39e CONGRÈS • Le Havre · 21 & 22 avril 2005

Fédération nationale des Associations régionales
de directeurs d'Offices publics d'habitations à loyer modéré
et d'Offices publics d'aménagement et de construction

Rapport introductif

Le développement de l'offre nouvelle de logements

Introduction

Toutes les parties prenantes sont aujourd'hui d'accord : nous vivons une nouvelle crise du logement due essentiellement au niveau trop bas de l'offre de logements et surtout sociaux.

Cette nouvelle crise, apparue progressivement dans la deuxième moitié des années 1990, provient entre autres d'une production insuffisante de logements locatifs sociaux.

Le ralentissement de la production a plusieurs causes, notamment la réticence de certaines populations et de leurs élus à accepter près de chez eux des logements sociaux dans une vision fantasmée des difficultés supposées attachées à ces logements et dans laquelle les médias ont une part de responsabilité.

Des textes comme la Loi SRU ont tenté de remédier à cette situation.

Le ralentissement de la construction de logements sociaux a aussi des causes économiques.

Le loyer tel qu'il est plafonné ne couvre pas le coût du logement tel qu'il est financé : amortissement, frais financiers, entretien et adaptation, gestion et taxes.

Le coût financier qui dépend du montant de l'investissement et du coût de son financement ne laisse pas une marge suffisante pour couvrir les autres postes de dépenses. C'est essentiellement l'envolée des coûts d'investissement qui est la cause de ce déséquilibre. Les prix du bâtiment ont augmenté d'environ 30 à 40 % en cinq ans. Les prix du foncier ont presque doublé sur la même période (1999 / 2004) dans la plupart des grandes villes. Le coût total a augmenté de près de 50 % entre 1998 et 2004.

Cette croissance des coûts n'a pas été compensée, ou de façon insuffisante, par les aides publiques, et la croissance des loyers est restée légitimement contenue au niveau de l'inflation. Ce déséquilibre a conduit les organismes sociaux pour le logement à réduire le volume de constructions nouvelles pour éviter de se trouver rapidement en difficulté financière. On sait que, dans ce cas, la seule variable d'ajustement est le niveau d'entretien du patrimoine, mais une insuffisance de la maintenance conduit à la dégradation du patrimoine à la désaffection de la clientèle, même à bas revenu, et à un cercle vicieux dont il est difficile de sortir.
Il ne paraît pas envisageable d'augmenter les plafonds de loyers tels qu'ils existent pour les différentes catégories de

logements sociaux sauf à augmenter parallèlement les aides à la personne, ce qui n'est pas envisagé dans ce rapport.

Les facteurs constituant le prix de revient des bâtiments pourront au mieux se stabiliser mais rien ne permet d'espérer leur baisse dans les toutes prochaines années.

Le coût du financement pourrait être sensiblement abaissé, le coût de la collecte des fonds sur livret A étant anormalement élevé. Cependant, une baisse importante du coût de la collecte nécessiterait la refonte du réseau et ne peut donc être espérée à court terme.

Il ne reste donc que l'apport d'une part significative de fonds gratuits dans le financement de la construction pour relancer cette dernière.

Ces fonds peuvent-ils provenir des organismes eux-mêmes à travers leurs résultats ?

Tout d'abord les capitaux propres générés par les résultats ne sont pas des fonds gratuits : s'ils sont réinjectés dans les nouveaux investissements, certains d'entre nous considèrent qu'ils doivent revenir dans les résultats en conservant leur valeur réelle pour les futurs investissements, c'est-à-dire être rémunérés au moins au niveau de l'inflation.

Sauf à augmenter les loyers, cet autofinancement est limité. Peut-il être investi dans la construction neuve, sachant que les besoins d'investissement pour l'adaptation du patrimoine existant sont et demeureront considérables ? C'est l'objet de la première partie de ce rapport : **« de l'affectation des ressources financières internes »**.

L'aide publique à l'investissement, indispensable à la relance de la construction de logements sociaux, peut revêtir diverses formes : subventions, bonifications d'intérêts, exonérations ou allègements fiscaux. Certaines sont plus performantes que d'autres ou présentent moins d'inconvénients. Selon qu'il s'agit de l'État ou d'une collectivité locale, le mode d'intervention n'est pas forcément le même. C'est l'objet de la deuxième partie : **« modalités des aides à la pierre »**.

Le financement du logement social dans son ensemble (subventions, aides fiscales, prêts), est accordé opération par opération, nécessitant à chaque fois de lourdes démarches administratives et des retards dans la mise en œuvre des projets. Ce mécanisme, issu de la volonté de l'État d'exercer un contrôle à priori sur les opérations de construction, doit être réexaminé si l'on veut supprimer les freins injustifiés au développement de l'offre de logements sociaux. C'est ce qui sera étudié dans la troisième partie : **« la contractualisation des rapports entre les financeurs et les organismes du logement social »**.

1 - De l'affectation des ressources financières internes

Des organismes attendus sur tous les fronts

Pour maintenir une réelle attractivité sur le parc ancien, il faut à la fois :

- faire face au vieillissement normal du bâti,
- répondre aux nouvelles normes qui ne cessent d'évoluer (sécurité, accessibilité...),
- adapter l'offre au goût du jour et satisfaire ainsi une demande plus attentive à certaines prestations : sécurité, standing résidentiel...

