



QUOI DE NEUF, ACTEUR(S) ?

Journée sur l'actualité législative et la crise immobilière

Paris, le 6 février 2009

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	1
II. LE NOUVEAU CONTEXTE LEGISLATIF, REGLEMENTAIRE ET FINANCIER DU LOGEMENT SOCIAL	2
A. Les évolutions législatives en cours : cadrage général	2
1. La loi de modernisation de l'économie	2
2. La loi de finances et le plan de relance de l'économie	2
3. Le projet de loi de mobilisation pour le logement	3
4. Grenelle 1, 2 et 3	4
5. La loi pour le développement économique de l'Outre-Mer	4
6. La réforme territoriale	4
7. Quels impacts	5
B. Quel budget national pour le logement social et pour quels objectifs ?	5
1. La loi de finances 2009	5
2. Les aides au logement social	6
3. Le plan de relance de l'économie	6
4. La programmation 2009	7
5. L'activité des organismes de logement social en 2009	7
C. Finances locales, réforme territoriale : quelles évolutions attendues pour les collectivités	8
1. Finances locales, organisation institutionnelle : un tournant	8
2. La montée de l'intercommunalité	9
3. Quelles évolutions possibles ?	10
D. Le projet du mouvement Hlm	11
1. Pourquoi un projet Hlm ?	11
2. Ré-affirmer les missions d'intérêt général du logement social	12
3. Neuf engagements de progrès	12
4. Des moyens pour agir	14
E. Questions et débat avec les participants	14
III. LE POINT DE VUE DES ACTEURS SUR L'EVOLUTION DU CADRE D'ACTION DU LOGEMENT SOCIAL : TABLE RONDE	17

IV. LA CRISE IMMOBILIERE : QUELLES REALITES, QUELLES DIVERSITES TERRITORIALES, QUELLES REPONSES COMMUNES ENTRE COLLECTIVITES ET ORGANISMES D'HLM ?	25
A. Crise immobilière et crise financière : quelques points de repère	25
B. Débat avec les participants	27
C. La crise immobilière vue par les acteurs de différents territoires : table ronde	28
V. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	34
LES INTERVENANTS	35
LES ANIMATEURS	35

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Emmanuel HEYRAUD, Chargé de mission, Association des Maires de Grandes Villes de France

Quoi de neuf acteur(s) ? Cette amorce en forme de clin d'œil relève d'une métaphore en ces temps de crise. L'objectif de cette journée est que les élus, les acteurs du logement, les responsables d'organismes Hlm ici présents s'arrêtent un instant pour, d'une part, faire le point sur l'actualité législative en matière de logement, d'habitat, et d'urbanisme, et d'autre part partager leurs expériences, les bonnes pratiques, et le cas échéant les difficultés rencontrées par certains élus sur le terrain.

Quoi de neuf, acteur(s), est une première, qui a vocation à se répéter. Il s'agit de se donner un rendez-vous annuel de façon que professionnels et élus puissent poser un regard sur l'actualité et s'arrêter un instant sur les textes de loi en discussion.

Quoi de neuf, acteur(s) s'inscrit dans le partenariat entre l'ensemble des associations d'élus et l'Union sociale pour l'habitat. L'année 2008 nous a permis d'organiser trois journées, l'une sur le financement du logement social, l'autre sur le conventionnement global de patrimoine, et enfin sur le Droit au logement opposable.

La présente journée sera organisée en plusieurs séquences. Dans la matinée, nous ferons un retour sur l'actualité législative, réglementaire et financière du logement social, et en matière de fiscalité locale, mais également de réforme d'organisation des territoires, au travers de différents exposés et d'une table ronde. Dans l'après-midi, nous aurons un temps d'exposé et d'échanges sur la crise immobilière et financière entre les élus de communautés d'agglomérations, de communautés urbaines et les organismes Hlm avant d'engager une discussion avec l'ensemble des participants.

II. LE NOUVEAU CONTEXTE LEGISLATIF, REGLEMENTAIRE ET FINANCIER DU LOGEMENT SOCIAL

A. Les évolutions législatives en cours : cadrage général

Bruno DALY, Directeur d'activités, Habitat et Territoires Conseil, animateur de la matinée

Dominique Dujols, nous allons vous lancer un véritable défi. Pouvez-vous présenter en vingt minutes l'ensemble des évolutions législatives en cours et à venir, fort nombreuses je crois, et surtout nous en donner le sens, pour les organismes Hlm et les collectivités locales ?

Dominique DUJOLS, L'Union Sociale pour l'Habitat

Effectivement, au moins six lois examinées par les deux Assemblées concernent actuellement le logement et l'habitat.

1. La loi de modernisation de l'économie

J'évoquerai en premier lieu la mise en oeuvre de la Loi de Modernisation de l'Economie (LME) et son impact sur le livret A. Les vifs échanges qu'il a pu y avoir ne portaient pas tant sur la remise en cause du principe de l'ouverture de la distribution du livret A aux banques commerciales, mais sur le problème de la centralisation à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Sur le point de la banalisation, elle est acquise depuis le 1er janvier et nous avons réussi à enrayer le risque d'une décentralisation trop large avec une garantie de maintenir dans un premier temps 160 Md € pour prêter à la production de logements sociaux. Par ailleurs, va être mis en place un observatoire de l'épargne réglementée dont on peut regretter qu'il ne fasse qu'une modeste place aux épargnants et dans lequel siègeront la CDC et une personnalité qualifiée représentative du logement social. Le passage de la rémunération du livret A à 2,5% est un autre point important. Ce n'est certes pas une bonne nouvelle pour les épargnants, mais les acteurs du logement social enregistreront une baisse de leurs frais financiers.

2. La loi de finances et le plan de relance

Le second point concerne le budget du logement social de la loi de finances 2009 qui est à la baisse par rapport à 2008 (550 M€ contre 800 M€). Cette loi porte également en elle une réduction de la programmation de logements (78 000 PLUS et PLAI contre 100 000 pour 2008), la suppression de la PALULOS, la réduction de l'aide de l'État à la surcharge foncière. Dans le secteur privé, nous voyons apparaître un éco-prêt à taux zéro qui va permettre de financer nombre de travaux.

Le plan de relance dément en quelque sorte ce budget. On y reviendra tout à l'heure, lors de l'exposé de Michel Amzallag. J'ajouterai ici que le plan de relance prévoit également l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés par des simplifications de procédures, des raccourcissements de délais liés à l'archéologie préventive, la possibilité donnée aux organismes Hlm d'acquérir en VEFA 50% des logements d'une même opération.

3. Le projet de loi de mobilisation pour le logement

Les articles de ce projet de loi qui impactent les acteurs de l'habitat concernent en premier lieu la transformation des conventions globales de patrimoine en conventions d'utilité sociale qui seront obligatoires avant le 31 décembre 2010 et qui concernent, non seulement la redistribution des loyers, mais s'élargissent aussi à la totalité de la politique d'un organisme : politique sociale, qualité de service, performance de construction. La difficulté de ces nouvelles conventions sera la participation des collectivités concernées : participation absolument nécessaire et en même temps difficile parce qu'un organisme a un patrimoine réparti sur le territoire de plusieurs collectivités territoriales. L'Union sociale pour l'habitat a proposé des amendements (et d'autres ont été déposés à l'initiative de parlementaires) pour qu'au minimum les EPCI dotés d'un PLH, et les Départements soient associés à l'élaboration des conventions, et pour que les collectivités de rattachement en soient signataires. Par ailleurs, des amendements ont été votés prévoyant une modulation possible du surloyer de solidarité dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande et une modulation du loyer selon les ressources du ménage. Si ces derniers partent d'une bonne intention, ils peuvent s'avérer dangereux s'ils aboutissent à faire payer par certains les sous-loyers des autres et peuvent conduire à une tentation de l'Etat de ne plus réévaluer les aides à la personne en se disant qu'elles seront financées sur la masse des loyers.

Le projet de loi, dans son article 2, concerne la péréquation avec le prélèvement sur les ressources financières des organismes qui ne réaliseraient pas d'investissements suffisants par rapport à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen. Le gouvernement a voulu qu'il y ait une péréquation, et le mouvement professionnel n'y était pas hostile sur le principe. Se posent quand même des problèmes délicats : il s'agit notamment de savoir si la péréquation doit être locale ou nationale.

L'article 3 du projet de loi touche à la réforme du 1% Logement. On a beaucoup parlé du prélèvement de 850 M€ pour le financement de l'ANRU, l'ANAH et le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés. Mais cet article comporte d'autres mesures dont une réforme de la gouvernance de l'ANPEEC et de l'UESL dans lequel entre l'État, et pour lesquels l'emploi des fonds sera défini par voie législative et réglementaire. Nous devons avoir à l'esprit que tant le jeu du prélèvement – certes prévu pour une durée de trois ans mais avec une possibilité évidente de pérennisation - que celui des emplois obligatoires comportent un risque de diminution de la ressource de l'Etat et marquent une forme de son désengagement.

L'article 9 concerne le renforcement de la portée d'effectivité du PLH. Il y a dans cet article un contrôle plus étroit des préfets, une précision du contenu du PLH (notamment sur les lieux d'implantation des logements prévus), un contrôle accru de sa mise en oeuvre. Le PLH devient obligatoire pour toutes les communautés de plus de 30 000 habitants ainsi que pour les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI de plus de 30 000 habitants compétents en matière d'habitat.

L'article 17 est très important et a fait couler beaucoup d'encre : il s'agissait de la remise en cause de la loi SRU et du quota de 20% de logements sociaux en y incluant l'accession sociale à la propriété. Cet amendement a finalement été supprimé par le Sénat et le Gouvernement s'est rangé derrière cet avis.

L'article 20 est également fort de sens et de portée : il est sensé mieux activer le parc social, inciter à la mobilité, à l'acceptation d'un surloyer pouvant être dissuasif pour les dépassements prononcés de ressources des locataires. Avec cet article, un ménage en dépassement doit se voir proposer un autre logement. En cas de refus de la proposition, il pourra être mis dehors. Bien évidemment, cette mesure ne tient pas compte des réalités rencontrées dans le parc. Le secteur Hlm aurait souhaité passer du droit au maintien dans les lieux au droit au maintien dans le parc social. Toute personne dépassant les revenus se serait vu proposer soit de rester avec un surloyer, soit de passer dans un logement intermédiaire, soit d'aller vers l'accession sociale à la propriété. Ce n'est pas la position du gouvernement qui préconise de mettre fin au droit au maintien pour les personnes dépassant de deux fois les plafonds de ressources (potentiellement 9000 ménages seraient concernés). En même temps, le gouvernement diminue les plafonds de ressources de 10,3% dans l'article 21 du projet de loi.

