



**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES
N° 2001 - M - 013 - 04**

**RAPPORT
sur le financement du logement social**

Tome de synthèse

Etabli par

M. Henri GUILLAUME

Inspecteur général des Finances

M. Serge BAYARD

Inspecteur des Finances

M. François RIAHI

Inspecteur des Finances

M. Franck SILVENT

Inspecteur des Finances

M. Christophe BONNARD

Inspecteur des Finances

Mme Agnès PANNIER -RUNACHER

Inspecteur des Finances

- MARS 2002 -

Par lettre de mission en date du 26 mars 2001, le Conseil Général des Ponts et Chaussées et l'Inspection Générale des Finances ont été chargés d'une mission conjointe aux fins d'établir un diagnostic d'ensemble sur le système de financement du logement social, et d'identifier les évolutions de nature à le rendre plus efficace et mieux adapté aux objectifs de la politique sociale du logement.

La mission a concentré le cœur de ses travaux sur le logement locatif social, mais a veillé à replacer ses réflexions dans le cadre du fonctionnement concret des marchés locaux de l'habitat, dans lesquels la fonction sociale est remplie par différents types de parcs, et favorisée par des dispositifs d'aides publiques de diverse nature (aides fiscales, subventions aux bailleurs privés ...). Elle a en outre prolongé ses analyses sur les modalités de financement par une interrogation plus large sur les conditions de régulation et de pilotage de la politique du logement social.

Les travaux de la mission sont présentés sous la forme d'un rapport de synthèse, et de 10 annexes, constituées de 30 fiches thématiques. Les développements qui suivent n'en présentent que les principales conclusions.

I. Le modèle et les instruments du système actuel de régulation et de financement du logement social se sont essouffés au fil du temps et souffrent désormais de dysfonctionnements nombreux

Pleinement adaptés à la logique de production massive de logements sociaux qui a conduit avec succès au développement intensif du parc jusqu'à la fin des années 70, les principes de régulation et de financement du logement social manquent aujourd'hui d'efficacité, et engendrent certains effets pervers.

En premier lieu, les aides publiques au logement social sont enserrées dans un cadre rigide et centralisé qui ne permet pas de rendre suffisamment compte de la diversité des territoires et des opérateurs. La programmation administrative qui encadre l'utilisation des crédits d'aide à la pierre pêche par excès de centralisme, et se focalise trop sur des objectifs quantitatifs qui s'appuient insuffisamment sur les réalités de terrain, et ne sont dès lors souvent pas ou mal atteints. La dynamique stratégique de la programmation s'épuise devant la multiplicité des contraintes imposées aux décideurs locaux, et se dilue trop souvent dans une logique de maximisation de la consommation des crédits budgétaires.

L'uniformité des régimes de subventions et de prêts aux opérations de logement social n'est pas étrangère à cette situation. Encadrée par des normes nationales qui peinent à refléter la dispersion des coûts et des besoins, l'intervention publique relève plus souvent d'un calcul administré que d'une adaptation fine des montants versés en fonction de l'intérêt économique et social des opérations financées. La normalisation des conditions de financement présuppose une identité des situations de marché et une homogénéité des organismes de logement social qui n'est qu'optiquement porteuse d'égalité de traitement, et qui empêche au contraire une allocation optimale des fonds publics.

En deuxième lieu, le système de régulation et de financement du logement social est trop exclusivement axé sur les opérations d'investissement, au détriment d'une approche plus complète des problèmes liés à la gestion patrimoniale et sociale du parc. Le ralentissement du rythme d'investissement observé dans le secteur locatif social fait porter le champ de la programmation administrative et financière de l'Etat sur 1 % du parc environ chaque année, alors que les enjeux liés à l'occupation sociale et à la qualité de l'ensemble du patrimoine deviennent prépondérants. Le régime d'aides publiques ne permet pas en outre une couverture adaptée de dépenses à valeur ajoutée sociale forte, qui relèvent d'une logique de fonctionnement : gestion sociale de l'accueil des plus démunis, qualité de service, entretien en continu du patrimoine... Les charges supportées par les locataires en raison de leur logement, au premier rang desquelles les charges locatives, font de surcroît l'objet d'une prise en compte trop partielle ; les pouvoirs publics ne disposent pas des leviers pertinents pour les rendre compatibles avec les objectifs de solvabilisation associés à la politique sociale du logement.

En troisième lieu, le conventionnement à l'opération ne permet plus d'assurer une régulation efficace et constitue un facteur de rigidité préjudiciable aussi bien sur le plan financier que sur celui de la gestion patrimoniale et sociale. Le contrôle formel de l'équilibre des opérations de construction et de réhabilitation prescrit par la réglementation éclaire insuffisamment les choix d'investissement des opérateurs. L'émiettement des diligences effectuées par l'administration tire le contrôle vers le détail, et ignore la diversité des stratégies des organismes. Le conventionnement à l'opération fige en outre les loyers du parc social en fonction des conditions initiales de financement des programmes, sans prise en compte de la réalité du service rendu et des objectifs d'occupation sociale, et au détriment d'une optimisation des recettes locatives favorable à l'amélioration de l'autofinancement des organismes. La sédimentation historique des multiples régimes réglementaires et financiers nés de la créativité administrative complexifie sans véritable logique la gestion des attributions et celle de l'endettement, tout en privant les pouvoirs publics et les organismes eux-mêmes des marges d'autonomie nécessaires à une gestion souple et évolutive du parc social.

Ces dysfonctionnements se font jour alors que la cohérence des grands équilibres du système de financement a été altérée par rapport aux objectifs visés par la réforme de 1977. La forte progression en volume des aides personnelles (+ 78 % entre 1984 et 1998) n'a pu empêcher une dégradation de leur pouvoir solvabilisateur, en raison du décalage entre les modalités d'actualisation de l'APL et l'augmentation effective des loyers du parc social. La modification radicale des conditions d'endettement des organismes HLM, imputable à la désinflation et à la diminution conséquente de l'aide de circuit apportée par les prêts sur fonds d'épargne, a parallèlement pesé sur le montage des opérations de construction et de réhabilitation. Ces dernières se réalisent désormais dans des conditions de plus en plus complexes et diverses, au gré de l'implication très variable des collectivités locales et des collecteurs du 1 % logement, et de la mobilisation plus ou moins grande de l'autofinancement des organismes.

II. La politique du logement social est confrontée à un environnement et des enjeux nouveaux qui appellent une adaptation des modes de régulation et de financement

L'environnement de la politique du logement social a profondément changé depuis la réforme du financement du logement de 1977, qui constitue encore le cadre de référence applicable au secteur locatif social. Les procédures de régulation et de financement actuelles sont mal armées pour faire face à ces évolutions et aux nouveaux objectifs de la politique sociale du logement.

La fonction sociale jouée par le parc HLM est de plus en plus dépendante des stratégies territoriales et des caractéristiques des marchés locaux de l'habitat, alors que les instruments de financement et le cadre de régulation du logement social sont encore dominés par la norme nationale. L'environnement local influence de façon prépondérante les conditions d'application de la politique du logement social. Le « marché » du logement social, longtemps dirigé par l'offre, est composé de micro-marchés locaux caractérisés par une demande segmentée et complexe, et dans lesquels la qualité de la localisation, la compétitivité-prix et la disponibilité d'une offre alternative, aidée ou non, jouent un rôle déterminant. L'encadrement réglementaire national des loyers-plafonds, des plafonds de ressources et du régime des aides publiques occulte les réalités locales, et crée des situations d'inefficacité et d'inéquité. La montée en charge des politiques encourageant le développement d'une offre locative privée conventionnée (ANAH, aides fiscales type Besson...) pose en outre clairement la question de l'articulation entre ces différents types d'aides publiques et les aides classiques au secteur locatif social. Elle appelle un effort de mise en cohérence qui ne peut être réalisé qu'au niveau territorial.

En second lieu, le contexte de la gestion patrimoniale a changé et requiert une nouvelle approche en matière de financement. Les organismes de logement social sont confrontés de manière croissante et inégale à un risque patrimonial multiple dans ses dimensions (technique, commercial, social, financier...) et irréductible à une grille d'analyse standard. Nombre d'entre eux ont adapté en conséquence leurs pratiques de gestion en procédant à des analyses globales et stratégiques portant sur le devenir à moyen terme de leur parc, et adaptant les choix de gestion techniques en conséquence.

L'approche comptable et financière actuelle du patrimoine n'est cependant pas pleinement adaptée à la maîtrise de ce nouveau risque. Les pratiques de provisionnement et d'amortissement ne reflètent pas fidèlement l'évolution de la valeur des actifs patrimoniaux. Les pouvoirs publics ne disposent de leur côté à travers la PALULOS que d'un instrument très partiel d'aide à la gestion patrimoniale, qui privilégie une approche segmentée et administrée de la réhabilitation, souvent décalée de l'évolution réelle de la situation du patrimoine et des possibilités effectives de maintien de sa valeur économique et sociale. Les contraintes qui pèsent sur l'augmentation des loyers, notamment dans le parc récent ou déjà réhabilité, remettent en outre en cause les modalités financières traditionnelles d'intervention sur le patrimoine, en ôtant une bonne part de sa validité au raisonnement en termes d'équilibre d'opération.

Les objectifs sociaux de la politique du logement réclament aussi une adaptation du système de régulation et de financement applicable au logement locatif social. L'offre nouvelle de logements sociaux a constitué jusqu'à présent l'outil privilégié de mise en œuvre des objectifs des pouvoirs publics en matière de mixité sociale. La création du PLUS en 1999 avait ainsi pour objectif de diversifier l'occupation au sein de chaque nouveau programme. Judicieuse dans sa philosophie, cette orientation butte toutefois fortement sur la réduction de la taille moyenne des opérations, et suscite un relatif scepticisme quant aux contraintes lourdes qu'elle fait peser sur la gestion du parc. La localisation des logements sociaux au sein des zones qui en sont dépourvues, qui figure au cœur des objectifs de la loi SRU, doit quant à elle être facilitée par un assouplissement de l'encadrement réglementaire national applicable aux opérations innovantes (acquisition-amélioration, opérations mixtes,...), et par une utilisation raisonnée de la surcharge foncière.

La mobilisation du parc existant au profit de la mixité sociale et de la mise en œuvre du droit au logement constitue cependant le champ d'intervention le plus important. Il se heurte aujourd'hui aux contraintes pesant sur les attributions. L'éclatement des responsabilités, en partie imputable aux réservations, limite les possibilités de conduire une politique de peuplement harmonieuse et évolutive. Le contingent préfectoral, d'utilisation inégale selon les départements, ne peut servir dans ce contexte de vecteur unique de mixité. Les attributions au sein du parc HLM portent de surcroît l'empreinte des conditions initiales de financement des programmes, dont dépendent les plafonds de ressources applicables et les niveaux de loyers. L'absence de neutralité des conditions historiques de financement sur l'occupation des logements sociaux, parce qu'elle s'observe à l'échelle individuelle du programme et non à celle de l'ensemble du parc, exerce ainsi des effets ségrégatifs contraires à l'objectif de mixité, qui ne peuvent être corrigés dans le cadre financier actuel.

De plus, la spécificité du logement d'intégration n'est en outre pas prise en compte de manière pertinente dans les aides publiques au secteur locatif social. Le vecteur principal de la politique du logement très social passe en effet par une aide à l'investissement spécifique (PLA-I) attachée aux logements en tant qu'unités physiques. L'action à destination des ménages les plus en difficulté se traduit par une segmentation des logements sociaux, figés dans leur occupation pour la totalité de leur durée d'exploitation, au détriment d'une approche globale et évolutive portant sur l'ensemble du parc des bailleurs. Le régime particulier d'aide à l'investissement attaché au logement d'intégration n'intègre qu'imparfaitement les coûts de gestion spécifiques liés à la population accueillie, sans garantir la production d'un habitat adapté.

Enfin, la montée en puissance d'un besoin multiforme de renouvellement du parc locatif social requiert l'édification d'un cadre réglementaire et financier adapté à la hauteur des enjeux. Une part croissante du parc locatif social subit les effets de l'obsolescence technique des logements et/ou de leur défaveur sur le plan commercial. L'exigence de renouvellement qui y est associée s'inscrit dans une démarche patrimoniale classique en matière immobilière, qui doit être clairement distinguée du renouvellement urbain au sens strict, attaché à des projets de requalification d'ensemble des quartiers qui dépassent largement le seul logement social, et ne se résument pas à la démolition. Le rythme de montée en charge de ces deux types de renouvellement, avec les démolitions correspondantes, est très difficile à prévoir, ce qui invalide à ce stade tout exercice de programmation quantitative centralisée qui ne reposerait pas sur un recensement concret. Cette incertitude se double d'une dispersion telle du coût des opérations qu'elle interdit pour l'heure toute association précise entre un objectif de démolitions et un volume d'aides publiques destinées à les financer.

Dans ce contexte encore incertain, le régime financier applicable au renouvellement de l'offre locative sociale doit être aménagé afin de remédier aux insuffisances actuelles. Le cadre d'appréciation des coûts de la démolition utilisé pour la détermination des aides publiques est incomplet et opaque, ce qui interdit une approche économique solide et contradictoire de ces opérations. L'émiettement des procédures de financement est susceptible de déformer les arbitrages entre réhabilitation et démolition, et de peser ainsi de manière indésirable sur les choix patrimoniaux et urbains. La dispersion des gestionnaires du patrimoine situé dans les quartiers à requalifier, et l'hétérogénéité de leurs capacités techniques et financières, exigent en outre de trouver de nouvelles formes de coopération et de solidarité entre bailleurs sociaux, condition indispensable pour diminuer les risques d'enlisement et d'inertie dans la conduite de la politique de renouvellement urbain.

III. La refonte du système de financement du logement social doit s'inscrire dans une démarche de territorialisation et de contractualisation avec les opérateurs

La nécessité d'un accroissement des moyens d'action et d'arbitrage des décideurs locaux s'impose en matière de politique du logement social en dehors de toute considération institutionnelle sur le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. L'autorité locale en charge de la conduite opérationnelle de la politique du logement doit être responsabilisée sur les objectifs finaux et sur les résultats. Elle doit disposer en regard d'une plus grande capacité d'arbitrage. La mise en œuvre de cette orientation passe en premier lieu par un accroissement significatif de l'autonomie conférée au niveau local en matière d'élaboration des normes (loyers-plafonds, plafonds de ressources...) et d'affectation des aides publiques (barèmes des subventions, modulation de l'aide de taux, arbitrages entre les différents segments d'offre aidée ...).

Le déplacement de la régulation vers les échelons territoriaux doit permettre de conforter des politiques locales déclinées de manière contractuelle, pluriannuelle, et globale avec les organismes de logement social. L'essoufflement du conventionnement à l'opération, et l'accord de la plupart des acteurs sur la nécessité de redéfinir le périmètre et le contenu des relations entre les pouvoirs publics et les organismes, conduisent en effet à préconiser un nouveau type de conventionnement. Le conventionnement global et unique préconisé par la mission, détaillé en volets territoriaux, rassemblerait ainsi l'ensemble des engagements des organismes (développement, attributions, qualité de service, politique de loyers...) en contrepartie d'un engagement financier pluriannuel de l'Etat et du prêteur, à l'issue d'une négociation conduite au niveau local et intégrant la spécificité de la situation patrimoniale, sociale et financière de chaque opérateur.

La contractualisation pluriannuelle des engagements des organismes de logement social, associée à un plan de financement négocié, ouvre la voie à un financement global et personnalisé des opérateurs, affranchi d'une logique assise sur le financement segmenté et standardisé de chaque opération d'investissement. Les crédits budgétaires actuellement affectés à des opérations unitaires laisseraient la place à des dotations globales et fongibles, définies sur un horizon pluriannuel au regard des dispositions du conventionnement global. De la même manière, les actuels prêts à l'opération, dont les caractéristiques uniformes sont minutieusement fixées par la règle nationale, seraient remplacés par des prêts globaux à l'organisme, dont le profil et le taux seraient modulés localement en fonction des résultats de la négociation de la convention globale.

La mise en œuvre du conventionnement global peut, et doit, constituer le vecteur d'un puissant effort de modernisation des pratiques et des structures de l'ensemble des acteurs du logement social. Exigeante en termes de capacités de gestion des organismes, elle peut être mise à profit pour développer leur professionnalisme et pour inciter à la rationalisation de leur réseau. Associant autonomie et exigence de responsabilité, elle conduit à un renouvellement profond des modalités de pilotage et de contrôle administratifs, qui seraient davantage axées sur l'analyse de risque, l'expertise et la culture de résultats. Elle doit enfin être mise à profit pour moderniser considérablement la gestion financière du secteur locatif social, afin notamment de rapprocher les prestations bancaires offertes sur fonds d'épargne des normes observées dans le circuit financier classique.

La contribution du logement social au renouvellement urbain mérite de faire l'objet d'un cadre d'analyse et de financement spécifique, en partie distinct du conventionnement global. Elle appelle en particulier une approche financière distincte de celle du simple renouvellement de l'offre immobilière, qui doit être considéré comme une composante standard des politiques patrimoniales des organismes, et financé comme tel. La spécificité des opérations de renouvellement urbain réclame quant à elle de dissocier clairement ce qui incombe directement au financement du logement d'une part, et ce qui relève d'autres types d'intervention (aménagement notamment), d'autre part. L'individualisation et la globalisation souhaitables des aides publiques destinées à accompagner les organismes HLM dans leur participation au volet logement des opérations de renouvellement urbain doivent dans ce contexte s'accompagner du développement des instruments d'ingénierie financière adaptés (aides au portage de la vacance, avances consolidables, renforcement de l'assise bilantielle...).

Le cadre financier associé au renouvellement urbain exige d'être adapté pour favoriser la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers. Les mutations de propriété foncière, qui conditionnent la plupart des projets de requalification, doivent être favorisées par la définition d'un cadre souple facilitant les transferts d'usage des immeubles HLM. Le respect des objectifs de mixité sociale passe en outre par une attention soutenue à la qualité du relogement des locataires du parc démolit, que ne permet que très imparfaitement le système d'aides publiques actuel, focalisé à l'excès, et de manière peu opportune, sur la reconstruction. Le relogement doit en effet s'organiser sur un champ plus large, dans des conditions qui permettent l'accès de toutes les personnes délogées, et en particulier des plus modestes, à l'ensemble des catégories du parc social. La mise en œuvre de ce principe peut à cet égard rendre nécessaire la mobilisation d'une aide spécifique, destinée à ramener les loyers et les charges appliqués aux relogés à des niveaux compatibles avec leurs ressources.

La dynamique des ressources disponibles et les conditions de leur optimisation détermineront largement l'environnement financier dans lequel les évolutions préconisées par la mission pourront prendre place. La problématique de l'équilibre futur entre aides à la pierre, aides à la personne et aides fiscales n'est pas à cet égard celle d'un choix alternatif ou d'une modification univoque et volontariste de l'équilibre actuel. L'optimisation du dosage entre aides à la pierre et aides à la personne, compte tenu des imbrications importantes entre ces deux formes d'aides au logement, doit au contraire faire l'objet d'une approche au cas par cas, seule à même de permettre une adaptation aux contextes territoriaux et à la diversité des objectifs de la politique du logement social au niveau local. Le système de financement du logement social mérite en outre d'être enrichi par une nouvelle forme d'aide en fonctionnement, qui redonne aux pouvoirs publics des marges d'impulsion sur des domaines aujourd'hui mal couverts par l'aide à la pierre et l'aide à la personne (qualité de service, entretien du patrimoine, logement d'insertion, charges locatives, relogement des locataires du parc promis à la démolition...).

Les capacités de mobilisation des prêts sur fonds d'épargne au bénéfice du logement social dépendront quant à elles de l'évolution des taux de marché, dans un contexte de dégradation progressive de la gestion actif/passif, qui tient principalement à la stagnation de la collecte de l'épargne réglementée et à la dégradation sensible de la marge brute. Sa poursuite probable pèsera à l'avenir sur le prélèvement de l'Etat. En dépit des incertitudes fortes qui pèsent sur tout exercice d'anticipation en la matière, les simulations effectuées à la demande de la mission permettent cependant de postuler, sous l'hypothèse d'une stabilité des taux de marché, le maintien de capacités de prêts significatives (entre 4,3 et 5,5 Md€ par an), et en tous cas supérieures à la capacité d'absorption des organismes.

L'inégale répartition des capacités d'endettement et d'autofinancement des organismes, dans un contexte d'amélioration globale de leur situation financière, limite au cas d'espèce la portée de toute analyse globale. L'existence de marges de financement au sein des organismes pris globalement ne garantit en effet nullement l'adéquation de leur localisation avec les besoins. Outre la prise en compte des spécificités de chaque organisme permise par le conventionnement global, ce constat pose avec acuité la question de l'équilibre entre l'autonomie de gestion des opérateurs et l'exigence d'une solidarité financière inter-organismes minimale, de manière à permettre notamment de mobiliser des fonds aujourd'hui accumulés de manière stérile par des organismes inactifs.

La contribution financière du 1 % logement et des collectivités locales sera quant à elle en partie réorientée. Les dispositions récemment arrêtées par l'Etat et l'UESL sur l'utilisation de la PEEC obligeront à revoir les conditions de l'équilibre emploi-ressources du 1 % logement, si l'on souhaite maintenir le niveau de mobilisation de ces fonds en faveur du logement locatif social à son niveau actuel. La mise en œuvre progressive des dispositions de la loi SRU relatives à l'implantation de logements sociaux dans les communes « déficitaires », malgré les incertitudes pesant sur son rythme et son effectivité, devrait également orienter une partie de l'intervention financière des collectivités locales.

*

La « crise du logement social », qui trouve ses racines dans des facteurs largement étrangers à l'objet strict de la mission, est aussi celle de l'essoufflement du modèle réglementaire et financier actuel, marqué par un excès de centralisation et d'uniformité. Le système de régulation et de financement du logement social ne peut dès lors faire l'économie d'une refonte d'ampleur de ses principes et de ses instruments. L'effort de modernisation ainsi requis est à la mesure des dysfonctionnements hérités du système actuel, et, plus encore, des exigences associées à l'ambition des pouvoirs publics en matière de politique sociale du logement.

RESUME : ANNEXE I

LA REGULATION ADMINISTRATIVE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

La présente annexe décrit le cadre administratif dans lequel s'insère l'activité des opérateurs de logement social. Elle examine successivement la programmation des aides au logement (fiche 1), le nouveau paysage de la régulation (fiche 2) et les procédures de contrôle mises en œuvre par l'administration (fiche 3).

I. L'ESTIMATION DES BESOINS D'INTERVENTION PUBLIQUE EN MATIERE DE LOGEMENT SOCIAL NECESSITE DES APPROCHES TERRITORIALISEES

A – Au plan national, la détermination des « besoins » d'intervention s'avère délicate

Le calibrage des actions publiques ne peut être optimisé que s'il est appuyé sur une connaissance fine de la demande, qui n'est accessible et interprétable qu'au niveau local.

Pour ce faire, l'administration dispose de sources statistiques multiples et variées susceptibles d'améliorer sa connaissance du fonctionnement des marchés locaux du logement. Cependant, les informations spécifiques au logement social apparaissent récentes et d'une inégale fiabilité. A titre d'exemple, la base de données recensant les plans de financement et les caractéristiques des opérations de construction, d'acquisition-amélioration et de réhabilitation est partielle, ce qui conduit l'administration à mener des études sur les coûts et la répartition des contributions des financeurs sur des échantillons représentant moins de 60 % des opérations effectivement menées. Au surplus, les informations disponibles sont insuffisamment utilisées en dépit de leur richesse (fichiers FILOCOM et EPLS¹, par exemple).

Plus profondément, la programmation des crédits d'aide au logement locatif a longtemps reposé sur l'idée qu'il convenait de répondre quantitativement à des « besoins » de construction et, plus récemment, de réhabilitations. Or les « besoins en logement » ne peuvent être appréhendés au plan national. L'absence de définition normative de cette notion ne permet pas, en effet, d'évaluer objectivement la proportion de ménages dont les conditions de logement ne sont pas satisfaisantes selon la collectivité publique. En outre, une telle étude supposerait une connaissance du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat, en particulier de la façon dont l'offre privée satisfait une partie des « besoins » en logement social. Or, cette connaissance fait défaut au plan national. Enfin, l'estimation des aides publiques à la réhabilitation et à la démolition est fondée sur des enquêtes déclaratives à la portée opérationnelle contestée.