Dans certains cas, une obsolescence trop marquée, un environnement territorial trop stigmatisé obligent à s'engager dans des processus lourds de démolition / reconstruction.
Par ailleurs, tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître une situation de crise sur le marché du logement :

- une crise majeure qui touche non seulement les plus démunis, mais aussi les classes modestes et moyennes,
- une crise paradoxale puisque la production de logement a augmenté ces dernières années dans le même temps où les mécanismes se grippaient pour la partie sociale de l'offre.

Le propos n'est pas ici d'en identifier les causes ni d'en situer les responsabilités. À travers le volet logement du Plan de cohésion sociale, l'État a l'ambition de relever le défi d'un rééquilibrage au profit de secteur social, mais au prix d'une contribution renforcée des autres financeurs, notamment des organismes HLM eux-mêmes comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Le logement social dans le Plan de cohésion sociale :
Estimation des besoins financiers pour assurer la production de 310 000 PLUS / PLAI sur 5 ans (source USH)

Plan de financement	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Subventions État (1)	423	336	412	459	466	473	480
Subventions 1%	0	0	193	210	210	210	210
Autres subventions	275	387	450	520	530	577	588
Prêt principal	3 211	4 875	5 885	6 912	7 138	7 881	8 136
Prêt 1%	316	408	98	100	101	102	104
Autres prêts	183	239	293	327	336	346	357
Fonds propres	232	329	386	450	463	507	522
Investissement total	**4 640**	**6 574**	**7 717**	**8 977**	**9 245**	**10 096**	**10 397**

Il ressort de ce rapide tour d'horizon que les besoins sont importants dans tous les domaines, et que les organismes, fortement sollicités pour mobiliser leurs propres ressources, ont plus que jamais à maîtriser une ingénierie financière fine pour éviter une fragilisation de leur bilan. Ceci appelle des arbitrages qui, pour être pertinents, doivent prendre ancrage sur un positionnement clair dans le jeu des acteurs du financement du logement social.

Retour sur le contexte législatif

Les organismes HLM, rappelons-le, sont, dans notre système français, des entreprises à part entière (qu'elles soient publiques ou privées), dotées de l'autonomie juridique et financière, c'est-à-dire responsables de leurs recettes et de leurs dépenses dans la conduite de leur mission sociale sur un marché.

Comment décliner ce principe de base (auquel nous sommes tous attachés comme professionnels) avec la réponse à apporter aux besoins importants que nous évoquions plus haut, à la fois en entretien / amélioration du patrimoine et en offre nouvelle ?

Au-delà des subtilités comptables entre valeurs d'immobilisation ou non, l'entretien (au sens large) et l'amélioration constituent un tout dont l'enjeu est l'adaptation de l'offre à la demande, avec le souci de satisfaire nos clients sur un marché.

À l'origine des opérations, le montage financier conduisait à un équilibre d'exploitation prenant en compte une charge annuelle d'entretien.

Sous réserve que nos loyers aient suivi les évolutions de l'inflation, ou plus exactement de l'ICC, on peut supposer que les organismes détiennent aujourd'hui une capacité financière suffisante pour assurer cet entretien.

Quant aux immobilisations (les travaux d'amélioration + les grosses réparations depuis 2005), la règle d'autonomie impliquerait qu'elles soient financées :

- soit par un emprunt avec une charge de remboursement couverte (ou non) par des hausses de loyers = contribution des locataires présents et futurs,
- soit par les fonds propres dégagés sur l'exercice (contribution des locataires présents) ou accumulés au bilan = contribution des anciens locataires.

En tout état de cause, quel que soit le principe de solidarité retenu, la mutualisation dans le temps ne parait pas contradictoire avec la nature de l'offre sociale qui n'est pas spéculative et de court terme, mais s'inscrit dans la durée.

Déclinaison sur l'offre nouvelle

Cette fois-ci, les organismes HLM ne peuvent pas, par hypothèse, développer leurs investissements locatifs sans être aidés par la puissance publique, compte tenu de l'obligation qui leur est faite de limiter le niveau des loyers, et donc leurs recettes d'exploitation.

La règle d'autonomie ne peut donc se concevoir qu'avec une compensation financière sous une forme ou une autre (fiscale ou budgétaire), et à quelque échelon que ce soit.

La logique développée précédemment conduirait à écarter toute contribution des organismes eux-mêmes, car l'équilibre prévisionnel des opérations en gestion ne prévoyait pas à l'origine la constitution d'une épargne destinée à financer ultérieurement de nouvelles opérations.

Le cas particulier des plus-values sur ventes locatives

Par exception à la règle énoncée ci-dessus, on pourrait cependant admettre que les plus-values dégagées par le produit des ventes locatives soient mobilisées sur l'offre nouvelle.

En effet, elles constituent un retour sur investissement de fonds publics relevant d'un niveau de solidarité nationale, permettant d'abonder les plans de financement de nouvelles opérations de développement.
Elles acquièrent en quelque sorte un statut d' « aide publique interne » procurée par l'organisme lui-même.

La théorie confrontée à la réalité

Le principe d'autonomie que nous venons d'interpréter de manière un peu théorique, résiste-t-il à une analyse fine de la situation des organismes et des territoires sur lesquels ils interviennent :

Les disparités entre organismes

Même si dans les années 80 / 90, un effort considérable de remise à niveau du patrimoine HLM a été réalisé, la situation reste à ce jour encore inégale, et l'on sait qu'un patrimoine mal entretenu produit des effets ségrégatifs en terme de peuplement.

Le niveau moyen d'entretien s'élevait en 2003 à 570 € par logement (source DIS - Fédération des Offices), niveau très acceptable en soi.

Mais certains organismes ont un retard à rattraper qui conduit à des programmes de travaux atteignant jusqu'à 30 K€ à 40 K€ par logement, ce qui, à l'évidence, n'est pas à l'échelle de leurs seules capacités financières.

Des besoins diversifiés

Sur certains marchés locaux où la pression de la demande est moins forte, la priorité est donnée à l'amélioration du parc ancien. Il faut pouvoir accompagner cet effort et orienter les aides publiques vers les besoins là où ils s'expriment, en valorisant nos savoir-faire dans ce domaine. En définitive, c'est la satisfaction du client qui s'impose à l'organisme en fonction du contexte.

Les contraintes économiques locales

Les conditions économiques ne sont pas les mêmes pour tous les organismes : poids de la TFPB, prise en charge ou non de l'entretien des espaces verts, vacance subie dans les sites en déshérence économique, coût des dégradations dans les quartiers difficiles (pas seulement en ZUS...). Ceci impacte directement sur leurs capacités financières pour développer leur activité.

Une autonomie de gestion parfois encadrée

La pression des « tutelles politico-administratives » ne permet pas toujours de prendre les mesures qu'exigerait une gestion saine et responsable. Citons pour exemple les injonctions (ou « recommandations ») sur l'évolution annuelle des loyers, ou sur les loyers plafonds à retenir dans les conventions. Mentionnons aussi, dans un autre registre les difficultés parfois rencontrées pour faire exécuter les jugements d'expulsion, avec une application plus ou moins contraignante du protocole Borloo.

Le poids des nouvelles normes

Enfin, au-delà de ces environnements plus ou moins favorables, le cadre réglementaire impose des normes de plus en plus contraignantes sur le bâti, notamment sur le plan de la sécurité et de l'accessibilité, auxquelles il faut bien se soumettre sans que cette charge ait été pour autant intégrée à l'origine dans le prévisionnel d'exploitation. Il s'agit d'une donnée exogène et imprévisible.

Des potentialités toutes relatives sur les ventes locatives

Concernant l'affectation des produits de cession, le raisonnement, satisfaisant dans son principe, connaît cependant des limites :

- Les potentialités de vente sont assez variables selon la structure de patrimoine des organismes. Il est plus aisé de vendre des individuels que des logements collectifs. La gestion de copropriété ne s'improvise pas, et l'activité de syndic exige des compétences particulières.
- La vente locative ne s'appréhende pas dans l'absolu, mais territoire par territoire, dans une approche, partagée avec le maire, de la situation locale de marché au regard des besoins.

• Les programmes vendables sont bien souvent excédentaires dans la péréquation des recettes de l'organisme. En instituant un lien direct entre rythme de vente et rythme de production, ne risque-t-on pas de détériorer mécaniquement la situation financière de l'organisme ?

• En accélérant le rythme des ventes, certes nous pourrions faciliter l'augmentation du rythme de production d'offre nouvelle, mais en net, l'offre locative n'aura guère progressé... Tout au plus pourrions-nous parler d'une opportunité pour renouveler l'offre.

Quel positionnement souhaitable et possible ?

A l'heure où la relance de la production est devenue une priorité nationale, et sans ignorer pour autant les particularismes locaux, devons-nous afficher notre volonté de resserrer les aides publiques sur l'offre nouvelle, le message « en creux » étant d'assurer autant que possible notre quasi-autonomie pour le reste ?

Un tel positionnement traduirait vis-à-vis de nos clients prescripteurs un message de responsabilité dans la conduite de notre gestion. Il déjouerait, en l'anticipant, le choix par une collectivité d'un organisme plutôt qu'un autre (ou d'une famille plutôt qu'une autre) au motif que celui-ci réclame moins d'aide que celui-là.

Les programmes de travaux seraient négociés avec les clients locataires sous la contrainte plus limitative du potentiel financier de l'organisme, ce potentiel étant lui-même une résultante de la qualité de sa gestion : optimisation des recettes (hausses de loyer suffisantes, chasse aux vacants, lutte contre les impayés...), et des dépenses (gestion de la dette, personnel, système d'information...).

Mais à l'inverse, c'est aussi prendre le risque de perdre localement des acquis précieux, comme des participations croisées région / département / commune qui sont actuellement opérationnelles sur la réhabilitation.

Il est probable que la procédure de « conventionnement global » annoncée dans le projet de loi Habitat pour Tous offrira à chacun une marge de manœuvre sur l'orientation des aides publiques, au croisement des objectifs de la collectivité et de la stratégie patrimoniale de l'organisme.

Cette procédure nouvelle ne devrait pas nous autoriser pour autant à esquiver la réflexion sur le sens que nous voulons donner au principe d'autonomie financière des organismes HLM.

En conclusion de ce chapitre, notre engagement est d'assurer par notre propre gestion la maintenance et l'adaptation permanente aux légitimes exigences de qualité de notre clientèle.

II - De l'aide à la pierre : Ou de nouvelles modalités pour l'exercice d'une solidarité renouvelée

Une exigence est clairement réaffirmée : celle de la solidarité publique devant s'exercer à l'égard du logement social

Il peut sembler banal de rappeler que le logement social a notamment pour mission d'accueillir des populations défavorisées, exclues du marché libre du logement. Mais c'est cette mission qui vient légitimer l'exercice de la solidarité, par « l'aide à la pierre » accordée par la puissance publique.

Face à l'ampleur des besoins et à la crise actuelle du logement social, les aides publiques à l'investissement sont plus que jamais nécessaires. Celles-ci recouvrent actuellement diverses formes, d'une efficacité parfois discutable surtout si elles sont assorties de procédures d'octroi tatillonnes.

Mettre en chantier le nombre de logements affichés dans le plan de cohésion sociale suppose donc une profonde réforme de ces aides

Il convient donc de s'interroger sur les politiques publiques les mieux à même d'aider les organismes à reprendre un rythme soutenu de développement, avec l'objectif de taux d'effort acceptable, même pour les ménages ne bénéficiant pas de l'APL.

- Quelles formes doivent-elles revêtir pour être incitatives (aide budgétaire directe ? aide de taux ? aide fiscale ? aide à l'opération ou aide globalisée ?)
- Comment doivent-elles évoluer compte tenu du transfert de compétences d'attribution aux collectivités territoriales ?
- Quel rôle attendent nos organismes de l'État et des collectivités territoriales ?
- Quels sont les avantages et inconvénients du contrat d'objectif proposé dans l'accord État / Union ?

Le rôle attendu de l'État : financeur, régulateur et garant de la solidarité nationale

Les aides publiques nationales finançant le logement locatif social sont étroitement réglementées, rendant malaisée la prise en compte des situations locales. Il en est ainsi de l'aide budgétaire directe ou subvention d'État, et de la distribution de l'aide de taux au travers des prêts de la Caisse des dépôts et consignations :

Une aide budgétaire directe, qui doit être adaptée et débarrassée des contraintes administratives tatillonnes

Le constat est fait de manière quasi unanime aujourd'hui du montant dérisoire (hors dispositif ANRU), de l'actuelle aide à la pierre sous forme de subvention d'État. Elle représente en effet entre 2 et 3% en moyenne du coût d'une opération, ce qui peut sembler bien faible, surtout si on la compare à l'apport des collectivités territoriales et aux fonds propres qui sont investis par les organismes.
De plus, la procédure de montage et d'instruction du dossier obéit à une procédure complexe et coûteuse en temps. Enfin, elle est bien souvent versée avec retard.

La surcharge foncière financée par l'État est notoirement insuffisante, alors même que le coût du foncier représente l'une des difficultés majeures du montage financier. La mise à disposition par l'État de ses propres terrains est une voie récemment explorée, il n'est pas certain qu'elle produise les effets escomptés de « dopage » des opérations. Les négociations financières entre les organismes et l'État n'aboutissent pas toujours dans des conditions financières avantageuses pour les opérateurs.

Même si l'intérêt économique de l'aide budgétaire directe de l'État semble mince, il ne serait cependant ni cohérent ni compréhensible, à l'heure où l'État fait du volet logement l'un des dispositifs centraux du plan de cohésion sociale, que nous affichions notre souhait d'y renoncer.
Il convient plutôt de s'attacher à proposer des conditions d'octroi modernisées et adaptées à nos situations locales, débarrassées des contraintes réglementaires inutiles, et permettant une réelle prise en compte des surcoûts fonciers.
La réponse se trouve peut-être dans le contrat d'objectif et la délégation de compétences d'attributions des aides à la pierre, dans la mesure où les contraintes seront réellement allégées *(c.f. IIIe partie)*.

Le maintien d'une aide de taux qui soit réellement incitative

Les conditions de prêt privilégiées (taux et intérêt) adossés au livret A ont longtemps constitué le socle le plus important des aides publiques au logement. L'évolution du contexte économique a profondément modifié la contribution de cette aide au financement de la production. Les organismes sont aujourd'hui de plus de plus en plus contraints à optimiser leurs plans de financement avec d'autres produits jugés plus avantageux que ceux de la Caisse des dépôts.
De plus, l'on constate à nouveau aujourd'hui un mouvement de remboursement anticipé de l'encours par certains organismes, qui peut interroger à la fois sur les risques qu'ils assument et surtout sur le rôle assigné à la Caisse des dépôts.

Des évolutions sont cependant en cours ; la Caisse des dépôts a mené des expériences de globalisation des prêts aidés, jugées positives et en voie d'extension. Cette globalisation, qui fait partie des engagements de la Caisse au titre du plan de cohésion sociale, permettrait une gestion plus dynamique et moins administrée de l'endettement ; elle devrait procurer une adaptation des prêts à nos besoins spécifiques et à nos projets, ce qui corrigerait les rigidités actuelles (produits segmentés et uniformisés).

Nous pouvons cependant nous interroger sur les conditions d'accès : tous les organismes pourront-ils y prétendre ? quel est le volume en deçà duquel la globalisation serait exclue ? Et quel en sera l'impact pour les garanties d'emprunts par les collectivités, normalement adossées à des opérations ? Enfin, le débat pourrait être ouvert sur le rôle de la Caisse des dépôts ; doit-elle toujours être considérée comme le banquier privilégié du logement social ? La distribution des prêts sur fonds d'épargne peut-elle être ouverte à la concurrence ? Quel serait le risque à moyen et long terme pour l'ensemble du dispositif de financement du logement social ?

À tout le moins, le coût de la collecte sur livret A devrait pouvoir être réexaminé et sans doute abaissé, la collecte par le réseau des Caisses d'épargne et de la Poste étant onéreuse. La refonte du réseau ne peut cependant être espérée à court terme.

La fiscalité des organismes et des opérations est un aspect important dans le montage financier des opérations. L'exonération de TFPB pour les opérations neuves vient d'être réaménagée dans le cadre du plan de cohésion sociale ; l'on pourrait aussi explorer d'autres perspectives d'allègements fiscaux, analogues à ceux consentis par l'État à l'offre locative privée :

Un acquis certain quoique limité dans le temps, celui du retour à une exonération de TFPB de 25 ans pour les opérations du plan de cohésion sociale

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (article 91-II) accorde le bénéfice d'une exonération portée à 25 ans lorsque la décision de subvention ou de prêt intervient entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

(Compte tenu du poids de la TFPB sur nos organismes, l'on peut regretter que cette mesure, longtemps attendue, soit limitée dans son champ d'application et sa durée; il est vrai que l'abattement de 30% s'appliquant aux immeubles situés en zone urbaine sensible est une mesure partielle de compensation, qui sera poursuivie jusqu'en 2009 pour les organismes s'étant engagés dans le conventionnement global).

En tout état de cause, l'impact du retour à une exonération de 25 ans sur les plans de financement montre un quasi doublement du montant unitaire moyen de la subvention d'État (passe de 6 000 euros/logement à 10 000 euros). Cet allongement équivaut à une subvention égale à 4% du prix de revient.

Des avantages fiscaux analogues à ceux mis en place pour l'offre locative privée ?

Le constat est posé que les aides publiques au secteur HLM ne constituent plus l'ossature unique du système de financement. En effet, le soutien important à l'offre locative privée, au travers des aides fiscales notamment, a pour conséquence une diversification des outils de la politique sociale du logement.
Ces politiques d'incitation fiscale au logement locatif privé (amortissements Besson et de Robien) ont produit les effets escomptés, avec une montée en charge rapide sur le plan macro-économique.

Les organismes HLM doivent-il revendiquer de l'État un dispositif analogue ? Quel en serait l'impact à la fois sur le montage des opérations concernées, mais surtout sur la gestion des organismes ? En effet, le bénéfice de cette aide fiscale suppose une fiscalisation complète de l'activité de nos organismes.
Il s'agit d'un thème souvent évoqué depuis une dizaine d'années, notamment au regard de l'évolution possible ou probable des régimes fiscaux dans le cadre de la politique communautaire européenne.

Des simulations économiques ont déjà été réalisées, tendant à démontrer l'effet positif de cette « banalisation fiscale », tant sur les comptes d'exploitation de nos organismes que sur la quittance de nos locataires. Ce thème est néanmoins à explorer avec prudence.

Enfin, les conditions d'accès à la ressource du « 1% » méritent d'être évoquées, eu égard au rôle de régulateur attendu de la part de l'État :

Une garantie d'accès aux fonds du 1% dans la transparence et l'équité

L'accès aux fonds du « 1% » mérite d'être clarifié. Le constat a été établi d'une inégalité d'accès des organismes à cette ressource, rompant ainsi avec une période où la distribution en était plus ou moins réglementée par les DDE.
Le montage financier de certaines opérations peut ainsi être rendu délicat, notamment là où la collectivité territoriale ne veut ou ne peut affecter de moyens financiers.

Il est vrai que l'accord État / UESL du 27 octobre 2004 apporte à cet égard des réponses : cet accord vise à abonder le financement des opérations du plan de cohésion, le montant global annuel est de 210 M€ (équivalent à 450 M€ de prêts 1%) sur 5 ans ; il remplace les prêts 1% classiques et privilégiés par une subvention PLUS et PLAI, qui fera l'objet de contreparties locatives, le tout étant négocié localement et bilatéralement entre bailleurs sociaux et collecteurs 1% ; la procédure exclut toute automaticité et tout quota prédéterminé.
Des réunions de concertation régionales traiteront des éventuelles difficultés rencontrées ; elles fonctionneraient comme instance de recours pour les organismes qui seraient confrontés localement à des difficultés.

Il s'agit d'avancées indéniables. Seront-t-elles pour autant suffisantes à garantir l'égalité d'accès et la transparence dans les critères d'attributions ? Les organismes auront un « droit de recours » devant l'instance régionale, mais il faut supposer que l'exercice de ce droit supposera du temps et le respect de procédures.

Un autre système était-il envisageable en l'état ? La fiscalisation totale des fonds du « 1% » a déjà été évoquée ; serait-elle de nature à rétablir l'égalité d'accès des organismes et la transparence dans les financements et faut-il ouvrir ce débat, nécessairement délicat ?