4. Grenelle 1, 2 et 3

Sur les trois lois « Grenelle », la première, qui précise un certain nombre d'objectifs (la politique de l'urbanisme, la multiplication des diagnostics techniques, le renforcement des contraintes environnementales) est actuellement au Sénat. Le Grenelle 2, qui constitue « la boîte à outils juridique », a été adopté par le Conseil des Ministres début janvier 2009 et passera au Sénat en mars 2009. La loi « Grenelle 3 », prévue pour la fin du premier semestre 2009, précisera les financements.

5. La loi pour le développement économique de l'Outre-Mer

Il y a enfin la loi de développement économique sur l'Outre-mer pour laquelle est maintenu le principe de ligne budgétaire unique. Elle prévoit de fléchir davantage les aides fiscales à la construction vers le parc social. Si comme le disait Michel Delebarre, « l'Outre-Mer c'est comme la métropole, mais en bien pire », l'USH espère qu'au-delà des aides fiscales, un effort considérable sera fait pour le logement.

6. La réforme territoriale

La réforme territoriale comporte un volet sur la réforme de l'État local, via la circulaire Fillon du 31 décembre 2008 qui réorganise l'administration territoriale et qui répartit le logement entre deux directions : la direction départementale du territoire (qui regroupe plusieurs services dont les actuelles DDE, qui vont s'occuper du développement local de l'offre, des relations avec les bailleurs, de la résorption de l'habitat indigne) puis une direction départementale de la cohésion sociale en charge des fonctions sociales du logement (PDALPD, accords collectifs d'attribution, DALO).

7. Quels impacts ?

Le panorama législatif indique une multiplication du nombre d'interlocuteurs dans un paysage de plus en plus complexe, au regard des nombreuses lois en préparation. Nous pouvons aussi manifester une incertitude sur la territorialisation des politiques de l'habitat. Si globalement l'État veut reprendre la main, il ne s'en donne pas tous les moyens, sinon en introduisant plus de procédures et de contrôles quand nous aurions souhaité une meilleure prise en compte des aspects territoriaux.

Le plan de relance, quant à lui, redonne espoir face au budget 2009 voté pour le logement social. Néanmoins, il n'y a pas à ce jour de plan de financement satisfaisant pour la réhabilitation du parc social. Un amendement qui élargit les possibilités de récupérer la TFPB a toutefois été voté. Cette évolution n'est toutefois pas suffisante pour remplir les engagements des lois Grenelle, mais nous espérons qu'elle sera suivie par d'autres mesures favorables au financement du logement social.

B. Quel budget national pour le logement social et pour quels objectifs ?

Bruno DALY

Michel Amzallag, en matière budgétaire, pour le logement social, on semble assister à une partie de tango argentin : un pas en arrière avec le budget initial puis un pas avant avec le plan de relance. Au final, qu'en est-il exactement ?

Michel AMZALLAG, Conseiller techniques, L'Union sociale pour l'habitat

Les récentes lois et projets en cours donnent effectivement le sentiment que nous sommes en train de passer d'une orientation marquée par la rigueur (y compris en ce qui concerne le logement social), à un état d'esprit orienté sur la relance et l'augmentation de l'activité. Qu'en est-il réellement ?

1. La loi de finances 2009

La présentation générale du programme d'orientations budgétaires pluriannuel (qui donne le montant des plafonds des autorisations d'engagement et dont les principes ont été adoptés en juillet 2008), montre que la mission d'ensemble « Ville et Logement » connaît entre 2008 et 2009 une diminution d'un milliard d'euros des autorisations d'engagement. Mais pour 2009, la réalité des crédits mis en oeuvre dément un peu cette présentation. Qu'en est-il des différents points de cette loi de finances ?

Concernant les aides à la personne, nous avons droit à une bonne nouvelle avec un montant stabilisé pour 2009. La loi DALO qui a conduit à une indexation des différents paramètres

d'actualisation des aides à la personne sur l'indice de référence des loyers y est sans doute pour quelque chose. Mais cette bonne nouvelle est accompagnée d'une augmentation des loyers plafonds de 2,95%, en application stricte du dispositif. L'Etat maintient certes sa contribution aux aides à la personne. Toutefois, nous pouvons regretter l'érosion du pouvoir d'achat des aides à la personne au cours des dernières années qui se traduit aujourd'hui pour 70% des allocataires par un loyer effectif supérieur au loyer plafond pris en compte pour le calcul de leur aide.

Le fait que la contribution de l'Etat baisse globalement s'explique en partie par l'effort demandé au 1% Logement dans cette loi de finances. La contribution du 1% est majorée de 320 M€ pour le financement de l'ANRU. Elle se substitue également à la contribution de l'Etat à hauteur de 480 M€ pour le programme d'investissement de l'ANAH et doit financer aussi à hauteur de 50 M€ le programme de rénovation des quartiers anciens dégradés.

Les aides fiscales, directes ou indirectes, associées à la politique mise en oeuvre, est en augmentation régulière : de près de 15 Md € sur 2009. Les principaux postes sont la TVA à taux réduit sur les travaux d'amélioration, les crédits d'impôt pour les dépenses d'équipement d'économie d'énergie. Pour les logements existants, on notera la mise en place du prêt à taux zéro (PTZ) et l'amélioration du crédit d'impôt pour le développement durable. Pour les logements neufs conformes aux Bâtiments Basse Consommation en énergie, est mise en place la majoration possible du prêt à taux zéro (à hauteur de 20 000 €) et l'allongement de 5 à 7 ans de la durée du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt.

2. Les aides au logement social

Sur la ligne fongible (qui concentre l'ensemble des subventions au logement locatif social), la réduction globale est de 250 M€, obtenue par la diminution du volume global d'activité de logements PLUS à financer (58 000 logements). Cette ligne révèle également la suppression des aides à l'amélioration. Cela veut dire que l'Etat ne prévoit rien au titre de la PALULOS dans l'enveloppe qu'il met à la disposition des collectivités délégataires. Les délégataires devront donc réaliser des arbitrages au profit ou en défaveur de l'amélioration du logement social. L'aide à la surcharge foncière est de même réduite, passant 261 M€ en 2008 à 143 M€ en 2009.

3. Le plan de relance

L'ambition du plan de relance est de lancer un programme de 100 000 logements sociaux supplémentaires : 30 000 par rachat aux promoteurs, 40 000 logements intermédiaires (PLS) et 30 000 PLUS et PLAI programmés dans le cadre de la relance. Pour mettre en oeuvre ce programme, une loi de finances rectificative vient d'être adoptée. Elle comporte 1,9 Md € de crédit supplémentaire, dont 340 M€ sur la ligne fongible, 350 M€ pour accélérer le programme de rénovation urbaine et débloquer des opérations avant la fin de l'année 2009.

Le plan de relance comporte également des mesures en faveur des structures d'hébergement et de la lutte contre l'habitat indigne : 217 M€ pour la création de places supplémentaires, l'humanisation des centres d'hébergement, la dotation en capital supplémentaire pour ADOMA, 200 M€ pour la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation thermique dans le cadre d'OPAH.

Enfin, le plan de relance pose des bases pour une amélioration de l'accès sociale à la propriété : doublement du PTZ pour les primo accédants, possibilité de cumuler le PTZ et le PSLA.

4. La programmation 2009

Alors qu'on pouvait craindre un système complexe, le dispositif adopté consiste à fongibiliser les aides et les crédits disponibles sur 2009, qui se montent à 662 M€ (550 M€ pour la loi de finances et 112 M€ pour le plan de relance). D'une manière générale, cette enveloppe se répartit entre les subventions des logements à financer, à savoir 1500 € par logement pour les 65 500 PLUS programmés, 11 000 € par logement pour les 27 500 PLAI et la surcharge foncière pour un montant d'environ 260 M€.

Il faudra également prendre en compte la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, qui comporte un programme de 800 000 logements pour lesquels il faudra apporter des améliorations thermiques (dont 160 000 logements dans le champ de l'ANRU). De façon plus immédiate, les travaux doivent commencer entre 2009 et 2010 pour 100 000 logements. A cet effet, une enveloppe de 1,2 Md € de prêts sur fonds d'épargne est mise à disposition (le prêt sera de 15 ans à taux fixe de 1,9%). Le prêt moyen de 12 000 € par logement pourra être revu en fonction de la performance énergétique des travaux mis en œuvre (de 9000 € pour 80 kWh par m² gagnés à 16 000 €). Le code des impôts permet la récupération sous forme de dégrèvement du montant des travaux d'économie d'énergie sur la TFPB, à hauteur du montant de la TFPB due sur une année. Un amendement prévoit la possibilité d'un report sur les autres logements du bailleur relevant du même centre des impôts.

5. L'activité des organismes de logement social en 2009

Quelles sont alors les conditions d'activité des organismes dans ce nouveau contexte ? La crise pourrait sembler avantageuse pour les organismes qui bénéficient de conditions d'activité réglementées, de financements publics, voire de baisses de prix plus ou moins importantes sur certains appels d'offres en cours. Malheureusement, la réalité est différente. Les conditions de financement de base des produits aidés par l'Etat sont opérationnelles, mais à condition d'avoir des opérations autour de l'assiette de subvention de l'Etat. Dès lors que les prix de revient sont supérieurs à ces montants, il faut une aide complémentaire : soit auprès des collectivités locales, soit en mobilisant le 1%, soit en apportant nos fonds propres, ou bien encore en comptant sur les péréquations. L'utilisation des fonds propres des organismes a augmenté en volume de 80% entre 2004 et 2007. Il va donc y avoir un problème d'arbitrage dans l'emploi de ces fonds pour la montée en régime du plan de relance. Quand on aura décliné l'ANRU et le Grenelle de l'environnement, ce qui sera fait au titre du plan de cohésion sociale pourra être la variable d'ajustement de l'activité des opérateurs Hlm.

C. Finances locales, réforme territoriale : quelles évolutions attendues pour les collectivités

Bruno DALY

Claire Delpech, on semble assister à un effet de ciseaux(??) pour les collectivités locales : toujours plus de dépenses et moins de recettes attendues. On parle aussi beaucoup d'une évolution possible de l'organisation territoriale ? Qu'en est-il exactement ? Ne serait-on pas à une sorte tournant aujourd'hui ?

Claire DELPECH, Responsable finances, fiscalité, environnement, Assemblée des Communautés de France

L'objet de cette intervention est en effet de dresser quelques éléments de bilan sur la situation financière des collectivités locales, de dessiner leur organisation institutionnelle possible demain puis enfin, de mettre en lumière les attentes des collectivités en matière de logement.

1. Finances locales, organisation institutionnelle : un tournant

Le volume des dépenses totales des collectivités pour la période 1984-2006 s'élève 200 Md €. Au sein de ce volume de dépenses, le bloc local (communes et groupements) représente à lui seul 113 Md €. Ces dépenses sont financées avec trois grandes familles de recettes :

- Des recettes fiscales pour un volume de 93 Md € qui représentent la moitié des recettes des collectivités, et qui traduisent un système de superposition de la fiscalité locale sur les ménages et les activités économiques (en ce qui concerne la taxe professionnelle, chaque niveau territorial en reçoit une part : plus particulièrement l'intercommunalité, mais celle-ci la reverse ensuite en grande partie aux communes pour financer leurs propres dépenses) ;
- Des dotations de l'Etat, principalement la dotation globale de fonctionnement qui là aussi est distribuée à chaque étage de collectivité ;
- Des recettes diverses pour un volume de 20 Md €.

C'est aujourd'hui un lieu commun de dire que le modèle de la fiscalité locale est arrivé à bout de souffle :

- Le système est un empilement de mesures diverses qui viennent s'ajouter les unes aux autres ;
- Le fait de partager la fiscalité locale sur plusieurs niveaux entraîne une dilution des responsabilités et rend la situation illisible pour le contribuable ;
- L'impôt local est de moins en moins local, l'Etat demeurant le "premier contribuable" ;
- L'assiette fiscale est aujourd'hui archaïque : les valeurs qui servent de socle aux calculs ont été mises en oeuvre en 1970 et n'ont jamais été révisées au regard de la situation

économique des ménages et des entreprises. Cela conduit à des disparités très fortes sur le territoire ;

- Les évolutions de cette fiscalité sont beaucoup moins dynamiques que par le passé : la taxe professionnelle qui avait connu sur les dix dernières années un rythme de croissance extrêmement important (6%), s'essouffle et sa suppression (elle pèse pour 26 Md €) porterait un coup à l'autonomie fiscale si elle n'est pas remplacée.

Parallèlement, c'est tout le modèle économique sur lequel reposent les relations entre les collectivités locales et l'Etat qui se trouve contraint. L'objectif de l'Etat étant de limiter (voire de réduire) la dette publique, les dotations vers les collectivités locales sont en permanence mises en péril (cette année, l'évolution globale de ces concours est de 0,6%).

Signalons enfin que le contexte économique et démographique nous invite à revisiter les modèles antérieurs : la croissance de la population est non seulement inégalement répartie sur le territoire (les espaces ruraux reprenant de la vigueur) mais elle s'accompagne d'un vieillissement de la population qui devra donner lieu à des réorientations politiques et des charges supplémentaires pour les collectivités locales pour répondre aux nouvelles aspirations, alors qu'elles devront lutter en même temps contre la montée en puissance du chômage et de la précarité.

2. La montée de l'intercommunalité

Autre élément de l'organisation du paysage dont nous devons tenir compte : le développement de l'intercommunalité. L'intercommunalité regroupe aujourd'hui 93% des communes et concerne 87% de la population. Mais cette situation peut être encore améliorée.

Le premier axe d'amélioration concerne les périmètres : beaucoup d'intercommunalités sont soit trop petites, soit éclatées sur une aire urbaine au lieu d'être regroupées. Il y a aussi des secteurs où l'intercommunalité a du mal à progresser : c'est le cas de l'Ile-de-France. Cela dit, on constate au cours des dernières années que les choses avancent.

Un second axe d'amélioration concerne le nombre d'établissements de coopération: l'intercommunalité était sensée venir résoudre le paradoxe des 36 000 communes ; on constate encore un empilement des structures et nous avons du mal à aller vers la rationalisation de cette organisation.

Un troisième axe concerne enfin l'articulation de cet échelon intercommunal avec l'ensemble des organisations sur le territoire. Avec le concours des Départements en matière sociale, des Régions en matière de développement économique, l'intercommunalité était attendue sur sa capacité à produire un service public plus efficace au moindre coût. Or, elle a du mal à faire la preuve de ces économies d'échelle. Cela ne veut pas dire qu'elle n'est pas potentiellement capable de le faire, mais avec les moyens à sa disposition, l'intercommunalité a du mal à avancer dans ce sens.

D'autres évolutions seraient souhaitées, pour résorber le déficit démocratique et lutter contre l'inflation fiscale. En effet, l'intercommunalité ne peut pas faire évoluer ses taux sans que les communes augmentent les leurs. Nous devons nous inscrire dans la perspective d'améliorer le modèle. Par ailleurs, on s'aperçoit que l'intercommunalité est de plus en plus porteuse des compétences déléguées par l'État. De nombreux transferts ont eu lieu, en direction des Départements et Régions, notamment dans le secteur social. De nombreux autres transferts reposent sur le local (le Grenelle, le droit au logement opposable). Si le local a la légitimité à porter ces investissements, encore faut-il lui en donner les véritables moyens. La conséquence visible de ces transferts concerne l'évolution des dépenses d'investissements en euros par habitant. Les collectivités assurent en effet aujourd'hui 74% des investissements du secteur public.

L'impact du nouveau contexte sur les marges de manœuvre des collectivités va se ressentir. On risque d'assister à un recentrage de certaines collectivités sur ce que nous pouvons appeler « leur cœur de métier » et à une priorisation des investissements. L'inquiétude est grande : comment répondre aux besoins des habitants sur leur territoire (le logement, l'emploi, les services publics à un coût maîtrisé) en disposant de ressources régulières, stables, pérennes ?

3. Quelles évolutions possibles ?

Face à ce panorama, plusieurs pistes de réflexion peuvent être conduites en associant le niveau local.

La première piste consisterait à redessiner l'architecture générale des pouvoirs locaux :

- Par l'achèvement de la carte intercommunale pour les 3 000 communes encore isolées d'un territoire intercommunal, et pour le cas particulier de l'Île-de-France ;
- Par la mise en place de mécanismes d'élection directe qui viserait à légitimer les intercommunalités par une désignation de conseillers communautaires à partir des listes municipales ;
- Par l'organisation des compétences (entre compétences de prescription et compétences de réalisation) et des financements liés en essayant de les redistribuer en fonction de certains niveaux territoriaux (Régions, Départements, bloc local constitué des communes et intercommunalités).

Une autre piste évoquée est d'orienter la réforme territoriale à partir du fait urbain. C'est une proposition issue de la commission conduite par Edouard Balladur. Les choses sont moins précises à ce jour. Au mois de mars, la commission Balladur qui a largement auditionné l'ensemble des acteurs locaux, devrait présenter un premier rapport.

Enfin, une troisième évolution concerne une réforme fiscale qui suivrait la réforme territoriale. Les annonces de suppression de la taxe professionnelle rendent ce débat d'actualité. La réforme fiscale pourrait être de plusieurs ordres :

- Un travail de clarification des responsabilités fiscales, en poursuivant la spécialisation fiscale, c'est-à-dire la dissociation progressive des modalités de financement du bloc local (communes et communautés) avec les niveaux supérieurs (Départements et Régions) ; l'idée étant de

réduire le nombre de bénéficiaires pour un même impôt et de positionner un chef de file fiscal ;

- Un travail de modernisation des assiettes fiscales en recherchant un substitut à la taxe professionnelle pour garantir le lien entre le tissu économique local et les collectivités, et ne pas renforcer la compétition des territoires qui nuit aux mécanismes de solidarité et de péréquation.

Est-ce qu'il faut s'attendre au grand soir ? Ce n'est pas sûr. En revanche, nous avons la certitude que rien ne pourra se faire sans le local et les acteurs locaux.

D. Le projet du mouvement Hlm

Bruno DALY

Dominique Belargent, beaucoup d'évolutions politiques, financières, institutionnelles ont été évoquées ce matin. En quoi le projet Hlm répond-il aux préoccupations du moment et aux enjeux de demain ?

Dominique BELARGENT, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat

Nous avons souhaité présenter le contenu du projet Hlm élaboré au premier semestre 2008 et adopté lors de notre congrès en septembre 2008 à la quasi-unanimité. Ce projet Hlm a fait l'objet d'un travail très approfondi au sein de notre Mouvement, avec la participation des cinq fédérations qui composent l'Union. L'ensemble du projet est consultable en ligne à l'adresse suivante : www.projethlm.org

1. Pourquoi un projet Hlm ?

L'idée d'élaborer un projet est née à un moment où le logement social subissait de vives critiques et une série d'attaques sur le rôle même du logement social dans notre pays, critiques que nous considérons comme injustes et sans fondement. Le contexte a changé et ces critiques de principe ne sont plus formulées. Ainsi que le Président de l'Union, Thierry Repentin l'a indiqué: « le besoin de régulation publique face à la crise est passé par là et on retrouve au logement social des vertus qu'on lui déniait il y a quelque temps ».

Ceci étant, il reste nécessaire de réaffirmer les missions du logement social et de montrer la volonté du Mouvement Hlm de s'adapter en permanence aux besoins de la société, et aux attentes de nos partenaires. Au travers de ce projet, notre Mouvement a voulu réaffirmer les valeurs et les missions qui fondent le logement social, renouveler et renforcer des engagements que nous avons dans des domaines-clefs, et qui sont une traduction de ces missions. Enfin, au

travers de ce projet, nos instances ont souhaité rappeler la nécessité de mettre en œuvre des moyens à la hauteur des enjeux à relever. Cette démarche de projet est avant tout une démarche de progrès, vis-à-vis des locataires, vis-à-vis des demandeurs de logements et vis-à-vis de nos partenaires.

2. Réaffirmer les missions d'intérêt général du logement social

Ce premier volet ré-affirme les missions fondamentales du logement social, et ce en quoi ses opérateurs sont et doivent rester spécifiques pour remplir ces missions. En conséquence, le logement social ne peut être résiduel. La conception du logement social que nous défendons reste large, universaliste. Au service de ces missions, le projet met en avant les spécificités des organismes Hlm qui les rendent propres à remplir ces missions et qui ne sont pas suffisamment connues.

Par exemple, en ce qui concerne les engagements sociaux des organismes Hlm et la pérennité de leurs engagements sur les territoires, on doit souligner la pérennité du caractère social du patrimoine : lorsqu'un organisme construit un logement, la collectivité locale peut être certaine de la durabilité de la vocation sociale de ce logement. Par ailleurs, le fait que les organismes Hlm ne soient pas uniquement des maîtres d'ouvrage mais également des gestionnaires des logements qu'ils produisent, les oblige à penser à long terme et garantit également la pérennité de leur présence sur les territoires. On pourrait également parler de la fonction des organismes Hlm dans l'économie locale.

En ce qui concerne la qualité d'entreprise des organismes Hlm au service de l'intérêt général, leurs instances de décision font une large place aux représentants de l'intérêt général que sont les représentants des collectivités locales, mais également les habitants (des modifications de la gouvernance des organismes ont eu lieu dans ce sens). Enfin, les organismes ne distribuent pas leurs résultats, ils les réinvestissent en totalité dans leur activité.

3. Neuf engagements de progrès

Le projet comprend neuf engagements : je ne parlerai que des 4 engagements les plus novateurs, les 5 autres étant dans la continuité des dynamiques en cours.

