

## ANNEXE 2

### Argumentaire sur la péréquation à l'attention des préfets

#### 1. Le PLF 2011 instaure une péréquation entre organismes HLM

##### a) Les organismes HLM sont soutenus par des aides publiques importantes

En 2009, le coût de l'ensemble des aides directes et indirectes dont bénéficie le secteur du Logement a atteint 37,4 Md€. L'Etat en supporte la majorité.

Le secteur HLM bénéficie de près de 4 Md€ d'aides non budgétaires chaque année :

- 700 M€ au titre de l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS),
- 850 M€ au titre de la TVA à taux réduit,
- 800 M€ au titre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)
- 400 M€ au titre de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL).
- 1,2 Md€ au titre prêts bonifiés de la Caisses des Dépôts.

Parallèlement, les loyers perçus par les organismes HLM (près de 17 Md€) sont couverts à hauteur de près d'un tiers par des aides à la personne financées par la collectivité.

##### b) Leur situation financière, globalement confortable, justifie la recherche d'une meilleure allocation des ressources en leur sein

La situation financière du secteur HLM est bonne tant en terme de fonds propres que de rentabilité économique. Une partie du parc, la plus ancienne, est maintenant amortie, et génère des excédents dont une partie est thésaurisée. Le cumul global de la trésorerie s'élève à près de 10 Md€. L'autofinancement du secteur, après remboursement d'emprunt, représente près de 12,5 % du volume de loyers.

Dans ce contexte, le gouvernement souhaite que les ressources créées et accumulées par les HLM soient redistribuées en leur sein, pour bénéficier en priorité aux organismes situés en zone tendue et qui souhaitent développer l'offre locative.

##### c) La LFI 2011 instaure une péréquation dont l'équilibre a évolué au cours du débat parlementaire

Le projet initial du gouvernement consistait à supprimer une dépense fiscale en assujettissant les organismes de logement social à la contribution sur les revenus locatifs (CRL). Le produit attendu atteignait 340 M€, fléchés vers l'ANRU et les aides à la pierre via un fonds dédié, géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Lors de l'examen du Budget 2011, le gouvernement et les parlementaires ont conçu un équilibre différent pour améliorer le dispositif. Le montant de la péréquation s'élèvera à 245 M€ par an de 2011 à 2013, soit près de 100 M€ de moins que dans le projet initial.

L'assujettissement des organismes à la CRL sera écarté au profit d'un renforcement de deux contributions existantes, assises respectivement sur la richesse accumulée et sur la richesse produite par les organismes HLM :

- la taxe dite « dodus dormants » en vigueur depuis 2010 sera désormais assise sur le potentiel financier par logement. Un mécanisme de plafonnement de la contribution sera mis en place au bénéfice des organismes bâtisseurs. Les paramètres seront définis pour que le produit annuel atteigne 175 M€.

- la cotisation additionnelle des organismes à la CGLLS assise sur leur autofinancement sera majorée, dans la limite de 70 M€ par an en 2011, 2012 et 2013.

d) Le dispositif est entouré de précautions

Le dispositif est conçu pour ne décourager ni la constitution de groupes, ni la vente de logements HLM, ni la production de logements sociaux, qui répondent à des priorités du gouvernement.

Bien que le niveau de ressources mutualisées soit inférieur au projet initial, les besoins en aides à la pierre identifiés pour les trois prochaines années seront couverts et la « bosse » de l'ANRU financée, grâce au fléchage vers l'ANRU d'une part de l'augmentation de la taxe sur les bureaux affectée à la Société du Grand Paris, fixée à 95 M€ par an de 2011 à 2013.

Pour que ce mécanisme mobilise les ressources des organismes et non celles des locataires, le Parlement a limité pour trois ans la hausse des loyers HLM à l'indice de référence des loyers, sauf cas particulier apprécié localement.

La loi reporte enfin du 31 décembre 2010 au 1<sup>er</sup> juillet 2011 la date limite de signature des conventions d'utilité sociale (CUS), qui étendent aux HLM la logique de résultats à l'œuvre dans la LOLF. Ce délai supplémentaire permettra d'identifier et de mesurer les effets de la péréquation sur les objectifs des organismes.

\* \* \*

Le Conseil Constitutionnel a validé l'ensemble du dispositif, tant dans ses principes que dans ses modalités.

L'engagement du monde HLM dans l'effort de production de logements est indispensable à l'Etat dans la conduite de sa politique du logement social. En 2009 et 2010, plus de 120 000 logements auront été financés chaque année, niveau jamais atteint depuis 30 ans, dont plus de 22 000 PLAI destinés aux plus modestes. En 2011, cet effort sera poursuivi avec un objectif de 120 000 nouveaux logements sociaux financés.

## 2. Les réponses aux critiques soulevées par cette péréquation

Rappel liminaire : le Conseil Constitutionnel, explicitement saisi par des parlementaires sur la péréquation HLM, en a validé le principe et les modalités.

### a) La péréquation n'appauvrit pas les HLM

Elle consiste à prélever des ressources inemployées dans certains organismes HLM pour les redistribuer à d'autres, directement ou via l'ANRU, lorsqu'ils font face à des besoins plus importants. Ces ressources ne quitteront donc pas le monde HLM.

Les HLM peuvent rendre liquide une partie de leur actif en cédant des logements. Si l'objectif souscrit par l'USH de céder 1 % du parc chaque année était atteint, le secteur dégagerait 2 Md€ supplémentaires de fonds propres.

Le montant des aides à la pierre sera en 2011 de 500 M€ en AE, et les aides non budgétaires seront toujours proches de 4 Md€. La Caisse des dépôts continuera à distribuer des éco-prêts HLM pour financer la rénovation du parc. Il n'y aura donc pas de contraction des moyens publics consacrés aux HLM.

### b) La péréquation ne nuit pas aux locataires

Le plafonnement obligatoire des loyers HLM pendant trois ans imposera aux organismes de trouver ailleurs la réponse au prélèvement : dans l'optimisation de leur gestion, dans la mobilisation de les ressources inemployées ou dans la cession d'une partie de leur parc. Elle sera donc sans effet sur la situation des locataires en place.

### c) Les stratégies d'évitement sont limitées

La taxe dite « dodus dormants », en vigueur en 2010, aura rapporté 10 M€, soit la moitié du produit prévu. Cette situation traduirait des comportements d'optimisation, auxquels le prélèvement HLM ne laissera pas de place.

D'une part, si les investissements réduisaient au premier euro l'assiette de la taxe « dodus dormants », ils n'interviendront plus que pour plafonner le prélèvement dans des cas atypiques ; d'autre part, l'assiette est sécurisée par la prise en compte des cinq exercices antérieurs ; enfin, il s'agit d'une taxe par répartition dont le produit est sécurisé.

### d) La répartition du prélèvement entre les organismes est équilibrée

Le fait d'avoir deux prélèvements et deux assiettes permet d'équilibrer l'effort entre les organismes HLM. L'effort de construction sur les années passées est récompensé par un mécanisme de plafonnement. Les organismes les plus fragiles, qui font ou ont fait l'objet de d'une surveillance et d'un soutien de la CGLLS sont exonérés du prélèvement.

e) Le financement de l'ANRU par les HLM est légitime

Sur 245 M€ redistribués chaque année, 165 M€ iront à l'ANRU en 2011, 105 en 2012 et 155 en 2013. Ce fléchage se justifie par le fait que l'essentiel des dépenses de l'ANRU bénéficient aux HLM et/ou à leur public (démolitions/reconstructions, résidentialisations, etc.).

En toute hypothèse, l'attribution des subventions à l'ANRU incombera à une commission spécialement créée pour gérer le fonds alimenté par la péréquation. Un *reporting* précis sera exigé pour vérifier la bonne affectation des ressources aux besoins d'investissement des HLM des zones ANRU.

\* \* \*

La péréquation place le secteur HLM dans une plus grande tension financière, qui doit le conduire à améliorer encore sa performance économique. Plus généralement, elle doit conduire le secteur HLM à s'interroger sur un modèle économique de l'après crise, dont le fondement ne peut plus être exclusivement la mobilisation récurrente de ressources publiques, dispersées sur plus de 800 organismes très hétérogènes.