À défaut d'une fiscalisation du 1%, il faut mettre en place un système garantissant l'équité dans la répartition entre les opérateurs.

Le rôle de plus en plus déterminant des collectivités territoriales

L'effritement constaté dans l'efficacité de l'aide nationale à la pierre a conduit les collectivités territoriales à intervenir de plus en plus massivement dans le montage et le financement des opérations locatives.
Si l'intervention directe reste modeste (de l'ordre de 5% des encours habitat de la CDC - Source : rapport Guillaume PAUFIQUE, mars 2002), en revanche, les aides indirectes, notamment celles représentées par l'apport du foncier à titre gratuit ou préférentiel, peuvent être déterminantes.
Le plan de cohésion sociale estime d'ailleurs à plus de 2 milliards d'euros l'aide des collectivités aux organismes pour construire les 390 000 logements, ce qui représente 6% de l'investissement total.

L'aide à la maîtrise du coût du foncier

L'un des freins les plus importants au développement étant bien la difficulté pour les organismes à se procurer du foncier à un coût abordable, cette question renvoie directement aux politiques volontaristes, mises en œuvre ou non par les collectivités territoriales :
Dans la mesure où elles souhaitent accroître l'offre de logements sociaux sur leur territoire, de quels outils de maîtrise du foncier disposent-elles ? Quelles aides indirectes ou directes, sous forme de subvention ou autre, sont-elles prêtes à accorder et dans quelles conditions ?

Le rapport des Offices avec leurs collectivités de rattachement - Le constat d'une grande diversité dans les aides accordées aujourd'hui aux Offices

S'il est avéré que l'intervention des collectivités territoriales dans la production de logements sociaux est déterminante, un autre constat peut aussi être dressé :
celui d'une forte disparité dans la nature et dans l'échelle des aides diverses déjà accordées aux Offices par leurs collectivités de rattachement, le spectre pouvant aller du « rien ou presque rien » à « vraiment beaucoup » : aide directe ou indirecte à l'exploitation ou à l'investissement, symbolique ou massive, avec ou sans contrepartie en terme de gestion sociale et modération des loyers, apport de terrains à conditions préférentielles.

Il ressort de ce constat - établi sans esprit polémique - que les équilibres du financement peuvent être très contrastés selon les situations locales. Certains Offices, moins aidés ou avantagés que d'autres, risquent de ne pas pouvoir mettre en œuvre aisément les engagements du plan de relance.

Les atouts des Offices sont-ils suffisants, face à la concurrence d'autres opérateurs ?

En effet, le rapport dit « privilégié » qu'entretiennent les Offices avec leurs collectivités de rattachement ne suffit pas obligatoirement à décider celles-ci à confier la réalisation de programmes de logements à leurs Offices et/ou à les aider, notamment sur le foncier ; d'autres opérateurs disposant d'une meilleure surface financière peuvent proposer des montages d'opération plus avantageux pour les finances publiques locales.
La concurrence en ce domaine risque de ne pas toujours jouer en faveur des Offices qui devront savoir renforcer leur qualité de négociateur.

Le contrat d'objectif : Une réponse adaptée à nos attentes ?

Les contrats d'objectifs préfigurent un nouveau mode de relations et de négociations entre les différents acteurs du logement, organismes et financeurs.
Les organismes négocieront avec les préfets de région ou les EPCI et départements délégataires de la compétence d'attribution des aides de l'État. L'attribution des aides directes de l'État, octroyées demain par les EPCI et départements auxquels les compétences d'attributions auraient été déléguées par convention, vaudra agrément de programme et déclenchera tous les autres financements (c.f. accord État / Union sociale pour l'habitat).
Il restera à vérifier si ce contrat permet aux organismes et notamment aux Offices, d'engager une réelle négociation avec les partenaires. Enfin le dispositif de suivi devra vérifier la réalité de l'engagement de chacun. (*c.f. : IIIe partie*)

III - Contractualisation des rapports entre les financeurs et les organismes de logement social

En supposant que les aides publiques à l'investissement ne soient pas entièrement couvertes par des aides fiscales ou des bonifications d'intérêt et qu'une part continue à être distribuée sous forme de subventions, les modalités de celles-ci peuvent être grandement améliorées.

Du financement des opérations au financement des organismes

Le financement du logement social est actuellement basé sur un montage souvent complexe faisant appel à plusieurs subventions provenant de sources différentes (État, collectivités locales et quelquefois CAF, EDF...) à plusieurs prêts (CDC, collecteurs du 1%) et à des fonds propres.

Ce montage doit être mis en place pour chaque opération de construction et il donne lieu à chaque fois à une décision de subvention ou à un contrat de prêt de chacun des financeurs.
La lourdeur et la longueur de ces démarches ne sont plus à démontrer.

Même en supposant une simplification des aides de l'État dans le cadre des délégations aux collectivités locales, le système constitue en lui-même un frein au développement de la construction.

Le principe du financement de l'organisme, et non plus des opérations, serait de nature à faciliter l'augmentation des programmes de construction.

D'ores et déjà, la CDC propose dans plusieurs régions des conventions globales annuelles portant sur un programme en nombre de logements et une enveloppe de prêts correspondante.

