

Cohésion des territoires

Article 52 :**Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social**

- (1) I. - Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- (2) 1° L'article L. 351-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- (3) « Le 1° et le 6° ne sont pas applicables pour les prêts ou les contrats de location-accession signés à compter du 1^{er} janvier 2018. » ;
- (4) 2° L'article L. 351-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- (5) « Le montant de l'aide personnalisée au logement est réduit, pour les bénéficiaires concernés par l'article L. 442-2-1, à hauteur d'une fraction fixée par décret, comprise entre 90 % et 98 %, de la réduction de loyer de solidarité prévue par ce même article. » ;
- (6) 3° L'article L. 411-8-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- (7) « *Art. L. 411-8-1.* - Les conventions conclues en application de l'article L. 411-8 peuvent porter sur une mutualisation financière entre les organismes d'habitations à loyer modéré destinée à leur permettre de réaliser les réductions de loyer de solidarité prévues à l'article L. 442-2-1.
- (8) « Les stipulations des conventions ainsi conclues par l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré entrent en vigueur après approbation par arrêté des ministres concernés. » ;
- (9) 4° Au premier alinéa de l'article L. 441-3, les mots : « d'au moins 20 % » sont supprimés ;
- (10) 5° À l'article L. 441-11, le pourcentage : « 50 % » est remplacé par le pourcentage : « 100 % » ;
- (11) 6° Après l'article L. 442-2, il est inséré un article L. 442-2-1 ainsi rédigé :
- (12) « *Art. L. 442-2-1.* - Pour les logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement gérés par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2, à l'exception des logements-foyers conventionnés en application du 5° de l'article L. 351-2, une réduction de loyer de solidarité est appliquée, par les bailleurs, aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond fonction de la composition du foyer et de la zone géographique.
- (13) « Le montant mensuel de la réduction de loyer de solidarité est fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget dans la limite des montants fixés de la manière suivante pour l'année 2018 :
- (14) «
- | Désignation | Montant maximal (en euros) |
|--|----------------------------|
| Bénéficiaire isolé | 50 |
| Couple sans personne à charge | 61 |
| Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge | 69 |
| Par personne supplémentaire à charge | 10 |
- »
- (15) « L'arrêté précité peut prévoir un montant de réduction de loyer de solidarité spécifique pour les colocations.
- (16) « Ces montants, ainsi que le montant de la réduction de loyer de solidarité sont indexés, chaque année au 1^{er} janvier, sur l'indice de référence des loyers défini à l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.
- (17) « Les plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget dans la limite des montants fixés de la manière suivante pour l'année 2018 :

(18)

«

Désignation	Montant maximal (en euros)
Bénéficiaire isolé	1 294
Couple sans personne à charge	1 559
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	1 984
Bénéficiaire isolé ou couple ayant deux personnes à charge	2 361
Bénéficiaire isolé ou couple ayant trois personnes à charge	2 890
Bénéficiaire isolé ou couple ayant quatre personnes à charge	3 334
Bénéficiaire isolé ou couple ayant cinq personnes à charge	3 712
Bénéficiaire isolé ou couple ayant six personnes à charge	4 109
Personne à charge supplémentaire	400

»

(19)

« Ces montants ainsi que le montant des plafonds de ressources sont indexés chaque année, au 1^{er} janvier, sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant cette revalorisation.

(20)

« Les ressources mentionnées au premier alinéa s'entendent comme les ressources prises en compte dans le calcul de l'aide définie à l'article L. 351-3.

(21)

« La réduction de loyer de solidarité fait l'objet d'une mention expresse sur la quittance mensuelle délivrée au locataire. » ;

(22)

7° Le I de l'article L. 481-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

(23)

« L'article L. 442-2-1 est applicable aux logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et gérés par les sociétés d'économie mixte à l'exception des logements-foyers conventionnés en application du 5° de l'article L. 351- 2. »

(24)

II. - Si au 1^{er} avril 2018 la convention mentionnée à l'article L. 411-8-1 n'a pas été approuvée par arrêté, le code de la construction et de l'habitation est, à compter de cette date, ainsi modifié :

(25)

1° Au dernier alinéa de l'article L. 452-4, le pourcentage : « 2,5 % » est remplacé par le pourcentage : « 3,5 % ».

(26)

2° Après le troisième alinéa de l'article L. 452-1, il est inséré l'alinéa suivant :

(27)

« Elle contribue, notamment par ses concours financiers, au soutien des organismes de logement locatif social dans la mise en œuvre des réductions de loyer. » ;

(28)

3° À la fin de l'article L. 452-2-1, il est ajouté l'alinéa suivant :

(29)

« Une commission de péréquation dédiée au soutien des organismes de logement social et des sociétés d'économie mixte dans la mise en œuvre des réductions de loyer de solidarité prévues à l'article L. 442-2-1, est placée auprès du conseil d'administration de la caisse de garantie du logement locatif social. Cette commission statue sur les concours financiers mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 452-1. » ;

(30)

4° Au second alinéa de l'article L. 452-2-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « ou de la commission de réorganisation » sont remplacés par les mots : « , de la commission de réorganisation ou de la commission de péréquation ».

(31)

III. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

(32)

1° Au 1° du I de l'article L. 542-2, après les mots : « L. 615-10 du même code ; » sont insérés les mots : « l'allocation n'est pas due pour les prêts permettant d'accéder à la propriété de l'habitation qui sont signés à compter du 1^{er} janvier 2018 ; » ;

(33)

2° Le premier alinéa de l'article L. 831-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

(34)

« Le présent alinéa n'est pas applicable aux prêts signés à compter du 1^{er} janvier 2018. »

(35)

IV. - 1° La réduction de loyer de solidarité prévue au 4° du I créant l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation est applicable aux contrats en cours ;

- (36) 2° L'indexation au 1^{er} octobre des paramètres du barème de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale, prévue respectivement au troisième alinéa du 3° de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, au deuxième alinéa de l'article L. 542-5 et au troisième alinéa de l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale, n'est pas appliquée en 2018 ;
- (37) 3° A compter du 1^{er} janvier 2018 et jusqu'au 31 décembre 2018, par dérogation aux articles L. 353-9-2, L. 353-9-3 et L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation, les loyers et redevances maximaux et pratiqués ne peuvent faire l'objet d'aucune révision. Ces dispositions s'appliquent y compris aux contrats de location en cours.

Exposé des motifs

La France consacre plus de 40 Md€ à la politique du logement, soit près de 2 % de sa richesse intérieure, un niveau très supérieur à la plupart de ses voisins européens. Les aides publiques au secteur se répartissent à parts presque égales entre aides personnelles (18 Md€ en 2016) et aides principalement dirigées vers la construction. Le secteur du logement social bénéficie d'un peu moins de la moitié de ces aides (17,5 Md€ en 2014), dont 8 Md€ d'aides personnelles et 9,5 Md€ d'autres aides aux organismes.

Or, ainsi que l'a relevé en dernier lieu la Cour des comptes dans son audit de juin 2017 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la dépense publique élevée en faveur du logement n'atteint pas les grands objectifs qui lui sont assignés, qu'il s'agisse de soutenir la construction de logements, de permettre l'accès des plus modestes au logement social, de stimuler ou de rendre fluide le marché locatif privé, la Cour concluant que, sur tous ces plans, d'importants gains d'efficacité sont possibles.

Le Gouvernement entend ainsi réduire la dépense publique associée à la politique du logement tout en améliorant ses résultats. La réforme portée par le présent article prévoit ainsi une réduction de 1,7 Md€ du montant des aides personnelles au logement tout en préservant le pouvoir d'achat des allocataires et en améliorant l'accès au logement des plus modestes.

Le niveau élevé des loyers et la progression constante du taux d'effort des ménages, malgré la progression simultanée du volume des aides personnelles, sont au cœur du constat préoccupant qui motive la présente réforme.

Dans son étude sur les conditions de logement en France publiée au printemps 2017, l'INSEE expose ainsi que les locataires consacraient, en 2013, 28,4 % de leur revenu à se loger dans le parc privé, et 24,1 % dans le parc social, et souligne que ces taux d'effort, très élevés, sont en hausse par rapport à 2001 : de + 4,8 points dans le parc privé et de + 3,9 points dans le parc social, les loyers ayant progressé plus vite que le revenu des locataires. L'accroissement de l'effort a, en outre, davantage pesé sur les plus modestes : + 7,8 points pour les locataires du parc privé du premier quartile de revenu et + 5,1 points pour ceux du secteur social, et ce malgré la contribution des aides personnelles au logement qui se concentrent sur ces ménages.

Toutefois, malgré un effort budgétaire soutenu, il semble que ces aides, qui ne tiennent pas compte du reste à charge des personnes logées, entretiennent des situations inégalitaires entre locataires et alimentent, de manière plus ou moins prononcée suivant les catégories de logement, un effet inflationniste sur les loyers.

Pour remédier aux difficultés d'accès au logement qui découlent d'un niveau élevé des loyers, le Gouvernement entreprend donc de réviser les dispositifs d'aides, de mieux contrôler le respect par les bailleurs des mécanismes de maîtrise des loyers prévus par la loi, et travaille, par ailleurs, à une accélération de l'offre de logements de nature à diminuer les tensions sur le marché locatif, en particulier dans les zones les plus denses.

Par la présente mesure, il engage une action qui concerne le logement des plus modestes dans le secteur social où l'inflation des loyers est également forte, malgré un encadrement plus strict : ainsi, sur la période 1984-2018, leur augmentation annuelle moyenne a atteint 1,8 % et entre 2006 et 2010, leur progression a même été plus rapide que celle observée dans le parc privé : + 2,8 % par an, contre + 2,1 %, selon les données publiées en 2014 par la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation des statistiques.

Versées directement aux bailleurs sociaux, les aides personnalisées au logement permettent par ailleurs, en améliorant la solvabilité des locataires les plus modestes du parc social, d'appliquer un loyer déterminé exclusivement en fonction du logement et non des revenus.

Ce dispositif conduit les bailleurs sociaux à fixer les loyers à des niveaux qui peuvent être considérés comme élevés au regard des moyens des locataires concernés et de la vocation même de ces organismes sociaux chargés d'une mission de service public sans but lucratif. Il en résulte des niveaux de marge importants dégagés par les organismes

de logement social, qu'il s'agisse de l'excédent brut d'exploitation (10,4 Md€, soit 50 % des loyers), de l'autofinancement net (2,2 Md€, soit 10,4 % des loyers) ou de l'autofinancement global (3,3 Md€, soit 15,8 % des loyers). La trésorerie du secteur a par ailleurs atteint 11 Md€ fin 2014, soit l'équivalent de 7 mois de loyers et charges.

Cette situation est renforcée par la diminution des charges financières qui découle des taux bas actuels – le taux du livret A est passé de 2,25 % en 2012 à 0,75 % depuis août 2015. Or, cette dernière n'est pas restituée aux locataires sous forme d'une diminution de leur loyer, mais se traduit par l'accroissement du résultat des bailleurs. A titre illustratif, une diminution du taux du livret A de 0,25 point allège la charge d'intérêts annuelle du secteur de 300 à 400 M€ selon les niveaux d'encours actuels. Entre 2012 et 2014, la forte baisse du taux du livret A a ainsi permis la diminution des charges financières des organismes de logement social de 600 M€, et l'autofinancement global du secteur a augmenté d'autant (passage de 2,7 à 3,3 Md€).

Alors que les analyses mettent en évidence une difficulté croissante d'accès aux logements du parc social pour les ménages aux revenus les plus modestes, au vu notamment de la fréquence des ajournements en commission d'attribution de logement (CAL) pour cause de faiblesse des ressources et de taux d'effort trop élevés, ce dispositif apparaît de plus en plus inadéquat : il peut entraîner une éviction des ménages aux revenus les plus modestes et ne garantit pas le bon usage des deniers publics consacrés au secteur du logement social (17,5 Md€ par an selon la Cour des comptes).

Pour remédier à ces difficultés, les dispositions du présent article créent une réduction de loyer de solidarité (RLS) pour les ménages modestes du parc social qui contribuera à améliorer leur accès au logement social.

Ce nouvel instrument, qui permet d'articuler le montant du loyer (fixé en fonction du logement) et le niveau de ressources du locataire, vise à moduler le loyer à la baisse pour les ménages dont le revenu est inférieur à un certain niveau de ressource. S'il existe bien, en effet, un mécanisme de modulation du loyer à la hausse, le surloyer de solidarité, lorsque les revenus du locataire dépassent le plafond de ressources attaché au logement, il n'existe pas à ce jour, de modulation du loyer à la baisse équivalente permettant au bailleur d'adapter le coût du logement à la situation du locataire.

