

Le 22 décembre 2020

**Le Premier président**

à

**Madame Barbara Pompili**  
Ministre de la transition écologique

**Monsieur Bruno Le Maire**  
Ministre de l'économie, des finances et de la relance

**Madame Emmanuelle Wargon**  
Ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique,  
chargée du logement

Réf. : S2020-2052

**Objet** : Premiers constats tirés de la conception et de la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS).

En application des dispositions de l'article L.111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête portant sur le dispositif dit de réduction de loyer de solidarité (RLS), initié dans le cadre de la loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 pour 2018<sup>1</sup>, en préfiguration de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018<sup>2</sup> pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan).

La RLS, régie par l'article 126 de cette loi de finances, a visé à réduire le coût, pour l'État, des aides personnalisées au logement (APL) par la création d'une réduction des loyers perçus par les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte gérant un parc de logements sociaux. Elle concerne les logements sociaux faisant l'objet d'un conventionnement avec l'État, ouvrant droit à APL.

Ce dispositif a pris la forme d'une remise de loyer financée par les bailleurs sociaux, pour les locataires éligibles sous condition de ressources, en contrepartie d'une baisse concomitante et quasi équivalente (comprise entre 90 et 98 % du montant de la RLS) des aides personnalisées au logement versées à ces mêmes locataires.

Ce dispositif, à vocation budgétaire, présentait des objectifs ambitieux d'économie pour l'État affichés initialement à hauteur de 1,5 Md€ par an. Ceux-ci ont dû être abaissés à hauteur de 800 M€ pour 2018 et 2019.

Une « clause de revoyure », signée le 25 avril 2019 entre le Gouvernement et les acteurs du secteur, a réduit ces objectifs de baisse des dépenses de l'État en matière d'APL à hauteur de 1,3 Md€ par an jusqu'à l'horizon fixé de 2022.

<sup>1</sup> [loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 pour 2018](#)

<sup>2</sup> [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#)

La Cour a pu constater que ces cibles budgétaires successives ont été atteintes, voire dépassées pour les années 2018 et 2019, au prix toutefois de coûts supplémentaires induits par un certain nombre « d'effets de bord » pour les bailleurs sociaux, qui pourraient atteindre 2,5 % du montant total.

Trois ans après le vote de la disposition, l'ensemble des impacts de la réduction de loyer de solidarité ne peut être encore complètement mesuré. En effet, cette réforme a été mise en place de façon progressive et son effet sur le financement du logement social ne peut être apprécié indépendamment de ceux des autres dispositions de la loi Élan.

Néanmoins, la Cour, si elle relève l'importance soulignée de ses effets budgétaires, constate que la mise en œuvre de la RLS soulève des difficultés importantes. Elle considère qu'il importe, dès à présent, de préparer les modalités de son réexamen prévu en 2022. Cette préparation devrait conduire à rechercher une plus grande cohérence entre les objectifs d'économies budgétaires, de simplification des politiques publiques et de soutenabilité technique et financière du dispositif pour le secteur du logement.

C'est pourquoi 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. UN DISPOSITIF CONÇU *EX NIHILO* ET SANS CONCERTATION PRÉALABLE AUX CONSÉQUENCES INDIRECTES PRÉJUCIABLES**

La conception du mécanisme de la RLS a été portée, au sein des ministères compétents, par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et les directions du budget et du Trésor.

Ce dispositif, créé *ex nihilo*, a donné lieu à de forts débats parlementaires, renforcés par l'opposition manifeste des représentants des bailleurs sociaux qui n'avaient pas été consultés en amont. Cette insuffisance de préparation a eu deux effets notables, l'un d'une économie budgétaire moindre qu'attendue, l'autre d'une mise en œuvre moins efficace.

### **1.1 Un impact budgétaire plus faible qu'escompté et des mesures d'accompagnement nécessaires**

Au plan budgétaire, la prévision initiale de 1,5 Md€ d'économie d'APL pour l'État, par an, a dû être réduite à 800 M€ par an pour les années 2018 et 2019 du fait d'une négociation tardive avec les bailleurs et d'une prise en compte tout aussi tardive des impacts possibles de la réforme.