Tout au plus, l'Etat est-il en mesure d'évaluer la « demande potentielle » correspondant au nombre de résidences principales qui devront être construites pour accueillir les ménages nouveaux dans les années à venir. Ces estimations, qui s'appuient sur des hypothèses démographiques et de décohabitation, ne permettent d'approcher que grossièrement la réalité des « besoins » d'intervention publique et ne peuvent, de ce fait, constituer des instruments opérationnels d'aide à la programmation des crédits.

¹ Enquête sur le patrimoine locatif social.

² Cf. réflexions de l'INSEE.

B – Au plan local, l’expertise des services déconcentrés s’est améliorée

L’appréhension de la situation et du fonctionnement des marchés locaux de l’habitat par les DDE et les DRE s’est sensiblement améliorée. Cette évolution est notamment sensible dans quatre domaines :

- la situation du patrimoine des organismes HLM est mieux connue des services déconcentrés, qui ont mené dans certains départements et régions des études approfondies sur les besoins en réhabilitation ;
- en outre, les services déconcentrés peuvent désormais s’appuyer sur l’expertise des agences d’urbanisme (AU) et des observatoires locaux de l’habitat. Ce prisme permet de mieux saisir le rôle du secteur privé dans la satisfaction des besoins en logement social et de situer l’offre HLM en terme concurrentiel par rapport à celui-ci ;
- par ailleurs, les dynamiques territoriales sont également mieux perçues grâce aux études des AU et aux programmes locaux de l’habitat (PLH) ;
- enfin, des thèmes plus restreints, comme l’habitat des personnes les plus défavorisées et les copropriétés dégradées sont progressivement investis par les services de l’Equipement.

Pour autant, la connaissance des marchés locaux de l’habitat demeure très hétérogène. Les PLH, ainsi que les autres outils d’aide à la programmation, ne couvrent pas l’ensemble du territoire métropolitain et ils peuvent dans certains départements apparaître plus formels qu’opérationnels. En outre, les services déconcentrés disposent d’un nombre réduit d’éléments d’information sur le parc privé. De même, le souci d’évaluer l’attractivité « commerciale » des logements HLM se heurte à l’absence d’outils d’analyse.

II. LA PROGRAMMATION NE PERMET PAS A L’ADMINISTRATION D’ATTEINDRE SES OBJECTIFS

A – Du fait de leurs caractères directif et évolutif, les circulaires de programmation laissent peu de marge aux ajustements locaux

Chaque année, une circulaire de programmation fixe les principales orientations de la politique du logement. Ces circulaires présentent quatre limites principales :

- en premier lieu, les orientations qu’elles définissent s’avèrent plus techniques que politiques, ce qui réduit les marges de manœuvre des services déconcentrés pourtant mieux à même de connaître les besoins locaux ;
- en outre, elles fixent, en matière de logement locatif social, des objectifs chiffrés de construction et de réhabilitation, dont la pertinence apparaît faible, compte tenu de la difficulté à appréhender les « besoins » d’intervention au plan national et du fait que les dotations programmées certaines années sont trop faibles pour en permettre la réalisation effective. Cette pratique donne de surcroît une portée opérationnelle faible à la fongibilité des crédits de cette ligne budgétaire ;

- par ailleurs, la multiplicité des priorités assignées aux services déconcentrés rend peu lisible la politique du logement social ;
- enfin, l'évolution quasi-permanente des conditions de financement des opérations de construction, d'acquisition-amélioration et de réhabilitation (modification des taux de subvention, des taux de TVA applicables et des possibilités de majoration, mise en place de nouveaux instruments de financement) engendre des attitudes d'attente de la part des organismes HLM.

B – La définition des clés de répartition au plan national et régional répond plus à une logique statistique qu'à la réalité des besoins

Les crédits destinés à financer l'offre locative sociale sont répartis par l'administration centrale entre les DRE, qui les distribuent ensuite aux DDE.

Au plan national, les clés de répartition des crédits délégués en début d'année sont définies sur le fondement d'indicateurs statistiques qui ne rendent qu'imparfaitement compte de la réalité des besoins. Ainsi, en 2001, les besoins en offre nouvelle ont été calculés en fonction, d'une part, du nombre de logements nécessaire pour atteindre les objectifs de l'article 55 de la loi SRU, et d'autre part de l'estimation du nombre d'unités d'habitat nécessaire au maintien de la proportion régionale de l'offre HLM dans les parcs régionaux de résidences principales. Les crédits à l'offre nouvelle ont alors été répartis proportionnellement aux besoins de chaque DRE et corrigés en fonction de leur capacité de consommation. Une logique similaire est utilisée pour les crédits destinés à financer les logements très sociaux et la réhabilitation, les clés de répartition retenues étant respectivement assises sur la proportion de ménages bénéficiant de minima sociaux et de logements HLM éligibles à la PALULOS dans chaque région. Une dernière correction est opérée selon des modalités que la DGUHC n'a pas souhaité préciser.

Au plan régional, les pratiques sont diverses. La majorité des régions visitées s'appuient cependant sur des logiques de répartition des crédits semblables à celles mises en œuvre au plan national : les crédits de construction sont ainsi distribués en fonction de la demande potentielle des ménages éligibles aux logements HLM, tandis que ceux de réhabilitation sont déterminés à partir des besoins exprimés par les opérateurs.

La répartition des crédits appelle trois réserves principales :

- en premier lieu, l'économie générale de la programmation conduit à privilégier l'offre nouvelle, les crédits dédiés à la réhabilitation correspondant au solde de l'enveloppe fongible une fois les financements à la construction déterminés. Cette préférence pour la construction est dommageable car elle concerne à peine 1 % du parc HLM, alors que l'entretien du patrimoine porte sur l'essentiel de ce parc et peut influencer sur les besoins futurs de réhabilitations lourdes et de démolitions ;
- en deuxième lieu, les clés utilisées visent à stabiliser la proportion de logements HLM dans le parc de résidences principales au sein de chaque zone, ce qui conduit à prolonger les déséquilibres existants en la matière sur le territoire ;

- en troisième lieu, elles apparaissent trop frustes pour permettre un calibrage optimal des aides publiques au logement locatif social. En effet, même si les crédits sont redistribués en cours d'année en fonction de leur niveau d'engagement par les départements et les régions, les faibles taux de consommation constatés en fin d'année dans certaines zones témoignent de l'inadéquation des clés retenues.

La difficulté que représente la définition d'une répartition nationale des crédits intégrant les besoins réels du terrain n'est pas ignorée. En ce sens, il est tout à fait justifié de réaliser cette opération sur le fondement d'indicateurs statistiques simples (mais sans doute plus appropriés que ceux actuellement utilisés), une analyse approfondie des consommations des départements et des régions pouvant permettre une modification par itération de ces clés.

En revanche, la mise en œuvre d'une double délégation semble contre-productive, car elle tend à figer les dotations des départements, sans tenir compte des situations locales, lorsqu'elle est fondée sur des variables statistiques. Au contraire, les régions qui adaptent leur programmation dans le temps, en tenant compte des marchés locaux de l'habitat et en examinant la stratégie générale des opérateurs, sont les mieux à même de répartir de manière cohérente les enveloppes d'aides. L'intérêt de cette démarche, qui revient à partir des besoins constatés sur le terrain pour déterminer les montants délégués, plaide pour la suppression d'un second niveau de délégation formalisée des crédits.

C – L'administration n'est pas en mesure d'atteindre les objectifs qu'elle se fixe

La fixation d'objectifs chiffrés de production de logements HLM et de réhabilitation a une portée pratique limitée :

- en offre nouvelle, le taux de réalisation du programme s'établit entre 59 % et 82 % sur les exercices 1996 à 2000 ;
- en réhabilitation, il est au contraire systématiquement supérieur à 100 % depuis 1997 (avec ou sans prise en compte des opérations d'un coût inférieur à 15 KF par logement, correspondant aux « petits travaux »).

Ces écarts témoignent du caractère volontariste des objectifs de production et de leur faible réalisme. Au surplus, la priorité donnée au plan régional à la satisfaction faciale de ces objectifs pèse sur la qualité et la cohérence de la programmation.

La réalisation des objectifs qualitatifs (satisfaction des besoins en logement des ménages présentant des difficultés d'insertion, mixité sociale) ne peut, pour sa part, donner lieu à une évaluation, en l'absence d'outils adéquats pour le faire.

III. LES DDE VOIENT S'EMOUSSER LEUR ROLE D'ARBITRE DANS LE CHOIX DES OPERATIONS A FINANCER

Les DDE sont chargées d'apprécier l'opportunité des projets de construction et de réhabilitation que leur proposent les organismes HLM et d'examiner leur équilibre financier.

A – Les objectifs de construction et de consommation imposés aux DDE les conduisent à opérer une sélectivité limitée des opérations

Les DDE, contraintes d'atteindre des objectifs de consommation et de construction, ne peuvent exercer qu'un faible contrôle sur l'opportunité des opérations en offre nouvelle. La programmation apparaît en grande partie dictée par l'urgence – les opérations reportées sont financées en priorité – et les orientations fixées par les circulaires de programmation, même lorsque celles-ci n'apparaissent pas adaptées au département. En outre, peu d'outils et de méthodes permettent d'apprécier la pertinence des opérations, en particulier en matière de réhabilitation.

B – L'examen de l'équilibre financier des opérations repose sur un modèle qui ne permet qu'une prise en compte partielle des risques patrimonial et financier

Aux termes de la circulaire du 29 mai 1997, une opération est considérée comme équilibrée lorsqu'elle engendre chaque année une trésorerie cumulée positive ou nulle sur toute la durée du prêt principal³. Le loyer permettant d'atteindre cet objectif est désigné sous le terme de loyer d'équilibre, le loyer conventionné avec l'organisme HLM devant être supérieur à ce loyer d'équilibre, tout en se situant en-dessous des loyers plafonds. Ce modèle « de loyer d'équilibre », repose sur des hypothèses d'inflation, de dépenses (TFPB, grosses réparations, entretien courant, coût de gestion) et de croissance des loyers et des charges sur un horizon temporel supérieur à trente ans.

Il appelle trois commentaires :

- tout d'abord, les variables retenues pour le calcul de la trésorerie d'exploitation des opérations peuvent être sujettes à caution ;
- en outre, l'équilibre des opérations apparaît particulièrement sensible à la progression du coût de gestion, de la PGR et des loyers, témoignant de l'insuffisante prise en compte par le modèle de loyer d'équilibre des risques financiers pesant sur l'opération ;
- enfin et surtout, ce modèle ne permet pas de véritablement intégrer le risque patrimonial des opérations de construction et d'acquisition-amélioration ; ainsi, la trésorerie d'exploitation d'une opération moyenne devient fortement négative lorsque l'on intègre au modèle l'hypothèse – plausible – d'une réhabilitation moyenne vingt ans après la construction du programme.

IV. LES PROCEDURES DE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION

A – Le contrôle *a priori*

³ Cette appréciation est légèrement modulée en fonction de la situation financière de l'opérateur qui doit la réaliser.

Le contrôle des aides au logement social est réparti entre une multiplicité d'intervenants (ANAH pour le logement privé conventionné, CDC et services habitat des DDE pour les opérations HLM, services des impôts pour les dispositifs de type BESSON, etc.), ce qui conduit les services de l'Etat à avoir une vision partielle de l'ensemble des interventions publiques en faveur du logement, ainsi que des efforts consentis par les autres financeurs dans ce domaine.

Par ailleurs, la portée des contrôles apparaît réduite. S'agissant des aides de guichet, les services instructeurs s'attachent essentiellement à vérifier que le demandeur remplit les conditions réglementaires pour pouvoir en bénéficier. En ce qui concerne les aides spécifiques au logement locatif social, le contrôle devrait être plus approfondi puisqu'il porte notamment sur l'opportunité des opérations. Cependant, la réalité est autre et les DDE sont placées dans une situation où elles doivent faire en sorte de permettre la réalisation d'un nombre maximal d'opérations.

