



Le 22 mai 2019

Le Premier président

à

Monsieur Edouard Philippe
Premier ministre

Réf. : S2019-1252

Objet : Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), pour les exercices 2016 à 2018. Créé en juillet 2016, cet établissement public vise à offrir un cadre partenarial à la gestion de ces aides, dès lors que leur financement direct par le budget de l'État tend à s'effacer devant les ressources apportées par les grands opérateurs du secteur.

Le contrôle du FNAP a conduit la Cour à examiner l'évolution et l'impact des aides à la pierre depuis 2010. Ces aides, dont l'enveloppe budgétaire a été fixée à 467,9 M€ en 2019 pour une cible de 124 034 logements sociaux à produire, pèsent beaucoup moins que les aides personnelles au logement, d'un montant de 13,4 Md€ dans la loi de finances pour 2019. Elles demeurent néanmoins, depuis la réforme des aides au logement de 1977, « le deuxième pilier en faveur du développement et de l'amélioration du parc locatif social » et sont « complémentaires des aides à la personne portées par le programme 109 - *Aide à l'accès au logement* »¹.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

¹ Extrait du rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019.

1 LA CRÉATION DU FNAP A RÉNOVÉ LE PILOTAGE NATIONAL DE L'AIDE À LA PIERRE, SANS MODIFIER LE ROLE DE L'ÉTAT ET DE SES DÉLÉGATAIRES DANS LES TERRITOIRES

1.1 La création du FNAP, consacrant le financement des aides à la pierre par les acteurs du logement social, a renouvelé la gouvernance de cette politique sans coûts de fonctionnement supplémentaires

Le FNAP vise à pérenniser les aides à la pierre grâce à des ressources autonomes, provenant des contributions du secteur d'habitation à loyer modéré (HLM) et d'Action Logement, à hauteur de 92 % de son budget de 2019, et, pour le reste, de la majoration de prélèvement acquittée par les communes carencées au regard de leur obligation de construction de logement social². Ce mode de financement, conçu pour stabiliser l'enveloppe annuelle des aides à la pierre, soustrait cette dernière à la régulation budgétaire. Par ailleurs, sa soutenabilité est garantie par une règle vertueuse qui plafonne les autorisations d'engagement annuelles, sur le programme concerné du budget de l'État³, au strict montant des crédits versés par le FNAP au cours de l'exercice.

L'État reste bien présent dans le pilotage de ce dispositif. En effet, le conseil d'administration du FNAP réunit à égalité un collège des représentants de l'État, un collège des bailleurs sociaux et un collège des collectivités locales et des parlementaires. Cette nouvelle gouvernance a enrichi la réflexion sur les priorités, amélioré la répartition des aides à la pierre sur la base de critères d'attribution actualisés, objectifs et transparents, et a permis d'abandonner progressivement la logique de reconduction.

La création du FNAP n'a pas engendré de dépenses propres de fonctionnement, le fonds s'appuyant sur les moyens humains et matériels du ministère chargé du logement. Il ne distribue pas lui-même les aides aux bailleurs sociaux et aux collectivités locales, mais mobilise à cet effet l'administration centrale, ses services déconcentrés et les systèmes d'information de l'État. Cette solution économe a évité une chaîne de gestion administrative et financière spécifique.

1.2 La décision de financement se greffe sur l'agrément des opérations HLM qui reste de la compétence de l'État

L'État conserve ses compétences de régulation de la construction sociale, les bailleurs sociaux ayant l'obligation d'obtenir un agrément, indépendamment de toute décision de financement. Ce régime d'agrément permet au ministre chargé du logement de réguler l'évolution du parc social en volume, ainsi que l'accès aux avantages fiscaux et aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations. L'agrément préfigure le conventionnement, également de la responsabilité de l'État, qui fixe aux bailleurs leurs droits et obligations lors de la mise en service des logements. Ce cadre d'autorisation n'a pas été affecté par la création du FNAP.

