

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES
N° 2001 - M - 013 - 02**

**CONSEIL GENERAL DES
PONTS ET CHAUSSEES
N° 2001 0067 01**

RAPPORT

sur le financement du logement social

Etabli par

M. Henri GUILLAUME

Inspecteur général des Finances

M. Serge BAYARD

Inspecteur des Finances

M. Christophe BONNARD

Inspecteur des Finances

M. François RIAHI

Inspecteur des Finances

Mme Agnès PANNIER -
RUNACHER

Inspecteur des Finances

M. Franck SILVENT

Inspecteur des Finances

M. Jean-Paul PAUFIQUE

Ingénieur général des Ponts et
Chaussées

M. Jacques FRIGGIT

Ingénieur en chef des Ponts et
Chaussées

M. Jacques PERNELLE

Chargé de mission au Conseil
Général des Ponts et Chaussées

- MARS 2002 -

INTRODUCTION

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 résumé l'orientation de ses réflexions et présenté les choix opérés quant à son périmètre et à ses méthodes d'investigation dans un rapport d'étape daté du 12 septembre 2001¹. Trois points méritent cependant d'être rappelés à titre préliminaire.

En premier lieu, la mission a concentré le cœur de ses travaux sur le logement locatif social, et notamment sur le logement HLM. Le présent rapport n'a donc pas vocation à traiter de l'ensemble des aides publiques au logement. Pour autant, un examen des procédures et des instruments de financement du logement HLM ne peut ignorer l'absence d'étanchéité entre le logement locatif social et les autres segments d'offre (locatif privé, accession à la propriété...). La mission a donc veillé à replacer ses analyses dans le cadre d'une fonction sociale qui n'est pas réductible au seul logement HLM, et qui est en outre poursuivie par d'autres dispositifs d'aide publique. La prise en compte de ces interactions, au cœur du fonctionnement des marchés de l'habitat, est en conséquence un des axes centraux du présent rapport.

En second lieu, la mission a considéré que son diagnostic et ses recommandations sur les modalités de financement du logement social ne pouvaient faire l'économie d'une interrogation plus générale sur les finalités de l'aide publique et sur les conditions de régulation du secteur. Les analyses portant sur les mécanismes de financement ont donc été complétées par une réflexion portant sur leur cadre d'emploi, et sur leur capacité à servir au pilotage de la politique du logement social.

Enfin, sur le plan des méthodes, l'étendue et la complexité du sujet ont conduit à une nécessaire multiplication des approches. Les conclusions de la mission s'appuient ainsi sur un ensemble d'investigations diverses : traitement de bases de données nationales, enquêtes locales², études de cas, travaux *ad hoc* réalisés en collaboration avec les administrations et institutions de référence du secteur³, auditions d'experts et d'acteurs de terrain⁴...

Les analyses détaillées qui peuvent être tirées de ces investigations forment la matière de douze annexes thématiques⁵. Le présent rapport résume quant à lui les principales conclusions de la mission sous trois rubriques principales :

- l'effet des procédures et des mécanismes actuels de financement sur la conduite de la politique du logement social (I) ;

¹ Cf. rapport d'étape IGF n°2000-M-013-01 et CGPC n°2000-0067-01 sur le financement du logement social.

² La mission a procédé à des investigations spécifiques dans huit départements : Sarthe, Hérault, Meurthe et Moselle, Nord, Val de Marne, Yvelines, Rhône et Haute-Vienne.

³ Direction Générale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction (DGUHC), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et Direction Générale des Impôts (DGI) à titre principal.

⁴ Cf. liste des personnes rencontrées.

⁵ Les fiches 1 et 2 de l'annexe X ont été réalisées à partir des travaux de M. Olivier LINDENMEYER Inspecteur des Finances qui a participé aux travaux de la mission jusqu'au 31 juillet 2001.

- les questions soulevées sur le système de financement du logement social par le changement des enjeux de la politique du logement (II) ;

- les pistes d'évolution de nature à favoriser l'optimisation de l'emploi des aides publiques destinées au logement social et une meilleure efficacité dans la réalisation des objectifs qui les sous-tendent (III).

PREMIERE PARTIE :
L'IMPACT DU SYSTEME DE FINANCEMENT SUR LA CONDUITE DE LA
POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

Nombre d'analyses ont mis en lumière les acquis importants de la politique du logement social, devenue politique sociale du logement. Il ne rentrait pas dans l'objet de la mission de porter une appréciation d'ensemble sur la conduite de cette politique, mais quelques considérations liminaires s'imposent avant de rentrer dans l'analyse technique du système de financement du logement social.

Les HLM, qui représentent 18 % du parc de résidences principales, procurent un logement de qualité à un prix compatible avec leurs ressources à près de cinq millions de ménages, majoritairement modestes: 66 % des locataires HLM ont un revenu inférieur au revenu médian de l'ensemble des ménages français⁶. Une partie du parc, souvent celle qui a été construite par grands ensembles et à moindre coût entre 1960 et 1975, a mal vieilli, et l'image de tous les HLM en souffre, d'autant qu'elle est associée à celle de quartiers en difficulté. Cela n'autorise cependant pas les amalgames. Il ne faut ainsi pas négliger les évolutions intervenues dans les constructions des vingt dernières années, qui ont bénéficié d'aides à l'investissement moins massives, mais qui ont été réalisées en règle générale avec soin dans des programmes de bonne qualité technique et architecturale, et mieux insérés dans la ville.

Parallèlement à ces évolutions, les organismes sont confrontés à des missions nouvelles, plus complexes, et l'administration régule leur activité par référence à des objectifs et dans un contexte nouveaux. Ainsi, si certains candidats au logement ne peuvent accéder au confort à prix modéré que grâce aux HLM, une majeure partie de la population, y compris sous les plafonds de revenus définis pour l'accès au logement locatif social⁷, est au contraire assez aisée pour pouvoir exercer un choix, entre HLM et locatif privé, entre locatif et accession à la propriété, entre appartement et maison. Les HLM sont désormais en « concurrence ».

A l'inverse, la population la plus modeste est davantage logée hors du parc HLM que dedans : 28 % seulement des ménages du premier quartile de revenus sont locataires du parc social. Les organismes HLM ne leur reconnaissent le plus souvent pas davantage de priorité dans leur politique d'attribution des logements, que celle, limitée, que confèrent les accords collectifs départementaux aux plus démunis. Les candidats au logement HLM sont donc eux aussi « en concurrence ». Le parc privé, et notamment le secteur locatif libre, qui accueille près de 50 % des ménages du premier quartile de revenus, contribue lui aussi à l'offre de logement social, qui comporte également une composante d'accession à la propriété.

C'est dans ce cadre général, très différent de celui qui a accompagné le développement du logement HLM, que s'inscrivent les questions relatives au système de financement du logement social. Conformément au mandat de la mission, les développements qui suivent se limitent au traitement de ces aspects financiers, et à l'analyse de leur impact sur la conduite de la politique du logement social. Ils sont organisés autour de trois thèmes :

- l'évolution des grands équilibres du système de financement du logement social ;

⁶ L'annexe 10.3 présente une analyse détaillée de l'évolution historique de l'occupation du parc HLM.

⁷ 75 % des ménages français ont des revenus qui leur permettent d'accéder au logement social de droit commun, et près de 90 % au logement intermédiaire.

- les conditions de programmation des aides publiques au logement locatif social ;
- la configuration des instruments de financement.

I – LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL S’INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER DONT LES CONDITIONS D’EQUILIBRE ONT PROFONDEMENT EVOLUE

Les équilibres du système de financement du logement sont classiquement appréciés au travers du poids respectif des aides à la pierre, des aides à la personne, des aides fiscales et des aides de circuit. Ils ont subi des modifications considérables depuis le début des années 80, ainsi qu’en atteste le tableau suivant :

Année	En millions d’euros constants 1998			En % du PIB		
	1984	1998	Var	1984	1998	Var
Aides à la personne	6 922	12 318	+78%	0,71	0,95	+34%
Aides à la pierre	6 856	4 285	-37%	0,71	0,33	-54%
Aides de circuit	8 020	953	-88%	0,82	0,07	-91%
Aides fiscales	3 317	4 127	+24%	0,34	0,32	-6%
Toutes aides	25 116	21 684	-14%	2,58	1,67	-35%
(Toutes aides hors aides de circuit)	(17 096)	(20 730)	(21%)	(1,76)	(1,60)	(-9%)

Source : IGF, Mission CGPC/IGF, d’après les Comptes du logement

Ces évolutions macro-économiques sont loin de concerner uniquement le financement du logement locatif social, sur lequel la mission a concentré ses travaux. Elles ont cependant des conséquences directes sur sa logique d’ensemble.

1. La progression en masse des aides personnelles n’a pu empêcher une dégradation de leur pouvoir solvabilisateur par rapport à l’évolution des loyers du parc HLM

Pour ce qui a trait à sa composante HLM, la réorientation de la politique du logement en faveur de l’aide personnelle intervenue en 1977 a fait reposer sur l’APL une part croissante de l’objectif de solvabilisation des ménages candidats au logement. La contrepartie en a été une aide à la construction plus réduite, et donc une action directe moins massive sur les loyers pratiqués par les organismes⁸.

Les termes de ce rééquilibrage se sont dégradés au cours du temps, malgré la forte augmentation du volume d’aides personnelles distribuées aux ménages. Ainsi, selon les simulations effectuées par la DGUHC à la demande de la mission, l’aide apportée par le barème 2000 de l’APL pour un loyer, un revenu et une taille de famille donnés, est globalement équivalente à celle apportée par le régime de l’aide au logement (AL) qui préexistait à la réforme de 1977⁹. Le surcroît de solvabilisation associé à l’instauration de l’APL, dont le barème était beaucoup plus favorable que celui de l’AL en 1977, a donc été gommé en moyenne. L’augmentation relative de l’aide versée ne s’observe, à loyer identique, que pour les ménages aux revenus les plus faibles. Les prestations versées aux ménages proches du revenu d’exclusion ont, au contraire, diminué au cours de la période 1976-2000.

⁸ Le loyer des logements PLA (prêts locatifs aidés) construits après 1977 est ainsi supérieur de 30 % en moyenne au loyer des logements construits antérieurement.

⁹ La prise en compte des effets de la réforme tendant à unifier le barème de l’AL et de l’APL, qui connaîtra une pleine application en 2002, conduit cependant, à champ de population constant, à un accroissement global

Dans le même temps, le pourcentage de locataires du parc social acquittant un loyer supérieur au loyer plafond de l'APL a augmenté entre 1976 et 2001¹⁰, comme l'illustre le tableau suivant :

% de loyers supérieurs au plafond APL	1976	1981	2000
Ménage isolé	41	42	48
Ménage marié et deux enfants	26	20	31

Cette évolution est pour l'essentiel le fruit du décalage entre les modalités d'actualisation des paramètres de l'APL d'une part, et les tendances d'évolution des loyers du parc social d'autre part. L'augmentation de la proportion de logements PLA dans l'ensemble du parc social, dont les loyers sont supérieurs de 30 % en moyenne à ceux des logements construits avant la réforme de 1977, s'est en effet combinée avec l'effet des travaux d'amélioration pour engendrer une augmentation du loyer moyen des logements HLM supérieure à l'évolution des loyers plafonds de l'aide à la personne. Les loyers maxima de conventionnement des logements HLM, issus de la réglementation sur l'aide à la pierre et ceux régissant les loyers-plafonds de l'APL ont en outre été actualisés selon des paramètres divergents. Il en est résulté un décrochage de l'ordre de 10 %, entièrement supporté par les locataires jusqu'à la création du PLUS, intervenue fin 1999.

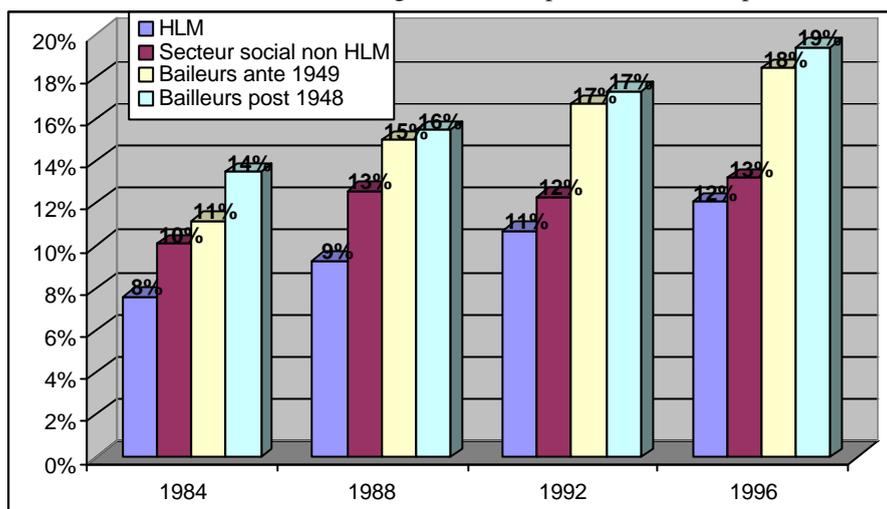
Le pouvoir solvabilisateur de l'APL s'est donc globalement dégradé pour les locataires du parc social, sous le double effet de l'érosion du barème, dont la sous-actualisation est bien documentée¹¹, et de la hausse des loyers. Le taux d'effort net moyen des locataires HLM a ainsi été multiplié par 1,5 depuis 1984, même si leur situation reste beaucoup plus favorable que celle des locataires du secteur libre, pour lesquels la dégradation a été encore plus vive :

d'environ 10 % des aides personnelles versées aux ménages bénéficiaires de l'APL par rapport à une simple actualisation des paramètres de l'AL en 1976. Cf. annexe 10.3.

¹⁰ L'effet est encore plus sensible s'agissant des bénéficiaires de l'aide personnelle au logement résidant dans le parc locatif privé. Cf. annexe 10.2.

¹¹ Cf. notamment le rapport de la Cour des Comptes sur les aides personnelles au logement, 1999.

Taux d'effort net des ménages locataires par secteur d'occupation



Source : Enquêtes logement depuis 1984.

La forte augmentation du montant des aides à la personne, qui résulte en grande partie de l'évolution de la conjoncture économique, de la croissance des loyers et de l'extension du nombre de bénéficiaires, s'est donc accompagnée d'un dérèglement partiel et progressif de l'équilibre du système de financement du logement locatif social tel qu'il était envisagé en 1977. L'altération de la cohérence initiale du système a eu des répercussions sur l'accès des différents types de ménages à l'ensemble des catégories du parc social (cf. *infra*), qui appellent à la fois une garantie sur l'évolution en niveau et une réflexion micro-économique sur la structure fine des aides à la personne, sans que soit remise en cause leur incontestable efficacité économique et sociale.

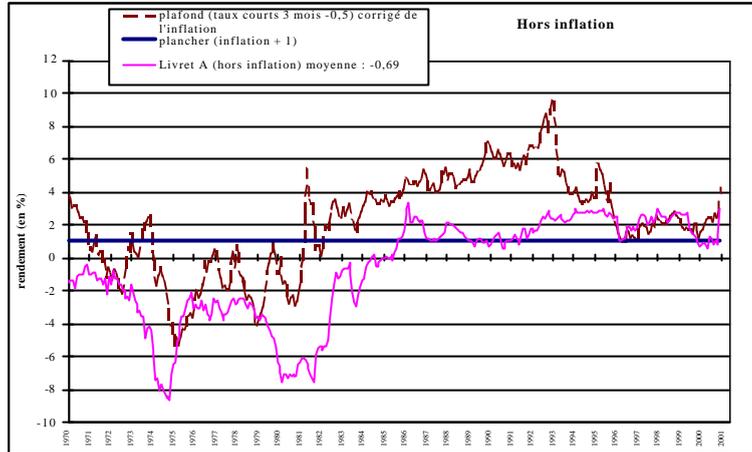
2. L'évolution du contexte économique a radicalement modifié la contribution de l'aide de taux au financement de la production de logement social

Les aides publiques au financement de la production et de la réhabilitation du logement locatif social passent en grande partie par l'accès dont bénéficient les opérateurs à des conditions de prêt privilégiées, aussi bien par leur durée (35 ans, voire 50 ans pour la partie foncière) que par leur taux. La transformation par la CDC des dépôts réalisés sur les différents livrets d'épargne défiscalisés en prêts à longue durée fait ainsi appel à une mécanique financière spécifique, dont les conditions d'équilibre ont profondément évolué avec le temps.

Le niveau de rémunération du livret A détermine le coût de la ressource des prêts au logement locatif social. Pour les organismes HLM, le taux du livret A, majoré du coût de collecte, constitue non seulement le taux de référence des prêts nouveaux de la CDC mais aussi la valeur servant à l'indexation en taux et en progressivité de leurs annuités sur les prêts en cours, dans le cadre d'un endettement contracté à plus de 85 % à taux variable ¹².

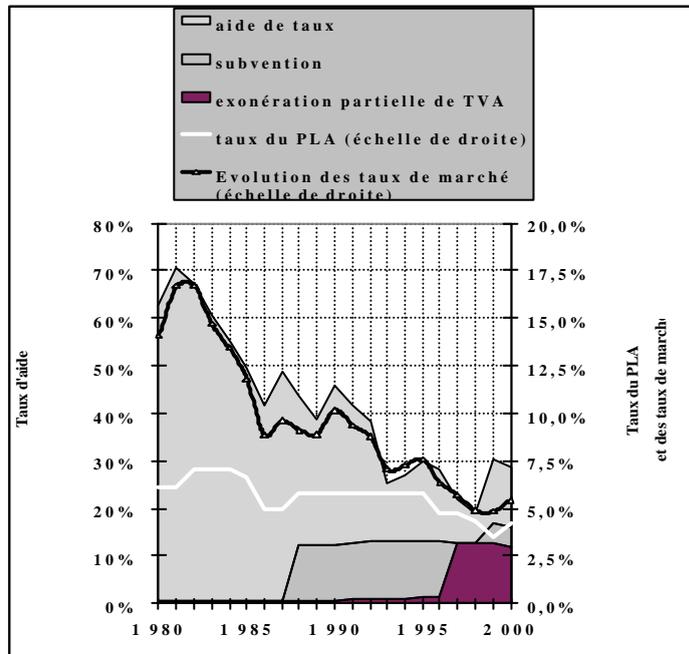
¹² Ce mécanisme de double révisabilité, dans le cadre d'un endettement à taux variable, est destiné à limiter l'amplitude de la variation de l'annuité, et à étaler l'impact de la variation du coût de la ressource sur la charge financière des emprunteurs. L'encours des prêts de la CDC aux organismes HLM est composé pour plus de 80 % en montant de prêts associés à ce mécanisme de double révisabilité.

Les organismes HLM ont bénéficié jusqu'au milieu des années 80 d'une sous-rémunération du livret A importante en termes réels, qui leur a permis de conduire une politique d'investissement dynamique avec une charge de la dette allégée. La désinflation constatée à partir du milieu des années 80 a renversé ce paradigme, et a conduit les opérateurs à s'endetter à taux réels positifs, au demeurant croissants jusqu'en 1995. La reconstitution du positionnement du taux du livret A par rapport à ses modalités d'encadrement actuelles (le « corridor » illustre de manière éclairante cette évolution :



L'avantage consenti aux opérateurs du logement locatif social par l'accès aux financements adossés au livret A s'est également réduit sous l'effet de la chute sensible de la décote du taux du livret A par rapport au taux de marché, également représentée dans le graphique précédent. Ce phénomène explique la réduction sensible de la place des aides de circuit dans les équilibres du financement du logement social, et l'amoindrissement de leur contribution relative au montage des opérations :

Evolution du taux d'aide contenu dans le PLA



L'aide de taux demeure le socle du financement du logement locatif social, en raison du couplage procédural entre les décisions d'investissement et l'octroi des prêts aidés de la CDC, et en dépit de la diminution de l'avantage financier qui y est associé. Les conditions macro-économiques dans lesquelles s'opère cette association ont toutefois radicalement changé : la capacité de financement des fonds d'épargne s'inscrit dans un cadre plus contraint, tandis que les politiques d'investissement des organismes HLM sont davantage soumises à la contrainte d'endettement.

3. Le développement des politiques encourageant une offre locative privée élargit le champ des aides publiques au-delà des HLM

La politique sociale du logement tend à faire une part croissante au parc locatif privé, qui accueille au demeurant près de 50 % des ménages du premier quartile de revenus (contre 41 % en 1984). Les instruments mis en œuvre à l'appui de cette politique de développement de l'offre locative privée sont de trois ordres principaux.

En premier lieu, la prise en compte des besoins des ménages qui disposent de revenus trop élevés pour accéder au parc social mais insuffisants pour se loger dans le parc privé a conduit à la mise en place de prêts aidés spécifiques, accessibles non seulement aux bailleurs sociaux, mais aussi à tous les bailleurs privés (PLA-CFF, auquel a succédé le Prêt Locatif Social, et Prêt Locatif Intermédiaire). Les obligations en termes de loyers et de plafonds de ressources attachées à ces prêts sont allégées par rapport au logement locatif social standard, en contrepartie d'un régime d'aide moins favorable¹³.

La production de ces logements intermédiaires a été de l'ordre de 5 à 10 000 par type de financement et par an depuis le début des années 90, avec toutefois une tendance baissière au cours des années récentes. Le nouveau calibrage de ces prêts décidé en 2001, associé à l'ouverture partielle à la concurrence de leur circuit de distribution, laisse toutefois entrevoir la possibilité d'une reprise. Le développement du PLS et du PLI élargit ainsi le champ du logement social hors des opérateurs HLM. Il ne modifie pas sensiblement cependant les équilibres du système de financement du logement social classique, dans la mesure où les clientèles visées sont différentes.

La logique des aides fiscales destinées à favoriser la construction ou l'acquisition de logements neufs voués à la location s'est quant à elle rapprochée des objectifs sociaux de la politique du logement, à la faveur de la mise en place du dispositif d'incitation fiscale au conventionnement introduit par la loi de finances de 1999 (« amortissement Besson »). Ce régime réserve en effet les avantages fiscaux associés à ce conventionnement aux bailleurs s'engageant à louer à des ménages à revenus plafonnés (plafonds HLM majorés de 40 %), et en contrepartie d'un loyer également limité.

¹³ Outre les conditions de taux, le PLI se distingue en outre du PLS car il ne bénéficie pas de ses avantages fiscaux (TVA à taux réduit et exonération de TFPB), en raison d'obligations moins strictes sur les loyers et les plafonds de ressources.

La jeunesse de ce dispositif, et plus encore les lacunes constatées par la mission sur le suivi de sa montée en charge, ne permettent pas d'en évaluer solidement l'impact et le degré de complémentarité, ou de concurrence, par rapport à l'offre locative HLM. Seule une analyse prenant en compte la diversité des marchés locaux de l'immobilier peut à cet égard fournir des éléments d'éclairage (cf. *supra*). Les estimations prévisionnelles fournies par la DGI laissent toutefois entrevoir une montée en charge rapide sur le plan macro-économique, qui se traduirait par une dépense fiscale en régime de croisière voisine de 0,91 Md€ (0,23 Md€ en 2002). La concrétisation de cette prévision consacrerait une modification sensible de l'équilibre du système de financement du logement social en faveur des aides fiscales au locatif privé, très au delà des effets enregistrés à l'occasion des dispositifs antérieurs de soutien à l'investissement locatif¹⁴.

Enfin, les aides distribuées par l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), qui ont été multipliées par 2,5 entre 1984 et 2000 pour atteindre un niveau de 0,38 Md€ contribuent de manière non négligeable à la mise à disposition d'une offre locative à vocation sociale. La montée en puissance de la politique de réhabilitation du parc privé participe en effet des objectifs sociaux de la politique du logement à travers les dispositifs de conventionnement, qui garantissent une subvention majorée aux bailleurs en contrepartie d'un engagement de modération des loyers sur une période de neuf ans. Sur la période 1996-2000, le nombre de logements conventionnés par l'ANAH ressort ainsi à 10 000 par an en moyenne (soit environ 8 % des logements subventionnés), pour des loyers de sortie inférieurs de 6 à 11 % aux loyers de sortie du parc HLM¹⁵.

En dépit de sa concentration dans les zones à faible tension locative¹⁶, largement explicable par une adaptation des aides et des plafonds encore insuffisante à la diversité des marchés de l'habitat, l'offre locative privée conventionnée par l'ANAH offre un complément, voire dans certains cas une alternative, à l'offre locative sociale classique, à un coût parfois moindre pour les finances publiques (cf. annexe 2.4). Son développement, qui exigerait en zones tendues un relèvement des loyers plafonds ou de l'aide à la pierre, constitue un des axes possibles d'évolution des outils de la politique sociale du logement.

Le développement des politiques visant à encourager l'offre locative privée a donc pour conséquence une diversification des outils de la politique sociale du logement, qui modifie par addition la logique d'ensemble du système de financement du logement social. Les aides publiques au secteur HLM, qui diminuent globalement en tendance depuis le début des années 80, ne constituent plus l'ossature unique de ce système de financement, mais s'insèrent dans un équilibre plus complexe, dont les interactions ne peuvent être correctement évaluées qu'au niveau micro-économique.

4. La réalisation des opérations de développement et de réhabilitation du parc social est conditionnée par le recours à des sources de financement multiples

Les opérations de développement (construction neuve et acquisition-amélioration) et de réhabilitation du parc locatif social mobilisent classiquement les ressources suivantes :

¹⁴ Les dépenses fiscales engendrées par les dispositifs de réduction d'impôt destinés à favoriser l'investissement locatif n'ont jamais dépassé 0,2 Md€ (niveau atteint en 1993 et 1996) depuis 1988, selon les comptes du logement.

¹⁵ Environ 1/3 de ces logements conventionnés, qui ouvrent droit au bénéfice de l'APL, rentrent dans le cadre de programmes sociaux thématiques (PST), pour lesquels le taux de subvention est fortement majoré en contrepartie d'un engagement de location à des personnes et familles défavorisées, avec un loyer davantage minoré.

¹⁶ 2/3 des crédits d'intervention de l'ANAH sont distribués en zone 3. 23 % seulement des logements conventionnés se situent dans la zone PLI.

- des subventions, qui émanent à titre principal de l'Etat¹⁷ et des collectivités locales ;
- un ou des prêts principaux défini(s) selon le cadre prévu par la réglementation et distribué(s) par la CDC (PLUS pour le développement du logement social classique, PLA-I pour le logement d'insertion et PALULOS pour la réhabilitation...) ;
- des prêts complémentaires, émanant à titre principal du 1 % logement ;
- les fonds propres des organismes (autofinancement).

L'évaluation macroéconomique de la contribution de chacune de ces ressources au financement du logement locatif social est rendue malaisée par l'absence de système d'information fiable et exhaustif sur les financements qui complètent l'ossature constituée par la subvention de l'Etat et le prêt de la CDC. La mobilisation des fonds du 1 % logement fait toutefois exception, ce qui permet de mettre en lumière la diminution en masse depuis 1994 de sa contribution au financement des opérations, laquelle demeure toutefois significative :

Versements et consolidations de préfinancement versés par le 1 % logement aux HLM/SEM (en M€)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montant total	704	730	690	579	726	569	443	432
dont versements	645	599	558	486	599	492	392	380
dont consolidations de préfinancements	59	131	132	92	127	77	51	51

La mission s'est en revanche heurtée aux difficultés traditionnelles d'évaluation globale de l'implication financière des collectivités locales, largement soulignées par des travaux antérieurs. Les aides indirectes, et notamment celles représentées par l'apport du foncier à titre gratuit ou préférentiel, souvent déterminantes dans le secteur rural, n'ont ainsi pu être appréhendées autrement que de manière ponctuelle, par divers exemples. Faute de système pertinent de recensement, la mission n'a en outre pu aller au delà d'un éclairage partiel concernant l'intervention budgétaire des collectivités locales.

L'intervention directe des collectivités locales en tant que maître d'ouvrage est faible : moins de 5 % des encours habitat de la CDC sont attachées à des opérations initiées par les collectivités locales. Les investigations menées par la mission laissent toutefois entrevoir un soutien financier indirect déterminant, et très diversifié (cf. annexe 2.5). Ainsi, l'effort des départements et régions en faveur du logement social, tel qu'il a pu être estimé sur la base d'une enquête réalisée par la DGCP à la demande de la mission, varie entre 0,61 €/habitant en Poitou-Charente et 34€/habitant en Ile de France, pour une moyenne de 10,82 €/habitant¹⁸. Les départements sont les collectivités les plus contributrices en matière d'investissements (50 % des dépenses). Les communes et leurs groupements assurent quant à eux l'essentiel des financements des collectivités locales versés sous forme de subventions d'exploitation (à plus de 70 %)

¹⁷ Les opérations de construction bénéficient en outre du taux de TVA réduit (5,5 %) sur les travaux réalisés et d'une exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie pendant 15 ans.

¹⁸ L'annexe 2.5 présente de manière détaillée la méthodologie et les résultats de l'enquête, qui ne porte que sur les

L'incertitude observée au plan macroéconomique peut être en partie réduite par les données de la DGUHC portant sur les quotités moyennes de chaque source de financement mobilisée pour des opérations type de construction ou d'acquisition-amélioration¹⁹. Les valeurs moyennes, toutes zones confondues, font apparaître une contribution significative des financements « complémentaires », comme l'illustre le tableau suivant, basé sur le traitement des opérations répertoriées par la DGUHC en 2000²⁰:

Quotité des différents types de financement	Logement social classique (PLUS) – construction neuve	Logement d'insertion (PLA-I) – acquisition/amélioration
Quotité globale des subventions	13,5 %	47 %
dont subventions Etat	6 %	20 %
dont subventions collectivités locales	4,7 %	16 %
Prêts CDC	74,3 %	31,4 %
Fonds du 1 %	5,5 %	15,8 %
Fonds propres	5,4 %	4 %

Les financements « additionnels » (subventions des collectivités locales, fonds du 1 % et autofinancement) représentent ainsi en moyenne, pour l'année 2000 et dans les limites de l'échantillon sous revue, plus de 15 % des ressources mobilisées pour le montage d'une opération type de construction neuve financée en PLUS, et près de 36 % des concours destinés au financement d'une opération de logement d'insertion.

En l'absence de données nationales comparables sur les opérations de réhabilitation, la mission a procédé à une analyse du montage financier des opérations aidées par la PALULOS²¹ sur six départements. Cette analyse fait ressortir le caractère déterminant des fonds complémentaires au financement de l'Etat et de la CDC, et notamment des fonds propres :

Quotité de financement (en %)	Nord	Meurthe et Moselle	Sarthe	Val de Marne	Hérault	Haute-Vienne
Prêt CDC	56	59	38	41	51	59
Autres prêts (dont 1 %)	9	2	5	4	0	8
Subvention Etat	12	12	14	16	15	9
Subvention collectivités locales	4	0	20	31	21	2
Autofinancement	18	27	12	8	10	22

huit premiers mois de l'année 2001.

¹⁹ Les bases de données de la DGUHC ne permettent pas en revanche de disposer d'informations d'une fiabilité équivalente sur la structure des plans de financement de la réhabilitation.

²⁰ La construction neuve représente la très grande majorité des opérations financées en PLUS, tandis que l'acquisition-amélioration représente la plus grande part des opérations financées en PLA-I, ce qui explique les choix de présentation retenus dans ce tableau.

²¹ La PALULOS constitue une subvention de l'Etat aux travaux d'amélioration. Elle ouvre le droit à un prêt aidé de la CDC au taux du PLUS.

Le montage financier des opérations d'extension et de réhabilitation du parc social dépend donc significativement, sur le plan opérationnel, des pratiques des collectivités locales, de l'accès des opérateurs au financement du 1 % logement et des capacités de mobilisation des fonds propres des organismes. Ce constat a pour conséquence une diversification importante des conditions de financement du logement social. En plus des disparités observées dans la structure des plans de financement en fonction des zones géographiques, les investigations de la mission font ainsi apparaître une dispersion très forte de la contribution relative des différents financeurs suivant les opérations (cf. annexe 2.3).

Les équilibres du système de financement du logement locatif social sont de ce fait complexes à appréhender, car largement déterminés par les situations locales. La capacité d'impulsion de l'Etat à travers ses propres financements est rendue moins aisée, dans la mesure où ses outils sont contraints par les moyens limités dont il dispose, et par des possibilités de modulation réduites, et que l'Etat doit en outre composer avec les autres financeurs.

II – LA PROGRAMMATION ET L'ATTRIBUTION DES AIDES NATIONALES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL NE SONT PLUS ADAPTEES AU NOUVEAU CONTEXTE

1. La programmation des aides de l'Etat demeure centrée sur des objectifs quantitatifs d'investissement et ne connaît le parc existant qu'à travers la réhabilitation

Les objectifs de la politique du logement social sont définis chaque année par une circulaire de programmation. Ce document, élaboré par l'administration centrale du ministère de l'équipement à destination des services déconcentrés, précise les grandes orientations de la politique nationale et prescrit des règles d'utilisation spécifiques pour chacune des différentes formes d'aide à la pierre.

La programmation trouve sa traduction principale, en matière de logement locatif social, dans la définition d'objectifs nationaux quantifiés de logements à construire (ou à acquérir), et à réhabiliter. Les orientations de la programmation sont ainsi déclinées en fonction de l'architecture des aides publiques au logement, et les objectifs de construction et de réhabilitation présentés à l'appui des crédits ouverts en loi de finances.

La prépondérance donnée à l'investissement neuf était pleinement justifiée pendant la période d'extension systématique du parc social, quand l'objectif premier de la politique du logement était de remédier à une situation générale de pénurie, puis de vieillissement des logements construits dans la phase de développement accéléré. Les enjeux sont désormais plus complexes, et sont mal intégrés dans les procédures actuelles de programmation.

Ramener les objectifs de la politique visant le secteur locatif social à un simple nombre unique de logements HLM à construire ou à rénover constitue en effet une simplification abusive, qui entretient la confusion. Les fondements sur lesquels repose la définition des objectifs nationaux de construction et réhabilitation de logements sociaux apparaissent en effet fragiles. La sous-réalisation systématique de 1995 à 1998, et surtout en 1999 et 2000, des objectifs de construction neuve illustre les inconvénients d'un raisonnement trop rigide parce que trop uniforme, et insuffisamment adossé à des études de marché (cf. annexe 1.1).

En outre, la programmation administrative demeure centrée sur l'investissement, alors que les objectifs de la politique du logement social sont de moins en moins réductibles à la construction et à la réhabilitation, mais relèvent de façon de plus en plus pressante de la gestion du parc et de son occupation sociale. L'institution des programmes locaux de l'habitat (PLH) en 1990 et celle des accords collectifs départementaux en 1998 donnent certes aux préfets et aux DDE des moyens d'action concrets pour résoudre les problèmes portant sur le parc existant, mais ils demeurent spécifiques et limités.

Le ralentissement du rythme d'investissement observé dans le secteur locatif social fait porter le champ de la programmation administrative et de l'impulsion financière de l'Etat sur 1%²² environ du parc chaque année, et le pouvoir de régulation sur la gestion patrimoniale et sociale des organismes demeure ténu. Les réorientations de politique nationale ne trouvent ainsi à se traduire que dans l'élaboration de nouveaux outils de financement des investissements, sans que le stock de logements soit pris en considération autrement que par la programmation de la réhabilitation.

2. Les méthodes de répartition des crédits inhérentes aux procédures de programmation de l'Etat privilégient trop une définition normative des besoins et visent surtout la bonne consommation des crédits, sans reposer assez sur une connaissance fine de la demande

L'enveloppe globale d'aides à la pierre destinée au financement du logement locatif social est définie au niveau national dans le cadre classique de la procédure budgétaire, et en principe répartie entre les régions en fonction des orientations données par les circulaires de programmation et de données objectives. A leur tour, les directions régionales de l'équipement (DRE) procèdent à une ventilation des crédits ainsi délégués entre les différents départements, en tentant de concilier réalités locales et déclinaison des objectifs nationaux. Les DDE, enfin, sélectionnent et agréent les projets d'investissements présentés par les organismes HLM et accordent les aides publiques correspondantes opération par opération, dans la limite de l'enveloppe déléguée par la DRE.

La répartition géographique des crédits concilie ainsi une logique territoriale, associée à une estimation « rationnelle » de la demande et des besoins, et une logique opérationnelle, centrée sur la consommation des crédits et sur l'opportunité des projets présentés par les organismes HLM. Cette mécanique de répartition des crédits, appliquée sans problème majeur dans une période où la politique du logement locatif social répondait à une logique d'offre, est d'application plus complexe du fait de l'émergence d'une logique de marché et de demande.

Dans ce nouveau contexte, l'utilisation de clés rigides de répartition fondées sur des estimations socio-démographiques des besoins n'aurait guère d'efficacité. Le processus de ventilation des crédits entre régions opéré par la DGUHC en a partiellement pris acte, puisque l'effet des clés théoriques, au demeurant très frustes, est corrigé par une appréciation des DRE sur la capacité des opérateurs HLM à engager dans l'année les moyens mis à leur disposition. La diversité justifiée des méthodes de programmation régionale constatée par la mission confirme d'autre part la nécessité d'une analyse des marchés locaux de l'habitat en amont de la ventilation des crédits entre départements, et relativise la portée des modèles normatifs et statistiques, insuffisamment adossés à la réalité de la demande et du terrain.

