



Projet de « loi logement » :

2 mesures pour développer le logement abordable

et accélérer la mise en œuvre du volet 2 du plan Logement d'Abord

En présentant le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables au conseil des Ministre le 3 mai, Guillaume Kasbarian a déclaré que le gouvernement sera « *très ouvert aux propositions des parlementaires. Tout ce qui permettra aux sénateurs et aux députés de renforcer le choc d'offre trouvera bien sa place dans ce projet* ».

C'est bien ce que nous vous proposons avec la proposition de ces deux articles additionnels. **Soutenir le logement abordable, c'est aussi développer les résidences sociales, permettre le « choc d'offre » de logement accompagné, résidences sociales et habitat jeunes.**

Ce document n'a donc pas pour objet d'analyser l'ensemble du projet de loi, dans la mesure où l'Unaf et l'Unhaj s'inscrivent pleinement dans les remarques et propositions formulées par le Collectif des associations unies, dont elles sont membres. Nos unions regrettent notamment les évolutions proposées de la loi SRU qui ne permettront pas, en tout état de cause, de répondre à la crise du logement et s'inquiètent des conséquences de certains articles (notamment l'article 8) sur la fluidité des parcours et sur les difficultés d'accès à un logement social pour les personnes en résidences sociales.

Il s'agit ici de proposer deux articles additionnels, qui s'intègrent pleinement dans les objectifs affichés du projet de loi, à savoir notamment construire davantage de logements abordables et permettre aux travailleurs d'accéder à un logement.

Il s'agit également d'assurer une cohérence des politiques publiques. En effet, parallèlement au projet de loi, le gouvernement souhaite donner une nouvelle impulsion au volet 2 du plan Logement d'Abord, dans l'objectif notamment de concrétiser les objectifs quinquennaux de production de 25 000 logements en résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs et de 10 000 places en pensions de famille et résidences accueil.

Pour produire plus de logement accompagné, ce à quoi nos adhérents sont prêts à s'engager, il convient de stabiliser le modèle économique des résidences sociales et la situation financière des gestionnaires ne leur permettent pas de se projeter dans la production de nouvelles opérations. Comme l'a montré une étude menée par la SCET et AATI KO pour l'Unaf en 2023¹, le modèle est devenu déficitaire du fait de l'évolution actuelle des postes de charges.

¹ <https://www.unaf.org/couts-de-construction-et-de-lenergie-baisse-des-subventions-le-modele-economique-des-residences-sociales-en-danger/>

En proposant et votant ces deux articles,

- vous facilitez l'accès à un logement de publics « vulnérables », tels que les travailleurs de première ligne, précaires, jeunes, en mobilité ou saisonniers.
- vous permettez de produire davantage de résidences sociales et de foyers jeunes travailleurs, dans lesquels la part des personnes en emploi est particulièrement importante,
- vous redonnez confiance aux gestionnaires des résidences sociales, qui pourront ainsi se lancer dans de nouveaux projets répondant aux besoins déterminés et travaillés avec les territoires.

Table des matières

I – Revenir à un indice composite.	3
Un peu d'histoire.	3
L'indexation à l'IRL n'est pas adaptée aux résidences sociales.....	4
Evolution proposée	5
Evaluation de l'impact du coût pour solvabiliser les personnes.....	6
Proposition de modification législative.....	7
II- L'inscription dans la loi de l'aide à la gestion locative sociale et du forfait pension de famille..	8
Pourquoi inscrire l'AGLS dans la loi ?	8
Les modifications législatives proposées	9
Annexe 1 – Différence entre l'indice composite résidences sociales et l'IRL entre 2005 et 2023	10
Annexe 2 – Evolution des principaux indices fournis par l'Insee (entre 2004 et 2022)	11
Annexe 3 – Proposition de pondération	12

I – Revenir à un indice composite.

Les gestionnaires de logements-foyers, dont les résidences sociales, facturent à leurs résidents une redevance toutes charges et prestations comprises, et non pas un loyer et des charges régularisées annuellement. Ce modèle est extrêmement protecteur pour les personnes logées, puisque c'est le gestionnaire qui assume les évolutions du coût des charges.

Un peu d'histoire.

Jusqu'en 2008, l'indexation des redevances était faite au 1^{er} juillet de chaque année selon des indices composites, obtenu pour les foyers de travailleurs migrants, les foyers de jeunes travailleurs et les résidences sociales, par la pondération (différente selon le type d'établissements) de trois indices :

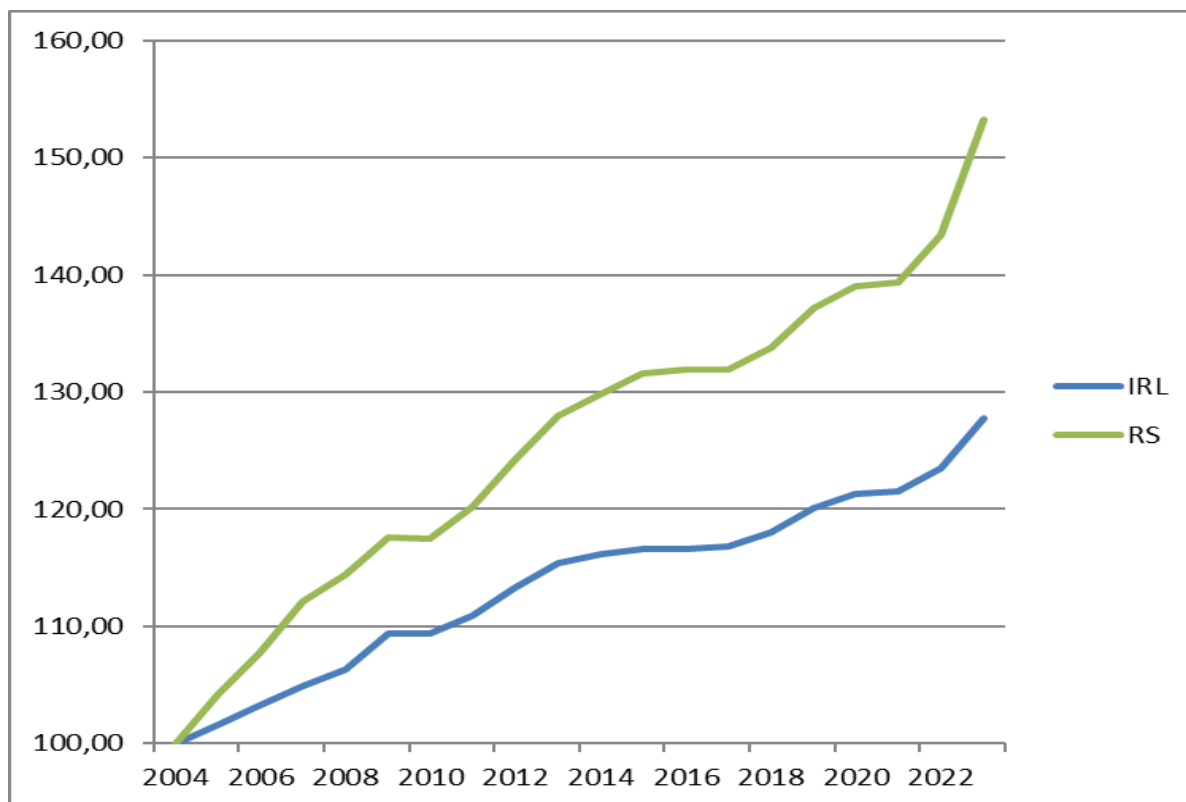
- l'indice du coût à la construction. L'ICC est remplacé en 2006 par l'Indice de Référence des Loyers (IRL), qui « *correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyer* » ;
- l'indice « *Electricité, gaz et autres combustibles* » qui correspondait à l'évolution des dépenses de fluides et de chauffage supportées par le gestionnaire ;
- l'indice « *Services d'entretien du logement* » qui correspondait à l'évolution des dépenses de maintenance supportées par le gestionnaire.

Depuis 2009, l'indexation des redevances est basée sur le seul IRL². Depuis 2005, la différence entre l'indice composite Résidences Sociales et l'IRL est assez sensible, comme le montre le tableau en annexe 1. Depuis le 1^{er} juillet 2013, la différence cumulée en huit ans est de **9.08** points en défaveur de l'indice composite Résidences Sociales :

	IRL	RS
2013	100	100
2014	100,69	101,48
2015	101,06	102,82
2016	101,06	103,10
2017	101,24	103,13
2018	102,31	104,57
2019	104,09	107,20
2020	105,08	108,69
2021	105,29	108,90
2022	106,98	112,12
2023	110,73	119,81

L'effet ciseau entre l'IRL et l'indice composite Résidences Sociales s'aggrave si on les compare sur une plus grande période. L'évolution cumulée des indices composites et de l'IRL s'établit ainsi (base 100 en 2004). La différence cumulée depuis 2004 est de **25.49** points en défaveur de l'indice composite Résidences Sociales.

² L'article 65 de la loi MOLLE du 25 mars 2009 dispose que : « *Les loyers et redevances maximaux des conventions conclues en application de l'article L. 351-2 sont révisés chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'indice de référence des loyers* ».



L'indexation à l'IRL n'est pas adaptée aux résidences sociales

L'IRL ne prend pas assez en compte le poids de l'entretien, de la construction, de l'énergie, des fluides et des services, dans le secteur des FTM, FJT et résidences sociales. La différence sensible entre les indices composites et l'IRL tient en effet à la très faible pondération de dépenses spécifiques au secteur des foyers et résidences sociales dans l'IRL.

L'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyer couvre, en dehors de ces derniers, tous les postes de biens et services consommés par les ménages sur l'ensemble du territoire. La fonction « *logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles* » n'est donc qu'une fonction parmi les douze de la nomenclature. Cette dépense est donc d'un faible poids, comparée à la structure des charges d'un gestionnaire de foyer ou de résidence sociale

En logement foyer, ce sont la part « *équivalent loyer* » plus la part « *équivalent charges* » qui sont concernées par l'indexation. Il y a là une différence notoire avec les bailleurs pour qui les charges sont récupérables sur le locataire. L'indexation n'intervient donc que sur le montant du loyer. Il est cependant à noter que la déconnexion entre l'IRL et le coût à la construction conduit à minimiser les coûts spécifiques liés au gros entretien et à l'entretien du parc, dont l'évolution des prix présente une évolution différente de celle de l'IRL. Pour les gestionnaires de foyers et résidences sociales, cela signifie notamment que la part de l'entretien et des services liés au logement, auparavant pris en compte dans les indices composites, n'évolue pas de manière spécifique.

En plus de l'indexation de l'équivalent loyer, l'indexation des charges est spécifique au secteur d'activité des foyers et résidences sociales, puisque celles-ci sont forfaitaires et non récupérables. Or elles pèsent fortement sur le montant de la redevance en même temps qu'elles ont connu, ces dernières années, une évolution spécifique largement supérieure à l'évolution de l'IRL.

Nous ne disposons pas de l'évolution des charges réelles des différents composants de la redevance chez chaque gestionnaire. Néanmoins si nous comparons l'évolution des principaux indices fournis par l'Insee concernant les différents postes de charge, nous constatons que leur évolution depuis 2004 se situe largement au-dessus de l'IRL (voir annexe 2).

Ainsi, nous constatons que :

- **le poids des combustibles, électricité et eau est largement plus important dans la réalité de l'activité des gestionnaires de foyers et résidences sociales que celui qui lui est accordé dans l'IRL.**
- **l'évolution de ces charges et de celles liées à l'entretien du logement est largement supérieure à celle de l'IRL.**

Il est donc indispensable de revenir à un indice composite dans le secteur des foyers et résidences sociales.

Evolution proposée

Nous proposons :

- de simplifier le précédent dispositif en ne retenant qu'un seul indice composite pour tous les établissements quelle que soit leur nature (FTM, FJT, RS, PF),
- de le calculer sur les moyennes annuelles des indices, car elles tiennent compte des variations saisonnières (ensemble de ménages, France métropolitaine).

Cette évolution passe, selon nous, par **quatre étapes juridiques différentes mais indissociables, dont la première est la modification de l'article L 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation dans le projet de loi logement.** Cette modification n'entraîne pas par elle-même de charges financières pour l'Etat, elle ne peut donc pas être votée dans le cadre d'une loi de finances. Elle peut être votée en revanche dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

Les autres étapes :

- **la publication d'un décret** définissant la pondération de l'indice composite (voir en annexe 3 une première proposition soumise à débat). La modification ne sera applicable qu'à compter de la publication du décret, pour une mise en application de la nouvelle indexation au 1^{er} janvier 2025.
- **la prise en compte dans le prochain arrêté fixant le calcul de l'APL** des conséquences de la réforme (nouvelle indexation des plafonds) pour maintenir la solvabilité des personnes logées en résidences sociales. ***Ce point est évidemment une condition essentielle de la réforme.***
- **l'adaptation des aides à la pierre aux besoins de réhabilitation énergétique des résidences sociales** afin de réduire les couts liés à l'augmentation des fluides et de l'entretien du bâti vieillissant.

Evaluation de l'impact du coût pour solvabiliser les personnes.

Le retour à une indexation des redevances en résidences sociales selon un indice composite implique que l'APL-Foyer soit également revalorisée annuellement sur le même indice, afin de ne pas dégrader la solvabilité des personnes logées. Il convient donc d'estimer l'impact pour les finances publiques de cet alignement d'index.

Une enquête auprès de nos adhérents nous a permis de déterminer que l'APL-Foyer couvre entre 30 et 40 % de la redevance appelée auprès des résidents. Pour une redevance moyenne mensuelle, au niveau national de 420€, le montant d'APL-Foyer serait donc en moyenne (haute) de 180€.

Si on considère le nombre de logements concernés (résidences sociales, foyers de travailleurs et foyers de jeunes travailleurs) à 250 000, le budget total de l'APL-Foyer consacré à notre secteur est de l'ordre de 540M€ annuel (250 000 x 180€ x 12 mois).

Sur les dix dernières années, l'écart entre l'indice composite et l'IRL est de 9,08 % soit 0,9% annuel.

Indexer l'APL-Foyer sur l'indice composite aurait donc représenté une hausse du budget APL de : $540\,000\,000\text{ €} \times 0.9\% = 4,86\text{M€/an}$

L'impact budgétaire pour l'Etat aurait donc été inférieur à 5 M€ par an sur un budget total consacré aux aides au logement de 15,4 milliards d'€ (chiffres CNAF/DHUP 2022).

Il nous semble donc que l'enveloppe financière nécessaire pour solvabiliser les personnes logées en résidences sociales reste limitée, y compris dans un contexte d'économies et de tension financière. Une enveloppe peu élevée aux conséquences extrêmement positives pour développer l'accès au logement de milliers de jeunes, de travailleurs saisonniers, précaires ou encore de familles monoparentales, qui trouvent dans les résidences sociales des possibilités de logement adaptées à leurs besoins et ressources, et qui ne pèsent en conséquence pas sur les budgets consacrés à l'hébergement.

Le choc de l'offre de logements en résidences sociales reste économiquement accessible et politiquement nécessaire pour favoriser l'accès au logement des personnes vulnérables. Pour éviter la hausse des coûts assumés par les ménages, l'engagement du gouvernement de revaloriser en conséquence l'APL foyer devra être pris dès l'adoption de la modification de l'article L 353-3-9 du code de la construction dans le projet de « loi logement ».

Proposition de modification législative

Article 12 bis³

« I. – L'article L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

a) Au 1^{er} alinéa, après le mot « mentionnés », ajouter les mots : « au 5° dudit article et »

b) Après le 1^{er} alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé : « Les redevances pratiquées pour les logements mentionnés au 5e de l'article L 831-1 sont révisés chaque année au 1er janvier selon un indice composite intégrant plusieurs éléments, qui sont définis par décret. Ce décret précise également les modalités de révision. »

Article L 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation

Les modifications apparaissent en gras.

Les loyers et redevances pratiqués pour les logements faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article [L. 831-1](#), à l'exception des logements mentionnés **au 5° dudit article** et à l'article L. 321-8, sont révisés chaque année au 1er janvier, dans la limite de la variation de l'indice de référence des loyers prévu au I de 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. La date de l'indice de référence des loyers prise en compte pour cette révision est celle du deuxième trimestre de l'année précédente.