Le volume des agréments doit tenir compte notamment des objectifs de construction sociale assignés aux communes par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), levier déterminant d'orientation de l'offre entre les mains de l'État. Ces obligations imposent l'approbation de 60 000 à 70 000 logements par an. Ce socle est complété par les perspectives de construction ouvertes aux organismes constructeurs par les plans locaux de l'habitat. Leurs intentions font l'objet d'une enquête régulièrement mise à jour par les services territoriaux de l'État.

² Article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

³ Programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

Sur ces bases, le ministre chargé du logement arrête les objectifs nationaux de construction en volume et leur répartition entre les régions, à charge pour les préfets de région de notifier, à chaque territoire de gestion, l'enveloppe annuelle d'agrément prévue.

1.3 L'option de la délégation est positive dans les territoires qui en ont fait le choix

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les intercommunalités et les départements qui le souhaitent peuvent attribuer, au nom de l'État, ces agréments et, quand il y a lieu, les aides à la pierre. En 2018, on recensait 108 délégataires (83 établissements publics de coopération intercommunale, dont 18 métropoles, et 25 départements), nombre relativement stable depuis 2007.

La part des délégataires dans le volume des agréments délivrés qui a été, au total, de 57 % en 2017, a atteint 59 % pour les produits les plus sociaux. Le taux global de subvention dans les plans de financement, en incorporant les aides des collectivités locales, s'est établi, cette année-là, et en moyenne nationale, à 9,83 % dans les territoires en délégation, supérieur à sa valeur de 6,79 % dans les autres territoires. Ces résultats confirment l'engagement des délégataires. Au regard de cet effet positif, une extension du nombre de délégations de compétence serait utile pour les collectivités et établissements territoriaux qui le souhaitent et qui y sont prêtes s'agissant de leurs capacités de gestion.

2 L'AIDE À LA PIERRE N'EST PAS NÉCESSAIRE AU VOLUME DE LA PRODUCTION, MAIS ELLE FAVORISE L'AJUSTEMENT QUALITATIF DE L'OFFRE A LA DEMANDE

2.1 La subvention sert rarement de déclencheur des opérations de construction sociale

Entre 2012 et 2017, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 12,5 % à 8,5 %. La part des fonds propres est restée quasi identique (12,2 %), alors que celle des prêts augmentait (75,4 % à 79,3 %)⁴.

Au niveau global, la subvention apportée par l'État sur les ressources du FNAP s'élevait en 2017, par logement, à 3 156 € en moyenne pour un coût total de 133 187 €. Cette moyenne recouvrait un montant de subvention plus significatif pour les prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI, soit 9 249 € en moyenne par logement, voire 10 596 € en zone A), que pour les prêts locatifs à usage social (PLUS, soit 983 € en moyenne par logement et 1 422 € en zone A), les prêts locatifs sociaux (PLS) n'étant jamais subventionnés par l'État.

L'effort des collectivités locales représentait, en 2017, un peu plus du double de celui de l'État, bien qu'il ait diminué sur la même période de 31 % et celui de l'État de 21 %. Cette mesure de l'effort des collectivités n'intègre pas les aides indirectes, en particulier en matière d'action foncière. Aucune donnée de suivi n'existe à cet égard sur ce sujet.

Toutefois, les subventions attribuées par le FNAP, les collectivités locales et d'autres financeurs (1,3 Md€ en 2017) restent, en ordre de grandeur, peu comparables avec les soutiens indirects résultant des avantages fiscaux et de taux (soit respectivement 5,3 Md€ et 1 Md€ en 2017). L'État demeure ainsi le premier contributeur pour la production de logements sociaux.

⁴ Moyenne nationale tous logements sociaux hors ANRU.

Malgré la diminution des subventions à la pierre, la production en volume n'a pas fléchi, se maintenant à un niveau supérieur à 100 000 logements par an depuis 10 ans, particularité française au sein de l'Union européenne.

Ce constat corrobore l'indication recueillie au niveau territorial selon laquelle l'importance des projets présentés chaque année dépend principalement des obligations créées par la loi SRU, des plans locaux de l'habitat et des stratégies des bailleurs. La subvention de l'État, au titre du FNAP, n'a un rôle déclencheur qu'à la marge, pour des opérations difficiles à équilibrer.