Les services du Ministre du logement étudient la possibilité d'une décision globale de subvention sur un programme annuel (voire pluriannuel) accordée en une seule fois à chaque organisme.

Le principe du financement de l'organisme, plutôt que des opérations, semble donc acquis mais il faut encore en arrêter les modalités et en tirer les conséquences.

Du contrôle à priori au contrôle à posteriori

Le système actuel est basé sur une décision de l'État qui déclenche à la fois la subvention de l'État et les autres financements. Cette décision repose sur un examen préalable détaillé de la consistance de chaque projet, sur ses caractéristiques techniques, sur son architecture, sur le calcul de la surface corrigée ou utile... Donc sur un contrôle à priori lourd, dispendieux, parfois tatillon et peu justifié. Rappelons simplement à titre d'exemple la pantomime du passage des dossiers de demandes de financement devant l'architecte conseil de la DDE où l'on voit ce personnage, peut-être compétent lorsqu'il est lui-même en situation de concepteur, exprimer après un examen d'un quart d'heure, des jugements définitifs sur des projets issus de plusieurs centaines d'heures de réflexion des différents services du maître d'ouvrage, de ses architectes et bureaux d'étude.

On voit mal ce qui peut justifier l'intervention détaillée dans le contenu du projet, d'une administration, qu'elle soit d'État ou de Collectivité locale, certainement plus mal placée que les services d'un maître d'ouvrage propriétaire bailleur qui est quotidiennement plus près de ses clients.

Or si l'on en vient à une décision globale de financement annuelle, elle interviendra forcément sur un programme global à un moment où chaque opération à financer ne sera pas encore définie dans le détail.

Le contrôle à priori devient de fait impossible. On comprend bien que les Pouvoirs publics ne peuvent financer des investissements lourds sans vérifier l'usage qui est fait des deniers publics, mais la mise en place d'un contrôle à posteriori avec sanctions éventuelles en cas de manquement du bénéficiaire des aides, serait plus productive.

Le contrôle à posteriori, pour avoir un sens, ne peut porter que sur les éléments qui ont fait l'objet de l'engagement du maître d'ouvrage, c'est-à-dire connu au moment de la décision globale de financement et qui sont nécessairement plus généraux.

D'une relation de tutelle à une relation contractuelle

Autre conséquence : les relations entre organismes du logement social et financeurs deviennent contractuelles, car il faudra des engagements réciproques : de réaliser un programme de logements pour les organismes, de verser les fonds correspondant pour les financeurs.

Qui dit contrat, dit engagement des parties, soit de faire, soit de payer, selon des modalités précisées dans le contrat, et sanctions en cas de manquement à ses obligations par l'une des parties.

Ce point est sans doute le plus délicat à mettre en œuvre et restera probablement théorique car le contrat suppose des parties équilibrées et responsables.

Or les administrations publiques ne savent pas contracter. D'une part elles bénéficient de privilèges exorbitants du droit commun qui ne les placent pas sur un pied d'égalité avec les autres contractants.

D'autre part une administration est par essence irresponsable puisque seuls sont responsables les exécutifs issus du suffrage universel : Gouvernement, Maires, Présidents de Conseils généraux ou régionaux.

En cas de non-respect du contrat par l'État (ou son délégataire), il est à craindre qu'il n'y ait guère de sanction. Mais ceci n'est pas nouveau.

Forfaitisation des aides au logement social

La globalisation va entraîner une modification de la détermination du montant des subventions.

La décision globale annuelle (et à fortiori si elle est pluriannuelle) de subvention interviendra à un moment où les projets ne sont pas complètement arrêtés dans le détail. Tous les paramètres qui permettent aujourd'hui le calcul du montant de la subvention ne seront pas connus.

Il ne peut plus être question de calculer les subventions en fonction des caractéristiques techniques détaillées et de la localisation précise de chaque opération comme c'est le cas aujourd'hui.

La subvention sera un forfait pour un programme de logements que l'Office s'engage à construire.

Bien évidemment, le versement effectif de la subvention ne pourra se faire que sur justification de la réalisation du programme, probablement par la production de factures acquittées par l'Office sur ses différents chantiers. Il n'y a plus nécessité d'équilibrer les financements avec le coût réel de chaque opération, l'ajustement ne se faisant que sur le programme annuel. Certaines opérations pourront se retrouver en surfinancement, compensant le déficit observé sur d'autres. Il est de la responsabilité de l'organisme d'opérer une péréquation entre toutes ces opérations, à charge pour lui de réaliser le programme global. La seule limitation au versement de la subvention globale ne pourra être que la non-réalisation du programme prévu.

Montant de la subvention forfaitaire nécessaire

Comment définir le programme global et la subvention correspondante ?

On pourrait penser que ce programme de construction se définit par un nombre de logements. Mais on sait bien que le coût, donc l'aide nécessaire, varie énormément avec la taille du logement. Le coût d'un logement est en première approximation proportionnel à sa surface.

N'oublions pas d'autre part que la contrepartie de l'aide publique est une limitation du loyer pratiqué et que cette limite est fixée par m² de surface utile.
Il serait donc plus judicieux de prendre comme unité le m² de surface utile (S.U.).