Les deux premiers concernent l'amélioration de l'efficacité individuelle et collective pour laquelle notre projet engage à franchir un nouveau pas en systématisant plusieurs démarches, dont la première est la mesure de la performance des organismes. En terme de mesure de l'efficacité, le mouvement a de longue date mis l'accent sur la mesure de la situation économique et financière des organismes, au travers d'un dispositif d'autocontrôle, qui explique le faible taux de sinistres dans notre secteur. Mais le projet Hlm va plus loin, puisqu'à travers lui les organismes s'engagent sur des objectifs de résultats mesurables. Ils le feront donc, dans le cadre de la convention d'utilité sociale, mentionnée par Dominique Dujols. Elle sera signée avec les services de l'Etat et les collectivités locales, sur la base d'un travail professionnel de définition des indicateurs et des champs de performance, en cours d'élaboration.

Le deuxième engagement consiste à généraliser la synergie entre les organismes sur les territoires. Il ne s'agit pas de nier l'intérêt de la présence de plusieurs organismes sur un territoire (ce qui permet d'offrir une gamme diversifiée de réponses aux besoins des habitants, des partenaires et des collectivités locales), mais des coopérations sont nécessaires. Ces coopérations existent d'ailleurs et ont été mises en place déjà principalement au travers de l'action des ARHLM. Le projet prévoit qu'elles seront systématisées dans deux champs :

- D'une part, au travers de la contribution des organismes présents sur un territoire à la connaissance des situations et à la définition des politiques locales : les organismes apporteront une contribution collective au service des collectivités locales dans l'élaboration des documents de planification et dans les dispositifs d'observation de l'habitat ;
- D'autre part, sur la mise en oeuvre des politiques d'accueil dans le parc social et le parcours résidentiel, au travers de fichiers partagés de la demande, des accords collectifs intercommunaux pour l'accueil des ménages défavorisés, d'actions collectives pour la mise en place du DALO, pour la facilitation de la mobilité des ménages entre les différents parcs.

Deux autres engagements sont exprimés sur des thèmes majeurs d'intervention des organismes Hlm. Le premier concerne l'attribution des logements sociaux qui se déroule dans un cadre très contraint réglementairement et qui est soumis à un contrôle de l'administration. Mais il reste nécessaire d'aller plus loin, d'améliorer la gestion et la transparence des attributions vis-à-vis des demandeurs et des partenaires. C'est une demande sociale forte et de longue date à laquelle le mouvement Hlm doit encore mieux répondre. Le projet s'engage donc à systématiser les outils qui ont été développés par certains organismes et certaines ARHLM, tels que :

- la création de fichiers communs de la demande partagés entre bailleurs sociaux et réservataires, notamment les collectivités locales ;
- l'adoption par chaque organisme d'une charte d'attribution qui précise les critères d'attribution et les méthodes objectives internes de traitement des dossiers avec l'ensemble des réservataires.

Enfin, le quatrième engagement fort de ce projet concerne la promotion du développement durable. Les organismes ont toujours été au service des politiques publiques, notamment en ce qui concerne le domaine environnemental. Aujourd'hui le développement durable est un enjeu majeur de société et le mouvement Hlm en fait l'une de ses priorités au travers de l'amélioration des performances énergétiques de 800 000 logements en 10 ans (pour les ramener en classe C) ou encore la préservation des ressources naturelles, tout comme la lutte contre l'étalement urbain. Pour atteindre ces objectifs, nous demandons que les moyens financiers soient mis en place, c'est ce qui a été rappelé tout à l'heure.

Enfin, je citerai les cinq autres objectifs inscrits dans le projet Hlm qui témoignent de la continuité des dynamiques en cours : facilitation des parcours résidentiels, renforcement de l'accueil dans le parc locatif et mise en place du DALO, accroissement de la production locative, développement de l'accession sociale, maintien de la mobilisation sur les quartiers de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

4. Des moyens pour agir

Pour assurer nos missions, le projet affirme la nécessité de disposer de financements spécifiques, mais également pérennes. Cela revient à disposer :

- d'un niveau suffisant des aides publiques de l'Etat et des collectivités locales pour garantir à la fois la qualité et un niveau modéré de la quittance ;
- d'un système de prêt de la CDC préservé dans le temps s'appuyant sur la centralisation du livret A (nous pourrions parler également du 1% qui constitue dans beaucoup de territoires un apport essentiel pour boucler les opérations) ;
- d'aides budgétaires et fiscales au logement dont les principes auraient été remis à plat.

L'adoption de ce projet par le Mouvement Hlm en septembre 2008 a déclenché la mobilisation pour sa mise en oeuvre qui dépend au final de chacun des 800 organismes qui constituent le mouvement Hlm. Je voudrais insister particulièrement sur le rôle central des ARHLM dans sa mise en oeuvre. Toutes les ARHLM se sont saisies de ce projet en tant que cadre de référence de la construction de projets locaux. Dans toutes les régions, un travail est engagé en terme d'appropriation de ce projet et de construction en relation avec les partenaires, de projets locaux, qui constituent la formulation propre et adaptée à chaque territoire.

Je souligne enfin l'importance que l'action des acteurs de l'habitat peut avoir dans la mise en oeuvre de ce projet et dans la construction des projets locaux. Le projet du Mouvement Hlm a vocation à être partagé, à être un outil de dialogue entre les organismes, mais également avec les partenaires.

E. Questions et débat avec les participants

Claude FAIVRE, Directeur général, Office Hlm de Lunéville

Les crédits de réhabilitation prévus dans les projets en cours, du fait de la suppression de la PALULOS, vont-ils perdurer ?

Michel AMZALLAG

Il est vrai que quand on dit « suppression de la PALULOS », cela ne concerne que la ligne fongible, hors budget ANRU, qui fonctionne selon ses propres modalités. Quand nous parlons de "suppression des subventions à l'amélioration", cela veut dire que dans la loi de finances 2009 (dont les modalités d'application sont différenciées entre périmètre ANRU et hors ANRU), il a été supprimé l'équivalent de près de 60 M€ qui finançaient en 2008 les travaux d'amélioration hors périmètre ANRU.

Frédéric JULLIAN, Directeur du développement urbain, Communauté d'Agglomération de Tours Plus

Pour rebondir sur la présentation des évolutions réglementaires et ses impacts pour les agglomérations, dont celle de Tours, nous voyons bien que le jeu des acteurs est fondamental : la politique locale fonctionne quand le jeu des acteurs est efficace. Jusqu'à présent c'était le cas à Tours. Mais nous entrons dans une période où l'on va complexifier le fonctionnement de notre dispositif. Cette évolution nous laisse interrogatifs sur la façon dont nous aurons à travailler, dès demain, dans ce nouveau cadre.

Bruno DALY

Il a été évoqué la loi sur l'Outre-mer. Est-elle déjà déposée ?

Dominique DUJOLS

Elle a été déposée et le débat en commission a commencé. Elle est prévue pour le mois de mars. On sait que les calendriers parlementaires sont glissants, néanmoins je pense que la situation actuelle en Outre-mer peut donner envie au gouvernement de respecter ce calendrier.

Bruno DALY

A quelle échéance est prévue la promulgation de la loi Boutin ? La question intéresse au plus près les organismes Hlm, mais aussi les collectivités, notamment en ce qui concerne les conventions d'utilité sociale.

Dominique DUJOLS

La Commission mixte paritaire a lieu le 19 février, le débat à l'Assemblée Nationale se terminant prochainement. Certaines personnes pensent que le projet sera retardé, mais nous n'en avons aucune certitude. Nous pouvons raisonnablement penser que le texte passera vers la fin du mois de février. Je rappelle que ce texte est en effet très important pour les organismes Hlm.

Emmanuel BOUET, Directeur, L'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne

En dehors de la nécessité de faire des économies, comment le gouvernement explique-t-il l'incohérence qu'il y a à baisser les crédits de l'habitat au moment où l'on demande des efforts de construction ?

Dominique DUJOLS

Le gouvernement a dit une chose qui était mécaniquement vraie : nous ne consommons pas la totalité des crédits en 2008, ni des autorisations d'engagement. Mais cette situation était vraie avant la demande de rachat de 30 000 logements. C'était toutefois sans tenir compte d'une réalité : nous n'avions pas les terrains suffisants (ou alors trop chers) rendant ainsi le montage des opérations difficile. Une autre difficulté tient au fait que le plan de cohésion sociale et les subventions unitaires ont été calculés sur une base ancienne qui ne tenait pas compte de la dérive des coûts.

Marie-Laure SUCRE, Directeur-Adjoint, Conseil général de Seine-Maritime

Nous avons peu de retour à ce jour sur la mobilisation des organismes sur la récupération de la taxe foncière, notamment lors de travaux d'accessibilité des logements. Qu'en est-il réellement ? Y a-t-il réellement compensation pour les collectivités locales ?

Guy MALANDAIN, Maire de Trappes

Il y a compensation de la taxe foncière qui est remboursée aux collectivités locales jusqu'à un certain plafond. Quand on se situe dans une commune où le nombre de logements sociaux est extrêmement important et où le programme de travaux est lourd, il est clair que la commune est perdante. C'est le cas de Trappes.

Dans ce panorama, s'ajoute la suppression de la taxe professionnelle qui a été annoncée par la présidence de la République hier soir. S'il n'y a rien de pire que l'immobilisme, il n'y a rien de plus délicat que de faire des annonces sans en mesurer les conséquences. On pense notamment aux possibilités des communautés pour leur investissement et pour la solidarité qu'elles exercent. A ce jour, nous ne pouvons plus dresser de tableaux prévisionnels financiers à moyen terme ni réaliser de façon satisfaisante nos collaborations avec le secteur Hlm. Le manque de lisibilité et le transfert permanent de responsabilités sur les collectivités deviennent difficiles à gérer. Modernisons le pays, mais sans précipitation.

Claire DELPECH

La préoccupation est grande en effet pour l'ensemble des communautés qui n'ont pour seule ressource que la taxe professionnelle. L'Assemblée des Communautés de France a fait des propositions en matière de réforme fiscale : spécialiser l'impôt au niveau du bloc local, diversifier la fiscalité. On voit d'ailleurs de plus en plus de collectivités utiliser la possibilité de voter une fiscalité complémentaire sur les ménages (la fiscalité mixte).

Alain ROCACHER, Directeur général, Habitat Beaujolais Val de Saône

Je voulais intervenir sur le 1% comme source de financement du logement social. On peut craindre avec la crise économique que nous traversons un tarissement de cette source qui risque de rendre l'activité du logement social plus délicate.

Michel AMZALLAG

C'est sans doute vrai. Mais le budget 2009 a augmenté l'enveloppe du 1% au titre de la relance qui passe de 225 M€ à 300 M€. il s'agit donc d'un effort supplémentaire qu'il faut souligner.

III. LE POINT DE VUE DES ACTEURS SUR L'EVOLUTION DU CADRE D'ACTION DU LOGEMENT SOCIAL : TABLE RONDE

Bruno DALY, Habitat et Territoires Conseil, animateur du débat

Toute la matinée, nous a été présentée l'évolution du contexte et donc du cadre de travail dans lequel vont devoir travailler les acteurs de l'habitat, et notamment les organismes Hlm. A cet égard, le Mouvement Hlm a préparé un Projet Hlm fort, apportant réponses et engagements à l'ensemble des préoccupations du moment. Dominique Belargent nous en a dressé les grandes lignes ce matin.

Les évolutions du contexte législatif et réglementaire sont, et on l'a vu avec Dominique Dujols, particulièrement importantes :

- § La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, tout d'abord, et qui touche des sujets aussi divers qu'essentiels dans le secteur de l'habitat et du logement que les conventions d'utilité sociale, les parcours résidentiels des ménages, les documents d'urbanisme, un nouveau programme de requalification des quartiers anciens dégradés, l'évolution du rôle de l'ANAH, du 1%, ...
- § Le projet de loi « Engagement national pour l'environnement » constitue une nouvelle étape dans la mise en œuvre législative du Grenelle de l'Environnement et représente des enjeux majeurs en matière d'habitat, et notamment social, pour l'environnement, l'emploi mais aussi en termes financiers.

Le contexte budgétaire est lui-même, Michel Amzallag nous l'a expliqué, en pleine évolution avec un budget de l'Etat qui traduit de fortes réorientations stratégiques, même si ces dernières sont atténuées, il est vrai, par les dispositions du plan de relance de l'économie.

Par ailleurs, Claire Delpech nous a montré que d'importantes évolutions pourraient modifier profondément également le paysage institutionnel et financier des collectivités locales, collectivités qui sont un partenaire essentiel des organismes Hlm : on s'interroge ainsi sur les différents niveaux territoriaux et leur articulation notamment au sein du Comité Balladur ; les finances locales ne sont pas extensibles à l'infini et une réforme de la fiscalité locale se fait attendre.

Pour être – presque – complet, il faudrait également ajouter la réorganisation des services de l'Etat régional et départemental, dans le cadre de la poursuite de la RGPP.

Enfin, et on en débattrait tout l'après-midi, crise économique, crise de liquidités et crise immobilière se conjuguent et viennent passablement compliquer l'équation.

Dans ce contexte complexe et en forte mutation, et ce sera ma première question, quelles sont à votre sens, les nouvelles opportunités mais aussi les nouvelles exigences - ou les nouvelles contraintes - auxquelles le logement social doit faire face ? Autrement dit, comment selon vous, le logement social peut-il et / ou doit-il évoluer pour s'adapter à la nouvelle donne ?

Dominique BRAYE, Sénateur, Président de la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, Secrétaire national de l'Assemblée des Communautés de France

Le principal défi avec la crise de l'immobilier pour une communauté d'agglomération comme celle de Mantes en Yvelines (qui possède 41% de logements sociaux) est de savoir comment nous allons faire face à la hausse du besoin en logement social pour les années à venir alors que nous souhaitons stabiliser la part de logements sociaux sur notre territoire.

Nous sommes donc en train de réfléchir aux modalités de maintien d'un équilibre sur le territoire. En même temps, la crise immobilière va présenter une opportunité pour le logement social : baisse des coûts de la construction, baisse du foncier à terme. Pour les élus qui se battent pour la mixité sociale et une répartition géographique du logement subventionné équilibré, voici donc une opportunité. Certains bailleurs sociaux l'ont bien compris et sont en train de négocier avec les investisseurs en VEFA les prix au m². Tout de même, soyons vigilants quant aux pratiques et aux dérives possibles. C'est pour cela que nous avons mis en place sur l'agglomération une politique d'intervention des bailleurs sociaux. Opportunité oui, vigilance aussi.

Je me permettrai un commentaire sur l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle car ce sujet est en lien avec la place que peut avoir l'intercommunalité dans l'effort national de solidarité. L'annonce de la suppression était prévisible. Désormais, en tant que président d'une communauté d'agglomération, je me vois privé de 60% de recettes fiscales. Comment alors va-t-on demander aux collectivités locales de participer à l'effort du pays en temps de crise ? Il va bien falloir trouver les ressources nécessaires pour résoudre les préoccupations quotidiennes de nos concitoyens, et assumer nos compétences comme il se doit.

Bruno DALY

Dans les dispositions législatives, dans la loi Boutin notamment, se trouvent des orientations stratégiques fortes ou nouvelles. Quelles conséquences, selon l'USH, en tirer pour le logement social ? Comment doit-il se positionner ?

Pierre QUERCY, Délégué général, l'Union sociale pour l'habitat

Je n'ai pas vu beaucoup de stratégie dans la loi dont vous parlez. L'essentiel pour le logement social reste d'avoir les moyens de construire, de pouvoir développer une qualité de service, de développer son patrimoine. Comme cela a été rappelé, la crise offre une opportunité aux organismes : celle de pouvoir davantage construire. Il y a également un certain nombre de signes positifs comme la baisse des coûts en réponse aux appels d'offre (moins 10%). Mais la crise va être en même temps une contrainte forte pour les organismes Hlm dans la mesure où les difficultés sociales, économiques, vont peser sur des secteurs en difficulté et les gens que nous logeons.

On a voulu à travers le projet Hlm réaffirmer la nécessité d'avoir des opérateurs ayant une mission d'intérêt général. On l'a réaffirmé fortement à un moment où certains esprits annonçaient que : « les Hlm avaient vocation à disparaître d'ici 15 ans ». Le rôle que nous allons jouer à présent dans la construction va montrer l'intérêt de notre intervention. En même temps, à travers le projet, nous avons voulu montrer qu'il fallait apporter des éléments de réponse à des changements sociétaux, et qu'il fallait en permanence qu'un système d'intérêt général mette en évidence son efficacité, la qualité du service qu'il apporte. A travers la convention d'utilité sociale, l'objectif est de démontrer que les organismes Hlm sont performants, efficaces en offrant un bon rapport qualité / prix.

Bruno DALY

Quel est, selon l'Etat, le nouveau positionnement attendu du logement social ?

Étienne CREPON, Directeur, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Il y a trois éléments importants à considérer. Il y a d'abord le vote de la loi DALO qui change complètement le cadre en nous forçant à passer d'une logique d'obligation de moyens à une obligation de résultats. Ça nous a conduit avec l'USH, l'UESL, et les collectivités locales à repenser notre approche de la problématique du logement. C'est une révolution dont on commence à sentir les effets et qui va structurer les politiques du logement, qu'elles soient nationales ou locales.

La deuxième évolution est le passage progressif à une logique de politique contractuelle. La loi relative aux libertés et responsabilités locales a introduit en 2004 la notion de délégation de compétences, un contrat entre l'État et les collectivités territoriales sur le développement de l'offre de logement. De la même manière, la loi de mobilisation pour le logement renforce les politiques contractuelles entre l'État et les organismes de logement avec le CUS.

Enfin, au-delà de ces deux révolutions de fond, il y a un élément qui perdure et qui concerne le rôle à jouer par le logement social en période de crise : celui d'un partenaire vers qui l'État, je dirais même la Nation, se retourne. Heureusement, à chaque fois le monde du logement social répond présent. Il a répondu présent l'an dernier lorsqu'on lui a demandé d'acheter 30 000 logements en VEFA. Je suis persuadé que malgré les contraintes pour 2009, le monde du logement social répondra présent à nouveau.

Bruno DALY

Quel est le point de vue de l'UESL sur les réformes en cours ?

Bertrand GOUJON, Directeur général, Union d'Economie Sociale pour le Logement

L'article 3 de la loi de mobilisation pour le logement va profondément modifier le mode de fonctionnement et les relations entre l'État et les partenaires sociaux pour les années à venir. Cette réforme est profondément partagée par la collectivité des partenaires sociaux qui prennent leurs responsabilités.

La loi veut apporter une clarification des rôles entre les deux outils nationaux du 1% : l'ANPEEC et l'UESL. L'ANPEEC est recentrée sur son rôle de contrôle de l'ensemble des activités des opérateurs du 1% logement et l'UESL récupère l'intégralité de la mise en oeuvre des politiques d'emploi des fonds.

La loi veut introduire également une modification profonde du mode de définition des politiques d'emploi des fonds entre l'État et les partenaires sociaux. Dans ce texte, tel qu'il a été voté, nous passons d'un régime conventionnel dans lequel nous avons fonctionné avec l'État depuis une dizaine d'années, pour revenir à un régime législatif et réglementaire. C'est donc un changement opérationnel profond en termes de méthode de travail pour les uns et pour les autres.

Sur la réforme à proprement parler, une réflexion approfondie sur l'ensemble des engagements financiers du 1% logement va être engagée. Il est nécessaire de réaliser un état des lieux très précis pour revisiter l'ensemble de nos engagements financiers et voir comment nous allons les assumer dans l'avenir. Pour cela, il y aura un échange avec l'Etat pour trouver un équilibre. C'est un point essentiel pour nos activités, mais également pour l'avenir du 1% logement. On peut engager des réformes de structure, mais ce sera en vain si elle ne sont pas suivies par une refonte du modèle économique et financier.

Bruno DALY

Pour la CDC, Le logement social peut-il et doit-il évoluer ?

Benjamin DUBERTRET, Directeur des prêts à l'habitat, Caisse des Dépôts et Consignations

Dans ce panorama où tout est amené à bouger, il est important de soulever qu'à aucun moment, la crise financière n'a été l'occasion de parler d'assèchement du crédit pour le logement social. Il y a le maintien de l'accès à la liquidité sans aucun renchérissement du coût. Cette période de crise remet le logement social à l'honneur à travers son rôle contra-cyclique, sa capacité de levier au service de la relance, et comme cela a été dit, ouvre un temps d'opportunités : possibilités de rachat en VEFA dans de meilleures conditions, baisse du prix du bâtiment, baisse du prix du foncier, baisse des taux.

Cela s'accompagne de contraintes et d'exigences. J'en citerai une que la CDC cherche à intégrer dans l'accompagnement : il s'agit de la dimension du développement durable qui est portée par le Grenelle de l'environnement. Il y a aussi une exigence qualitative (qui est sans doute moins coûteuse mais lourde d'implications) autour de la question de l'adaptation aux besoins et de la territorialisation du logement social. Reste enfin la contrainte fondamentale de la tension sur les fonds propres des organismes.

Bruno DALY

Ces propos nous conduisent à évoquer le financement du logement social. Quel est le sentiment des collectivités locales à ce sujet ?