Les redevances pratiquées pour les logements mentionnés au 5° de l'article L 831-1 sont révisés chaque année au 1^{er} janvier selon un indice composite intégrant plusieurs éléments, qui sont définis par décret. Ce décret précise également les modalités de révision.

³ Parce que cette proposition a pour objectif de développer l'offre de logement accompagné, il nous semble que cette proposition a toute sa place dans le chapitre 4 du projet de loi, intitulé *Faciliter l'accès à un logement*. Mais évidemment rien n'empêche de l'introduire dans une autre partie.

II- L'inscription dans la loi de l'aide à la gestion locative sociale et du forfait pension de famille

L'aide à la gestion locative sociale est la seule subvention de l'Etat que peuvent percevoir les gestionnaires de résidences sociales.

Pendant longtemps, malgré le vote dans la loi de finances d'une enveloppe dédiée à l'aide à la gestion locative sociale, celle-ci était, sur de nombreux territoires, redéployée pour financer d'autres politiques, notamment l'hébergement d'urgence. Ces dernières années, l'enveloppe est de plus en plus dépensée au profit des gestionnaires de résidences sociales. La dernière loi de finances prévoit une augmentation de cette enveloppe de 5 millions d'euros (hors prime Ségur). Le volet 2 du plan Logement d'Abord prévoit une réforme de cette aide.

En tant que parlementaire, ce vote vous permet donc de garantir l'application de l'enveloppe que vous votez chaque année en loi de finances.

Pourquoi inscrire l'AGLS dans la loi ?

L'absence de base législative de l'AGLS, qui n'est définie que dans une circulaire de 2013, conduit à ce que cette aide ne soit pas versée dans certaines régions à tous les gestionnaires de résidences sociales. Le modèle économique des résidences sociales passe également par la garantie de recevoir une subvention de fonctionnement leur permettant d'assurer ce qui fait toute l'utilité sociale des résidences sociales, à savoir la gestion locative sociale.

Le vote de cette proposition viendrait confirmer le souhait de l'Etat de transformer cette aide en une aide de droit versée à tous les gestionnaires de résidences sociales. Elle est donc conforme aux hypothèses d'évolution envisagées à ce jour.

Inscrire l'AGLS à la loi répond donc au double objectif de sécuriser les gestionnaires et de garantir à la représentation nationale l'application de son vote d'une enveloppe dédiée chaque année en loi de finances.

De la même manière, est proposée la création d'un article pour le forfait journaliser des pensions de famille.

Les modifications législatives proposées

Article 12 ter – Aide à la gestion locative sociale

Après l'article L 633-2 du code de la construction et de l'habitation, il est créé un nouvel article ainsi rédigé :

« Article L 633-2-1

« Les personnes logées à titre de résidence principale dans un établissement cité au 3^e alinéa de l'article L 633-1, à l'exception des pensions de famille et des résidences accueil, bénéficient d'une gestion locative sociale.

« Afin d'aider le gestionnaire à financer la gestion locative sociale mentionnée au premier alinéa, le gestionnaire reçoit, pour chaque logement, une aide annuelle financée par l'Etat. Cette aide est versée à chaque gestionnaire. Une aide renforcée peut être également versée au gestionnaire selon des critères définis par décret. »

Article 12 quater – Forfait des pensions de famille

Il est créé un article L 633-2-2 du code de la construction et de l'habitation ainsi rédigé :

« Article L 633-2-2

Les gestionnaires de pensions de famille et résidence accueil mentionnés au 4^e alinéa de l'article L 633-1 bénéficient d'un forfait par jour et par logement. »

Annexe 1 – Différence entre l'indice composite résidences sociales et l'IRL entre 2005 et 2023

	IRL	Indice composite RS	Différence RS/IRL
1 ^{er} juillet 2023	3.50%	6.86%	+3.36%
1 ^{er} juillet 2022	1.61%	2.95%	+1.34%
1 ^{er} juillet 2021	0.2%	0.2%	+0%
1 ^{er} juillet 2020	0.95%	1.39%	+0.44%
1 ^{er} juillet 2019	1.74%	2.51%	+0.77%
1 ^{er} juillet 2018	1.05%	1.40%	+0.35%
1 ^{er} juillet 2017	0.18%	0.03%	-0.15%
1 ^{er} juillet 2016	-0.01%	0.27%	+0.28%
1 ^{er} juillet 2015	0.37%	1.32%	+0.95%
1 ^{er} juillet 2014	0.69%	1.48%	+0.79%
1 ^{er} juillet 2013	1.88%	2.97%	+1.09%
1 ^{er} juillet 2012	2.11%	3.35%	+1.24%
1 ^{er} juillet 2011	1.45%	2,37%	+0.92%
1 ^{er} juillet 2010	-0.06%	-0.13%	-0.07%
1 ^{er} juillet 2009	2.83%	2.79%	-0.04%
1 ^{er} juillet 2008	1.36%	2.07%	+0.71%
1 ^{er} juillet 2007	1.59%	4.01%	+2.42%
1 ^{er} juillet 2006	1.66%	3.43%	+1.77%
1 ^{er} juillet 2005	1.59%	4.18%	+2.59%

NB : en vert les indices appliqués, en bleu les indices non appliqués

Annexe 2 – Evolution des principaux indices fournis par l’Insee (entre 2004 et 2022)

	Electricité <i>(identifiant 638574 puis 1765315)</i>	%	Eau <i>(identifiant 637657 puis 1765305)</i>	%	Entretien et réparation du logement <i>(identifiant 638562 puis 1765295)</i>	%	IRL (4^eT)	%
2004	110,2		113,3		109,9		109,2	
2005	118,1	+7.2%	118,3	+4.4%	113,5	+3.2%	111,01	+1.66%
2006	126,35	+7%	123,36	+4.2%	117,45	+3.4%	112,77	+1.59%
2007	128,79	+1.9%	128,75	+4.3%	121,81	+3.7%	114,3	+1.36%
2008	141,19	+9.6%	132,39	+2.8%	126,35	+3.7%	117,54	+2.83%
2009	132,96	-5,80%	137,55	+3.9%	129,74	+2.6%	117,47	-0.06%
2010	141.8	+6.65%	141.24	+2.68%	132.51	+2.14	119.17	+1.45%
2011	156.39	10.29%	145.99	+3.36%	135.62	+2.34	121.68	+2.11%
2012	165.12	+5.59%	151.22	+3.58%	140.94	+3.92	123.97	+1.88%
2013	171,44	+3.83%	154,00	+1.84%	143,78	+2.02	124,83	+0.69%
2014	174,59	+1.84%	158,20	+2.73%	148,59	+3.35	125,29	+0.37%
2015⁴	173,59	-0,57%	160,61	+1.52%	150,54	+1.31	125,28	-0.01%
2016	170,97	-1.51%	162,2	+0.99%	152,14	+1.06%	125,50	+0.18%
2017	177,35	+3.73%	164,5	+1.42%	154,44	+1.51%	126,82	+1.05%
2018	189	+6.57%	166,5	+1.22%	157,46	+1.96%	129,03	+1.74%
2019	195,44	+3.41%	167	+0.3%	160,54	+2.05%	130,26	+0.95%
2020	190,90	-2.32%	168,67	+1.03%	162,91	+1.58%	130,52	+0.20%
2021	210,43	+10.23%	170,25	+0.94%	167,09	+2.57%	132,62	+1.61%
2022	261,44	+24.24%	173,95	+2.17%	175,47	+5.02%	137,26	+3.50%
2022/2004		+137.25%		+53.53%		+59.67%		+25.90%

⁴ En 2015, les bases sont réparties à 100.

Annexe 3 – Proposition de pondération

La pondération proposée est établie selon les moyennes constatées de pondération des différentes charges réelles selon les gestionnaires.

Indice	Pondération
IRL	50%
Electricité, gaz et autres combustibles <i>(identifiant 1765315)</i>	12%
Fourniture d'eau et autres services logement <i>(identifiant 1765305)</i>	8%
Entretien et réparation courante du logement <i>(identifiant 1765295)</i>	30%