Il est vrai que la soutenabilité pour la situation financière des organismes de logement social de ce dispositif de RLS, introduit dans l'article 52 du projet de loi de finances déposé le 27 septembre 2017, n'avait pas été réellement analysée, les conclusions de l'étude d'impact, conduite conjointement par l'inspection générale des finances et le conseil général de l'environnement et du développement durable, n'étant rendues qu'en octobre 2017. Sur la base de ces conclusions plus réservées sur la soutenabilité de cette réforme structurelle pour le secteur du logement social, il est apparu nécessaire, au-delà de la révision à la baisse de la cible d'économies d'APL, d'accompagner les bailleurs sociaux dans la mise en œuvre de ce nouveau dispositif, notamment en vue de maintenir leur niveau d'investissement.

Souhaitant compenser les conséquences de ces effets de la RLS, le Gouvernement a décidé de prolonger le gel du taux du livret A puis de le diminuer à 0,5 % à compter du 1<sup>er</sup> février 2020.

En parallèle, deux plans d'accompagnement (protocole État-Mouvement habitation à loyer modéré [HLM] d'avril 2018 et Pacte d'investissement pour le logement social 2020-2022 d'avril 2019) ont été mis en œuvre. Évalués à 4 Md€, ces engagements concernent un panel de prêts à taux fixe de la Banque des territoires et une réduction de la TVA à 5,5 % pour les logements sociaux de type prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), les acquisitions-améliorations financées en prêt locatif à usage social (PLUS) et les opérations s'inscrivant dans le cadre du nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU).

La Cour souligne que cette réforme a permis une nette réduction des dépenses de l'État pour le financement des APL, concourant ainsi au respect de la trajectoire budgétaire de la France. Toutefois, ces économies sont en partie contrebalancées par une moindre recette fiscale, un rendement moindre pour les épargnants du livret A, un engagement financier accru de la Banque des territoires et une prise en charge financière des baisses de loyer notamment par les bailleurs publics (Offices publics de l'habitat [OPH]).

## 1.2 Une mise en œuvre difficile

La décision du Conseil constitutionnel n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017<sup>3</sup> a conduit à des ajustements qui ont retardé l'application de la RLS. Mais ces ajustements nécessaires n'expliquent pas à eux seuls que l'entrée en vigueur de la réforme ait été reportée à l'été 2018, en lieu et place du 1<sup>er</sup> février 2018, initialement prévu.

Le premier comité de suivi de la réforme a été organisé en décembre 2017 et les premiers montants plafonds mensuels de RLS, permettant de définir l'éligibilité des locataires concernés, ont été déterminés par un arrêté du 27 février 2018<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, les organismes sociaux, caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), ont rencontré des difficultés pour déployer les outils informatiques nécessaires à une mise en œuvre opérationnelle au 1<sup>er</sup> février 2018. À compter de juin et juillet 2018 seulement, la RLS a pu être effectivement appliquée aux locataires concernés, avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> février de la même année.

Des enseignements utiles ont été tirés de ces difficultés initiales lors de la préparation de la « clause de revoyure » signée en avril 2019, un dialogue constructif entre l'État et les acteurs du logement social étant noué en amont dès l'automne 2018. Cette nouvelle approche a permis de renégocier les engagements réciproques pour la période 2020-2022, la RLS étant portée de 800 M€ par an à 1,3 Md€.

S'appuyant sur cette bonne pratique, la Cour engage le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique, à entamer, bien en amont du rendez-vous prévu en 2022, un dialogue partenarial avec tous les acteurs du logement social. Cette phase permettra de conduire une évaluation partagée des impacts de la RLS sur la santé financière et sur l'investissement des bailleurs sociaux et d'évaluer les éventuelles mesures d'accompagnement qui s'imposeraient.

## 2. UNE RÉFORME PEU LISIBLE ET COMPLEXE

Le dispositif de la réduction de loyer de solidarité a été conçu pour permettre à l'État une économie des dépenses d'APL, sans que cela ait un impact pour les allocataires concernés. Dès lors, la RLS répondant à une cible d'économie budgétaire et non à une aide de solidarité pour des locataires précis, le dispositif a été paramétré en utilisant le curseur du nombre de bénéficiaires et celui du montant unitaire de réduction d'APL pour obtenir les rendements attendus.

<sup>3</sup> [Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017](#)

<sup>4</sup> [Arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité](#)

## 2.1 Un dispositif opaque aux effets secondaires sensibles

Cette construction a abouti à ce que le régime propre de RLS soit assis sur un plafond de ressources fixé annuellement, plafond qui est détaché de celui des APL. En conséquence, tous les allocataires APL du parc social ne sont pas éligibles, alors que tous les locataires du parc social le sont potentiellement.

Pour les locataires du parc social, bénéficiaires de ce dispositif et allocataires des APL, la RLS fonctionne comme une baisse de loyer, mais qui est neutralisée par une baisse concomitante et quasi-équivalente (de 90 % à 98 %) de leurs aides personnalisées. Elle se traduit donc dans la quittance mensuelle de loyer émise par les bailleurs sociaux, destinataires des APL pour le compte des locataires, sans que le locataire lui-même ne perçoive véritablement l'opération. Au 31 décembre 2019, un peu plus de deux millions de locataires étaient concernés, pour un gain moyen estimé de 0,76 € par mois.

S'agissant des locataires du parc social qui sont bénéficiaires de ce dispositif mais qui ne sont pas allocataires des APL, la RLS fonctionne comme une baisse de loyer nette. Elle se traduit, là encore, lors de l'émission mensuelle de la quittance de loyer par les bailleurs sociaux. Au 31 décembre 2019, la DHUP estimait à 40 000 ces personnes non allocataires d'APL mais situées sous les plafonds de ressources RLS qui bénéficient d'une baisse effective de loyer égale à la RLS. La baisse de loyer nette moyenne dont ils bénéficient n'a d'ailleurs pas été calculée.

S'il y a donc peu de bénéficiaires réels, les rouages de cette réforme, peu lisibles, entraînent une rupture d'égalité entre les locataires auxquels s'appliquent la RLS.

## 2.2 Un dispositif à l'exécution complexe

Le schéma de la RLS s'est révélé complexe à mettre en œuvre et a généré une charge de travail supplémentaire, tant pour les opérateurs sociaux gestionnaires des APL que pour les bailleurs sociaux.

Le repérage des bénéficiaires de la RLS, allocataires des APL, est effectué par la CNAF et la CCMSA. Le suivi est difficile car les situations personnelles des allocataires d'APL peuvent évoluer régulièrement, faisant varier parallèlement leur droit à la RLS ou le montant de celle-ci. Ces évolutions sont communiquées régulièrement aux bailleurs, mais avec un décalage. Ces derniers doivent donc procéder à des régularisations d'éventuels indus ou droits non reconnus. Ce dispositif a d'autres effets préjudiciables, notamment pour des allocataires d'APL qui, bénéficiant de la RLS, perdent alors leur statut d'allocataires, mais également, il génère des complexités accrues, notamment pour les locataires vivant en colocation.

L'attention doit être plus particulièrement portée sur les lacunes du repérage des bénéficiaires de la RLS qui ne sont pas allocataires des APL.

Ce repérage repose sur les seuls bailleurs au travers d'une grille d'analyse nationale, qui a été créée et actualisée par l'Union sociale pour l'habitat (USH) en l'absence d'un outil fourni et validé par l'État. Ce repérage s'effectue selon des données moins précises et différentes de celles utilisées par les opérateurs sociaux, CNAF et Mutualité sociale agricole (MSA), chargés du versement des APL. Ces données sont collectées dans le cadre des enquêtes dites « SLS/OPS<sup>5</sup> », qui ne sont actualisées que tous les deux ans.