Le programme de construction d'un Office prendrait alors la forme d'un nombre de m² de S.U. assorti d'une répartition indicative par type de logement.

La subvention attribuée serait le produit du nombre de m² de S.U. par un forfait au m².

Il reste à déterminer le montant du forfait au m² de S.U.

Une des grandes difficultés actuelles est de négocier plusieurs aides pour le même logement, y compris avec l'État qui accorde une subvention à la construction et une autre pour la surcharge foncière. Or le dépassement de la charge foncière de référence tend à se généraliser.

Il n'y a plus lieu de distinguer entre aide à la construction et aide exceptionnelle au foncier. En fait, cela revient à réviser la charge foncière de référence inclue dans le prix de référence pour lui donner une valeur conforme à la réalité.

En se plaçant dans le cadre du régime fiscal actuel supposé inchangé, on peut approcher le niveau de subvention nécessaire pour des logements de type PLUS dans une grande ville de province (zone 2).

Prix de revient au m² de S.U. :

Bâtiment + V.R.D. H.T.	1 050 €
Honoraires & taxes H.T.	200 €
TVA à 5,5 %	70 €
	1 320 €
Foncier	280 €
	1 600 € m² de S.U.

Les simulations effectuées sur la gestion de logements ayant le coût ci-dessus montrent qu'avec un objectif de simple équilibre sans bénéfice significatif pendant les 32 ans de remboursement du prêt principal, avec un loyer au plafond de la réglementation en PLUS actuelle en zone 2 soit 5 euros / mois / m² de S.U., le maximum d'emprunt supportable est de 1 200 euros (75 %) pour le prêt CDC et 80 euros (5 %) pour le prêt 1%. Il faut donc 320 euros (20 %) de subvention.

Ce montant est probablement un peu supérieur aux subventions effectivement obtenues à l'heure actuelle mais reste du même ordre de grandeur lorsqu'on cumule la subvention de base de l'État, les subventions pour surcharge foncière et les diverses subventions des collectivités locales.

Le Plan de Cohésion Sociale (Plan BORLOO) prévoit la réalisation en 5 ans de 310 000 logements PLUS - PLAI, soit 40 460 000 m² de S.U., avec une participation de l'État de 2 370 millions d'euros, soit 116 euros au m² de S.U.

Les subventions des collectivités locales sont souvent de l'ordre de 10 % du coût total, soit 160 euros en moyenne au m².

Il faudrait donc que les 5% de fonds propres que l'on demande aux organismes d'investir dans le logement neuf soient remplacés par une subvention en contrepartie de la prise en charge des réhabilitations et adaptations par les seuls organismes pour que le plan de financement du logement neuf de type PLUS soit bouclé :

Prêt CDC	1 200 €
Prêt 1%	80 €
Subvention du délégataire (fonds État + ressources propres)	320 €
	1 600 €

Naturellement, il faut affiner les chiffres présentés ci-dessus et étendre le raisonnement aux zones 1, 1 bis et 3.

Conclusion

Notre pays vit à nouveau une crise du logement et tout particulièrement une insuffisance de logements locatifs sociaux.

Les Pouvoirs publics en ont enfin pris conscience et l'État propose une relance de la production de logements à l'intérieur d'un Plan de cohésion sociale sur les années 2005 / 2009.

Les directeurs d'Offices d'HLM et d'OPAC affirment que leurs établissements sont capables de relever ce défi pour peu que les conditions suivantes soient réunies :

1) que les Offices soient reconnus comme des entreprises publiques autonomes et responsables, investies d'une mission d'intérêt général,

2) que les aides publiques soient simplifiées et accordées dans un cadre contractuel entre partenaires responsables, ce qui est tout à fait possible si le point 1 est acquis,

3) que les compétences soient clarifiées entre les différentes collectivités à l'occasion de la décentralisation en évitant les concours multiples,

4) que l'affectation des fonds nécessaires respecte les responsabilités de chacun telle que l'opinion publique les reconnaît : aux organismes bailleurs le financement de la maintenance et de l'adaptation du patrimoine existant, aux collectivités nationales et locales garantes de la solidarité, le financement de la constitution du patrimoine,

5) que les aides publiques aient un niveau suffisant pour prendre en compte la réalité des coûts du foncier et de la construction.

Les circonstances semblent favorables à la réalisation des conditions ci-dessus. Les directeurs d'Offices HLM et d'OPAC sont prêts à travailler individuellement, et collectivement à travers leur fédération, à la mise au point des conditions de réussite de l'indispensable plan de relance de la construction sociale.

Ce rapport a été rédigé par :
Éric BOUCHAUD
Jean-Pierre CANÉ
Joséphine COPPOLA
Geneviève GAHMI-DESCAMPS
Dominique GAILLARD
Jacques LEBLANC
Jacques MAYOUX

Et ont participé : Les membres du comité directeur de la Fédération nationale des directeurs d'Offices

Service communication • Aldéric LESTERLIN

OPTEAM Le Havre • 02 35 21 64 44 • www.opteam.net • Crédit photo : Opteam, Aquitanis, Érik LEVILLY, Office public HLM Le Havre

Fédération Nationale des Associations Régionales
de Directeurs d'Offices Publics d'Habitations à Loyer Modéré
et d'Offices Publics d'Aménagement et de Construction

L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT