

Paris, le 12 AOUT 2019

Le Premier Ministre

1294 / 19 / SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé de la Cour des comptes sur les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés.

Par courrier du 22 mai 2019, vous m'avez adressé un référé portant sur les aides à la pierre et le niveau de loyer des logements subventionnés par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

A titre liminaire, je souhaite souligner que ce référé apporte un éclairage précieux sur le fonctionnement du FNAP, trois ans après sa création. La Cour porte un regard globalement positif sur les premiers résultats du fonds, et souligne en particulier que la création de cet organisme a permis de renouveler la gouvernance de la politique d'aide à la pierre, tout en évitant une chaîne de gestion administrative et financière spécifique et une remise en cause des compétences de régulation de la construction sociale par l'Etat.

Le FNAP constitue une instance inédite de concertation tripartite qui semble désormais faire l'unanimité entre l'Etat, les représentants des collectivités territoriales et ceux des bailleurs sociaux, sur le sujet des aides à la pierre. La création du FNAP a aussi permis de répondre aux recommandations de la Cour relatives à la suppression du Fonds de péréquation qu'elle considérait comme irrégulier, tout en simplifiant le schéma de financement des aides à la pierre.

Comme le relève la Cour, le FNAP n'a pas engendré de dépenses propres de fonctionnement : il ne dispose d'aucun moyen en propre pour assurer son fonctionnement et sa gestion administrative et financière est prise en charge par les services du ministère chargé du logement. L'agence comptable de la CGLLS assure l'exécution des opérations financières.

Les recommandations de la Cour s'inscrivent en faveur de la production d'une offre à très bas niveau de loyer et rejoignent donc la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrant dans le parc social. Cette constitution d'un parc très social pourrait en outre faciliter l'atteinte des objectifs en matière d'attribution de logements sociaux, faciliter les relogements dans le cadre des projets de renouvellement urbain, et contribuer aux objectifs du plan "Logement d'abord" lancé en 2017.

De manière plus précise, elles appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour recommande de mobiliser les reports de crédits issus de la majoration des prélèvements SRU sur les communes déficitaires en logements sociaux au profit du programme de PLAI adaptés ou de tout autre programme de construction destiné aux publics fragiles.

L'enveloppe alimentée par les majorations des prélèvements en communes carencées en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), et finançant le programme de logements très sociaux à très bas niveau de quittance (prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) adaptés) a fait l'objet d'une forte sous-consommation ayant conduit à générer d'importants reports de crédits dédiés, tant sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » que sur le Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Cependant, la refonte du programme des PLAI adaptés intervenue en 2018 avec, d'une part, l'adoption, par le conseil d'administration du FNAP, d'un nouveau document-cadre du programme simplifiant le montage des opérations (critères de sélection simplifiés, amélioration des conditions de financement, ...) et, d'autre part, l'intégration des logements « PLAI adaptés » dans la programmation annuelle des aides à la pierre de droit commun (fixation d'objectifs et délégation d'une enveloppe de crédits associée) ont donné un nouveau cadre pour le développement de cette typologie de logement, qui devrait se traduire par l'émergence d'un nombre significatif de projets financés.

A ce titre, il convient de signaler la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés par le logement des personnes défavorisées (maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), bailleurs, élus, ...) pour le développement de cette offre au travers de la signature, le 21 décembre 2018, avec le ministre chargé de la ville et du logement, d'engagements ambitieux en faveur du PLAI adapté, de même qu'un investissement plus marqué des acteurs des territoires en faveur de la promotion de ce produit.

L'ensemble des évolutions ainsi que les dynamiques impulsées sur les territoires semblent d'ores et déjà produire leurs effets, au regard des perspectives d'agréments de logements en PLAI adaptés pour 2019, qui selon les projections actualisées de juin 2019, seront en forte croissance par rapport à 2018, année qui a déjà permis une amélioration des résultats (954 logements financés, soit +33% par rapport à 2017).