Il en résulte que les locataires les plus bénéficiaires de cette réforme peinent à être repérés dans un cadre sécurisé et que leurs droits sont ouverts pour deux ans sans régularisation fréquente possible. Il y a donc une rupture d'égalité pour ces locataires bénéficiaires avec ceux, allocataires des APL. Il y a aussi un risque pour les locataires concernés de devoir rembourser, à terme, plusieurs mois ou années d'indus en cas de changement de situation ou, à l'inverse, d'être privés durablement d'une baisse de loyer.

---

<sup>5</sup> Enquêtes Supplément de loyer de solidarité (SLS) / Enquêtes d'occupation du parc social (OPS)

Il importe que l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), lors des contrôles des organismes de logement social qu'elle conduit, examine cette question avec attention pour garantir que ce repérage est mené avec la rigueur nécessaire.

Au regard de la complexité particulière de ce dispositif, des fragilités techniques et juridiques qu'il engendre, comme de la charge et de la responsabilité supplémentaire qu'il fait peser sur les bailleurs, la Cour invite l'État et les acteurs du logement social à le faire évoluer de façon significative dans le cadre du rendez-vous prévu en 2022.

Ces évolutions paraissent d'autant plus nécessaires que la réforme de contemporanéisation des APL qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021, entrainera une prise en compte, en temps réel, des évolutions personnelles des allocataires et donc des régularisations de RLS encore plus fréquentes.

### **3. UN IMPACT FINANCIER SUR LES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL À ÉVALUER AVANT 2022**

La RLS constitue une perte nette de recette locative pour les bailleurs. Au regard du montant annuel de RLS prélevé, et malgré un système de lissage et de péréquation mis en place au sein de la CGLLS<sup>6</sup>, l'ensemble des bailleurs est en effet contributeur à la réduction de loyer de solidarité. Dès lors, la RLS constitue un prélèvement sur leurs produits d'exploitation sociaux et diminue mécaniquement leurs résultats.

#### **3.1 Une incidence financière amortie jusqu'à présent**

Les études préalables à l'adoption de la RLS ont alerté sur l'effet direct et son impact possible sur les capacités d'autofinancement des organismes de logement social (OLS) et, consécutivement, évoqué un risque de ralentissement des investissements et de l'entretien du parc.

L'absence de données relatives aux comptes des OLS pour 2019 et 2020 ne permet cependant pas de conclure encore sur l'exact impact de la RLS sur les organismes contributeurs depuis sa mise en œuvre en 2018. Malgré les ambitions affichées en matière d'évolution du modèle de financement du logement social, les ministères concernés ne disposent pas, en propre, d'outils d'évaluation continue des impacts du dispositif, en dehors de la mesure des volumes budgétaires.

La Cour relève que tous les rapports récents<sup>7</sup> concluent à un amortissement de la charge de la RLS par les bailleurs sans conséquence immédiatement visible. Sans remettre en cause cette appréciation, faute de disposer des comptes sociaux 2019, la Cour appelle l'attention sur certains signaux d'alerte apparus depuis 2018.

Si le potentiel financier des bailleurs reste quasiment stable, l'autofinancement du secteur HLM a néanmoins diminué, conduisant à une réduction des investissements. Cela se traduit par un retard d'engagement des bailleurs dans le nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU), accentué récemment par le faible nombre d'agrément et de mises en chantier dans le secteur. Les données disponibles en novembre 2020 font apparaître des engagements très en-deçà des objectifs en matière de construction et de rénovation (respectivement fixés à 100 000 et 120 000 unités par an). Une analyse fine des engagements en zone tendue devra être rapidement diligentée pour mesurer l'effet de ces retards et la réalité des annulations de projet.

<sup>6</sup> La caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) module le montant de la cotisation principale afin de lisser l'impact de la RLS entre les organismes, quel que soit le nombre de locataires éligibles à la RLS dans leur parc.

<sup>7</sup> Rapport de la DHUP remis au Parlement en mars 2020, rapport annuel de l'Ancols rendu public en novembre 2020 et analyse du « macro-organisme » du secteur HLM faite par la Banque des territoires.