Le dispositif est conçu pour que l'ensemble des locataires du parc social dont les ressources sont inférieures à des niveaux que la loi encadre bénéficient d'une réduction de loyer pratiquée par le bailleur et dont le montant sera également encadré par la loi. Les bénéficiaires de l'APL, qui verront ainsi leur loyer minoré par la réduction de loyer de solidarité, verront en contrepartie leur APL minorée dans une proportion légèrement inférieure (comprise entre 90 et 98 %). Un dispositif réglementaire s'attachera à neutraliser les effets potentiellement défavorables de la mesure dans l'hypothèse où l'application de la réduction de loyer aurait pour effet de rendre l'APL inférieure au seuil de non versement de cette allocation.

Le loyer diminuera donc, de façon effective, du montant de la réduction de loyer qui n'est pas imputée sur l'APL : *a minima* d'une fraction de la réduction comprise entre 2 et 10 %, et davantage si le montant de la réduction dépasse celui de l'aide personnalisée au logement. La totalité des locataires du parc social concernés par la réduction de loyer connaissent ainsi une diminution effective de leur loyer. La réduction de loyer de solidarité ne sera pas prise en compte dans le calcul de l'aide personnalisée au logement : elle n'est, le cas échéant, imputée sur l'aide personnalisée au logement qu'une fois le montant de celle-ci calculé selon la formule actuelle, qui reste inchangée. Cette précision figurera dans les dispositions de niveau réglementaire qui complètent le présent article.

Pour accompagner les bailleurs dans cette réforme et éviter une dégradation de leur situation financière, des avantages économiques leur sont consentis sous la forme d'un maintien du taux du livret A à son niveau actuel pendant deux ans ainsi que par un allongement de la maturité de certains prêts du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. Le surloyer de solidarité est, en outre, renforcé par son déclenchement au premier euro de dépassement du plafond de ressources.

Par ailleurs, pour permettre de répartir équitablement les effets de la mesure entre les bailleurs, un dispositif de péréquation est institué, afin que ceux qui hébergent une proportion élevée de ménages modestes ou ceux dont la structure d'emprunt serait peu sensible aux avantages financiers précités ne soient pas pénalisés. Ce dispositif, financé par un accroissement de la contribution à la caisse de garantie du logement locatif social, constitue une garantie nécessaire apportée aux bailleurs qui voient remises en cause par la mesure des conventions légalement conclues afin que la mesure permette de traiter les difficultés actuelles du marché du logement et non de produire des effets dans plusieurs années.

Ce dispositif d'ensemble poursuit un objectif d'intérêt général suffisant, l'accès au logement des plus modestes, pour permettre son application à l'ensemble des baux en cours (n° 2009-578 DC du 18 mars 2009).

Il est par ailleurs centré sur les bailleurs qui bénéficient de l'ensemble des aides publiques en faveur du logement social et dont l'activité se déploie dans un environnement réglementé qui régit les modes de financement, de fixation des loyers et de versement de l'aide personnelle dans le logement social. Il permet également de rétablir un des principes d'origine édicté lors de la création de l'aide personnalisée au logement, basé sur la participation des bailleurs sociaux à l'équilibre de gestion financière de ces aides spécifiquement conçues pour le secteur HLM.

Un chantier de modernisation du système de calcul des aides sera par ailleurs enclenché, en vue d'une mise en œuvre en 2019, pour prendre en compte les revenus des allocataires de façon plus contemporaine, en exploitant les possibilités techniques offertes par la déclaration sociale nominative (DSN) et le prélèvement à la source pour les revenus autres (PASRAU), et les efforts de lutte contre la fraude de la caisse nationale des allocations familiales seront renforcés (mesures non législatives).

L'article porte par ailleurs extinction du bénéfice de l'APL pour les accédants à la propriété, le Gouvernement assignant un objectif équivalent à des instruments de politique publique plus efficaces.

Enfin, outre les dispositions destinées à renforcer le supplément de loyer de solidarité, le présent article prévoit que la révision annuelle des loyers plafonds applicables dans le parc social, prévue chaque année au 1^{er} janvier, n'interviendra pas en 2018. De même la révision annuelle du barème de calcul des APL, prévue chaque année au 1^{er} octobre n'interviendra pas en 2018.