L'année 2019 constitue donc une année test pour le développement du produit dans les territoires. Si les réalisations s'avèrent être à la hauteur des prévisions et s'inscrivent dans la dynamique indiquée dans la convention nationale précitée (objectifs de 4 000 PLAI adaptés financés par an, soit 10 % des PLAI, dès 2021), à conditions de financement équivalentes, l'enveloppe annuelle issue de la majoration SRU pourrait être insuffisante sur les prochains exercices pour répondre aux besoins, nécessitant alors la mobilisation des crédits reportés.

A ce titre, il me paraît donc prématuré de redéployer les crédits reportés pour couvrir d'autres programmes, sans disposer au moins des résultats 2019.

Par ailleurs, s'agissant des observations de la Cour relatives aux loyers de sortie des logements financés en PLAI adaptés, il convient de rappeler que le programme PLAI adaptés ne saurait être appréhendé au travers du seul prisme du loyer de sortie.

Ce programme vise en effet à la production de logements à loyer et charges maîtrisés, adaptés aux ressources financières des ménages les plus précaires, avec mise en place d'une gestion locative adaptée et d'un accompagnement social, afin de faciliter leur accès et leur maintien dans ces logements. Les critères relatifs au loyer appliqué (loyer inférieur au loyer-plafond à l'aide personnalisée au logement (APL) pour la composition familiale envisagée) et d'effort sur la maîtrise des charges visent à maximiser le reste à vivre des ménages bénéficiaires, et leur respect implique une conception des opérations (travail sur les superficies, les loyers, l'économie d'énergie...) tenant compte des besoins et caractéristiques des futurs ménages locataires (ressources et composition familiale, montant de l'APL attendu), ce qui suppose une ingénierie de projet spécifique.

Une analyse réalisée en 2016 par les services du ministère chargé du logement, sur les opérations financées dans le cadre des deux premiers appels à projets (2013 et 2014), semble indiquer que les logements PLAI adaptés se distinguent des PLAI « classiques » par des loyers moyens au m² légèrement inférieurs (environ 0,5 €/m² en Ile-de-France, et d'environ 0,3 €/m² ailleurs).

Toutefois, ce premier constat mérite d'être confirmé par une étude plus poussée qui sera lancée avant la fin de l'année 2019 dans le cadre d'un groupe de travail dédié au suivi de ce programme, qui sera créé dans le cadre du FNAP.

Enfin, la Cour regrette que le niveau des loyers de sortie des logements sociaux neufs ne soit pas intégré aux objectifs de performance assignés au programme 135, ni mesuré dans les rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement. Nous sommes favorables au lancement d'une réflexion sur ce point.

La Cour recommande d'orienter l'attribution d'une partie des aides à la pierre vers la production de logements destinés aux ménages en difficulté, à un niveau de loyer minoré par rapport au maximum autorisé pour les PLAI, arrêté conjointement dans chaque territoire par l'Etat et les collectivités compétentes.

Le rapport de la Cour met en avant des initiatives de territoires favorisant, au travers de subventions communales accrues, la sortie d'opérations avec un loyer PLAI minoré. Ces initiatives sont positives, au vu des besoins criants de logements à destination des ménages très modestes, et mériteraient d'être valorisées, voire accompagnées, par un complément de financement du FNAP par rapport au forfait de financement de référence donnant lieu à des loyers de sortie au plafond maximum autorisé.

La mise en œuvre de cette recommandation pourrait venir compléter, s'agissant de la production nouvelle, l'initiative prise par le gouvernement pour le parc existant, à travers le lancement d'une expérimentation en matière de politique des loyers dans le parc social, destinée notamment à favoriser l'attribution des logements sociaux aux ménages les plus modestes (ordonnance n°2019-453 du 15 mai 2019 relative à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrant dans le parc social).

Le groupe de travail technique du FNAP, qui associe les tutelles de l'établissement et les bailleurs sociaux, pourrait donc engager une réflexion dans les prochains mois sur l'articulation entre forfait de financement et niveau de sortie des loyers, pour éventuellement adapter les modalités de répartition de l'enveloppe dédiée au développement de l'offre nouvelle au niveau de loyer de sortie effectif des opérations en PLAI.

Le groupe de travail pourra notamment s'appuyer sur le retour d'expérience des initiatives locales, en tentant de l'articulation avec les interventions des collectivités territoriales.



Edouard PHILIPPE