²² La part du neuf rapportée au parc existant ; 3 ou 4% si l'on y ajoute les logements réhabilités.

Les écarts, parfois importants entre les réalisations effectives et les objectifs issus de la programmation, soulignent en outre les difficultés rencontrées dans la déclinaison des priorités nationales par chaque département ou région. Elles constituent l'indice d'une inadaptation relative des méthodes de programmation assises sur des données théoriques. Dans ce contexte, la qualité du suivi budgétaire réalisé par la DGUHC permet opportunément de modifier en cours d'année la répartition initiale des crédits, au vu du rythme effectif de montage des opérations sur l'ensemble du territoire, son premier objectif restant la maximisation du taux global de consommation de la programmation, qui tend à l'emporter sur la mise en œuvre des priorités politiques et sur l'équilibre territorial des actions, au détriment parfois de la lisibilité stratégique.

Il est vrai en outre, mais beaucoup l'ont déploré, que la déclinaison territoriale des objectifs chiffrés de logements à construire ou à réhabiliter, corollaire de la notification des enveloppes de crédits délégués²³, limite en outre en partie la portée pratique de la fongibilité instituée en 1988 entre aides à la construction et à la réhabilitation des logements HLM²⁴. Comme le soulignait déjà le rapport sur le logement rédigé dans le cadre du 11^{ème} plan, *« la volonté d'agir localement sur les segments de marché les plus appropriés peut se heurter à la répartition prédéterminée des différentes lignes budgétaires au niveau départemental telle qu'elle est issue du processus de programmation des crédits. »*

La programmation départementale, qui consiste à sélectionner les opérations présentées par les bailleurs sociaux et à y affecter les aides publiques afférentes, constitue dans ce contexte un exercice contraint, d'autant que le niveau de réalisation des objectifs de construction conditionne en partie le montant des délégations de crédits des années suivantes. La réduction des tensions sur les enveloppes budgétaires observée dans les années récentes, liée à la décroissance du nombre d'opérations proposées par les organismes HLM, s'est à cet égard traduite par une capacité de choix réduite pour les DDE.

La sélectivité dans l'affectation des aides publiques fait en effet presque partout défaut s'agissant de la réhabilitation. En matière d'offre nouvelle, l'étranglement du choix résulte aussi du développement inégal des instruments de connaissance de la demande et des marchés (cf. annexe 1.1). Les outils d'observation de la demande locative sociale se répandent, mais souffrent souvent de faiblesses qui en atténuent la portée. Le développement des PLH offre a contrario les conditions d'une prise en compte des dynamiques de marché dans la programmation départementale. La consistance des PLH est cependant très inégale, et leur intégration dans le processus d'affectation des aides publiques au logement locatif social relève pour l'instant plus de la bonne pratique que de la norme.

²³ L'année 2001 constitue un cas extrême, dans la mesure où a été définie une clé de répartition nationale uniforme entre les financements PALULOS et les financements PLUS, ce qui revenait à réduire drastiquement la fongibilité. Les protestations vigoureuses émanant du terrain illustrent a contrario l'intérêt trouvé à la fongibilité par les acteurs locaux.

²⁴ La fongibilité a été étendue aux logements très sociaux en 2000.

Le professionnalisme dont font preuve la plupart des bailleurs sociaux dans l'analyse de la pertinence de leurs projets de construction par rapport à la demande et à l'environnement de marché conduit cependant à une auto-régulation du système. La grande majorité des organismes HLM rencontrés procèdent en effet à une évaluation, plus ou moins approfondie, de « l'attractivité » des logements sociaux qu'ils sont susceptibles d'offrir, au regard des niveaux de prix et de qualité proposés par les autres segments d'offre. L'émergence forte de la préoccupation de marché au sein des organismes HLM n'autorise en fait l'orientation des aides publiques que vers des opérations rencontrant une demande. Les pouvoirs publics enregistrent cependant davantage ces pratiques qu'ils ne les impulsent.

3. Le contrôle formel prescrit par la réglementation pour l'approbation des opérations éclaire insuffisamment le choix des investissements

Dans le système en vigueur, les investissements décidés par les organismes sont soumis à une approbation préalable, qui conditionne la subvention et l'éligibilité à l'APL. Ce pouvoir d'approbation des opérations incombe à l'administration, parce qu'il repose sur le rôle reconnu à l'Etat d'apprécier les besoins et de mettre en œuvre sur le territoire la politique nationale du logement.

Ce contrôle de l'opportunité des investissements de développement ou de réhabilitation du parc social, réalisé par les DDE, comporte la vérification de l'équilibre financier de chaque programme, à laquelle procède aussi la CDC en tant que prêteur. Cette vérification vise à s'assurer de la cohérence entre les ressources mobilisées pour financer l'opération, les coûts de revient et le niveau du loyer de sortie, dont l'abaissement est un objectif des aides publiques. Elle s'inscrit aussi dans le cadre d'une gestion prudente, destinée à garantir que l'investissement projeté ne dégrade pas la situation financière d'ensemble de l'organisme.

La réglementation prescrit ainsi une analyse en termes de loyer d'équilibre pour chaque programme, dont les paramètres sont précisés par circulaire, et qui consiste à projeter la trésorerie d'exploitation de l'opération. L'opération est dite équilibrée dès lors que le solde cumulé de trésorerie est positif ou nul chaque année²⁵ sur la durée du prêt principal de la CDC associé à l'investissement (soit 35 ans pour une opération de construction, par exemple)²⁶.

L'examen de l'équilibre d'opération est une discipline indispensable pour la bonne gestion interne des opérateurs du logement social. L'ensemble des organismes rencontrés par la mission y procèdent dans le cadre de la programmation financière de leurs investissements, au prix cependant d'aménagements souvent importants par rapport au cadre réglementaire (cf. annexe 3.3). Le modèle du loyer d'équilibre et l'examen à l'opération ont en revanche cessé de constituer une base pertinente de contrôle et d'approbation des stratégies d'investissement, de gestion et de financement des organismes HLM. Ce jugement se nourrit de deux types de considérations, s'agissant des outils utilisés d'une part, et s'agissant du principe même de vérification individuelle des opérations d'autre part.

²⁵ Sauf si l'autofinancement net dégagé par l'organisme HLM lui permet d'envisager une péréquation par opération. Cf. annexe 3.3.

²⁶ L'appréciation de l'équilibre, notamment de la part de la CDC, peut être plus restrictive et exiger une trésorerie positive pour chacune des années d'exploitation, dans le cas d'organismes « fragiles ».

En premier lieu, le modèle de projection de la comptabilité d'exploitation des programmes utilisé pour le contrôle des opérations est à la fois trop fruste et trop rigide pour permettre une appréciation éclairée sur les choix d'investissement des organismes. La standardisation des paramètres réglementaires de simulation (hypothèses de vacance, d'impayés, de coûts d'entretien...) conduit à une appréciation formelle des équilibres d'opérations, en partie déconnectée des réalités de la gestion des organismes. Le cadre réglementaire ignore en outre la diversité des stratégies d'investissement des opérateurs, dont les paramètres d'analyse en matière financière sont souvent distincts de ceux de l'administration et font une part plus importante aux considérations d'équilibre global (péréquation entre opérations, taux de rendement interne des fonds propres investis...).

De plus, le modèle du loyer d'équilibre constitue un cadre d'analyse tronqué s'agissant des aléas portant sur la vie du patrimoine. Il est très sensible aux hypothèses de coûts d'entretien et de gestion, qu'il appréhende pourtant de manière très grossière, et ignore l'impact financier des réhabilitations ultérieures éventuelles (cf. annexe 3.3). L'absence de prise en compte de la valeur résiduelle des programmes construits ou réhabilités consacre en outre la prédominance d'un raisonnement qui ne connaît que la trésorerie, et qui a ses limites. L'obligation réglementaire de justifier que l'investissement produira une trésorerie positive est en effet à la fois trop sévère si la valeur économique - voire l'utilité sociale - est sûre dans la durée, et pas assez dans le cas inverse²⁷.

La méthode du loyer d'équilibre constitue en outre de moins en moins un cadre pertinent d'évaluation de la compatibilité entre la couverture nécessaire des coûts et les objectifs d'accessibilité sociale des logements locatifs sociaux. Les loyers de sortie de la plupart des opérations de construction se situent en effet à des niveaux proches des loyers-plafond, de même qu'une part importante des loyers après réhabilitation. La marge de négociation dont disposait jadis l'Etat pour influencer sur les arbitrages entre aisance financière des organismes et logique sociale s'est ainsi fortement réduite, sous l'effet de la hausse du coût de revient des opérations.

Enfin, le contrôle de l'équilibre des opérations n'a de véritable effet qu'a priori, en conditionnant l'agrément et le bénéfice de l'aide publique. Le contrôle du respect des conditions d'équilibre dans le temps, assuré périodiquement par la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social (MILOS), est en effet rendu malaisé par les déficiences récurrentes observées dans la tenue de la comptabilité de programme des organismes HLM (cf. annexe 1.3). Le principe d'affectation des aides publiques à une opération donnée, au ~~cor~~ du principe d'équilibre, ne présente donc pas de garanties réelles en termes de transparence et de capacité de contrôle de l'usage des fonds publics.

En second lieu, le contrôle de chaque opération par les pouvoirs publics et leur prêteur principal était adapté à la période de vive extension du parc locatif social et de montée en charge des organismes HLM. L'analyse de l'équilibre financier des programmes, en nombre réduit mais de taille généralement importante, permettait alors d'appréhender fidèlement la situation financière d'ensemble des organismes, dont les produits et les charges résultaient avant tout de leur activité de construction.

²⁷ La notion de valeur résiduelle est cependant d'application complexe s'agissant du monde HLM, puisqu'elle ne peut s'apparenter étroitement à celle de valeur de revente, la cession des logements HLM s'opérant dans un cadre contraint et leur aliénation étant exclue depuis la loi SRU. Cf. annexe 3.3 pour une analyse plus détaillée de cette problématique.

Ce contexte a radicalement changé, sous l'effet de la décélération de l'investissement dans le secteur locatif social, de la fragmentation des opérations de construction²⁸, et du déplacement des enjeux vers la gestion et l'occupation du parc. Le maintien de la vérification individuelle des opérations comme base de régulation de la politique et du financement des organismes HLM tire dans ce nouveau contexte le contrôle vers le détail, en lui laissant échapper des déterminants désormais prépondérants : politique des loyers sur le parc existant, gestion du patrimoine et de la qualité de service, politique d'attribution des logements... De plus, le contrôle systématique des opérations, coûteux en moyens, est effectué de manière très variable selon les circonscriptions administratives.

Un écart se creuse ainsi entre le contrôle formel requis par la réglementation, et les exigences d'une maîtrise efficace des enjeux. Nombre d'acteurs du secteur locatif social (DDE, DR CDC, organismes), bien conscients de cette divergence, complètent de ce fait l'examen réglementaire à l'opération en employant d'autres critères d'appréciation des investissements. Ces compléments portent principalement sur la valorisation et le risque patrimonial potentiel, et sur la situation l'intégration des choix individuels d'investissement pris individuellement dans l'ensemble de la stratégie sociale, patrimoniale et financière des opérateurs. Il est temps d'adapter dans cet esprit le cadre réglementaire à la réalité.

III – L'ARCHITECTURE DES AIDES PUBLIQUES AUX ORGANISMES DU LOGEMENT SOCIAL NE GARANTIT PAS UNE COHERENCE ECONOMIQUE ET SOCIALE OPTIMALE

1. Les aides publiques nationales sont étroitement réglementées, ce qui rend difficile la prise en compte de la diversité des situations

Les principales aides publiques attachées au financement des opérations locatives sociales sont définies dans un cadre réglementaire national, qui en fixe le régime de manière précise et relativement uniforme. Il en est ainsi des subventions de l'Etat, dont le barème reflète insuffisamment la variété des situations territoriales, et des prêts aidés de la CDC, dont la standardisation ne permet pas d'épouser la diversité des situations financières et des projets des opérateurs.

Les paramètres de calcul des subventions de l'Etat, en ce qui concerne l'offre nouvelle, sont fixés par circulaire ministérielle tant en ce qui concerne les valeurs d'assiette qu'en ce qui concerne les taux. Les prix de revient des nouveaux logements sont ainsi appréhendés par un barème national, qui fixe des valeurs de base applicables pour l'ensemble des opérations de même type (collectif, individuel, construction neuve, acquisition-amélioration...). Le découpage du territoire national en trois zones permet de différencier en partie ce barème en fonction de la localisation des opérations. Cette normalisation a pour objectif de garantir une égalité minimum de traitement entre les opérateurs et vise à éviter le dérapage des coûts de production de logements sociaux.

²⁸ La taille moyenne des opérations a chuté de 70 logements environ dans les années 60 à une dizaine à la fin des années 90.

Les études effectuées régulièrement par la DGUHC, que confirment les investigations réalisées par la mission dans huit départements (cf. annexe 2.3), révèlent toutefois une dispersion importante des coûts de revient autour des moyennes observées dans chacune des zones réglementaires²⁹, et plus encore autour des valeurs servant de base au calcul de l'assiette de subvention³⁰. La détermination du taux de subvention est également très encadrée, puisque les taux ne sont modulables par les DDE que dans une fourchette étroite s'agissant de l'offre nouvelle³¹. La subvention de l'Etat relève dans ce contexte plus d'un calcul administré que d'une approche économique prenant en compte la réalité des coûts, et les mettant en balance avec l'intérêt social des opérations. La quotité des aides de l'Etat peut ainsi varier du simple au double à l'intérieur d'un éventail réglementaire, sans exprimer toujours fidèlement cet intérêt social.

Le cadre réglementaire applicable aux subventions de l'Etat, par son uniformité, offre ainsi des possibilités réduites pour mener une politique d'attribution des concours financiers de l'Etat différenciée en fonction des priorités locales et de la situation spécifique des marchés de l'habitat. Il ne permet pas non plus d'adapter³² l'engagement financier de l'Etat aux possibilités de mobilisation des financements complémentaires (collectivités locales, 1 % ou autofinancement), alors que celles-ci sont très variables suivant les opérations (cf. annexe 2.3).

Les règles applicables aux subventions versées pour la réhabilitation et l'amélioration des logements sociaux (PALULOS) offrent un cadre en principe plus souple, en raison des possibilités de modulation des taux et de déplafonnement de l'assiette introduites en 1996 et 1998³³. Les contraintes nées de la programmation administrative (cf. *supra*), et le contingentement en 2001 des financements dédiés à la réhabilitation au sein de la ligne « fongible », ont amenuisé cependant cette souplesse.

La distribution de l'aide de taux à travers les prêts de la CDC s'inscrit pour sa part dans le cadre d'une mécanique de gestion des fonds d'épargne étroitement contrôlée par la tutelle du ministère des finances, complétée par une co-définition centralisée de l'offre de prêts à l'habitat avec le ministère du logement. La CDC offre ainsi une gamme de produits diversifiée en fonction de la finalité des opérations financées : production de logements nouveaux de droit commun (PLUS) ou de logements d'insertion (PLA-I), réhabilitation (PALULOS)³⁴... Les caractéristiques de chacun de ces types de prêts (durée, taux, profils d'amortissement...) sont minutieusement définies au niveau national, et d'application uniforme à tous les opérateurs. Des enveloppes d'engagement et de versement sont par ailleurs fixées chaque année, produit par produit, à l'échelon central.

²⁹ Les écarts-type à la moyenne ressortent entre 15 et 25 % sur la période 1991-1998 selon la DGUHC, et sont nettement plus marqués en zone I, qui correspond à la région Ile de France. Les échantillons d'opérations montées en 2000 analysés par la mission dans sept départements révèlent des écarts type à la moyenne de 19 % en zone I, 16 % en zone II et 23 % en zone III.

³⁰ Les analyses conduites par la mission sur les plans de financement 2000 dans sept départements révèlent un écart du coût médian des opérations par rapport aux valeurs de référence de 40 % en zone I, 24 % en zone II et 27 % en zone III. Les opérations sont toutefois très dispersées autour cette moyenne. Cf. annexe 2.3.

³¹ Le taux de subvention du PLUS neuf s'établit à 5 % de l'assiette (10 % de l'assiette en acquisition-amélioration, plafonné à 13 % du prix de revient). Des majorations sont possibles jusqu'à 8 % dans le cadre du plan de relance (15 % en acquisition-amélioration). Les taux de subvention du PLA-I ressortent à 20 % dans le neuf et 25 % dans l'ancien.

³² Dans un sens ou dans l'autre et hormis l'exception partielle des surcharges foncières.

³³ Le taux de subvention de la PALULOS est de 10 % de l'assiette en droit commun, et peut être porté à 25 % pour les réhabilitations en ZUS, et à 40 % pour les opérateurs en difficulté.

³⁴ L'annexe 7.2 présente de manière détaillée l'ensemble de l'offre de prêts aidés de la CDC. On exclut ici le PLS, destiné au logement intermédiaire, et dont la distribution est ouverte à plusieurs réseaux depuis 2001.

Le traitement homogène dont bénéficient tous les organismes permet de normaliser l'analyse de risque et de contenir les risques d'un écrémage qui réserverait les meilleurs financements aux organismes les plus solides, et empêcherait la conclusion d'opérations socialement utiles, mais conduites par des organismes en situation plus fragile aux yeux du prêteur. La standardisation des produits conduit toutefois à une gestion sous-optimale de l'endettement du secteur HLM :

- la normalisation de la durée des prêts ne permet pas toujours d'assurer une bonne cohérence entre le profil de l'endettement et la nature des actifs ;
- l'uniformité des profils d'amortissement des prêts corsete les possibilités d'adaptation du passif des organismes à la réalité et à la chronologie de leurs besoins de financement, dont la nature est très variable et dépend fortement de l'histoire et du rythme de constitution de leur parc (cf. annexe 3.1) ;
- l'administration étroite des produits ne permet pas une adaptation souple des profils de remboursement à l'évolution de la situation de trésorerie de chaque opérateur.

Cette rusticité et cette standardisation des produits privent le secteur de la créativité financière dont bénéficient d'autres secteurs de l'économie. Dans ce contexte, la différenciation standardisée des caractéristiques des prêts en fonction de leur objet (production de logements de droit commun ou très sociaux, réhabilitation...) ne pallie pas l'absence de prise en compte de la diversité des opérateurs. Elle ne permet pas d'appréhender de manière fine la réalité économique des investissements, ni les besoins de financement spécifiques des organismes qui y sont associés. Elle constitue en revanche un facteur de complexité dans la gestion de dette.

La superposition dans le temps de prêts identifiés à l'opération, dont les caractéristiques ont fluctué au fil des évolutions fréquentes de la réglementation, accentue en effet de manière générale les inconvénients de la réglementation minutieuse des produits :

- les organismes HLM sont confrontés à une lourdeur de gestion importante, notamment lorsqu'il s'agit d'intégrer les effets de la double révisabilité sur plusieurs centaines de lignes de prêts répondant à des caractéristiques réglementaires différentes ;
- les possibilités de gestion active de la dette sont limitées par les obligations attachées aux différentes couches de produits réglementés. Les rares expériences de remodelage analysées par la mission attestent pourtant l'intérêt des réaménagements de durée et de profil des prêts, qui permettent de redonner de marges de manœuvre aux organismes pour développer leurs opérations d'investissement, en adaptant l'évolution des annuités aux revenus attendus (cf. annexe 6.4).

L'uniformité des aides publiques nationales a en outre pour pendant le caractère le plus souvent transversal des mesures prises par les pouvoirs publics en faveur du secteur HLM, qui ne permettent pas différencier en fonction des situations et des besoins réels³⁵. L'expérience des années récentes est à cet égard riche d'exemples, qu'il s'agisse de l'application du taux réduit de TVA à l'ensemble des opérations locatives sociales (0,61 Md€ de dépense fiscale annuelle) ou plus encore des allègements de dette uniformes dont ont bénéficié les organismes HLM entre 1996 et 1999 (3,05 Md€ d'avantage actuariel apporté globalement au secteur HLM en 1999).

Ces mesures transversales produisent globalement l'effet attendu sur la situation financière d'ensemble des organismes³⁶. Elle conduisent cependant à affecter l'aide publique sans tenir suffisamment compte de la situation financière et des besoins réels de financement de chaque organisme, pourtant très variables (cf. annexe 3.1), et sans prendre assez en considération le dynamisme de leurs projets d'investissement ou d'amélioration du service rendu aux locataires. Il en résulte une forme de déperdition, notamment lorsque l'aide publique vient augmenter la trésorerie d'organismes inactifs, peu actifs ou qui n'en ont simplement pas l'usage.

2. Les loyers du parc social résultent davantage des générations successives de financement et de conventionnement que d'une optimisation sociale et financière

L'analyse des facteurs de dispersion des loyers du secteur HLM montre le caractère déterminant de l'époque de construction, du mode de financement initial du programme et du type de conventionnement passé avec l'Etat. Ces facteurs tranchent avec les éléments déterminants principaux des loyers dans le parc privé, qui tiennent principalement à la localisation du logement et à son environnement³⁷.

Le corpus administratif et financier applicable à la fixation des loyers du secteur social explique très largement cette situation. Les loyers du parc social sont ainsi le produit des loyers d'équilibre calibrés au moment de la construction pour permettre, à niveau d'aide publique donné, une couverture des prix de revient compatible avec les objectifs d'accessibilité sociale. Les changements de réglementation et de produits de financement ont substantiellement modifié au cours du temps les modalités de réalisation de cet équilibre, ce qui explique le caractère surdéterminant dans les loyers actuels de l'époque de construction et du type de financement initial du programme³⁸.

³⁵ Les possibilités de modulation des subventions introduites dans le cadre des contrats de relance institués en 2001 constituent une exception. La soumission de l'abattement de TFPB pour les logements situés en ZUS à un contrat portant sur des objectifs de qualité de service (dispositif également introduit en 2001) va dans le même sens.

³⁶ L'autofinancement des organismes HLM a ainsi progressé de 8 à 9,5 % des loyers entre 1997 et 1999, tandis que la trésorerie progressait de 49 à 52 MdF.

³⁷ L'étude réalisée en 1998 par l'OLAP sur la comparaison du parc privé et du parc social en Ile de France fournit un éclairage très fouillé sur cette problématique. Ses principaux constats, enrichis des investigations de la mission, sont repris dans l'annexe 2.1.

³⁸ En Ile de France, les loyers au m² du parc social construit entre 1945 et 1955 en PLR/PSR sont ainsi deux fois moins élevés pour des logements comparables que les loyers du parc financé en PLA entre 1976 et 1985.

Le conventionnement des logements entre Etat et organisme HLM, introduit en 1977, permet en principe d'unifier le plafonnement des loyers en F/m² indépendamment du financement initial de l'opération, dans la mesure où le loyer maximum inscrit dans chaque convention doit être inférieur ou égal à un loyer plafond, fixé par circulaire ministérielle et différencié seulement en fonction de quatre zones géographiques depuis 1986. Il permet de spécifier pour chaque programme conventionné les niveaux de loyers et les règles d'occupation des logements, et d'assurer ainsi une régulation directe de l'accessibilité sociale. Cette unification, qui n'est que celle des plafonds et s'applique par générations de conventionnement successives³⁹, n'est cependant pas complète, et les niveaux de loyers traduisent surtout ces différences de générations, au prix de distorsions avec la qualité des logements comme avec l'évolution de la demande et de l'occupation sociale.

La prédominance du financement initial et la détermination des loyers pour la durée du conventionnement du parc social porte en elle trois conséquences directes pour la conduite de la politique sociale du logement.

Elle conduit en premier lieu à déconnecter l'échelle des loyers du parc HLM de celle de la valeur d'usage des logements. Des logements construits avant 1960 dans les quartiers attractifs des centres villes peuvent ainsi bénéficier ainsi de loyers comparables, voire inférieurs, à ceux de logements construits dans les années 60-70, souvent localisés dans des zones promises à la désaffectation, et caractérisés par une architecture controversée (cf. annexes 2.1 et 6.1). Cette incohérence évite d'avoir à constater dans de nombreux quartiers des baisses de loyers que ne compenseraient sans doute qu'incomplètement et que progressivement les hausses sur les logements les mieux cotés. Mais la prépondérance des facteurs réglementaires et historiques dans la fixation des loyers, indépendamment de l'environnement, crée des inégalités patentées entre résidents et participe d'une contre-vérité économique manifeste.

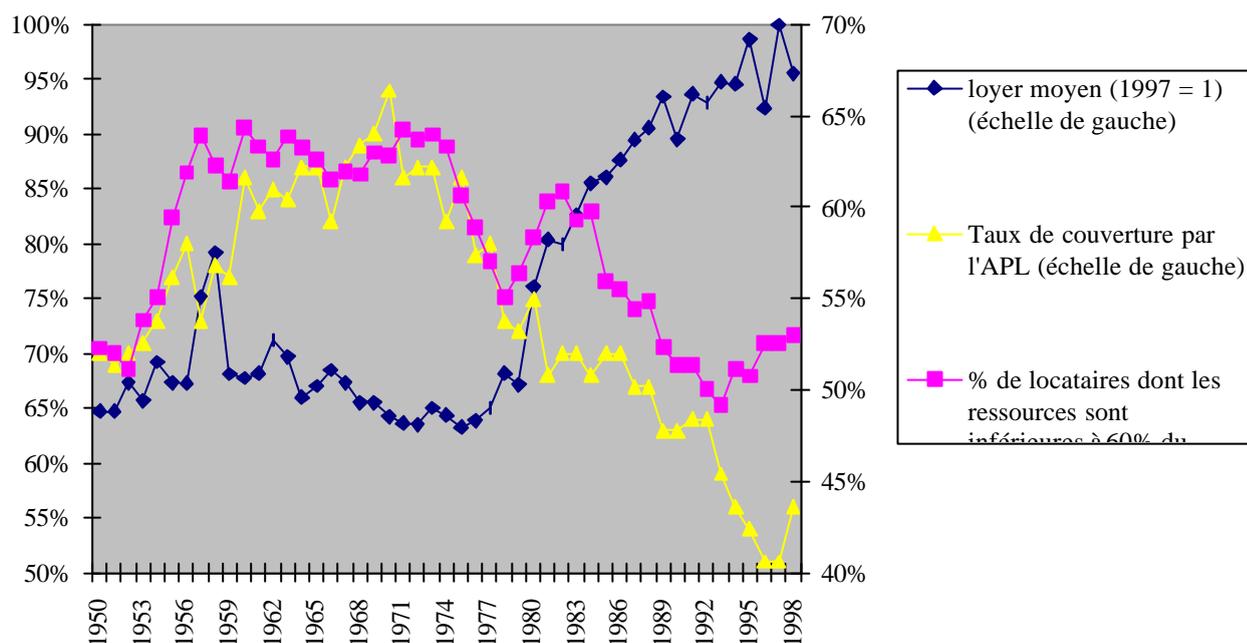
Elle réduit également les possibilités d'optimisation financière pour les organismes. La fixation des loyers-plafonds *ne varietur* (sous réserve d'une actualisation annuelle, d'ailleurs très uniforme) et pour toute la durée des prêts attachés aux différents programmes ne permet pas d'utiliser la politique des loyers à l'appui d'une stratégie socialement acceptable d'augmentation des marges d'autofinancement. Nombre d'organismes HLM disposent ainsi de marges d'augmentation de loyers théoriques et inutilisables sur certains programmes, parce qu'ils sont contraints par le marché, alors qu'ils gèrent dans le même temps des logements à forte valeur d'usage, pour lesquels les plafonds conventionnés se situent très en deçà des capacités d'absorption de la demande.

Les contraintes posées par le système de conventionnement des loyers au programme empêchent ainsi des réévaluations périodiques susceptibles d'augmenter les ressources internes des organismes⁴⁰, qui pourraient être utilement mobilisées pour financer le développement, l'entretien ou la qualité de service. Les expériences de remise à plat des loyers engagées par certains organismes rencontrés par la mission dans le cadre du « nouveau conventionnement » illustrent a contrario les potentialités d'amélioration de l'autofinancement contenues dans un conventionnement portant sur l'ensemble du parc, et privilégiant une différenciation des loyers en fonction du service rendu (cf. annexe 6.1).

³⁹ D'abord applicable aux seuls logements neufs, le conventionnement, a ensuite été étendu aux logements réhabilités en PALULOS, puis, depuis 1988 à certains programmes anciens sans travaux. Il a permis une réévaluation des loyers du parc ancien, tout en atténuant l'effet de cette mesure sur les locataires à revenus faibles ou moyens, par le biais de l'ouverture des droits à l'APL. Les logements conventionnés représentent plus de 90 % du parc en 2000.

⁴⁰ Elles empêchent également d'harmoniser les avantages représentatifs de l'usage d'un HLM pour réduire leur

La détermination forte des loyers du parc social par l'époque de construction a enfin pour conséquence l'absence de neutralité des conditions historiques de financement de leur construction sur l'occupation sociale des logements. Les programmes mis en service après 1982 et financés en PLA, qui sont caractérisés par des loyers nettement plus élevés en moyenne que les programmes plus anciens d'avant 1978 accueillent ainsi et contrairement à une idée assez répandue une proportion de locataires « défavorisés » très en deçà des programmes plus anciens⁴¹ :



NB : le taux de couverture par l'APL correspond à la masse d'APL reçue par les bénéficiaires sur la masse des loyers des bénéficiaires, cf. Annexe 4.2

Le décrochage mentionné *supra* entre les loyers pratiqués dans le parc PLA et les loyers-plafonds de l'APL n'a pas permis à l'aide personnelle de neutraliser l'effet de la modification des conditions de financement des opérations sur la solvabilisation des locataires. Les ménages les moins aisés ont ainsi un accès aux différentes catégories de parc différencié suivant l'époque de construction des logements. Les règles actuelles de détermination des loyers du parc social ne permettent donc pas d'assurer une gestion harmonieuse des attributions sur l'ensemble du parc et constituent dès lors un obstacle à l'utilisation des loyers comme vecteur de mixité sociale (cf. infra, 2^{ème} partie, chapitre II).

inégalité selon les localisations.

⁴¹ Les traitements statistiques retracés dans le graphique présenté sont corroborés par les investigations réalisées par la mission à un niveau micro-économique. Cf. annexe 4.2.

3. La prédominance de l'aide à l'investissement se concilie mal avec le traitement des enjeux attachés à la gestion du parc

Le montage financier des opérations dans le secteur locatif social suppose implicitement qu'il est possible d'apprécier l'ensemble des coûts de gestion au moment de l'investissement. Le système du loyer d'équilibre est réputé garantir une couverture des coûts complète au stade de l'élaboration du plan de financement. De ce principe découle la prédominance des aides à l'investissement dans le financement public du secteur HLM. Les pouvoirs publics disposent *a contrario* de leviers financiers très limités pour accompagner les politiques des organismes sur certains segments à valeur ajoutée forte, qui relèvent plutôt d'une logique de fonctionnement. Trois exemples permettent d'illustrer les inconvénients liés à cette prédominance quasi-exclusive de l'aide à l'investissement.

En premier lieu, les objectifs d'insertion de la politique du logement « très social », qui complètent de manière croissante la mise à disposition d'un parc à loyers très réduits⁴², s'accompagnent mal d'un financement limité à l'aide à la pierre traditionnelle. L'aide à la pierre majorée dont bénéficient les logements d'insertion (PLA-I) confond ainsi l'objectif classique d'une réduction amplifiée du loyer de sortie et celui d'une couverture des surcoûts de gestion liés à l'accueil des populations les plus en difficulté, qui se trouvent dès lors appréhendés de manière implicite et forcément imprécise :

- les surcharges d'exploitation attachées au suivi des locataires « très sociaux » (recouvrement, assistance...)⁴³ font l'objet d'une prise en charge forfaitaire et non explicite au stade de l'investissement, sans différenciation en fonction de la réalité des efforts réalisés par les opérateurs ni de l'évolution de l'occupation sociale des logements, fruit des attributions successives ;
- de même, l'usure plus rapide des logements très sociaux, avérée dans tous les organismes rencontrés par la mission, n'est pas correctement appréhendée par le système de financement, alors qu'elle conduit à des surcharges en matière d'entretien.

Les conditions de montée en puissance des financements dédiés à la qualité de service illustrent quant à elles les difficultés rencontrées par l'Etat pour intervenir sur la gestion du parc existant, en dehors des investissements lourds de réhabilitation. L'institution en 1998 de la ligne « qualité de service », dont les crédits ont quadruplé en quatre ans (30,49 M€ en 2002), avait précisément pour objectif de donner aux pouvoirs publics les moyens de favoriser l'engagement de dépenses de fonctionnement destinées à prévenir la dégradation de certains immeubles ou quartiers, en contrepartie de la signature d'une charte de gestion urbaine de proximité entre le bailleur social et les collectivités locales.

⁴² La mise à disposition d'une offre à loyers réduits réservée à une population à bas revenus est au cœur de la mise en place du PLA-TS en 1995, puis du PLA-M. Ces instruments servent l'objectif traditionnel de solvabilisation des plus démunis, l'offre spécifique étant rendue nécessaire par le décrochage entre les loyers de sortie de l'offre classique (PLA) et les loyers-plafond de l'aide à la personne (cf. annexe 4.2). Le PLA-I se distingue de ses deux instruments par l'importance qu'il porte à l'objectif d'insertion par le logement.

⁴³ Ces surcoûts de gestion ne se confondent pas avec les coûts liés à l'accompagnement social des locataires au sens strict, qui peuvent être couverts par les aides financées par le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL).

Les premiers bilans tirés de l'utilisation de la ligne « qualité de service » révèlent autant les limites de cet instrument qu'ils ne traduisent en creux les lacunes du système de financement en général :

- les opérations financées en 1999 et 2000 (48 dossiers, pour un montant de 9,38 M€) visent majoritairement à compenser des retards d'entretien. Les actions destinées à améliorer le cadre de vie autour du logement, la vie sociale ou la convivialité ont été peu nombreuses. La ligne « qualité de service » constitue ainsi un substitut à l'absence d'instrument financier qui permettrait de favoriser une politique d'entretien en continu du patrimoine (cf. *infra*) ;
- l'instruction des dossiers a privilégié le financement de travaux ponctuels, sans s'accompagner de véritables engagements sur la mise en place des objectifs partenariaux en faveur d'une gestion urbaine de proximité.

L'institution en 2001 d'une exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements en ZUS, subordonnées à la signature d'une convention sur l'amélioration de la qualité de service, répond en partie à la nécessité d'une approche globale de la politique des organismes en la matière. Le véhicule fiscal ne constitue cependant pas le levier le plus pertinent pour orienter l'aide publique en faveur de la qualité de vie des locataires, faute d'une possibilité de modulation suffisante en fonction des efforts réels des organismes et de la structure de leur parc.

En matière de gestion patrimoniale, enfin, la focalisation des aides publiques sur le financement de l'investissement favorise une appréhension cyclique et financière des politiques d'entretien des organismes HLM, au détriment d'une approche en continu, plus en phase avec la réalité de l'état du parc et de son environnement. Le système de financement ne connaît en effet le devenir du patrimoine qu'au moment de la projection des coûts d'exploitation standard lors de la construction, et lors du montage des opérations de réhabilitation, financées par la PALULOS. La création même de la PALULOS, rendue nécessaire par l'accumulation d'un déficit de maintenance dans une partie importante du parc, a clairement mis en lumière l'impasse d'un financement de l'entretien du patrimoine assis sur une appréhension théorique de l'ensemble des coûts de gestion au moment de la construction.

L'absence de considération des besoins de financement en fonctionnement par le système d'aides publiques est en outre de nature à biaiser les choix de gestion patrimoniale des organismes. Elle engendre en effet un traitement différencié des charges d'entretien et de remise en état du patrimoine en fonction de leur classification comptable, sans considération de l'absence d'étanchéité en pratique entre les dépenses d'entretien, de grosses réparations et d'amélioration. La chronologie et la nature des dépenses d'entretien sont donc en partie guidées par le régime d'aides publiques. Les marges d'interprétation des règles de partage entre travaux d'entretien, qui devraient relever d'une logique de fonctionnement, et travaux d'amélioration, ont ainsi souvent conduit dans le passé les organismes HLM à retarder certaines réparations, dans l'attente d'une éligibilité au financement par la PALULOS.

La prépondérance de l'aide à l'investissement prive également les pouvoirs publics de la possibilité d'éviter des réhabilitations d'autant plus coûteuses qu'elle succéderont à l'accumulation de retards d'entretien ou à une dégradation du bâti ou de son environnement, qu'une aide plus souple à la gestion patrimoniale aurait en partie permis de contenir.

4. Les charges liées à l'occupation des logements supportées par les locataires

sont mal prises en compte

Les ménages logés dans le secteur locatif social, à l'instar de tous les locataires, supportent, outre leur loyer, un ensemble de charges additionnelles liées à l'occupation de leur logement, parmi lesquelles on peut distinguer :

- les charges locatives (charges locatives au sens strict, payées par les bailleurs et récupérées auprès des locataires, et charges globales, incluant notamment les dépenses d'eau et d'énergie lorsqu'elles font l'objet d'abonnements individuels et de paiements séparés) ;
- les charges indirectes, telles que la taxe d'habitation par exemple.

La situation des locataires du parc locatif social face aux charges locatives est marquée par une très grande diversité, difficile à appréhender autrement qu'à un niveau très fin. Cette dispersion tient notamment à la localisation géographique, à l'âge du patrimoine, au caractère individuel ou collectif des logements, à la nature des services rendus aux locataires (gardiennage, espaces verts..) et à la qualité de gestion du bailleur (cf. annexe 4.3). La comparaison des niveaux de charges quittancées n'est à cet égard éclairante qu'à contenu comparable, ne serait-ce qu'en raison des différences de pratiques, selon les logements, en ce qui concerne le caractère collectif ou non du chauffage et de la distribution d'eau.

Or l'aide personnelle ne compense les charges locatives que pour une valeur forfaitaire. Les locataires du parc social qui bénéficient de l'APL perçoivent ainsi un forfait charges complémentaire, modulé en fonction de la taille de la famille⁴⁴, sans considération des charges effectivement payées. Le forfait charges couvre ainsi 50 % en moyenne des charges locatives globales (chauffage et eau chaude inclus) acquittées par les locataires du parc HLM bénéficiaires de l'APL.

Cette prise en charge forfaitaire, qui ignore par nature la diversité des situations individuelles, ne permet pas de maîtriser efficacement les effets des pratiques des organismes en matière de charges locatives sur la réalisation des objectifs sociaux de la politique du logement. Les avantages de loyers conférés par le logement HLM peuvent en effet être sensiblement réduits dès lors qu'on prend en compte l'effet des charges locatives. L'objectif de réduction du taux d'effort, au cœur des finalités des aides publiques au logement social, peut ainsi être significativement remis en cause, notamment s'agissant des locataires les plus démunis (cf. annexe 4.3).

En outre, l'absence de modulation de l'aide publique en fonction du montant des charges réellement acquittées rend les locataires très dépendants des choix de gestion des organismes. La prise en charge directe par les locataires des dépenses de chauffage ou d'eau, ou un sous-investissement dans ces domaines⁴⁵, peuvent ainsi masquer un alourdissement des charges globales, générateur de sous-solvabilisation et d'exclusion⁴⁶.

⁴⁴ Le forfait charges ressort en 2001 à 300 F par mois pour un isolé ou un ménage sans enfant, et est majoré de 66 F par personne supplémentaire.

⁴⁵ L'exemple typique est celui du chauffage électrique, longtemps en vogue. Le sous-investissement peut aussi rendre les résidents captifs d'une énergie (l'électricité, voire le gaz individuel), et de ses hausses ultérieures.

⁴⁶ Inversement, la politique d'investissement des bailleurs peut conduire à une réduction des charges supportées par les locataires, comme ce fut le cas pour les nombreux organismes qui ont engagé des travaux d'amélioration thermique et énergétique.

De la même manière, les choix opérés en matière de services rendus influent fortement sur le niveau de charges locatives⁴⁷, alors que la capacité d'arbitrage des locataires entre qualité de service et prix à payer est souvent tenue au moment de l'attribution des logements, notamment pour la population financièrement la plus fragile. Les pouvoirs publics ne disposent pas dans ce contexte des leviers financiers pertinents pour accompagner les arbitrages des organismes dans la fixation des niveaux de charges, en les rendant compatibles avec une maîtrise globale du taux d'effort des ménages.

L'impact des charges indirectes sur l'effort global des locataires du parc social est encore plus difficile à apprécier. La taxe d'habitation (TH) en constitue un exemple particulier, et important du fait de son impact sur l'effort global des ménages lié à l'occupation de leur logement.

Les travaux de la mission, menés en collaboration avec la DGI⁴⁸, ont à cet égard confirmé l'extrême diversité des valeurs d'assiette de la TH applicables aux logements HLM. Les valeurs locatives se révèlent hétérogènes suivant les départements pour des logements de même type construits à la même époque, sans que leur hiérarchie suive nécessairement celle applicable aux locaux privés. L'effort en base des occupants, qui mesure l'effet des bases d'imposition hors prise en compte des taux et des mesures de personnalisation, est en outre très dépendant de l'année de construction des immeubles. L'effet de génération est ainsi particulièrement sensible pour les logements HLM construits dans les années 60 et 70, marqués par une taxation en base comparativement plus élevée que le parc plus ancien ou plus récent, et cette surtaxation, particulière à une génération de construction, ne se retrouve pas dans les locaux d'habitation du secteur privé, alors même qu'à égalité de bases ils bénéficient dans la plupart des cas de localisations bien plus favorables.

Les effets du mode d'appréciation des valeurs locatives applicables aux logements sociaux sur l'effort réel des locataires doivent être analysés avec une grande prudence. Seule une étude fine permettant d'appréhender les taux votés par les collectivités locales, mais aussi les différents dispositifs de plafonnement et de dégrèvements liés aux revenus des occupants, permettrait de trancher avec précision en la matière. L'absence d'intégration des effets de la TH dans la vision d'ensemble des charges effectivement supportées par les locataires du parc social en raison de leur logement ne permet pas, en tout les cas, de garantir la cohérence entre les objectifs de la politique sociale du logement et la fiscalité directe locale.

⁴⁷ Selon une étude de l'OLAP, la présence d'un gardien et d'un ascenseur fait ainsi varier les charges au m2 dans une fourchette comprise entre 30 et 40 %.

⁴⁸ L'annexe 4.1 présente de manière détaillée les traitements de fichiers auxquels a procédé la mission sur un échantillon de quatre départements : Hérault, Loiret, Meurthe et Moselle et Yvelines.

DEUXIEME PARTIE :

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET LES ENJEUX D'AVENIR

Les bases du système de financement du logement social ont été établies dans la période d'urbanisation et de croissance démographique de l'après-guerre, caractérisée par une pénurie de l'offre de logements. Dans les années 60 et 70, les modalités de financement ont été organisées, avec succès, autour de l'objectif alors prioritaire de la politique du logement social : accroître le nombre de logements locatifs sociaux afin de répondre à l'urgence des besoins du plus grand nombre sur l'ensemble du territoire. C'est toujours dans cet esprit que la réforme de 1977 a défini le système de financement et régulation encore en vigueur aujourd'hui.

Dans un environnement qui s'est profondément modifié, la mise en oeuvre de la politique du logement social appelle pour l'avenir de nouveaux modes de régulation et de financement. Le diagnostic demandé à la mission se devait donc d'être complété d'une réflexion prospective. La mission a choisi en conséquence d'examiner l'articulation entre le nouveau contexte de la politique du logement social et son système de financement à travers quatre problématiques essentielles :

- la nécessaire prise en compte de la diversité des situations locales et des marchés de l'habitat ;
- la montée en puissance et le renouvellement des enjeux liés à la gestion du patrimoine ;
- l'évolution des objectifs sociaux de la politique du logement, axés sur le droit au logement et la recherche d'une meilleure mixité sociale ;
- l'émergence de la politique de renouvellement urbain.

I – LA DIVERSITE DES SITUATIONS LOCALES INVITE A UNE APPROCHE PLUS TERRITORIALISEE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ET DE SON FINANCEMENT

1. Le caractère uniforme de la réglementation nationale contraste avec l'importance de l'environnement local dans la conduite de la politique du logement social

Traduite depuis l'origine dans un dispositif relativement centralisé et uniforme (cf. *supra*, 1^{ère} partie, chapitre III), la politique du logement social se déploie désormais dans un cadre en mutation. Les enjeux liés à l'occupation sociale du parc, qui prennent en partie le relais de ceux liés à son extension, appellent ainsi une déclinaison qui ne peut être efficacement réalisée qu'au niveau territorial. Les politiques des collectivités locales influent en outre directement sur la mise en oeuvre de la politique du logement social. Le caractère centralisé des paramètres attachés aux aides publiques n'est plus adapté à ce nouveau contexte.

Les règles d'occupation des logements sociaux sont définies par le type de financement aidé dont ils ont bénéficié, dans le cadre de barèmes nationaux définis par arrêté interministériel, qui prennent la forme de plafonds de revenus⁴⁹. La gamme actuelle des financements aidés du secteur locatif social distingue ainsi les plafonds applicables au logement social de droit commun (PLUS), au logement « très social » (PLA-I, dans lesquels les plafonds sont compris entre 55 et 60 % de ceux du PLUS), et au logement intermédiaire (PLS et PLI⁵⁰, dont les plafonds sont respectivement fixés à 130 et 150 % de ceux du PLUS).

Les niveaux actuels de plafonds de ressources permettent à près de 75 % des ménages français d'avoir accès au parc locatif social « classique ». Les plafonds sont donc en théorie suffisamment élevés pour permettre d'accueillir une gamme étendue de locataires⁵¹. La détermination centralisée des plafonds ne permet cependant ni de cibler l'occupation sociale, ni d'élargir sa diversité lorsque cela est nécessaire ou souhaitable dans un objectif de diversité du peuplement. L'objectif de mixité sociale impose l'introduction de critères et de paramètres locaux : appréciée au niveau d'un quartier ou d'un bassin d'habitat, elle suppose une connaissance fine des équilibres de peuplement, qui ne saurait résulter de l'application de critères valables uniformément sur le territoire national (cf. *infra*, et annexe 4.1). Les possibilités actuelles de modulation locale des plafonds de ressources sont dans ce contexte trop restreintes en raison de leur caractère limité dans l'espace et dans le temps⁵², ou ont un champ d'application pratique réduit⁵³.

L'uniformité de la réglementation ne permet pas en outre d'assurer une véritable égalité de traitement entre les locataires. L'avantage de loyer conféré par les aides publiques au logement social est en effet extrêmement variable au sein d'une même zone réglementaire. Les loyers plafonds ignorent, par principe, les écarts de marché à l'intérieur d'une même zone, pourtant très importants. L'écart de loyer entre les logements sociaux récents (PLA) et les logements du parc privé varie ainsi dans un rapport de 1 à 2,5 dans les principales agglomérations de la zone 2 (cf. annexe 2.1). De même, les loyers-plafonds applicables aux logements intermédiaires aidés (PLI) ne sont pas compétitifs par rapport à l'offre privée nouvelle dans un nombre significatif d'agglomérations (Saint Etienne, Nancy, Nantes, ...), alors qu'ils sont très en deçà du marché dans d'autres villes de la même zone (Lyon, Lille, Marseille, Nice).

⁴⁹ L'accès aux HLM est soumis à des conditions de revenus, définies par un barème national variant en fonction de la composition du ménage. Trois zones géographiques sont définies (Paris, Ile de France, autres régions).

⁵⁰ Les financements PLS et PLI sont accessibles aux bailleurs sociaux mais aussi à tous les bailleurs privés, sous réserve d'un conventionnement temporaire et de conditions de loyers prédéfinies, moins contraignantes que celles du PLUS. Le régime d'aide publique est adapté en conséquence. Cf. annexe 2.4.

⁵¹ Les enquêtes sur l'occupation du parc locatif social mettent en exergue le caractère assez putatif de cette ouverture des plafonds de ressources, encore récente il est vrai. 59 % des locataires du parc social (68 % en ZUS) ont ainsi des revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS.

⁵² L'article R 441-15 du CCH dispose que le préfet peut, après avis du CDH, fixer des règles dérogatoires localement et temporairement aux conditions de ressources pour résoudre des problèmes graves de vacance, faciliter l'échange de logements dans l'intérêt des familles, et permettre l'installation d'activités économiques.

⁵³ Il est ainsi possible pour les préfets d'attribuer les logements sociaux situés en ZUS de manière dérogatoire aux conditions de ressources usuelles ménages, faculté dont la portée pratique est largement réduite par la faible attractivité et les effets de la stigmatisation de l'habitat social dans ces quartiers.

L'unité formelle des règles en ce qui concerne les loyers plafonds et les modalités de financement (cf. *infra*) revêt ainsi des ruptures réelles de l'égalité. L'identité des barèmes d'aides publiques et des plafonds au sein d'une même zone réglementaire conduit au contraire, par exemple, à appliquer sans logique économique ni sociale un régime équivalent à des logements qui seront loués *in fine* au dessus du prix de marché à St Etienne et décotés de plus de 50 % par rapport aux loyers du parc privé à Nice (cf. annexe 2.1)⁵⁴.

L'égalité des conditions de financement des opérations locatives sociales n'est pas davantage garantie par la définition centralisée et uniforme des aides publiques, que ne tempèrent que très imparfaitement les différenciations géographiques permises par l'existence de trois zones réglementaires. Ainsi que cela a déjà été évoqué *supra*, la disparité des coûts des opérations se situe en effet très au delà des capacités de modulation des subventions de l'Etat.

Décisive mais très dispersée suivant les opérations (cf. *supra* et les annexes 2.3 et 2.5), la contribution des collectivités territoriales conditionne souvent dans ce contexte le bouclage des plans de financement, et donc la localisation et le type d'opérations initiées par les organismes HLM. La quasi-obligation pour les organismes HLM de recourir à une garantie des collectivités locales pour obtenir un prêt aidé de la CDC confère d'ailleurs à ces dernières un moyen indirect d'appréciation de l'opportunité des investissements projetés par les opérateurs dans leur ressort⁵⁵.

L'implication financière des collectivités territoriales conduit ainsi à une différenciation des conditions de mise en œuvre de la politique du logement social en fonction des stratégies locales. Les collectivités locales tendent de surcroît, au moins pour certaines d'entre elles, à revendiquer une part de responsabilité propre dans la définition des politiques de l'habitat, et à instituer des aides financières complémentaires, mais aussi parfois concurrentes, aux aides publiques nationales au logement social.

La décentralisation, et les évolutions législatives postérieures, ont plus largement donné naissance à un schéma institutionnel complexe⁵⁶, dans lequel les responsabilités en matière d'habitat social sont dans les faits largement fragmentées et partagées. Les collectivités territoriales disposent en effet de compétences qui interfèrent directement avec les conditions d'exécution de la politique du logement social, et donnent au facteur local un poids prépondérant dans sa mise en œuvre. L'implantation de nouveaux logements sociaux dépend ainsi largement des politiques menées en matière foncière, qui ressortent de l'échelon communal ou intercommunal, même si l'Etat dispose des moyens législatifs pour en encadrer les effets sur l'habitat⁵⁷. L'inscription de la politique du logement dans le champ des politiques sociales place également le logement social au cœur d'un système de régulation composite, dans lequel les actions, ou l'abstention, des collectivités territoriales sont déterminantes, aussi bien en matière d'action sociale que de gestion des attributions.

⁵⁴ Ces deux agglomérations sont situées dans la même zone réglementaire (zone 2).

⁵⁵ Les garanties des collectivités locales couvrent 93 % de l'encours habitat de la CDC. Parmi elles, plus de 70 % émanent des communes et de leurs groupements, et 27 % des départements. Cf. annexe 2.5.

⁵⁶ Deux ouvrages récents offrent une synthèse très éclairante de cet enchevêtrement de compétences et de ses effets sur les conditions de mise en œuvre de la politique du logement social : « *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social* » in Les cahiers du GRIDAUH, n°2 et « Logement social et décentralisation », par Paule Quilichini, éditions LGDJ.

⁵⁷ Cf. notamment les dispositions de la loi du 13 juin 1991 (Loi d'Orientation sur la Ville), renforcées par celles des lois du 21 janvier 1995 relatives à la diversité de l'habitat, et plus récemment par celles de la loi dite SRU du 13 décembre 2000.

L'uniformité de la réglementation nationale, notamment en matière de financement, masque donc une diversité importante des pratiques et des politiques au niveau local, que les échelons territoriaux de l'Etat ont du mal à accompagner ou à orienter.

2. L'offre de logement locatif social est confrontée à une demande spatialisée et segmentée dans un environnement de marché dont les dynamiques ne peuvent être bien connues et régulées qu'au niveau local

a) Le marché du logement social a pendant longtemps été dirigé par l'offre, du fait du manque quantitatif généralisé de logements, ce qui se prêtait à une approche nationale de la régulation et du financement. Les pouvoirs publics ont dans ce contexte largement recouru à la notion de besoins nationaux quantitatifs de logements, afin d'éclairer le niveau souhaitable de l'offre nouvelle sur l'ensemble du territoire, et d'asseoir la répartition des crédits afférents entre les zones géographiques. L'INSEE procède toujours au demeurant à une évaluation de la « demande potentielle »⁵⁸ de logements, en projetant les tendances démographiques et les mouvements à l'intérieur du parc, pour aboutir à une estimation globale du nombre de logements permettant de maintenir une situation d'équilibre, à comportements et tensions donnés.

Ce type de modélisation nationale, utile pour éclairer les grandes tendances, a largement perdu de sa portée opérationnelle s'agissant de la conduite de la politique du logement social. Outre les incertitudes portant sur les méthodologies employées et la pertinence statistique du concept de « besoins » (cf. annexe X), les enjeux actuels et à venir se situent moins en effet dans le volume total de l'offre que dans sa bonne localisation, sa bonne segmentation et la juste appréciation des tensions acceptables entre l'offre et la demande. Nombre d'études théoriques et empiriques mettent ainsi en exergue la diversité et la complexité des marchés locaux de l'habitat, dont les dynamiques s'apprécient non seulement en fonction de l'accessibilité de l'offre, mais aussi des stratégies de mobilité résidentielle des ménages (cf. annexe 2.1).

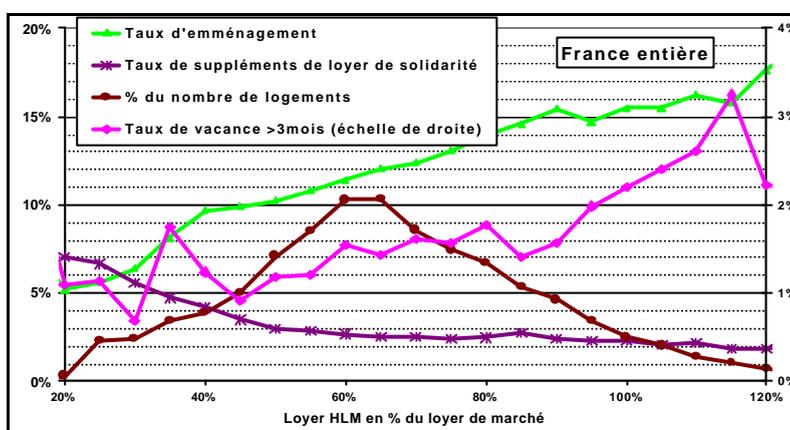
La demande de logement social est dans ce contexte devenue multiforme et complexe. Son intensité et ses caractéristiques sont très variables suivant les zones géographiques. Des travaux récents du CGPC⁵⁹ mettent ainsi en lumière les contrastes entre la surabondance de l'offre de logements locatifs sociaux observée dans certaines zones, et la vigueur d'une demande qui ne peut être quantitativement satisfaite dans d'autres. La demande apparaît en outre fortement localisée au sein d'un même bassin d'habitat, ainsi que le montre, par exemple, l'inadéquation entre la localisation du parc HLM et celle de la demande exprimée en Ile de France (cf. annexe 2.1). Elle est aussi plus segmentée, entre les locataires qui disposent de la faculté d'être logés ailleurs, et qui réclament confort et qualité de localisation, les « mal logés », dont la demande est souvent plus latente qu'exprimée, et ceux qui ont besoin dans l'urgence d'un logement.

⁵⁸ Le terme de « besoins » a été officiellement abandonné par l'INSEE en 1997 et remplacé par celui de « demande potentielle ». Le caractère opératoire de ces analyses est discuté au sein même de l'INSEE. Cf. annexe 1.1.

⁵⁹ Cf. les conclusions de la mission SENE sur les causes de la baisse de la production de logements sociaux dans les années récentes.

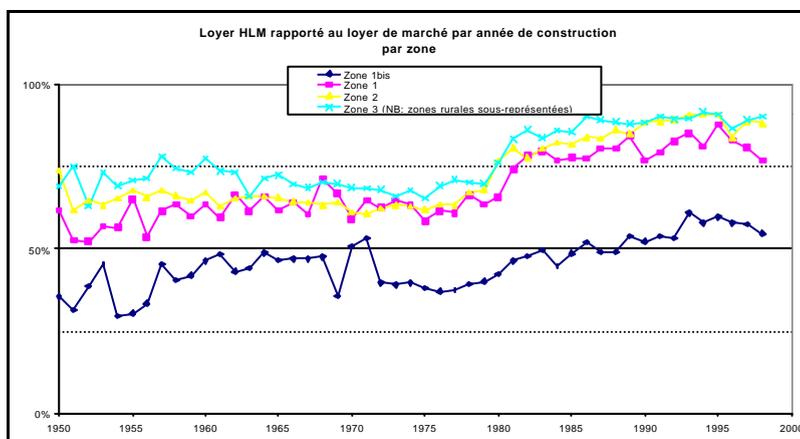
b) Dans ce contexte, le parc locatif social s'analyse de plus en plus comme une des composantes des différents marchés de l'habitat, soumise à une concurrence des autres segments d'offre variable dans ses formes et son intensité suivant les territoires. Cette concurrence s'exerce principalement entre le parc HLM et le parc locatif privé, d'autant que l'avantage de solvabilisation dont bénéficiaient les locataires du parc social à travers l'APL a aujourd'hui disparu avec l'unification des barèmes d'aide personnelle. Les déplacements territoriaux effectués par la mission confirment à cet égard que certains segments du parc locatif social sont directement concurrencés par le parc privé, principalement dans les zones à faible tension locative (cf. annexe 2.1).

L'avantage de loyer conféré par le logement HLM par rapport au marché constitue dans ce cadre un élément déterminant d'attractivité pour les locataires. Il existe ainsi une corrélation forte entre la vacance et la mobilité observée dans les logements sociaux et leur « compétitivité-prix » par rapport à l'offre locative privée :



Source : exploitation CGPC de l'enquête EPLS et estimation des loyers de marché à partir des bases notariales (cf. annexe 2.2).

La décote des loyers du parc social par rapport au marché est à cet égard effective en moyenne, mais elle décroît sensiblement avec l'année de construction des logements, en raison de l'impact des modifications intervenues dans les conditions de financement de la construction (cf. supra). Elle dépasse rarement 10 % dans le parc le plus récent des zones 2 et 3. L'Île de France, et surtout Paris (zone 1 bis), se distinguent en revanche par le maintien d'un avantage comparatif moyen supérieur, et élevé :



Source : exploitation CGPC de l'enquête EPLS et estimation des loyers de marché à partir des bases notariales (cf. annexe 2.2).

c) Le raisonnement en moyenne n'éclaire cependant qu'imparfaitement l'analyse et seule une approche territoriale fine permet d'éclairer le contexte de marché dans lequel s'insère le logement locatif social. L'Ile de France offre un exemple, atypique mais très éclairant, de la prépondérance du contexte local, au sein d'une même zone réglementaire, sur le positionnement du parc social par rapport au marché. Le parc HLM francilien apparaît en effet segmenté en trois catégories principales⁶⁰ :

- un parc dans lequel la rotation est faible et la demande élevée en raison de l'attractivité de la zone et de la cherté des loyers privés (Paris, par exemple, concentre 36 % des demandes, soit 3,3 fois plus que la Seine St-Denis, dont le parc est supérieur en nombre de 25 %) ;
- un parc important situé en ZUS, dans lequel le parc privé est soit absent, soit dévalorisé lui aussi. La comparaison avec le loyer de marché n'a dans ce contexte qu'un sens limité, mais la rotation est faible en raison du caractère captif de la clientèle de ce parc social, particulièrement défavorisée ;
- un parc intermédiaire, situé plutôt en grande couronne, et qui est directement concurrencé par le parc privé, voire par l'accession à la propriété.

Le degré de tension locative, et la disponibilité d'une offre alternative à des prix accessibles par la population éligible au logement HLM, déterminent ainsi en grande partie la fonction du parc social au sein des marchés de l'habitat. L'accession aidée à la propriété, dont le régime a été substantiellement modifié par la création du Prêt à Taux Zéro (PTZ), constitue en outre une alternative traditionnelle au logement locatif social pour certaines catégories de ménages. Les investigations réalisées par la mission révèlent qu'elle exerce une concurrence globalement limitée sur le parc locatif social, mais étroitement dépendante des situations locales, et concentrée sur les ménages les plus stables (cf. annexe 2.4) :

- l'effet accélérateur du PTZ sur la vacance des logements HLM, cité dans trois départements visités par la mission, est faible en moyenne. Il est toutefois significatif dans quelques départements ruraux, dans lesquels les prix d'achat sont faibles et les loyers HLM peu attractifs au regard du marché ;
- les anciens locataires du parc HLM représentent globalement 20 % des bénéficiaires du PTZ. Leurs revenus sont assez proches des autres accédants à la propriété, mais en moyenne très supérieurs à ceux de l'ensemble des locataires du parc social⁶¹. L'accession à la propriété par le PTZ constitue donc une forme classique « d'écramage par le haut » du parc HLM, réservée très majoritairement aux actifs occupés.

⁶⁰ Cf. annexe 2.1, qui analyse l'étude de l'OLAP sur la comparaison des loyers du parc privé et du parc social en Ile de France (1998) et les typologies développées par l'observatoire du parc locatif en Ile de France (2000).

⁶¹ La part des bénéficiaires du PTZ anciens locataires du parc HLM qui ont des revenus inférieurs à 60 % du plafond de ressources HLM ressort à moins de 30 %, contre près de 60 % pour l'ensemble des locataires du parc social.

Pour les locataires du parc HLM, l'accèsion à la propriété via le PTZ représente ainsi davantage une forme traditionnelle de réalisation d'un parcours résidentiel qu'une alternative directement concurrentielle au logement locatif social. Cependant, l'attractivité du PTZ et le sacrifice que sont prêts à consentir les nouveaux ménages pour accéder à la propriété⁶² constituent un paramètre important dans le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et réduisent l'intensité de la demande de logement social, en particulier dans les zones détendues.

L'importance du marché et du facteur local ne constitue pas vraiment une nouveauté pour les acteurs du logement social. Les organismes HLM tiennent compte désormais de manière attentive et très prudente de la demande locale et des perspectives de développement des territoires dans leurs décisions d'investissement. Les échelons déconcentrés de l'Etat et de la CDC intègrent quant à eux de plus en plus les dimensions spatiale et catégorielle de la demande dans l'analyse des opérations soumises à leur approbation.

La diversité des marchés locaux de l'habitat suscite néanmoins une interrogation sur la capacité du dispositif actuel de financement et de régulation du logement social à répondre de manière optimale à des besoins localement identifiés. Elle pose en particulier la question de l'adaptation des procédures de programmation, qui visent actuellement une déclinaison territoriale en cascade d'objectifs quantifiés de construction de logements HLM (cf. *supra*, 1^{ère} partie, chapitre II). La disparité des marchés milite en effet pour une prise en considération plus grande des situations locales dans la conduite de la politique du logement et dans ses procédures de financement. L'optimisation des aides publiques au logement social va dans ce contexte de pair avec une connaissance fine de la demande et des marchés, qui n'est accessible qu'au niveau territorial du bassin d'habitat.

3. L'articulation entre les aides publiques au logement social et les aides au conventionnement du parc locatif privé ne peut être efficacement renforcée qu'au niveau local

Le développement des politiques et des dispositifs financiers visant à favoriser l'investissement dans le secteur locatif privé a des conséquences indirectes sur le positionnement du parc locatif social. Il pose en particulier la question de la complémentarité, ou de la concurrence, entre différentes formes d'aides publiques qui ont partiellement le même objet. Toute conclusion générale serait dans ce domaine abusive. L'articulation entre le secteur locatif social et les autres segments aidés du marché du logement dépend en effet fortement des contextes locaux et des situations de marché.

Les logements du parc privé conventionnés par l'ANAH (10 000 par an en moyenne), dont les loyers se situent légèrement en deçà de ceux du parc HLM récent, sont très inégalement répartis sur le territoire national : le taux de conventionnement des logements aidés par l'ANAH, de l'ordre de 8 % en moyenne sur les années 1998-2000, varie ainsi entre 3 % en Ile de France et 16 % en Champagne Ardennes. Cette dispersion ne tient qu'en partie à une politique de promotion du conventionnement très variable localement.

⁶² L'annexe 2.4 présente une analyse spécifique du comportement des nouveaux ménages bénéficiaires du PTZ, qui met en exergue la spécificité du comportement des nouveaux ménages.

La faible différenciation des barèmes d'aides entre les différents types de réhabilitation aidés par l'ANAH explique encore plus sûrement les limites du développement de ce segment d'offre. Les contraintes de modération des loyers associées au conventionnement sont en effet soit excessives, soit insuffisamment compensées par une majoration discriminante des subventions par rapport aux aides associées aux logements réhabilités à loyers libres. Il en résulte une concentration du conventionnement sur les zones à faibles tension locative, dans lesquelles les loyers-plafonds sont proches du marché. 2/3 des logements conventionnés par l'ANAH se situent ainsi en zone 3.

La concurrence exercée par le parc privé réhabilité sur l'offre locative sociale a toutefois été citée dans deux des sept départements visités par la mission. Les modifications récentes du régime des aides de l'ANAH, qui visent à discriminer davantage les barèmes de subvention au bénéfice des zones tendues⁶³, ouvrent en outre, quoiqu'encore insuffisamment, la voie à un nouveau développement du conventionnement du parc privé⁶⁴. Les pouvoirs publics devraient de surcroît avoir un intérêt financier au développement du conventionnement ANAH, dans la mesure où il est susceptible d'être moins coûteux en aides publiques que le logement social HLM classique, notamment dans les zones caractérisées par un coût élevé du foncier (cf. annexe 2.4).

La complémentarité entre les aides publiques au logement HLM et les aides de l'ANAH est cependant rarement intégrée dans une approche globale des politiques de l'habitat au niveau local. Elle ne donne pas lieu à une coordination en conséquence dans l'attribution des aides publiques. Les maîtres d'ouvrage (organismes publics d'un côté, bailleurs particuliers de l'autre) diffèrent en effet par nature, structures et philosophies. Les circuits de financement sont étanches, en dépit de la proximité de leurs finalités. L'encadrement minutieux du régime d'attribution des aides de l'ANAH au niveau national ne favorise pas en outre un emploi optimal, dans la mesure où la contribution du parc privé réhabilité aux objectifs sociaux de la politique du logement dépend avant tout des situations locales.

Des observations en partie similaires peuvent être formulées à l'endroit des aides fiscales visant à favoriser une offre locative privée conventionnée. Le dispositif Besson, institué en 1999 pour favoriser le développement d'une offre locative privée à prix encadrés et accessible sous condition de ressources, recèle un potentiel de développement plus large que celui du conventionnement de l'ANAH⁶⁵.

⁶³ Les taux de subvention applicables aux logements non conventionnés ont été réduits de 25 à 20 %. La fourchette des plafonds de travaux subventionnés a été écartée au bénéfice des zones tendues, pour lesquelles le taux de subvention a été majoré (délibérations du CA d'octobre 2000 et 2001).

⁶⁴ La prise en compte des logements conventionnés par l'ANAH dans le quota de logements sociaux comptabilisé pour satisfaire aux obligations de la loi SRU crée en outre une marge potentielle de progression importante pour ce dispositif. Cf. infra, chapitre III.

⁶⁵ La Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs estime ainsi que 80 % des investissements locatifs réalisés dans le neuf en 2001 sont couverts par ce dispositif.

L'efficacité du conventionnement en termes de réduction des loyers par rapport au marché est également très dépendante des contextes locaux. Diverses études mettent ainsi en lumière un effet d'aubaine dans certaines zones détendues, où les loyers-plafonds approchent (ou dépassent) les loyers de marché. L'effet incitatif du dispositif apparaît en revanche concentré sur certaines tailles de logements et certains types de localisation (banlieues des agglomérations moyennes). De la même manière, le cumul – rare mais possible théoriquement – de l'avantage fiscal lié au conventionnement avec les aides attachées au logement intermédiaire (PLS et PLI) autorise une décote des loyers par rapport au marché très variable suivant les zones géographiques, sans que l'efficacité des aides publiques soit toujours garantie.

L'absence à ce jour de dispositif de suivi opérant du « conventionnement Besson » interdit cependant toute analyse précise. La contribution de ce segment d'offre à la couverture de la demande des populations admissibles au logement social est en conséquence rarement appréhendée. L'ampleur de la montée en charge attendue du dispositif Besson, renforcée par son extension récente dans l'ancien, justifie pourtant une prise en compte pleine et entière de ses effets dans la définition des politiques de l'habitat, qui ne peut être réalisée qu'au niveau local.

Les pouvoirs publics ne sont donc pas à même d'employer l'interaction entre les différents segments d'offre dans la conduite de la politique sociale du logement. Les instruments financiers sont en outre trop homogènes pour permettre une adaptation à la diversité des contextes locaux. Seule une connaissance fine des marchés de l'habitat autorise une régulation financière plus complète et plus efficiente, ce qui rend nécessaire une territorialisation accrue dans la définition des objectifs et des instruments financiers de la politique sociale du logement.

II – LE CONTEXTE DE LA GESTION PATRIMONIALE A CHANGE ET REQUIERT UNE NOUVELLE APPROCHE EN MATIERE DE FINANCEMENT

La gestion du parc locatif social existant, qui comprend 4 millions de logements (18 % des résidences principales), est devenue un enjeu dominant pour la politique et le financement du logement social. Plusieurs facteurs y concourent :

- l'accès et la mobilité dans le logement social s'exercent bien davantage à la faveur de la rotation des résidents dans le parc existant qu'à l'occasion de la livraison des nouveaux programmes. Le parc HLM enregistre ainsi chaque année 600 000 emménagements, soit 10 fois plus que le nombre de logements mis à disposition par l'offre nouvelle ;
- la préservation matérielle, voire l'amélioration, de la qualité technique du bâti ne suffit plus à assurer le maintien de la valeur économique et sociale du patrimoine. La qualité de l'environnement, le positionnement par rapport au marché, et plus généralement les attentes des locataires constituent en revanche des facteurs déterminants, dont la prise en compte incite à une gestion patrimoniale plus stratégique que dans le passé ;
- une part significative du parc HLM connaît une détérioration importante de son attractivité et concentre les phénomènes de dégradation des conditions de vie des locataires et d'exclusion. L'obsolescence technique (architecture, urbanisme), commerciale et sociale de cette partie du parc engendre un risque financier important pour les opérateurs et place la question du devenir de ce patrimoine au cœur des objectifs de la politique sociale du logement.

La capacité à maîtriser le « risque patrimonial » et à assurer une gestion du parc de qualité dans la durée constitue dès lors un enjeu central pour les organismes HLM mais aussi, et surtout, pour la politique et le financement du logement social.

1. L'émergence d'un risque patrimonial aux contours multiples rend nécessaire une approche stratégique et globale du parc de chaque opérateur

La notion de risque patrimonial, dont la prise de conscience est parfois récente, revêt plusieurs dimensions, intimement mêlées :

- une dimension technique, liée à l'état du bâti et au dynamisme des efforts de maintenance et de réhabilitation ;
- une dimension sociale. Sous cet angle, le patrimoine à risque est celui qui est mal adapté à la demande des locataires, mal positionné par rapport aux autres segments d'offre alternatifs, ou qui concentre une population captive ;
- une dimension financière. Le risque patrimonial se traduit pour les opérateurs par un rendement locatif dégradé, lié notamment à la vacance et aux impayés, et par une dépréciation de la valeur économique des actifs. La détérioration de la situation financière qui en résulte fragilise l'organisme et hypothèque ses capacités en matière de développement et d'amélioration du service rendu au locataire.

Multiple dans ses dimensions, le risque patrimonial est également d'origines très diverses, ce qui le rend difficile à appréhender par une analyse standard, et rend toute modélisation illusoire. Les investigations de la mission font ainsi apparaître des corrélations faibles, ou peu conclusives, entre les indicateurs classiquement utilisés pour mesurer la fragilité du patrimoine (taux de vacance, taux de rotation, impayés...) et certaines caractéristiques objectives simples, souvent avancées de manière intuitive pour identifier le patrimoine à risque (cf. annexe 3.2). Parmi les corrélations recherchées par la mission, seul a pu en effet être établi un lien, au demeurant ténu et difficile à interpréter, entre l'effort d'entretien et l'attractivité du patrimoine.

L'année de construction des logements ne constitue en revanche qu'un critère partiellement discriminant. L'âge moyen du patrimoine est en effet peu corrélé avec la vacance, le taux d'impayés et le taux de rotation. Le parc construit dans les années 80 et 90 présente des signes de fragilité souvent significatifs, mais les situations sont très hétérogènes. Le risque patrimonial n'apparaît pas en outre spécifiquement concentré, en moyenne, sur les seuls immeubles construits dans les années 60 ou 70, même s'il y est fréquent et s'il s'agit d'années à fort effectif de logements souvent construits en grands ensembles.

Les difficultés qui affectent cette génération de logements sociaux concernent en effet essentiellement le parc situé en ZUS et en ZFU, majoritairement construit entre 1955 et 1975, et dont le taux de vacance structurelle⁶⁶ (respectivement 2,3 et 7,6 %) est supérieur à la moyenne (1,6 %). La dispersion entre ZUS est toutefois très importante, et le zonage de la politique de la ville ne résume pas, tant s'en faut, la localisation du patrimoine à risque.

De la même manière, la désaffectation subie par certaines formes urbaines et architecturales (grands ensembles, tours, barres) ne se traduit pas par une corrélation significative en moyenne entre la taille des programmes et la vacance ou la rotation. La situation des programmes comportant le plus grand nombre de logements est en outre trop hétérogène pour fonder une conclusion générale.