Sans préjuger des effets de la crise sanitaire sur ces difficultés et, plus largement, sans pouvoir évaluer les incidences respectives de leurs multiples causes (retard des élections municipales, prix du foncier, coûts de la construction, transformation du modèle économique des OLS en lien avec la RLS et aux autres réformes de la loi Elan..), la Cour relève que le montant de RLS équivaut à 4,5 % des rendements locatifs. Cette donnée nouvelle est désormais intégrée aux coûts de construction, nécessitant la recherche et la mobilisation de nouvelles sources de financements.

Par ailleurs, les dépenses d'entretien courant et surtout de gros entretien ont diminué (- 7 % en valeur). S'il apparaissait que cette baisse a un lien direct avec la RLS, une telle réponse de gestion des bailleurs ne serait pas longtemps soutenable, avec le risque de voir la qualité des bâtiments se détériorer dans le temps, les charges s'accroître, et l'attractivité du parc social faiblir, alors que l'importance de cet entretien du parc, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, a été récemment soulignée par la Cour<sup>8</sup>.

Enfin, l'autofinancement global diminue comme prévu dans les études citées, tout juste soutenu par un niveau de cessions de logement (10 000 unités), inférieur de moitié à l'objectif annuel contractualisé.

### 3.2 Une appréciation nécessaire de ses effets avant 2022

Au-delà de ces constats, la Cour souligne que la RLS est un dispositif également conçu en cohérence avec les impératifs de regroupement des bailleurs sociaux prévus par la loi Elan. Si ces regroupements devraient effectivement favoriser la diminution des coûts de fonctionnement pour les bailleurs concernés, ils ne seront pas finalisés<sup>9</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et leurs conséquences ne pourront pas être mesurées avant 2022, voire 2023, et cela dans un nouveau contexte de prélèvement de RLS fixé à 1,3 Md€.

Plus généralement, la Cour estime qu'il importe d'évaluer l'impact global de la RLS sur le modèle économique et financier des OLS. Celui-ci était fondé, avant 2018, sur le réemploi des fonds dégagés par le rendement locatif et sur un endettement important à long terme, alors même que la part des fonds propres des bailleurs, dans les opérations, avait crû significativement en passant de 5 % à 15 % entre 2000 et 2018.

La RLS venant réduire les fonds propres, les bailleurs ont désormais recours à des mesures dites d'accompagnement, notamment à des prêts disponibles auprès de la Caisse des dépôts et consignations et d'Action logement ou à des recapitalisations. Ils remplacent ainsi des ressources issues de l'autofinancement par de la dette, augmentant leur dépendance à l'emprunt et leurs risques à la variation éventuelle des taux.

Ces évolutions négatives sont renforcées pour les OPH, car ils accueillent davantage d'allocataires APL, pratiquent des loyers moins élevés, sont en moyenne de plus petite taille que les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et sont davantage impactés par la RLS. En outre, celle-ci étant forfaitaire, son incidence est d'autant plus importante que les loyers sont faibles. La Cour relève ainsi une péréquation insuffisante pour les bailleurs implantés en zone II<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires*, évaluation de politique publique, décembre 2020 [disponible sur le site Internet de la Cour des comptes](#).

<sup>9</sup> Une circulaire du 16 novembre 2020 de la ministre déléguée, chargée du logement admet que la date limite du 31 décembre pour les regroupements ne sera pas respectée.

<sup>10</sup> La zone II couvre, en matière de plafonds de loyers, l'Île-de-France (hors agglomération parisienne et villes nouvelles), le sud de l'Oise, les agglomérations de plus de 100 000 habitants, la Corse et les îles non reliées au continent, ainsi que les départements d'outre-mer.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : concevoir, dans le cadre du réexamen de la RLS prévu en 2022, un dispositif plus lisible, moins complexe, mieux sécurisé et réduisant son coût de gestion ;

**Recommandation n° 2** : établir, dès 2021, les critères et outils d'analyse partagés pour mesurer les impacts réels de la RLS sur la situation financière et les capacités d'investissement des bailleurs sociaux.

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 communication<sup>11</sup>.

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

**Pierre Moscovici**

---

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