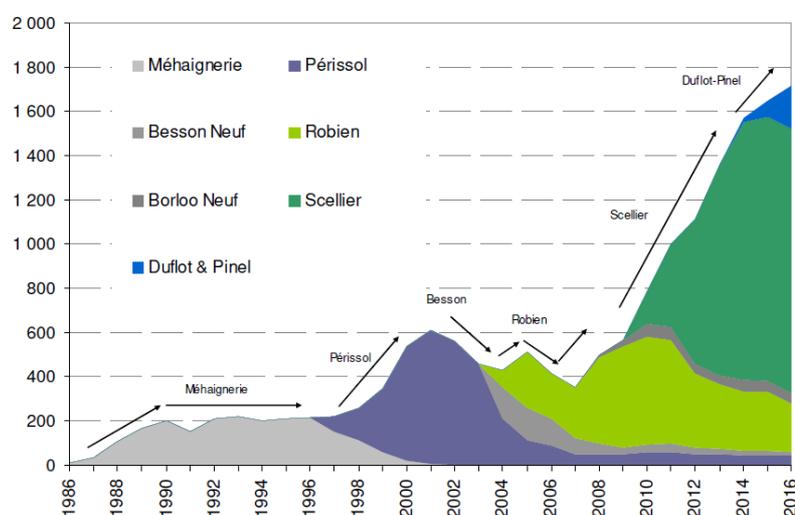
Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

B. UN DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT LOCATIF OBJET DE CRITIQUES RÉCURRENTES

1. Un coût budgétaire non négligeable qui s'étend sur plusieurs années

Les dispositifs d'investissement locatif présentent des coûts budgétaires qui s'étendent sur plusieurs années.

Graphique 9 : Évolution des dépenses fiscales des différents dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif



Source : CSL 2016 (en millions d'euros)
 Champ : Bailleurs non sociaux
 Observation : jusqu'en 2003 les montants des dépenses fiscales relatives aux dispositifs « Périssol » et « Besson » sont fusionnés dans les Voies et moyens tome II

Source : *Compte du logement 2016 – rapport de la commission des comptes du Logement.*

Pour 2018, la dépense fiscale relative aux dispositifs d'investissement locatif neuf en métropole est estimée à 1,9 milliard d'euros dont 554 millions pour le seul dispositif Pinel. Ainsi, 1,4 milliard d'euros concerne des dispositifs fiscaux d'investissement locatif éteints.

Dispositif (n° de la dépense fiscale)	Coût (en M€)																					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (p)	2018 (p)
Scellier (110251)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90	240	430	620	748	788	774	760	760
Scellier intermédiaire (110252)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45	120	215	325	408	394	387	380	380
Scellier Outre-mer (110258)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	9	16	20	19	19	23	22	22
Scellier intermédiaire Outre-mer (110259)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	5	8	11	11	10	11	11	11
Duflot/Pinel (110261)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	77	191	354	554
Périssol (130204)	30	145	290	518	604	560	460	210	110	90	50	50	50	60	60	51	50	45	45	45	45	45
Robien (130208)	-	-	-	-	-	-	-	80	250	200	220	380	440	475	455	331	285	260	260	285	190	95
Besson (130209)	-	-	-	-	-	-	-	140	150	120	70	50	30	35	37	26	22	18	17	17	14	10
Borloo populaire (130214)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10	30	60	60	40	40	50	50	68	68	68
Total	30	145	290	518	604	560	460	430	510	410	341	490	550	768	986	1 117	1 373	1 579	1 660	1 801	1 844	1 945

(p)= prévision

Source: tomes II des voies et moyens des PLF 1999 à 2018

Source : DGFIP.

En effet, le budget de l'année en cours continue de financer des dispositifs auxquels on ne peut plus souscrire. Ainsi, le dispositif Périssol éteint depuis 1999 aura une incidence budgétaire jusqu'en 2024, le dispositif Pinel qui s'éteindra en 2021 aura quant à lui une incidence budgétaire jusqu'en 2033.

Dispositif	Durée d'application	Fin d'incidence budgétaire
Perissol	entre le 1 ^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 1998	2024
Besson	entre le 1 ^{er} janvier 1999 et le 2 avril 2003	2019
Robien	3 avril 2003 au 31 décembre 2009	2021
Borloo populaire	1 ^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2009	2024
Scellier	1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 et sous conditions 31 mars 2013	2024
Sellier intermédiaire		2030
Duflot/Pinel	1 ^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2021	2033

Source : Commission des affaires économiques d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018.

2. Un effet inflationniste à évaluer

Votre rapporteur s'est interrogé pour savoir si le dispositif Pinel avait un effet inflationniste sur les prix des opérations. Les acteurs du secteur immobilier ont porté des appréciations différentes sur le sujet.

Pour la SNI, la comparaison du coût d'acquisition d'un logement Pinel avec le coût d'acquisition d'un logement par des bailleurs institutionnels montre un écart de prix caractéristique d'un effet inflationniste, l'avantage fiscal étant capté par les professionnels.

Pour d'autres acteurs, l'effet inflationniste résulte, plus que de l'avantage fiscal, de l'obligation de mixité sociale.

L'obligation de mixité sociale qui résulte de l'article 279-0 bis A du code général des impôts impose pour pouvoir bénéficier de la TVA à 10 % que l'immeuble soit situé en zone tendue, que l'opération comporte 25 % de logements sociaux sauf dans les communes comptant plus de 50 % de logements locatifs sociaux et dans les quartiers faisant l'objet d'une convention Anru et enfin que le bénéficiaire respecte pour la location des plafonds de ressources et de loyers.

Cette obligation conduit le promoteur à vendre à prix coutant les logements sociaux et à augmenter en conséquence le prix moyen des autres

logements du programme. En l'absence de dispositif Pinel permettant de faire une péréquation, plusieurs personnes entendues ont indiqué à votre rapporteur que ces programmes immobiliers ne verraient pas le jour.

Votre rapporteur a envisagé une suppression de cette obligation de mixité sociale. Cependant, elle se heurterait à une incompatibilité avec la législation communautaire. Néanmoins, le taux de 50 % est encore trop élevé et prive d'effet cette mesure pourtant attendue de l'ensemble des professionnels et collectivités concernées en excluant de trop nombreux territoires. Votre rapporteur propose de retenir un taux de 35 % afin de garantir une véritable mixité sociale en favorisant le développement du logement intermédiaire. Les députés ont adopté une telle mesure dans le cadre du présent projet de loi de finances, que votre rapporteur soutient.

Selon la direction générale du Trésor, l'effet inflationniste des aides à l'investissement locatif serait plus marqué dans les zones tendues, là où les besoins en logement sont les plus importants et où l'offre de foncier est limitée. La direction générale du Trésor invoquait à l'appui de son argumentation les conclusions de l'étude de Pierre-Henri Bono et Alain Tramoy évaluant l'impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir et réalisée à la demande de l'Inspection générale des finances en 2012 qui montrait que le dispositif Scellier « a entraîné une hausse des prix du prix du mètre carré de l'ordre de 3 euros la première année et de 6 euros sur 2009 et 2010 », soit « si l'on raisonne en termes de taux de croissance (...) un surcroît des prix, la première année, de 7 % sans accélération notable la seconde année d'application, soit 2010. »

Votre rapporteur estime qu'une **évaluation de l'effet inflationniste du dispositif Pinel devrait être menée par le gouvernement.**

3. Un effet d'aubaine qui ne peut être exclu

Pour votre rapporteur, l'effet d'aubaine lié au dispositif d'investissement locatif ne peut être exclu. Cependant, cet effet est difficile à évaluer faute de données.

Selon la lettre Trésor-eco n° 201¹ du ministère de l'économie et des finances de juillet 2017 sur l'investissement immobilier résidentiel, « ces dispositifs de soutien [PTZ et investissement locatif] visent à stimuler la construction en augmentant la demande des ménages. Leur impact peut être amplifié à court terme par des effets d'anticipation : certains ménages qui vont bénéficier de ces dispositifs étaient proches d'une situation financière leur permettant de mener cet investissement sans aide. Ils auraient cependant dû attendre un peu avant de finaliser l'investissement, le temps de constituer le capital nécessaire. Une partie des constructions de logements correspondent alors à des investissements avancés dans

¹ Lettre Trésor-eco n° 201 intitulée « le redressement de l'investissement immobilier résidentiel est-il durable ? » - juillet 2017.

le temps, i.e. une hausse de l'investissement aujourd'hui et un moindre investissement dans le futur. Ces aides peuvent également se traduire par des effets d'aubaine : un certain nombre de bénéficiaires sont déjà engagés dans un projet d'acquisition de logement. Ces logements auraient donc été construits dès aujourd'hui en l'absence du dispositif. »

Un rapport¹ de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2014 non publié à ce jour par le gouvernement soulignait qu'aucun des dispositifs d'investissements locatifs n'avait fait l'objet d'étude pour déterminer leur effet déclencheur sur l'investissement et qu'une unique enquête avait conclu à un effet d'aubaine estimé entre 33 % et 43 %.

Votre rapporteur invite le gouvernement à évaluer un tel effet dans le cadre de la réalisation du rapport d'évaluation du dispositif Pinel.

4. Un zonage et des plafonds de ressources et de loyers inadaptés

Le plafonnement des loyers et des ressources prévu pour le dispositif Pinel serait inadapté.

Selon l'économiste Pierre Madec², les plafonds de revenu et de loyer définis par la loi ne permettraient pas d'atteindre l'objectif d'avoir des logements à des loyers intermédiaires. L'économiste précise ainsi *« concernant les plafonds de loyer, ils sont en réalité très proches des loyers pratiqués sur les marchés. Selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, le loyer moyen acquitté par les locataires du parc privé de la petite couronne parisienne, en partie incluse dans la Zone A bis visée par le dispositif Pinel, était en 2015 de 16,5 euros le m². À titre de comparaison, le plafond défini pour pouvoir bénéficier du dispositif Pinel était, pour une zone relativement comparable, de 16,83 euros par m². Si les zones considérées ne sont pas parfaitement comparables, ces données permettent de relativiser le caractère "intermédiaire" des loyers proposés. Il paraît clair que l'objectif de proposer des loyers inférieurs de 20 % aux loyers de marché ne semble pas rempli. Pour ce qui est des plafonds de revenu, ils ne semblent pas cibler prioritairement les ménages aux revenus proches de la "moyenne". À titre d'exemple, en 2012, les personnes seules déclaraient un revenu médian de 17 800 euros annuel. Le dernier décile de revenu déclaré était de 35 800 euros (ERFS, 2012). Clairement, les plafonds de revenu définis au sein du dispositif Pinel ne semblent pas le flécher vers les ménages aux revenus insuffisants pour se loger correctement dans le parc locatif privé traditionnel. »*

¹ Document de travail présentant les « conclusions finales » de la mission d'évaluation de la politique du logement composée de représentants du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) des années 2011 et 2012 en date du 23 juin 2014, non publié à ce jour par le Gouvernement.

² OFCE le Blog - Article intitulé « Très cher Pinel » du 15 avril 2016.

De même, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) souligne que des niveaux de loyers différents peuvent être constatés au sein de certaines communes. Les loyers prévus par le dispositif Pinel peuvent se révéler de fait inadaptés soit parce qu'ils sont trop proches des niveaux de marché, induisant alors des effets d'aubaine, soit très inférieurs au prix de marché, rendant ainsi le dispositif peu attractif. Elle considère que les plafonds de loyers devraient davantage être adaptés localement.

Par ailleurs, le zonage doit permettre de cibler les communes dans lesquelles le besoin de logements intermédiaires est attesté afin de protéger les investisseurs de possibles déconvenues. Des débats ont régulièrement lieu sur les contours du zonage et notamment sur le fait d'étendre le dispositif à des zones censées correspondre à des zones détendues.

5. Un non-respect des conditions de loyers et de ressources difficile à évaluer

Le non-respect des conditions des loyers et des ressources est difficile à évaluer par votre rapporteur.

Le bénéficiaire du dispositif Pinel doit transmettre aux services fiscaux un engagement de location lequel doit mentionner : la localisation du bien, la date d'acquisition, le prix d'acquisition, la date de location, le nom du locataire, le montant du loyer, la surface. Il doit en outre joindre une copie de l'avis d'impôt sur le revenu du locataire établi au titre de l'avant-dernière année précédant celle de la signature du bail. Il doit selon le formulaire précité de nouveau joindre ce document à sa déclaration de revenus en cas de changement de locataire.

Votre rapporteur a interrogé le ministère des finances sur les contrôles fiscaux réalisés s'agissant du dispositif Pinel.

Elle note que depuis 2009 le nombre de contrôles fiscaux portant sur les dispositifs d'investissement locatif augmentent, et qu'ils ont même doublé entre 2015 et 2016. Il en est de même du dispositif Pinel probablement en raison de la montée en puissance du dispositif.

Évolution du nombre de contrôles fiscaux portant sur des dispositifs d'investissement locatif

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016
Contrôle sur pièces	Nombre	269	424	390	558	728	986	1296	2138	64,97%
	Montant (M€)	10,0	11,0	12,7	14,3	15,7	17,7	18,9	39,0	106,35%
Contrôle externe	Nombre	78	116	107	151	178	156	157	125	-20,38%
	Montant (M€)	4,2	11,5	10,1	14,2	13,9	17,5	15,1	10,0	-33,77%
Total	Nombre	347	540	497	709	906	1142	1453	2263	55,75%
	Montant (M€)	14,2	22,5	22,8	28,5	29,6	35,2	34,0	49,0	44,12%

Source : DGFIP.

Évolution du nombre de contrôles fiscaux portant sur les dispositifs « Duflot » et « Pinel »

Procédure	2014		2015		2016		Au 30 septembre 2017	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Contrôle fiscal externe	1	1 863 €	3	616 070 €	4	383 532 €	4	nc
Contrôle sur pièces	2	37 733 €	8	53 033 €	34	222 694 €	85	nc
Total	3	39 596 €	11	669 103 €	38	606 226 €	89	1 117 136 €

Source : DGFIP.

La DGFIP a indiqué à votre rapporteur que les contrôles fiscaux sont conduits dans le cadre d'une stratégie globale permettant de contrôler tous les types d'impôts et tous les types de contribuables. En conséquence, le contrôle de l'investissement locatif ne constitue en soi ni un motif, ni un axe de programmation à lui seul. Ainsi, les agents de la DGFIP retiennent, au niveau local plusieurs critères pour sélectionner les dossiers à contrôler en fonction notamment du tissu fiscal et des résultats des précédents contrôles, le bénéfice du dispositif Pinel étant un critère parmi d'autres.

La DGFIP a indiqué à votre rapporteur qu'elle ne pouvait donner de statistiques sur le nombre de redressements fiscaux décidés en raison du non-respect des conditions de loyers et de ressources. Votre rapporteur constate cependant que cette information existe dans les centres des impôts

mais ne fait pas l'objet de remontée au niveau de l'administration centrale, faute d'outils informatiques adaptés !

Votre rapporteur souhaite que le ministère des finances remédie à cette situation. Cette information permettrait en effet de mieux quantifier le non-respect des conditions posées et d'ajuster le dispositif en conséquence.

C. UN RECENTRAGE DU DISPOSITIF DANS L'ATTENTE DES RÉSULTATS DES DIFFÉRENTES ÉVALUATIONS DEMANDÉES

1. La prolongation du dispositif jusqu'en 2021

L'ensemble des personnes entendues ont estimé difficile de sortir brutalement du dispositif d'investissement locatif. Il convient en effet de rappeler que ce ne sont pas moins de 60 000 logements qui sont réalisés grâce au dispositif Pinel.

Considérant que le dispositif est inflationniste en termes de prix, la SNI avait proposé à votre rapporteur d'examiner une sortie du dispositif de façon progressive. Elle proposait de maintenir les plafonds servant de base à la réduction d'impôt mais de réduire la réduction d'impôt selon le schéma suivant :

- pour les investissements réalisés en 2018 : réduction d'impôt de 1,5 % par an, soit 9 % sur 6 ans ;

- pour les investissements réalisés en 2019 : réduction d'impôt de 1 % par an, soit 6 % sur 6 ans ;

- pour les investissements réalisés en 2020 : réduction d'impôt de 0,5 % par an, soit 3 % sur 6 ans.

La faculté de prorogation serait maintenue pour une seule période triennale, donnant droit à une réduction supplémentaire de 1,5 % du montant de l'investissement.

Le dispositif prendrait fin au 31 décembre 2020, les investissements réalisés après cette date n'étant plus éligibles.

Votre rapporteur considère qu'un tel dispositif de sortie nécessite outre une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, une évaluation préalable afin d'analyser les conséquences tant en termes budgétaires qu'en termes d'emplois et de construction de logement.

Le gouvernement a décidé à l'article 39 du projet de loi de finances de prolonger le dispositif jusqu'en 2021.

2. Le choix du recentrage du dispositif sur les zones tendues

Interrogées sur le recentrage du dispositif avant l'annonce officielle du gouvernement en ce sens, plusieurs personnes entendues par votre rapporteur ont évoqué l'idée de maintenir le dispositif dans les zones B2 et C sous certaines conditions.

Le Crédit foncier a indiqué à votre rapporteur que la stabilité du zonage et sa simplicité étaient nécessaires en la matière et permettaient aux professionnels et aux particuliers de s'approprier le dispositif. Il a jugé qu'une révision régulière de la liste des communes était préférable à un découpage plus fin. Il a également attiré l'attention de votre rapporteur sur l'intérêt de maintenir des dérogations pour des zones moins tendues comme les zones B2 et C. En effet, les communes pourraient être freinées dans leur développement économique faute de conditions de logements attractives.

Pour les professionnels du bâtiment, le zonage devrait ainsi être « *affiné et rendu plus dynamique* » notamment dans les zones B2 et C. Les Fédération des promoteurs immobiliers et la Fédération française du bâtiment proposaient ainsi d'envisager la possibilité d'agréments ciblés et limités dans le temps lorsqu'un besoin est identifié.

Le gouvernement a prévu l'application du dispositif aux seules zones tendues (A, A bis et B1). Un dispositif transitoire a été instauré s'agissant de la zone B2 et C afin de ne pas remettre en cause les opérations déjà lancées.

Un rapport d'évaluation du dispositif devra être remis au 31 septembre 2019. Il devra analyser le respect des conditions de loyer et de ressources des locataires par les contribuables bénéficiant du dispositif. En outre un rapport évaluant les zones géographiques applicables au dispositif devra également être remis avant le 1^{er} septembre 2018. Votre rapporteur estime que ces rapports sont devenus une nécessité au regard des critiques émises quant au zonage applicable ou au respect des conditions de loyers et de ressources.