B – Le contrôle *a posteriori*

Les contrôles *a posteriori* sont exercés à titre principal par la MIILOS qui dispose d'une compétence large en matière d'aides publiques au logement social. Ses contrôles ont mis en évidence depuis plusieurs années des anomalies importantes dans la tenue des comptes des organismes HLM. En revanche, ses observations concernent plus rarement la gestion sociale des bailleurs sociaux. L'intérêt manifesté par la MIILOS pour les questions financières se justifie cependant par sa mission première qui consiste à contrôler le bon emploi des fonds publics.

En revanche, le périmètre d'intervention de cet organisme apparaît en pratique insuffisant. Ainsi, elle n'a jamais contrôlé un nombre significatif de SEM, ni des collectivités locales (qui mobilisent directement 4 % des aides au logement locatif social) ou des bénéficiaires des conventionnements BESSON et de prêts à taux zéro.

L'efficacité des contrôles *a posteriori* de la MIILOS est également affaiblie du fait des suites limitées auxquelles donnent lieu ses rapports, alors même que les services d'administration centrale et déconcentrés sont expressément investis de cette mission. Cette situation s'explique aisément par le positionnement délicat des DDE qui doivent à la fois assumer la tâche de susciter les projets de construction des bailleurs sociaux et s'assurer qu'il a été tenu compte des observations des rapports de la MIILOS au sein de ces mêmes organismes.

RESUME : ANNEXE II

LES HLM CONFRONTES A LA DIVERSITE DE LEUR ENVIRONNEMENT

L'annexe II a pour objet de présenter la diversité de l'environnement des organismes HLM, qui pèse sur leurs situations financières.

I. LA DIVERSITE DES MARCHES LOCAUX INFLUE SUR LE POSITIONNEMENT DES LOGEMENTS HLM PAR RAPPORT AUX AUTRES SEGMENTS D'OFFRE DU MARCHE DE L'HABITAT

Les analyses de la mission ainsi que ses déplacements territoriaux conduisent à souligner l'impact des marchés locatifs locaux sur la situation du logement locatif social.

A. L'uniformité du cadre réglementaire applicable aux HLM se heurte à la diversité des contextes immobiliers locaux

Les organismes HLM sont soumis à une législation et une réglementation proches de l'uniformité sur l'ensemble du territoire. Or, la diversité des contextes dans lesquels évoluent ces organismes est frappante. En effet, la période de croissance démographique, durant laquelle le besoin de logement permettait une politique d'offre, est aujourd'hui largement révolue. Les besoins éventuels sont très localisés et l'état du marché locatif constitue un déterminant fondamental pour choisir les implantations d'une offre nouvelle.

L'analyse des plans de financement des organismes dans les départements visités conduit à relever les différences très fortes de coût du foncier, mais aussi de coût des travaux, liés à l'activité du marché immobilier, sensibles tant entre zones réglementaires de calcul des subventions (particulièrement en Ile-de-France) qu'entre départements, mais aussi à un niveau infra-départemental. Cette diversité des coûts est importante en matière d'offre nouvelle, mais plus encore pour la réhabilitation. Dans les deux cas, le mode d'attribution des aides de l'Etat apparaît, au contraire, très rigide.

B. Le niveau du loyer du secteur HLM par rapport au loyer de marché a des conséquences directes sur l'attractivité du secteur HLM

La diversité des marchés locaux influe grandement sur le rapport entre loyer HLM, strictement encadré, et loyer de marché, très dépendant des conditions locales. Il ressort des analyses de la mission que le rapport entre ces deux loyers est très variable et peut conduire, dans certains cas, à des rentes de situation au profit de locataires. Dans d'autres cas, notamment en zone rurale ou dans certaines agglomérations au marché locatif peu tendu, les loyers PLA⁴ présentent une trop faible attractivité par rapport au marché privé.

Cette situation est particulièrement marquée en Ile-de-France, région qui comprend à la fois des zones extrêmement attractives et d'autres totalement déqualifiées.

⁴ La remarque vaut a fortiori pour les loyers PLS et PLI.

C. En fonction des caractéristiques locales, le HLM est concurrent ou complémentaire des autres segments du marché aidé

L'articulation du logement locatif social avec les autres segments aidés du marché du logement présente également une variété de situations. Ainsi, le prêt à taux zéro constitue à la fois un prolongement du secteur HLM dans le parcours résidentiel des occupants, mais, dans certains départements, constitue un facteur d'écrémage direct du parc social dans des proportions non négligeables.

Le conventionnement de logements privés par l'intermédiaire de l'ANAH, qui ne représentait que 7,1% des logements subventionnés en 2000, est très inégalement réparti sur le territoire, au détriment des zones où l'offre globale de logements est insuffisante. En effet, les aides de l'ANAH ne sont que très faiblement modulées. Seule l'intervention complémentaire importante de collectivités locales peut donc permettre un rendement suffisant pour inciter des bailleurs à y recourir dans des zones plus tendues. Cette situation est d'autant plus dommageable que le conventionnement ANAH a le mérite de favoriser le logement social en diffus, et, partant, la mixité sociale, alors que son coût est en moyenne inférieur dans les deux départements examinés par la mission⁵ à celui des opérations d'acquisition-amélioration réalisées par les organismes HLM.

Enfin, le caractère concurrentiel ou complémentaire des segments à loyer intermédiaire - dispositif Besson, PLS, PLI - dépend fortement de la zone. Le dispositif Besson, en particulier, peut constituer un effet d'aubaine important, notamment dans l'ancien.

II. L'INEGALE IMPORTANCE DES SUBVENTIONS COMPLEMENTAIRES ET DES PRELEVEMENTS FISCAUX PESE EGALEMENT DE FAÇON DIVERSE SUR LE MONDE HLM

Les aides des collectivités locales au logement locatif social et la taxe foncière sur les propriétés bâties constituent des éléments de l'environnement des organismes HLM et influent sur la situation financière dans des proportions également très variables selon les zones.

A. Le rôle des financeurs complémentaires, peu coordonné avec l'Etat, engendre une grande diversité de situations

1. Le niveau et la forme de l'intervention des financeurs complémentaires sont très variables

La participation financière des collectivités locales est marquée par une grande diversité. A titre d'exemple, au sein des départements visités par la mission, le taux de participation des collectivités locales au financement des opérations varie de 0,8% à 8,6% du montant pour l'offre nouvelle et de 5,2% à 30,7% en réhabilitation. La nature des collectivités contributrices est également variable.

⁵ Le Val-de-Marne et la Sarthe.

Globalement, sur les 8 premiers mois de 2001, les collectivités locales de France métropolitaine ont dépensé environ 2 milliards de francs en faveur du logement social, selon une enquête menée par la direction générale de la comptabilité publique⁶. Cependant, cette intervention est extrêmement variable sur le territoire et peut être différente de celle de l'Etat : ainsi, plus de 35% de cette participation prend la forme d'une aide au fonctionnement, domaine dans lequel l'Etat est quasiment absent.

De plus, l'influence des collectivités locales semble supérieure à leur part dans le financement. Ainsi, le système de garanties confère à ces collectivités, au premier rang desquelles les communes, un réel pouvoir sur l'implantation des logements nouveaux (et une quote-part des réservations de logements qui peut aller jusqu'à 20%) en échange de la garantie de l'emprunt contracté. Compte tenu du caractère exceptionnel de la mise en jeu de ces garanties, cette contrepartie ne peut être assimilée réellement à une participation financière.

Le taux de participation du 1% dans les plans de financement des opérations des organismes varie également très fortement (de 1,8% à 12,5% en offre nouvelle, et de 2% à 8% en réhabilitation).

Dans ces conditions, la variable d'ajustement principale des plans de financement est le niveau de fonds propres nécessaire aux organismes pour équilibrer leurs opérations. Il s'établit, en moyenne, selon les départements de l'échantillon considéré, de 1,7% à 11,3% pour l'offre nouvelle et de 8% à 30% pour la réhabilitation.

2. Une régulation de l'aide des collectivités locales qui reste contrainte par leurs stratégies propres

Les stratégies des collectivités constituent un élément essentiel pour la conduite locale de la politique du logement social.

L'objectif de 20% de logements sociaux par commune, renforcé par la loi SRU, doit notamment augmenter l'intervention financière des collectivités locales dans les zones où manquent des logements sociaux. De fait, les dispositions de la loi SRU auront un impact financier important pour les communes concernées, qu'elles acceptent la construction des logements manquants ou pas, du fait de l'existence d'un prélèvement proportionnel au nombre de logements manquants par rapport à la norme. Toutefois, le système de prélèvement retenu fait peser une contrainte d'autant plus forte que le foncier est moins cher. Le résultat en termes de constructions nouvelles dépendra donc, une nouvelle fois, de la stratégie des communes concernées et du contexte local.

Au final, l'intervention des collectivités locales paraît peu coordonnée avec celle de l'Etat, alors que son impact sur la politique du logement largement supérieure au seul niveau de leur contribution financière. La grande diversité cette intervention des collectivités locales constitue une caractéristique importante de l'environnement des HLM.

⁶ Leur dépense sur un an est cependant difficile à extrapoler compte tenu de la cyclicité du mandatement local. De plus, l'échantillon de l'enquête n'est pas totalement exhaustif et surtout les apports en nature, fréquents en secteur rural, ne sont pas comptabilisés.

B. La taxe foncière pèse diversement, mais dans certains cas, semble désavantager le monde HLM

L'analyse des bases de taxe foncière fournies par la direction générale des impôts dans quatre départements montre, là-encore, une diversité de situations. Dans certains départements, les exonérations de taxe foncière constituent un avantage pour le secteur HLM par rapport aux autres locaux. En revanche, dans d'autres départements, l'exonération ne conduit qu'à combler, de façon temporaire, des bases plus élevées pour le secteur HLM. Dans ce cas, la situation des HLM paraît défavorable par rapport au secteur privé. En tout état de cause, la taxe foncière pèse diversement sur le monde HLM.

Les HLM constituent donc un secteur relativement rigide confronté à un environnement très diversifié. Dans de nombreuses zones, les HLM sont en concurrence. De plus, l'offre nouvelle et la réhabilitation se heurtent à des disparités de coût, surtout du foncier. Enfin, le bouclage des opérations nécessite une intervention de financeurs complémentaires, notamment les collectivités locales, dont les degrés d'intervention sont très divers.

Cette situation plaide pour une approche plus individualisée du financement des organismes, ainsi que pour une coordination accrue entre l'aide de l'Etat et celle des collectivités locales. Par ailleurs, la dispersion des loyers de marché nécessite également de permettre une plus grande souplesse aux organismes pour fixer les loyers de leur parc.

Des propositions allant dans ce sens sont développées en annexe VI.

RESUME : ANNEXE III
LA DIVERSITE DES SITUATIONS FINANCIERES ET
DES GESTIONS PATRIMONIALES DES ORGANISMES

Les organismes HLM enregistrent depuis quelques années une embellie de leur situation financière avec une amélioration conjuguée de l'autofinancement et de la trésorerie disponible. Toutefois les situations individuelles sont très diverses, une dizaine d'organismes faisant notamment l'objet d'un plan de redressement CGLS.

A l'examen des données financières des organismes, il est apparu que le seul fil conducteur avéré résidait dans la corrélation entre l'âge du patrimoine et le revenu locatif et l'annuité de la dette. *A contrario*, les autres approches statistiques utilisées pour mesurer la situation du patrimoine des organismes ne permettent que de mettre en évidence la très forte dispersion des pratiques des opérateurs, ce qui montre la faible portée opérationnelle d'analyses du patrimoine fondées sur les seuls ratios financiers disponibles dans les bases de données nationales. Au surplus, l'examen des comptes des organismes ne permet pas d'apprécier la situation réelle de leur patrimoine à savoir, leur positionnement relatif, leur structure et leur localisation. Ces dimensions, déterminantes pour évaluer le risque patrimonial, appellent d'autres formes d'analyses (fiche 1).

Dans ce domaine, les analyses locales conduites par la mission permettent de conclure qu'il n'existe pas de déterminant unique du risque patrimonial réductible à des analyses simples, mais un ensemble de facteurs qui cumulés peuvent fragiliser la situation d'un organisme. Par ailleurs, les éléments indicateurs de ce risque (vacance, rotation, refus de location, impayés) sont diversement pertinents et ne s'apprécient pas au niveau de l'organisme mais plutôt à l'immeuble ou au groupe d'immeubles.

Par ailleurs, si l'on observe vraisemblablement un lien entre le niveau d'entretien et l'attractivité du patrimoine, la mesure du risque patrimonial ne s'évalue plus simplement à l'aune d'analyses techniques du bâti mais se conçoit désormais davantage comme une analyse dynamique du positionnement du produit logement social sur un marché local. Ainsi, la localisation de l'immeuble, son niveau de service, son loyer pourront parfois peser davantage sur son attractivité que son âge ou son architecture. Il s'agira donc d'évaluer la situation de l'immeuble en fonction de son environnement, des attentes des locataires au regard du service rendu, des loyers de marchés et du loyer pratiqué. Cette analyse sera alors le préalable nécessaire aux décisions de gestion afférentes à la politique d'entretien, d'investissement voire de démolition.

Ces arbitrages sont néanmoins rendus aujourd'hui difficiles par l'étroitesse des marges d'augmentation de loyer que connaissent certains organismes du fait des plafonds réglementaires encore rattachés au conventionnement initial de l'immeuble mais aussi, dans certains cas, du fait des prix du marché notamment dans certaines zones détendues.

Les procédures comptables, amortissements et provisions notamment, ne suffisent pas toujours à traduire la valeur réelle du patrimoine des organismes HLM et notamment les dépréciations liées à l'érosion de l'attractivité et donc de la rentabilité ou au rythme d'obsolescence réel des immeubles. Par ailleurs, les outils de financement publics favorisent une approche cyclique plutôt fondée sur le rattrapage des retards d'entretien que sur le maintien de l'attractivité reposant sur des politiques d'entretien en continu du patrimoine et d'amélioration de la qualité du service rendu.

Les organismes rencontrés par la mission ont majoritairement pris la mesure de l'importance de cette approche patrimoniale parallèle aux approches comptables ou analytiques et ont développé ou développent des analyses patrimoniales diversement abouties. Ces expériences attestent la dilution de la préoccupation technique au profit d'éléments financiers, sociaux et commerciaux. Les organismes d'une grande agglomération de province ont ainsi développé une démarche d'entretien en continu devant permettre de remédier aux risques de déqualification de certains immeubles tout en s'affranchissant des contraintes financières liées à l'absence de marges de manœuvre sur les loyers des immeubles PLA.

Les organismes sont rejoints en cela par les acteurs publics qui ont également développé des outils propres à mieux prendre en compte la dimension patrimoniale et notamment l'attractivité des zones d'implantation du bâti. Néanmoins, leur connaissance de la dimension patrimoniale paraît bien moins aboutie que celle des organismes plus proches des réalités des marchés locaux, et les outils développés par les autres acteurs sont finalement peu utilisés.

Par ailleurs, certaines collectivités locales accompagnent désormais les démarches d'entretien en continu et d'adaptation du patrimoine.

Les choix d'investissement des organismes rencontrés intègrent désormais fréquemment des analyses de marché de nature à prévenir un risque de dépréciation future de l'immeuble construit du fait de l'absence de demande (marché atone), d'un manque d'attractivité intrinsèque (bâti inadapté aux attentes), d'un environnement peu favorable ou d'un mauvais positionnement des loyers du fait des loyers de marché pratiqués à proximité. Cette démarche doit permettre de prévenir la vacance, source de détérioration de la situation financière de l'organisme.

La dimension financière et notamment l'élaboration du plan de financement et du compte de résultat prévisionnel n'intervient qu'ensuite pour départager les opérations préalablement sélectionnées. Dans ce cadre, le modèle de simulation des flux de trésorerie largement utilisé par les services de l'Etat n'est considéré que comme un outil parmi d'autres par les organismes qui peuvent avoir des approches plus patrimoniales fondées sur des évaluations de taux de rendement interne ou de valeur résiduelle du bien. Néanmoins, dans ce domaine la durée d'amortissement des emprunts conduit à élaborer des modèles à plus de trente ans que chacun s'accorde à estimer très aléatoires et dont la solidité ne peut être garantie que par les études de marchés préalables à la décision d'investissement.

RESUME : ANNEXE IV
LES CONSEQUENCES DU SYSTEME DE FINANCEMENT ACTUEL SUR
L'OCCUPATION SOCIALE

L'annexe IV vise à étudier l'influence du système de financement sur l'occupation des logements locatifs sociaux et donc son impact en termes de mixité sociale et de droit au logement.

I - LE SYSTEME DE FINANCEMENT A UN IMPACT REEL ET LA PLUPART DU TEMPS INOCCUPATION SUR L'OCCUPATION SOCIALE

Il ressort des travaux de la mission que le système de financement est loin d'être neutre sur l'occupation sociale des immeubles.

A. Le produit de financement n'est pas neutre sur l'occupation sociale

L'analyse des données sur l'occupation sociale des organismes HLM, tant au niveau national agrégé qu'au niveau détaillé des organismes visités, montre que le niveau de revenu des occupants est étroitement corrélé au financement initial mis en œuvre. Ainsi, au niveau national, la proportion de ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% du plafond HLM est inférieure de 15 points pour les immeubles construits dans les années 1990-2000 par rapport à ceux des années 1955-1975.

Cette situation s'explique notamment par la différence sensible de loyers entre les PLA et les générations précédentes de logements, que l'APL ne comble que partiellement. L'influence du financement sur l'occupation sociale, automatique à partir du moment où l'organisme HLM cherche à éviter les taux d'effort trop importants, n'est pas favorable à l'objectif de mixité sociale. En outre, le PLUS ne fournit pas une réponse suffisante pour compenser cette situation.

Une analyse nationale a ainsi montré que les personnes à faibles ressources (inférieures à 60% du plafond HLM) étaient nettement surreprésentées dans les immeubles des années 1955 à 1975 par rapport aux immeubles construits après 1990.

B. La couverture des charges conduit à des inégalités de situation

L'analyse des charges locatives fait apparaître une très forte dispersion, aussi bien géographique qu'en termes d'ancienneté du patrimoine, de conception architecturale ou de niveau de service. Cette diversité des charges ne répond pas à une logique précise. En particulier, le niveau de charges dans les logements destinés à des personnes aux ressources modestes (PLAI) peut être supérieur à celui des logements sociaux classiques. Le niveau de charges constitue également une barrière à l'entrée dans certains ensembles pour les personnes aux ressources les plus modestes.

Le système de financement ne favorise pas les bailleurs qui cherchent à réduire les charges de leurs locataires.

Par ailleurs, le système de solvabilisation des locataires par un forfait, s'il permet une couverture minimale, ne permet pas de répondre à la diversité des situations. Les locataires sont par conséquent confrontés à des situations très inégales, sans que les écarts soient fondés sur des critères objectifs, ni en terme de ressources, ni en terme de qualité du service assuré.

II - LA MIXITE SOCIALE ET LE DROIT AU LOGEMENT, OBJECTIFS DE L'ETAT EN MATIERE D'OCCUPATION DES LOGEMENTS, NE BENEFICIENT PAS D'UN CADRE FAVORABLE

Depuis le début des années 1990, les deux principaux objectifs affichés des politiques publiques en matière d'habitat ont été d'améliorer le droit au logement, notamment des plus défavorisés, et la mixité sociale. Une analyse de l'impact du mode de financement sur la poursuite de ces deux objectifs montre cependant que celui-ci ne leur offre pas un cadre suffisamment favorable

A. Le financement du très social par une aide à l'investissement n'est pas adapté

L'unicité du produit PLA a été remise en cause, depuis le début des années 1990 par une nouvelle segmentation des produits de financement, principalement ceux à but « très social ». La prise en charge des ménages dont l'accès au logement était le plus difficile, pour des raisons de ressources, mais aussi et surtout du fait de problèmes d'insertion, est passée principalement, du côté de l'Etat, par une aide à la pierre spécifique et liée au logement, actuellement le prêt locatif aidé – intégration (PLAI).

Ce système n'est pas satisfaisant à plusieurs titres. D'une part, les conditions très favorables de financement accordées au PLAII sont utilisées pour équilibrer les financements PLUS. La construction de logements d'intégration peut alors répondre à une logique purement financière.

D'autre part, le fléchage « très social » pour la durée de vie du logement est facteur de rigidité : en cas de réussite de l'intégration, le parc « très social » est réduit d'une unité puisqu'il est bien évident qu'on ne va pas chasser de son logement la famille qui a bénéficié du PLAII. De plus, il confère un caractère stigmatisant au logement et désincite les collectivités locales et les organismes d'y recourir.

Enfin, le financement du très social par une aide à la pierre ne prend pas en compte les surcoûts d'exploitation qu'engendre une occupation par des personnes présentant des problèmes d'intégration, aussi bien en termes d'usure plus rapide du logement que de suivi social.

Finalement, le système actuel de financement considère qu'il existe des logements « très sociaux », alors que c'est l'occupation qui est « très sociale ».

B. Le système des attributions ne permet pas suffisamment à l'Etat de faire valoir les objectifs de mixité sociale et de droit au logement

Le système actuel de financement influe directement sur les attributions. En effet, les co-financeurs bénéficient de logements réservés, pour lesquels ils proposent des candidats, le bailleur restant décideur en dernier ressort en matière d'attributions.

Ce système ne permet pas d'identifier un véritable responsable de la politique d'occupation du parc, qui conditionne à la fois la mixité sociale et le droit au logement. L'Etat, qui poursuit ces deux objectifs, dispose pour ce faire d'un contingent de logements réservés. Les déplacements territoriaux de la mission montrent cependant que ces contingents sont très diversement utilisés.

Il ressort donc que le système d'attributions est à la fois peu responsabilisant pour les organismes et offre peu de prises à l'Etat dans la poursuite de ses objectifs de politiques publiques.

III - UNE AMELIORATION DE CETTE SITUATION PASSE PAR UN CONVENTIONNEMENT GLOBAL DES LOYERS, UNE AIDE AU FONCTIONNEMENT INDIVIDUALISEE POUR LES ORGANISMES ET PAR UN SYSTEME DE REGULATION DES ATTRIBUTIONS AU NIVEAU DU QUARTIER

La mission a formulé plusieurs propositions, qui s'inscrivent dans le schéma-cible défini en annexe VI, pour améliorer le système de financement dans le sens d'une meilleure garantie en terme de mixité sociale et de droit au logement.

A. Le conventionnement global des loyers permettrait de limiter le caractère ségrégatif des produits de financement

Pour que la sédimentation des produits de financement ne conduise pas, mécaniquement, à segmenter l'occupation sociale sans autre logique, un conventionnement global par organisme constituerait une réponse satisfaisante. En effet, il permettrait une politique de loyers plus active et plus rationnelle de la part de l'organisme. Il pourrait être assorti d'engagements de l'organisme sur des objectifs sociaux, en fonction desquels les financements pourraient être modulés. Ceci permettrait à l'Etat de se doter d'un pouvoir de régulation sociale portant sur le stock de logements et non sur le seul flux de logements neufs (PLUS).

Cette proposition est développée dans l'annexe n° VI.

B. La mise en place d'une aide au fonctionnement modulée par organisme permettrait de mieux prendre en compte l'occupation sociale et les situations individuelles

Par ailleurs, la création d'une aide au fonctionnement distribuée de façon individualisée aux organismes répondrait à deux inconvénients majeurs du système actuel :

- elle permettrait un financement de l'occupation « très sociale » de manière plus souple et plus adaptée qu'une aide à l'investissement ;
- elle permettrait de répondre de façon plus individualisée aux écarts dans la couverture des charges.

Cette aide s'inscrirait dans le cadre du financement et du conventionnement global notamment fondé sur l'occupation sociale du parc, des engagements de l'organisme en matière de logement des plus défavorisés (participation aux accords collectifs notamment) et de ses efforts en matière de réduction des charges pour les locataires et d'amélioration de la qualité de service.

C. Un système d'attributions reposant sur la contractualisation permettrait une

politique d'occupation des organismes répondant mieux aux objectifs de l'Etat

Le système de réservations pourrait, enfin, être déconnecté du logement. L'attribution pourrait donner lieu à une contractualisation entre l'Etat, la ou les collectivités locales concernées et l'organisme sur des objectifs précis par quartiers. Le bailleur serait responsable des attributions dans la mesure où il respecterait les engagements contractés, qui seraient contrôlés par l'Etat. Ce système constituerait un approfondissement et une extension du système mis en place dans l'Hérault et piloté par le pôle interministériel du logement. Il aurait pour conséquence d'être plus souple pour l'organisme et d'offrir une meilleure capacité de pilotage à l'Etat.

RESUME : ANNEXE V

FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET RENOUVELLEMENT URBAIN

Le renouvellement urbain désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans des quartiers en crise, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville. Ces interventions, qui empruntent des voies multiples (amélioration de la desserte de transports, actions d'accompagnement social à destination des habitants, création de nouveaux services publics, implantation d'entreprises, restructuration des immeubles de logements, etc.), trouvent leur cohérence dans la définition d'un projet urbain unique et la mobilisation de financements publics conséquents.

Dans le cadre de son mandat, la mission s'est bornée à examiner les questions intéressant le financement du volet logement des projets urbains. Celui-ci comprend des réhabilitations, des démolitions⁷ et, le cas échéant, des reconstructions, destinées à renforcer la diversité de l'offre de logements sociaux. Pour les financer, les bailleurs sociaux peuvent bénéficier, outre la PALULOS de droit commun pour les réhabilitations, d'aides à la démolition, représentant de 30 % à 50 % du total du coût des travaux, du capital restant dû sur les immeubles démolis et des dépenses de relogement, ainsi que de subventions à la construction à taux majoré. Ils peuvent également bénéficier de prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) proposés au taux privilégié de 3 %. A cela s'ajoutent les contributions des collectivités locales.

I. LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE IMMOBILIERE APPELLENT DES TRAITEMENTS FINANCIERS DIFFERENCIÉS

A – La confusion entre les deux notions est entretenue par l'émergence de besoins concomitants de renouvellements urbain et immobilier

Le renouvellement de l'offre immobilière trouve son origine dans le vieillissement normal des immeubles. Familiale au secteur privé, cette notion est très généralement ignorée dans le parc HLM, car l'essentiel de ce patrimoine existe depuis moins de cinquante ans.

Le renouvellement urbain se distingue fondamentalement du renouvellement de l'offre immobilière. En effet, alors que le renouvellement urbain suppose l'implication de l'ensemble des collectivités publiques, le renouvellement de l'offre immobilière relève de la gestion patrimoniale des organismes HLM, à qui il appartient de décider de la démolition de programmes jugés inadaptés aux attentes de leur clientèle potentielle. Les bailleurs sociaux ont d'ailleurs commencé à intégrer cette dimension dans leurs plans de patrimoine, comme en témoignent les arbitrages qu'ils réalisent entre réhabilitation, démolition et vente pour leurs logements les moins attractifs (cf. annexe III).

⁷ Les opérations de démolition incluent le relogement et l'accompagnement social des locataires appelés à quitter les logements à démolir.

La coïncidence entre les réflexions sur le renouvellement urbain et l'apparition des premiers besoins de renouvellement du parc HLM tend cependant à entretenir la confusion entre les deux notions. Celle-ci est notamment sensible dans les circulaires administratives relatives aux opérations de démolition qui ne distinguent pas suffisamment les deux termes.

B – Les opérations de renouvellement de l'offre immobilière doivent être traitées comme des actes de gestion patrimoniale à part entière

Dans cette optique, deux ensembles de mesures peuvent être envisagés.

D'une part, le besoin de respiration du parc HLM pourrait constituer un des volets du conventionnement global des bailleurs et faire l'objet d'aides publiques de droit commun, au même titre que la réhabilitation.

D'autre part, les opérateurs devraient être encouragés à anticiper le coût du renouvellement de l'offre immobilière. Une telle démarche pourrait notamment s'appuyer sur :

- la pratique d'amortissements et de provisions comptables corrélés à l'usure et à la dépréciation des programmes, qui permettrait aux organismes de dégager des marges de manœuvre financières pour faire face au renouvellement de l'offre ;
- la prise en compte dans l'appréciation de l'opportunité financière de projets de construction et d'acquisition-amélioration du coût attaché au remplacement des biens parvenus au terme de leur usage.

C – La spécificité des opérations de renouvellement urbain justifie des modalités particulières d'intervention de la part des collectivités publiques

La maîtrise d'ouvrage des projets de renouvellement urbain doit être confiée à la commune ou, lorsqu'elle existe, à l'instance représentant l'agglomération. En effet, les collectivités locales sont investies de compétences juridiques en matière d'urbanisme, de logement et d'aménagement. Elles disposent, en outre, de la capacité à gérer une multiplicité de financements d'origines diverses (politique de la ville, politique du logement) et de la légitimité nécessaire à la définition d'un projet urbain intéressant l'ensemble de la population.

Dès lors, et même lorsque les bailleurs sociaux jouent un rôle moteur dans sa définition, la **validation du projet urbain par la collectivité locale chef de file constitue un préalable obligé à la mise en œuvre d'opérations de démolition et de restructuration lourde.** Cette validation peut, le cas échéant, se borner aux principaux éléments du projet dès lors que l'ensemble des partenaires s'accorde sur l'opportunité des démolitions envisagées et que tout retard dans la prise de décision est susceptible d'induire des charges supplémentaires pour les bailleurs sociaux (coûts de la vacance, du gardiennage et de l'entretien des ensembles immobiliers à démolir).

Par ailleurs, la maîtrise d'œuvre de l'opération de renouvellement urbain pourrait, sous certaines conditions, être confiée aux organismes HLM disposant d'une compétence d'aménagement. S'il appartient aux acteurs locaux de définir la forme juridique que serait alors appelée à prendre leur collaboration, il apparaît nécessaire de lever les rigidités réglementaires qui peuvent s'opposer à la mise en place de partenariats innovants.

II. LES COÛTS DES OPERATIONS DE DEMOLITION PEUVENT DIFFICILEMENT ETRE ANTICIPES

A – Il n'existe pas d'indicateurs statistiques simples permettant de détecter de manière certaine les ensembles immobiliers promis à la démolition

En effet, la décision de démolition ne peut être rattachée à des facteurs déterministes pour trois raisons principales :

- en premier lieu, des ensembles immobiliers présentant apparemment des facteurs de fragilité similaires (taux de vacance et de rotation des locataires élevés, localisation dans une zone sensible, situation sociale dégradée) peuvent présenter des risques patrimoniaux différenciés ;
- en deuxième lieu, le projet urbain comporte une dimension urbanistique qui peut justifier, par exemple pour améliorer la desserte du quartier, de démolir les immeubles qui n'apparaissent pas les plus dégradés d'un quartier ;
- enfin, le projet urbain doit être envisagé de manière globale à l'échelle de la ville. La dédensification des quartiers d'habitat social peut ainsi sembler justifiée dans certaines zones, tandis que l'existence de forts besoins de logements sociaux peut conduire à privilégier une répartition plus équilibrée entre réhabilitations lourdes et démolitions dans d'autres.

B – Les coûts individuels des opérations de démolition sont fortement dispersés

Les études conduites par la DGUHC et le Club Ville Aménagement évaluent le coût moyen au logement de la démolition dans une fourchette de 120 à 150 KF. Cette évaluation intègre les dépenses techniques de démolition, le remboursement du capital restant dû sur les ensembles immobiliers et les frais de relogement.

Les constats de la mission, qui portent sur un échantillon de 32 opérations de démolition, ne contredisent pas ces estimations, mais mettent en évidence une dispersion plus marquée entre les programmes. Les coûts de démolition au logement s'établissent ainsi entre 16 et 468 KF. Cette dispersion trouve son origine dans la forte volatilité des charges financières (remboursement du capital restant dû sur les ensembles immobiliers) et techniques (notamment dans le cas de démolitions partielles). Les dépenses de relogement apparaissent, en revanche, plus aisées à prévoir et sont directement liées aux efforts d'accompagnement social consentis par les organismes HLM.

C – Les pertes de recettes induites par les opérations de démolition apparaissent délicates à appréhender

Les opérateurs font valoir à juste titre que le coût de la vacance induit par la libération progressive des immeubles pèse sensiblement sur l'équilibre des plans de financement des opérations de démolition. A ces coûts peut éventuellement s'ajouter la perte des bénéfices d'exploitation des programmes appelés à disparaître. L'évaluation du poids de ces charges soulève d'importantes difficultés méthodologiques, dont témoigne le caractère fruste des approximations utilisées par les organismes rencontrés (estimation des pertes des recettes locatives à partir d'un événement administratif censé marquer le début de l'opération de démolition, par exemple).

III. LES OPERATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UNE APPROCHE FINANCIERE GLOBALISEE

A – L'architecture des financements du renouvellement urbain peut être améliorée

Les opérations de renouvellement urbain peuvent peser très lourdement sur la situation financière des organismes. Or, leur mode actuel de financement soulève pour les bailleurs sociaux deux difficultés principales :

- d'une part, **les outils existants conduisent à avoir une approche parcellaire des projets urbains**. Les organismes sont alors contraints de recourir à des montages financiers complexes pour équilibrer les plans de financement de chacune de leurs interventions (construction, réhabilitation, démolition, accompagnement social, amélioration de la qualité de service, etc.) ;
- d'autre part, **ces instruments ne sont pas neutres**. L'architecture des aides publiques peut en effet induire de la part des bailleurs sociaux des arbitrages patrimoniaux – entre réhabilitation et démolition par exemple – susceptibles de se révéler contradictoires avec les intérêts de la collectivité publique.

B - Les particularités attachées aux opérations de renouvellement urbain incitent à privilégier des approches financières globalisées

Trois types de démarches pourraient notamment être mises en œuvre.

En premier lieu, **les actions pilotées⁸ par la collectivité publique en vue de requalifier un quartier** devraient donner lieu à un bilan prévisionnel global recensant les besoins en financements nécessaires à leur réalisation. Ce bilan, qui pourrait s'inspirer de certains travaux de la CDC⁹ et qui n'a vocation qu'à intéresser les collectivités locales maîtres d'ouvrage des projets, permettrait notamment :

- de fournir une vision précise du coût des opérations de renouvellement urbain et des contributions des partenaires qui y sont impliqués ;
- de servir d'instrument d'aide à la décision lorsque des contraintes financières amènent les maîtres d'ouvrage à devoir arbitrer entre différents types d'interventions.

En deuxième lieu, **le volet aménagement des opérations de renouvellement urbain** pourrait donner lieu à un traitement spécifique. La mission s'est sur ce point cantonnée à examiner les conditions dans lesquelles les organismes pourraient apporter à l'aménageur des ensembles immobiliers destinés à changer d'usage après démolition ; la redistribution du foncier constitue, en effet, une des conditions fondamentales de succès des projets urbains.

⁸ Développement économique et social, interventions sur les espaces publics, les transports et le logement, par exemple.

⁹ Cf. « *Bilan prévisionnel de programmes et renouvellement urbain* », publié dans les Cahiers techniques du renouvellement urbain. Direction du renouvellement urbain, Caisse des dépôts et consignations. Septembre 2000.

Enfin, **une approche visant à anticiper les conséquences sur la situation financière des organismes HLM de leur participation à des opérations de renouvellement urbain** aurait trois avantages :

- elle permettrait, tout d'abord, de calibrer les aides publiques au volet logement des projets urbains en tenant compte de la situation financière des bailleurs ;
- en outre, elle pourrait servir de base à la mise en œuvre d'outils d'ingénierie financière destinés à lisser les effets des projets urbains sur la trésorerie et la marge brute d'autofinancement des opérateurs ;
- enfin, elle permettrait d'ajuster dans le cadre du conventionnement global le montant des financements publics futurs destinés aux organismes HLM en fonction de l'impact réel sur leurs comptes des opérations de renouvellement urbain plusieurs années après leur engagement.

RESUME ANNEXE VI
LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION VERS UN CONVENTIONNEMENT ET UN
FINANCEMENT GLOBAUX A L'ORGANISME

L'annexe VI a pour objet de décrire un schéma-cible pour répondre aux enjeux développés au sein des annexes I à V. Ce schéma-cible repose sur la proposition d'un conventionnement global des organismes qui s'accompagnerait d'un financement global.

I. LA MISE EN PLACE DU « NOUVEAU CONVENTIONNEMENT » EN 1997 A REPONDU A UNE LOGIQUE DE RATIONALISATION, MAIS PRESENTE CERTAINES LIMITES

En 1997, un protocole signé par l'Etat et l'union nationale des organismes HLM a mis en place un nouveau conventionnement des loyers. Cette démarche facultative, adoptée ou expérimentée par plusieurs organismes rencontrés par la mission, présente certaines limites.

A. La mise en place d'un conventionnement global répondait à une démarche de rationalisation des loyers pratiqués par les organismes de logement social

Les analyses de la mission ont largement fait apparaître l'inadaptation du système actuel de liaison entre le loyer et le financement initial. En effet, il présente deux défauts majeurs : d'une part, il ne permet pas aux organismes de positionner leur offre de façon satisfaisante au regard du service rendu et de l'environnement ; d'autre part, il a un effet mécanique, souvent inopportun, sur l'occupation sociale (cf. Annexe VI).

Le « nouveau conventionnement » ouvrait la possibilité aux organismes de moduler les loyers plafonds de leur parc, à masse constante, en fonction du service rendu, afin de mieux répondre à la diversité des marchés locaux, et de favoriser une plus grande équité dans les efforts consentis par les ménages.

Il permettait également aux organismes de disposer de marges de manœuvre accrues dans l'évolution des loyers, dans la mesure où, la plupart du temps, le loyer pratiqué n'était inférieur au loyer plafond que dans les immeubles les plus déqualifiés, abritant la population la plus sociale. Le gel des loyers a cependant réduit cet intérêt.

B. Cependant, les expériences menées montrent les limites d'un conventionnement global restreint aux loyers

La démarche du nouveau conventionnement, pour intéressante qu'elle soit, apparaît cependant trop limitée pour deux raisons principales : l'absence de dimension sociale pourrait conduire à des situations négatives pour la mixité sociale ou à un conventionnement qui se limite à une optimisation par l'organisme de la solvabilisation par l'APL ; le maintien d'un financement à l'opération réduit l'intérêt du nouveau conventionnement, en perpétuant la gestion à l'opération.

Pour répondre aux enjeux développés dans les annexes I à V, un conventionnement global doit donc avoir une portée plus large qu'une utile faculté pour les organismes d'ajuster leurs loyers sur l'ensemble de leur parc.

II. POUR ETRE EFFICACE, UN CONVENTIONNEMENT GLOBAL DOIT S'ETENDRE AUX DOMAINES PATRIMONIAUX, SOCIAUX ET FINANCIERS ET ETRE OPERE A L'ORGANISME

Le conventionnement global proposé repose sur une contractualisation plus large entre les organismes et les pouvoirs publics, qui couvre l'ensemble des sujets relatifs au logement social, dans le cadre d'une nouvelle forme de régulation par l'Etat.

A. Un conventionnement global aux contours élargis, élément d'une contractualisation large entre les pouvoirs publics et les organismes de logement social

Le conventionnement global proposé mettrait en parallèle les engagements des organismes en termes de loyers, de gestion patrimoniale, d'offre nouvelle, d'attribution et d'accueil des plus démunis d'une part, les engagements financiers de l'Etat et, éventuellement, d'une ou plusieurs collectivités locales d'autre part. Ces engagements mutuels reposeraient sur une base pluriannuelle, et seraient soumis à un contrôle régulier par l'Etat du respect des engagements pris.

Ces conventions seraient signées par organisme, à partir du moment où celui-ci présente des garanties de professionnalisme suffisantes pour en assurer le suivi. Elles seraient déclinées par zones. Elles comprendraient un bilan d'entrée qui permettrait de prendre en compte la situation spécifique de l'organisme, un plan stratégique sur la durée de la convention qui serait décliné en objectifs quantitatifs, et un volet financier qui vaudrait engagement de l'Etat en matière de crédits, ainsi que de l'organisme en matière de fonds propres.

Une telle contractualisation aurait ainsi pour conséquence de responsabiliser davantage l'organisme en lui conférant plus de souplesse de gestion, mais également de permettre à l'Etat d'avoir une influence accrue sur le stock de logements, notamment en matière de gestion sociale par l'organisme, et de moduler ses aides en fonction des efforts consentis. Elle fonderait donc un nouveau mode de relations entre les pouvoirs publics et les organismes de logement social.

B. Un nouveau mode de régulation du logement social qui nécessite des adaptations du côté de l'Etat

Ce nouveau schéma nécessiterait une transformation des modes d'action de l'Etat, dans le sens d'une plus grande déconcentration.

L'Etat central fixerait les règles générales, répartirait les crédits entre régions et serait chargé de l'évaluation globale du système.

Le niveau régional serait rendu responsable de la contractualisation avec les organismes, ce qui répond largement à une implantation des organismes HLM qui excède très rarement le cadre régional. Il pourrait cependant déléguer très largement la passation des contrats au niveau local lorsque l'implantation du patrimoine de l'organisme le permet. L'arbitrage des crédits entre organismes reviendrait cependant à l'échelon régional.

L'échelon local, enfin, serait celui qui négocierait avec les organismes les modalités des plans d'actions patrimoniaux et sociaux, en fonction des besoins locaux et de la situation patrimoniale spécifique de l'organisme.

Les services de l'Etat ne seraient donc plus chargés du contrôle de chaque opération, mais d'assurer une impulsion, une évaluation et un contrôle global.

C. De nouveaux outils financiers

Une telle évolution doit nécessairement s'accompagner d'une révision des outils financiers, et principalement du financement à l'opération. Le conventionnement global comporterait, dans son volet financier, non seulement une subvention globale de l'Etat, et éventuellement d'une ou plusieurs collectivités locales, à répartir comme il l'entend sur ses opérations, mais également une autorisation d'emprunter à hauteur de ce qui est nécessaire pour la réalisation de la stratégie patrimoniale agréée.

De plus, une aide à l'insertion et à la mixité serait versée aux organismes en fonction de la part qu'ils prennent à l'accueil des plus démunis, ainsi que des efforts consentis en matière de qualité de service notamment.

De nouveaux instruments financiers permettraient de répondre à la fois à l'objectif de personnalisation des outils financiers aux besoins des organismes, mais surtout à une plus grande souplesse de gestion financière puisque les bailleurs sociaux retrouveraient la capacité de gérer leur dette de manière globale, et non plus autant de lignes d'emprunt que de programmes.

Le schéma-cible proposé repose donc sur le triptyque suivant :

- un cadre plus responsabilisant pour les organismes, qui leur offre plus de souplesse de gestion et prend mieux en compte leurs situations spécifiques ;
- une prise de décision plus proche du terrain dans des conditions moins rigides, ce qui devrait permettre une meilleure prise en compte des réalités locales ;
- un pouvoir d'influence de la part de l'Etat plus important en terme de gestion patrimoniale et sociale, à la hauteur des efforts financiers auxquels il consent.

Une telle démarche vise donc à améliorer le système de financement actuel pour les organismes, les locataires et les pouvoirs publics.

RESUME : ANNEXE VII
L'EVALUATION DES MARGES DE MANŒVRE FINANCIERES ET
L'EVOLUTION DES FONDS D'EPARGNE

La présente annexe a pour objet d'apporter un éclairage sur l'évolution de la structure du financement du logement social et notamment sur les capacités de financement mobilisables à l'horizon 2010 pour le secteur du logement social et sur les évolutions pouvant affecter les circuits de distribution. Elle rassemble 4 fiches, respectivement consacrées :

- aux capacités financières des organismes constructeurs (fiche 1) ;
- aux capacités de prêt des fonds d'épargne (fiche 2) ;
- aux perspectives d'évolution de la distribution des prêts sur fonds d'épargne (fiche 3) ;
- aux capacités de financement des opérations par le 1% logement (fiche 4).

Les principales conclusions sont synthétisées ci-après :

I - LES MARGES DE MANŒVRE FINANCIERES DES ORGANISMES, TRES DIVERSES, SONT A MOBILISER AVEC PRUDENCE

A. Des marges d'endettement des organismes constructeurs existent

Plusieurs simulations ont été réalisées par la CDC à la demande de la mission sur un échantillon d'organismes (base AF 10, représentant 588 organismes et 3,6 M de logements).

L'analyse agrégée du passif des organismes constructeurs a en particulier mis en évidence une amélioration globale de leur situation financière depuis 1997, l'annuité de la dette augmentant moins vite que les loyers encaissés. Si l'on considère une norme maximale souhaitable de 50% des loyers encaissés consacrés au paiement de l'annuité de la dette, ce sont 25 MdF qui seraient aujourd'hui mobilisables (soit une annuité de 1,4 MdF) par rapport au ratio actuel, plus favorable, de 48% environ.

Même en cas de maintien de ce ratio à son niveau actuel, l'amortissement naturel des prêts consentis au secteur locatif social dégage chaque année de nouvelles marges d'endettement : **les emprunts nouveaux qui peuvent être contractés sous cette hypothèse croissent ainsi régulièrement jusqu'en 2013, où ils atteignent un niveau d'environ 20 MdF (par an)**. Les importants besoins à venir, dont la CDC estime notamment qu'ils doivent permettre de financer des dépenses de maintenance à hauteur de 4 600 F par logement et par an, seraient donc compatibles avec la situation financière des organismes.

Toutefois cette analyse globale de l'équilibre financier de l'ensemble des organismes est nécessairement très théorique dans la mesure où elle masque une grande diversité des situations individuelles.

B. Il convient de mobiliser ces marges, très inégales selon les organismes, avec prudence

Ces marges d'endettement sont en effet très inégalement réparties. Paradoxalement, ce sont d'ailleurs les organismes qui ont les fonds de roulement les plus faibles et dont le ratio annuité de la dette / loyer est supérieur à 50% qui sont les plus actifs en matière de construction. Il y a donc inadéquation entre les capacités financières et les investissements réalisés.

Ainsi, l'estimation faite *a minima* par la mission du stock de logements anciens à réhabiliter (22% de l'ensemble des logements, soit 820 000 logements) représente déjà 51 MdF de travaux. Or, ce besoin très important n'est pas toujours en adéquation avec la situation financière des organismes concernés, dont un nombre significatif verse déjà des annuités élevées alors que leur effort de réhabilitation est peu engagé, tandis que d'autres ont achevé leur programme de réhabilitation et restent peu endettés. Le problème est similaire pour ce qui concerne le renouvellement urbain dans la mesure où les organismes qui se trouvent confrontés à ce problème ne sont pas ceux qui disposent toujours des capacités financières d'y faire face.

Ce constat pose la question de la mutualisation des moyens disponibles des organismes HLM afin d'utiliser au mieux les capacités d'endettement et d'autofinancement.

II - MALGRE LA DECOLLECTE ET UNE DIMINUTION DE LA MARGE BRUTE, LES FONDS D'EPARGNE DISPOSENT DE CAPACITES DE PRETS

A. L'équilibre des fonds d'épargne est menacé par une diminution de la marge brute

Les ressources issues du livret A s'avèrent fragiles. La part relative des dépôts du livret A dans le patrimoine financier des ménages a diminué de 16% en 1981 à 3% environ aujourd'hui. Leur part dans l'encours des fonds d'épargne de la CDC a elle aussi décru, passant de 78% en 1994 à 55% en 2000. La décollecte n'a connu des exceptions sur la décennie qu'en 1994, 1995 et 1997 : la stabilité de l'encours n'est finalement due qu'à la capitalisation des intérêts.

En revanche, les ressources du LEP sont dynamiques, tout comme celles du livret bleu du Crédit mutuel, grâce il est vrai à une centralisation progressive des dépôts à la CDC de 1991 à 1999. Si l'on exclut cet effet, la décollecte est également sensible sur ce dernier produit.

En outre, la marge brute des fonds d'épargne diminue régulièrement depuis 1995. La rentabilité de l'actif prêté passe de 5,6% en 1997 à 4,4% en 2000, alors que le coût de sa ressource ne diminue pas aussi vite (de 5,0% en 1997 à 4,4% en 2000). Le résultat brut d'exploitation des fonds d'épargne ne reste positif que grâce à la rentabilité du portefeuille placé (hors coût du risque et hors plus values sur actions), qui diminue peu sur la période (passant de 6,4% en 1997 à 6,0% en 2000).

L'offre commerciale de la CDC reste segmentée par nature d'opération, avec des produits qui en équilibrent d'autres et un empilement de produits divers difficiles à gérer, dont les plus récents sont proposés à perte. Les prêts au secteur de l'habitat ont ainsi un taux moyen pondéré de 3,78%, alors que le coût de la ressource est compris entre 4,20% et 4,50% (3% versés aux déposants plus une commission de 1,20% sur les dépôts aux Caisses d'Epargne et 1,50% au réseau de La Poste).

B. Des marges de manœuvre, limitées et fragiles, existent toutefois

Diverses simulations de l'équilibre de gestion actif passif ont été réalisées à la demande de la mission par la CDC sur ses propres outils de prévision. Malgré les limites inhérentes au modèle utilisé, et donc la fragilité des résultats obtenus, l'instabilité de la gestion actif / passif des fonds d'épargne, ainsi que leur sensibilité à une variation des taux, est clairement mise en avant.

La simulation de l'équilibre des fonds du livret A jusqu'en 2014, menée par la CDC sur les diverses hypothèses, a toutefois révélé l'existence de capacités de financement dans l'hypothèse d'une stabilité des taux d'intérêt de marché, d'un montant supérieur aux 26 MdF de prévisions de versements de la CDC. **Ce financement supplémentaire représenterait environ 35 MdF en total annuel de fin de période, sous l'hypothèse (forte) de stabilité des taux.**

C. L'ouverture à la concurrence de la distribution des prêts

Une autre piste d'évolution des fonds d'épargne pourrait résider dans l'ouverture à la concurrence de la distribution des prêts. En effet, si cette évolution est difficilement envisageable pour la centralisation de la collecte des fonds d'épargne, elle ne doit pas a priori être exclue pour la distribution.

Les modes actuels de distribution des PLI et PLS en sont l'illustration, même si les résultats en terme de consommation des enveloppes ne sont pas à la hauteur des espérances.

Un élargissement de la distribution des autres formes de prêts n'a pas été examiné de manière approfondie par la mission mais permettrait de conserver à la CDC son rôle traditionnel de centralisateur et de transformer son activité de prêteur en celle de refinancier des circuits bancaires classiques. Ce système devrait normalement permettre une meilleure utilisation de la ressource disponible. A terme l'ouverture du système sur le marché hypothécaire pourrait en outre permettre de pallier une érosion de la liquidité des fonds d'épargne.

Toutefois, de telles évolutions méritent un examen préalable approfondi car elles ne sont pas exemptes de risques tant pour ce qui concerne les organismes, dont les plus fragiles pourraient se voir pénaliser dans leur recours à l'emprunt du fait de l'introduction de critères de rémunération du risque, que pour l'équilibre global des fonds d'épargne.

III. LA CONTRIBUTION DU 1% LOGEMENT AU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL DEPENDRA DES CONDITIONS DE MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE SOCIETE FONCIERE

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, ou « 1% logement ») a représenté en 1999 une collecte de l'ordre de 7,4 MdF. Avec les remboursements des prêts consentis par les organismes collecteurs, les ressources du 1% logement avant prélèvement de l'Etat se sont élevées à 16,7 MdF en 1999.

La mission a procédé à ses propres simulations d'évolution, simulations posant de nombreuses hypothèses (notamment un taux de croissance de la collecte de 3,2% par an) et qui présentent de ce fait un caractère tout à fait indicatif.

Sous l'hypothèse d'une montée en charge rapide de la nouvelle société foncière à 4,5 MdF de dotation annuelle en 2006 (le projet de convention Etat – UESL mentionne une dotation de 7 MdF à moyen terme), l'UESL pourrait être amenée à emprunter des fonds ou diminuer les ressources affectées aux autres emplois à partir de 2003.

Si l'on considère une montée en charge deux fois plus lente de la société foncière (2,3 MdF en 2006), des marges de manœuvre seraient disponibles dès 2004, marges connaissant un fort dynamisme par la suite.

Le rythme des dotations à la société foncière prévue dans la récente convention Etat – UESL **constituera donc un facteur déterminant des ressources effectivement mobilisables** en faveur du financement du logement social (4,5 MdF par an, en théorie).

RESUME : ANNEXE IX
ELEMENTS DE COMPARAISON DANS TROIS PAYS EUROPEENS

L'analyse des systèmes de financement du logement social de trois pays de l'Union européenne, sélectionnés par la mission, montre de fortes différences, tout en dégagant une évolution commune vers une plus grande marge de manœuvre laissée au niveau local.

I. DES ORGANISATIONS FONDAMENTALEMENT DIFFERENTES, DANS LESQUELLES LES COLLECTIVITES LOCALES JOUENT UN PLUS GRAND ROLE

A. L'Allemagne

Le système de financement laisse une très grande part aux Länder, qui supportent 85% du coût de l'aide publique directe à l'investissement. L'intervention du Bund se fait donc principalement par l'aide à la personne, en croissance constante et dont les Länder ont refusé le transfert.

Le cadre général fixé par le Bund est très flexible, et les Länder disposent d'une grande marge de manœuvre. En particulier, ils peuvent choisir concurremment d'aider les organismes par une subvention à l'investissement ou au fonctionnement. Dans ce dernier cas, le bailleur emprunte l'intégralité de son besoin de financement au taux du marché.

Les communes, quant à elles, devraient être davantage associées à la définition des politiques de logement du fait d'une loi récente. Elles sont responsables des attributions.

Le système allemand ne favorise pas une catégorie de bailleurs. Les avantages fiscaux peuvent aussi bien profiter aux bailleurs sociaux que privés.

B. Les Pays-Bas

Les Pays-Bas sont le pays qui dispose de la plus grande part de logements sociaux au sein du parc de résidences principales (36%) et qui a procédé aux réformes les plus importantes dans les années 1990.

Depuis 1995, l'Etat s'est désinvesti de l'aide à la pierre, sauf pour des usages spécifiques. Il intervient par le versement de l'aide à la personne, et par la fixation des règles générales qui s'appliquent au logement social. Elles concernent notamment le mode d'évolution des loyers inférieurs à un loyer plafond, quel que soit le statut des logements concernés. Il exerce, de plus, le contrôle direct sur les organismes de logement social.

Les organismes recourent donc au marché pour financer leurs investissements. Ils peuvent procéder à des péréquations de loyer sur l'ensemble de leur patrimoine. Ils sont tenus de réinvestir les éventuels bénéfices tirés de l'exploitation de leur parc.

Enfin, les communes jouent un rôle fondamental dans la politique du logement social. Elles disposent du pouvoir d'attribution sur l'ensemble du parc à faible loyer et maîtrisent une grande partie du foncier.

C. Le Royaume-Uni

Le système britannique de logement social repose sur deux catégories principales de bailleurs : les communes et les « housing associations » (HA), organismes sans but lucratif. Les premières sont largement majoritaires en stock, mais un des objectifs gouvernementaux des 20 dernières années a été de voir favoriser le transfert de leur parc transférer à d'autres, locataires ou HA dont la part va croissante. Le système de financement est très différent pour ces deux catégories de bailleurs. Pour les communes, l'aide de l'Etat prend la forme d'une dotation au fonctionnement ; pour les HA, il s'agit d'une subvention d'investissement délivrée par une agence, la « Housing Corporation ». Les emprunts sont, dans les deux cas, contractés sur le marché.

L'Etat, pour sa part, assure le versement de l'aide à la personne, qui est la plus coûteuse de l'Union européenne. Il fixe également le cadre d'action de la Housing Corporation, agence qui assure la régulation du système. Les réflexions actuelles se concentrent sur la rationalisation des loyers du parc social et sur le renouvellement urbain.

Les communes, quant à elles, constituent des acteurs privilégiés qui sont invitées de plus en plus à se désengager de la gestion directe pour participer à la régulation du système, notamment par l'intermédiaire de conventions liant communes et HA.

II. DES PROBLEMATIQUES COMMUNES

Malgré leurs différences, les systèmes de financement européens montrent une évolution convergente sur plusieurs points.

A. Une nécessaire prise en compte du niveau local

Les trois pays étudiés accordent une responsabilité plus grande qu'en France aux collectivités locales. Cette donnée est fortement liée à l'organisation administrative et politique des pays, et donne donc difficilement lieu à une comparaison. Cependant, au-delà des différents degrés de décentralisation, tous les pays examinés ont pris acte de la difficulté de fixer des règles nationales, voire régionales trop rigides.

Ainsi, au Royaume-Uni, les règles en matière de loyer ou d'attribution sont indicatives à l'attention des communes, qui peuvent fixer des règles différentes. Aux Pays-Bas, l'Etat central se contente des règles générales. Les générales, et les communes sont chargées de réguler le marché local de l'habitat. Enfin, en Allemagne, la récente réforme du droit de la construction (octobre 2001) vise à associer davantage les communes et groupements de communes à la fixation des règles, jusqu'alors principalement édictées par les Länder.

Par ailleurs, cette réforme du droit de la construction allemande a également cherché à augmenter enrichir les outils dont peuvent disposer les acteurs locaux pour intervenir sur le marché de l'habitat de manière fine. Ainsi, elle prévoit la possibilité de déconventionnement du parc conventionné et même de transfert de conventionnement, afin de coller au mieux à l'évolution des besoins.

B. L'émergence des questions de renouvellement urbain

Si l'Allemagne a été confrontée à des enjeux importants de renouvellement urbain lors de la réunification, elle ne connaît pas des problèmes de déqualification urbaine comparables à ceux de la France.

C'est en revanche le cas de l'Angleterre. Les problèmes de renouvellement urbain anglais sont d'autant plus importants que la réduction des crédits du logement destinés aux communes a progressivement conduit à une dégradation très importante d'une partie du parc. Les chantiers de renouvellement urbain sont conduits par les communes, en liaison avec les agences déconcentrées de la Housing corporation. Le gouvernement essaie également de mobiliser des fonds privés.

Enfin, aux Pays-Bas, un programme important et continu de démolition-reconstruction est conduit, avec un objectif très affirmé d'amélioration de la mixité sociale. Les quartiers sensibles sont dédensifiés, tandis que les centres-villes sont densifiés.

C. Le ciblage du rôle du logement social

Au Royaume-Uni, les logements sociaux jouissent de loyers faibles et sont de facto ciblés sur des ménages défavorisés.

Aux Pays-Bas et en Allemagne, le ciblage du logement social sur des catégories plus défavorisées fait partie des objectifs poursuivis ces dernières années. Les plafonds de ressources, qui ouvraient droit aux logements sociaux à une très large part de la population, ont été fortement réduits. Le niveau local se voit charger, dans ce contexte, d'assurer une mixité sociale dans ce cadre, mais celle-ci passe plus par des opérations de petite taille que par la volonté d'accueillir des ménages aux revenus moyens.

L'analyse des systèmes de logement social de trois autres pays européens conduit donc aux conclusions suivantes, eu égard aux préoccupations de la mission :

- partout, dans tous les pays considérés, la nécessité de résoudre au niveau local les questions de mixité sociale, de renouvellement urbain et d'accès au logement des plus démunis s'impose ;
- les réformes menées dans les pays voisins vont toutes vers une responsabilisation accrue des acteurs locaux et une plus grande souplesse des outils qui sont mis à leur disposition ;
- l'Etat central, quant à lui, met à disposition des enveloppes de crédits et édicte les règles générales qui encadrent le logement social. Il assure, en général, le contrôle et la régulation du système, éventuellement par le biais de ses échelons déconcentrés.

A cet égard, le schéma-cible de conventionnement et de financement global à l'organisme, présenté en annexe VI, s'inscrit dans le même cadre que les réformes menées récemment en Allemagne ou aux Pays-Bas ainsi que les évolutions progressives du système britannique. Cependant, les politiques du logement social en Europe, fortement dépendantes de l'organisation administrative des Etats-membres, n'ont probablement pas vocation à converger vers une organisation commune.