2.2 Les règles d'attribution des subventions ont eu un effet positif sur l'orientation de la construction

L'aide à la pierre participe à la concentration de l'effort de production sur les zones en tension. En 2017, 72 % des PLUS et des PLAI financés étaient situés dans les zones tendues (A et B1), soit une hausse de huit points par rapport à 2010.

Par ailleurs, l'accroissement de la part des logements de petite surface, sur lesquelles porte la très grande majorité des demandes⁵, a été significatif.

En outre, depuis 2007, la fixation d'objectifs ambitieux en matière de production de PLAI a permis un rattrapage majeur de la production de ces logements très sociaux. Ces objectifs ont été doublés sur les dix dernières années. Alors qu'en 2007, la loi instituant le droit au logement opposable ciblait une production minimum de 20 000 PLAI par an, le plan « Logement d'abord » de septembre 2017 affiche désormais une cible annuelle de 40 000 PLAI.

La hausse a été nette. Le nombre de logements financés en PLAI est passé de 22 915 à 32 747 entre 2012 et 2018, leur part dans les logements sociaux financés passant de 22,9 % en 2012 à 30,1 % en 2018. La cible de 40 000 logements PLAI est susceptible de renforcer encore cette concentration à l'avenir.

3 L'OBJECTIF DE MODERATION DES LOYERS DOIT RETROUVER TOUTE SA PLACE DANS LA NÉGOCIATION DES AIDES AU NIVEAU LOCAL

3.1 A la mise en service, les loyers sont peu évoqués et leur niveau est souvent trop élevé

La Cour a constaté que prévaut, depuis longtemps, un objectif de quantité de production de logements sur celui de niveau des loyers de sortie des opérations. Le cadre réglementaire et les pratiques des services instructeurs se sont en effet éloignés de la préoccupation de modération des loyers et ceux-ci ont connu une hausse inverse de l'évolution du niveau de vie des demandeurs de logement social.

Le loyer des logements neufs est encadré par un document annuel publié par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), qui fixe un prix maximum par zone et par catégorie de prêt obtenu. Cet avis, qui a valeur d'instruction, rappelle aux services locaux que le loyer conventionné peut être inférieur à ces valeurs maximales. La réglementation autorise cependant des majorations de ces *maximas*, par application d'une marge locale de 15 % (20 % dans les territoires en délégation jusqu'en 2017), orientée sur la qualité de service et les performances thermiques du projet et, le cas échéant, d'un coefficient de structure destiné à favoriser les opérations comportant des logements de petite taille (de l'ordre de 16 %, par exemple, pour une opération de logements de 40 m² en moyenne).

⁵ La part des T1/T2 est ainsi passée de 34,4 % en 2010 à 43,8 % en 2017.

Le loyer envisagé n'est qu'exceptionnellement discuté au cours de l'instruction. Les *maximas* de l'avis sont considérés comme des planchers de loyers plutôt que des plafonds par les bailleurs.

Ces derniers s'efforcent, dès la conception du projet, de réunir les conditions nécessaires pour obtenir un taux favorable de majoration au titre de la marge locale ou du coefficient de structure.

L'exploitation du répertoire du parc locatif social (RPLS) a permis de connaître les loyers moyens réels proposés aux premiers occupants des logements mis en service en 2018. En Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), deux régions où l'enjeu social est majeur, les loyers réels observés dépassent de l'ordre de 18 % le maximum de zone. Malgré un « avantage HLM » indéniable offert aux locataires, les loyers des biens actuellement mis en service sont donc très au-dessus des loyers du parc ancien.

Dans son évaluation de 2017⁶, la Cour avait déjà constaté que la valeur médiane du loyer par m² de surface habitable des PLAI livrés en 2014 excédait le maximum de la zone d'environ un euro, si bien que les logements PLAI les plus récents se situaient à des niveaux supérieurs (de 20 % en Île-de-France et de 28 % en province) à ceux des loyers du parc antérieur à 1978.