ARTICLES RATTACHÉS

Article 52

Réforme des APL dans le parc social – Instauration d’une réduction de loyer de solidarité dans le parc social

Commentaire : cet article instaure une réduction de loyer de solidarité dans le parc social ayant vocation à permettre des économies en matière d’APL.

I. Le dispositif

A. Réduction de loyer de solidarité et économie en matière d’APL

Les 6° et 7° du I du présent article introduisent pour le parc social un **dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS)** appliquée par les bailleurs sociaux aux locataires dont les ressources sont inférieures à des plafonds déterminés en fonction de la composition du foyer et de la zone géographique.

Les plafonds de ressources du locataire sont définis par arrêté des ministres du logement et du budget dans les limites suivantes telles qu’elles résultent des débats à l’Assemblée nationale :

Désignation	Montant maximal(en euros)		
	Zone I	Zone II	Zone III
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

Ces montants et les plafonds de ressources sont indexés sur l’indice des prix à la consommation.

Le montant de la RLS est fixé par arrêté des ministres chargés du logement et du budget dans la limite des montants suivants modifiés par l'Assemblée nationale :

Désignation	Montant maximal (en euros)		
	Zone I	Zone II	Zone III
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

Ces plafonds et le montant de la RLS sont indexés sur l'indice de référence des loyers.

La RLS est **applicable aux contrats en cours**.

Le 2° du I prévoit que le **montant de l'APL sera réduit pour les bénéficiaires de la RLS à hauteur d'une fraction déterminée par décret et comprise entre 90 et 98 % de la RLS**.

Les bailleurs sociaux pourront utiliser l'enquête annuelle de revenus pour déterminer les locataires pouvant bénéficier de la RLS.

La RLS s'appliquera à des locataires qui ne bénéficient pas des APL. La DHUP n'a pas été en mesure d'indiquer à votre rapporteur le nombre de locataires concernés.

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement visant :

- à étaler la mise en œuvre de la RLS sur trois ans afin de permettre une économie d'APL concomitante à hauteur de 800 millions en 2018, 1,2 milliard en 2019 et 1,5 milliard en 2020 ;

- à compenser cet étalement par une augmentation des cotisations versées à la CGLLS, dont une fraction serait affectée au FNAL à hauteur de 700 millions en 2018 et 300 millions en 2019. Le taux maximal de la cotisation sur les bailleurs sociaux prélevée par la CGLLS passerait de 2,5 % à 8 %.

B. Compensations

Bien qu'affirmant que « *les organismes de logements sociaux bénéficient d'une situation financière confortable* », avec « *un bon niveau d'autofinancement* » venant « *conforter une situation financière structurellement solide* », le gouvernement reconnaît que la situation financière du secteur est en réalité hétérogène et proposait en conséquence des mesures de soutenabilité.

Tout d'abord, était prévu le **renforcement du supplément de loyer de solidarité (SLS)**. Le 4° du I du présent article prévoit ainsi que le déclenchement du paiement du SLS sera appliqué dès le dépassement des plafonds de ressources et non plus en cas de dépassement de 20% de ces plafonds. Par ailleurs, la pénalité appliquée aux bailleurs sociaux en cas de non-prélèvement du SLS est renforcée **au 5° du I** passant de 50% des sommes exigibles et non mises en recouvrement à 100%.

Cependant, les députés ont adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, les trois amendements identiques présentés par M. Pupponi et plusieurs de ses collègues, de M. Peu et plusieurs de ses collègues et de M. Jolivet, tendant à supprimer les modifications du SLS. Ainsi, **le déclenchement du SLS ne continuera de s'appliquer que lorsque les plafonds de ressources seront dépassés de 20%**. En revanche **l'augmentation de la pénalité pour non application du SLS a été maintenue**.

En outre, le gouvernement a revu les **modalités de la mutualisation entre bailleurs sociaux**. Actuellement, la mutualisation a pour objectif de redistribuer les fonds disponibles entre les organismes sociaux pour aider les organismes à construire des logements et à ne pas laisser des fonds inutilisés. Le **3° du I** redéfinit les modalités de cette mutualisation pour l'orienter désormais sur le soutien à la mise en œuvre de la RLS. Si la convention de mutualisation n'est pas approuvée par arrêté au 1^{er} avril 2018, le **II du présent article** prévoit que le taux maximal de la cotisation versée par les bailleurs sociaux à la CGLLS sera augmenté de 2,5 % à 3,5 %. La CGLLS sera chargée de contribuer au soutien des organismes dans la mise en œuvre du RLS et devra à cette fin mettre en place en son sein une commission de péréquation dédiée.

Toutefois, lors de l'examen à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement supprimant cette convention de mutualisation, afin que cette mutualisation se fasse dès 2018 au sein de la CGLLS.

L'étude d'impact mentionne une autre mesure non législative de compensation : la stabilisation du taux du livret A pendant deux années.

Dans leur négociation avec les bailleurs, le gouvernement a ajouté de nouvelles mesures de compensation présentées ci-après.

Contreparties proposées par le Gouvernement en compensation de la réduction de la RLS

❖ Mesures initiales

En M€	2018		2019		À partir de 2020		Remarques Gouvernement
	Impact Trésorerie	Pertes et profits	Impact Trésorerie	Pertes et profits	Impact Trésorerie	Pertes et profits	
Stabilisation du TLA à 0,75% jusqu'en 2020...	Très faible	700 {1}	Très faible	700	-	-	Un arrêté stabilisera le taux du livret A pour 2 ans. La BCE a été saisie du projet de texte
..Puis changement de formule (-50 bps)	-	-	-	-	progressif	700 {2}	Le gain est calculé en faisant l'hypothèse d'un moindre impact de l'inflation sur la formule en période de divergence entre inflation et taux d'intérêt
Allongement de la maturité des prêts	250 {3}	-	750 {4}	-	Baisse progressive du gain en trésorerie	Hausse de charges limitée mais progressive	L'impact de cette mesure a été amélioré car l'allongement de maturité a été porté à 10 ans (plutôt que 5 ans)
Mise en place d'une enveloppe de remise actuarielle	-	~ 10 {5}	-	~ 10	-	~ 10	L'enveloppe sera de l'ordre de 300 M € de baisse d'intérêt. Elle pourrait être en partie ciblée sur les démolitions en zones détendues
Hausse du SLS	150 {6}	150	150	150	150	150	-

{1} Correspond à une baisse de charges financières correspondant à un écart de 0,5% en 2018 et 2019 entre le TLA réel et le TLA résultant de l'application normale de la formule (hypothèses de trajectoire de TLA telle que retenues par la CDC : 1,25 % en 2018 et en 2019), sur un encours de 140 Md€, périmètre non restreint à l'Ush) étalée sur 30 ans.

{2} Selon les courbes de marché forward sur 30 ans, la suppression du plancher inflation permet de réduire structurellement le TLA de 50 bp. On fait l'hypothèse d'un régime permanent avec encours de prêts stable.

{3} Gain de trésorerie généré par un allongement de maturité de 10 ans sur 30 Md€ de prêts. On considère que 40% des délibérations des collectivités pourront avoir lieu dès 2018, en particulier pour les OLS qui se retrouveraient les plus en difficulté de trésorerie.

{4} Gain de trésorerie généré par un allongement de maturité de 10 ans sur 30 Md€ de prêts.

{5} Le niveau correspond à la mise en place d'une enveloppe de remise actuarielle par le fonds d'épargne, lui permettant de consentir des réductions de taux à l'occasion de la renégociation des prêts en cas d'allongements de maturité des prêts.

{6} La mesure peut alimenter une contribution destinée à favoriser la péréquation du secteur.

{7} Correspond à 2% des frais de gestion (9,5 Md€) identifiés par l'Ancols.

Source : Gouvernement.

**Autres contreparties proposées par le Gouvernement :
mesures de soutien à l'investissement**

En M€	2018		2019		À partir de 2020		Remarques Gouvernement
	Impact Trésorerie	Impact P&L	Impact Trésorerie	Impact P&L	Impact Trésorerie	Impact P&L	
Surcroît de ventes de logements permis par les mesures de facilitation de la vente HLM	325	325 ⁽¹⁾	650	650	650	650	-
BEI : 2 Md€ de prêts à taux fixe <i>in fine</i>	88 ⁽²⁾	4 ⁽²⁾	88	4	88	30	Prêts de 15 à 25 ans
CDC Section générale : 2 Md€ de prêts à taux fixe <i>in fine</i>	88 ⁽²⁾	4 ⁽²⁾	88	4	88	30	Prêts de 15 à 25 ans
1 Md€ de prêts de hauts de bilan CDC octroyés en 2018	60 ⁽³⁾	18,5 ⁽³⁾	60	18,5	60	~ 31,1	Il sera demandé à Action Logement une bonification pour un coût de ~ 300M€ ⁽⁴⁾ dans le cadre d'un accord global à conclure prochainement et selon des modalités à préciser
1 Md€ de Prêts de haut de bilan CDC bonifiés à partir des dépôts de trésorerie des organismes de logement social	60 ⁽⁵⁾	0	60	0	60	0	La bonification est financée par le secteur (ce qui implique une adhésion du secteur)
Augmentation de l'enveloppe d'éco-PLS (prêts margés négativement)	200	0 ⁽⁶⁾	200	0	200	0	Le volume annuel d'éco-PLS sera porté à 600 M€ jusqu'en 2022 dans le cadre du grand plan d'investissement (contre 400 M€ jusqu'à 2017)
TOTAL	~ 821	~ 351,5	~ 1 146	~ 676,5	~ 1 146	~ 741,1	

(1) Le montant correspond à des ventes de 4 000, puis 8 000 logements supplémentaires par an, (soit un taux de cession voisin de 0,35 % en 2020) ;

(2) Correspond à des prêts de haut de bilan (remboursés *in fine*) de 2 Md€ sur ressource BEI / CDC Section générale à 20 ans. Il est supposé qu'ils sont utilisés pour refinancer des prêts du fonds d'épargne très margés (type PLS). Le montant du gain en trésorerie correspond à l'écart entre l'annuité payée pour un prêt à TLA + 111 bps (capital et intérêt) et celle payée pour le prêt BEI (intérêts uniquement). L'impact en P&L correspond uniquement à la différence d'intérêts (avec un TLA à 0,75 % puis avec un TLA de long terme à 2 %). Ce prêt permettra de financer : (i) soit la mise

en œuvre de programmes de production/réhabilitation ; (ii) soit des opérations de rapprochement entre OLS (comme l'actuel "prêt transfert de patrimoine" - PTP).

(3) Le montant correspond au gain lié à 1 Md€ de prêts de haut de bilan (amortissement différé et remboursé in fine), financés sur ressources CDC à 20 ans, en trésorerie et en moindres charges financières. On suppose que les PHBB sont utilisés pour refinancer des prêts du fonds d'épargne très margés (type PLS).

(4) Le montant de 300 M€ pour 1 milliard de PHBB correspond au coût de la bonification des deux premiers milliards de PHBB, réalisés avant la remontée des taux.

(5) La bonification du dernier milliard de PHBB est assurée par le dépôt par les OLS de 1 Md€ de trésorerie au fonds d'épargne, bloqués pendant 20 ans et rémunérés à un taux nul.

NB : Au total, les financements additionnels non indexés sur la TLA et avec des conditions financières favorables représenteraient 6Md€ en 2018 (soit environ la 1/2 du total des financements annuels)

(6) Ces prêts ne se substituent pas à d'autres financements mais permettent de réaliser des opérations nouvelles. Leur impact est donc comptabilisé en trésorerie.

Source : Gouvernement.

C. Suppression de l'APL-accession

Le 1° du I et le III du présent article prévoient la suppression de l'APL-accession à compter du 1^{er} janvier 2018.

D. Gel des loyers et du barème des APL

Le 3° du IV du présent article prévoit que les loyers du parc social ne peuvent faire l'objet d'aucune révision en 2018. Ainsi, ne pourront être autorisées les dérogations à la hausse des loyers dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, ou pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Cette disposition s'applique également au contrat en cours.

Enfin, le 2° du IV du présent article déroge pour 2018 à la règle d'indexation au 1^{er} octobre des paramètres du barème des APL.

Selon la DHUP, le gel des loyers et le gel de l'actualisation des barèmes APL devraient permettre une économie de 100 millions d'euros. Le gouvernement n'a pas été en mesure d'indiquer à votre rapporteur le montant exact des économies résultant de chacun de ces deux gels.

II. L'avis de votre commission

Pour votre rapporteur, le gouvernement aurait pu attendre la discussion du projet de loi relatif au logement annoncé pour 2018 pour prendre le temps de la concertation sur les mesures proposées à cet article. Elle considère que cette réforme traduit une certaine impréparation du Gouvernement qui n'a cherché quoiqu'il en dise qu'à réaliser une économie budgétaire sans concertation avec les acteurs du logement et sans évaluation

préalable des conséquences de ces dispositions pour les bailleurs et le secteur du bâtiment.

Votre rapporteur, en lien avec le rapporteur spécial de la commission des finances M. Philippe Dallier, a souhaité trouver une solution de compromis qui permette à la fois de réaliser une économie budgétaire à hauteur d'1,55 milliard et de ne pas pénaliser par ailleurs la construction et la réhabilitation des logements sociaux.

Votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur prévoyant, en complément de l'amendement augmentant la TVA sur les investissements des bailleurs sociaux, une augmentation de la cotisation versée par les bailleurs sociaux à la CGLLS, afin qu'une fraction puisse alimenter le FNAL à hauteur de 850 millions d'euros. Le taux de la cotisation dite principale serait en conséquence porté à 7 %. L'amendement maintient par ailleurs l'APL-accession.

Votre commission est défavorable à l'adoption de cet article dans sa rédaction actuelle. Elle a adopté un amendement de votre rapporteur à cet article.

Article 52 bis (nouveau)

Enquête nationale de coûts

I. Le dispositif

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à rendre obligatoire le remplissage de l'enquête nationale de coûts par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Le contenu de l'enquête relative au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion sera défini par voie réglementaire.

Les établissements auront jusqu'au 31 mars 2018 pour remplir cette enquête pour les données de l'année 2016. En l'absence de transmission des données, l'État pourra décider de procéder à une tarification d'office de l'établissement.

Il s'agit ainsi pour le gouvernement de disposer des données lui permettant par la suite d'établir des tarifs plafonds qui seront opposables à l'ensemble des CHRS et ainsi réaliser une économie de 20 millions d'euros.

II. L'avis de la commission

En réponse à votre rapporteur, la direction générale de la cohésion sociale a indiqué qu'en 2016, le taux de participation des établissements à l'enquête atteint environ 70 % des structures. Elle a confirmé que plusieurs articles du code de l'action sociale et des familles prévoient déjà l'obligation de transmettre des données relatives aux tarifs pratiqués et de renseigner des indicateurs permettant des comparaisons entre établissements.

Néanmoins, la direction générale a estimé ne pas pouvoir s'appuyer sur ces dispositions pour, d'une part, obliger les établissements à joindre de nouveaux documents concernant les données de 2016 et, d'autre part, pour pouvoir utiliser les données afin de mettre en place des tarifs plafonds et imposer une convergence vers ces tarifs. Elle a indiqué qu'elle examinerait les dispositions actuelles afin d'éviter une double obligation de renseignement.

<p>Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.</p>

Article 52 ter (nouveau)

Codification des dispositions relatives à la suppression des APL pour les particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents, redevables de l'impôt sur la fortune immobilière

I. Le dispositif

L'article 143 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 prévoit que les « particuliers », rattachés au foyer fiscal de leurs parents, ne sont pas éligibles aux aides au logement lorsque les parents sont redevables de l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF).

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Dubos et des membres du groupe La République en Marche tendant :

- à codifier les dispositions de l'article 143 précité dans le code de la construction et de l'habitation et dans le code de la sécurité sociale ;
- à tirer les conséquences de la transformation de l'impôt annuel de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière ;
- à modifier les conditions de cette inéligibilité en visant les particuliers dont les parents sont assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière et non plus seulement lorsqu'ils en sont redevables ;
- à préciser que la condition d'éligibilité est appréciée pour chacun des membres du ménage.

II. L'avis de votre commission

Votre rapporteur ne peut que réitérer la position défendue il y a deux ans par laquelle elle considérait que cette disposition était « *une mesure plus symbolique qu'efficace sur le plan budgétaire* ». Elle regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas voulu suivre la proposition de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, qui demandait la remise d'un rapport au Parlement relatif aux modalités de prise en compte des revenus et du patrimoine des parents pour le calcul des aides personnelles au logement des particuliers qui sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents et évaluant les conditions dans lesquelles il pourrait être mis fin au cumul des aides personnelles au logement avec le bénéfice pour les parents d'une demi-part fiscale au titre du quotient familial de l'impôt sur le revenu, sans méconnaître leur lieu de résidence au regard d'un centre universitaire et le nombre d'enfants concernés dans le foyer.

Elle souhaite de nouveau que le Gouvernement se penche sérieusement sur cette question afin de proposer une réforme juste et équitable.

Votre rapporteur note que le Sénat a voté la suppression de l'impôt sur la fortune lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2018. En conséquence, elle est favorable aux dispositions du présent article qui abroge les dispositions de la loi de finances pour 2016 mais défavorable aux dispositions de codification de ces mêmes dispositions.

Votre commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur cet article.

Article 52 quater (nouveau)

Instauration d'une taxe sur les ventes de logements sociaux dont le produit viendra alimenter le FNAP

I. Le dispositif

L'article 52 *quater* adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement tend à instaurer une taxe sur le produit des cessions réalisées par les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte.

Sont exclues du dispositif :

- les cessions réalisées par les sociétés aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation ;

- les cessions à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales qui s'engage à mettre ce logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées ;

- les cessions à un autre organisme HLM ou à une SEM ou à un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage, ou à un organisme de foncier solidaire en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire.

Le montant de la taxe sera fixé par un arrêté des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances après avis de l'USH, de la fédération des entreprises publiques locales et des représentants des organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2. Il ne pourra pas dépasser 10 %.

Le produit de cette taxe constituera une nouvelle ressource budgétaire pour financer le FNAP.

II. L'avis de votre commission

Votre rapporteur est partagé sur cet article qui apporte une nouvelle recette au FNAP mais qui pourrait freiner dans le même temps la vente de logements sociaux.

Certaines personnes entendues ont indiqué à votre rapporteur que cette taxe serait pénalisante notamment pour les ventes dans les zones détendues où le prix de vente est peu élevé et la plus-value faible.

Votre rapporteur a, en conséquence, proposé que la taxe porte sur les plus-values nettes résultant des cessions de ventes de logement HLM.

Votre commission a donné **un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve de l'adoption de l'amendement de votre rapporteur.**

Article 52 quinquies (nouveau)

Octroi de la garantie d'emprunt par les collectivités territoriales

I. Le dispositif

L'article 52 *quinquies* adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Jolivet rapporteur spécial au nom de la commission des finances et plusieurs de ses collègues et de M. Bricout et plusieurs de ses collègues a pour objet d'autoriser les collectivités territoriales à apporter leur garantie d'emprunt pour les opérations d'acquisition réalisées par les organismes fonciers solidaires.

II. L'avis de la commission

Votre rapporteur est favorable à cette disposition qui permettra ainsi à ces organismes d'accéder aux prêts de long terme de la Caisse des dépôts et consignation.

Votre commission a donné **un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

I. RÉUNION DU MERCREDI 22 NOVEMBRE 2017

Réunie le mercredi 22 novembre 2017, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires » (articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater et 52 quinquies rattachés) du projet de loi de finances pour 2018.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Je suis chargée de vous présenter les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », du programme 109 « Aide à l'accès au logement », et du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » qui sont désormais rattachés à la mission « cohésion des territoires ».

Ces crédits diminuent de 10 % et atteignent plus de 15,8 milliards d'euros pour 2018. Je vais présenter successivement les différents programmes.

Le programme 177 regroupe les crédits de la politique d'hébergement d'urgence. Ces crédits augmentent de 12 %.

Faisant le constat que la création massive de places d'hébergement d'urgence n'a pas permis de répondre à la demande de façon efficace, le gouvernement a présenté à Toulouse en septembre dernier un plan quinquennal pour le « logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme pour 2018-2022 qui comprend plusieurs objectifs :

- produire et mobiliser plus de logements adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ;
- favoriser l'accès direct au logement plutôt que d'orienter les personnes vers l'hébergement ;
- recentrer l'hébergement d'urgence sur « *sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse* » ;
- renforcer l'accompagnement social des personnes dans et vers le logement ;
- prévenir les ruptures et notamment les expulsions.

La mise en œuvre du plan nécessite du temps et conduit à maintenir dans un premier temps des crédits conséquents pour le parc d'hébergement d'urgence. Le gouvernement a indiqué poursuivre la stabilisation des crédits dédiés aux nuitées hôtelières et souhaiter renforcer les capacités d'accueil. L'effort est manifeste en direction du logement adapté : les crédits dédiés à l'intermédiation locative augmentent de 22 %, ceux pour les pensions de

famille de 20,6 %. En revanche les crédits de l'aide au logement temporaire diminuent de 10% sans que le ministère nous ait expliqué pourquoi.

Sur le niveau des crédits, ceux de ce programme sont régulièrement sous-budgétisés, comme l'a rappelé la Cour des comptes. Ils sont de nouveau en augmentation de 12 % mais le montant est d'ores et déjà inférieur au montant des crédits ouverts pour 2017, tels qu'ils résultent du PLFR. Je m'interroge sur leur sous-budgétisation. Certains axes de la stratégie en faveur du logement d'abord sont tout simplement sous-budgétés :

- ainsi alors que le plan prévoit de renforcer la veille sociale, les crédits sont inférieurs de 8 % par rapport à ceux consommés en 2016 ;

- de même alors que la hausse des crédits du programme 177 est censée tenir « *compte du renforcement de l'accompagnement social nécessaire aux personnes aux faibles ressources ou en difficulté sociale* », on a peine à identifier ces crédits.

Le gouvernement prévoit de mieux maîtriser les coûts en cherchant à harmoniser les règles de fixation des tarifs versés aux centres d'hébergement d'urgence et aux CHRS. Une diminution des crédits dédiés au CHRS de 3 % est prévue. Le gouvernement rend l'enquête de coûts obligatoire à l'article 52 *bis*. L'objectif est de parvenir ainsi à une économie de 20 millions d'euros pour 2018. Il est difficile de dire si cette maîtrise des coûts sera suffisante pour éviter de devoir ouvrir des crédits supplémentaires l'an prochain.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement », comprend essentiellement la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Les crédits diminuent de 12 % en raison de la baisse importante des crédits dédiés aux APL prévue à l'article 52.

Je ne reviens pas sur les différentes réformes menées les années précédentes : prise en compte du patrimoine, instauration de plafonds de dégressivité et de suppression des aides, suppression des APL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents redevables de l'ISF. Le gouvernement codifie dans le code de la construction et de l'habitation et dans le code de la sécurité sociale cette dernière disposition à l'article 52 *ter*.

En juillet dernier, le gouvernement a adopté une première baisse de 5 euros des APL pour tous les allocataires. Le ministre de la cohésion des territoires a justifié cette diminution des aides par la nécessité de « faire face à une sous-budgétisation du budget des APL ». Le Gouvernement a préféré, plutôt que d'ouvrir des crédits supplémentaires, comme cela avait été fait les années précédentes, de procéder à une baisse généralisée des APL dans le parc social comme privé. Cette mesure devrait rapporter 400 millions d'euros d'économie l'an prochain.

Mais les économies viennent surtout de la mesure prévue à l'article 52 qui prévoit à l'issue de l'examen à l'Assemblée nationale

l'introduction d'une réduction de loyer de solidarité dont la mise en œuvre serait étalée sur 3 ans et qui permettrait concomitamment une économie d'APL de 800 millions en 2018, 1,2 milliard en 2019 et 1,5 milliard en 2020. Toutefois, le gouvernement souhaitant afficher une économie budgétaire d'1,5 milliard dès 2018, cet étalement est compensé d'une hausse de la cotisation versée par les bailleurs sociaux à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à hauteur de 700 millions en 2018 et 300 millions en 2019.

À cela s'ajoutent la suppression des APL-accession pour une économie de 50 millions, le gel des loyers et des barèmes des APL pour une économie de 100 millions et le renforcement de la lutte contre la fraude qui devrait rapporter 50 millions, soit une économie globale d'1,7 milliard.

Je précise que ces mesures coûtent beaucoup plus aux bailleurs car la RLS peut s'appliquer à des locataires non APLisés dont le gouvernement ne peut chiffrer le nombre. De même, il faut ajouter les coûts de gestion supplémentaires qu'implique la RLS ainsi que le coût du gel des loyers.

Le gouvernement a conduit cette réforme d'une manière brutale et sans aucune concertation. Rien n'était annoncé dans les engagements de campagne du Président de la République. Son évaluation de l'impact de la RLS sur les bailleurs sociaux, l'emploi dans le bâtiment, ou encore sur les collectivités territoriales, qui sont garantes des emprunts, n'est pas très approfondie. Le gouvernement n'a pas été en mesure de m'indiquer l'incidence de l'étalement de la RLS sur trois ans pour les organismes HLM. Certains considèrent qu'entre 150 et 200 organismes pourraient être en situation de fragilité financière. J'ajoute que cette réforme aura également des conséquences sur le développement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Avec le rapporteur spécial de la commission des finances M. Philippe Dallier, la présidente Sophie Primas et plusieurs collègues Valérie Létard, Hervé Marseille, Daniel Dubois, Marie-Noëlle Lienemann et Cécile Cukierman, nous avons essayé de chercher de façon transpartisane une solution qui serait moins douloureuse pour les bailleurs et qui permet néanmoins de réaliser une économie budgétaire à hauteur de 1,55 milliard. Dans les scénarii envisagés, l'APL-accession serait maintenue. Cette solution n'est pas aboutie. Nous devons entendre cet après-midi M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires.

L'augmentation à 10 % du taux de TVA pour la construction de logements sociaux et leur réhabilitation semble faire consensus à la fois chez les bailleurs et le gouvernement. Un amendement sera déposé aujourd'hui en ce sens. Seraient exclus de cette augmentation de TVA : l'hébergement d'urgence, les centres pour les personnes en situation de handicap et les opérations d'accession sociale à la propriété. La mesure serait applicable dès

le 1er janvier 2018 y compris pour les opérations déjà lancées. Le rendement attendu serait de 600 millions d'euros.

Je vais vous exposer les différents dispositifs que nous avons évoqués les uns les autres. Chacun a des avantages et des inconvénients :

- le maintien de la réduction de loyer de solidarité mais pour un montant moindre que les 800 millions d'euros inscrits dans le projet de loi. Elle permettrait de diminuer la dépense publique ;

- la mise en place d'une réduction forfaitaire de charges sur les logements « énergivores » des allocataires APLisés. Cette mesure certes complexe permettrait de diminuer la dépense publique. Elle favoriserait la rénovation des logements énergivores. Néanmoins, le risque de non-conformité à la Constitution pour non-respect du principe d'égalité ne doit pas être sous-estimé ;

- l'application de l'Impôt sur les sociétés aux organismes HLM. Cette réforme qui pourrait rapporter un milliard d'euros était proposée par la Cour des comptes. Toutefois, les sommes seraient versées au budget général de l'État. Le rendement pourrait ne pas être aussi important et on ne peut exclure des comportements d'optimisation fiscale ;

- l'instauration d'une contribution sur les revenus locatifs des immeubles HLM de plus de 15 ans. Cette mesure qui impacterait l'autofinancement ne permet pas de diminuer la dépense publique. À la différence d'une augmentation de la cotisation versée à la CGLLS, elle ne permet pas de tenir compte du nombre de locataires APLisés ;

- l'augmentation de la cotisation principale qui porte sur les loyers et qui est versée par les bailleurs à la CGLLS. Ce supplément de cotisation alimenterait le FNAL. Cette mesure ne permet pas de diminuer la dépense publique, mais permet de tenir compte du nombre de locataires APLisés ;

- la création d'une troisième cotisation versée par les bailleurs à la CGLLS ou d'un prélèvement reposant sur le nombre de logements énergivores. Cette nouvelle cotisation alimenterait également le FNAL. Cette mesure est incitative sur le plan de la rénovation énergétique des logements, mais nécessite d'affiner la catégorisation des logements selon les étiquettes énergétiques. 73 % ont cette information. Ceux pour lesquels l'étiquette ne serait pas connue seraient classés dans la catégorie G, c'est-à-dire parmi les logements les plus énergivores. Cette mesure ne permet pas de diminuer la dépense publique, a priori elle ne permettrait pas de tenir compte du nombre de locataires APLisés.

J'ajoute enfin, qu'il me paraît nécessaire que notre commission commence à travailler rapidement sur les questions de restructuration du secteur afin de pouvoir proposer des solutions juridiques pertinentes au vu du tissu social existant en termes de mutualisation, de regroupement, lors du projet de loi logement.

Il serait temps d'arrêter de dire que les bailleurs sociaux sont assis sur un « tas d'or ». Lorsqu'on a une trésorerie équivalente à 7 mois d'avance de loyers et de charges pour faire face à des dépenses relatives à l'entretien courant, c'est simplement gage de bonne gestion, me semble-t-il.

J'en viens au programme 135 qui concerne notamment les aides à la pierre. Les crédits diminuent de 22 % en autorisations d'engagement et de 12 % en crédits de paiement.

Je voudrais tout d'abord souligner une forme de contradiction de la part du gouvernement qui présente une stratégie quinquennale du logement censée permettre un choc d'offre et qui dans le même temps se désengage du financement des aides à la pierre et des dispositifs incitatifs à la construction.

L'État poursuit son désengagement du financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) en 2018 en prévoyant de contribuer à hauteur de 50 millions d'euros. Les cotisations des bailleurs sociaux au FNAP augmentent par ailleurs passant de 270 à 375 millions d'euros. Action Logement devrait également contribuer à hauteur de 50 millions d'euros. Enfin, le gouvernement, en complète contradiction avec son souhait d'augmenter les ventes de logements sociaux de 8 000 à 40 000, a prévu à l'article 52 *quater* d'instaurer une taxe à hauteur de 10 % maximum sur le produit de cessions des ventes HLM, qui viendrait alimenter le FNAP.

J'ajoute que le gouvernement a par ailleurs supprimé l'aide aux maires bâtisseurs.

S'agissant de l'ANAH, l'agence n'a pas atteint ses objectifs de rénovation de logements dans le cadre du programme Habiter Mieux en 2016. En 2017, elle devrait réaliser la rénovation de 60 000 logements environ sur les 100 000 escomptés. Les objectifs pour 2018, plus réalistes, sont fixés à 75 000 logements.

Comme chaque année, se pose la question des ressources de l'agence. La directrice générale comme la DHUP semblaient plus optimistes que d'habitude. L'agence prévoit un budget d'environ 579 millions qui repose en grande partie sur les ressources issues des quotas carbone. Les ressources devraient continuer d'augmenter. À cela s'ajoute la contribution des fournisseurs d'énergie, de la CNSA, et éventuellement d'Action Logement. La nouveauté pour 2018 c'est la contribution de l'État pour un montant de 110 millions. J'espère que nous n'aurons pas à constater d'annulations de crédits en cours d'exécution budgétaire comme nous avons pu le constater cette année pour le FNAP.

Sont également rattachés à ce programme un certain nombre de dépenses fiscales, comme le prêt à taux zéro (PTZ) et le Pinel. Le gouvernement souhaitait recentrer ces aides.

Le PTZ. Le gouvernement souhaitait initialement proroger le dispositif jusqu'en 2021, tout en le recentrant sur les zones tendues pour les

logements neufs et sur les zones détendues pour les logements anciens, ici encore sans véritable concertation ni évaluation. Le gouvernement a finalement réexaminé sa position. Les députés ont voté le maintien du PTZ dans le neuf en zones B2 et C jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà de cette date, le PTZ dans le neuf s'appliquera aux zones tendues et dans les communes couvertes par un contrat de redynamisation de sites de défense. Le gouvernement devra remettre un rapport d'évaluation sur le dispositif et sur le zonage applicable.

Le Pinel. J'ai profité de la suspension des travaux parlementaires pour réaliser des auditions sur le Pinel et sur les investisseurs institutionnels.

Les dispositifs d'investissements locatifs existent depuis 1984. Je rappelle que ces dispositifs ont certes vocation à soutenir la construction de logements mais aussi à favoriser le logement des personnes ayant des revenus trop importants pour le parc social mais pas assez pour le parc libre. Plusieurs remarques :

Le dispositif Pinel s'applique dans les zones tendues et dans les communes des zones moins tendues B2 et C bénéficiant d'un agrément. En pratique, 61 % des Pinel sont situés en zone B1, 23 % en zone A, 3 % en zone A *bis* et 13 % en zone B2

Plusieurs critiques sont émises à l'encontre du dispositif :

- 1^{ère} critique : le coût budgétaire sur plusieurs années. Ainsi, pour le Pinel, des crédits devront être inscrits jusqu'en 2033. Le cumul des dispositifs d'investissement qui ont encore une incidence budgétaire (Pinel, Robien, ...) approche 1,9 milliard en 2018 ;

- 2^{ème} critique : l'effet inflationniste. Cet effet est discuté. certaines personnes entendues considèrent que l'effet inflationniste est plutôt lié au foncier et à l'obligation de mixité qui est associée (obligation d'avoir 25 % de logements sociaux dans l'immeuble pour bénéficier d'un taux de TVA réduit) ;

- 3^{ème} critique : l'effet d'aubaine. C'est probable mais difficile à démontrer ;

- 4^{ème} critique : le non-respect des conditions de loyers et de ressources. Sur ce point, la DGFIP m'a indiqué qu'ils ne pouvaient me donner des statistiques sur le nombre de redressements fiscaux décidés en raison du non-respect des conditions de loyers et de ressources. Cette information existe pourtant dans les centres des impôts mais ne fait pas l'objet de remontée au niveau de l'administration centrale, faute d'outils informatiques adaptés !

- 5^{ème} critique : un zonage inadapté. Le zonage doit permettre de cibler les communes dans lesquelles le besoin de logements intermédiaires est attesté et de protéger les investisseurs. Or, on constate des disparités de loyers au sein d'une même zone.

Le gouvernement a proposé de recentrer le dispositif sur les zones tendues en prévoyant un dispositif transitoire pour les opérations déjà lancées dans les zones B2 et C. Il devra également remettre un rapport d'évaluation du dispositif Pinel, du zonage appliqué, et du respect des conditions de loyers et de ressources, ce dont je me félicite. J'ajoute que la Cour des comptes devrait également rendre un rapport sur ce dispositif en début d'année prochaine.

Pour terminer, je voudrais rapidement aborder la question des investisseurs institutionnels dont le retour est régulièrement évoqué.

Les investisseurs institutionnels se sont désengagés à partir des années 1990 du marché locatif résidentiel. Les quelques 200 000 logements qu'ils détiennent aujourd'hui représentent moins de 2 % du parc locatif français et leur valeur représente à peine 1 % de leur portefeuille financier total.

Régulièrement, leur retour est invoqué car leur capacité financière permettrait, comparée à celle d'un propriétaire bailleur personne physique, de construire et de rénover plus facilement des logements mais aussi de réduire les coûts de gestion du parc locatif.

Il peut sembler paradoxal que les institutionnels boudent le logement. En effet, mesurée sur 10 ou 15 ans, la rentabilité globale de l'investissement locatif résidentiel apparaît très élevée. Toutefois, cette bonne performance est due principalement au niveau élevé de la rentabilité en capital, c'est-à-dire aux plus-values qui ont été alimentées par l'exceptionnelle hausse des prix de l'immobilier observée depuis les années 2000. La rentabilité courante des investissements locatifs résidentiels, celle générée par les loyers, s'est en revanche effondrée depuis 15 ans en raison d'une décorrélation entre l'envolée des prix de vente et une évolution beaucoup moins dynamique des loyers.

Or, dans le modèle économique des institutionnels, la capacité des logements à générer une rentabilité courante élevée compte davantage que des perspectives de plus-values qui supposent une durée de détention des actifs extrêmement longues et qui sont affectées de surcroît d'une forte incertitude, notamment en raison des règles très strictes qui encadrent les ventes en bloc et à la découpe.

Les investisseurs estiment qu'un retour massif sur le marché du logement n'est pas envisageable à court terme aussi longtemps que les prix de l'immobilier resteront à des niveaux aussi élevés et la rentabilité courante à des niveaux aussi bas. Néanmoins quelques freins évoqués par l'ensemble des investisseurs entendus pourraient être levés :

- pour faciliter le développement du logement intermédiaire, les investisseurs souhaitent un assouplissement de l'obligation de mixité sociale qui impose la construction de 25 % de logements sociaux dans le programme sauf dans les communes ayant 50 % de logements sociaux. Le PLF prévoit

que l'exemption de l'obligation de mixité porterait sur les communes ayant 35 % de logements sociaux. Je soutiens pleinement cette mesure ;

- il conviendrait de faire évoluer la directive *solvency 2* qui impose aux assureurs d'avoir des fonds propres en quantité excessive pour couvrir les risques. En effet, le montant de ces fonds a été calibré sur l'immobilier de bureaux au Royaume-Uni obligeant ainsi les assureurs à détenir un capital de précaution inutilement élevé. J'invite le gouvernement à profiter de la période de renégociation de cette directive qui s'ouvre en 2018 pour aborder cette question ;

- une réflexion sur les relations bailleurs/locataires me paraît indispensable. Si notre réglementation ne peut suffire à expliquer l'absence des investisseurs institutionnels, il ne faut pas s'interdire de réfléchir à ces règles et notamment aux règles de vente à la découpe et de vente en bloc ;

- enfin, on pourrait examiner un assouplissement des règles fiscales applicables aux transformations de bureaux en logements. Actuellement, pour obtenir l'avantage fiscal, la transformation des bureaux en logements doit avoir été réalisée dans un délai de 4 ans sauf circonstances exceptionnelles. Or, le délai de 4 ans peut s'avérer trop court en pratique et la possibilité de déroger à ce délai en cas de « circonstances exceptionnelles » semble trop aléatoire pour que les investisseurs institutionnels s'engagent dans ces projets de transformation. Je propose d'assouplir le dispositif en allongeant le délai à 6 ans.

En conclusion, au vu de ces différentes observations et en raison des discussions qui sont encore en cours sur l'article 52, je vous propose que nous reportions à la semaine prochaine le vote sur les crédits et sur les articles rattachés aux programmes.

Mme Sophie Primas, présidente. - Je remercie très vivement Dominique Estrosi Sassone pour le travail considérable qu'elle a effectué dans des conditions pourtant ubuesques.

(Vifs applaudissements).

Mme Valérie Létard. - Je remercie à mon tour notre collègue d'avoir abordé cet énorme sujet qu'est le logement avec synthèse, force et précision. Un énorme travail est mené actuellement sur tous ces sujets.

Pas un seul pan de la politique du logement n'est épargné par le projet de loi de finances, dont les mesures auront également des impacts sur des organismes comme l'ANRU. Proposer des mesures visant à réaliser 1,7 milliard d'euros d'économies, fût-ce sur trois ans, c'est supprimer la capacité d'autofinancement des opérateurs de logement de manière irréversible. En effet, la baisse des loyers de 60 euros en 2018 n'est qu'une conséquence de la diminution des APL : seulement, ces aides au logement n'augmenteront jamais plus, et, de fait, les loyers non plus ! On supprime

donc définitivement cette possibilité de redresser la capacité d'autofinancement et, partant, de redonner une dynamique au secteur.

Il faut également s'interroger sur « l'effet levier » de cette capacité d'autofinancement : il peut aller de 1 à 10 ! Par exemple, les 21 millions d'euros d'autofinancement de l'office public de l'habitat du Nord ont permis de générer 200 millions d'euros d'investissement en 2017. La diminution de 1,7 milliard d'euros envisagée dans le projet de loi de finances pour 2018, c'est donc 25 millions d'euros en moins, soit 4 millions d'euros de capacité d'autofinancement négative ! Je vous laisse en tirer les conséquences pour le BTP, pour l'ANRU, sur la rénovation thermique des logements... Cette mesure, qui concerne pourtant les collectivités, est aujourd'hui discutée sans elles, directement entre l'État et les bailleurs ! Les collectivités territoriales sont pourtant de grands financeurs du logement ; elles établissent des programmes locaux de l'habitat (PLH) qui, malheureusement, ne permettent plus aujourd'hui de gérer les financements contractualisés.

Je suis également inquiète sur la vente de patrimoine : bien sûr, c'est prendre le risque de voir les copropriétés se dégrader, mais c'est également la fin de la mixité dans les quartiers.

Enfin, la question foncière devra être au cœur de nos réflexions dans les années à venir, car elle est pour beaucoup dans l'envolée des prix du logement. Nous devons aborder toutes ces questions de manière globale.

Il y a énormément de sujets, ils ont été parfaitement synthétisés, et pour l'instant, aucune solution n'est définitivement arrêtée. Dans l'intérêt général, nous devons continuer de chercher un consensus.

M. Daniel Dubois. – Les logements neufs en milieu rural seront-ils toujours éligibles au PTZ en 2019 ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Pour ceux situés en zones B2 et C, et uniquement jusqu'au 31 décembre 2019. Après cette date, il ne concernera plus que les logements en zones tendues ou les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

Mme Annie Guillemot. – Je souhaite rappeler que 4,2 millions de logements HLM sont occupés par 15 % de ménages, dont la moitié vit sous le seuil de pauvreté. Le loyer moyen d'un logement HLM s'élève à 390 euros, contre 570 euros dans le parc privé : les organismes de HLM répondent donc à une demande sociale forte.

Cela remue, et en tant qu'élus de tous bords, nous devons faire front commun face aux mesures proposées par le Gouvernement. Elles sont totalement contradictoires avec la volonté affichée de demander aux offices HLM de loger encore plus de personnes démunies, comme en témoigne son projet « le logement d'abord ». Cela pose des problèmes de mixité, en particulier dans les quartiers en difficulté.

Le résultat d'exploitation des organismes HLM s'élève à 2,2 milliards d'euros annuels, qui sont intégralement réinvestis dans la production et la rénovation du parc, avec des effets démultiplicateurs en termes d'activité, d'emplois directs et indirects, et de TVA, à hauteur de 800 millions d'euros. Dès lors, parler de rente relève du contre sens.

Par ailleurs, la baisse des APL revient à prélever aux organismes 1,7 milliard d'euros en 2018, et 1,5 milliard en 2019, amputant ainsi leur capacité d'investissement de 75 %. Les collectivités territoriales, qui sont pourtant garantes des emprunts, ne pourront plus construire ! C'est inacceptable, et il faut obtenir le retrait de l'article 52. Plus d'une centaine d'organismes HLM seront mis en péril ; plus d'une centaine d'autres seront en grande difficulté.

Enfin, diminuer de 60 euros par mois le montant des APL de locataires de logements sociaux - et d'eux seulement, comme l'a bien noté notre rapporteur -, cela signifie concrètement une baisse de loyer de 50 euros pour un célibataire, de 61 euros pour un couple ou une personne seule avec un enfant à charge, avec 10 euros de plus par personne à charge supplémentaire. Donc plus un bailleur social logera de personnes modestes, plus il sera taxé ; plus il logera de familles nombreuses, plus il sera taxé. S'il loge des femmes seules avec leurs enfants, il sera taxé, car leurs revenus sont généralement faibles ; et si en plus il construit des PLAI, c'est la cerise sur le gâteau !

Le Premier ministre a annoncé qu'il proposerait au Sénat que la baisse des APL soit complétée, sur une période de trois ans, par une hausse de la TVA. Mais la baisse des APL et la réduction du loyer de solidarité (RLS) ne sont pas des solutions de compromis. Elles pèsent en effet sur les organismes qui accueillent le plus de ménages APLisés. Elles sont également très complexes et tendent à évoluer à la hausse par l'effet de paupérisation. Nous devons être très attentifs, notamment au maintien de la mixité.

Il faut absolument demander le retrait de l'article 52 et la réintroduction de l'APL-accession.

M. Marc Daunis. - Le marasme actuel aura eu au moins un mérite : les problématiques liées au logement, trop souvent considérées accessoires, sont revenues sur le devant de la scène. C'est une très bonne chose, car les conséquences des décisions prises en matière de logement sont majeures, que ce soit sur la vie quotidienne de nos concitoyens ou sur l'aménagement de nos territoires.

Je ne comprends pas comment un gouvernement peut choisir de procéder de manière aussi unilatérale et brutale, pour reprendre le terme de la rapporteure. Tout le débat ne se résume pas au fameux 1,7 milliard d'euros d'économies ! Nous sommes face à un véritable château de cartes : sans être catastrophiste, le système de garantie d'emprunt par les collectivités territoriales ne fonctionne que parce que l'on n'a jamais besoin

de le mettre en œuvre ! Jouer avec cela paraît aussi irresponsable qu'incompréhensible.

Personnellement, je suis très réticent sur les mesures liées à la TVA qui ont été proposées, car sous le précédent gouvernement, nous avons pu observer que la baisse de la TVA permettait de relancer la construction. En réalité, on nous demande aujourd'hui de poser nous-même le garrot sur une crise déclenchée par le gouvernement ! La hausse de la TVA ne me semble pas une piste de travail envisageable. Il faut absolument demander au gouvernement de revenir sur cette mesure irresponsable.

M. Joël Labbé. – Je salue à mon tour le travail très constructif mené par la rapporteure. Il faut aller au-delà des postures, mais l'impact du ministère de l'économie et des finances sur les politiques du logement est beaucoup trop important pour que puissions réellement faire des propositions.

J'ai tenu récemment une réunion de crise avec les acteurs du logement bretons : je peux vous dire que le Sénat est très attendu sur ce sujet ! Les acteurs savent que nous menons un travail pluripolitique pour tenter de trouver des solutions et pour avoir enfin une politique du logement digne de ce nom.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le vote sur ces crédits est réservé, car nous entendrons le ministre de la cohésion des territoires cet après-midi. Le président de la République s'exprimera cet après-midi en clôture du Congrès des Maires de France : peut-être abordera-t-il également ces sujets.

La commission réserve son avis sur les crédits et articles rattachés.

II. RÉUNION DU MERCREDI 29 NOVEMBRE 2017

Réunie le mercredi 29 novembre 2017, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires » (articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater et 52 quinquies rattachés) du projet de loi de finances pour 2018.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Je vous ai présenté la semaine dernière les crédits liés au logement. Je vous ai indiqué que nous cherchions avec Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances, et avec la présidente de notre commission des affaires économiques, ainsi qu'avec Valérie Létard, Daniel Dubois et l'ensemble des membres du groupe trans-partisan sur le logement, une solution de compromis pour réaliser une économie budgétaire d'1,55 milliard d'euros.

Le Sénat a porté à 10 % le taux de TVA pour la construction de logements sociaux et leur réhabilitation, sur proposition de Philippe Dallier. Après quelques cafouillages du Gouvernement, le rendement de cette mesure est estimé à 700 millions d'euros. Nous devons donc encore trouver 850 millions d'euros. Mon amendement n° AFFECO.1 affecte une fraction des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au Fonds national d'aide au logement (FNAL), à hauteur de 850 millions. Le taux de la cotisation dite principale des bailleurs serait en conséquence porté à 7 %.

Je vous propose également de maintenir l'APL-accession. Les discussions se poursuivent et j'espère que le Gouvernement acceptera enfin de retenir des mesures pérennes. En conclusion, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption de l'article 52 dans sa rédaction actuelle et d'adopter mon amendement.

Je vous propose également de donner un avis de sagesse aux crédits des trois programmes, 177 sur l'hébergement d'urgence, 109 sur les APL, et 135 sur les aides à la construction.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 52 *bis*, qui rend obligatoire l'enquête annuelle des coûts. Je vous propose de donner un avis de sagesse à l'adoption de l'article 52 *ter* qui, d'une part, codifie des dispositions adoptées il y a deux ans prévoyant la suppression des APL aux enfants dont les parents sont redevables de l'ISF et, d'autre part, supprime par coordination ces dispositions dans la loi de finances pour 2016. Le Sénat ayant supprimé l'ISF, il faut en tirer les conséquences en supprimant la partie de cet article qui codifie les dispositions de la loi de finances. Je laisse à la commission des finances le soin de le faire.

L'article 52 *quater* instaure une taxe d'un montant maximal de 10 % sur le produit de cession de logements sociaux. Je suis partagée car, si cette taxe fournit des recettes supplémentaires au FNAP - l'État ayant réduit sa contribution comme peau de chagrin -, elle semble contradictoire avec l'idée, soutenue par le ministre, de développer les cessions de logements sociaux. De plus, la rédaction de cet article 52 *quater* pourrait aboutir à taxer des cessions alors même qu'il en résulterait une moins-value pour l'organisme. C'est pourquoi je vous propose de calculer cette taxe sur la base de la plus-value nette. L'amendement fait encore l'objet de discussions techniques avec le ministère, c'est pourquoi il ne vous a pas été distribué.

Je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 52 *quater* sous réserve de l'adoption d'un amendement précisant que la taxe portera sur les plus-values de cessions. Je déposerai cet amendement avant le 4 décembre à 11 heures.

Enfin, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 52 *quinquies* qui permet aux organismes de foncier solidaire de bénéficier de la garantie d'emprunt des communes.

Notre but est de parvenir à un compromis sur la base du travail réalisé par le Sénat. Ce dont nous ne voulons pas, c'est de la progressivité – et le Gouvernement sait que c'est un « chiffon rouge ». En effet, comment s'engager sur du pluriannuel si les montants doivent changer chaque année ?

Mme Valérie Létard. – Bravo !

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup pour ce travail complexe mené dans des conditions difficiles. Comme nous avons eu le débat la semaine dernière, je vous propose de passer directement au vote.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 52 sans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

L'amendement n° AFFECO.1 est adopté.

Sur l'adoption des crédits des programmes 177, 109 et 135, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat. Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 bis, et s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'adoption de l'article 52 ter.

Sur l'adoption de l'article 52 quater, la commission émet un avis favorable sous réserve de l'adoption d'un amendement à venir de la rapporteure. Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 quinquies.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

I. SUR LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

A. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 13 juin 2017 :

- *Société nationale immobilière (SNI)* : **MM. André Yché**, président du directoire, **Yves Chazelle**, directeur général, et **Vincent Mahé**, secrétaire général.

Mercredi 21 juin 2017 :

- *Fédération bancaire française* : **MM. Pierre Bocquet**, directeur du département BD2, et **Damien Brisemontier**, chargé de mission relations institutionnelles France, et **Mme Virginie La Regina**, département BD2.

Mardi 27 juin 2017 :

- *Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)* : **M. Alexis Rouque**, délégué général, et **Mmes Anne Peyricot**, directrice de cabinet et des relations institutionnelles, et **Bérengère Joly**, directrice juridique ;

- *Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)* : **MM. Géraud Delvolve**, délégué général, **Éric Brico**, membre du bureau, et **Jean-Michel Camizon**, membre du bureau ;

- *Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)* : **M. Jean Perrin**, président, et **Pierre Hautus**, directeur.

Jeudi 13 juillet 2017 :

- *Crédit foncier* : **Mmes Nicole Chavrier**, directrice des relations institutionnelles, et **Christine Passeman**, responsable de projets à la direction des relations institutionnelles ;

- *Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF)* : **MM. Christian de Kerangal**, directeur général, et **Pierre Schoeffler**, *senior advisor*, et **Mme Béatrice Guedj**, directrice recherche et études.

Mardi 12 septembre 2017 :

- *Association française des investisseurs institutionnels (Af2i) :*
M. Philippe Haudeville, secrétaire général ;

- *Fédération française de l'assurance :* **Mmes Nathalie Robin**, présidente du comité immobilier, **Christine Tarral**, directeur adjoint des affaires financières, prudentielles et comptables, et **Nathalie Robin**, directeur immobilier et responsable du comité immobilier, et **MM. Jean-Paul Laborde**, directeur des relations parlementaires, et **Antoine Portelli**, conseiller parlementaire ;

- *Foncière des régions :* **MM. Christophe Kullmann**, président, et **Thierry Beaudemoulin**, directeur général ;

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :*
M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, et **Mme Clémentine Pesret**, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement ;

- *Aviva :* **MM. Julien Brami**, directeur général d'Aviva Vie, **François Grandvoinet**, directeur général Aviva investors real estate France, et **Charles-Henri de la Chapelle**, directeur Aviva investors real estate France ;

- *Université Paris Dauphine :* **M. Michel Mouillart**, professeur d'économie.

Mercredi 13 septembre 2017 :

- *Syndicat français de l'immobilier (SNPI) :* **MM. Alain Duffoux**, président, et **Steven Sunz**, délégué général.

B. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *GECINA ;*

- *Direction générale des finances publiques (DGFIP) ;*

- *Direction générale du Trésor.*

II. SUR LES CRÉDITS LOGEMENT DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

A. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 25 octobre 2017 :

- *Union sociale pour l'habitat* (USH) : **Mmes Marianne Louis**, secrétaire générale, et **Francine Albert**, conseillère pour les relations avec le Parlement.

Jeudi 26 octobre 2017 :

- *Fédération des acteurs de la solidarité* : **MM. Alexis Goursolas**, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques, et **Victor d'Autume**, chargé de mission, et **Mme Ninon Overhoff**, chargée de mission hébergement et logement.

Mardi 7 novembre 2017 :

- *Direction générale de la cohésion sociale* (DGCS) : **MM. Jean-Philippe Vinquant**, directeur général de la cohésion sociale, **Jean-Christophe Marchal**, adjoint au chef de bureau « urgence sociale et hébergement », et **Alexandre Picard**, adjoint à la cheffe de bureau « budget et performance » ;

- *Direction générale des finances publiques* (DGFIP), *direction de la législation fiscale* : **MM. Bastien Lignereux**, chef de bureau en charge de la fiscalité et du patrimoine, et **Arnaud Billoué**, agent des finances publiques adjoint, chef de section, et **Mme Béatrice Brethome**, administratrice des finances publiques, adjointe au chef de bureau.

Mercredi 8 novembre 2017 :

- *Agence nationale de l'habitat* (ANAH) : **Mmes Blanche Guillemot**, directrice générale, et **Judith Herpe**, chef de cabinet, et **M. Grégoire Frèrejacques**, directeur général adjoint en charge de la direction financière.

Jeudi 9 novembre 2017 :

- *Fédération des entreprises publiques locales* (FEPL) : **M. Pierre de La Ronde**, responsable du département immobilier ;

- *Fondation Abbé Pierre* : **MM. Manuel Domergue**, directeur des études économiques, et **Patrice Lanco**, bénévole.

Mardi 14 novembre 2017 :

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **MM. Laurent Girometti**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, et **Arnaud Mathieu**, adjoint de Mme Clémentine Pesret, sous-directrice ;

- *Société nationale immobilière (SNI)* : **MM. André Yché**, président du directoire, **Thierry Laget**, directeur général adjoint, et **Thomas Le Drian**, directeur de cabinet ;

- *Fédération des offices publics de l'habitat* : **MM. Laurent Goyard**, directeur général, et **Jean-Christophe Margelidon**, directeur général adjoint.

B. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)* ;

- *Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH)*.

DÉPLACEMENT

Mardi 18 avril 2017 à Paris :

Échange de vues avec **MM. Éric Barthélémy**, directeur territorial, et **Vivien Gasq**, secrétaire général, de l'*Association Aurore*, les membres de l'équipe et les locataires sur le dispositif « Un chez soi d'abord ».