Les difficultés rencontrées par la mission pour caractériser le risque patrimonial en fonction de données simples tiennent au fait qu'il ne relève pas d'un déterminant unique, ni même principal. Les facteurs de risque sont en effet le plus souvent cumulatifs, et tiennent autant aux caractéristiques intrinsèques du parc et de sa gestion qu'à son environnement, son occupation sociale et son positionnement concurrentiel par rapport aux autres formes d'hébergement.

Les indicateurs de suivi patrimonial dont disposent l'administration de l'Équipement et la CDC⁶⁷ apportent dans ce contexte des éléments d'éclairage utiles, mais ne peuvent par nature renseigner sur l'ensemble de ces facteurs. Seule une approche individualisée, qui n'est réalisable qu'au niveau local, permet en effet de mesurer la réalité de la situation du patrimoine d'un organisme et des besoins de financement qui en sont la conséquence.

⁶⁶ La vacance structurelle est classiquement définie comme la vacance supérieure à 3 mois. Elle est plus significative que la vacance totale, qui inclut une vacance frictionnelle inévitable.

⁶⁷ L'annexe 3.2 présente brièvement les principaux outils d'analyse patrimoniale utilisés par l'administration de l'Équipement et la CDC.

Les organismes HLM rencontrés par la mission ont largement intégré la diversité nécessaire des critères d'appréciation de la situation de leur patrimoine, et en ont tiré les conséquences sur leurs pratiques en matière de gestion du parc. Tous disposent d'outils de pilotage volontairement empiriques permettant de planifier immeuble par immeuble le maintien en état technique normal du parc. La plupart d'entre eux complètent néanmoins cette approche en procédant à une analyse globale et stratégique de leur parc, débouchant sur des arbitrages et un plan d'action à moyen terme.

Ces plans de patrimoine prennent des formes diverses, mais leurs caractéristiques essentielles sont communes (cf. annexe 3.2)⁶⁸. Tous ces plans reposent sur un classement des immeubles, qui fait une place prépondérante aux considérations relatives à l'attractivité commerciale des logements, aux potentialités de leur zone d'implantation, aux perspectives de rentabilité financière qui y sont associées, et aux attentes des locataires. Les choix de gestion portant sur le devenir du patrimoine (entretien minimal, réhabilitation légère, restructuration lourde...) résultent directement de ce classement.

Dans ce contexte, les éléments techniques relatifs au type de travaux à engager sont davantage la résultante d'une analyse stratégique portant sur le potentiel commercial et financier des immeubles que des critères prépondérants de programmation. Les politiques patrimoniales conduites par les bailleurs rencontrés par la mission se démarquent ainsi très nettement d'une simple programmation pluriannuelle de l'entretien des immeubles et d'un séquençement des réhabilitations en fonction de l'ancienneté des derniers travaux.

Les organismes HLM pris dans leur ensemble développent encore inégalement ce type d'approches globales et stratégiques de leur gestion patrimoniale. Les incitations des pouvoirs publics et de l'UNFOHLM ont trouvé un écho principalement auprès des organismes les plus importants en taille et les plus dynamiques, qu'il s'agisse indifféremment de SA ou d'offices⁶⁹. L'échantillon d'organismes rencontrés par la mission ne saurait à cet égard être considéré comme représentatif.

Les démarches décrites *supra* illustrent toutefois l'ampleur de l'évolution des esprits et des pratiques des bailleurs. Le changement de perspective d'ores et déjà à l'œuvre sur le terrain autorise à porter une appréciation raisonnablement optimiste sur la capacité des opérateurs à adapter le cadre de leur gestion patrimoniale aux enjeux nouveaux et croissants qui y sont associés. Il appelle en regard une adaptation des moyens de régulation et de financement, qui n'est aujourd'hui que très partiellement engagée.

2. L'approche comptable et financière actuelle du patrimoine prend insuffisamment en compte la diversité des risques et de leur gestion

La comptabilité des organismes HLM reflète mal la situation réelle de leur patrimoine, en dépit de son incidence sur leurs équilibres financiers futurs. La réglementation applicable aux bailleurs sociaux confère une grande autonomie aux organismes dans leurs pratiques d'amortissement et de provisionnement. Dans les faits, les opérateurs utilisent rarement cette liberté de gestion pour transcrire fidèlement dans leurs comptes la réalité économique et financière de leur situation patrimoniale :

⁶⁸ L'annexe 3.2 présente de manière détaillée l'économie générale des démarches conduites par les organismes rencontrés par la mission.

⁶⁹ L'administration de l'Équipement et les fédérations d'organismes situent entre 20 et 50 % la proportion d'organismes HLM qui disposent d'un plan de patrimoine, mais les formes peuvent en être très diverses.

- les rythmes d'amortissement sont largement standardisés, et assis sur un calcul administré visant à rapprocher l'amortissement technique et le rythme de remboursement des prêts à l'investissement, dont les caractéristiques sont fixées de manière uniforme par la réglementation ;
- les dépréciations éventuelles de la valeur des actifs liées à leur état d'entretien ou à leur localisation ne donnent quasiment jamais lieu à une constatation comptable sous la forme d'une provision ou d'un amortissement exceptionnel⁷⁰.

La MIILOS estime ainsi à l'occasion de ses contrôles que, dans près de 20 % des cas, les comptes ne reflètent pas fidèlement la situation financière réelle des bailleurs sociaux, en raison d'une méconnaissance des règles de prudence attachées au calcul des amortissements et provisions. Les lacunes constatées plus généralement dans la tenue de la comptabilité des organismes HLM⁷¹, et particulièrement le défaut majoritaire d'établissement de la comptabilité de programme, rendent en outre particulièrement malaisée l'appréciation des risques financiers attachés au devenir du patrimoine.

La prédominance du raisonnement en équilibre de trésorerie, au cœur de la réglementation et du financement du secteur locatif social (cf. *supra*, 1^{ère} partie), explique en partie ce défaut de considération pour l'exacte et sincère valorisation des actifs, qui est pourtant au cœur de toute activité immobilière.

Les règles de calcul du loyer d'équilibre, du fait de leur uniformité et du calibrage minimal des coûts d'entretien, ne permettent pas en outre d'assurer un provisionnement adapté des charges liées à la gestion du patrimoine sur l'ensemble de la durée de vie des logements. Comme on l'a vu *supra* (cf. 1^{ère} partie, chapitre III), la création de la PALULOS traduit en elle-même l'incapacité d'un financement uniquement assis sur la construction à permettre le maintien de l'attractivité et de l'état du patrimoine dans la durée, quand le niveau des loyers est calculé pour permettre seulement le remboursement l'emprunt initial. L'ampleur des vagues de réhabilitations successives illustre *a contrario* l'insuffisance du provisionnement des coûts dès l'immobilisation initiale, et l'obligation en conséquence de disposer d'outils de financement publics permettant d'agir sur le parc existant.

La logique qui a présidé à l'institution de la PALULOS était à cet égard tout à fait adaptée à la nécessité de conduire un programme massif de rattrapage d'entretien et de remise à niveau technique des logements sociaux (amélioration de la performance thermique, action sur le clos et couvert,...). La PALULOS n'offre cependant désormais qu'une réponse financière très imparfaite aux enjeux actuels et à venir de la gestion patrimoniale.

⁷⁰ La compagnie nationale des commissaires aux comptes a souligné l'importance spécifique de la prise en compte de ce risque s'agissant du secteur du logement social.

⁷¹ La MIILOS estime dans son rapport d'activité 2000 que 51 % des offices qu'elle a contrôlé ont une comptabilité mal tenue (21 % des SA). Moins de 50 % des organismes contrôlés disposent d'une comptabilité de programme.

Les règles relatives aux conditions de mobilisation de la PALULOS incitent ainsi à une programmation intermittente des travaux de réhabilitation, calquée sur un calendrier administré, et de ce fait décalée de l'évolution réelle de la situation du patrimoine comme de celle des attentes des locataires. Elles ne créent pas de ce fait les conditions d'un entretien et d'une adaptation en continu du patrimoine, seuls susceptibles de prévenir le risque patrimonial en amont et de limiter l'impact financier de réhabilitations d'autant plus coûteuses qu'elles auront été trop longtemps différées⁷². L'application du taux de TVA réduit aux travaux de réhabilitation depuis 1998 n'a en outre que partiellement diminué l'incitation, massive par le passé, au report des réparations et des travaux d'entretien jusqu'à l'obtention d'un financement PALULOS.

En second lieu, l'emploi de la PALULOS est généralement resté ponctuel et n'a pas offert un cadre pertinent pour accompagner et orienter les politiques patrimoniales des bailleurs sociaux. Conçue à l'appui d'une revalorisation immeuble par immeuble de la qualité technique des bâtiments, elle se prête mal à une approche plus dynamique du patrimoine, permettant de définir des priorités en fonction de l'évolution de la demande, du marché et des stratégies des collectivités locales. L'octroi d'un financement PALULOS est en effet encore rarement consécutif à une étude globale sur l'avenir du patrimoine concerné. L'ancienneté des immeubles et la dégradation du bâti valent souvent droit de tirage, indépendamment des possibilités effectives de maintien de leur valeur économique et sociale dans la durée. La priorité d'attribution des PALULOS aux organismes faisant preuve de dynamisme dans le développement d'offre nouvelle, scrupuleusement appliquée en 2001 dans maints départements, aura participé en outre d'une vision réductrice de la problématique patrimoniale.

3. L'équation financière attachée à l'action sur le patrimoine existant est de plus en plus difficile à résoudre dans les règles actuelles

Les conditions qui ont présidé jusqu'à présent au financement de la réhabilitation et de l'amélioration des logements sociaux par la PALULOS buttent sur des contraintes nouvelles. Les opérations de réhabilitation, considérées comme des investissements, se financent à l'opération autour d'un prêt principal de la CDC d'une durée de 15 ans. Outre la mobilisation de subventions et de fonds propres, l'équilibre des opérations est en principe assuré par une augmentation des loyers. Les conditions de réalisation de cet équilibre ont changé et s'avèreront souvent plus difficiles à l'avenir pour une part croissante du parc :

- une partie du patrimoine récent, et notamment le parc construit en PLA, n'est pas exempte d'un besoin important d'adaptation et d'entretien, irréductible à la seule mobilisation des provisions pour grosses réparations⁷³. Les loyers de ce parc se situent pour la plupart à un niveau voisin des plafonds réglementaires, ce qui limite fortement les possibilités d'intervention dans le cadre financier actuel ;

⁷² L'intérêt d'un entretien et d'une adaptation en continu du patrimoine fait l'objet de travaux particulièrement intéressants du GIE Villes et Quartiers. Les expériences menées au sein de l'agglomération grenobloise sur constituent en outre un exemple d'application riche d'enseignements. Cf. annexe 3.2.

⁷³ L'annexe 3.2 offre des illustrations significatives de l'entrée des logements PLA dans une problématique de réhabilitation.

- une partie du parc plus ancien entre dans un second, voire un troisième cycle de réhabilitation. Dans ce contexte, les capacités d'emprunt, évaluées opération par opération, sont limitées par l'absence de réserves d'augmentation des loyers (déjà consommées) et par le poids des annuités de remboursement des prêts associés aux premières PALULOS lorsqu'ils ne sont pas amortis ;
- le marché limite les possibilités de hausse des loyers s'agissant du parc dont les loyers sont situés en deçà des plafonds, mais qui est localisé dans des zones marquées par une faible tension locative et l'existence d'une offre concurrente.

De plus, l'effet modérateur de l'APL sur le surcroît d'effort des locataires engendré par les hausses de loyers associées aux réhabilitations est de plus en plus limité, s'agissant d'opérations portant sur un parc où les loyers⁷⁴ sont d'ores et déjà proches des plafonds de l'APL. Cette situation tranche fortement avec la situation antérieure, dans laquelle les augmentations de loyers étaient rendues socialement supportables et quasiment neutres pour les locataires les moins aisés, du fait de leur prise en charge majoritaire par l'aide personnelle⁷⁵.

L'addition de ces contraintes portant sur les loyers fait perdre de son sens à l'appréciation de l'équilibre des opérations de réhabilitation tel qu'il est prévu par la réglementation. Les pesanteurs liées au financement par opération, qui empêchent d'optimiser les capacités propres des organismes, apparaissent dès lors d'autant plus dommageables :

- le conventionnement des loyers-plafonds à l'opération et pour la durée des prêts à l'investissement fait apparaître des marges d'augmentation fictives sur des programmes pour lesquels elles ne sont pas mobilisables au vu de l'état du marché, et corsète en revanche les loyers sur des segments de parc attractifs ;
- l'émiettement de l'endettement des organismes, et le caractère suradministré des produits de financement, limitent les possibilités de restructuration de la dette. Le réaménagement de la dette constitue pourtant souvent la condition nécessaire et suffisante pour dégager une nouvelle capacité d'emprunt, permettant d'engager les opérations d'adaptation nécessaires à la conservation de la valeur du patrimoine.

L'érosion des marges d'augmentation des loyers modifie d'une manière générale l'économie de la réhabilitation. La capacité à mobiliser des financements « additionnels » conditionne en effet directement l'intervention sur le patrimoine existant, beaucoup plus encore que pour l'offre nouvelle. Les plans de financement des opérations de réhabilitation sollicitent ainsi fortement les fonds propres des organismes (21 % en moyenne) et la contribution des collectivités locales (11 % en moyenne), dont l'implication est très hétérogène et varie fortement en fonction des opérations (cf. annexe 2.3).

⁷⁴ Les charges, de leur côté, excèdent souvent sensiblement le forfait pris en compte pour le calcul de l'APL.

⁷⁵ L'annexe 8 présente une illustration des effets des hausses de loyers appliquées aux différentes catégories de parc sur l'effort des locataires et l'APL, sous forme de cas-types. L'annexe présente en outre un cadre de simulation permettant d'appréhender les interactions entre aides à la pierre, aides à la personne, et effort des locataires dans le financement des réhabilitations par la PALULOS.

La forte dispersion des capacités d'autofinancement et d'endettement des organismes fait dans ce contexte d'autant plus question qu'elles ne sont pas nécessairement corrélées, tant s'en faut, avec les besoins futurs et le degré d'exposition au risque patrimonial (cf. annexe 7.1). Elle appelle de ce fait une réflexion sur la différenciation des outils de financement en fonction des situations des organismes et de leur parc, et sur le recours à une solidarité qui devra être mobilisée, selon l'origine et l'ampleur des difficultés, au niveau de l'agglomération, de la région ou de la nation.

III – LE CADRE REGLEMENTAIRE ET FINANCIER ACTUEL N'APPORTE QU'UNE REPOSE PARTIELLE AUX NOUVEAUX OBJECTIFS SOCIAUX DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1. Les adaptations du système de financement destinées à favoriser la mixité sociale, jusqu'à présent principalement centrées sur l'offre nouvelle, doivent être élargie

La capacité des aides publiques au secteur locatif social à favoriser une meilleure mixité sociale dépend de la définition que l'on donne de cette dernière, qu'il s'agisse du périmètre territorial d'appréciation ou des critères sociaux retenus. La mixité sociale n'est pas à cet égard précisément définie dans les textes officiels. Les lois successives⁷⁶, qui ont placé cette notion au cœur des objectifs de la politique du logement, renvoient cependant communément à l'idée d'une répartition spatiale harmonieuse de l'ensemble des modes d'habitations à l'échelle des agglomérations⁷⁷, et d'une diversité dans la composition sociale des quartiers (cf. annexe 4.1).

L'offre nouvelle de logements sociaux a constitué l'outil privilégié de mise en œuvre des objectifs des pouvoirs publics en matière de mixité sociale, par le truchement d'une définition plus précise de ses conditions d'occupation et d'une attention plus grande portée à la dispersion de sa localisation.

L'amélioration des conditions de financement et la diminution des loyers-plafonds associées à la création du PLUS se sont ainsi accompagnées d'une obligation de diversification de l'occupation sociale des programmes financés par ce dispositif :

- 30 % au moins des logements nouvellement mis en service doivent désormais être attribués à des ménages dont les ressources ne dépassent pas 60 % des plafonds d'accès usuels au parc social ;
- 10 % des logements peuvent être loués à des ménages dont les revenus excèdent les plafonds de 20 % au plus⁷⁸.

⁷⁶ Cf. notamment les lois du 31 mai 1990 relative au droit au logement, du 13 juillet 1991 (loi d'orientation pour la ville), du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et, enfin, du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁷⁷ L'annexe 4.1 contient une analyse des liens entre la part des logements HLM dans un quartier et le profil sociologique de la zone, à partir d'une étude menée sur Montpellier. Difficilement généralisable, elle met cependant en lumière les effets à rebours de la concentration spatiale du logement social sur la mixité.

⁷⁸ Le loyer maximum applicable aux ménages dépassant le plafond de ressources peut être majoré jusqu'à 33 % par rapport au plafond réglementaire. Les opérations de moins de 10 logements sont exclues de ce dispositif.

Le PLUS ne constitue cependant qu'un vecteur partiel de mixité sociale. Il ne permet d'agir que sur la production nouvelle, quantitativement résiduelle par rapport au parc dans son ensemble. La traduction de l'objectif de diversification de l'occupation par une obligation de distribution entre catégories de revenus au sein du même programme se heurte de surcroît à des limites sérieuses. Elle ne retient qu'un seul des critères possibles de la mixité sociale, qui se définit aussi bien, par exemple, en fonction de la composition familiale, de la nationalité, ou des catégories socio-professionnelles qu'en fonction des revenus. L'appréciation de la mixité au niveau d'un programme a en outre perdu beaucoup de sa pertinence avec la réduction de la taille moyenne des opérations, qui est passée de 60 logements entre 1955 à 1975 à moins de 10 depuis 1998. L'obligation de maintenir dans le temps et à l'opération la distribution de l'occupation sociale prévue par la réglementation fige enfin la gestion du parc, d'une manière difficilement gérable au fil des relocations, ce qui suscite l'inquiétude et le scepticisme de la plupart des bailleurs rencontrés par la mission.

L'insertion du logement social dans les espaces qui en sont dépourvus pose des problèmes plus complexes et appelle des modalités de financement renouvelées par rapport à celles qui avaient caractérisé la production de masse des quartiers d'habitat social. La mise en oeuvre des dispositions de la loi SRU, qui visent à atteindre une part de 20 % de logements sociaux dans les communes des agglomérations de plus de 15 000 habitants⁷⁹, nécessite à cet égard une adaptation des modalités d'intervention des pouvoirs publics, même si la pertinence de la commune comme échelon d'appréciation de la mixité peut être discutée sur le plan technique (cf. annexe 4.1). Les régimes d'aides publiques ont d'ores et déjà évolué dans un sens favorable à ce nouvel impératif, mais ces évolutions méritent pour la plupart d'être complétées ou corrigées.

L'acquisition de logements existants et leur transformation en logements locatifs sociaux, désormais permise aussi bien en PLUS qu'en PLA-I, permet en premier lieu d'introduire du logement social dans des secteurs majoritairement peuplés de ménages aisés. Ces opérations d'acquisition-amélioration bénéficient d'un régime de subvention plus favorable que la construction neuve s'agissant des programmes financés en PLUS⁸⁰. La disparité des coûts associés au montage de ce type d'opérations, encore plus vive que pour les PLUS réalisés dans le neuf (cf. annexe 2.3), met toutefois en exergue les limites d'un régime national de financement, mal ancré sur les réalités locales. Les obstacles réglementaires, longtemps prédominants, freinent encore le développement d'opérations d'acquisition dans le patrimoine de centre ville et dans celui des grands investisseurs institutionnels. Il en est ainsi des conditions minimales de travaux associées au PLUS, aujourd'hui assouplies, et des contraintes entourant les procédures d'achat.

⁷⁹ L'article 55 de la loi SRU vise les communes de plus de 1 500 habitants en Ile de France et les communes de plus de 3 500 habitants dans les autres régions. Le nombre de communes concernées est de 966. La DGUHC estime à un peu plus de 350 000 le nombre de logements sociaux à mettre en service pour appliquer les seuils définis par la loi.

⁸⁰ Le taux de subvention des opérations financées en PLUS ressort à 5 % de l'assiette de référence en neuf (8 % dans un contrat de relance), contre 10 % en acquisition-amélioration (15 % dans le cadre du plan de relance).

L'implantation de logements sociaux dans les espaces à fort potentiel résidentiel, et donc attractifs pour la promotion privée, dépend également de la capacité des bailleurs sociaux à participer à des opérations associant différents types d'investisseurs et de statuts d'occupation. Ces opérations mixtes, potentiellement créatrices de diversité sociale, ne sont aujourd'hui permises par la réglementation que si les logements sociaux sont majoritaires en nombre dans les programmes de construction. Cette règle, particulièrement bloquante pour les programmes construits en Vente en Etat Futur d'Achèvement (VEFA), mériterait d'être assouplie, à la condition que les pouvoirs publics disposent de moyens de contrôle suffisants pour s'assurer de la conformité des conditions de montage de ces opérations à leur objet social.

L'insertion du logement social dans les quartiers ou les villes dans lesquels il est faiblement présent dépend en effet surtout des conditions d'accès au foncier. Loger les ménages les moins favorisés dans des quartiers « cotés » a un prix, qui est précisément celui de la charge foncière. L'intervention des collectivités locales en matière d'urbanisme, et leurs politiques de réserves foncières, seront à ce titre de plus en plus déterminante (cf. *supra*). Les dispositions de la loi SRU devraient en outre permettre de favoriser l'intervention financière directe des communes concernées. Le dispositif de sanction financière associé au non-respect par les communes du seuil de logements sociaux risque cependant de s'avérer peu dissuasif et en partie détourné de son objet, notamment dans les zones dans lesquelles le foncier est le plus onéreux (cf. annexe 2.5).

L'intervention des organismes HLM sur les marchés les plus tendus repose dans ce contexte sur leur capacité à mobiliser les subventions pour surcharge foncière, accordées par l'Etat pour la partie qui excède une valeur foncière de référence, à condition qu'une collectivité locale finance elle même une quote-part minimale de ce dépassement. Deux limites principales s'opposent à une utilisation extensive de la subvention pour surcharge foncière.

L'utilisation de ce financement est tout d'abord contrainte par les arbitrages nécessaires avec les autres emplois de la « ligne fongible » (subventions des opérations PLUS, PLA-I et PALULOS.). Le recours aux subventions pour surcharge foncière, légitime sur le plan des principes au regard de l'objectif de mixité sociale nécessite en outre une vigilance particulière de la part des pouvoirs publics. Il peut ne pas être exempt d'effets pervers sur le niveau des prix, en encourageant les tendances haussières. La charge foncière est de surcroît un domaine dans lequel la transparence des coûts n'est pas toujours établie. Les stratégies de mobilisation des subventions pour surcharge foncière ne sont par conséquent pas toujours transparentes, ni toujours conformes à la finalité sociale originelle des fonds qui y sont affectés⁸¹.

Le conventionnement du parc privé, notamment par le biais des aides de l'ANAH, offre dans ce contexte une modalité différente d'introduction du logement social dans les quartiers anciens, potentiellement plus économe des deniers publics et « éligible » de surcroît au décompte requis par la loi SRU. Les réorientations récentes du régime des subventions de l'ANAH font à cet égard espérer un regain du conventionnement favorable à l'objectif de mixité sociale, très nécessaire dans les zones tendues où il a été jusqu'à présent insuffisamment encouragé (cf. *supra* et annexe 2.4). La programmation d'OPAH « diversité sociale » dans les communes les plus concernées par la loi SRU mérite d'être soutenue, dans la mesure notamment où elle repose sur un partenariat étroit avec les collectivités locales, mais aussi les organismes HLM.

⁸¹ Le rapport du GERU réalisé à la demande de la DRE Ile de France et de la DDE des Hauts de Seine en 1996 sur « les charges foncières en PLA » met largement en exergue les risques de dérives attachés au mécanisme de la surcharge foncière.

2. La mobilisation du parc existant au profit de la mixité et de la mise en œuvre du droit au logement est pénalisée par les contraintes qui pèsent sur les attributions

Les attributions au sein du parc HLM existant modèlent bien davantage l'occupation sociale que l'arrivée des nouveaux entrants dans les opérations nouvelles. On a vu qu'il se libère en effet chaque année dix fois plus de logements dans le parc qu'il n'en est mis en service de nouveaux. Le cadre réglementaire et financier qui entoure les attributions des logements sociaux ne crée cependant pas les conditions d'une mobilisation optimale du parc existant à l'appui des objectifs de mixité sociale et de mise en œuvre du droit au logement.

Les responsabilités en matière d'attributions sont en premier lieu dispersées. Elles incombent en dernier ressort aux bailleurs sociaux, dans le cadre des règles nationales définies par le Code de la Construction et de l'Habitat (CCH), et déclinées localement par les règlements départementaux. Les collectivités locales jouent cependant un rôle important, puisque les maires siègent de droit au sein des commissions d'attributions. L'Etat, enfin, dispose de droit d'un contingent qui lui permet de proposer aux bailleurs des candidats au logement à titre prioritaire. Ce partage des compétences, dans le cadre actuel, rend difficile la conduite d'une véritable politique d'attribution (et donc de mixité sociale) sur l'ensemble du parc, faute d'objectifs globaux, transparents et concertés. Il ne permet pas de surcroît de responsabiliser une autorité bien désignée sur l'exercice du droit au logement.

Le contingent préfectoral ne constitue pas dans ce contexte un outil suffisant en pratique pour orienter les politiques d'attributions des organismes. L'intensité et les conditions de son utilisation sont très inégales selon les départements. Faute de moyens suffisants, rares sont les situations dans lesquelles l'Etat dispose d'une connaissance précise et à jour de ses droits de réservation (cf. annexe 4.2). A l'exception – très importante – de l'Ile-de-France, le contingent préfectoral a été longtemps peu utilisé et son utilisation au nom d'une politique de mixité est délicate. La mobilisation du contingent préfectoral, lorsqu'elle est effective, s'opère en outre davantage à la faveur d'actions ponctuelles visant les ménages les plus démunis qu'au regard d'une politique globale de maîtrise des équilibres de peuplement à l'échelle d'un quartier. L'Etat joue dans ce contexte le rôle de garant du droit au logement au moyen d'un outil qui ne lui permet pas d'assurer la mixité sociale souhaitable, tout en lui faisant porter la responsabilité des problèmes qui peuvent naître du logement des ménages les plus difficiles.

Les évolutions initiées par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ouvrent à cet égard la voie à une gestion partenariale des attributions, porteuse de davantage de cohérence. La création des accords collectifs départementaux, qui fixent de manière contractuelle pour chaque bailleur des objectifs quantifiés de placement des ménages défavorisés, va dans le sens d'une meilleure responsabilisation dans l'exercice du droit au logement. Le fait qu'il soit tenu compte dans la négociation de ces accords de la capacité d'accueil et de l'occupation sociale du parc des différents organismes, par zone géographique, favorise en outre une prise en compte de l'objectif de mixité sociale. Le succès très relatif des chartes intercommunales d'attribution, qui succèdent aux protocoles d'occupation du parc social dans le but de définir des règles communes d'attribution au sein d'un bassin d'habitat, atteste cependant des limites d'une généralisation de l'exercice dans le cadre de régulation et de financement actuel du logement social.

Les principes organisateurs du système de financement du logement social ne sont pas étrangers à ces difficultés. Le système de réservations qui accompagne le financement des programmes de logements sociaux constitue ainsi un facteur de contrainte et de rigidité, dès lors qu'on s'attache à rechercher une meilleure mixité sociale en mobilisant l'ensemble du parc HLM. Les contingents de logements réservés sont pour la plupart octroyés aux différents cofinanceurs (collectivités locales, organismes collecteurs du 1 %...) au niveau individuel du programme, en fonction de leur contribution au financement de l'investissement.

La localisation des contingents dépend ainsi fortement des stratégies des cofinanceurs mais aussi du coût des opérations, qui est un facteur direct d'appel aux ressources additionnelles (cf. annexe 4.2). Le mode de financement initial des programmes, à travers les droits de réservation acquis au moment de la construction, conditionne ainsi les modalités d'attribution des logements sur l'ensemble de leur durée d'exploitation.

Les attributions au sein du parc HLM portent en outre l'empreinte laissée par l'histoire des instruments de financement sur les règles d'occupation sociale. Le plafond de ressources applicable à chaque logement est en effet défini en fonction de la catégorie de financement initial dont il a bénéficié. La segmentation des produits de financement, et leur sédimentation dans le temps, engendrent ainsi une diversité de normes concernant les plafonds de ressources et la composition sociale des programmes, toutes attachées à des logements identifiés par leur financement d'origine. Il en résulte une rigidité dans la gestion des attributions des logements, qui peut gêner inutilement la conduite d'une politique d'attribution mieux adaptée à l'évolution des quartiers et des contextes locaux.

La dépendance étroite entre le niveau des loyers et l'année de construction des programmes conduit en outre à une segmentation partielle de l'occupation sociale dans les différentes catégories du parc HLM, sans autre logique que celle de l'historique des conditions de financement (cf. supra, 1^{ère} partie, chapitre III). La proportion de ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % du plafond HLM est ainsi inférieure de 15 points pour les logements construits dans les années 1990-2000 et financés en PLA par rapport à ceux livrés entre 1955 et 1975 (cf. annexe 4.2).

La concentration des loyers les plus bas dans le parc construit entre 1955 et 1975, héritage des financements HLMO, va, dans ce contexte, à rebours de la mixité dans la mesure où elle conduit à y concentrer les ménages les plus modestes, pour lesquels l'accès au parc récent (PLA) est difficile, voire impossible, du fait de la faiblesse relative du taux de couverture par l'APL⁸². L'absence de neutralité des conditions de financement sur les attributions, parce qu'elle s'observe à l'échelle individuelle du programme et non à celle de l'ensemble du parc, exerce donc des effets ségrégatifs au sein même du parc locatif social.

Cet effet indésirable du système de financement, observé dans l'ensemble des organismes visités (cf. annexe 4.2), est difficile à corriger dans le cadre réglementaire et financier actuel, alors qu'il contrevient directement à l'objectif de mixité sociale. La création du PLA-LM et du PLA-TS au milieu des années 90 visait précisément à remédier à ce phénomène, en se donnant pour objectif de produire des logements à loyers minorés dans les programmes neufs, en contrepartie d'aides publiques plus importantes⁸³. Les règles de distribution entre catégories de revenus associées au PLUS garantissent en outre désormais un accès plus aisé de l'ensemble des catégories de ménages aux logements financés par ce dispositif (cf. supra).

⁸² Elle peut également nuire au droit au logement, si les organismes HLM hésitent à y loger les ménages les plus défavorisés, afin d'éviter d'aggraver encore la ségrégation.

⁸³ L'effet en est perceptible sur l'occupation des programmes mis en service à partir de 1995. Cf. les

Ces évolutions ne permettent toutefois d'agir que sur le flux des nouveaux logements, et non sur le stock. L'aide à la pierre classique ne peut en effet aider à la correction des effets ségrégatifs constatés dans le parc existant, que seul un réaménagement des loyers permettrait de contenir. Les pouvoirs publics ne disposent pas des instruments financiers permettant d'adapter au fil du temps le niveau d'aide publique en fonction de l'évolution souhaitée et constatée de l'occupation sociale des logements, au vu des objectifs de mixité et de satisfaction du droit au logement.

3. La spécificité du logement d'intégration n'est pas traduite de manière pertinente dans les aides publiques au secteur locatif social

La politique du logement social s'est vue adjoindre depuis le début des années 90 un volet et des outils financiers spécifiques, orientés vers le « très social ». La raréfaction générale du parc à bas loyer⁸⁴, et les difficultés d'accès des ménages les plus modestes au parc HLM récent (PLA) ou amélioré, ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place des produits de financement particuliers pour favoriser la production de logements sociaux réservés aux ménages à bas revenus, et caractérisés par des loyers de sortie minorés. La création du PLA-TS en 1995, puis du PLA-LM en 1997, a ainsi visé les ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % du plafond d'accès au logement HLM, particulièrement sensibles au décrochage entre les loyers du parc social récent et les loyers maxima de référence de l'APL (cf. *supra*).

La mise en exergue de la contribution de la politique du logement à la lutte contre l'exclusion, au ~~cor~~ de la loi du 31 mai 1990 relative au droit au logement, s'est en outre traduite par la mise en place d'outils et de financement spécifiques à destination des ménages faisant face à des difficultés sociales d'insertion. La création du PLA-insertion en 1990, puis du PLA-intégration en 1998⁸⁵, illustre la volonté de l'Etat de donner toute son importance et sa singularité à l'objectif d'intégration par le logement social, en accompagnant cette reconnaissance d'un niveau d'aide publique majoré⁸⁶. La simplification de la gamme de financements opérée lors de la création du PLUS en 1999 (fusion en un même produit du PLA, du PLA-LM et du PLA-TS) n'a à cet égard pas altéré cette singularité, puisque le PLA-I, recentré sur l'intégration, a été maintenu.

Le vecteur principal de la politique du logement très social, qui est donc une aide spécifique à l'investissement, est ainsi attachée au logement en tant qu'unité physique. Cette approche ne permet que très imparfaitement d'atteindre ses objectifs. En dépit du caractère favorable des conditions de financement, la production de ces logements « très sociaux » est ainsi restée faible. Le taux de réalisation des objectifs de la programmation nationale, souvent empreints d'un excès de volontarisme (cf. annexe 1.1), n'a ainsi dépassé 60 % qu'à deux reprises entre 1990 et 1999.

Le régime d'aides publiques dérogatoire dont bénéficient les logements d'intégration, justifié dans son principe, apparaît dans ce contexte inadapté par ses modalités. Les conditions favorables dont bénéficient les opérations financées en PLA-I incitent certains organismes HLM à mobiliser les financements dédiés au logement d'intégration dans le but principal d'équilibrer, dans le cadre de programmes mixtes, des opérations déficitaires en PLUS⁸⁷. Ces subventions croisées entre le logement social de droit commun et le logement très social amoindrissent l'effet pratique de la segmentation des produits de financement.

⁸⁴ Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, dans son rapport d'activité 1999, estime que le nombre de logements à très bas loyers (10 F/m²) est passé de plus de 3 millions en 1984 à 825 000 en 1996. Le secteur HLM fournissait plus de 1,5 millions de logements de ce type en 1984, et seulement 350 000 en 1996.

⁸⁵ Les objectifs d'insertion par le logement social ont été poursuivis par le PLA-TS entre 1994 et 1997.

⁸⁶ Le financement PLA-I se caractérise par un prêt à taux réduit de 0,5 point par rapport au PLUS et par un taux de subvention compris entre 20 et 25 %.

⁸⁷ L'annexe 4.2 présente les éléments de calcul de la DGUHC sur les conditions moyennes d'équilibre de financement du PLUS et du PLA-I, qui font présumer une participation significative du PLA-I à l'équilibre du PLUS. Les constats opérés sur le terrain font apparaître une pratique contrastée en la matière.

En outre, les ressources des locataires des PLA-I sont peu distinctes en pratique de celles de la majorité des locataires de droit commun (60 % des locataires du parc HLM ont des revenus inférieurs à 60 % du plafond), tandis que les difficultés d'intégration des locataires du parc très social se manifestent sur des périodes sans rapport avec la durée des prêts attachés à l'opération.

De surcroît, le mode de financement des PLA-I ne garantit pas par lui-même la production d'un habitat adapté, faute d'une prise en compte globale et adaptée de la spécificité des logements d'intégration et de leurs occupants. Certaines « économies » de construction ou d'équipement se révèlent à l'usage inadaptées à une population très sociale (chauffage électrique par exemple), sans que le régime d'aide spécifique attaché au PLA-I les prévienne ou permette d'en atténuer le coût d'usage pour les locataires, une fois l'aide à l'investissement octroyée au bailleur.

La focalisation de l'aide à la pierre classique sur la réduction du niveau de loyer ignore en effet l'impact des charges locatives, qui peut être déterminant pour les locataires (cf. supra, 1^{ère} partie, chapitre III et annexe 4.3). Cette situation conduit nombre d'organismes à privilégier les formes individuelles d'habitat pour limiter les charges des locataires de PLA-I, choix souvent favorable aussi à leurs besoins d'intégration, mais générateur d'une dispersion du parc, parfois au détriment de l'exigence du suivi social plus malaisé à exercer pour le bailleur sur un parc dispersé.

Comme cela a déjà été relevé *supra* (cf. 1^{ère} partie, chapitre III), l'aide à l'investissement majorée attachée au PLA-I prend enfin mal en compte les coûts qui relèvent d'une logique de fonctionnement, tels que l'usure particulière des logements et les surcoûts de gestion sociale et d'entretien, qui ne se révèlent qu'au cours de l'exploitation. Les difficultés rencontrées dans l'organisation et le financement de l'accompagnement social suggèrent à cet égard de ne pas écarter une plus grande contribution des bailleurs sociaux, qui nécessitera en contrepartie une approche renouvelée du financement. La prépondérance des objectifs d'insertion du PLA-I par rapport à ceux liés à la modération des loyers, renforcée depuis la création du PLUS, fait à cet égard douter de la capacité d'une aide à la pierre classique à constituer le meilleur vecteur de la politique du logement très social.

Elle le constitue d'autant moins, dans le régime actuel, qu'elle conduit à figer le caractère très social des logements pour la totalité de leur durée d'exploitation, ou tout au moins pour celle de la durée du prêt aidé attaché à leur mise en service. Se constitue ainsi un parc locatif social à part, ce qui est susceptible, notamment dans les programmes de faible taille ou les logements individuels, de renforcer les préventions des collectivités locales d'accueil comme celle du voisinage, par un effet de stigmatisation.

Ce marquage du logement en fonction du financement initial ne permet pas en outre d'assurer une gestion souple de la politique d'intégration. Il méconnaît l'évolution des situations individuelles : un ménage admis au bénéfice d'un logement d'insertion et retournant à meilleure fortune devrait se voir en principe contraint de déménager, et réduit en pratique d'une unité le parc très social en prolongeant son séjour en vertu du droit au maintien dans les lieux. La gestion des attributions au sein du parc est en outre rendue plus rigide dans le temps, du fait de la spécificité des règles d'occupation sociale applicables aux différentes catégories de logements, et des possibilités restreintes de changement de statut. L'action à destination des ménages les plus en difficulté se trouve ainsi déclinée dans une tranche segmentée et figée de logements sociaux, au détriment d'une vision globale et évolutive portant sur l'ensemble du parc des bailleurs.

IV – LE RENOUVELLEMENT URBAIN POSE DES QUESTIONS SPECIFIQUES NOUVELLES QUI DEPASSENT LE CADRE TRADITIONNEL DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

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 actions empruntent des voies multiples, qui dépassent le cadre du seul logement (amélioration de la desserte de transports, actions d'accompagnement social à destination des habitants, requalification d'espaces publics, implantation d'activités économiques...). Les conditions de pilotage et de financement de ces opérations appellent une réflexion globale, que la mission n'a fait qu'esquisser. Compte tenu de l'économie générale de son mandat, la mission a de préférence concentré ses travaux sur les incidences du renouvellement urbain sur le parc locatif social.

Le financement du logement social est en effet directement sollicité à l'appui des opérations de renouvellement urbain, qui comprennent pour la plupart des réhabilitations, des démolitions de logements locatifs sociaux et, le cas échéant, des reconstructions, destinées à renforcer la diversité de l'offre. Les particularités de ces actions par rapport aux opérations de logement social traditionnelles ont dans ce contexte des conséquences directes sur l'architecture des aides publiques destinées à les financer.

L'intégration du renouvellement urbain dans le paysage de la politique et du financement du logement social est en outre concomitante avec l'émergence d'un besoin de renouvellement « normal » du patrimoine locatif social. Les deux notions se rejoignent en partie autour de la problématique de la démolition. La mission a donc choisi de regrouper ses réflexions sur le financement du renouvellement du parc social et de la démolition dans deux chapitres globaux (cf. *infra*, et 3^{ème} partie, chapitre III), tout en soulignant la spécificité du renouvellement urbain par rapport au renouvellement immobilier, qui appelle en retour une approche financière différenciée.

1. Le parc locatif social est confronté à un besoin multiforme de renouvellement dont le rythme et le coût sont difficiles à prévoir à moyen terme

Le parc HLM a été peu renouvelé jusqu'à présent. Le problème du remplacement courant du patrimoine immobilier a été assez largement étranger aux bailleurs sociaux, gestionnaires d'un parc âgé de moins de 50 ans à plus de 90 %. La démolition, longtemps considérée comme tabou, n'a en outre été pratiquée qu'à dose réduite jusqu'à ces dernières années (4 à 5000 logements par an en moyenne, soit 0,1 % du parc, avant l'amorce d'une véritable augmentation en 2001).

La montée en puissance des préoccupations liées à la dégradation globale de certains quartiers d'habitat social et la prise de conscience par les bailleurs de l'obsolescence technique ou commerciale d'une partie de leur patrimoine (cf. *supra*) ont récemment modifié la donne. Le renouvellement urbain fait désormais figure de priorité. L'accélération du rythme de démolition est en conséquence devenue l'un des objectifs majeurs de la politique du logement⁸⁸.

⁸⁸ Les pouvoirs publics se sont donnés pour objectif de parvenir à porter le nombre de logement démolis à 15 000 logements en 2002 (10 000 démolitions avaient été programmées en 2001 et 6 000 réalisées en 2000), et d'atteindre par la suite un rythme de croisière de 20 à 30 000 démolitions par an.

Les besoins en renouvellement du parc locatif social recouvrent toutefois des contextes et des réalités diverses. Il convient en effet de distinguer :

- le renouvellement lié au vieillissement normal du parc sur le plan technique, parfois accéléré pour certains immeubles en raison de leur médiocre qualité de construction ou de l'inadaptation de leurs formes architecturales ;
- le besoin de respiration du parc lié à l'inadaptation commerciale de certains logements, soit qu'ils se situent dans des zones géographiques où la demande est déprimée (anciennes régions industrielles), soit qu'ils ne correspondent plus aux attentes des locataires ;
- l'insertion d'un volet de restructuration ou de changement d'usage de logements sociaux dans le cadre plus large d'opérations de renouvellement urbain, qui visent à remédier à des difficultés qui ne tiennent pas seulement au patrimoine, mais aux caractéristiques sociales, économiques et urbaines de l'ensemble d'un quartier.

Toutes ces situations peuvent justifier des décisions de démolition⁸⁹, mais chacune témoigne d'une logique différente. Le renouvellement de l'offre obsolète sur le plan technique ou commercial participe d'une démarche patrimoniale classique en matière immobilière. Les bailleurs sociaux ont d'ailleurs commencé à intégrer cette dimension dans leurs plans de patrimoine, comme en témoignent les arbitrages réalisés par un nombre croissant d'entre eux entre la réhabilitation, la démolition ou la vente de logements devenus désuets et peu rentables (cf. annexes 3.2 et 5). La démolition de logements sociaux constitue dans ce cadre une opération patrimoniale à part entière, dont l'initiative incombe essentiellement aux propriétaires gestionnaires.

Le renouvellement urbain concerne quant à lui des quartiers dans lesquels les politiques de réhabilitation classiques des bailleurs sociaux n'ont pas suffi à remédier à une situation urbaine et sociale d'ensemble profondément dégradée. C'est alors la collectivité publique qui suscite la démolition de certains immeubles locatifs sociaux, sur la base d'un projet urbain représentant une vision à moyen terme d'un quartier. Les démolitions constituent dans ce contexte le moyen de dégager des emprises foncières en vue de diversifier les fonctionnalités des quartiers et de réorganiser des secteurs peu attractifs. Au contraire des démolitions à caractère exclusivement patrimonial, elles ne prennent leur sens que dans le cadre plus vaste de l'ensemble du projet de renouvellement urbain, qui fait le plus souvent appel à un panel d'actions mêlant restructurations, réhabilitations et diversification des statuts d'occupation. L'implication des collectivités locales est dans ce contexte déterminante.

L'importance et le rythme que prendront ces deux formes et contextes⁹⁰ de renouvellement du parc locatif social dans les années à venir sont difficiles à estimer. Les éléments d'analyse retirés du terrain par la mission confirment qu'il n'existe pas de règle normative et prédictive du nombre et du type de logements à démolir. S'agissant du renouvellement immobilier standard, le risque patrimonial se prête mal à une appréhension par des indicateurs simples, ainsi que cela a déjà été mentionné *supra* (cf. chapitre II). Les stratégies patrimoniales des bailleurs sociaux et les paramètres de leurs arbitrages en matière de

⁸⁹ Ces trois catégories recoupent globalement, sous réserve de quelques nuances, les distinctions opérées par la circulaire du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux.

⁹⁰ L'annexe 5 présente un ensemble d'exemples concrets permettant de cerner les différences de nature entre ces deux types de renouvellement du parc locatif social.

démolition sont en outre trop divers pour qu'on puisse faire l'économie d'une analyse individuelle et locale.

La diversité des opérations de renouvellement urbain d'ores et déjà engagées ne permet pas non plus de dégager aisément des critères précurseurs des besoins de démolitions des logements, mais tout au plus de définir un faisceau d'indices convergents : la prépondérance de la situation sociale du quartier par rapport à l'état du bâti, la relégation par rapport au reste de la ville... La multiplicité des dimensions à prendre en compte dans l'élaboration des projets urbains peut en outre conduire à privilégier la démolition d'une partie du patrimoine peu dégradé, afin de conforter un choix urbanistique par exemple, ou au contraire, dans les zones où les besoins quantitatifs de logements sont importants, à limiter les changements d'usage sur un patrimoine difficile, en favorisant la réhabilitation (cf. annexe 5).

Le rythme de réalisation des opérations de renouvellement urbain est enfin tributaire de la capacité des partenaires locaux à trouver un consensus sur le projet de requalification d'ensemble et à mobiliser les financements adéquats. Le montage et l'aboutissement de ces opérations exige ainsi plusieurs années, si bien qu'il est impossible de programmer avec précision leur calendrier et leur contenu en démolitions. Le renouvellement du parc locatif social, et plus encore lorsqu'il est l'une des composantes d'opérations plus larges de renouvellement urbain, se prête mal dans ses conditions à une programmation centralisée assise sur des objectifs quantitatifs, à laquelle seul un recensement concret permettrait de donner un caractère opératoire.

Cette incertitude sur les volumes et le calendrier des opérations de démolition à moyen terme se double en outre d'un recul encore insuffisant pour en déterminer les profils de coûts moyens. Les études conduites par la DGUHC et le club Ville Aménagement évaluent le coût moyen de la démolition d'un logement social dans une fourchette comprise entre 18 et 22,9 K€ par logement (120 à 150 KF). Les investigations de la mission réalisées sur un échantillon de 32 opérations ne contredisent pas cette estimation moyenne⁹¹, mais indiquent surtout une dispersion très forte entre opérations, avec des coûts au logement compris entre 3,5 et 71,3 K€ (16 à 468 KF). Cette dispersion vaut aussi bien pour les coûts directs attachés à la démolition (coûts techniques de l'opération, honoraires, ...), que pour les coûts attachés au remboursement du capital restant dû sur les prêts contractés pour la construction et la réhabilitation, qui constituent dans le cadre réglementaire actuel les deux composantes principales de l'assiette éligible au financement de l'Etat (cf. *infra* et annexe 5)⁹².

⁹¹ Le coût moyen des démolitions de l'échantillon ressort à près de 25 K€, avec une médiane de 14,6 K€. Les coûts les plus élevés correspondent à des démolitions partielles.

⁹² La perte économique correspondant, pour le bailleur, à la capitalisation des marges nettes de frais sur les loyers perdus par la démolition, peut être très variable, positive ou négative, et elle n'est pas prise en compte ; elle dépend évidemment du pronostic à faire sur l'avenir de l'occupation et des loyers dans des immeubles en voie de dégradation et de désaffectation. Cf. *infra*.

Cette dispersion interdit pour l'heure toute association précise entre un objectif de démolitions et un volume d'aides publiques destinées à les financer. L'appréciation du coût global des opérations de renouvellement du parc social butte en outre sur les difficultés à estimer le coût attaché au relogement des ménages logés dans le patrimoine démoli⁹³. Le relogement des ménages habitant les logements à démolir se traduit en effet le plus souvent par un changement de loyer, qui a des répercussions sur les restes à charge et les niveaux d'APL versés. Les effets du relogement des locataires du patrimoine démoli sur l'aide à la personne sont dans ce contexte susceptibles de constituer une composante additionnelle significative du coût du renouvellement du parc locatif social pour les finances publiques⁹⁴. A l'instar des incertitudes relevées *supra* concernant les coûts directs et le volume d'opérations concernées, le manque de recul ne permet pas cependant de fournir des éléments d'appréciation allant au delà de l'exemple illustratif, et de la mise en exergue de la diversité des situations (cf. annexe 5).

2. Les aides publiques à la démolition reposent sur un cadre d'appréciation des coûts incomplet et incertain dans ses effets

En dépit du fait que le renouvellement urbain peut (et doit) susciter d'autres modalités d'intervention sur le patrimoine social, l'accélération du rythme de démolitions souhaitée par les pouvoirs publics place les modalités de financement de ces dernières au cœur de la problématique du renouvellement du parc. Les crédits budgétaires de l'Etat destinés à financer les démolitions ont au demeurant été triplés dans la loi de finances pour 2002, pour atteindre 76,22 M€(500 MF).

Les aides publiques nationales à la démolition, que peuvent naturellement compléter d'autres contributeurs (collectivités locales, Union Européenne, financements du ministère de la ville ...), s'organisent à l'heure actuelle principalement autour de deux volets :

- une subvention de l'Etat, qui couvre 35 % des coûts exposés par les bailleurs sociaux à raison des opérations techniques de démolition, du remboursement du capital restant dû sur les prêts attachés aux immeuble démolis, et des dépenses de déménagement. Cette subvention peut être portée à 50 % au bénéfice des opérations situées en zones prioritaires de la politique de la ville et des organismes en difficulté financière ;
- les reconstructions éventuellement associées aux démolitions bénéficient d'un régime spécifique par rapport à l'offre nouvelle standard. Le PLUS-Construction/Démolition (PLUS-CD) se caractérise ainsi par un taux d'intérêt réduit (3 %), auquel est attaché un taux de subvention de l'Etat majoré (12 %).

⁹³ Les dépenses destinées à couvrir les frais de déménagement des locataires et l'ingénierie sociale des plans de relogement, prises en compte dans les aides publiques, sont quant à elles plus modestes et plus aisées à déterminer (cf. annexe 5).

⁹⁴ L'ampleur de cette composante doit cependant être relativisée en fonction du profil des locataires du parc démoli, qui ne sont pas tous bénéficiaires de l'APL, et du positionnement des loyers des « relogés » par rapport aux plafonds de l'aide personnelle. Cf. *infra*, 3^{ème} partie, chapitre III.

Ce régime était adapté au volume réduit et au type d'opérations menées jusqu'à présent. Les difficultés déjà rencontrées dans son application soulignent cependant les corrections et les compléments qu'il convient de lui apporter, dès lors que le nombre de démolitions est amené à s'accroître, et le contexte de ces opérations à se diversifier.

La démolition de logements sociaux engendre en premier lieu des dépenses et des charges indirectes et spécifiques, qui sont parfois déterminantes dans leur impact sur les comptes des bailleurs sociaux, alors qu'elles ne sont pas prises en compte dans les aides publiques actuelles. Deux exemples, les plus souvent cités par les bailleurs, l'illustrent particulièrement, et soulignent les difficultés d'une appréhension juste des coûts réellement supportés par les organismes :

- la période de préparation de la démolition s'accompagne d'une organisation progressive du départ des locataires, créatrice de vacance et donc de pertes de recettes pour les organismes. Il est toutefois malaisé de faire le départ entre la vacance structurelle, liée à la dégradation du patrimoine, et la vacance organisée liée à l'intention de démolir⁹⁵. Ce partage nécessite une appréciation au cas par cas, qui doit éviter que les collectivités publiques soient tributaires d'opérateurs qui organiseraient en amont la vacance d'une partie de leur patrimoine, dans le but d'accroître les aides à la démolition ;
- les démolitions associées au renouvellement urbain peuvent concerner des immeubles qui dégagent au moins optiquement une trésorerie d'exploitation positive, notamment s'ils sont intégralement amortis. La démolition prive alors les organismes de ressources qui contribuent à leur équilibre financier d'ensemble, et, par péréquation, à leur développement et leur stratégie patrimoniale. L'estimation de cette perte d'autofinancement nécessite toutefois une approche analytique fine. L'exploitation du patrimoine à démolir, même amorti, génère en effet des surcoûts de gestion spécifiques (impayés, dégradations récurrentes...), dont l'économie peut sensiblement réduire la perte créée par la démolition par rapport au maintien d'un scénario au fil de l'eau⁹⁶.

L'absence d'identification complète et contradictoire des coûts réels supportés par les bailleurs à l'occasion des démolitions constitue dans ce contexte un facteur d'incertitude dans l'analyse des bilans d'opérations. Les études menées par la DGUHC et le GERU mettent ainsi en lumière l'absence de vérité des coûts dans de nombreux plans de financement de démolitions⁹⁷. La majoration artificielle des postes subventionnables compense ainsi fréquemment l'absence de prise en compte des dépenses qui ne sont pas éligibles au financement public. Selon le GERU, « *Les coûts affichés sont donc davantage des coûts de convenance que l'indicateur de l'ensemble des coûts effectifs ...: ce sont des coûts politiques adaptés aux financements mobilisables* ».

⁹⁵ Les délais importants d'élaboration des projets urbains peuvent conduire à faire supporter aux bailleurs des coûts de vacance d'autant plus élevés que le calendrier de démolition sera suspendu à la finalisation de l'ensemble du projet. Des assouplissements sont légitimes dans ce contexte, afin de limiter la charge.

⁹⁶ On peut alors parler de coût du non-renouvellement urbain. Il faut raisonner en différentiels, de coûts, de dépenses, de charges, et de financements, entre scénarios. Cf. annexe 5.

⁹⁷ Cf. le rapport du GERU publié en décembre 2000 et intitulé « Coût et financement des opérations de reconstruction/démolition de logements locatifs sociaux. »

La diversité des actions menées dans le cadre spécifique des opérations de renouvellement urbain (réhabilitations, reconstructions, démolitions...) ouvre en outre la voie à des montages financiers complexes optimisant le recours aux différents régimes d'aides publiques, afin de parvenir à un équilibre d'ensemble satisfaisant pour le bailleur. Le fractionnement des procédures de financement opération par opération favorise dans ce contexte des doubles comptes et des transferts de charges et de recettes entre les différentes phases d'un même projet, au détriment de la lisibilité, notamment dans le cas d'opérations associant démolitions et reconstructions.

Dans ce contexte général, les bailleurs sociaux peuvent être amenés à arbitrer leurs choix entre réhabilitation et démolition en fonction des financements publics dont ils peuvent bénéficier. Cette forme d'induction des choix patrimoniaux et urbains par l'architecture des aides publiques peut avoir des effets pervers, notamment quand elle revient à faire supporter à la collectivité les coûts d'opérations purement patrimoniales, dont les effets peuvent ne pas concorder avec les objectifs des pouvoirs publics en matière urbaine. Les difficultés croissantes rencontrées par les organismes pour équilibrer leurs opérations de réhabilitation (cf. supra, chapitre II) renforcent l'intérêt relatif du recours à la démolition dans les opérations de renouvellement urbain, car elle bénéficie d'un régime de financement plus favorable⁹⁸.

L'absence de cadre global d'évaluation des coûts supportés par les bailleurs sociaux à l'occasion de leur participation à ces opérations, corollaire du fractionnement des financements par type d'intervention, est donc de nature à biaiser les paramètres de la conciliation entre les objectifs urbains poursuivis par les pouvoirs publics et les objectifs financiers et patrimoniaux portés par les organismes.

3. La spécificité des opérations de renouvellement urbain souligne l'intérêt de nouvelles formes de coopération et de solidarité entre bailleurs sociaux

La requalification des quartiers d'habitat social dégradé, composante essentielle du renouvellement urbain, pose avec une acuité particulière les questions générales liées à la diversité et à la faible concentration des opérateurs du secteur locatif social. Même si 15 % des organismes détiennent à eux seuls près de la moitié du patrimoine locatif social⁹⁹, l'éclatement du secteur en plus de 600 HLM et 400 SEM soulève ainsi dans de nombreux sites promis au renouvellement urbain le problème de la coexistence de plusieurs bailleurs, dont les intérêts et les stratégies peuvent être divergents.

Cette dispersion du patrimoine pose d'évidents problèmes de coordination, qui ralentissent la conception et la conduite des projets de renouvellement urbain, ainsi que l'illustrent plusieurs exemples cités par les acteurs de terrain rencontrés par la mission (cf. annexe 5). Les politiques de requalification menées à l'intérieur d'un site difficile ne peuvent en outre être segmentées entre bailleurs, sauf à créer une situation de tension entre locataires d'un même quartier peu propice à l'amélioration de son équilibre social. Les démolitions et les réhabilitations réalisées sur le patrimoine d'un des opérateurs ne peuvent de surcroît être dissociées de leurs répercussions en chaîne sur les autres organismes présents dans le quartier (bénéfice indirect d'une requalification d'image, transfert des locataires à l'occasion des relogements...).

⁹⁸ L'intégration dans l'assiette de subvention des coûts attachés au remboursement du capital restant dû sur les prêts attachés aux immeubles à démolir constitue à cet égard une incitation puissante à la démolition. L'annexe 5 présente plusieurs exemples concrets qui mettent en lumière l'effet différencié du recours aux réhabilitations et aux démolitions sur les équilibres financiers des organismes.

⁹⁹ 5 % des organismes détiennent 25 % du patrimoine, 10 % en détiennent 39 %. Les organismes les plus importants détiennent à eux seuls 100 000 logements, soit 2,5 % du parc total.

La conduite de la politique de renouvellement urbain pourrait dans ce contexte être freinée dans son ampleur et ses effets si n'étaient pas trouvées les voies d'une rationalisation minimale de la gestion du patrimoine locatif social sur les sites concernés. Certaines expériences dont a pris connaissance la mission attestent à cet égard la capacité des acteurs locaux à fournir des solutions pertinentes (regroupement de patrimoine par cessions ou échanges, délégation de gestion temporaire à un bailleur chef de file avant reclassement...) ¹⁰⁰. Il revient néanmoins aux pouvoirs publics de favoriser davantage ces politiques de rapprochement d'organismes, par la définition d'un cadre incitatif et flexible et la levée des dispositions réglementaires qui les compliquent (cf. *infra*, 3^{ème} partie, chapitre III).

La volonté de promouvoir une politique ambitieuse de renouvellement urbain butte en outre sur l'hétérogénéité des capacités techniques et financières des différents bailleurs présents sur les sites concernés. Les actions de requalification, y compris dans leur seul volet logement, nécessitent en effet des compétences en matière d'ingénierie et de conduite d'opérations, que ne possèdent pas tous les organismes. Elles ne peuvent en outre être financièrement supportées que par les opérateurs ou les groupements dotés d'une surface suffisamment solide pour absorber les impacts importants qu'elles engendrent sur la trésorerie, ce qui suppose une capacité de mobilisation de fonds propres importante ¹⁰¹.

On ne peut à cet égard présumer aucune corrélation *a priori* entre le niveau d'autofinancement et de trésorerie mobilisable par les organismes pris individuellement, et le niveau d'exposition de leur patrimoine à l'exigence de requalification urbaine. Les analyses de la situation financière des organismes réalisées par la mission donnent au contraire une indication approximative inverse, en mettant en lumière l'absence de lien entre les capacités d'autofinancement et les besoins normatifs de réhabilitation pour l'avenir (cf. annexe 7.1). L'organisation du secteur locatif social ne permet en outre pas la péréquation des risques et les organismes n'ont pas tous, tant s'en faut, une taille critique en matière financière et technique. Le contexte spécifique du renouvellement urbain fait dans ce contexte apparaître de manière aiguë la nécessité d'une solidarité accrue entre organismes, qu'elle intervienne sous l'angle de la coopération entre bailleurs ou de la mutualisation de leurs capacités internes d'intervention financière (cf. *infra*, 3^{ème} partie, chapitre III).

¹⁰⁰ Cf. annexe 5.

¹⁰¹ L'annexe 5 présente quelques exemples concrets et le modèle de simulation mis en place par la CDC pour projeter les conséquences des opérations de renouvellement urbain sur la marge brute d'autofinancement des bailleurs sociaux.

TROISIEME PARTIE :

LES EVOLUTIONS SOUHAITABLES DU SYSTEME DE REGULATION ET DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Les constats présentés dans les 1^{ère} et 2^{ème} parties du présent rapport appellent une refonte en profondeur des modalités de régulation et de financement du logement social. Dans ce contexte, la mission a choisi de mettre en perspective ces préconisations autour de trois axes principaux :

- la mise en place d'un conventionnement global entre les pouvoirs publics et les organismes de logement social, s'inscrivant dans le cadre d'une mise en œuvre territoriale de la politique du logement, et assortie d'une évolution en conséquence des modalités de financement ;
- l'évolution des sources et des instruments de financement à la lumière de ce nouveau mode de régulation et de la dynamique prévisible des ressources disponibles ;
- l'instauration d'un cadre d'analyse et de financement spécifique pour la contribution des organismes de logement social au renouvellement urbain.

I – UN CONVENTIONNEMENT ET UN FINANCEMENT GLOBAL DANS LE CADRE D'UNE REGULATION TERRITORIALE DES POLITIQUES DE L'HABITAT

1. L'accroissement du pouvoir d'appréciation de l'échelon local doit aller de pair avec l'élargissement de ses possibilités d'arbitrage en matière financière

La « territorialisation » de la politique du logement social est nécessaire au vu de la diversité des contextes locaux et des marchés de l'habitat (cf. *supra*, 1^{ère} et 2^{ème} parties). Ainsi que cela a été évoqué à de nombreuses reprises dans les développements précédents, les enjeux de régulation se déplacent de surcroît vers des domaines qui réclament une approche territoriale des problèmes : gestion des équilibres de peuplement et de la mixité sociale, diversité de la demande sociale de logement et des segments d'offre de nature à la satisfaire, poids du facteur local dans le risque patrimonial, renouvellement urbain, ... (cf. annexes II, IV et V)¹⁰². La garantie concrète du droit au logement, aujourd'hui simple valeur de référence à défaut de constituer un droit revendicable auprès d'une personne publique clairement identifiée, ne peut en outre s'organiser que dans le cadre de l'agglomération, ou du bassin d'habitat.

¹⁰² L'annexe 1.2 s'attache à remettre en perspective les éléments d'analyse technique développés par la mission en présentant l'économie générale du nouveau paysage de la régulation du logement social.

La nécessité d'un accroissement des moyens d'action et d'arbitrage des pouvoirs locaux s'impose donc en matière de politique du logement en dehors de toute considération institutionnelle sur le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Il n'appartenait pas à cet égard à la mission de se prononcer sur l'opportunité d'une décentralisation éventuelle des compétences et des financements de l'Etat en matière de logement social, ce qui renvoie à un choix avant tout politique, ni même d'en dessiner les contours, ce qui appellerait des investigations d'une autre nature¹⁰³.

Les évolutions préconisées dans le cadre du présent rapport s'inscrivent donc dans le cadre d'une déconcentration accrue de la régulation et des financements du logement social, mais les principes dégagés pourraient tout à fait s'appliquer dans un cadre décentralisé.

La diversité des segments d'offre susceptibles de répondre à la demande sociale de logements renvoie en premier lieu à la nécessité de donner à l'échelon local les moyens d'une régulation politique et financière qui dépasse le seul secteur HLM¹⁰⁴. L'objectif social de la politique du logement peut en effet être rempli dans différents types de statuts d'occupation et de propriété, et favorisé en conséquence par différents modes de financement, dont l'efficacité est très variable suivant les territoires (cf. *supra*, 2^{ème} partie, chapitre I). L'autorité locale responsable de la politique sociale du logement doit dans ce contexte être en mesure d'arbitrer entre les différentes formes d'aides publiques mobilisables :

- l'affectation des aides à la pierre destinées au secteur HLM doit être systématiquement mise en balance avec les potentialités offertes par les dispositifs visant à développer le parc privé conventionné (aides fiscales ou subventions de l'ANAH), afin d'optimiser localement l'usage des fonds publics et de faire jouer au mieux la complémentarité entre les différents segments d'offre. Les procédures de programmation doivent être revues en ce sens, ce qui implique de passer d'une logique compartimentée de placement de produits à une logique d'objectifs finaux et de résultats ;
- l'efficacité de l'ensemble des crédits budgétaires¹⁰⁵ destinés à favoriser une offre locative conventionnée, qu'elle soit publique (HLM) ou privée (ANAH), doit être systématiquement comparée. L'autorité locale responsable de la conduite de la politique sociale du logement doit en effet être en mesure de procéder à un arbitrage entre les différents régimes d'aides adapté aux contextes de marché et aux besoins locaux.

En second lieu, le niveau local doit disposer d'une grande autonomie dans la définition des règles applicables au logement social, qu'il s'agisse aussi bien du secteur HLM que du parc privé conventionné. L'extension souhaitable du pouvoir de décision des acteurs locaux passe notamment par :

¹⁰³ En particulier, si la question de la décentralisation venait à être posée, devrait l'être conjointement celle de la ressource financière, une décentralisation ne pouvant s'exercer sagement dans ce domaine que sur l'ensemble cohérent des interventions et des prélèvements

¹⁰⁴ L'annexe 1.2 intitulée *Le logement social entre service public et marché*, présente une série de réflexions sur la notion de « service public du logement social ».

¹⁰⁵ Les aides fiscales, par construction, ne se peuvent se prêter au même exercice de programmation .

- une plus grande latitude dans la fixation des plafonds de loyers¹⁰⁶, afin de permettre aux décideurs locaux d'arbitrer au mieux entre les objectifs poursuivis en matière d'occupation sociale, la prise en compte du degré de tension des marchés locatifs, et les niveaux d'aides publiques requis pour modérer les loyers de sortie ;
- un élargissement des possibilités de modulation des plafonds de ressources, afin de permettre une déclinaison de l'objectif de mixité sociale plus en phase avec les spécificités locales ;
- une capacité d'adaptation des règles régissant la participation des organismes de logement social à des opérations d'investissement menées en partenariat avec le secteur privé, notamment à l'appui de l'objectif de mixité sociale.

L'administration déconcentrée (ou décentralisée) doit par ailleurs être davantage en mesure d'adapter ses interventions financières en faveur du logement social en fonction des priorités locales et des caractéristiques spécifiques des territoires :

- l'arbitrage entre les différents emplois de la ligne fongible (offre nouvelle, réhabilitation, surcharge foncière...), ou entre ceux des aides au secteur locatif conventionné, ne doit plus être contraint par des critères de programmation uniformes, mais conforter des politiques locales définies de manière contractuelle (cf. *infra*) ;
- les règles qui régissent le calcul et l'emploi des subventions doivent être rendues plus flexibles, qu'il s'agisse des aides à la pierre destinées au secteur HLM ou des aides de l'ANAH. La fixation des normes concernant les assiettes de référence, les taux et les plafonds doit être au maximum déléguée au niveau territorial, en contrepartie de la responsabilisation de l'autorité compétente. L'échelon local doit ainsi retrouver des possibilités d'optimisation de l'usage des crédits qui lui sont délégués, en fonction des stratégies locales et des spécificités de chaque territoire en termes de besoins et de coûts ;
- les possibilités de modulation de l'aide de circuit attachée aux prêts aidés sur fonds d'épargne doivent être élargies, afin d'accompagner cette nouvelle donne locale. L'assouplissement des règles encadrant la durée, le profil, et le taux des prêts (autour d'un taux moyen) pourrait dans ce contexte s'inscrire dans le cadre d'une délégation d'enveloppes d'aides de taux aux autorités locales, à charge pour elles de les optimiser par le biais d'une déclinaison contractuelle avec les opérateurs de logement social et les établissements prêteurs (cf. *infra*).

2. Les relations entre la puissance publique et les organismes de logement social doivent évoluer vers un conventionnement global et pluriannuel

¹⁰⁶ Le zonage réglementaire actuel, marqué par des insuffisances largement documentées, doit dans ce cadre être supprimé au profit des différenciations déterminées par l'échelon local.

Les constats résumés dans les parties I et II du présent rapport mettent largement en lumière la multiplicité des facteurs de nature à affaiblir la pertinence d'un conventionnement à l'opération limité à l'investissement, qui constitue aujourd'hui la pièce maîtresse du système de régulation et de financement du logement locatif social. La plupart des acteurs nationaux et locaux du logement social s'accordent au demeurant depuis longtemps pour souligner la nécessité d'une redéfinition du périmètre et du contenu des relations entre les pouvoirs publics et les organismes de logement social (cf. annexe 6.1).

La démarche de « nouveau conventionnement », instituée par le protocole Etat/UNFOHLM du 17 décembre 1997, a constitué dans ce contexte une première réponse au besoin de modernisation et de mise en cohérence des principes et des outils de régulation du logement social. Ce protocole introduit en effet la possibilité pour les organismes de logement social de négocier avec l'Etat des conventions-cadre portant sur l'évolution de l'ensemble de leur patrimoine (travaux, vente, démolitions...) et sur les modalités de leur contribution à la politique de l'Etat en matière de logement des plus démunis et de mixité sociale.

La déclinaison pratique de ce nouveau conventionnement repose à titre principal sur une remise à plat de l'ensemble des loyers-plafonds du patrimoine de l'organisme¹⁰⁷, afin de permettre une hiérarchisation des loyers pratiqués conforme avec le service rendu, et de dégager de nouvelles capacités de financement et de péréquation, dans le respect de l'objectif général de modération des loyers. La mise en œuvre de cette démarche est restée expérimentale, et son bilan général fait aujourd'hui défaut. Les cas d'application examinés par la mission dans quatre organismes rencontrés¹⁰⁸ attestent toutefois son intérêt autant que ses limites :

- la remise à plat des loyers-plafonds a produit les effets attendus en terme de remise en cohérence et de restauration des marges de manœuvre sur les recettes locatives. Elle s'est appuyée, dans les organismes ayant mené l'exercice, sur une meilleure appréhension de l'environnement concurrentiel du logement social, et a contribué à l'élaboration d'une véritable stratégie patrimoniale ;
- la prise en compte des objectifs sociaux dans les réaménagements de loyers a davantage pris la forme d'une mise à niveau des loyers pratiqués au regard des possibilités de prise en charge par l'APL, que celle d'une organisation de la mixité sociale dans l'ensemble des catégories du patrimoine ;
- le cadre institué par le protocole de 1997, limité à la seule dimension - certes cruciale - des loyers, ne permet pas d'appréhender pleinement en pratique les enjeux politiques et financiers attachés à la stratégie patrimoniale des organismes et à l'évolution de l'occupation de leur parc. Il ne modifie en outre qu'à la marge le système de régulation et de financement, dont les développements du I et II du présent rapport ont largement illustré les désadaptations et les inconvénients.

¹⁰⁷ Le protocole Etat/UNFOHLM de décembre 1997 institue le principe d'un classement des immeubles sur chaque bassin d'habitat en fonction du service rendu. Les nouveaux loyers-plafonds issus de ce classement sont révisables tous les cinq ans. L'opération de réaménagement doit s'opérer à masse de loyers-plafonds constante.

¹⁰⁸ L'annexe 6.1 consacre des développements détaillés aux quatre expériences de mise en œuvre du « nouveau conventionnement » analysées par la mission.

La mission préconise dans ces conditions de reprendre les acquis du protocole de 1997 mais de les intégrer dans un conventionnement plus large, vecteur d'une modification en profondeur des modalités de mise en œuvre de la politique du logement d'une part, et du cadre d'action et de financement des organismes HLM d'autre part. Le dispositif proposé, présenté de manière détaillée dans l'annexe 6.3, fait à cet égard converger quatre perspectives :

- l'élaboration de conventions personnalisées, pour répondre au mieux à la diversité de la situation des organismes en matière sociale, patrimoniale et financière ;
- la mise en œuvre d'approches locales, fondées sur une analyse fine de la réalité des marchés de l'habitat, de la demande, et des équilibres de peuplement ;
- l'instauration d'une approche globale du conventionnement entre les pouvoirs publics et les organismes de logement social, élargie, bien au-delà des opérations d'investissement, aux nouveaux enjeux de régulation que constituent la qualité des attributions, la maîtrise du risque patrimonial, et l'amélioration du service rendu aux locataires ;
- la définition d'un cadre responsabilisant, articulé autour d'objectifs précis et mesurables, et d'une pratique renforcée du contrôle a posteriori de l'exécution des engagements.

Les relations entre les opérateurs de logement social et les pouvoirs publics doivent dans ce contexte prendre la forme d'une contractualisation globale des objectifs et des moyens, sur un horizon pluriannuel. Ces contrats globaux se substitueraient aux actuelles conventions par opération et auraient vocation à reprendre, dans une perspective de meilleure cohérence opérationnelle, l'essentiel des contrats spécifiques liant les collectivités publiques et les organismes (conventions de gestion de proximité, mise en application de certains dispositifs de la politique de la ville). Les conventions globales pluriannuelles préconisées par la mission réuniraient à cet égard tous les engagements opérationnels et sociaux de l'organisme, et comporteraient un volet financier valant engagement de la puissance publique pour la part relevant des aides publiques.

Le contenu et l'effet des conventions globales pluriannuelles

Articulées autour d'orientations stratégiques déclinées en objectifs chiffrés dans un plan opérationnel (cf. annexe 6.3), ces conventions comprendraient notamment :

- un plan d'évolution des loyers, fondé sur un processus de restructuration comparable à celui initié par le protocole de 1997 (cf. *supra*);
- un programme d'investissement détaillant l'ensemble des opérations envisagées au vu des négociations portant sur le plan de patrimoine et de la stratégie de développement de l'organisme (construction neuve, acquisition, réhabilitation, démolitions, cessions...);

- une charte sociale, déclinant les engagements de l'organisme en matière d'accueil des plus démunis et de contribution à la mixité sociale. Cette charte détaillerait notamment des objectifs d'attribution par zone d'habitat homogène¹⁰⁹. Un volet spécifique pourrait être consacré aux engagements de l'organisme en matière d'exercice du droit du logement, et comporter des prévisions d'utilisation des contingents de réservations, dans le prolongement des accords collectifs institués par la loi de 1998 ;
- des engagements chiffrés sur le service rendu (gestion de proximité, services annexes, actions d'accompagnement ou de suivi social...) et la politique menée en matière de charges locatives ;
- un plan de financement pluriannuel, détaillant le niveau d'aides publiques associé aux engagements souscrits dans le contrat (subventions et droits de tirage sur les prêts aidés) et les conditions de mobilisation des capacités d'autofinancement et d'endettement de l'organisme¹¹⁰.

Les conventions globales ainsi définies seraient conclues sur la base d'un bilan d'entrée, constatant l'accord des parties sur la situation spécifique de l'organisme en matière patrimoniale (état technique du patrimoine et positionnement au regard du marché et des attentes des locataires), sociale (occupation du parc et contribution au droit au logement et à la mixité) et financière (marges de manœuvre, portée des engagements en cours).

A partir de ce bilan d'entrée, les engagements souscrits dans la convention globale doivent résulter de la confrontation des objectifs des pouvoirs publics avec les orientations stratégiques propres de l'organisme, y compris dans ses relations de groupe s'il fait partie d'un réseau à partage de moyens ou de direction (cf. annexe 6.3). Au terme de la négociation, la signature de la convention vaudrait agrément des pouvoirs publics sur l'ensemble des opérations inscrites au programme d'investissement, et garantie de versement des différentes tranches d'aides publiques (subventions et prêts), sous réserve du respect des engagements pris.

Le mode de négociation et le périmètre des conventions globales

La fécondité du conventionnement global décrit ci-dessus ne donnera toute sa mesure que si le dispositif mis en place concilie deux logiques :

- la prise en compte des spécificités de chacun des bassins d'habitat dans les engagements pris par les organismes, de manière à faire du conventionnement global un vecteur privilégié de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, adossé à une connaissance détaillée du terrain (logique territoriale) ;
- la prise en compte de l'intégration des organismes en tant qu'entités juridiques et économiques, qui constituent le niveau concret de prise de décision en matière de stratégie, d'investissement et de gestion et l'échelon pertinent d'analyse des risques et des équilibres financiers (logique d'entreprise).

¹⁰⁹ Les droits de réservation (collectivités locales, CIL...) actuellement associés à chaque opération devraient dans ce contexte s'insérer dans cette contractualisation globale. Cf. annexe 4.2 pour une description plus précise de l'organisation de la politique d'attributions envisagée par la mission.

¹¹⁰ L'impact attendu des restructurations de loyers sur la capacité d'autofinancement de l'organisme devra bien entendu être intégré.

La mission a analysé plusieurs solutions envisageables pour réunir ces deux dimensions, et pour apporter une réponse aux problèmes spécifiques attachés aux organismes de logement social intervenant sur plusieurs bassins d'habitat, voire sur plusieurs départements¹¹¹. Des considérations de cohérence, de faisabilité, et d'efficacité ont conduit à écarter la perspective d'un conventionnement unique par bassin d'habitat et inter-organismes, tout comme celle d'une addition de conventions distinctes par bassins d'habitat pour les organismes « pluri-territoriaux »¹¹². La mission a donc retenu un schéma-cible reposant sur des conventions globales et uniques par organisme, consolidant l'ensemble des aspects financiers et patrimoniaux, mais détaillant par bassin d'habitat pertinent¹¹³, sous la forme de volets territoriaux, les engagements pris en matière opérationnelle et sociale au vu des objectifs locaux de la politique du logement (cf. annexe 6.3)¹¹⁴.

3. Les principes de financement du logement social doivent s'adapter à l'évolution du conventionnement et s'inscrire dans une démarche de globalisation et de personnalisation

Le changement majeur de perspective qu'induit le passage d'un conventionnement à l'opération à une contractualisation portant sur la gestion et le développement de l'ensemble du parc des organismes HLM impose une refonte concomitante des modalités de financement du logement social. Les analyses de la mission résumées dans les parties I et II du présent rapport ont en outre largement mis en exergue les insuffisances profondes du système de financement actuel, aussi bien en termes d'outils que d'architecture générale.

L'évolution vers une contractualisation d'ensemble à moyen terme des obligations et engagements des organismes de logement social ouvre dans ce contexte la voie à une approche globale et pluriannuelle des aides publiques, affranchie d'une logique assise sur le financement individuel de chaque opération d'investissement. Les objectifs essentiels qui inspirent la rénovation des principes de financement du logement social préconisée par la mission sont à cet égard les suivants :

- différencier l'aide publique en fonction de la situation spécifique des organismes et de la nature de leur contribution aux objectifs nationaux et locaux de la politique du logement ;
- remédier à l'instabilité et à la complexité des règles de financement, durement ressenties par les opérateurs ;

¹¹¹ Les 260 organismes qui gèrent plus de 10 % du parc dans un département représentent 76 % des logements. Seuls 14 d'entre eux ne sont pas concentrés à au moins 80 % sur un département unique (cf. annexe 6.3).

¹¹² Les avantages et inconvénients de chacune de ses modalités de conventionnement sont résumés à l'annexe 6.3.

¹¹³ La carte des bassins d'habitat ne saurait à cet égard être définie de manière rigide selon des critères institutionnels uniformes, et doit être laissée à l'appréciation des administrations déconcentrées, en relation avec les organismes partenaires.

¹¹⁴ La coordination de l'établissement de la convention globale pour les organismes pluri-départementaux devrait pouvoir revenir, par exception, au niveau régional (ou national pour certains groupes). Le niveau de négociation de droit commun, et plus encore le niveau d'instruction des conventions, pourrait cependant rester le département (cf. annexe 6.3).

- mettre un terme aux dysfonctionnements et aux rigidités de tous ordres associés au financement à l'opération (cf. supra, 1^{ère} et 2^{ème} parties), en dissociant notamment les modalités de financement du support des obligations conventionnelles (loyers, attributions, ...);
- offrir un cadre souple permettant une adaptation en continu du financement des organismes, au fur et à mesure de l'évolution de leur situation et de la mise en œuvre des différentes conventions pluriannuelles ;
- responsabiliser les organismes en leur donnant davantage d'autonomie dans leur gestion opérationnelle et financière.

Ces objectifs doivent trouver leur place dans de nouvelles formes d'intervention financière, aussi bien s'agissant des subventions que des prêts.

Les subventions de l'Etat

L'affectation des crédits budgétaires de l'Etat à des opérations spécifiques, au coup par coup, doit, dans le schéma proposé, laisser la place à des dotations globales, définies sur un horizon pluriannuel. Ces dotations se composent d'un volet investissement et d'un volet fonctionnement, destiné à compléter les formes classiques d'aides à la pierre sur des objets ciblés (cf. *infra*, chapitre II).

L'aide de l'Etat n'est ainsi plus associée à un investissement particulier, mais vient conforter globalement une stratégie et des actions diverses dont la consistance a été définie contractuellement au niveau local, et dont les conditions de mise en œuvre sur le plan financier ont fait l'objet d'un accord mutuel¹¹⁵. L'extension de la fongibilité et l'élargissement des possibilités de modulation des aides publiques au logement social au niveau territorial, dans les conditions préconisées *supra*, participent, par construction, de l'édification de ce nouveau système d'attribution des concours financiers de l'Etat.

Le processus de ventilation territoriale des crédits budgétaires de l'Etat destinés au logement social doit également évoluer en conformité avec la démarche de conventionnement global :

- la répartition des crédits d'aide à la pierre entre régions doit donner lieu à la délégation d'enveloppes globales au préfet de région, en fonction de clés enrichies par les remontées de terrain ;
- l'échelon régional doit être confirmé dans son rôle d'arbitrage en matière financière. La ventilation des crédits devrait dès lors s'opérer au vu des projets de conventions instruits au niveau local, en lieu et place du système actuel de répartition entre départements, assis sur des clés théoriques¹¹⁶.

¹¹⁵ La distinction entre l'aide en fonctionnement et l'aide à l'investissement devra bien entendu être cohérente avec les principes posés par la nomenclature budgétaire et comptable de l'Etat.

¹¹⁶ La possibilité de supprimer l'échelon de subdélégation des crédits au niveau départemental a été évoquée par l'IGF, mais n'a pas été retenue par l'ensemble de la mission.

La stabilité des engagements pluriannuels de l'Etat pourrait en outre être favorisée, pendant la phase de transition, par l'octroi d'un droit de priorité en matière d'affectation de crédits annuels au bénéfice d'organismes admis au conventionnement global. Elle s'imposera également à l'échelon national dans la conduite de ses politiques nationales et dans sa programmation¹¹⁷.

Les prêts aidés

La mise en œuvre d'un conventionnement global pluriannuel avec les bailleurs sociaux ouvre la voie à un financement global et sur mesure des organismes, en lieu et place d'un financement uniforme et segmenté de chacune de leurs opérations d'investissement. La prise en considération de l'ensemble des engagements opérationnels et sociaux des bailleurs, associée à un plan de financement pluriannuel, permet à ce titre d'envisager des prêts globaux à l'organisme, se substituant à la sédimentation des actuels prêts à l'opération.

La globalisation des prêts aidés doit à cet égard aller au delà des expériences actuelles (et positives) menées par la CDC, qui consistent à définir une offre globale de prêts réglementés après examen de la situation financière d'ensemble de l'organisme et de son plan de développement, sans se limiter à la considération de l'équilibre des opérations prises individuellement. Ces expériences butent en effet encore sur l'uniformité des conditions d'emprunt et la démultiplication du nombre de prêts en fonction du nombre d'opérations unitaires, même si elles simplifient l'instruction des dossiers et permettent dans une certaine mesure d'optimiser les plans de financement (cf. annexe 6.4).

L'intérêt de la globalisation des prêts sur fonds d'épargne préconisée par la mission ne réside pas à cet égard dans un simple regroupement des prêts à caractéristiques réglementaires équivalentes, mais dans la possibilité d'adapter les conditions d'emprunt à la situation spécifique de chaque organisme, et, surtout, à la nature des engagements pris dans le cadre du conventionnement avec les pouvoirs publics. A ce titre, le besoin d'emprunt associé à la poursuite des objectifs d'investissement et de gestion prévus au contrat devra être couvert par un volume global d'aide de taux (et non par une addition de prêts spécifiques), qui sera modulé en fonction des efforts réalisés par les organismes en matière sociale et de leur contribution aux objectifs de la politique du logement¹¹⁸.

L'aide de circuit attachée aux prêts sur fonds d'épargne ne sera donc plus différenciée comme aujourd'hui par le biais d'une modulation réglementée des taux en fonction de catégories d'opérations segmentées, mais sur la base des engagements pris par les organismes dans le cadre du conventionnement global. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la modernisation d'ensemble de la gestion de l'endettement des organismes HLM préconisée par la mission, et appelle en retour une adaptation profonde des modalités de pilotage de la distribution des prêts sur fonds d'épargne (cf. *infra*, chapitre II).

Les subventions des collectivités locales

¹¹⁷ L'usage des crédits de catégorie I devra en outre être envisagé avec mesure, de manière à ne pas déstabiliser l'équilibre des conventions définies au niveau local.

¹¹⁸ Il est également loisible d'envisager une bonification supplémentaire à l'initiative des collectivités locales, permettant de proposer des prêts mixés.

Ainsi que cela a été précisé *supra*, le conventionnement global et pluriannuel préconisé par la mission s'inscrit dans le cadre d'une déconcentration accrue de la politique et du financement du logement social. A supposer que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales demeure constante, le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales¹¹⁹, comme la souplesse nécessaire, doit conduire à s'abstenir de toute normalisation détaillée de leurs aides au logement social.

Plusieurs expériences menées dans les départements visités par la mission attestent toutefois de l'amorce par certaines collectivités locales d'une démarche de globalisation pluriannuelle de leurs financements en faveur des organismes de logement social, associée à la définition d'engagements conventionnels portant sur l'entretien du patrimoine ou l'implantation de nouveaux logements (cf. annexe VI.1)¹²⁰. La démarche proposée s'agissant des crédits de l'Etat devrait donc pouvoir rencontrer sans difficultés particulières sa contrepartie symétrique s'agissant des subventions des collectivités locales, pour peu que les engagements de l'organisme soient précisément déclinés dans les volets territoriaux des conventions globales¹²¹.

¹¹⁹ Dans le cadre institutionnel actuel, l'octroi d'aides au logement social ne constitue nullement une obligation, mais seulement une faculté. Les formes de l'implication des collectivités locales sont par conséquent très diverses. Cf. *supra*, 1^{ère} et 2^{ème} partie, et l'annexe 2.5.

¹²⁰ L'annexe 6.1 présente notamment à titre d'illustration les modalités d'intervention de la Région Ile de France, de la ville de Brive, et du département de la Sarthe. Le protocole signé par l'Etat, le département du Rhône et la COURLY offre quant à lui un exemple abouti de contractualisation sur des objectifs stratégiques définis localement.

¹²¹ La souplesse du dispositif permet en outre à l'organisme de bénéficier des avantages du conventionnement global pour l'ensemble de son activité, même en cas de « défection » d'une collectivité sur un volet local.

4. La dynamique du conventionnement global doit constituer le vecteur d'une professionnalisation accrue des opérateurs et d'un renouvellement des pratiques administratives

L'encouragement à la modernisation de la gestion et de l'organisation des organismes de logement social¹²²

La démarche de conventionnement global préconisée par la mission doit être mise à profit pour inciter l'ensemble du secteur du logement locatif social à un important effort de qualité, d'efficacité, et d'adaptation aux nouveaux enjeux de la politique du logement social. Nombre d'organismes ont d'ores et déjà fait la preuve de leur professionnalisme et de leur capacité de réaction en la matière. Le « monde » HLM est cependant trop divers pour que tous les opérateurs réunissent dans leurs formes actuelles les structures et les qualifications nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion qui réclame de plus en plus de compétences : définition d'une stratégie globale, mise en place d'une gestion de proximité, maîtrise du risque patrimonial, capacité de mener à bien la maîtrise d'ouvrage d'opérations complexes...

Le problème est ici moins celui de la taille (6 500 logements en moyenne, avec une forte dispersion) et de la multiplicité des organismes¹²³ que celle de leur capacité à contribuer efficacement aux divers objectifs de la politique du logement, dans un partenariat concret avec les pouvoirs publics. La mise en place du conventionnement global peut dans ce contexte constituer un vecteur puissant de modernisation du réseau des opérateurs de logement social, d'une manière plus pragmatique et mieux adaptée qu'un hypothétique remembrement opéré de manière administrée (cf. annexe 6.2).

L'admission au régime de conventionnement global doit pour ce faire être réservée aux organismes, ou aux groupements d'organismes, qui satisfont aux conditions essentielles de méthode (présentation d'un plan stratégique, d'un plan de patrimoine, esquisse d'un plan opérationnel pluriannuel...), et qui présentent la surface technique et financière suffisante pour remplir les objectifs assignés par les pouvoirs publics. Seuls les opérateurs présentant ces garanties pourraient ainsi bénéficier des avantages du nouveau conventionnement : stabilité pluriannuelle des règles de financement, personnalisation et globalisation des aides publiques, autonomie de gestion... Les organismes ne disposant pas de toutes les compétences nécessaires se verraient au contraire appliquer, au moins dans une phase transitoire, un régime inchangé, et moins attractif, de financement et de régulation à l'opération.

Cette dualité de régimes doit clairement être conçue comme un facteur de reconnaissance du professionnalisme des meilleurs opérateurs, et un encouragement pour les autres à progresser dans la voie de l'efficacité et de l'efficacité, insuffisamment encouragée dans le dispositif actuel de régulation. La sélectivité et l'attractivité du conventionnement global devraient à cet égard favoriser les rapprochements volontaires d'organismes, mais aussi les accords de moyens, et les délégations de maîtrise d'ouvrage et de gestion.

¹²² L'ensemble des développements empruntent à une analyse plus détaillée sur l'évolution du « monde HLM », présentée à l'annexe 6.2.

¹²³ Il existe 600 organismes HLM et 400 SEM immobilières. 309 organismes, représentant 16 % du parc, gèrent moins de 4 000 logements, seuil souvent avancé pour identifier une taille critique minimale.

La procédure de conventionnement global crée en outre les conditions d'une ouverture accrue du secteur locatif social à de nouveaux acteurs, éventuellement hors du monde HLM et des SEM¹²⁴. En dehors de toute interrogation juridique sur les formes d'organisation du service public rendu en matière de logement social (cf. annexe 1.2), la forme conventionnelle retenue se rapproche en effet de la définition d'un cahier des charges, dont il serait éventuellement possible de confier la réalisation à de nouveaux opérateurs à l'issue d'un processus concurrentiel, au moins s'agissant des opérations nouvelles¹²⁵. L'évolution vers une forme de « concession » à durée limitée peut à cet égard correspondre assez bien aux objectifs visant à développer le service rendu et à placer le bénéficiaire final au cœur du dispositif de régulation, tout en stimulant la modernisation du secteur HLM. Le conventionnement global préconisé par la mission n'impose pas cette évolution, qui nécessiterait une expertise préalable approfondie et un choix politique lourd, mais il la sauvegarde (cf. annexe 6).

Le renouvellement des modalités de pilotage et de contrôle

Le passage d'un système de régulation très administré, fondé sur l'uniformité de la règle, à une mise en œuvre contractuelle et plus personnalisée de la politique du logement social nécessite une évolution importante du rôle et des méthodes de travail des différents échelons administratifs, accompagnée d'une adaptation de leur organisation.

La « territorialisation » nécessaire de la politique du logement social confère en premier lieu aux services déconcentrés les plus proches du terrain (les DDE à titre principal) un rôle naturel et majeur dans la négociation des engagements des opérateurs. L'accroissement de leur autonomie en matière de définition des objectifs des politiques de l'habitat, tels qu'ils doivent clairement ressortir de PLH bien étudiés, doit dans ce contexte aller de pair avec un renforcement de leur capacité d'expertise en matière de connaissance de la demande, des marchés de l'habitat, et de la situation spécifique des différents parcs et opérateurs.

La mise en place du conventionnement global conduira en outre l'administration en charge de la procédure à passer d'une logique de gestion segmentée d'un portefeuille de crédits d'aide à la pierre à une logique d'arbitrage au sein d'enveloppes fongibles, d'utilisation beaucoup plus libre qu'actuellement. La conciliation entre les demandes des organismes, les besoins locaux, et les objectifs nationaux de la politique du logement s'opèrera donc dans un cadre plus souple, mais inévitablement plus complexe.

Les modalités de contrôle et de pilotage de la politique du logement social devront dans ce contexte profondément évoluer. La programmation administrative sera ainsi amenée à changer de nature et de contenu :

¹²⁴ Les associations constituent au demeurant depuis une dizaine d'années des acteurs à part entière en matière de logement social, qui stimulent l'innovation et la créativité. De même, l'ouverture des prêts au logement intermédiaire (PLS et PLI) au secteur privé représente un facteur d'émulation positif, qui devrait au demeurant faciliter le rattrapage des capacités de logement social imposé par la loi SRU.

¹²⁵ Le parc existant se prête par nature beaucoup moins à cet exercice. Il est toutefois loisible d'envisager des formes de dissociation entre propriété et gestion, qui permettraient de se prêter à cette démarche concurrentielle.

- les objectifs stratégiques définis par l'administration centrale sont destinées à encadrer la négociation des conventions globales conduite au niveau local, sans influencer de manière pointilliste sur les moyens mobilisés pour les atteindre. L'autorité locale en charge de la conduite opérationnelle de la politique du logement doit dès lors être responsabilisée sur des objectifs finaux¹²⁶, et non, comme c'est le cas actuellement, sur des objectifs normatifs de production ;
- les nouvelles modalités de répartition des crédits de l'Etat (cf. *supra*) réaffirment le rôle de l'échelon régional, arbitre entre les différents projets de conventions globales au vu des objectifs nationaux de la politique du logement et de critères régionaux inspirés le cas échéant par le contenu des contrats de plan Etat/Région.

L'allègement des procédures d'approbation préalable, aujourd'hui nombreuses et souvent formelles (cf. annexe 1.3), ne peut en outre se concevoir sans la mise en place d'un suivi efficace de l'exécution des engagements des organismes, corollaire du passage à un contrôle exercé a posteriori et dans l'esprit de l'évaluation des résultats. Dans ce contexte, il convient de dissocier :

- le suivi courant et permanent de la mise en œuvre des conventions (respect des objectifs d'attributions, déroulement du plan d'investissement...), qui pourrait incomber en premier ressort aux services déconcentrés de proximité (DDE) ;
- le contrôle périodique et l'évaluation formalisée de l'ensemble de l'action des organismes, qui doit ressortir d'un échelon différent de celui de l'autorité en charge de l'instruction et de la gestion au quotidien des conventions. L'administration régionale, avec les DRE et les délégations régionales de la MIILOS¹²⁷, pourrait à cet égard constituer le niveau pertinent d'organisation d'un contrôle a posteriori renforcé.

Au delà des considérations d'organisation, la nature même du contrôle a posteriori devra évoluer, en faisant une place plus grande à l'analyse du risque patrimonial et financier et à l'évaluation de la performance, notamment dans le domaine social et dans celui de la qualité de service. Une attention particulière devra en outre être portée à la transparence de l'information comptable et financière, de manière à asseoir le financement global sur des bases robustes. Les organismes HLM devront ainsi s'accoutumer à une évaluation de leurs résultats et de leurs procédures dépassant le seul contrôle de régularité, pour s'orienter vers celui de l'efficacité et de l'efficience de leur gestion.

¹²⁶ Il convient à cet égard d'observer que les évolutions préconisées par la mission s'inscrivent dans le droit fil de la démarche initiée par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui fait du regroupement des crédits en programmes d'actions associés à des finalités communes un des principes fondateurs du nouveau droit budgétaire.

¹²⁷ La loi SRU a à cet égard consacré et élargi les missions de contrôle de la MIILOS et ouvert la voie à des contrôles conjoints avec l'ANPEEC. Cf. annexe 1.3.

L'évolution des relations entre les pouvoirs publics et les organismes de logement social vers un mode contractuel rend en outre nécessaire une redéfinition des conditions de sanctions, actuellement inappropriées¹²⁸, en cas d'inexécution des obligations. Les possibilités de déconventionnement et de retrait d'agrément, aujourd'hui peu usitées, doivent être élargies et réactivées, en cas de manquement grave dans l'exécution des obligations. La mise en place du conventionnement global autorise en outre une mode de sanction plus proportionné qu'aujourd'hui. La précision des engagements contractuels permet en effet d'envisager des pénalités financières directement liées au non-respect des exigences posées dans le contrat¹²⁹. Le contrôle périodique des modes de gouvernance et du professionnalisme des organismes de logement social doit en outre pouvoir déboucher, en cas d'insuffisance, sur l'exclusion du bénéfice des marges de souplesse attachées au nouveau conventionnement.

Les pouvoirs de sanction participent dans le système actuel du rôle reconnu à l'administration de l'Etat. Il ne faut cependant pas exclure, si elle n'était pas en mesure de l'exercer pleinement, l'idée qu'elle le confie au moins partiellement à une autorité indépendante, dont le principe, la nature et la mission mériteraient une étude spécifique.

II – UNE COMBINAISON DES SOURCES ET OUTILS DE FINANCEMENT ADAPTEE A L'EVOLUTION DU CONTEXTE

1. La combinaison entre les aides à la pierre et à la personne doit pouvoir être optimisée au niveau local en jouant sur des outils plus souples et plus diversifiés

L'évolution des équilibres entre aides à la pierre et aides à la personne constitue un paramètre évidemment structurant pour tout système de financement du logement locatif social¹³⁰. Elle dépendra en partie des conditions de gestion du patrimoine existant, et de leur impact en termes de politiques des loyers :

- les hausses de loyers qui accompagnent les réhabilitations ont des conséquences directes sur le volume d'APL distribuée aux locataires du parc HLM, même si elles sont amenées à décroître du fait du tarissement des marges d'augmentation par rapport aux plafonds de l'aide à la personne et au niveau des loyers de marché¹³¹. (cf. supra, 2^{ème} partie, chapitre III) ;
- le relogement des locataires du parc promis à la démolition est, de manière similaire, susceptible d'engendrer des coûts supplémentaires en aides à la personne (cf. supra, 2^{ème} partie, chapitre IV) ;

¹²⁸ Les constats récurrents sur l'insuffisance des suites données aux contrôles de la MIILOS, largement imputables aux carences du dispositif de suivi (cf. annexe 1.3), attestent à cet égard d'un besoin profond de modification des procédures et des comportements, afin de créer les conditions d'une pratique effective de la sanction.

¹²⁹ La loi SRU ouvre à cet égard la voie à une gradation des pénalités financières permettant une grande latitude dans la hiérarchie des sanctions possibles. Cf. annexe 1.2.

¹³⁰ Comme on l'a rappelé en première partie et en annexe 10, la cohérence du système de financement mis en place en 1977 a été mise à mal par les sous-actualisations répétées de l'APL, ce qui a entre autres entraîné un retour à un régime complexe d'aides à la pierre.

¹³¹ Une augmentation de 10 % des loyers pratiqués sur le parc PALULOS induit, toutes choses égales par ailleurs une augmentation de la masse d'APL estimée à 3,6 % sur les logements concernés.

- le réaménagement des plafonds de loyers associé au nouveau conventionnement préconisé *supra* est également susceptible d'engendrer des variations significatives sur le volume d'aides personnelles attribuées aux locataires du parc social¹³².

Ces éléments constituent les principales composantes d'une dynamique endogène de l'évolution des équilibres entre aides à la pierre et aides à la personne, difficile à appréhender autrement que dans son principe. La mission n'a pu en aller en la matière au delà de ces observations générales, en dépit de ses intentions initiales. Au-delà de l'analyse de la sensibilité des deux types d'aide aux hypothèses de plafonds et de taux de prise en charge, une simulation complète, très hasardeuse au demeurant, devrait reposer sur des hypothèses chiffrées d'investissements, qui relèvent d'une démarche normative et politique. Pour être exacte, elle devrait en outre prendre en compte l'ensemble des besoins d'investissements et de leur coût en aides publiques tout au long du cycle de vie des constructions (réhabilitations, démolitions...), sujet sur lequel on ne peut faire que des hypothèses normatives, en l'absence de statistiques longues, et de modèles appropriés.

Les simulations statiques auxquelles a procédé la mission¹³³, en dépit de leur caractère théorique et des limites méthodologiques imposées par l'information disponible, permettent cependant de mettre en évidence les imbrications importantes entre aides à la pierre et aides à la personne. Les transferts d'une forme d'aide vers l'autre ont ainsi des effets financiers et sociaux très dépendants, d'une part, des profils des locataires (composition familiale, revenus...), et, d'autre part, de la position des loyers par rapport aux loyers plafonds de l'aide à la personne et aux loyers de marché (cf. annexe 8). Les conclusions suivantes peuvent dès lors être formulées :

- seul le maintien de loyers plafonds de l'APL suffisamment proches des loyers effectifs, et assortis de charges n'excédant pas significativement le forfait, permet d'assurer le logement des ménages les plus modestes, dans les conditions de souplesse et d'efficience traditionnellement associées aux aides à la personne. Il permet également de neutraliser l'effet d'une réduction des aides à la pierre pour les ménages dont les revenus sont les plus bas. L'unification récente des barèmes applicables au parc HLM et au parc privé rend cependant coûteuse toute mesure d'augmentation des loyers-plafonds de l'APL (5 milliards de F par an pour une augmentation de 10 %). Une action concentrée sur le seul logement HLM serait plus économe des deniers publics mais contreviendrait de manière inopportune à l'objectif d'harmonisation des aides personnelles locatives ;
- l'aide à la pierre constitue le vecteur privilégié pour abaisser le taux d'effort des ménages qui ne bénéficient pas de l'APL (soit près de la moitié des locataires du parc social). Ses effets s'étendent en effet à l'ensemble des locataires, et en particulier à ceux dont les revenus sont proches des plafonds de ressources. Dans les zones caractérisées par des loyers de marché peu élevés, l'octroi d'une aide à la pierre significative est ainsi le seul moyen pour abaisser les loyers du parc social à des niveaux permettant de les rendre attractifs pour ces ménages par rapport au parc privé, dans un objectif de diversité de l'occupation sociale des logements HLM.

¹³² Certaines expériences de mise en application du « nouveau conventionnement » de 1997 sont particulièrement éclairantes à cet égard. Cf. annexe 6.1.

¹³³ Au prix d'hypothèses nécessairement simplificatrices portant sur des opérations financées en PLUS et en PALULOS, l'annexe 8 présente une série d'illustrations chiffrées montrant les liens entre les variations d'aides à la pierre et les variations d'aides à la personne, et les effets associés sur la solvabilisation des ménages.

La problématique de l'équilibre futur entre aides à la pierre et aides personnelles n'est dès lors pas celle d'un choix alternatif¹³⁴ ou d'une modification univoque et volontariste des conditions de l'équilibre actuel, mais celle de la recherche d'une articulation cohérente et flexible entre ces deux formes d'aides au logement. Elle se pose en effet en des termes variables suivant les loyers pratiqués dans le parc HLM et le degré de tension locative des différents marchés de l'habitat. Elle dépend en outre largement des objectifs d'occupation sociale poursuivis par les bailleurs et les pouvoirs publics.

L'optimisation du dosage entre aides à la pierre et aides à la personne doit dès lors faire l'objet d'une approche au cas par cas, seule à même de permettre une adaptation aux contextes territoriaux (niveaux des loyers de marché, profil d'occupation du parc social et de son voisinage, ...) et à la diversité possible des objectifs de la politique du logement social au plan local (mixité sociale, accessibilité des plus démunis, maintien de la qualité du parc...).

L'élargissement des possibilités de modulations géographiques du barème des aides à la personne (loyers plafonds à titre principal) constitue dans ce contexte une voie à ne pas exclure pour l'avenir. La mission n'a cependant pas privilégié cette orientation en raison de la complexité qui entourerait sa mise en application. Une évolution de ce type poserait en outre des problèmes de pilotage réglementaire et financier particulièrement aigus, afin d'éviter les risques de rupture d'égalité et de dérapage des coûts. La mise en place d'une telle architecture nécessiterait donc une expertise très approfondie, qui ne relevait pas directement du champ du présent rapport.

Trois orientations ont été en revanche été retenues à titre principal par la mission, dans le but de donner aux acteurs locaux du logement social les moyens de trouver les combinaisons d'aides publiques les plus adaptées aux situations locales. En premier lieu, les marges de modulation des aides à l'investissement associées à la territorialisation de la politique sociale du logement et à leur globalisation dans le cadre du nouveau conventionnement préconisé *supra* (cf. chapitre I) élargiront les possibilités d'optimisation du dosage entre aides à la pierre et aides à la personne. Les aides à la pierre devront à cet égard être calibrées non seulement en relation avec les coûts associés aux opérations prévues dans le cadre des conventions, mais aussi en fonction des loyers de sortie compatibles avec les possibilités de prise en charge par l'APL et avec les objectifs visés en matière d'occupation sociale.

En deuxième lieu, le système de financement du logement social mérite d'être enrichi par une nouvelle forme d'aide publique, qui permette aux pouvoirs publics d'intervenir à l'appui de leurs priorités sur des domaines aujourd'hui peu ou mal couverts. Les constats relatés dans les parties I et II du présent rapport soulignent à cet égard la nécessité de développer dans de nombreux domaines une approche financière qui ne se résume pas à l'aide à la pierre ou à l'aide à la personne (qualité de service, entretien du patrimoine, lissage de l'impact des charges locatives, logement d'insertion...). L'action sur les équilibres de peuplement au sein du parc HLM existant passe en outre par des réajustements de loyers et de charges locatives périodiques et ciblés, qui ne peuvent être facilités qu'au moyen d'un financement souple et évolutif, qui n'existe pas dans le cadre actuel.

¹³⁴ Ainsi qu'elle l'avait indiqué dans son rapport d'étape, la mission n'a pas au demeurant cru utile de rééditer l'exercice, abondamment documenté, consistant à analyser sur le plan des principes les mérites respectifs de ces deux formes d'aides au logement.

L'aide au fonctionnement constitue sur l'ensemble de ces matières un complément adapté ou un substitut partiel à l'aide à la pierre et à l'aide à la personne, qui permet de mieux différencier l'effort financier public en fonction de la réalité des besoins des organismes, tout en redonnant des marges d'impulsion et d'orientation plus grandes aux pouvoirs publics. L'introduction de cette aide au fonctionnement trouve toute sa place dans le cadre contractuel du conventionnement global préconisé *supra*, dont elle doit constituer un élément d'attractivité :

- la contractualisation des objectifs d'attribution au sein du conventionnement global permet de définir un profil d'occupation sociale du parc, et d'en déduire les besoins de financement associés aux réaménagements de loyers dans le patrimoine existant. L'aide proposée permet en outre d'atténuer l'impact des charges locatives sur le taux d'effort des ménages, par le biais d'une compensation directe versée aux organismes en fonction des coûts réels et des objectifs d'accessibilité sociale ;
- la compensation des coûts spécifiques liés à l'accueil d'une population « très sociale » trouve naturellement sa place dans cette aide au fonctionnement, mieux adaptée que le régime spécifique d'aide à l'investissement actuel ;
- les actions menées en matière d'amélioration de la qualité de service doivent faire l'objet d'une définition suffisamment précise pour donner lieu à un chiffrage contractualisé et vérifiable ;
- les aides destinées à favoriser l'entretien courant du parc s'inscrivent dans le cadre des plans de patrimoine qui constituent l'ossature du financement global de la gestion patrimoniale.

Les équilibres du système de financement du logement social doivent donc se trouver dans la combinaison de l'ensemble des instruments dont disposeront les acteurs locaux pour optimiser, dans un cadre contractuel, l'usage des fonds publics.

En troisième lieu, il convient que le nouveau système de financement soit robuste dans le temps, et qu'il ne subisse pas en particulier les sous-actualisations répétées des barèmes des aides à la personne, qui ont petit à petit privé le système de financement mis en place en 1977 d'une partie de sa cohérence. Il est proposé pour cela que le mode d'actualisation annuelle des paramètres des barèmes des aides personnelles soit inscrit dans la loi¹³⁵, toute modification des barèmes en plus ou en moins de cette actualisation annuelle restant possible mais subordonnée, en toute transparence, à la décision du parlement.

2. Les capacités de mobilisation des prêts sur fonds d'épargne dépendent de l'évolution des taux de marché dans un contexte de dégradation des conditions de la gestion actif/passif

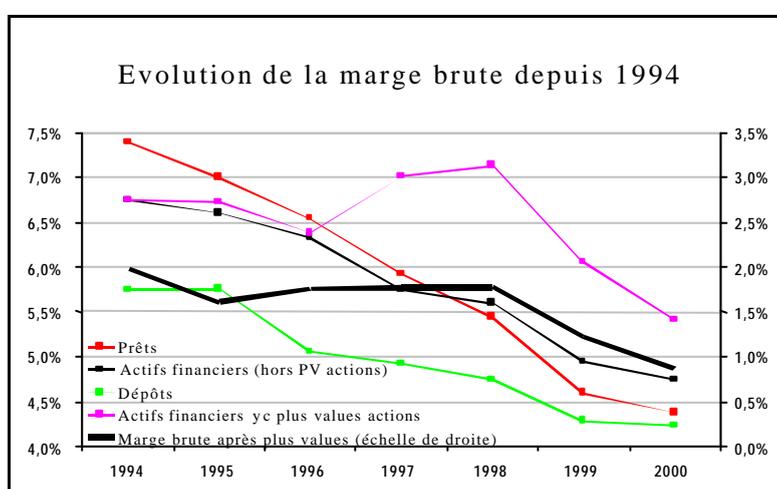
Le socle du financement du logement social que constitue l'adossement des prêts à la ressource privilégiée des fonds d'épargne (livret A principalement) n'est pas à l'abri des risques, et une grande prudence s'impose dans l'évaluation des capacités de financement mobilisables par ce canal pour l'avenir (cf. l'annexe 7.2 établie par l'IGF, et la note d'observation du CGPC).

¹³⁵ Actualisation des loyers plafonds au prorata de l'indices des loyers INSEE, actualisation des paramètres homogènes à des ressources au prorata de l'indice des prix à la consommation, actualisation des forfaits de charges au prorata d'un indice représentatif de l'évolution des charges locatives.

L'évolution des ressources des fonds d'épargne sur lesquelles s'imputent les prêts au secteur locatif social est en effet incertaine, en particulier s'agissant des dépôts sur livret A¹³⁶. La part du livret A dans le patrimoine des ménages n'a en effet cessé de diminuer depuis 1981, passant de 16 % à 3 % en 2001. L'évolution des encours de livret A centralisés à la CDC n'est plus exempte d'une certaine volatilité, associée à une tendance structurelle à la décollecte depuis le début des années 90. La relative stabilité des encours dans les années récentes n'est ainsi obtenue que grâce à la capitalisation des intérêts (cf. tableau page suivante).

Encours centralisés à la CDC (En milliards d'euros)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Livret A et B	105,1	101,5	100,4	104,9	112,0	104,3	108,0	109,4	103,8	104,0
Flux de collecte hors capitalisation	- 7,5	-8,0	-5,1	1,5	2,5	-11,4	0,1	-2,0	-8,4	-3,5
LEP	10,4	10,5	10,7	11,9	13,3	22,9	27,6	32,2	37,0	39,8
Livret bleu ¹³⁷	0,6	1,0	1,9	3,8	5,1	5,4	7,7	10,1	14,6	14,0
Codevi	3,2	2,9	3,1	4,0	5,4	6,7	6,8	7,1	7,0	6,4
Autres fonds	5,8	6,0	7,5	9,2	10,9	15,6	18,7	21,4	24,3	25,7
Total général	125,0	121,9	123,5	133,8	146,7	154,9	168,7	180,2	186,6	189,8

L'équilibre des fonds d'épargne dans leur ensemble est en outre affecté par une diminution sensible de la marge brute depuis le milieu des années 90 :



¹³⁶ Les prêts au logement social peuvent s'imputer sur plusieurs fonds d'épargne, dont chacun fait l'objet d'une comptabilité séparée. Les sections livret A CEP et livrets A et B CNE constituent la ressource prépondérante, puis le LEP (ces trois fonds représentent 85 % du bilan consolidé des fonds d'épargne). Le livret bleu du Crédit Mutuel abonde en outre les fonds du livret A par un système d'avances. Cf. annexe 7.2.

¹³⁷ La croissance des encours du livret bleu n'est due qu'à la centralisation progressive des dépôts depuis 1999.

Cette érosion est essentiellement imputable à une chute de la rentabilité des prêts, plus importante que la diminution du coût de la ressource¹³⁸. L'offre la plus récente (PPU et PRU, mais aussi PLUS) est en effet proposée à perte¹³⁹. Le taux moyen pondéré de l'encours habitat, qui représente plus des 3/4 de l'actif prêté sur fonds d'épargne¹⁴⁰, ressort ainsi à 3,78 % à la fin de l'année 2000, alors que le coût de la ressource, attaché à la rémunération réglementée des dépôts et au taux de commissionnement de la collecte, s'établit entre 4,2 et 4,5 %. Le résultat brut d'exploitation des fonds d'épargne n'est positif dans ces conditions que grâce à la rentabilité du portefeuille placé¹⁴¹.

Ces évolutions conditionnent l'équilibre général des fonds d'épargne, et encadrent l'évaluation prospective des capacités de financement dont pourra bénéficier à l'avenir le secteur locatif social à travers son accès à l'épargne réglementée. Cet exercice d'anticipation est toutefois particulièrement complexe, en raison de la multiplicité et de la spécificité des paramètres qui entourent les conditions de réalisation de l'équilibre des fonds d'épargne (cf. annexe 7.2). Les outils d'analyse développés par la CDC à l'appui de sa gestion actif/passif¹⁴² ne permettent dans ce contexte que de formuler des conclusions partielles.

Les simulations effectuées en réponse à une partie de la demande de la mission mettent à cet égard en exergue, sur des scénarios théoriques volontairement très contrastés, la sensibilité de l'équilibre actif/passif des fonds d'épargne suivant les hypothèses retenues, ce qui doit conduire à observer la plus grande modestie quant à leur portée prédictive. Des tendances de fond peuvent néanmoins être dégagées :

* la liquidité des fonds d'épargne, aujourd'hui supérieure aux règles fixées par l'Etat (plus de 30 % pour le livret A pour une norme de 20 %), sensible à l'évolution des taux d'intérêt, ne manquerait pas de reculer en cas de hausse des taux, ce qui imposerait des mesures correctrices passant notamment par une augmentation de la part de l'actif liquide au détriment des prêts nouveaux au logement social. La liquidité des fonds d'épargne est en revanche assurée dans d'excellentes conditions dans les scénarios de stabilité des taux, et n'est que très marginalement dégradée sous cette hypothèse en cas d'accroissement du volume de prêts distribués¹⁴³ ;

¹³⁸ La rentabilité de l'actif prêté a diminué de 5,6 % en 1997 à 4,4 % en 2000. Le coût de la ressource a quant à lui diminué de 5 à 4,4 % sur la même période. Cf. annexe 7.2.

¹³⁹ La perte actuarielle résultant de ces prêts fait l'objet d'une provision qui pèse sur les résultats des fonds d'épargne. Le montant de cette provision ressortait à 0,75 Md€ en 2000. (4,9 MdF).

¹⁴⁰ Soit 84 Md€ environ. (550 MdF).

¹⁴¹ Afin d'assurer la liquidité du système, l'actif des fonds d'épargne est composé à 48,5 % de placements (dont 31,4 % en effets publics et assimilés, 13,7 % en obligations et revenus à taux fixe et 2,5 % en actions), destinés à assurer la liquidité du système. Les prêts (toutes activités confondus) représentent symétriquement 51,5 % de l'actif.

¹⁴² Les outils de simulation utilisés par la CDC sont destinés à éclairer les choix de gestion de portefeuille (volume et surtout durée), dans le cadre de la gestion du risque de liquidité. Cf. annexe 7.2.

¹⁴³ Simulations réalisées sous la base d'hypothèses propres à la mission, consistant à doubler le nombre de versements PALULOS par rapport au scénario de référence utilisé par la CDC.

* seul un scénario de stabilité des taux d'intérêt permet de maintenir une marge brute positive (quoiqu'en diminution) à l'horizon de 10 ans. La marge brute devient négative dès 2003 en cas de hausse de taux, et entre 2007 et 2012 en cas de baisse, à supposer qu'on ne mobilise pas les plus-values latentes sur le portefeuille placé (cf. *infra*). De telles évolutions ne permettraient plus, toutes choses égales par ailleurs, de doter les fonds de réserves dans les conditions prévues par le Code des Caisses d'Épargne¹⁴⁴, et obligeraient à reconsidérer l'équilibre des fonds d'épargne par une action sur les conditions de prêt et de rémunération de la ressource.

L'ensemble de ces éléments illustre la relative fragilité de l'équilibre des fonds d'épargne à moyen terme, et sa sensibilité aux évolutions des taux de marché. La vraisemblance des scénarios de stabilité des taux permet cependant de postuler l'existence de capacités de financement significatives au bénéfice du logement social dans les années à venir.

Dans les hypothèses les plus favorables, les fonds d'épargne pourraient en effet dégager des capacités de prêts comprise entre 4,3 et 5,5 Md€ par an (28 à 38 MdF) pour la décennie qui s'ouvre, soit un montant supérieur aux prévisions de versements de la CDC, et sous certaines conditions, au volume distribué dans les années récentes^{145 146} (cf. annexe 7.2). L'érosion de la liquidité du système associée à ces perspectives conduirait toutefois à aggraver la dégradation de la marge brute, en raison de la réduction du niveau de remplacement qu'elle implique, qui limite les perspectives de plus-values sur le portefeuille.

L'évolution négative de la marge brute pèsera dans tous les cas sur le prélèvement de l'Etat, alors même que ce dernier s'est infléchi à la baisse de manière marquée depuis le début des années 90, et singulièrement depuis 1997 (cf. annexe 7.2). Une mobilisation raisonnée des plus-values latentes sur actions (5,6 Md€ fin 2000) est cependant susceptible d'accroître les marges de manœuvre disponibles, en permettant d'alimenter le résultat des fonds d'épargne à hauteur de 0,45 Md€ à 0,6 Md€ par an. Il convient toutefois d'envisager cette perspective avec prudence eu égard à la volatilité des marchés financiers, qui ne permet pas de mobiliser ces plus-values sans risques à tout instant.

3. La modernisation des financements destinés aux organismes de logement social doit permettre une gestion plus dynamique et moins administrée de leur endettement

¹⁴⁴ Les articles 34 et 52 du code des caisses d'épargne instituent des fonds de réserve pour le livret A et le LEP, alimentés par leurs résultats propres et par le résultat net dégagé de la gestion des livrets correspondants. Ces fonds, dont le montant doit être supérieur à 2 % des dépôts, constituent un rempart en cas de décollecte massive pour assurer la liquidité du système. Cf. annexe 7.2.

¹⁴⁵ Le montant des prêts sur fonds d'épargne versés en 2000 s'établit à 4,6 Md€ environ (dont 3,35 Md€ pour les prêts au logement). Les hypothèses prévisionnelles de versement annuel de prêts utilisées par la CDC dans le cadre de sa gestion actif/passif ressortent à 4 Md€ environ.

¹⁴⁶ La mobilisation effective de ces capacités de prêts par le secteur locatif social dépend cependant des capacités d'endettement des organismes, eu égard à leur situation financière (cf. *infra*).

La gamme actuelle des prêts sur fonds d'épargne, qui comprend 58 versions principales de produits, semble très large. Elle associe des caractéristiques financières spécifiques (taux, durée, profil d'amortissement, indexation...) à chaque type d'opérations que peut être amené à réaliser un organisme de logement social. L'encadrement étroit et uniforme des paramètres des prêts de la CDC (cf. *supra*, 1^{ère} partie) ne permet pas cependant au secteur du logement social de bénéficier d'une ingénierie financière adaptée aux besoins spécifiques de chaque emprunteur, qu'offre déjà le circuit bancaire classique dans d'autres secteurs d'intervention publique (financement des collectivités locales par exemple). Les options de modulations disponibles demeurent en effet limitées et ne sont pas applicables à l'ensemble des produits (cf. annexe 6.4).

L'individualisation des prêts par opération et la sédimentation historique d'emprunts aux caractéristiques variant au gré de la réglementation conduisent en outre à une accumulation des contrats dans les bilans des organismes et de la CDC, qui complexifie la gestion de la dette du secteur HLM. L'hétérogénéité des caractéristiques financières des stocks de prêts, notamment s'agissant des conditions de révisabilité des taux, limite ainsi singulièrement les possibilités de compactage¹⁴⁷, qui permettraient pourtant de simplifier la gestion du passif des organismes et de l'actif des fonds d'épargne.

La segmentation et l'uniformité des produits ne facilitent pas dans ce contexte une mobilisation optimale des fonds d'épargne, que seule une gestion plus active et plus individualisée de la dette de chaque organisme de logement social permettrait de mieux approcher. Les perspectives d'évolution vers un conventionnement et un financement globalisés à l'organisme, préconisées *supra* par la mission (cf. chapitre I), appellent à cet égard une réforme importante des produits de financement distribués sur fonds d'épargne.

La dynamique du conventionnement et du financement global à l'organisme (et non plus à l'opération) ne trouvera en effet toute sa mesure que si elle s'inscrit dans le cadre d'un financement sur mesure des organismes de logement social :

- à taux actuariel donné, le profil des prêts globaux à l'organisme (durée des emprunts, rythme des annuités...) doit pouvoir être convenu entre le prêteur et l'emprunteur en fonction de la situation financière de l'organisme (et notamment de la chronique de ses flux d'autofinancement d'exploitation) et de la nature de ses projets, détaillés dans la convention pluriannuelle passée avec les pouvoirs publics ;
- les possibilités de diversifier les conditions d'indexation des prêts sur fonds d'épargne méritent d'être mises à l'étude¹⁴⁸ (introduction d'une variable directement représentative de l'évolution des loyers pour l'indexation des échéances, mécanismes de lissage de l'impact de l'indexation des taux, ...)

¹⁴⁷ La priorité donnée par la CDC à ces opérations de compactage en septembre 2001 est trop récente pour juger de sa portée concrète.

¹⁴⁸ La plupart des prêts au logement social sont actuellement indexés sur l'évolution du taux du livret A selon le mécanisme de la « double révisabilité » : les taux et la progressivité des échéances s'ajustent simultanément.

Il importe en outre que les organismes de logement social disposent à l'avenir des possibilités de gérer plus activement leur dette contractée sur fonds d'épargne, par le biais d'une réévaluation périodique de ses différents paramètres (durée des prêts, dates d'échéances, progressivité, ...) ¹⁴⁹ et des possibilités de compactage. Le remodelage ¹⁵⁰ de la dette existante offre en effet des perspectives importantes de simplification et d'accroissement des marges de manœuvre pour les opérateurs ¹⁵¹, qu'il s'agisse de simples reprofilages ou de réaménagements de plus grande ampleur. La globalisation des prêts préconisée *supra* rend cette évolution plus aisée pour l'avenir, mais les perspectives de refinancement de la dette existante à des fins d'optimisation et de simplification ne doivent pas être perdues de vue ¹⁵². Les négociations relatives au conventionnement global offrent à ce titre un cadre de négociation tout à fait adapté pour analyser à échéances régulières l'adaptation de la structure du passif des organismes à leur situation financière et aux engagements pris en matière de gestion et d'investissement.

La mise en place de prêts sur fonds d'épargne globalisés à l'organisme, tout comme le réaménagement et le compactage des prêts existants, se heurte toutefois aux contraintes posées par la réglementation en matière de garantie d'emprunts par les collectivités locales. La dérogation aux conditions usuelles de quotité dont bénéficient actuellement les opérations de logement social ne serait en effet pas applicable, à droit constant, à des produits de financement dépourvus d'adossement à des programmes spécifiquement identifiés ¹⁵³.

Pour remédier à cette difficulté, tout en préservant le principe d'une garantie des prêts sur fonds d'épargne par les collectivités locales ¹⁵⁴, la voie la plus adaptée consisterait à modifier le cadre réglementaire actuel pour permettre une suspension de la condition de quotité des garanties s'agissant des prêts globaux aux organismes de logement social. Afin de respecter le principe de spécialité géographique des collectivités locales, la réglementation devrait en outre explicitement prévoir la possibilité d'une garantie conjointe et non solidaire des emprunts contractés par les opérateurs de logement social, lorsqu'une partie seulement du programme de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements est réalisée sur le territoire de la collectivité.

L'optimisation de la mobilisation des fonds d'épargne associée aux préconisations de la mission passe en outre par une adaptation en conséquence du pilotage et des modalités de distribution des prêts sur fonds d'épargne :

¹⁴⁹ Les mesures générales décidées en 1988, 1996 et 1999, n'ont à cet égard pas épuisé le sujet. Motivées par la diminution des taux de marché, elles ont permis d'alléger substantiellement les charges financières de l'ensemble des organismes HLM. Le caractère transversal de ces réaménagements n'a cependant pas permis de les adosser à la diversité des stratégies et des besoins de financement des organismes. La CDC n'a en outre pas été en mesure de profiter de ces opérations de réaménagement pour compacter massivement les prêts aux bailleurs sociaux, dans un souci de simplification de la structure de leur passif.

¹⁵⁰ On peut distinguer trois modes de renégociation de la dette : l'ajustement des annuités aux capacités financières de l'organisme sans modification du taux actuariel (reprofilage), la modification du taux actuariel (réaménagement), l'addition de plusieurs prêts dont on conserve les caractéristiques essentielles (compactage).

¹⁵¹ Les remodelages de la dette liée aux réhabilitations constituent un moyen puissant de mobilisation de marges nouvelles pour le financement de l'entretien du patrimoine. Cf. *supra*, 2^{ème} partie, chapitre II et *infra*.

¹⁵² La possibilité d'utiliser des swaps de taux mérite à cet égard d'être étudiée.

¹⁵³ L'examen de la jurisprudence administrative conduit en outre à écarter toute possibilité de garantie des instruments de financement qui ne peuvent être associés à un tableau d'amortissement stable (lignes de crédits, droits de tirage).

¹⁵⁴ Le principe de limitation de l'emploi des fonds d'épargne centralisés par la CDC aux prêts aux collectivités locales ou aux organismes bénéficiant de leur garantie est posé à l'article 19 du code des caisses d'épargne. La CGLLS peut toutefois intervenir à titre subsidiaire. Cf. annexe 6.4.

- le schéma proposé repose sur un changement des conditions d'instruction des demandes de prêts de la part du prêteur. L'analyse doit devenir plus globale et s'appuyer sur une connaissance accrue des stratégies et du patrimoine des organismes. Les approches par clients d'ores et déjà développées par la plupart des DR CDC rencontrées par la mission ouvrent d'ores et déjà la voie à ces évolutions ;
- la plupart des caractéristiques financières des prêts sur fonds d'épargne doivent être modulables localement, éventuellement à l'intérieur de fourchettes définies au niveau national par le ministère des finances et le ministère du logement. Les capacités d'ingénierie financière doivent en conséquence être développées au niveau territorial, notamment en matière de gestion active de la dette ;
- l'équilibre global des fonds d'épargne doit être assuré dans un cadre décentralisé, et donc plus complexe. Les instruments de prévision et de pilotage doivent être renouvelés, pour permettre d'assurer la compatibilité entre les souplesses octroyées au niveau local et les exigences liées à la gestion actif/passif des fonds d'épargne, qu'il s'agisse aussi bien des marges que de la liquidité¹⁵⁵.

Les modifications profondes de l'approche de l'endettement des organismes HLM évoquées *supra* sont compatibles avec le maintien du monopole exercé par la CDC sur la distribution des prêts au logement social adossé aux fonds d'épargne. Elles appellent au cas d'espèce une adaptation profonde des prestations bancaires et des techniques de gestion de la CDC.

La mise en place d'un financement global assis sur des prêts personnalisés aux organismes HLM, en lieu et place d'un financement administré à l'opération, ouvre cependant la voie à une réflexion sur la perspective d'une ouverture éventuelle de la distribution des prêts au secteur locatif social à d'autres réseaux bancaires, associée à un refinancement des établissements prêteurs auprès de la CDC. L'introduction de la concurrence en matière de distribution des prêts sur fonds d'épargne peut à cet égard se concevoir sans remettre en cause le rôle de la CDC en matière de centralisation et de gestion de la liquidité des fonds d'épargne, qui répond à d'autres préoccupations : la spécificité de la ressource, garantie par l'Etat, et la nature du risque de transformation¹⁵⁶.

L'expertise technique approfondie qui serait nécessaire pour éclairer les conditions dans lesquelles pourrait éventuellement s'opérer cette modification considérable du circuit de financement du logement social n'a pu être menée par la mission dans les délais impartis¹⁵⁷. L'évaluation du bilan coûts-avantages d'une telle évolution est en outre complexe et non univoque, et mériterait des investigations spécifiques. La mission n'a dès lors pas adopté de préconisation de principe sur la question de l'ouverture à la concurrence de la distribution des prêts au logement social adossé aux fonds d'épargne, tout en soulignant l'intérêt d'une réflexion ultérieure.

¹⁵⁵ Le nombre limité de clients potentiellement concernés (entre 300 et 400 organismes actifs) rend à cet égard le système assez aisément pilotable.

¹⁵⁶ Les questions relatives à l'organisation de la distribution des prêts sont en outre tout à fait indépendantes de celles relatives à l'organisation de la collecte et de la rémunération des réseaux collecteurs, qui n'ont pas été expertisées par la mission.

¹⁵⁷ L'annexe 7.3 présente cependant de manière succincte certains éléments de la problématique, et dresse un premier bilan de la réforme des conditions de distribution des PLS et des PLI intervenue en 2001.

Le rôle des financements de marché, hormis toutes considérations relatives aux conditions de distribution des prêts aidés, mérite cependant d'être davantage reconnu comme complément du socle de financement que constituent les prêts sur fonds d'épargne. Le dynamisme dont a fait preuve à la fin des années 90 le secteur bancaire concurrentiel en matière de refinancement de la dette des organismes de logement social, dans un contexte de baisse des taux, constitue à cet égard une illustration exemplaire des potentialités offertes par le recours au marché. Les établissements bancaires sont en outre susceptibles de fournir des opportunités nouvelles de financement aux bailleurs sociaux, sur des créneaux spécifiques et mal couverts par l'offre réglementée de la CDC (gestion de trésorerie, préfinancements indexés sur les taux de marché à court terme...).

L'entretien en continu du patrimoine, enjeu déterminant et mal appréhendé par les prêts aidés, fournit à cet égard une matière propice à l'innovation concurrentielle. Les produits financiers les plus adaptés à cet objet (avances amortissables sur des durées réduites, lignes de crédits à court terme reconstituables...) requièrent en effet une souplesse plus aisément accessible, dans le contexte actuel, par un financement de marché banalisé que dans le cadre contraignant qui pèse sur la gestion des fonds d'épargne. La CDC ne doit cependant pas être empêchée de développer ses propres produits en la matière¹⁵⁸, sous la réserve qu'elle ne sorte pas du cadre strict des règles de gestion attachées aux financements à taux privilégiés et qu'elle n'intervienne qu'en subsidiarité par rapport au marché. Ceci exclut notamment toute distribution de prêts banalisés adossés à ses fonds propres.

¹⁵⁸ Les réflexions en cours dans le cadre de l'expérience menée sur l'agglomération grenobloise, déjà citées dans le chapitre II de la 2^{ème} partie, méritent à cet égard une attention particulière. Cf. annexe 3.2.

4. La mobilisation des capacités d'autofinancement et d'endettement des organismes doit s'inscrire dans un cadre facilitant leur optimisation

La situation financière du secteur HLM conditionne pour une grande part les conditions d'exécution de la politique du logement social, que ce soit par le biais de l'autofinancement des organismes, dont le niveau influe sur les choix de gestion et le dynamisme de la production nouvelle, ou par celui de la capacité d'endettement, directement corrélée avec la politique d'investissement. Les fondamentaux se sont à cet égard globalement améliorés dans les années récentes, notamment grâce aux mesures de réaménagement de dette intervenues entre 1996 et 1999¹⁵⁹ :

- l'annuité locative (intérêt et capital), rapportée aux loyers encaissés, ressort ainsi en moyenne à 47,6 % en 1999 contre près de 51 % en 1996 ;
- la marge brute d'autofinancement moyenne a augmenté de 7,5 à 9,6 % sur la même période.

L'exercice de projection des comptes consolidés du secteur locatif social se révèle particulièrement délicat, mais trois grandes tendances peuvent être néanmoins être dégagées pour les années à venir :

1/ Le maintien en l'état du patrimoine nécessitera une progression des dépenses de maintenance, qui ont été contenues à des niveaux probablement insuffisants dans les années récentes, notamment en matière d'entretien courant¹⁶⁰. Dans une hypothèse de moindre recours à des financements externes type PALULOS, cette évolution pèsera significativement sur l'autofinancement, même à TVA maintenue au taux réduit sur ces travaux.

2/ Le secteur HLM bénéficiera globalement d'une stabilisation de l'impact du retour à imposition des immeubles temporairement exonérés de TFPB, en raison des effets de génération liés au cycle de construction. La proportion de logements assujettis à la TFPB devrait en effet se stabiliser autour du niveau atteint en 2000 (80 % du parc contre 39 % en 1990)¹⁶¹. La progression des charges afférentes, qui représentent 11,2 % des recettes locatives en 2000 (contre 4,3 % en 1990), devrait donc peser de manière significativement moindre sur les comptes des organismes que lors de la décennie 90. L'hétérogénéité des bases et des taux d'imposition de TFPB selon les zones géographiques, comme la dynamique différenciée des cycles de construction selon les organismes, laissent toutefois envisager une évolution très contrastée suivant les opérateurs de logement social (cf. annexe 2.6)¹⁶², qu'il conviendra de prendre en compte dans l'épure financière du conventionnement global préconisé *supra*.

¹⁵⁹ Les réaménagements intervenus en 1999, destinés à faire profiter le secteur HLM de la baisse générale des taux tout en protégeant les encours de la CDC de la concurrence en matière de refinancement, ont permis de distribuer un avantage actuariel évalué à plus de 20 MdF.

¹⁶⁰ Les dépenses de maintenance ressortent à 3634 F/logement en 1999 contre 3533 F/logement en 1995. Cette progression apparente en monnaie courante n'est le fait que de l'augmentation récente du volume de travaux de gros entretien-grosses réparations (2351 F/logement en 1999 contre 2246 F en 1995), facilitée par l'application du taux de TVA à 5,5 %. Les dépenses d'entretien courant ont quant à elles stagné, voire diminué sur la période (1283 F/logement en 1999).

¹⁶¹ La vive croissance de l'assujettissement des logements sociaux à la TFPB est principalement imputable au mouvement de retour à imposition qui a affecté simultanément les logements les plus anciens, qui bénéficiaient d'une exonération de 25 ans, et les logements plus récents, qui bénéficient d'une exonération de 15 ans.

¹⁶² L'annexe 2.6 présente une analyse détaillée des conditions d'imposition à la TFPB des logements sociaux, à partir de traitements réalisés sur quatre départements. Elle montre notamment une forte disparité de l'effet de la fin

3/ L'extinction progressive des emprunts les plus anciens permettra de dégager des capacités d'endettement nouvelles, compatibles avec le niveau de mobilisation envisageable des fonds d'épargne (cf. *supra*). La décroissance des annuités liées au stock de dette existante s'accéléra vraiment après 2007, année à partir de laquelle le simple effet de substitution entre emprunts nouveaux et anciens permettrait théoriquement¹⁶³ aux organismes HLM, pris globalement, de mobiliser plus de 2,3 Md€ de prêts nouveaux par an (3 Md€ en 2013), sans dégrader le niveau d'annuité locative enregistré en 1999. L'effet de levier sur le capital mobilisable par emprunt associé à une augmentation maîtrisée de la charge financière est en outre significatif (cf. annexe 7.1)¹⁶⁴.

Ces constats d'ensemble doivent cependant être relativisés eu égard à la grande diversité des situations individuelles des opérateurs de logement social. Le niveau d'endettement par logement géré varie en effet dans des proportions de 1 à 10 selon les organismes, et l'annuité locative des opérateurs est très dispersée autour de la moyenne (cf. annexe 3.1). La même disparité s'observe s'agissant de l'autofinancement et de la trésorerie disponible après terminaison des opérations.

Cette répartition inégale des marges de manœuvre se double en outre d'une absence de corrélation entre les capacités financières et le niveau d'activité des organismes. Les organismes les plus actifs en matière de construction neuve sont en effet souvent ceux dont le fonds de roulement est pourtant déjà le plus faible, et qui connaissent une annuité locative déjà plus élevée que la moyenne (cf. annexe 3.1). L'adéquation des fonds propres mobilisables et des capacités d'endettement avec les besoins ne paraît en outre pas davantage garantie pour l'avenir s'agissant du financement de la réhabilitation. Nombre d'organismes dont le taux de logements anciens réhabilités est faible se caractérisent par une annuité locative élevée, qui limite leurs possibilités d'emprunt pour l'avenir, et un niveau d'autofinancement faible. D'autres cumulent au contraire une réhabilitation quasiment achevée de leur parc ancien avec des niveaux d'endettement modestes au regard de leurs produits locatifs, et des niveaux d'autofinancement confortables (cf. annexe 7.1).

L'existence de marges de financement au sein des organismes HLM pris globalement ne garantit donc ni l'adéquation de leur localisation avec les besoins ni, en conséquence, leur mobilisation effective. Dans ces conditions, l'optimisation des capacités financières propres des bailleurs sociaux passe par deux axes principaux. Les opérateurs les plus dynamiques, et confrontés aux besoins les plus importants doivent, en premier lieu, être mis en mesure d'accroître leurs marges de manœuvre par le biais d'une souplesse accrue dans la gestion de leur dette et de leurs recettes locatives. Le dynamique du conventionnement global préconisé *supra* offre dans ce contexte un cadre adéquat :

- les restructurations de passif peuvent redonner des marges d'endettement immédiatement disponibles, en permettant une meilleure adaptation des profils de remboursement aux revenus attendus de la gestion du patrimoine (cf. *supra*) ;

des exonérations temporaires sur l'augmentation de la base d'imposition applicable au secteur HLM.

¹⁶³ S'ils ne constituaient, tous ensemble, qu'une seule entité

¹⁶⁴ Si l'on porte l'annuité locative à 50 %, la marge d'augmentation de la charge financière, pour les organismes pris globalement, ressort, toutes choses égales par ailleurs, à 0,2 Md€ par rapport au niveau actuel (48 %), ce qui permet de dégager une capacité fraîche et immédiate d'endettement à hauteur de 3,8 Md€ supplémentaires sur 35 ans aux conditions du PLUS. L'autofinancement serait dégradé de 2,5 points environ.

- la restructuration des loyers-plafonds, déjà au cœur du protocole Etat/UNFOHLM de décembre 1997, permet d'échanger des marges d'augmentation théoriques, car contraintes par le marché, contre des possibilités de relèvement plus en phase avec le positionnement concurrentiel du patrimoine. La mobilisation de ces marges, dans le respect des objectifs généraux de modération des loyers et de compatibilité avec les objectifs d'occupation sociale, est susceptible d'améliorer l'autofinancement de l'organisme et de dégager des ressources supplémentaires pour financer le développement et l'amélioration du service rendu sur l'ensemble du patrimoine¹⁶⁵.

En second lieu, un équilibre doit être trouvé entre la préservation nécessaire de l'autonomie de gestion des organismes HLM et l'instauration d'une mutualisation minimale des capacités financières des bailleurs sociaux, afin de créer une dynamique de mobilisation de l'autofinancement et de la trésorerie accumulée dans les organismes « dormants »¹⁶⁶. L'immobilisation de ressources largement constituées grâce à l'aide publique au sein d'organismes qui n'investissent plus, ou qui ne sont pas soumis à la pression de la demande locale, est en effet stérile en raison de contraintes qui pèsent sur l'utilisation des fonds disponibles¹⁶⁷.

Plusieurs voies sont dès lors envisageables :

- le rapprochement d'organismes (coopération ou regroupement, rachats d'actifs ou de structures) constitue un moyen indirect de mutualisation et de péréquation des capacités financières ;
- des mécanismes de redistribution peuvent être institués afin de favoriser la solidarité inter-organismes (fonds de péréquation, cotisations à une caisse de mutualisation...). Une centralisation, nécessairement conventionnelle, de la trésorerie stérilisée dans les organismes dormants peut également être envisagée, afin de la redistribuer au profit des opérateurs dont les besoins de financement sont reconnus comme les plus importants au regard des objectifs de la politique du logement social¹⁶⁸ ;
- la fiscalisation des bénéficiaires des opérateurs HLM¹⁶⁹ représenterait une voie efficace de mutualisation, pour peu qu'elle s'accompagne d'un accroissement corrélatif des crédits budgétaires en faveur du logement social et du renouvellement urbain. Les conditions d'application d'une telle évolution mériteraient toutefois une expertise approfondie, que la mission n'a pas conduite.

¹⁶⁵ Les expériences d'application du protocole de 1997 examinées par la mission en constituent une illustration très éclairante (cf. annexe 6.1).

¹⁶⁶ On retrouve là la thématique des « gras dodus », familière au monde du logement social.

¹⁶⁷ Les résultats ne sont pas distribuables, en raison du caractère non lucratif de l'activité statutaire des organismes de logement social. Les possibilités de placement sont en outre très encadrées selon le statut juridique de l'opérateur.

¹⁶⁸ Les dispositions applicables à l'emploi de la trésorerie des organismes collecteurs du 1% logement offrent dans une certaine mesure un cadre de référence.

¹⁶⁹ L'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes HLM au titre de leur activité de logement social représente un coût estimé à un peu plus de 1 MdF dans le projet de loi de finances 2002.

5. La contribution financière des collectivités locales et des fonds du 1 % logement va être en partie réorientée

Les dispositions relatives à l'utilisation des ressources issues de la PEEC récemment arrêtées entre l'Etat et l'UESL¹⁷⁰ vont faire évoluer en profondeur dans les années à venir les modalités d'intervention du 1% logement dans le financement du logement locatif social :

- l'assouplissement des conditions d'utilisation des fonds très économiques du 1 % et l'instauration d'un concours spécifique destiné à faciliter l'équilibre des opérations financées en PLUS (1 MdF pendant trois ans à compter du 1^{er} janvier 2001) devraient garantir aux organismes HLM un accès aux ressources du 1 % supérieur aux années récentes¹⁷¹, dans des conditions financières améliorées (cf. annexe 7.4) ;
- le développement des « nouveaux emplois » (loca-pass, pass-travaux...) ¹⁷² institués par les conventions de 1997 et 1998 émargera sur les financements disponibles à l'avenir si la vive montée en charge constatée depuis la fin 2000 ne s'érousse pas (0,81 Md€ de concours accordés en 2001 contre 0,12 Md€ en 2000) ;
- les conventions Etat/UESL d'octobre et décembre 2001 consacrent une vocation encore plus fondamentale pour l'emploi des fonds du 1 % pour les années 2002-2006 : affectation de 0,46 Md€ par an au renouvellement urbain (contribution à aux opérations de démolitions de logements sociaux, subventions actuarielles destinées au développement des PRU...) ; participation à la constitution d'une société foncière destinée à financer l'acquisition de logements locatifs privés intermédiaires à destination des salariés (2,29 Md€ d'investissement en fonds propres du 1 % sont prévus sur l'ensemble de la période 2001-2006¹⁷³).

L'implication des collecteurs du 1 % dans la politique du logement va être très sensiblement modifiée du fait de ces changements, de même que leur relation avec les organismes de logement locatif social. Les évolutions de l'équilibre emplois-ressources des fonds issus de la collecte de la PEEC influenceront significativement sur les ressources mobilisables en facteur du logement locatif social. Le dynamisme de la collecte depuis 1995 (1,14 Md€ en 1999) et la progression des retours sur prêts à long terme (1,37 Md€ en 1999) a certes permis de dégager un niveau élevé de ressources nettes dans les années récentes, pour une large part affectées aux prélèvements de l'Etat destinés à financer la montée en charge du PTZ (3,11 Md€ entre 1997 et 1999).

¹⁷⁰ L'UESL, créée par voie législative le 30 décembre 1996, représente les intérêts communs de ses associés, soit obligatoirement les CIL et CCI collectrices de la PEEC. Elle peut conclure avec l'Etat des conventions définissant les politiques d'emploi des fonds collectés. Pour la mise en œuvre des conventions, elle peut adresser à ses associés des recommandations et dispose d'un fonds d'intervention.

¹⁷¹ L'objectif d'affectation de 4,5 MdF (0,69 Md€) par an au bénéfice du secteur locatif social inscrit dans la convention Etat/UESL du 8 août 1998 n'a jamais été atteint, il est vrai dans un contexte général d'atonie de la construction.

¹⁷² Les « nouveaux emplois » du 1 % sont des dispositifs destinés à faciliter l'accès au logement des salariés (avance de caution et garantie de loyers= loca-pass, financement de petits travaux = pass-travaux...). Cf. annexe 7.4.

¹⁷³ L'objectif fixé à terme est de parvenir à un investissement annuel de 7 MdF (1,07 Md €) par an.

Sur la base de simulations, qu'elle a réalisées pour les années 2001-2006, qui demeurent indicatives compte tenu des incertitudes de l'exercice, l'IGF considère en revanche que la mise en oeuvre *stricto sensu* de l'ensemble des dispositions récentes relatives à l'emploi des fonds du 1 % n'est pas compatible avec l'évolution prévisible des ressources (cf. annexe 7.4). Elle estime qu'une montée en charge rapide de la société foncière ne serait en particulier soutenable qu'au prix d'un recours à l'emprunt dès 2003, ou plus sûrement d'une diminution des ressources affectées aux autres emplois ; la couverture des emplois actuels et le respect des engagements pris en matière de renouvellement urbain auraient ainsi du mal à être assurés et des marges de manœuvre ne seraient restaurées qu'au prix d'un ralentissement important du rythme d'investissement de la société foncière par rapport aux objectifs fixés à moyen terme¹⁷⁴. Le rythme des dotations à la société foncière constituera donc, selon l'IGF, un facteur déterminant des ressources du 1 % effectivement mobilisables en faveur du financement du logement locatif social.

Le CGPC convient que ces simulations mériteront d'être approfondies.

Indépendamment d'une éventuelle décentralisation de la politique du logement, qui ne rentrait pas dans le cadre du mandat de la mission, quelques considérations d'ensemble sur la mobilisation des ressources des collectivités territoriales au profit du logement social peuvent être esquissées, à cadre institutionnel constant.

La mise en œuvre dans la vingtaine d'années à venir des dispositions de la loi SRU va en premier lieu orienter une partie de l'action des collectivités locales en matière d'habitat. L'application des seuils de logements sociaux par commune institués par l'article 55 fait en effet apparaître un besoin de près de 360 000 logements pour l'ensemble de ces deux décennies, répartis comme suit :

	zone 1	zone 2	zone 3	zone 1bis	Total
nombre de "communes SRU"	166	605	187	8	966
%	17%	63%	19%	1%	100%
nombre de nouveaux logements nécessaires pour remplir les conditions fixées par la loi	62 297	215 079	45 655	34 050	357 081
%	17%	60%	13%	10%	100%

Au delà de l'appréciation que l'on peut porter sur la pertinence des critères de seuils retenus (et notamment sur leur uniformité)¹⁷⁵, la réalisation des objectifs législatifs devrait conduire, toute choses égales par ailleurs, à une participation financière significative des collectivités locales concernées, afin d'aider au montage des opérations.

Il est toutefois difficile d'en déduire, même de manière approximative, les montants nécessaires et disponibles pour le financement du logement locatif social :

¹⁷⁴ Une dotation annuelle à la société foncière de 4,5 MdF, toutes choses égales par ailleurs, conduit à une trésorerie négative dès 2003. Une dotation progressive jusqu'à 2,5 MdF en 2006 permet de dégager en revanche quelques marges de manœuvre, au prix d'une réduction drastique des objectifs fixés à moyen terme par les conventions de 2001.

¹⁷⁵ Les zones 2 et 3 concentrent à elles seules 78 % des logements manquants. L'application du seuil de 20 % à l'ensemble des communes visées par l'article 55 de la loi SRU conduit, dans ces zones pour partie « détendues », à diriger l'effort public sans examiner d'assez près la réalité de la demande locale. Cf. l'annexe 2 et notamment les développements sur la Haute-Vienne.