De ce fait, la construction de nouveaux logements n'apporte pas une réponse adaptée, en termes de loyers, à la demande d'un grand nombre de ménages défavorisés, ce que la Cour avait relevé dans le même rapport. Elle chiffrait à 224 000 ménages en 2015, soit un sur six, le nombre de demandeurs disposant de ressources inférieures à 30 % du niveau de vie médian, soit un niveau d'extrême pauvreté. Ces ménages sont *a priori* exclus du logement social pour insolvabilité⁷ au regard des niveaux de loyer les plus favorables du parc social.

Malgré l'acuité de cette question, la plupart des interlocuteurs rencontrés par la Cour ne disposent pas d'une information organisée sur les loyers effectifs des logements neufs lors de leur mise en service. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ne réalisent pas d'observation des loyers du parc social, faute de moyens à y consacrer, tout en convenant que cela serait souhaitable⁸. Le niveau des loyers des logements neufs n'est pas non plus évoqué dans les performances assignées au programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* ni mesuré dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement.

3.2 Si l'initiative du PLAI adapté procède d'une intention louable, elle se révèle à ce stade un échec relatif dont il faut tirer les enseignements

En 2014, le programme de logements très sociaux à très bas niveau de quittance (PLAI adaptés) a été lancé. Celui-ci bénéficie actuellement de la recette affectée du prélèvement de majoration des communes carencées au titre de la loi SRU. Il vise à apporter une offre nouvelle de logements pour les ménages cumulant difficultés financières et sociales. Concrètement, ces logements intéressent les demandeurs reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) ou des plans d'action en faveur des personnes défavorisées ou encore les ménages en procédure de surendettement.

⁶ Cf. Cour des comptes, *Le logement social face au défi des de l'accès des publics modestes et défavorisés*, évaluation, février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷ Cette estimation repose sur le constat d'un reste à vivre inférieur à 11 € par unité de consommation pour cette catégorie de ménage face à un loyer de 5 €/m² (6 €/m² en Île-de-France).

⁸ Cf. Cour des comptes, référé *La mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État*, 31 octobre 2018.

Outre un coût d'usage adapté aux ressources des demandeurs, grâce à la conception des logements, à la réduction des surfaces et aux économies d'énergie, le cahier des charges de ce programme prévoit une gestion locative adaptée et un accompagnement personnalisé des ménages. Ce programme financé par la majoration des prélèvements effectués sur les communes déficitaires en logements sociaux a été repris par le FNAP dès sa création.

Le montant d'aide complémentaire au financement PLAI est significatif. Il se situe à 18 630 € par logement en Île-de-France et en PACA, et à 13 980 € dans les autres régions, s'ajoutant à un montant moyen de subvention nationale de PLAI de 9 215 €, en 2019.

Malgré tout, les résultats de ce programme sont décevants. L'extrême complexité des procédures a suscité l'incompréhension. De 2013 à 2018, six appels à projets ont été lancés, rencontrant un succès limité, bien en deçà de l'objectif de 3 000 logements PLAI par an constamment réaffirmé depuis 2013. Seuls 3 400 logements ont été financés à ce titre en six ans. La légère amélioration enregistrée en 2018 est sans doute liée à la simplification du dossier de candidature ainsi qu'à l'élargissement de la mesure aux résidences sociales. Cette refonte du cahier des charges n'a cependant pas défini l'accompagnement social souhaité, ni chiffré l'exigence de performance concernant le loyer ou les charges.

Dans les faits, les loyers à la mise en service de ces logements très sociaux ne sont pas différents de ceux des PLAI de droit commun. La seule contrainte inscrite dans le cahier des charges vise le respect du loyer plafond pris en compte pour le calcul des aides personnalisées au logement (APL). Aujourd'hui, le ministère du logement ne dispose pas de données permettant de constater formellement une différence entre les loyers des PLAI et des PLAI adaptés.