Dominique BRAYE

Il y a fort longtemps que l'Assemblée des Communautés de France alerte sur le fait que certaines collectivités n'allaient plus pouvoir continuer à financer le logement social à hauteur de ce qu'elles font actuellement. Par ailleurs, il y a un vrai déséquilibre entre la faible évolution des ressources des EPCI par rapport à l'augmentation de leurs charges. Le problème du financement est donc un sujet de préoccupation pour les collectivités locales. Certes, nous allons tirer profit de quelques opportunités liées à la crise (baisse des opérations, baisse du foncier), mais tout cela se joue dans un contexte de diminution des recettes alors qu'il va falloir faire un effort en terme d'aide sociale pour aider les concitoyens les plus touchés par la crise.

Bruno DALY

Quelles pistes de solutions peut-on alors proposer ?

Dominique BRAYE

La première solution passe par la discussion avec tous les partenaires des agglomérations pour arriver à une péréquation, une mutualisation. Le Département des Yvelines le fait déjà en donnant (quel que soit le logement) 10 000 € par logement à la commune et 2000 € à l'EPCI. Mais sur l'Île-de-France, nous souffrons d'un mal supplémentaire : plus les besoins sont importants, plus il est difficile de consommer les financements, puisqu'il est plus difficile de sortir des opérations là où il y en a vraiment besoin.

Bruno DALY

Comment peut-on, du point de vue de l'Etat, arriver à boucler financièrement une opération de logement social aujourd'hui ? Et demain ?

Étienne CREPON

Aujourd'hui, une opération du logement social ne se boucle qu'avec un tour de table : des aides de l'État, (qu'elles soient budgétaires et/ou fiscales), l'accès aux prêts de la Caisse des Dépôts, les contributions des collectivités locales, du 1% logement, et les fonds propres des organismes.

Bruno DALY

Certes, mais les aides de l'Etat sont à la baisse et les collectivités locales disent ne pas pouvoir accroître leur effort. Comment boucler alors ce tour de table ?

Étienne CREPON

Avec ce qui a été voté dans le cadre du plan de relance, nous ne pouvons pas dire que les aides de l'État sont à la baisse. Redisons-le ici. L'intervention de l'État prend trois formes : la TVA à taux réduit, les aides de réseau, un changement de la formule d'indexation du livret A, sans compter l'aide budgétaire de l'ordre de 2000 € pour un PLUS et de 12 000 € pour un PLAI. La priorité du gouvernement est bien évidemment de construire là où il y a des besoins. C'est pour cela que nous avons fixé des objectifs plus importants à la Région Ile-de-France, en PACA, en Rhône-Alpes, et dans tous les territoires très tendus.

Pierre QUERCY

On est effectivement dans un système global où l'on a besoin d'un ensemble de financements. Mais dans ce tour de table, les organismes mettent de plus en plus de fonds propres. Sans cela, on ne construirait pas et on n'améliorerait pas le patrimoine. Il est vrai que le plan de relance vient corriger les aides de l'Etat qui étaient en réduction. Le Mouvement Hlm pense que cet argent est mal réparti. Il en est de même de l'effort demandé entre les zones tendues et celles qui le sont moins. Si on n'augmente pas, en Ile-de-France notamment, les aides globales, nous n'arriverons pas à construire correctement et tenir les objectifs. La proposition qu'a faite le Président de l'USH est la tenue des États Généraux du logement pour remettre à plat et bâtir un système cohérent.

Bruno DALY

Et quelle est la vision du 1 % sur le sujet et sur sa capacité à financer demain le logement social ?

Bertrand GOUJON

Le 1% est dans une situation qui, à moyen terme, s'avère être préoccupante : les ressources actuelles du 1% sont de l'ordre de 4 Md €. Avec tous les engagements attendus de la part du 1%, on estime que près de 2.5 Md € devront être donnés sous forme de subventions, soit 60% des ressources. Face à ce problème d'assèchement de la ressource, une des priorités que nous nous sommes donné est de remettre à plat les structures d'engagement financier du 1% logement, de voir comment redéployer un certain nombre d'interventions en subventions. Il ne s'agit pas de se désengager, mais de savoir quel avenir nous souhaitons pour le 1%. Ce travail doit être mené avec l'ensemble des acteurs, et le moment venu avec le partenaire principal, l'État.

Étienne CREPON

En réponse aux interrogations de l'USH, l'Etat est conscient qu'il faudra regarder l'impact macroéconomique de l'ambition 2009 sur les fonds propres des organismes. Quand on demande aux organismes d'accélérer leur effort, il nous appartient de vérifier qu'ils auront les moyens d'y arriver.

Bruno DALY

Vus par la CDC, quels sont les grands enjeux en matière de financement du logement social ?

Benjamin DUBERTRET

Du côté des financements, l'enjeu se situe plutôt autour de la stabilisation que de la réforme. Le système des prêts ayant déjà été réformé. Les deux paramètres clefs, à savoir la disponibilité de la ressource et le taux des prêts, ont été confortés et favorablement impactés. Concernant la disponibilité de la ressource, un décret d'application de la loi de modernisation de l'économie a précisé qu'il y aurait une garantie de 160 milliards € pendant trois ans. C'est une garantie suffisante, y compris au regard de la très forte dynamique que nous connaissons.

L'enjeu se situe parallèlement sur l'innovation. L'évolution du contexte impose de faire évoluer nos prêts et la CDC a déjà engagé le pas avec l'éco-prêt et la création d'un prêt de consolidation du potentiel financier, qui fait directement écho à la préoccupation sur la tension existante sur les fonds propres des organismes. Ce sera un prêt à l'opérateur et non pas à l'opération qui viendra en complément du financement des opérations. Ce prêt sera au taux du PLUS, sans indemnités de remboursement anticipé, avec un différé d'amortissement allant jusqu'à 8 ans, et qui viendra consolider le haut de bilan lorsque le niveau d'activité commencera à tirer sur les fonds propres.

Patrick POISSONNIER, Président, L'Union sociale pour l'habitat de Picardie

Mon premier propos concerne le projet Hlm au regard des ambitions du plan de relance. Construire aujourd'hui, c'est construire pour 30 ans, construire avec plus de fonds propres, construire de meilleure qualité, respecter des exigences, construire pour se démarquer de la concurrence du privé. Le Mouvement Hlm s'engage dans une réforme profonde et sans doute faudra-t-il se poser la question de construire moins pour construire mieux sur certains territoires.

Je m'interroge enfin sur la réforme du 1% (je pense notamment au regroupement des CIL qui va oter à certaines régions la présence de cet interlocuteur) et l'avenir des financements. Tout cela va-t-il vraiment dans le sens d'une simplification et d'une utilisation des ressources au plus près du terrain, de manière souple et efficace ? On peut en douter.

Bertrand GOUJON

La réforme du 1% est une réforme nécessaire. Dans les orientations retenues pour le processus de regroupement, nous avons demandé aux collecteurs de faire un projet intelligent, pas obligatoirement calé sur l'organisation administrative du territoire, mais qui nous permette de garantir les interventions de proximité qui ont été une des richesses du Mouvement. Cela n'empêchera pas de donner des capacités d'initiatives sur les territoires où les CIL interviendront en partenariat avec les acteurs locaux.

Etienne CREPON

Le fait est qu'aujourd'hui la réglementation sur le 1% a besoin d'être revue : c'est un des objectifs que l'État et les partenaires sociaux partagent. La volonté est de passer d'une logique d'accumulation des conventions, à une logique de décrets.

IV. LA CRISE IMMOBILIERE : QUELLES REALITES, QUELLES DIVERSITES TERRITORIALES, QUELLES REPNSES COMMUNES ENTRE COLLECTIVITES ET ORGANISMES D'HLM ?

A. Crise immobilière et crise financière : quelques points de repère

Laurent ESCOBAR, Directeur du Cabinet Adequation, animateur de l'après-midi

Peut-on disposer de quelques données chiffrées sur la crise que nous traversons ?

Claude SADOUN, Président de l'Union d'Economie Sociale pour l'Accession à la Propriété

Ce n'est pas la première crise immobilière que nous traversons en France, mais celle-ci est caractérisée par la rapidité de son émergence et du décrochage. La précédente crise a traversée a duré sept ans et s'est traduite par un ralentissement progressif du marché. Celle que nous connaissons actuellement a vu deux décrochages extrêmement rapides et prononcés : en septembre 2008 quand le marché financier s'est écroulé, puis au mois de janvier 2009. Dans certaines régions, nous avons enregistré un retrait des transactions de près de 80%, une chute du marché du crédit et des volumes de production sur la promotion baissant de moitié. C'est donc une crise violente et l'effondrement du marché est une donnée nouvelle par rapport aux crises précédentes.

Laurent ESCOBAR

N'y a-t-il pas une explication plus fondamentale ?

Claude SADOUN

Il y a deux lectures à ce qui s'est passé. La première est ce qu'on appelle la crise des *subprimes* : une sorte d'aberration aux États-Unis qui s'est diffusée à l'ensemble des secteurs immobiliers et financiers, avec des conséquences sur le secteur économique. Mais d'un autre point de vue (c'est la thèse que je défends), cette crise peut être le miroir de dérèglements profonds de notre système financier et économique. Il n'y a pas de crise de ce niveau sans que tous les acteurs concourent à s'en satisfaire. Une seconde lecture consisterait à voir dans la crise le signe de déséquilibres économiques fondamentaux qui s'expriment alors sur le marché immobilier : les déséquilibres commerciaux entre les pays du nord et du sud, ceux liés au recyclage des pétrodollars et au déficit énergétique ainsi que l'augmentation des matières premières créent une situation de sur-liquidité. Cette abondance des liquidités se traduit par un effondrement des taux d'intérêt, de fortes distorsions sur l'appréciation des risques, mais également par une mauvaise allocation d'actifs.

Joint à cela, il y a la nécessité de générer des rendements importants : aux États Unis, une partie du système financier est détenu par les fonds de pension (64% de la capitalisation de toutes les bourses du monde) qui fixent les objectifs de rentabilité de l'activité économique sur la base d'engagements. Dans ce modèle, la solution pour maintenir la rentabilité est soit d'utiliser des multiplicateurs financiers, soit de prendre des risques croissants. Sous l'effet de la persuasion collective, du consensus de l'ensemble des acteurs, ce système a fait son chemin.

Si ces déséquilibres fondamentaux s'avèrent être exacts, la sortie de crise ne pourra pas être un retour au statu quo ante, mais nécessitera un traitement des fondamentaux de notre économie et pas seulement un ajustement des déséquilibres.

Laurent ESCOBAR

Qu'en est-il en France ?

Claude SADOUN

Il faut distinguer la crise du marché et la crise du logement. En France, nous connaissons depuis très longtemps une crise majeure du logement due à l'inadéquation entre l'offre accessible à tous les ménages dans des conditions abordables et la demande. Le marché de l'immobilier qui a connu une période euphorique a caché la profonde crise du logement, par le biais de la finance. C'est bien la finance qui a permis de corriger provisoirement les déséquilibres structurels du marché du logement en France : l'abondance de liquidités et les taux extrêmement bas ont permis à l'industrie bancaire d'accompagner l'inflation des prix, voire d'y contribuer par la solvabilisation artificielle des ménages. L'industrie bancaire a même accompagné la baisse des taux par une sortie des règles traditionnelles : une non-prise en compte du risque et l'abandon de l'exigence d'un apport personnel. Pendant ces années, nous prêtions l'argent à un particulier moins cher sur 25 ans que nous le prêtions à l'Etat sur 10 ans. Tout cela est directement corrélé aux anticipations inflationnistes. L'industrie financière a mis des financements à la disposition des ménages et des opérateurs à des conditions attractives qui ont nourri un dynamisme du marché immobilier et de la construction avec des allocations d'actifs absurdes.

En France, les prix augmentent particulièrement à cause d'une création administrée de la pénurie foncière. Contrairement à ce qui est souvent affirmé, nous n'avons pas en France de rareté physique de terrains, y compris en Ile-de-France. Par contre, nous sommes dans une politique de production malthusienne de terrains constructibles pour le logement. Le passage du POS au PLU a réduit l'espace pour le logement prévu dans les documents d'urbanisme antérieurs. La décentralisation du droit des sols où cette ressource devient administrée par 35 000 décideurs est un vrai problème. Il n'y a pas aujourd'hui de priorité donnée au logement, et l'arbitrage avec une autre utilisation des sols ne peut être que politique en gardant en mémoire que si l'on décide volontairement de construire peu de logements, on génère une politique d'exclusion.

D'un point de vue économique, le déséquilibre entre l'offre et la demande est en train de créer une situation de rente des propriétaires de terrains constructibles. Plus la politique foncière est malthusienne, plus les terrains constructibles se valorisent et ne pas proposer une offre plus large, revient à attribuer toutes les politiques publiques aux rentiers : c'est ce qu'on appelle l'augmentation des prix des actifs. En somme, il est nécessaire de remettre en question nos habitudes de pensée en matière de logement car elles ne fonctionnent plus.

Laurent ESCOBAR

Que pensez-vous des chutes importantes des volumes de vente sur le segment de l'accession sociale où pourtant les prix unitaires sont ajustés pour être accessibles ?

Claude SADOUN

Précisons qu'on nomme parfois « logement accessible » celui qui subit une décote du prix de vente par rapport aux prix du marché, ce qui ne signifie pas forcément un « logement accessible » au regard des capacités financières des ménages. Ceci étant, on peut chercher à comprendre pourquoi les banques ne financent pas certains logements dont le prix de vente est « accessible ». Les raisons sont celles que nous avons déjà évoquées : l'augmentation de 1% des taux des crédits bancaires exclut mécaniquement 15% des emprunteurs les plus pauvres, le raccourcissement de la durée des prêts qui joue contre la solvabilité des ménages, la stagnation de l'épargne des ménages qui réduit la part de l'apport personnel. Alors, certes, les prix peuvent paraître attractifs, mais les conditions actuelles ne permettent plus d'accéder au crédit.

Laurent ESCOBAR

Comment envisagez-vous les effets de la crise sur le financement du logement social ?

Claude SADOUN

L'euphorie des marchés a provoqué une éviction des bailleurs sociaux (de l'accès au terrain, aux appels d'offres infructueux) qui voient leur situation s'améliorer avec la baisse du marché actuelle. Toutefois, le logement social est menacé par l'affectation des sols, par le caractère irréaliste de certaines normes, mais également par la décrue du mécanisme de péréquation qui a largement porté la production (insuffisante) de logement social. Le plus inquiétant est la sollicitation croissante des mécanismes financiers mobilisés pour le logement social pour de multiples usages et une consommation insoutenable de fonds propres des organismes.

B. Débat avec les participants

Dominique DUJOLS

Si les clients les plus fragiles sont les premiers touchés, ne serait-il pas préférable d'aider les plus modestes à accéder à la propriété quand les prix de l'immobilier auront baissé et que les conditions de visibilité seront meilleures, en les maintenant dans le parc locatif ?

Claude SADOUN

Le comportement rationnel économique serait de se demander si le moment est opportun pour accéder à la propriété. Mais dire cela, c'est afficher publiquement les contradictions du marché et

l'absence de gestion de l'ensemble de la chaîne du logement. Nous avons perdu toute notion d'un concept structurant : le marché du logement est continu et ne peut fonctionner qu'à partir du moment où il est fluide. Or, l'un des éléments majeurs de la crise du logement social actuellement est la baisse du taux de rotation dans le parc (d'environ 3%), avec donc 120 000 logements de moins par an présentés à la location.

Isabelle TOUCHON, Directrice du marketing et de la relation clients, Domofrance

Pourquoi la garantie de sécurisation de l'accession sociale à la propriété (pourtant prévue par la loi) n'est-elle pas prise en compte dans les montages financiers des banques ?

Claude SADOUN

Ça n'est pas une garantie que nous pouvons prendre en compte aujourd'hui puisque les conditions de rachat ne sont qu'un élément de la dette. Les excès commis sur le marché conduisent à un mouvement de pendule : il nous est demandé d'avoir des éléments d'appréciation du risque, ce qui conduit à justifier, documenter la valeur de la garantie (qui n'est pas considérée comme évidente). Peu de banquiers sont prêts, ou même équipés, à faire un audit du garant.

Bernard MAESANI

La stagnation du pouvoir d'achat se fait au détriment des salariés, et bientôt à celui des retraités. Comment ces ménages vont-ils prendre en charge le coût de l'immobilier si celui-ci augmentait ?

Claude SADOUN

En ce qui concerne le logement, dans la situation de création de rente foncière que nous vivons, toute augmentation de solvabilité risque d'être absorbée par l'augmentation des prix et il ne faut pas faire l'erreur macroéconomique d'empêcher les prix de baisser fortement.

C. La crise immobilière vue par les acteurs de différents territoires : table ronde

Laurent ESCOBAR

Pierre Carli, pouvez-vous définir ce que vous appelez « le nouveau périmètre des solidarités » dans le logement ?

Pierre CARLI, Président du Directoire du Groupe Logement Français, Président de l'AORIF, L'Union sociale pour l'habitat d'Ile de France

Nous sommes les héritiers d'une réforme conduite en 1977 qui fonctionnait sur le principe suivant : l'existence d'un champ de la solidarité en faveur de personnes disposant d'un reste à vivre

minimum d'objectif complété éventuellement par l'Aide Personnalisée au Logement. La borne basse du champ de la solidarité était le SMIC mensuel, la borne haute étant le marché immobilier privé.¹

Trente ans après cette réforme, les bornes délimitant le périmètre de la solidarité n'ont pas changé. En revanche, nous voyons apparaître un nombre considérable de ménages et de travailleurs pauvres (environ 3 millions de personnes) exclus de ce champ de la solidarité avec des ressources inférieures au SMIC mensuel, qui se trouvent pris dans une zone dite de désolubilisation que l'APL ne peut couvrir. Et nous continuons d'appliquer le système des aides comme si cette situation était conjoncturelle alors qu'elle est devenue structurelle. De l'autre côté du périmètre de la solidarité, la borne haute, le marché privé ne permet plus l'accès de certains ménages assignés à résidence dans le parc social, stigmatisés pour dépassement de plafonds et incapables de se loger dans le secteur libre.

Ainsi il y a aujourd'hui trois situations coupées les unes des autres : les salariés pauvres qui ne peuvent pas se loger en Hlm, des ménages solvabilisés par l'APL et dont les ressources respectent les plafonds, des locataires Hlm assignés au parc social faute de pouvoir accéder au marché privé. Cette rupture en trois catégories a pour effet de les opposer les unes aux autres.

Quelle solution peut-on alors apporter ? Il faut adapter les bornes de la solidarité à la situation actuelle en incluant les revenus les plus bas et en acceptant de dépasser le plafond jusqu'à l'accès au marché libre. Si l'on s'autorise à déplacer la borne haute du logement social vers le secteur privé, peut-être pourrions-nous aussi revoir le montant des loyers et demander un effort au marché à la baisse des loyers (comme cela s'est pratiqué en Allemagne).

Laurent ESCOBAR

Quels sont cependant les effets immédiats de la crise immobilière sur le logement social ?

Pierre CARLI

Il y a deux effets contradictoires : un effet d'aubaine (que nous n'avons pas encore constaté) avec davantage de réponses aux appels d'offres et d'opportunités foncières. Pour autant, les acteurs ne sont pas encore convaincus qu'ils devaient baisser les prix de façon conséquente.

Alain ROCACHER, Directeur Général, Habitat Beaujolais Val de Saône

Nous constatons effectivement un renouveau de l'intérêt des entreprises locales pour le logement social qui se traduit parfois par une baisse des prix. Cependant, dans le Beaujolais, nous pouvons difficilement réaliser des opérations sans un foncier "gratuit". Il faut donc que nous nous mettions en position pour faire une véritable pédagogie de la baisse qui passe par les services de l'Etat (l'évaluation des domaines) et par les collectivités locales (préemption, zonage).

¹ Les schémas accompagnant l'exposé de Pierre Carli sont consultables sur le site du réseau des acteurs de l'habitat.

Laurent ESCOBAR

Quels sont les effets de la crise sur la solvabilité des ménages et sur les opérations PSLA ?

Alain ROCACHER

On peut s'interroger sur le fait que le PSLA est un produit qui n'a pas la faveur des établissements bancaires. Or, le PSLA est ce que je qualifierais de « produit de crise » qui sécurise totalement l'accédant avec une garantie de rachat et une décote largement inférieure à celle du marché. Cela permet aux accédants d'accumuler pendant leur phase locative puis d'accéder. Mais pour les bailleurs, le PSLA est un produit de « crise de nerf » dans la mesure où le locataire peut lever son option à tout moment et laisser un logement en mauvais état.

Laurent ESCOBAR

Pouvez-vous nous décrire très simplement l'ingénierie financière d'une opération de logement social ?

Pierre CARLI

Il y a un grand nombre d'acteurs à solliciter pour monter une opération locative en zone de marché tendu. Le premier acteur est la Caisse des Dépôts pour le prêt principal. La seconde ressource est issue des fonds propres. Aujourd'hui, l'organisme met entre 8% et 12% de fonds propres au développement, alors que ces fonds sont normalement dévolus à l'entretien du patrimoine et au fonctionnement de l'organisme. Tout le reste est de la subvention, qu'il faut aller chercher auprès de nombreux acteurs, et notamment les collectivités locales, après les avoir convaincus de la pertinence du projet.

Laurent ESCOBAR

Comment cela fonctionne-t-il sur un territoire moins tendu que l'Île de France ?

Alain ROCACHER

La Région Rhône-Alpes aide les bailleurs à condition qu'il y ait une politique globale de l'habitat. Quelques communautés de communes donnent des aides pour la Haute Qualité Environnementale. En face de notre ESH, nous voyons des offices publics associés à des collectivités territoriales, qui obtiennent des moyens supplémentaires.. Cette distorsion de la concurrence est pénalisante au niveau local.

Laurent ESCOBAR

Madame Estrosi-Sassone, pouvez-vous nous expliquer comment vous avez réussi à mobiliser les ressources des communes pour financer le logement social sur votre territoire ?

Dominique ESTROSI-SASSONE, Vice Présidente, Communauté urbaine de Nice Côte d'Azur

Nous avons des problématiques spécifiques au regard du logement et de la crise dont nous ne sentons pas encore les effets : les prix du foncier et du marché immobilier sont toujours très élevés. Par ailleurs, le parc social accuse un net déficit et nous en payons encore les conséquences : le taux de rotation dans notre parc est de 3% et le parc privé supplée de fait la carence du parc social. Toute l'ambition est alors de relancer la chaîne du logement, de la base jusqu'à l'accession à la propriété, avec la chance d'avoir des collectivités territoriales qui participent de façon conséquente. Sans leur participation, les opérations ne se réaliseraient pas et nos objectifs seraient menacés. Cela se traduit par des subventions sur du neuf à hauteur de 10% du coût total des travaux (plafonnées à 10 000 € par logement), une aide du Conseil Général à la surcharge foncière, une aide du Conseil Régional. Ceci n'empêche pas les opérateurs sociaux de mettre une grande partie de fonds propres, mais c'est l'unique moyen pour réaliser des opérations sur notre territoire et tenir les objectifs du plan de relance. A condition bien sûr que les promoteurs jouent le jeu avec les bailleurs sociaux et que l'Etat accorde un délai supplémentaire au-delà du 31 mars 2009.

Laurent ESCOBAR

Que pensez-vous de la prise de conscience des élus de mieux partager et de territorialiser les objectifs ?

Dominique ESTROSI-SASSONE

Lorsque nous avons construit le premier PLH, il a fallu faire un travail important de pédagogie des élus qui n'étaient pas convaincus par l'idée de faire du logement (de tous types) sur leur territoire. Le second PLH, en cours de construction, aura des objectifs territorialisés, commune par commune, car nous pensons qu'il sera ainsi plus facile pour les élus de se faire entendre.

Laurent ESCOBAR

Nous avons entendu parler de pédagogie. Pouvez-vous nous éclairer sur celle que vous avez su développer ?

Dominique POLI, Directeur de la politique de la ville et de l'habitat, CA de Villefranche sur Saône.

L'agglomération de Villefranche est à 30 km au nord de Lyon, avec 50 000 habitants et 4 communes sur un territoire de 4 300 ha, ce qui n'est pas sans poser des contraintes en termes de surfaces constructibles notamment sur la ville-centre. Sur 20 000 résidences principales, 7 000 sont des logements sociaux (30%), concentrés sur la ville-centre et une commune périphérique.

Nous avons abordé la problématique du logement par le biais de la politique de la ville, qui est assumée depuis une dizaine d'années par la communauté d'agglomération, sur quatre quartiers prioritaires qui représentent un quart de la population. Le premier axe de travail concernait l'amélioration du parc existant, social et privé. Notre première action fut de mettre en place un

service d'accueil et d'hébergement d'urgence, et nous réfléchissons actuellement à la création d'un centre d'hébergement d'urgence pérenne sur l'agglomération qui rejoint les objectifs de la loi DALO. Pour atteindre l'objectif démographique de 50 000 habitants, les élus ont permis une forte construction neuve en promotion privée, accélérée par le blocage du plan d'occupation des sols lyonnais. Entre 2002 et 2005, seulement 10% de la production annuelle de logements neufs concernaient du locatif social alors que les demandes s'élèvent à 3 000 dossiers.

Sur le parc privé en revanche, le PLH a contribué pédagogiquement à renforcer notre action et la pédagogie auprès des élus : à travers une OPAH communautaire puis un programme d'intérêt général avec deux axes : le développement du logement conventionné et les économies d'énergie.

Mais la crise a accéléré en 2008 l'étude du PLH pour engager deux nouveaux objectifs : faire repartir la production de logements abordables (PLUS, PLAI) avec un volume cible de 490 nouveaux logements par an sur 6 ans et favoriser l'accession sociale.

Laurent ESCOBAR

Madame Estrosi-Sassone, avez-vous été confrontée à un arbitrage entre construction neuve et amélioration du parc existant ?

Dominique ESTROSI-SASSONE

La communauté urbaine veut poursuivre l'effort de production neuve, mais il est vrai que le parc social est particulièrement vétuste et dégradé. Nous avons alors entrepris des opérations de réhabilitations lourdes avec des coûts de 30 000 € par logement. Compte tenu de l'enjeu financier que cela représente, nous espérons que les mesures du plan de relance tiendront compte des opérations de réhabilitation.

Laurent ESCOBAR

Quelles mesures une agglomération doit-elle prendre en compte pour décliner de manière opérationnelle les objectifs du PLH ?

Dominique POLI

Nous menons en parallèle plusieurs actions. Nous allons tout d'abord travailler au rééquilibrage de l'offre nouvelle vers davantage de communes de l'agglomération en négociant avec les élus concernés. Un travail de localisation en lien avec les PLU pour étudier le « gisement foncier » sur 2009 et définir les secteurs d'aménagement d'ensemble qui nous permettront de tenir le niveau de production fixé dans le PLH. Nous sommes également en train de nous préparer aux objectifs du SCoT qui prévoit à l'échéance 2030 une production de 40 000 nouveaux logements sur l'ensemble du territoire du pays beaujolais, dont l'agglomération de Villefranche devra en absorber le tiers.

Laurent ESCOBAR

En quoi ce qui est décrit à l'échelle de la communauté d'agglomération de Villefranche ressemble aux dispositifs que vous mettez en place sur votre territoire ?

Dominique ESTROSI-SASSONE

L'ensemble de nos documents d'urbanisme sont révisés ou réévalués (PLH, PLU, SCoT). C'est l'occasion de tout mettre en œuvre pour casser la crise du logement que nous connaissons et produire dans de meilleures conditions. Cela signifie que dans le PLU de la ville centre, nous allons :

- délimiter les secteurs dans lesquels les opérations de logements sociaux pourront bénéficier de majoration du COS (jusqu'à 50%) ;
- définir la taille des opérations à partir de laquelle nous introduirons un pourcentage de logements sociaux (vraisemblablement 30% pour les opérations comprises entre 1 500 et 3 000 m² de SHON) ;
- utiliser le droit de préemption ;
- définir des emplacements réservés et de servitudes pour activer la mixité sociale.

Laurent ESCOBAR

Vous appuyez-vous pour cela sur l'EPF ?

Dominique ESTROSI-SASSONE

Nous avons déjà passé deux conventions avec l'EPF pour conduire une politique foncière avec une stratégie ambitieuse. L'EPF fait non seulement un travail de régulation sur le marché foncier mais aussi un travail de veille foncière puis apporte un appui important aux communes grâce au portage foncier qu'il réalise.

Laurent ESCOBAR

Comment envisagez-vous les pistes de collaboration dans les opérations mixtes entre promoteurs et bailleurs ?

Pierre CARLI

Suivant les sites, notamment en zone de marché tendu, le rapprochement entre l'offre Hlm et l'offre privée est difficile. Mais la vraie difficulté tient au montage financier et à la disponibilité de la ressource. Pour illustrer cela, nous pouvons comparer sur les 6 régions les plus tendues les besoins issus de la loi DALO et les crédits que l'Etat met à disposition pour 2009. On s'aperçoit alors que 6 régions concentrent 86% de la demande DALO mais ne bénéficient que de 58% de la

ressource. Or, les 16 régions de France les moins tendues regroupent 14% de la demande DALO et ont à disposition 42% des financements disponibles.

Martine TEIL, Chef du service Habitat et territoires, Conseil général de la Drôme

Pourquoi ne faisons-nous pas aujourd'hui la réforme d'extension des bornes de solidarité que vous évoquiez tout à l'heure ?

Pierre CARLI

Parce qu'il y a des résistances idéologiques à laisser penser que le logement social pourrait se rapprocher du marché et même temps aspirer davantage de personnes en difficulté que de familles. Demander la réforme des solidarités est donc un discours totalement inaudible. Le logement social est figé dans une image qui ne peut évoluer que si certains de ses acteurs se remettent en cause.

V. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Olivier LANDEL, Délégué général, Association des Communautés Urbaines de France

Lorsque les acteurs de l'habitat ont été reçus par la commission dirigée par Le Premier Ministre Edouard Balladur, une idée forte a été poussée : cessons d'appliquer les schémas anciens à des problèmes contemporains et adaptions nos réponses en fonction des réalités territoriales. Ce message a été entendu et constitue un espoir pour la mise en œuvre de solutions diversifiées. C'est aussi dans le cadre de la diversification des réponses que nous avons engagé un chantier pour mettre sur pied l'agence de financement des collectivités locales. Et la crise immobilière nous oblige à repenser les fondamentaux. Les territoires en tous les cas, y sont prêts.

Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat

Les acteurs de l'habitat, et le mouvement Hlm sous l'impulsion de Thierry Repentin, sont pour leur part décidés à conduire les Etats Généraux du Logement pour trouver des propositions concrètes et une voie de consensus vers un changement en profondeur.

LES INTERVENANTS

Michel AMZALLAG, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat

Dominique BELARGENT, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat

Dominique BRAYE, Sénateur, Président de la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, Secrétaire national de l'Assemblée des Communautés de France

Pierre CARLI, Président du directoire du Groupe Logement Français, Président de l'AORIF, l'Union sociale pour l'habitat d'Ile de France

Étienne CREPON, Directeur, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Claire DELPECH, Responsable finances, fiscalité, environnement, Assemblée des Communautés de France

Benjamin DUBERTRET, Directeur des prêts à l'habitat, Caisse des Dépôts et Consignations

Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

Dominique ESTROSI-SASSONE, Vice Présidente-déléguée au logement et à la politique de la ville, Communauté Urbaine de Nice Côte-d'Azur

Bertrand GOUJON, Directeur Général, Union d'Economie Sociale pour le Logement

Emmanuel HEYRAUD, Chargé de mission, Association des Maires de Grandes Villes de France

Olivier LANDEL, Délégué général, Association des Communautés Urbaines de France

Dominique POLI, Directeur de la politique de la ville et de l'habitat, CA de Villefranche sur Saône

Pierre QUERCY, Délégué général, L'Union sociale pour l'habitat

Alain ROCACHER, Directeur Général, Habitat Beaujolais Val de Saône

Claude SADOUN, Président de l'Union d'Economie Sociale pour l'Accèsion à la Propriété

LES ANIMATEURS

Bruno DALY, Directeur d'activités, Habitat et Territoires Conseil

Laurent ESCOBAR, Directeur du Cabinet Adéquation

**réseau
des acteurs
de l'habitat**



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.com