- les logements recensés comme « sociaux » au sens de la loi SRU s'étendent à des catégories plus larges que celles du logement HLM classique : logements intermédiaires (PLS), logements du parc privé conventionnés par l'ANAH... L'impact de la loi SRU sur la contribution financière des collectivités territoriales au logement social dépendra donc avant tout des situations et des stratégies locales ;
- le prélèvement par logement manquant¹⁷⁶ destiné à pénaliser les collectivités locales qui manqueront à leur obligation de développement de l'offre nouvelle n'apparaît réellement dissuasif qu'en zone 3, où il n'est pourtant pas le plus utile. Dans les zones les plus tendues (zone 1 et 1 bis), la participation financière des collectivités locales requise pour combler le déficit de logements sociaux peut au contraire s'avérer supérieure au montant capitalisé du prélèvement, eu égard notamment au coût du foncier (cf. annexe 2.5). Rien ne permet donc d'exclure des arbitrages défavorables à l'abondement des crédits des collectivités locales en faveur du financement du logement social.

Dans le même temps, la montée en puissance de la politique de renouvellement urbain ne pourra faire l'économie d'une mobilisation significative, si ce n'est principale, des ressources des collectivités locales, sur des emplois excédant largement au demeurant le seul logement HLM (cf. *supra*, 2^{ème} partie, chapitre IV). Les modalités d'intervention des collectivités territoriales dans le financement du logement social devront donc évoluer en conséquence.

L'accroissement de l'autonomie reconnue à l'échelon local dans la définition des objectifs et des instruments des politiques de l'habitat, préconisé *supra* par la mission, est à cet égard susceptible de créer les conditions d'une implication financière plus forte des collectivités locales, à condition qu'elle s'accompagne d'un partage plus transparent du pouvoir décisionnel. La démarche de contractualisation entre les collectivités publiques et les organismes de logement social, au cœur du conventionnement global envisagé *supra*, ouvre également la voie à un co-financement plus aisé de la politique du logement social, dans des conditions d'efficacité accrues.

III – UN CADRE D'ANALYSE ET DE FINANCEMENT SPECIFIQUE POUR LA CONTRIBUTION DU LOGEMENT SOCIAL AU RENOUVELLEMENT URBAIN

1. Le renouvellement urbain doit faire l'objet d'une approche financière différente de celle du simple renouvellement de l'offre immobilière

Ainsi que cela a été indiqué *supra*, le renouvellement urbain se distingue fondamentalement du simple renouvellement des logements sociaux devenus obsolètes (cf. annexe 5) :

¹⁷⁶ Ce prélèvement s'élève à 1000 F par logement manquant. Cependant, les communes peuvent lui soustraire les subventions foncières qu'elles accordent aux organismes construisant des logements sociaux. Cette déductibilité peut à cet égard permettre à certaines collectivités de maintenir un rythme faible de construction de logements sociaux, en concentrant leurs aides sur des opérations dont le foncier est très onéreux, sans pour cela encourir de pénalités financières. Cf. annexe 2.5.

- sur le plan des principes, le renouvellement de l'offre immobilière, nécessaire pour assurer une «respiration» minimale du parc, relève uniquement de la gestion patrimoniale des organismes. La responsabilité de la conduite des opérations de renouvellement urbain repose au contraire sur la collectivité publique, dont les objectifs peuvent en première approche différer des intérêts patrimoniaux des bailleurs ;
- sur le plan opérationnel, le renouvellement urbain se distingue du renouvellement immobilier par la pluralité de ses dimensions (aménagement, accompagnement social...) et de ses acteurs (collectivités publiques, bailleurs sociaux, intérêts privés...).

Confondue jusqu'à présent en ce qui concerne le logement social dans un cadre réglementaire et financier unique, l'approche financière de ces deux types de renouvellement doit être différenciée, notamment en matière de démolitions.

La croissance à venir du besoin de renouvellement « normal » du parc HLM appelle en premier lieu une adaptation des pratiques comptables et financières en vigueur dans le secteur locatif social, afin de mieux anticiper en continu les coûts de renouvellement de l'offre. Cette orientation pourra dans certains cas nécessiter des relèvements de loyers, ou une augmentation des aides publiques destinés à les modérer. Une telle démarche passe notamment par :

- des pratiques d'amortissement et de provisions mieux adaptées à l'usure et à la dépréciation réelles des immeubles, afin de parvenir à une meilleure transparence comptable du risque patrimonial et de dégager en continu des marges financières pour le contenir. Ces évolutions ne relèvent pas d'une modification du cadre réglementaire, qui les permet déjà. Elles peuvent être favorisées par une attention plus grande des pouvoirs publics à la véracité des comptes, et par une plus grande souplesse dans les procédures permettant d'ajuster le profil de la dette des organismes à la situation de leur patrimoine ;
- une meilleure prise en compte des coûts attachés au remplacement du patrimoine dès l'élaboration des plans de financement associés au développement de l'offre nouvelle, afin de favoriser l'étalement de la charge de renouvellement.

En deuxième lieu, le renouvellement de l'offre immobilière doit être intégré dans les plans de patrimoine des organismes, puis négocié dans son contenu et ses modalités avec les collectivités publiques dans le cadre du conventionnement global proposé *supra*. Les besoins de financement associés aux démolitions qui en sont la contrepartie doivent en conséquence être évalués dans ce cadre contractuel et pluriannuel, et donner accès à un régime d'aides publiques ordinaire¹⁷⁷, au même titre que la réhabilitation. Le financement global des politiques patrimoniales des organismes devrait à cet égard permettre de parvenir à plus grande neutralité des aides publiques sur l'arbitrage entre démolition et réhabilitation lourde, alors qu'elle est aujourd'hui mise à mal par le fractionnement réglementé des régimes de subventions (cf. *supra*).

¹⁷⁷ L'anticipation des coûts de renouvellement dès le montage des plans de financement et par le biais d'une politique d'amortissement adaptée permettrait progressivement un recours plus significatif à l'autofinancement.

L'approche financière du renouvellement urbain, qui sanctionne un besoin de renouvellement de l'immobilier qui a cessé d'être « normal » pour relever d'une forme de « pathologie urbaine », pose des problèmes plus complexes. Parmi les différents modes d'approche complémentaires de l'équilibre financier des opérations concernées (cf. annexe 5), trois exercices doivent être nettement distingués :

- *le bilan financier consolidé de l'opération de renouvellement urbain, qui intéresse au premier chef la collectivité publique maître d'ouvrage.*

Le renouvellement urbain mobilise une palette d'interventions et d'acteurs différents. Les approches retenues en matière de financement et de pilotage apparaissent en conséquence très dépendantes des facteurs locaux. Il serait dans ce contexte illusoire de définir un cadre réglementaire et financier rigide, et applicable à l'ensemble des opérations de renouvellement urbain.

Mais l'existence d'un bilan financier d'ensemble de chaque opération de renouvellement urbain s'impose en dehors de toute considération sur la souplesse à accorder au niveau local. Ce bilan global doit en effet permettre de clarifier l'ensemble des coûts et des contributions financières associés au programme de requalification urbaine, et offre en particulier la possibilité d'opérer des péréquations entre collectivités publiques et bailleurs de manière transparente. Il constitue en outre le cadre pertinent pour déterminer les règles de partage des risques et de répartition de la valeur occasionnés par l'opération de renouvellement urbain, à l'instar des bilans d'opérations d'aménagement.

- *l'analyse des opérations d'aménagement conduites par les organismes HLM*

Le rôle que peuvent jouer les organismes HLM dans le renouvellement des quartiers d'habitat social peut aller au delà de leur fonction naturelle de gestionnaires d'un parc locatif social. Les organismes HLM peuvent en particulier, si le contexte s'y prête, être appelés à exercer la fonction d'aménageur dans le cadre des opérations de renouvellement urbain¹⁷⁸. Cette extension de l'intervention des organismes suppose toutefois une maîtrise d'ouvrage forte des collectivités locales, seules légitimes à définir un projet urbain d'ensemble et à trancher les arbitrages qu'il implique, en liaison avec l'Etat.

Les organismes HLM interviennent en leur qualité d'aménageur non plus pour leur propre compte mais pour compte de tiers. Leur activité d'aménagement ne relève en outre pas directement de leur mission de logement social. La délégation de la compétence d'aménagement à un bailleur social à l'occasion d'opérations de renouvellement urbain devrait dès lors s'accompagner d'une dissociation plus claire entre les financements voués aux actions liées à la mutation de leur parc de logement sociaux, et ceux destinés aux actions de réaménagement (infrastructures, équipements collectifs...) qu'ils prennent en charge, et qui ne relèvent pas du financement du logement.

¹⁷⁸ La compétence d'aménagement, alors jadis réservées aux OPAC a au demeurant été élargie aux SA et aux coopératives HLM par la loi SRU, ce qui ouvre un champ de développement important.

- *l'analyse dynamique des conséquences des actions menées en matière de logement sur la situation financière des organismes HLM*

Seule cette approche relève directement du financement du logement social. Elle doit permettre de définir des programmes de restructuration urbaine compatibles avec l'assise financière des bailleurs, de calibrer en conséquence les aides publiques spécifiques nécessaires à leur réalisation, et de mettre en évidence les impasses ponctuelles de trésorerie susceptibles d'être traitées par des outils d'ingénierie financière appropriés (cf. *infra*). La prédominance du projet urbain sur les intérêts patrimoniaux des bailleurs légitime dans ce cadre des aides publiques dérogatoires au droit commun.

Cette démarche ne trouve évidemment son sens que si elle intègre l'ensemble des actions menées sur le patrimoine du bailleur à l'occasion de l'opération de renouvellement urbain (démolitions, réhabilitations, reconstructions, restructurations). Le fractionnement actuel des financements fait en effet actuellement obstacle à l'optimisation de l'intervention de l'Etat, qui se traduit par un prorata de prise en charge du coût des dépenses action par action, défini de manière réglementaire sans considération de la spécificité de l'opération dans son ensemble. L'approche proposée doit au contraire permettre une vision globale, qui constitue un volet spécifique naturel du nouveau conventionnement proposé *supra*.

2. Le cadre financier associé au renouvellement urbain doit favoriser la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers

La logique du renouvellement urbain repose en grande partie sur l'implantation dans les quartiers déqualifiés d'activités étrangères au logement social : commerces, entreprises, services publics, résidences destinées à d'autres groupes sociaux... La démolition d'immeubles de logements sociaux constitue dans ce contexte le moyen de dégager des emprises foncières, afin de favoriser les changements d'usage nécessaires au renouvellement du quartier¹⁷⁹.

Le bon déroulement des opérations de renouvellement urbain suppose donc des mutations de propriété foncière. Cette solution s'impose à l'évidence si le projet urbain entraîne un nouvel usage public des terrains libérés par la démolition des immeubles HLM (voirie, équipement collectif). Elle apparaît également justifiée si l'usage futur reste indéterminé, dans l'attente d'une requalification du quartier susceptible d'attirer des investisseurs privés. En créant des emprises foncières privatives, la redistribution du foncier est en outre susceptible de créer par contagion une dynamique de marché, capable d'engendrer des produits immobiliers participant aux équilibres des bilans consolidés des opérations de renouvellement urbain.

Dans ce contexte, il importe que les modalités de financement des opérations de renouvellement urbain facilitent les transferts de propriété foncière des bailleurs sociaux vers la collectivité publique, son aménageur ou tout autre opérateur. L'indemnisation du délaissement du foncier doit ainsi trouver sa place dans les instruments de financement destinés à aider la démolition de logements sociaux.

¹⁷⁹ Cette notion juridique de changement d'usage du foncier trace nettement la limite du point de vue de l'organisme HLM entre ce qui relève de sa mission de logement, et ce qui rentre dans le cadre de l'opération d'aménagement à laquelle il peut éventuellement participer.

La détermination de la valeur de transfert des terrains reste cependant un point délicat à apprécier. Sur le plan comptable, la sortie d'actif est partiellement subventionnée par l'aide publique attachée au remboursement du capital restant dû sur les immeubles à démolir, dont elle constitue la contrepartie. La valeur nette comptable ne peut cependant servir de seule base de référence à l'indemnisation du délaissement du foncier, dans la mesure où elle est indépendante de la valeur de marché et du potentiel des terrains. Plusieurs références complémentaires sont envisageables (cf. annexe 5). Il convient en tout état de cause de prendre en compte non seulement la valeur actuelle du terrain, mais aussi sa valeur future, nette de toutes les charges qu'aurait nécessitées sa gestion par l'organisme HLM en dehors de toute opération de renouvellement.

Les projets urbains ne se dessinent en outre que dans la durée, ce qui nécessite de ne pas figer étroitement leur réalisation à partir d'un schéma originel. Le devenir des terrains libérés par la démolition d'immeubles locatifs sociaux ne peut dès lors pas toujours être présumé au stade de la décision de démolir. Il est par conséquent souhaitable de développer les mécanismes financiers permettant de faciliter le portage des biens fonciers et immobiliers, sous la forme de prêts participatifs, ou de dotation en fonds propres ou quasi-fonds propres, par exemple¹⁸⁰.

Les transformations d'usage des immeubles HLM s'accompagnent en outre généralement d'une réduction de l'offre de logement social sur le site même du renouvellement urbain. La reconstitution de logements sociaux nombre pour nombre sur la même zone, même avec des formes architecturales mieux adaptées, irait en tout état de cause à l'encontre de l'objectif de renouvellement. Le relogement des locataires du patrimoine démolit constitue dans ce contexte une question cruciale pour la réussite du renouvellement urbain, et plus encore, pour sa réussite dans le renforcement de la mixité sociale.

La qualité des plans de relogement figure d'ores et déjà comme critère d'appréciation des projets de démolition. L'assiette des subventions à la démolition intègre en outre certaines dépenses occasionnées par la gestion du relogement (frais de déménagement, accompagnement social,... cf. annexe 5). Les financements spécifiques et attractifs dont bénéficie la reconstruction (PLUS-CD, cf. *supra*) ouvrent en outre des perspectives de relogement sur le parc neuf pour les locataires des immeubles démolis. Le cadre financier doit pourtant être substantiellement modifié si l'on souhaite profiter du renouvellement urbain pour donner corps à des pratiques de relogement pleinement respectueuses de l'objectif de mixité sociale.

Les aides spécifiques à la reconstruction ne constituent en effet qu'un instrument limité pour aider à la qualité du relogement. Les reconstructions interviennent en effet souvent alors qu'une grande partie des locataires des immeubles à démolir ont déjà été relogés¹⁸¹. Les marges d'abaissement des loyers de sortie permises par les aides majorées du PLUS-CD ne sont en outre pas toujours suffisantes pour permettre l'accueil des ménages les plus modestes dans les programmes reconstruits, d'autant qu'elles n'intègrent pas l'effet des charges locatives. La doctrine d'emploi du PLUS-CD est, de plus, très inégale sur le terrain (cf. annexe 5).

¹⁸⁰ Ces dispositifs ne rentrent cependant pas dans le cadre du financement du logement social, objet de la mission.

¹⁸¹ Le rapport précité du GERU note ainsi une faible présence dans les programmes de reconstruction financés en PLUS-CD des ménages initialement logés dans les immeubles démolis.

Les aides à la reconstruction ne concernent de surcroît qu'un flux limité de logements neufs, très insuffisant pour garantir le relogement des ménages initialement logés dans les immeubles démolis. On peut dès lors douter de la pertinence intrinsèque d'un régime d'aide à la construction dérogatoire par le seul fait qu'il est associé à des démolitions. Le souci d'inciter les bailleurs « démolisseurs » à reconstruire une offre mieux localisée tout en étant accessible aux plus modestes peut à la rigueur, par pragmatisme, justifier des financements plus attractifs que le droit commun. Leur octroi ne doit cependant nullement être de droit dès lors qu'un bailleur engage une opération de démolition, mais au contraire rester suspendu à une étude fine de l'intérêt social et économique du projet de reconstruction. Les reconstructions doivent dans ce contexte être traitées comme des investissements nouveaux classiques, avec les critères d'appréciation sociaux, économiques et financiers appliqués à l'ensemble de l'offre nouvelle. Elles doivent donc rentrer dans les plans de développement associés au conventionnement global et pluriannuel préconisé supra (cf. chapitre I).

Le relogement des locataires du patrimoine démolit doit quant à lui s'organiser sur un parc beaucoup plus large, qui s'étend à l'ensemble du parc existant des bailleurs sociaux, voire à l'ensemble d'une agglomération, sans distinction sur la nature du propriétaire. Il se heurte dans ce contexte aux contraintes de loyers héritées du système de financement du logement social, qui limitent l'accès des ménages les plus défavorisés au parc le plus récent (cf. *supra*, 2^{ème} partie, chapitre III). Les immeubles démolis concentrent en effet nombre de locataires modestes, qui y trouvaient, en dépit de leur environnement dégradé, l'avantage de loyers souvent parmi les plus bas du parc social. Le relogement butte dans ces conditions sur la difficulté à trouver des logements de remplacement dont le niveau de quittance (loyers et charges) soit compatible avec les ressources des ménages, aides à la personne incluses. Le risque est alors de concentrer à nouveau les locataires du patrimoine démolit dans certaines catégories de parc, au mépris de l'objectif de mixité sociale.

Dans ces conditions, le relogement associé au renouvellement urbain devrait constituer un cas caractérisé de mobilisation du financement en fonctionnement adossé à l'effort social des organismes HLM, dont la création est préconisée par la mission (cf. chapitre II). Ouvrir la possibilité d'un relogement dans l'ensemble des catégories du parc HLM en fonction de considérations relatives aux équilibres de peuplement et aux attentes des locataires, passe en effet par une aide ciblée permettant de ramener les loyers appliqués aux « relogés » à des niveaux qui soient compatibles avec leurs ressources et avec les barèmes d'APL. La nouvelle forme d'aide proposée permet en outre d'intégrer pleinement l'effet des charges locatives, dont la variation d'un programme à un autre peut bouleverser l'économie du relogement pour un ménage modeste.

Le niveau de l'aide en fonctionnement destinée à garantir la performance sociale du relogement devrait dans ce contexte être discuté dans le cadre de l'analyse d'ensemble de la contribution des bailleurs sociaux aux opérations de renouvellement urbain, avant d'être intégré dans le conventionnement global passé entre les collectivités publiques et le bailleur.

3. La participation des organismes de logement social au renouvellement urbain doit être facilitée par une ingénierie financière adaptée à la spécificité de ces opérations

Du point de vue des bailleurs sociaux, les opérations de renouvellement urbain se caractérisent par un niveau élevé de risque et un impact financier souvent important. La spécificité intrinsèque de chaque opération interdit cependant de définir avec précision des règles de financement à portée générale.

Quelques principes méritent toutefois d'être clairement posés :

- l'équilibre économique des démolitions de logements sociaux doit être considéré dans sa globalité, en prenant en compte l'ensemble de leurs coûts (perte d'exploitation comprise) tout en les resituant par rapport à l'équilibre d'ensemble de la contribution du bailleur au renouvellement urbain ;
- les coûts de démolition doivent être évalués en différentiel par rapport à un scénario dynamique de maintien en exploitation du patrimoine dégagé de toute perspective de renouvellement du quartier (vacance commerciale, surcoûts de maintenance...) ;
- les opérations de nature à diminuer de manière définitive la capacité d'autofinancement des bailleurs et qui ne généreront pas de recettes d'exploitation à l'avenir (démolition d'un patrimoine rentable par exemple) doivent être en tant que possible financées par des ressources définitives (subventions ou dotations), et non par emprunts.

Des instruments permettant une gestion plus fluide de la chronologie des flux financiers associés au renouvellement urbain doivent par ailleurs être mis en place ou développés à plus grande échelle qu'actuellement (cf. annexe 5):

- les délais souvent élevés qui entourent la définition des projets de renouvellement urbain militent pour la mise en place d'aides en trésorerie destinées à couvrir une partie des pertes d'exploitation liées à la vacance, dans l'attente des financements définitifs associés à la mise en œuvre effective du projet urbain. Ces aides au portage de la vacance pourraient prendre la forme d'avances ou de prêt-relais, éventuellement consolidables en subventions après définition globale de la participation de l'organisme HLM à l'opération de renouvellement urbain ;
- les impasses ponctuelles de financement que connaissent les opérateurs en raison du décalage entre le rythme de versement des subventions et le calendrier des projets peuvent d'ores et déjà donner lieu à des avances du Fonds de Renouvellement Urbain de la CDC. Ce type d'intervention mérite d'être étendu et généralisé afin de prendre en compte le décalage constaté en matière de renouvellement urbain entre les charges nées des investissements et les perspectives d'accroissement des recettes des organismes. Des mécanismes d'avances ou de prêts profilés confortant le fonds de roulement des organismes HLM méritent d'être institués à cette fin ;
- l'impact des opérations de renouvellement urbain sur la structure financière des organismes de logement social, notamment pour ceux dont le patrimoine est concentré, rend souhaitable le développement de mécanismes destinés à renforcer l'assise bilantielle des opérateurs. Cette intervention en « haut de bilan » devrait prendre la forme d'un apport de quasi fonds propres (dotations en capital, prêts participatifs, avances consolidables...).

Enfin, le cadre réglementaire et financier doit faciliter la remise du patrimoine social à un opérateur chef de file chargé de sa gestion, au moins pour la durée de l'opération de requalification, s'il est dispersé entre plusieurs bailleurs sur un même site.

Cet effort indispensable de rationalisation peut être encouragé par les orientations suivantes :

- les obstacles réglementaires et fiscaux qui limitent les possibilités de transfert de patrimoine et la constitution de structures de partenariat opérationnel doivent être levés. La fiscalité des droits de mutation entre organismes de logement social doit dans ce contexte être unifiée. Les contraintes portant sur les participations des offices HLM au capital des SA méritent également d'être allégées dans le cas de sociétés ayant pour objet la réalisation d'un projet de requalification du parc social ;
- le regroupement temporaire de patrimoine à des fins de requalification peut être facilité par un recours à la dissociation entre propriété et gestion. Les pouvoirs publics peuvent favoriser cette séparation en simplifiant les procédures de transfert de gestion et en conditionnant l'obtention des financements attachés au renouvellement urbain à la présentation par le maître d'œuvre de garanties de solidité technique et financière suffisantes ;
- les échanges de patrimoine doivent bénéficier d'un cadre financier suffisamment souple pour permettre les négociations *ad hoc* entre bailleurs sociaux¹⁸². Les pouvoirs publics pourraient néanmoins faciliter ces opérations en instituant des aides spécifiques au financement des soultes qui y sont généralement attachées (prêts aidés sur fonds d'épargne par exemple).

¹⁸² L'annexe 5 présente des exemples intéressants de montages financiers attachés à des transferts de patrimoine, qui font figure de bonnes pratiques et de méthodes éventuellement reproductibles.

CONCLUSION

La politique du logement social a changé d'environnement. Les enjeux liés à la gestion du patrimoine, à la qualité de service et à l'occupation sociale du parc (mixité et droit au logement) prennent une dimension croissante, voire dominante. Le développement quantitatif du parc locatif social généralisé à l'ensemble du territoire, qui était jadis l'objectif premier, n'est plus l'unique priorité et ne peut ignorer la diversité des besoins locaux et des segments d'offre de nature à les satisfaire. L'émergence d'un besoin multiforme de renouvellement du parc, encore incertain dans son rythme et dans son coût, pose en outre des problématiques de financement et de régulation nouvelles. La montée en puissance de la politique de renouvellement urbain place de surcroît les organismes de logement social au cœur d'opérations qui réclament une ingénierie technique et financière complexe.

Sans lien direct avec ces évolutions, les grands équilibres du système de financement du logement locatif social se sont parallèlement modifiés de manière substantielle depuis le début des années 80, sous l'effet du bouclage des aides personnelles, de la modification radicale des conditions d'endettement des organismes et de l'apport de plus en plus significatif des financements additionnels (1 % logement, collectivités locales,...) au montage des opérations de construction et de réhabilitation.

L'économie générale du système de régulation et de financement du logement social ne s'est pas adaptée à ces bouleversements. La plupart des acteurs institutionnels et des professionnels de terrain s'accordent pourtant à reconnaître la nécessité d'une rénovation en profondeur d'une mécanique aujourd'hui grippée, qui ne permet plus aux pouvoirs publics de poursuivre leurs objectifs avec efficacité, ni aux opérateurs de gérer au mieux les missions qui leur incombent. Les investigations de tous ordres conduites par la mission confirment les nombreux dysfonctionnements hérités d'une logique adaptée à la production massive de logements locatifs sociaux, mais qui peine à épouser les enjeux d'aujourd'hui et de demain.

La « crise du logement social », qui trouve ses racines dans des facteurs très 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. Plus que de simples modifications d'instruments ou de produits de financement, qui conservent toutefois tout leur intérêt, notamment en matière de renouvellement urbain, la mission recommande donc une adaptation en profondeur des modalités de régulation et de financement de la politique du logement social.

Les orientations dégagées par la mission visent à redonner aux autorités territoriales des marges importantes d'appréciation dans la conduite des politiques de l'habitat social, tout en favorisant la responsabilisation des opérateurs par le biais d'un nouveau mode de relations avec les pouvoirs publics. Il n'appartenait pas à cet égard à la mission de se prononcer sur le futur contexte institutionnel du logement social, et notamment sur la perspective d'un éventuel transfert des compétences de l'Etat en faveur des collectivités locales. Les préconisations de la mission s'appliquent ainsi aussi bien dans l'hypothèse d'une décentralisation au niveau de la région ou de l'agglomération, que dans celle d'une déconcentration administrative plus prononcée.

Le conventionnement global et pluriannuel proposé par la mission, épine dorsale d'un nouveau système de financement et de régulation, vise en effet à rassembler l'ensemble des engagements des organismes de logement social (développement, attributions, qualité de service...), à l'issue d'une négociation conduite entre l'opérateur et l'autorité publique locale en charge de la conduite opérationnelle de la politique du logement. Des engagements globaux et élargis à des domaines nouveaux succèderaient ainsi au conventionnement à l'opération, qui tire le contrôle vers le détail, en ignorant souvent l'essentiel, et constitue de surcroît un facteur de rigidité préjudiciable aussi bien sur le terrain financier que sur celui de la gestion patrimoniale et sociale.

Les principes de financement du logement social doivent dans ce contexte s'inscrire dans une démarche parallèle de globalisation et de personnalisation des aides publiques. Le financement à l'opération doit ainsi laisser la place à un financement au contrat, modulé localement en fonction des engagements pris dans le cadre du conventionnement global. Cette orientation vaut aussi bien en matière de subventions que de prêts aidés sur fonds d'épargne, dont le taux et le profil doit être adapté à chaque cas spécifique.

La mise en œuvre de cette réforme 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 pour les organismes, elle doit être mise à profit pour développer leur professionnalisme, et contribuer à rendre le réseau des opérateurs HLM plus efficient. La conduite d'une politique ambitieuse en matière de renouvellement urbain exige à cet égard de favoriser de nouvelles formes de coopération et de solidarité entre bailleurs sociaux, dans un cadre d'analyse et de financement à la hauteur des enjeux.

La démarche de conventionnement proposée par la mission appelle en retour un renouvellement des modalités de pilotage et de contrôle administratifs, davantage axés sur l'expertise, l'analyse de risque et le suivi de la performance. Mise en œuvre dans le cadre d'une véritable fongibilité des crédits au bénéfice des décideurs locaux, et accompagnée d'une responsabilisation sur les résultats finaux, elle s'inscrit d'ailleurs pleinement dans la philosophie de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La définition d'un nouveau cadre de financement requiert, enfin, une nouvelle approche des relations entre emprunteurs et prêteur(s), qui doit s'accompagner d'une modernisation importante des prestations bancaires attachées à la distribution des prêts aidés sur fonds d'épargne.

Le cadre macro-financier dans lequel ces évolutions pourraient prendre place est relativement incertain. Sans remettre en cause le bien-fondé de l'aide de taux adossée à l'épargne réglementée, la dégradation progressive des conditions de la gestion actif/passif des fonds d'épargne incite ainsi à la prudence dans l'anticipation des ressources mobilisables par ce canal pour soutenir la politique du logement social. L'inégale répartition des capacités d'autofinancement et d'endettement des organismes souligne quant à elle les limites de toute analyse globale, et pose avec acuité la question de l'équilibre entre leur autonomie de gestion et l'intérêt d'une solidarité financière inter-organismes minimale.

La problématique de l'équilibre entre aides à la pierre, aides à la personne et aides fiscales ne doit pas dans ce contexte constituer un enjeu de principe déterminant. Les enjeux attachés à cette question résident en effet davantage dans la cohérence et la flexibilité de l'articulation entre ces différentes formes d'aides que dans un hypothétique rééquilibrage général. Les perspectives tracées par la mission facilitent à cet égard la recherche des arbitrages les plus adaptés aux contextes locaux, et soulignent l'intérêt de dépasser le débat théorique pierre/personne en introduisant une nouvelle forme d'aide en fonctionnement au bénéfice des organismes de logement social.

Donner de la fluidité et faire respirer un système aujourd'hui trop figé ; adapter le cadre de régulation et de financement du logement social à la diversité des territoires et des opérateurs, moderniser les pratiques et encourager le professionnalisme des acteurs du logement social. Ces trois impératifs conditionnent la réalisation des ambitions des pouvoirs publics en matière de mixité sociale, de droit au logement, d'amélioration de la qualité de vie des locataires et de renouvellement urbain. Les orientations dégagées par la mission ne prétendent à cet égard nullement apporter une réponse complète et définitive à l'ensemble des problèmes attachés à la conduite de la politique sociale du logement. Elles tracent toutefois les perspectives d'une réforme d'ampleur, seule à même d'adapter les formes de l'intervention publique à la hauteur des enjeux.

A Paris, le 05 mars 2002,

Henri GUILLAUME
Inspecteur général des Finances

Jean-Paul PAUFIQUE
Ingénieur général des Ponts et
Chaussées

Serge BAYARD
Inspecteur des Finances

Christophe BONNARD
Inspecteur des Finances

Jacques FRIGGIT
Ingénieur en chef des Ponts et
Chaussées

Agnès PANNIER-RUNACHER

Inspecteur des Finances

François RIAHI

Inspecteur des Finances

Jacques PERNELLE

Chargé de mission au Conseil
Général des Ponts et Chaussées

Franck SILVENT

Inspecteur des Finances

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	2
<u>PREMIERE PARTIE : L'IMPACT DU SYSTEME DE FINANCEMENT SUR LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL</u>	4
<u>I – LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER DONT LES CONDITIONS D'EQUILIBRE ONT PROFONDEMENT EVOLUE</u>	5
<u>1. La progression en masse des aides personnelles n'a pu empêcher une dégradation de leur pouvoir solvabilisateur par rapport à l'évolution des loyers du parc HLM</u>	5
<u>2. L'évolution du contexte économique a radicalement modifié la contribution de l'aide de taux au financement de la production de logement social</u>	7
<u>3. Le développement des politiques encourageant une offre locative privée élargit le champ des aides publiques au-delà des HLM</u>	9
<u>4. La réalisation des opérations de développement et de réhabilitation du parc social est conditionnée par le recours à des sources de financement multiples</u>	10
<u>II – LA PROGRAMMATION ET L'ATTRIBUTION DES AIDES NATIONALES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL NE SONT PLUS ADAPTEES AU NOUVEAU CONTEXTE</u>	13
<u>1. La programmation des aides de l'Etat demeure centrée sur des objectifs quantitatifs d'investissement et ne connaît le parc existant qu'à travers la réhabilitation</u>	13
<u>2. Les méthodes de répartition des crédits inhérentes aux procédures de programmation de l'Etat privilégient trop une définition normative des besoins et visent surtout la bonne consommation des crédits, sans reposer assez sur une connaissance fine de la demande</u>	14
<u>3. Le contrôle formel prescrit par la réglementation pour l'approbation des opérations éclaire insuffisamment le choix des investissements</u>	16
<u>III – L'ARCHITECTURE DES AIDES PUBLIQUES AUX ORGANISMES DU LOGEMENT SOCIAL NE GARANTIT PAS UNE COHERENCE ECONOMIQUE ET SOCIALE OPTIMALE</u>	18
<u>1. Les aides publiques nationales sont étroitement réglementées, ce qui rend difficile la prise en compte de la diversité des situations</u>	18
<u>2. Les loyers du parc social résultent davantage des générations successives de financement et de conventionnement que d'une optimisation sociale et financière</u>	21
<u>3. La prédominance de l'aide à l'investissement se concilie mal avec le traitement des enjeux attachés à la gestion du parc</u>	24
<u>4. Les charges liées à l'occupation des logements supportées par les locataires sont mal prises en compte</u>	25

DEUXIEME PARTIE : LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET LES ENJEUX D'AVENIR

I – LA DIVERSITE DES SITUATIONS LOCALES INVITE A UNE APPROCHE PLUS TERRITORIALISÉE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ET DE SON FINANCEMENT 28

1. Le caractère uniforme de la réglementation nationale contraste avec l'importance de l'environnement local dans la conduite de la politique du logement social 28

2. L'offre de logement locatif social est confrontée à une demande spatialisée et segmentée dans un environnement de marché dont les dynamiques ne peuvent être bien connues et régulées qu'au niveau local 31

3. L'articulation entre les aides publiques au logement social et les aides au conventionnement du parc locatif privé ne peut être efficacement renforcée qu'au niveau local 34

II – LE CONTEXTE DE LA GESTION PATRIMONIALE A CHANGE ET REQUIERT UNE NOUVELLE APPROCHE EN MATIERE DE FINANCEMENT 37

1. L'émergence d'un risque patrimonial aux contours multiples rend nécessaire une approche stratégique et globale du parc de chaque opérateur 37

2. L'approche comptable et financière actuelle du patrimoine prend insuffisamment en compte la diversité des risques et de leur gestion 39

3. L'équation financière attachée à l'action sur le patrimoine existant est de plus en plus difficile à résoudre dans les règles actuelles 41

III – LE CADRE REGLEMENTAIRE ET FINANCIER ACTUEL N'APPORTE QU'UNE REPOSE PARTIELLE AUX NOUVEAUX OBJECTIFS SOCIAUX DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT 43

1. Les adaptations du système de financement destinées à favoriser la mixité sociale, jusqu'à présent principalement centrées sur l'offre nouvelle, doivent être prolongées 43

2. La mobilisation du parc existant au profit de la mixité et de la mise en œuvre du droit au logement est pénalisée par les contraintes qui pèsent sur les attributions 46

3. La spécificité du logement d'intégration n'est pas traduite de manière pertinente dans les aides publiques au secteur locatif social 49

IV – LE RENOUELEMENT URBAIN POSE DES QUESTIONS SPECIFIQUES NOUVELLES QUI DEPASSENT LE CADRE TRADITIONNEL DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL 51

1. Le parc locatif social est confronté à un besoin multiforme de renouvellement dont le rythme et le coût sont difficiles à prévoir à moyen terme 51

2. Les aides publiques à la démolition reposent sur un cadre d'appréciation des coûts incomplet et incertain dans ses effets 54

<u>3. La spécificité des opérations de renouvellement urbain souligne l'intérêt de nouvelles formes de coopération et de solidarité entre bailleurs sociaux</u>	56
---	----

TROISIEME PARTIE : LES EVOLUTIONS SOUHAITABLES DU SYSTEME DE REGULATION ET FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

I – UN CONVENTIONNEMENT ET UN FINANCEMENT GLOBAL DANS LE CADRE D'UNE REGULATION TERRITORIALE DES POLITIQUES DE L'HABITAT SOCIAL 58

<u>1. L'accroissement du pouvoir d'appréciation de l'échelon local doit aller de pair avec l'élargissement de ses possibilités d'arbitrage en matière financière</u>	58
--	----

<u>2. Les relations entre la puissance publique et les organismes de logement social doivent évoluer vers un conventionnement global et pluriannuel</u>	60
---	----

<u>3. Les principes de financement du logement social doivent s'adapter à l'évolution du conventionnement et s'inscrire dans une démarche de globalisation et de personnalisation</u>	64
---	----

<u>4. La dynamique du conventionnement global doit constituer le vecteur d'une professionnalisation accrue des opérateurs et d'un renouvellement des pratiques administratives</u>	68
--	----

II – UNE COMBINAISON DES SOURCES ET OUTILS DE FINANCEMENT ADAPTEE À L'EVOLUTION DU CONTEXTE 71

<u>1. La combinaison entre les aides à la pierre et à la personne doit pouvoir être optimisée au niveau local en jouant sur des outils plus souples et plus diversifiés</u>	71
---	----

<u>2. Les capacités de mobilisation des prêts sur fonds d'épargne dépendent de l'évolution des taux de marché dans un contexte de dégradation des conditions de la gestion actif/passif</u>	74
---	----

<u>3. La modernisation des financements destinés aux organismes de logement social doit permettre une gestion plus dynamique et moins administrée de leur endettement</u>	77
---	----

<u>4. La mobilisation des capacités d'autofinancement et d'endettement des organismes doit s'inscrire dans un cadre facilitant leur optimisation</u>	82
--	----

<u>5. La contribution financière des collectivités locales et des fonds du 1 % logement va être en partie réorientée</u>	85
--	----

III – UN CADRE D'ANALYSE ET DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE POUR LA CONTRIBUTION DU LOGEMENT SOCIAL AU RENOUVELLEMENT URBAIN 87

<u>1. Le renouvellement urbain doit faire l'objet d'une approche financière différente de celle du simple renouvellement de l'offre immobilière</u>	87
---	----

<u>2. Le cadre financier associé au renouvellement urbain doit favoriser la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers</u>	90
---	----

<u>3. La participation des organismes de logement social au renouvellement urbain doit être facilitée par une ingénierie financière adaptée à la spécificité de ces opérations</u>	92
--	----

<u>CONCLUSION :</u>	91
----------------------------	----