Il s'en déduit, en fait, que la subvention complémentaire pour les PLAI adaptés⁹ vise essentiellement à équilibrer les surcoûts d'opération délicates par nature, sans relation prouvée avec la gestion locative adaptée ou l'aménagement de bâtiments à faible coût d'occupation. En tout cas, elle n'est pas subordonnée à une minoration chiffrée du loyer. L'aide à la pierre doit pourtant bien viser à favoriser la production d'une offre de loyer adaptée aux plus bas revenus, en l'occurrence ceux des demandeurs de logements sociaux insolubles au niveau du loyer maximum PLAI.

L'échec de ce programme a conduit à d'importants reports de crédits. Fin 2018, 19,4 M€ d'autorisations d'engagement étaient reportées sur le programme 135, auxquels s'ajoutaient 34,9 M€ de recettes affectées collectées par le FNAP et non versées au fonds de concours prévu à cet effet. À cette date, 54,3 M€ destinés au programme des PLAI adaptés se trouvaient inemployés, alors que cette ressource affectée peut financer tout logement réservé aux ménages en difficulté de ressources ou d'adaptation sociale et tout dispositif d'intermédiation locative¹⁰.

Le ministère chargé du logement et le président du FNAP se déclarent confiants sur la relance des PLAI adaptés, avec un objectif de 4 000 logements financés par an, de nature à résorber en trois ans les crédits sans emplois. En cas de difficulté pour atteindre cet objectif, il convient que ces fonds soient employés pour d'autres projets destinés aux publics fragiles, sans se limiter au programme national des PLAI adaptés.

⁹Prévue à l'article R. 331-25-1 du code de la construction et de l'habitation, elle est accordée en complément de l'aide octroyée pour un PLAI « classique ».

¹⁰ Article L. 435-1, II, 2° du CCH : « cette ressource est exclusivement destinée au financement de la réalisation de logements locatifs sociaux destinés aux ménages mentionnés au II de l'article 301-1 et de la mise œuvre de dispositifs d'intermédiation locative dans les conditions prévues au 10^{ème} alinéa de l'article L.302-9 ». Le II de l'article L. 301-1 dispose que : « Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

3.3 Il importe de soutenir les initiatives locales de production de logements à loyers minorés

Pour le ministère du logement, le résultat quantitatif du programme des PLAI adaptés ne rend pas compte de la mobilisation et de l'intérêt des partenaires locaux sur le terrain. Dans les territoires il est vrai, des délégataires consacrent déjà une part de leur propre budget pour des logements aux loyers inférieurs aux *maxima* autorisés par la réglementation. Ainsi ils abandonnent parfois la marge locale ordinairement appliquée au maximum de zone.

Une autre approche vise à éliminer les situations dans lesquelles les loyers de sortie sont supérieurs au plafond utilisé pour le calcul des APL, dans un souci de cohérence entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. L'Union sociale pour l'habitat a ainsi proposé en février dernier la production de 20 000 logements « super PLAI », par an, destinés aux ménages les plus modestes, avec une diminution de 10 % des loyers PLAI conventionnés (marge locale comprise) et un financement complémentaire de l'ordre de 10 000 € par logement.

Pour la Cour, il conviendrait que les organismes constructeurs soient invités à inclure, dans leurs opérations, des logements à loyers minorés par rapport au maximum autorisé pour les PLAI, en contrepartie d'une majoration de la subvention de l'État. Le financement nécessaire pourrait provenir du fonds de concours exclusivement consacré à ce jour au programme national des PLAI adaptés. Il pourrait aussi justifier un prélèvement sur le budget principal du FNAP, qui serait délégué aux préfets de région pour attribution aux territoires disposés à favoriser la production de logements à loyers minorés par des dispositifs d'aide « sur mesure », conçus à leur niveau. Un tel schéma supposerait d'ouvrir la possibilité aux territoires de gestion de définir leur propre cahier des charges pour produire des logements à bas niveau de quittance. Ainsi, il serait possible de vérifier qu'un instrument spécifique à chaque territoire, issu des diagnostics partagés et des concertations locales, emporte davantage d'adhésion qu'un dispositif national dont le règlement financier est identique pour toute la France.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : 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 ;

Recommandation n° 2 : 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, arrêté conjointement dans chaque territoire par l'État et les collectivités compétentes.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹¹.

¹¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/inshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud