

Réseau des acteurs de l'habitat

contact@acteursdelhabitat.org

PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL A QUEL PRIX ? COUT DES OPERATIONS ET MODALITES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL : QUELS CONSTATS ? QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES ?

SYNTHESE

Paris, le vendredi 4 avril 2008



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
FÉDÉRATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES



INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	4
Claire Delpech (Assemblée des communautés de France) et François Salzgeber (Fédération nationale des ARHLM)	
MATINEE : LE COUT DES OPERATIONS DE LOGEMENT SOCIAL, SES DETERMINANTS, SES EVOLUTIONS, COMMENT Y FAIRE FACE ?	5
Les coûts, leurs évolutions la diversité des situations rencontrées	5
Yves Burgeat, Président de BAT'IM Club	
Témoignage : l'observatoire d'économie de la production de Tour(s)plus	7
Jean-Pierre Bézier, Responsable du service Financement, Val Touraine Habitat Frédéric Jullian, Directeur du Développement urbain, Tour(s)plus	
Les facteurs explicatifs et les pistes de solutions pour une meilleure maîtrise des coûts	12
Anne Berty, Directrice du service Habitat et Solidarités, Nantes Métropole Brigitte Brogat, Conseillère technique, USH Jean-Pierre Roche, Vice-Président, FFB Jean-Luc Salagnac, Co-responsable du pôle « services-process-innovation », CSTB Thierry Vilmin, Consultant en aménagement urbain et politique foncière, Logiville	
Synthèse des présentations de la matinée	20
Yves Burgeat, Président de BAT'IM Club	
APRES-MIDI : LES MODES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL : QUELLES TENDANCES RECENTES, QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES ?	21
Réalités du montage financier des opérations : le Grand Besançon	21
Jacques Ferrand, Directeur Général Délégué, Néolia Sylvie Foucher, Directrice Générale, Grand Besançon Habitat Nathalie Gladoux, Responsable des prêts à l'habitat, DR CDC Franche-Comté Jean-Luc Labourey, Directeur Général adjoint, Habitat 25 Loïc Leroy, Responsable du service Habitat et Politique de la Ville, Communauté d'agglomération du Grand Besançon Xavier Sordelet, Directeur Général, CIL 1% Logement Franche-Comté	
Quelles pistes d'évolution pour financer le logement social ?	27
Mise en perspective nationale du financement du logement social, bilan et évolutions	28
Michel Amzallag, Conseiller à la Direction économique et financière de l'USH	
Table ronde : quelles pistes d'évolution pour financer le logement social ?	29
Dominique Braye, Sénateur, Président de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines Hélène Dadou, Sous Directrice des interventions urbaines et de l'habitat, DGUHC Benjamin Dubertret, Directeur des prêts et de l'habitat, CDC Dominique Dujols, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, USH Bertrand Goujon, Directeur Général, UESL	
CONCLUSIONS POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	35
Frédéric Paul (Union sociale pour l'habitat) et Olivier Landel (Association des communautés urbaines de France)	

En complément de la synthèse, les présentations projetées lors de la journée sont disponibles sur les sites Internet des partenaires du réseau des acteurs de l'habitat.

L'Union sociale pour l'habitat (rubrique réseau des acteurs de l'habitat)
<http://www.union-habitat.org/info-drip>

La Fédération nationale des associations régionales :
<http://www.fnar-habitat.org/>

L'Association des communautés urbaines de France (rubrique évènements) :
<http://www.communautes-urbaines.com/>

L'Assemblée des communautés de France (espace adhérents)
<http://www.adcf.org/>

L'Assemblée des départements de France (rubrique extranet)
<http://www.departement.org/jsp/index.jsp>

L'Association des maires de grandes villes de France
<http://www.grandesvilles.org/>

INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Claire DELPECH

Assemblée des communautés de France

François SALZBEGGER,

Fédération nationale des ARHLM

Il s'agit de la troisième journée nationale sous l'égide du Réseau des acteurs de l'habitat, organisée conjointement par les associations d'élus et l'Union Sociale pour l'Habitat. Le thème abordé est au cœur d'une actualité brûlante alors que des mesures devraient être annoncées, des projets de lois discutés au Parlement et que de nouvelles équipes municipales s'installent : il porte sur le coût de la production du logement et son financement ; sujet également au cœur de la préoccupation des élus locaux et de l'ensemble des acteurs du logement.

En guise d'introduction, citons un paradoxe. D'une part, le contexte est marqué par l'augmentation permanente des coûts des terrains, des coûts de la construction, des contraintes liées aux diverses réglementations, ou encore de la difficulté à trouver des entreprises de BTP. Tout cela a pour conséquence de rendre les montages financiers des opérations de plus en plus difficiles, avec un appel important aux fonds propres des organismes (fonds, qui ne sont pas inépuisables) et aux ressources des collectivités locales. Mais, d'autre part, nous n'avons jamais autant financé et construit, voire monté d'opérations dans le secteur du logement social, que depuis ces dernières années.

Cette journée est donc l'occasion d'échanger sur la diversité des situations. Cela veut dire échanger dans la transparence et avec pédagogie, alors que les acteurs de l'habitat entrent dans une phase de transition, passant d'un système strictement réglementé et encadré de financement et de fabrication de logement social, à un système régi par la négociation. Aboutir à cette transparence est en partie l'ambition du Réseau des acteurs de l'habitat et de ses travaux.

MATINEE

LES COUTS, LEURS EVOLUTIONS, LA DIVERSITE DES SITUATIONS RENCONTREES

Yves BURGEAT,

Président de Bat'im Club & directeur de la SAVO

La présente intervention s'appuie sur les travaux réalisés par les associations régionales HLM, à travers plusieurs observatoires régionaux qui objectivent de manière détaillée les coûts et leur évolution, permettant de tracer une vision nationale d'ensemble sans masquer les disparités.

Une forte croissance des coûts, avec des disparités régionales et intra-régionales

Globalement, les études mettent en évidence la hausse des coûts de production et des opérations. Au niveau national on observe une hausse de 37 % sur 4 ans, avec une accélération dans les dernières années. En 2007, le coût moyen de production est de 1820 euros TTC / SU. Mais ce chiffre cache une diversité selon les régions, selon la localisation des opérations, leur type et leur taille. Ainsi :

- La région Centre présente les niveaux de prix de revient les plus bas ;
- La région Midi-Pyrénées, qui avait des coûts assez modérés jusqu'en 2004, a rattrapé la moyenne dès 2005 ;
- La région Rhône-Alpes se situe entre la moyenne nationale et l'Ile-de-France ;
- L'Ile-de-France est largement au-dessus de toutes les autres régions, avec un prix de revient que l'on évalue à plus de 2700 € pour 2007.

Cette croissance des coûts s'inscrit donc dans une tendance lourde, liée à des difficultés de montage, mais aussi à une politique de production de logements dans la mixité, volontairement située dans des endroits chers.

Les chiffres nationaux cachent également des disparités intra-régionales.

Ainsi, en Ile-de-France, on trouve des différences de coûts de production entre Paris (2765 € pour une opération moyenne) et la zone 2 de l'Ile-de-France (1310 €) ou encore avec les communes limitrophes (zone 1 bis, avec un coût à 2160 €). Mais, pour les secteurs de coûts les moins élevés, la tendance générale est à un rattrapage.

En région Rhône-Alpes aussi, il existe de grandes disparités entre les zones d'agglomération ou de tension foncière (Lyon, Grenoble, la Savoie), la Haute-Savoie, l'Ain, le reste du département du Rhône, ou encore les départements où les coûts sont moindres (la Loire et la Drôme).

Les facteurs explicatifs de l'évolution des coûts

La taille des opérations joue sur le coût. D'une manière générale, plus l'opération est petite, plus le coût au logement est élevé. Cet impact de la taille est d'ailleurs plus accentué en zone 2 qu'en zone 1, ou encore qu'à Paris. Mais si la production de petites opérations dans le secteur rural ou dans des bourgs reste chère, elle répond à un besoin réel de revitalisation.

Le mode de production joue aussi sur les coûts entre, d'une part, la construction neuve et d'autre part l'acquisition-amélioration. Ainsi, en Ile-de-France pour année 2005, la production neuve est plus chère que l'acquisition-amélioration sauf dans les zones 1 et 1 bis, qui représente l'essentiel de la production francilienne. La tendance est donc à ce que la production en acquisition-amélioration contribue à augmenter le coût moyen. En 2007, la tendance semble toutefois se renverser, avec une production neuve supérieure à celle en acquisition.

Le mode de production impacte également les coûts entre le neuf et la VEFA. Les études de l'AORIF montre que la production en VEFA est plus chère que la construction neuve : sur les 3 ans, on a

observé un prix de revient supérieur de 8 % en VEFA. Mais il faut prendre en considération que ces opérations ont une position urbaine avantageuse et répondent souvent à une demande politique de mixité. Sur la région Rhône-Alpes également, les coûts en VEFA sont supérieurs de 10 %. Notons toutefois qu'un travail de partenariat organisé sur le Grand Lyon entre les promoteurs et les organismes HLM (sous l'égide de la communauté urbaine et de la ville de Lyon) a pour ambition de faire des opérations en VEFA des opérations de mixité dans les cœurs du tissu urbain.

Les autres facteurs de croissance des coûts

Plusieurs autres facteurs permettent d'expliquer la hausse des coûts.

Il y a tout d'abord la question centrale du foncier, dans un contexte marqué par :

- La rareté dans la mesure où l'on cherche principalement à intervenir sur le foncier existant dans le cadre d'une politique environnementale (tentative d'éviter l'étalement urbain, d'exploiter au mieux les transports publics existants, de limiter les déplacements). La médiocrité des sols impliquant des coûts de dépollution est également un facteur aggravant les coûts ;
- Des problèmes juridiques liés à l'inadaptation du droit des sols (tous les PLU ne sont pas forcément bien « sécurisés », créant des incertitudes et des tentations par rapport aux possibilités de recours) et aux difficultés à réaliser des études de faisabilité ;
- Un déficit d'aménagement pour les zones d'extension urbaine ;
- Des conditions d'accès au foncier avec une mise en concurrence des maîtres d'ouvrage HLM avec les maîtres d'ouvrage privés (très actifs sur la charge foncière), voire une concurrence organisée par les collectivités des bailleurs sociaux entre eux sur des opérations publiques. Tout ceci crée un contexte de surenchère que certaines agglomérations ont tenté, soit d'exploiter, soit de supprimer en négociant des conditions anti-spéculatives sur la mise en vente des charges foncières ;
- Le recours à la VEFA « SRU » dans la mesure où l'on va pouvoir produire sur des sites privilégiés, mais qui fait l'objet d'une mise en concurrence, avec un risque de devenir un facteur inflationniste.

Citons également, comme facteurs explicatifs de la hausse des coûts :

- Le recours aux entreprises de plus en plus difficile. Ceci est lié à la mobilisation croissante des entreprises sur les appels d'offres (souvent infructueux) sur des opérations de plus en plus petites, demandant trop d'études sur lesquelles les entreprises ne veulent pas s'investir.
- Les coûts de construction élevés liés à la hausse des prix des matériaux, métaux, énergies, ou encore de la main-d'œuvre.
- L'augmentation de la qualité intrinsèque des projets, avec des exigences de plus en plus importantes au niveau environnemental.
- L'augmentation des honoraires liée à l'inflation des études environnementales ou des certifications.
- Le financement des opérations qui devient de plus en plus complexe, avec des coûts de montage croissants, des délais de versement de subventions qui s'allongent.

TEMOIGNAGE :
OBSERVATOIRE DE L'ECONOMIE DE LA PRODUCTION DE TOUR(S) PLUS

Frédéric JULLIAN
Directeur du développement urbain, Tour(s)plus

Jean-Pierre BEZIER
Responsable du service financier, Val Touraine Habitat

Il s'agit de présenter l'observatoire de l'économie de la production, réalisé par l'agglomération de Tours en 2006. Tour(s)plus est une jeune agglomération, née après la loi Chevènement de 1999, où la part de logement social est importante : 28 % à l'échelle de l'agglomération et 33 % sur la ville centre de Tours (et un rythme de production de l'ordre de 300 logements par an, qui a triplé depuis 2004), avec une volonté politique de continuer la production de logement social, sur un territoire attractif en termes d'emploi comme de croissance démographique.

Tour(s) Plus : une intercommunalité de projets

L'EPCI a été constitué en 2000 sur l'idée d'en faire un outil d'intercommunalité de projet, autour de la question de l'attractivité du territoire. La question de l'habitat est au cœur des politiques de développement. Cette question se décline dans le Programme local de l'habitat, qui est le cadre de référence de la politique du logement.

On retrouve également une attention très forte en matière d'habitat et de production de logement dans le cadre des politiques d'anticipation : un SCOT est en cours d'élaboration, le conseil de développement travaille sur les notions d'attractivité et de qualité résidentielle du territoire, dans le cadre de politiques de « réparation », notamment du grand projet de ville, et d'un programme de rénovation urbaine, en place depuis 2004.

Tout cela a justifié une montée en charge rapide des problématiques de l'habitat et des réponses que les élus ont souhaité apporter à la question du logement : notamment en termes de moyens financiers consacrés à l'accompagnement de la production du logement social (l'agglomération a été amenée à multiplier de manière significative les crédits dans ce domaine). C'est d'ailleurs une des questions structurantes pour l'avenir : jusqu'à quand une agglomération sera en capacité d'augmenter, ou d'accompagner de façon récurrente cette progression ?

Les fondements de la démarche

L'observatoire de l'économie de la production a été initié en 2006 à partir de la volonté de l'agglomération d'apprécier (via un outil permettant d'avoir une approche objective des conditions économiques de production) comment ces financements publics pouvaient être plus efficacement utilisés dans la production du logement social, production qui a été multipliée par 3 entre 2004 et 2006.

Un second intérêt de la démarche de constitution de l'observatoire est de se mettre en capacité de dialoguer avec les différents acteurs : collectivités, mouvement HLM, Etat. La volonté exprimée à l'origine, est de faire en sorte que cet observatoire serve à créer un espace d'échanges avec les acteurs de la production. Certes, le cadre de la délégation des aides à la pierre et des délégations d'objectifs permet déjà le dialogue avec l'Etat, mais les discussions sont difficiles. Les demandes de la part de l'Etat en termes de production sont souvent orientées à la hausse, alors que les enveloppes ne le sont pas.

Il y avait également une volonté de bâtir un outil d'observation de façon partenariale. Cela renvoie d'ailleurs à la mise en œuvre même de la politique de l'habitat. L'élaboration d'un Programme Local de l'Habitat d'une agglomération jeune s'est faite entre l'EPCI et ses communes membres.

Dans un premier temps, les acteurs du logement n'avaient pas forcément été intégrés aux discussions. A travers l'observatoire de l'économie et de la production, nous avons donc souhaité réinsérer l'ensemble des acteurs du logement social et de son financement dans nos discussions et dans les choix que pouvaient faire les élus pour améliorer si nécessaire le dispositif. Nous nous sommes donc inscrits dans le cadre d'une expérimentation proposée par l'USH, avec notamment, l'appui d'un prestataire extérieur (HTC), pour avoir à la fois la technicité nécessaire pour travailler sur le fond, et pour la restituer pédagogiquement à nos élus.

Deux précautions d'usage ont été exprimées d'emblée par l'agglomération :

- Cet outil d'observation devait être à usage strictement pédagogique : obtenir de Tour(s) Plus une aide à l'incitation, sans utiliser l'observatoire pour régler des subventions à l'équilibre d'opérations ;
- Cet outil ne devait pas chercher à harmoniser les pratiques des organismes, mais préserver leurs particularités.

Les grandes caractéristiques du format de production

Une première enquête a été faite sur les exercices 2004-2006 pour l'agglomération de Tour(s) Plus. Le Conseil général d'Indre et Loire a également monté un observatoire sur des principes identiques, sur les exercices 2004-2007. Quels sont les premiers enseignements issus de l'échantillon d'opérations étudié en 2006 ?

Les organismes ont tout à fait adhéré à la démarche qui avait été envisagée au cours des différentes réunions avec l'USH et l'USH Centre, dans la mesure où les facteurs de transparence, d'objectivité et de partage d'informations semblaient indispensables dans le cadre de la délégation. Pour les organismes et les collectivités, l'observatoire semblait l'outil idéal pour solliciter une adaptation en continu des aides des collectivités locales et de la délégation des aides à la pierre sur le long terme.

La méthode retenue est la suivante. Les organismes ont d'abord été sollicités pour remplir un questionnaire opération par opération qui récapitule l'ensemble des caractéristiques d'une opération : aussi bien au niveau des prix de revient que du financement ou des loyers. L'intérêt de la démarche porte aussi sur le fait que les données concernent l'ensemble de la programmation et l'ensemble des opérateurs.

Au total, l'enquête a porté sur 232 opérations soit 1 725 logements, soit un nombre représentatif de la production locale. L'analyse faite a été restituée aux collectivités, tandis que chaque organisme peut y trouver des données propres et procéder à des analyses par zones, typologies, ou types de financement.

Concernant les segments principaux de production constatés à l'issue de cette enquête, il faut soulever la distinction entre l'urbain (le territoire d'agglomération de Tours Plus), et le « rural » (tout le reste du département). En effet, en milieu urbain, il s'agit surtout d'habitat collectif, d'opérations de taille importante (avec une moyenne de 30 à 40 logements pour un prix de revient de 1534 euros/ SU) et sur des fonciers cédés par des acteurs publics. La situation est tout à fait différente sur le reste du Département où les opérations sont marquées par l'habitat individuel, une taille plus modeste (sachant que plus le nombre de logement est petit plus l'opération est difficile), et un foncier cédé essentiellement par des propriétaires privés. Le coût moyen global est quant à lui de 1362 euros au m².

Les constatations principales sont :

- La majeure partie de la production se fait dans du neuf, les opérations d'acquisition amélioration deviennent de plus en plus difficiles à monter ;
- La production est majoritairement alimentée par un foncier en diffus (hors dispositif d'aménagement public) ;
- La taille des logements, en majorité des T3 et T4, pour une surface moyenne de 80 m², et un prix de revient composé pour 75 % des coûts de travaux (en termes d'actions possibles au niveau

de différentes composantes du prix de revient, les efforts qui pourront être faits au niveau des travaux seront les plus efficaces).

L'étude des différentes campagnes de financement a également permis de constater de fortes variations de coûts entre 2004 et 2007. Ainsi à Tour(s)plus, l'augmentation de la charge foncière a été de 50% alors qu'elle est restée stable sur le territoire du Conseil Général. Mais d'autres postes de dépenses ont connu une variation importante partout : 24 % pour le coût de travaux, 30 % pour les honoraires.

Au niveau des plans de financement, la démarche a permis à Tour(s)plus de moduler ses aides pour atteindre une moyenne de 6000 € par logement en 2006. Les fonds propres des organismes ont été largement mobilisés, passant en moyenne de 10 000 € en 2006 à 17 000 € en 2007. Les premières opérations sur 2008 montrent que la tendance se poursuit, aux alentours de 20 000 € par logement de fonds propres pour les organismes. En revanche, les aides de l'Etat n'augmentent pas dans la même proportion, puisque la moyenne constatée par l'observatoire est de 2 400 € en financement PLUS et 13 900 € en financement PLAI.

Les retombées de la démarche

Quelles sont enfin les retombées de la mise en œuvre de cet outil et du dialogue initié avec les organismes d'HLM dans un contexte d'augmentation des coûts de production ?

Tout d'abord, les travaux nous ont permis d'identifier que le prix de revient était légèrement inférieur lorsque les opérations portaient sur du foncier public : de l'ordre de 1400 € sur l'agglomération de Tours contre 1600 €. Cette donnée permet de sensibiliser les élus et les communes à l'intérêt d'avoir une maîtrise publique plus affirmée (alors que l'agglomération est en train de travailler sur sa stratégie foncière).

Les travaux ont aussi été un moyen d'identifier et de chiffrer les surenchérissements liés aux labels. Nous avons déjà pu constater dans le cadre de l'exercice d'analyse, qu'une opération THPE était plus chère de 500 € par m² par rapport à une opération non labellisée. A partir de là, l'agglomération a pu mieux calibrer les réponses en termes de financement du logement social, avec une adaptation des règles de financement de l'Etat au titre de la délégation (les majorations locales de l'assiette de la subvention, et des loyers plafonds). L'agglomération a également souhaité que cette adaptation du système d'aides se fasse au bénéfice de priorités contenues dans le Programme Local de l'Habitat : la production en acquisition-amélioration (qui avait été montrée comme un levier insuffisamment mis en œuvre pour des raisons économiques), le soutien à la production de logement social dans les communes déficitaires, la promotion de la performance énergétique et environnementale.

Demander de l'exigence et assumer la responsabilité d'une production neuve voulait dire revoir le budget consacré au logement social par l'agglomération. Les coûts ont été chiffrés et analysés par l'observatoire. Entre 2006 et 2007, le budget Logement a donc été revu à la hausse de près de 30 %. Une seconde augmentation du budget entre 2007 et 2008 a été actée en raison des objectifs de production de la loi DALO. Tout ceci amène aujourd'hui à des niveaux de financement de la part de la collectivité allant jusqu'à 15 000 € par logement, dans un contexte où l'Etat n'est pas en capacité d'accompagner plus fortement la production. Des interrogations existent aussi sur la capacité du 1 % Logement à suivre les objectifs de production à la hausse, calibrés sur un plan de cohésion sociale hors objectifs de la loi DALO, alors que les besoins de logements en faveur des salariés sont importants.

Enfin, une autre conséquence de la démarche aura été de formaliser un certain nombre de partenariats. Le premier est celui avec CERQUAL signé en 2007, pour promouvoir la performance énergétique et environnementale par le biais d'un abondement de financement de la part de Tour(s)plus. Une seconde convention a été signée avec l'UESL en 2007 pour la mobilisation du 1% Relance, avec la volonté exprimée d'accompagner de façon différenciée les opérations quand elles sont labellisées « qualité environnementale ». Enfin, une récente convention de partenariat avec l'Association régionale HLM Centre et les organismes bailleurs a pour objectif de formaliser le fonctionnement et pérenniser l'observatoire comme dispositif de dialogue ayant fait ses preuves.

Les signataires ont d'ailleurs la volonté de reproduire ce type de démarche « d'observation-action » sur d'autres problématiques comme celles des mobilités résidentielles, pour tirer collectivement un certain nombre d'enseignements et des stratégies en matière d'accès au parc et de mobilité résidentielle.

Questions et réactions :

1. Avez-vous songé à associer le secteur privé dans l'observatoire ?

Frédéric Jullian, Directeur du développement urbain, Tour(s) Plus

Nous sommes en discussion avec la Fédération des Promoteurs Constructeurs, qui d'ailleurs a elle-même l'intention de mettre en place des observatoires de la promotion immobilière. La question est de savoir si la Fédération pourra nous apporter les mêmes éléments avec autant de précisions que ce que nous avons pu obtenir sur la production du logement social, notamment la décomposition des coûts du montage de leurs opérations.

2. Y a-t-il une différence entre les demandes de financement et la réalité des coûts ?

Jean-Pierre Bézier, Responsable du service financier à Val Touraine Habitat

En 2004 et 2005, la plupart des dossiers était déposée sur la réalité des marchés. Pour 2006 et 2007, certes les dossiers ont été déposés sur estimation, mais l'écart qui pourrait exister entre les données qui ont pu être utilisées dans les dossiers de financement (donc dans l'observatoire) et la réalité des dossiers est de l'ordre de 5 % ou 10 %.

Frédéric Jullian

Nous avons été amenés à compléter les analyses de l'échantillon sur la base des résultats des marchés.

Yves Burgeat, Président de Bat'im Club & directeur de la SAVO

La plupart des analyses sur les coûts réalisées par les associations régionales, ont été faites aussi sur les dépôts de dossiers. Nous aurions pu travailler sur des clôtures d'opération, mais au risque d'avoir des informations qui datant de plusieurs années, rendent moins pertinent l'intérêt de l'observation.

3. Quelles conditions avez-vous obtenu de la part du Cerqual dans le cadre de la convention, notamment financière ?

Frédéric Jullian

Quand Tour(s)plus a réfléchi sur le référentiel le plus adapté pour promouvoir la qualité environnementale dans les opérations, deux possibilités s'offraient à lui : soit bâtir son propre référentiel en interne (avec les besoins de qualification de son personnel), soit se reporter sur une certification ad hoc avec l'intérêt d'avoir un tiers entre le maître d'ouvrage et la collectivité. Le second choix a été fait avec des conditions qui sont habituelles pour l'organisme CERQUAL : une négociation des prix au forfait d'intervention.

4. Comment observer objectivement les coûts du foncier lorsque les pratiques sont extrêmement variées ? Cela n'est-il pas de nature à introduire du flou sur le prix réel du foncier, voire du foncier aménagé ?

Jean-Pierre Bézier

Il y a plusieurs sources d'aide des collectivités pour le foncier : soit l'apport direct d'un terrain aménagé, soit l'apport direct d'un terrain non aménagé, soit l'organisme acquiert le terrain et bénéficie d'une aide au niveau de la prise en charge de VRD ou d'une subvention. Effectivement, on compare des choses de sources différentes, mais la proportion dans le prix de revient reste la même.

Thierry Mazaury, DDE 37

L'évolution des coûts qui ont été exposés est liée au coût de la construction, avec des éléments forts : prix du foncier, poids de la réglementation, mixité. Mais, il s'agit bien de coûts de construction, et pas de coût global, c'est-à-dire le coût d'investissement, le coût de fonctionnement et d'entretien. Au-delà de la seule opération, il serait aussi intéressant d'apprécier le coût pour le citoyen, en tenant compte de l'impact sur l'environnement.

TABLE RONDE :

LES FACTEURS EXPLICATIFS ET LES PISTES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE MAITRISE DES COUTS

Débat animé par Joël KRIKORIAN, Sémaphores

L'objectif de la table ronde est bien de dépasser les constats aujourd'hui communément partagés sur les difficultés à sortir des opérations équilibrées et d'esquisser les solutions possibles, les marges de manœuvre, ou les effets de levier qu'il serait possible d'actionner.

Joël KRIKORIAN :

Quelles sont les leviers que peuvent actionner les collectivités locales pour tirer avantage des systèmes d'aide, et produire ainsi du foncier dans les meilleures conditions ?

Thierry VILMIN, Consultant en aménagement et politique foncière, LOGIVILLE :

Au préalable, il convient de dire que la hausse du foncier n'est qu'une conséquence de la hausse de l'immobilier. Mais le foncier varie davantage que l'immobilier, en proportion relative. Par exemple, on a pu voir dans le passé qu'une augmentation de 20 % de l'immobilier provoquait une augmentation de 60 % du foncier, en l'espace de deux ans. Cet effet de levier joue également à la baisse en fonction des cycles conjoncturels. Actuellement, et donc en phase de hausse, l'accès au foncier est rendu beaucoup plus difficile pour le logement social. D'un autre côté, cet effet de levier a dégagé des marges virtuelles, qui ont facilité la péréquation au travers des permis de construire (le logement libre, les bureaux ou les commerces payent pour le logement social). La péréquation a été rendue possible depuis la loi SRU et a été généralisée à l'ensemble par la loi ENL. Cette péréquation imposée aux opérateurs privés est bien passée. Il faut admettre que la loi SRU a eu la chance d'arriver au moment où le marché repartait, au début d'un cycle de hausse, chance que n'a pas eu la loi d'orientation pour la ville qui prévoyait également un mécanisme de compensation pour aider le logement social (la participation à la diversité de l'habitat). Des études ont mis en avant le fait que l'effet de levier a moins joué au profit des propriétaires fonciers que dans le cycle précédent. La contrainte de mixité a aussi été absorbée par l'effet de levier. Les prix fonciers proprement dits ont augmenté moins que si l'effet de levier avait joué à plein. Par exemple, en Ile-de-France, les charges foncières ont augmenté à peu près au même rythme que les prix immobiliers alors que dans le cycle précédent, elles avaient beaucoup plus augmenté en valeur relative.

Maintenant, que se passerait-il si le marché venait à se retourner ? On verrait d'abord que la péréquation serait plus difficile. Les promoteurs seraient enclins à vendre en VEFA une partie de leur programme, ou céder leur terrain à un prix de revient minimum aux opérateurs sociaux. Les péréquations qui ont bien fonctionné les dernières années seraient plus difficiles à mettre en œuvre. Mais en contrepartie, on aurait une baisse des prix des terrains qui peut-être faciliterait l'accès au foncier aux organismes de logement social. Dans cette période de retournement, l'aménagement serait fortement impacté. Ce retournement peut donc poser problème aussi aux aménageurs, aux collectivités, et éventuellement aux organismes d'HLM, qui se seraient lancés dans l'aménagement.

Joël KRIKORIAN :

Mme Brogat, vous avez pu au travers de nombreux travaux, analyser diverses opérations. Comment peut-on expliquer les évolutions des coûts, et surtout, les disparités qui existent en fonction des territoires ou des opérations ?

Brigitte BROGAT, Conseillère technique, Union Sociale pour l'Habitat :

Beaucoup de choses ont déjà été dites par les intervenants sur cette question. Il faut se souvenir qu'effectivement en 7 ans, les prix de production sur l'Île-de-France ont doublé. Le fait est que ce doublement est très disparate d'un marché à l'autre. Ceci est lié à l'existence de nombreux facteurs de hausse. Mais, ces facteurs n'ont pas le même poids relatif selon les marchés, et relèvent de plusieurs segments : des facteurs externes au secteur de l'habitat, des facteurs internes, et des facteurs liés aux projets eux-mêmes.

Parmi les facteurs externes au secteur, il y a celui du prix des matières premières. Mais en réalité, tous les lots de la construction sont touchés. Il y a également un problème lié à l'effectif, au recrutement et la formation dans les entreprises de bâtiment, avec depuis un certain nombre d'années, un marché en tension, voire en pénurie de main-d'œuvre. Il y a aussi l'impact de la globalisation : l'habitat est la proie d'un certain nombre de lobbies, et l'on voit apparaître dans les opérations la multiplication du nombre d'intervenants, des études nécessaires (le Grenelle de l'environnement devrait faire apparaître de nouvelles études supplémentaires), la hausse des honoraires, des exigences réglementaires qui pèsent très fortement sur le coût du bâti. Or, dans le même temps, nous n'avons vu ni augmentation de la qualité, ni baisse des assurances.

Parmi les facteurs internes, il y a la tension du marché du logement, avec le retard de production de l'offre et de production du foncier. Ces retards sont dus à une mauvaise prise en compte de la dynamique démographique. On commence à sentir des disparités sur un certain nombre de marchés et l'on sent bien que ces facteurs internes au secteur du logement vont peser lourdement.

Enfin, une série de facteurs, liés aux projets eux-mêmes, jouent sur l'évolution des coûts. Citons d'abord la taille des opérations et la typologie. Le coefficient de structure rend compte de cela : on voit très bien qu'effectivement le compromis à faire entre la taille et le type d'opération n'est pas le même. Les honoraires non plus ne sont pas linéaires. Plus les opérations sont petites et plus les honoraires pèsent lourd. Surtout que nous constatons un recentrage dans les grandes villes, donc sur des marchés tendus ou en tissus urbains serrés, vers des T2 et T3, typologies plus chères à produire que des T4 ou T5, en proportion. Citons ensuite le foncier où il y a d'ores et déjà des compensations qui sont faites. Mais la manière de traiter le coût du foncier dans les observatoires mérite une plus grande subtilité pour tenter d'affiner au plus près cet aspect. Les observatoires devraient pouvoir isoler tout ce qui concerne le foncier pour voir quels sont les vrais aspects du « coût bâtiment ». Enfin, un autre facteur de disparité et d'évolution de hausse des coûts est la conception : les choix techniques et architecturaux impactent fortement sur le résultat. Les organismes le savent bien : les garages, les parkings, les balcons ont un coût, et mieux vaut souvent aller vers la compacité. Les choix énergétiques aussi jouent, sans compter les surenchères locales en la matière qui visent l'affichage ou l'exemplarité, mais qui se traduisent par des coûts additionnels.

Joël KRIKORIAN :

Monsieur Roche, comment votre profession peut-elle se mettre en accord avec toutes les normes qui lui sont ou vont lui être imposées; et ceci, tout en répondant à une demande croissante de logement social ?

Jean-Pierre ROCHE, Président de la Fédération départementale du Bâtiment du Rhône

Je me permettrais de parler à la fois en tant que président de BTP Rhône, et comme membre dirigeant du collecteur 1% à Lyon, CIL 2000, qui affecte plus de 50 % de son financement au logement social sur l'agglomération de Lyon.

Avant de répondre à votre question, je répondrai à quelques remarques. La fédération du Rhône a mis en place un observatoire de la commande publique regroupant l'ensemble des acteurs du marché public du Rhône (les organismes d'HLM, le Conseil Général, la Ville de Lyon, le Grand Lyon, la région Rhône-Alpes). Pour 1050 marchés qui ont été examinés en 2007, 78,7% étaient fructueux, 16,1% infructueux. Sur les infructueux ; il y a 34,9% des cas qui sont dus à des prix trop élevés par rapport aux estimations réalisées ; 20,1% dus à l'absence de réponses à appel d'offre ; et 14,8% en

raison de la valeur technique. Peut-on dire dès lors que les entreprises sont à l'origine de l'absence de réponse ?

A propos de l'augmentation de 24 % du coût de construction dont il a été question sur la région de Tours entre 2004 à 2007, il faut rappeler que dans le même temps, le coût du pétrole a augmenté de 71 %, le coût des matières premières de 64 % et les salaires de 21% sur 6 ans. Il y a eu aussi de fortes augmentations des coûts de déplacement et des personnels du secteur qui a tenu compte de la hausse du prix du pétrole et de la hausse des produits alimentaires. Il y a donc une augmentation du coût global, qu'aujourd'hui les entreprises n'ont pas forcément répercutée dans leurs prix.

Pour répondre à la question des coûts, rappelons qu'il faut aujourd'hui absorber le coût de l'accessibilité, absorber d'ici 2012 les coûts liés à la performance énergétique et celui de la formation de la filière. La Fédération du Bâtiment a lancé un grand programme de formation appelé FIBAT, pour former les collaborateurs à la mise en œuvre de nouveaux produits et escompter des gains de productivité.

Mais si nous souhaitons aller plus loin dans la baisse des coûts, nous devrions réfléchir à une révision des normes, comme les règles professionnelles ou la garantie décennale. Mais soyons réalistes : il y aura augmentation des coûts ; les plus pessimistes parlent de 20% pour absorber l'accessibilité et les énergies nouvelles, les plus optimistes disent 10% (rappelons que le coût de la construction en Allemagne ou en Suisse est de 10 à 15% plus élevé qu'en France).

La profession n'est donc pas inquiète : elle a démontré depuis de nombreuses années qu'elle avait su parfaitement adapter l'outil de production à la demande. Pour l'avenir, il faudra peut-être plus de souplesse, y compris sur la question du temps de travail et du recrutement de personnel étranger qualifié.

Joël KRIKORIAN :

Monsieur Salagnac, quand on cherche des pistes de progrès en matière de coûts de construction d'habitat, on pense à l'industrialisation du bâtiment. Mais ce mot a-t-il un sens ? Ne doit-on pas plutôt parler de rationalisation des process ?

Jean-Luc SALAGNAC, Co-Responsable du pôle « services-process-innovation », CSTB :

Le mot « industrialisation » fait parfois fantasmer. Historiquement, l'industrialisation a été en opposition avec l'artisanat : il s'agit de s'organiser pour produire moins cher que les produits artisanaux. Le débat dans le domaine du bâtiment est ouvert depuis un siècle, à partir de fantasmes nés de l'industrie à laquelle il est fait très souvent référence, l'automobile.

Dans son ouvrage *Savoir bâtir*, Gérard Blachère fait apparaître deux notions pour définir l'industrialisation :

- D'une part la mécanisation, qui consiste à remplacer ou assister la main-d'œuvre par des machines (ce qui est relativement limité dans le cadre du bâtiment et ce qui devait être fait l'a déjà été) ;
- D'autre part, la rationalisation : un artisan qui travaille rationalise son travail, mais en procédé industrialisé, il existe plus de possibilités d'économiser la main-d'œuvre en rationalisant.

On distingue alors quatre formes de l'industrialisation :

- L'industrialisation amont (les produits fabriqués en usines) ;
- La rationalisation de la production de chantier, qui est perfectible, et qui passe notamment par un meilleur dialogue entre les industriels et les entreprises ;
- La rationalisation « amont » qui concerne le programme et le projet et consiste à dire que la conception du produit conditionne le coût ;
- L'industrialisation intégrale ; cette forme connaît un regain d'intérêt (voir les résultats du concours CQFD). Elle désigne les tentatives d'industrialisation d'éléments significatifs en taille avec une possibilité de voir se transformer les chantiers en chantiers d'assemblages.

Quelles sont alors les pistes d'amélioration pour maîtriser les coûts ? Il y en a deux :

- La première serait de mieux communiquer et de mieux se parler entre les différents métiers et parties prenantes d'un projet;
- La seconde serait de mieux intégrer les industries manufacturières en amont et en aval, dans la conception, l'usage et la maintenance des produits.

Jean-Pierre ROCHE, Président de la Fédération départementale du Bâtiment du Rhône :

Je souhaiterais répondre sur deux points évoqués lors de la précédente intervention.

Sur ce que l'on nomme l'industrialisation intégrale, l'assemblage a plutôt laissé de mauvais souvenirs, notamment en matière de formes urbaines. Si on est capable de faire à l'avenir de l'assemblage tout en gardant une forme d'architecture intéressante, pourquoi pas ? Le risque de l'assemblage, c'est aussi de recréer un monopole par regroupement d'entreprises. Le fait que quelques grands groupes maîtrisent un procédé n'est certainement pas la meilleure méthode pour faire baisser les coûts.

Quant à travailler avec les industriels, les professionnels du bâtiment y sont prêts. Mais nous voulons aussi que les industriels respectent les entreprises, les intègrent en amont sans imposer les produits : pour la mise en œuvre, le coût d'installation, la livraison sur les chantiers. Or, souvent, des industriels mettent des produits sur le marché sans que les entrepreneurs aient été associés car ils sont considérés comme de simples applicateurs. Le secteur du bâtiment a sans doute sa part de responsabilité dans cette situation, il a du mal à évoluer et doit concilier les intérêts de nombreuses petites entreprises et beaucoup d'individualisme.

Jean-Luc SALAGNAC, Co-Responsable du pôle « services-process-innovation », CSTB :

Le CSTB est prêt à travailler avec les entreprises et les industriels pour contribuer à résoudre ces « petits problèmes qui coûtent très cher ».

Joël KRIKORIAN :

Mme Berty, votre collectivité fait des efforts importants pour aider les bailleurs sociaux à sortir au mieux leurs opérations. Mais, que se passerait-il si vous ne faisiez rien ? En d'autres termes, comment arrivez-vous à évaluer le juste niveau de l'aide nécessaire pour offrir un effet de levier suffisant ?

Anne BERTY, Directrice du service de l'Habitat et des Solidarités, Nantes Métropole :

Il faut rester modeste : nous dépendons des modes de résolution locale, des moyens locaux, et avons des marges de manœuvre relativement limitées. En tant que collectivité locale, nous sommes effectivement au cœur d'un système d'acteurs mais sur lequel on ne pèse pas forcément, et d'autre part, au cœur d'évolutions sur lesquelles on ne pèse pratiquement rien. Prenons l'exemple de l'évolution des taux du livret A : c'est un facteur déterminant dans la formation de l'équilibre des opérations, mais que nous subissons.

L'évaluation du juste coût est une question que nous nous posons en permanence. D'abord parce que nous avons pris d'emblée le parti de construire un système d'aides à l'équilibre d'opérations ; beaucoup de collectivités procèdent d'ailleurs de la même façon. Ce système a beaucoup d'avantages : il permet de construire un partenariat ouvert, avec des obligations de transparence de part et d'autre, et ceci avec des acteurs différents (organismes d'HLM, opérateurs privés à qui la collectivité a demandé d'intégrer du logement locatif social sur l'ensemble des opérations). D'où l'obligation pour la collectivité de bien mesurer le facteur d'équilibre de leurs opérations.

Ce facteur permet à la collectivité de jouer pleinement son rôle de mutualisation des connaissances sur notre territoire. La communauté urbaine, en interne, a établi des tableaux de bord de suivi de

coût des opérations, outil intéressant notamment pour la délivrance des aides à la pierre. Rappelons qu'initialement, le système avait été conçu pour être souple, adapté, avec des dispositifs d'aides modulées, en fonction de la zone de marché et pour tenir compte des conditions d'opération assez contrastées (par exemple un montage d'opérations en VEFA, avec des coûts fonciers relativement importants ou au contraire un montage où la maîtrise de l'aménagement est publique). Ainsi, nous avons la possibilité de moduler la subvention sur une fourchette allant jusqu'à 12 000 euros pour les PLUS.

Mais la situation récente est marquée par une augmentation des coûts, mesurable depuis que nous avons mis en place l'observatoire et qui a été très forte entre 2006 et 2007. Cette situation pose question, d'autant plus que le système d'aide à l'équilibre des opérations que nous avons choisi était basé sur une aide au surcoût foncier, à la suite de deux constats :

- En tant que collectivité, nous ne sommes pas directement responsables de la formation des coûts des travaux ;
- Nous devons alors identifier la part des surcoûts qui peuvent être imputables aux politiques locales :
 - o dont les règles d'urbanisme qui sont incluses dans les PLU ; elles sont aujourd'hui facteurs de surcoût évident, parce qu'elles peuvent par exemple ne pas optimiser la constructibilité sur une parcelle
 - o les coûts d'aménagement avec une décomposition non seulement de la charge foncière globale, mais aussi des composantes de cette charge, avec en particulier la question de la cession des coûts du terrain et de la composante Coût / VRD / Aménagement, souvent supérieure aux coûts des droits à construire lorsque les communes demandent aux aménageurs des qualités d'aménagement qui ne sont pas compatibles avec des recherches d'économie globale des coûts de construction.

Le rôle de Nantes Métropole est d'essayer de discuter avec les communes à la fois sur les règles de planification et les règles de constructibilité ; mais aussi leur montrer les économies à réaliser globalement sur le coût d'aménagement et qui est imputé au compte d'opération. D'autant plus que nous intervenons dans un système de minoration de la charge foncière en ZAC, permettant de minorer la charge pour le logement social dans les opérations d'aménagement qui ressortent des compétences communales.

Questions et réactions :

Gaëtan LAZZARA, Habitat Marseille Provence :

Je réagis globalement, et particulièrement sur les problèmes liés à la question de l'industrialisation. En tant que consommateur, en quoi l'organisation ou la désorganisation du tissu industriel rentre-t-elle en compte ? Qu'il y ait ou pas des petites et moyennes entreprises dans le bâtiment, peu lui importe. Ce que le consommateur recherche, c'est d'avoir accès au meilleur prix. Pourquoi n'aurait-on pas le droit de faire le même choix en tant que maître d'ouvrage de l'immobilier ? Ici, se pose le problème protectionniste et conservateur tel que nous le vivons en France, y compris sur la question du foncier. Le problème du foncier n'est ni conjoncturel, ni lié au marché. Il est structurel : c'est l'absence de volonté politique de produire de foncier. Tant qu'on en reste à ces systèmes restrictifs au niveau du foncier, ou de la construction, il est évident qu'on ne pèsera pas sur les prix.

Sur les aides enfin, nous constatons que l'Etat n'a plus les moyens de sa politique du logement. Or, à un moment où le logement social est à un tournant historique, avec un foncier cher et des modes de construction inchangés, réussirons-nous le défi de loger les plus démunis avec des niveaux de loyer bas ?

Pierre GAUDEZ, Association des Maires des Grandes Villes de France

On a le sentiment qu'on n'a jamais produit autant de logements, alors que toutes les analyses montrent que tous les coûts sont orientés à la hausse. La vraie question qui se pose est donc de savoir comment se fait-il qu'on peut annoncer de tels chiffres de construction et comment a-t-on fait pour absorber les hausses ? Une des explications n'est-elle pas l'augmentation du loyer plafond, qui est de presque 30 % sur la période sur laquelle portent les analyses, ainsi que l'utilisation des majorations locales possibles ? Enfin, que se passe-t-il si les pouvoirs publics disent qu'il faut réserver la construction HLM aux plus pauvres, c'est-à-dire aux catégories qui relèvent du droit au logement opposable, sachant que ces gens-là ne peuvent pas rentrer dans les prix de construction qui relèvent des normes des loyers plafonds ?

Joël KRIKORIAN :

Dans le contexte actuel où nous voulons produire plus avec plus de qualité, ne faudrait-il pas « lâcher du lest » en matière d'extension urbaine ?

Thierry VILMIN, Consultant en aménagement et politique foncière, LOGIVILLE :

Nous avons beaucoup compté sur le renouvellement urbain pour la production de foncier, avec les grandes emprises ferroviaires ou militaires, les emprises d'activité dans les tissus mixtes ou la densification des tissus ordinaires (maisons, pavillons localisés à proximité des nœuds de transport). Mais nous en apercevons aujourd'hui les limites sur le plan quantitatif.

Face à ce constat, nous sommes ainsi obligés de produire en extension tant qu'il y aura des besoins en logement. Mais il convient de préciser de quels types d'extension nous parlons : à savoir l'étalement urbain et l'extension autour des infrastructures de transports collectifs. L'attitude des communes est ici centrale : elles tiennent le foncier, et décident d'une extension à travers leur PLU. Il y a des déterminants objectifs expliquant les choix des communes : démographiques, financiers, besoins en équipements, besoin de restructuration urbaine, ou plus simplement la disponibilité de foncier et le désir d'apporter de la plus-value foncière aux propriétaires. Aujourd'hui, on constate que dans les villes denses (les villes centres et les villes de première couronne), le manque de foncier pour faire de l'extension amène les communes à assurer à minima la stabilisation démographique. Par contre, les troisièmes et quatrièmes couronnes des villes sont actuellement expansionnistes, grâce au foncier disponible, ou parce que les propriétaires représentés au Conseil Municipal cherchent à faire de la plus-value.

Pour réorienter cette logique spontanée des communes, nous pouvons organiser un travail sur les SCOT et les PLH pour localiser au mieux les extensions nécessaires. Une première action consiste à imposer des densités dans les SCOT. Mais ces densités sont souvent insuffisantes dans les PLU, à en croire ce que nous disent les acteurs locaux (promoteurs, lotisseurs, aménageurs. Une fois définies les extensions dans les SCOT, rien en effet n'oblige aujourd'hui à les transcrire dans le droit des sols : on peut avoir ainsi un SCOT stratégique qui indique des densités intéressantes et un PLU qui ne donne pas les droits à construire en proportion.

Joël KRIKORIAN :

Madame Brogat, vous parliez tout à l'heure des écarts que vous aviez pu constater en matière de coûts, de disparités de situations: mais quelles pratiques nous conseillez-vous ?

Brigitte BROGAT, Conseillère technique, Union Sociale pour l'Habitat :

La première action est de chercher à obtenir la synergie des différents acteurs. C'est le pari du plan de cohésion sociale, y compris autour de la production de foncier. Mon constat est plus modéré que celui de Gaëtan Lazzara : aujourd'hui la question du foncier est appropriée par les acteurs et a commencé à porter ses fruits. Les collectivités locales ont repris la main sur le sujet, les organismes HLM se sont également mobilisés pour prospecter des terrains. L'USH a publié un guide foncier qui donne les clés pour comprendre la problématique locale et les leviers pour agir.

Le deuxième axe de travail est la constructibilité. J'attire l'attention sur le jeu d'acteurs en la matière. Pour optimiser les choses, il faut faire en sorte que les aménagements ne soient pas limités à des questions d'ordonnancement de la ville, mais bien destinés à la construction. Il faudrait donc intégrer très tôt les enjeux et les acteurs de la construction dans l'aménagement.

Il faut non seulement améliorer la synergie des acteurs, mais également étudier leur structuration. Du côté de la maîtrise d'ouvrage HLM, nous avons déjà multiplié par deux les dépôts de dossiers entre 2004 et 2007. Je suis optimiste sur la sortie de ces opérations, même s'il y aura du retard, et un effort encore nécessaire de structuration des entreprises. Nous menons également des réflexions autour de l'optimisation des projets, en revisitant les méthodes, les programmes, en essayant de renforcer l'ingénierie pour simplifier la mise en œuvre. Ainsi, les bailleurs travaillent sur l'élaboration de cahiers des charges, comme sur la standardisation et le process : il est important de revisiter les modes constructifs (même si la démarche CQFD n'a pas complètement fait ses preuves), de repenser les politiques d'achat, d'avancer sur la réduction de la « non-qualité ».

Enfin, nous avons une réflexion à avoir sur les attentes des ménages, en cherchant à résoudre un paradoxe entre d'une part ces attentes, qui portent essentiellement sur les surfaces et d'autre part, l'impact de ces attentes sur les loyers et la solvabilité des ménages.

Joël KRIKORIAN :

M. Salagnac, le Grenelle de l'environnement va introduire de nouveaux labels, de nouvelles contraintes. Mais ne devrait-on pas plutôt nous intéresser au coût global du logement, plutôt qu'à son seul prix de revient ?

Jean-Luc SALAGNAC, Co-Responsable du pôle « services-process-innovation », CSTB :

Il a été plusieurs fois question dans les débats de « contrainte » et de coût de la réglementation. N'oublions pas que la réglementation traduit toutefois une demande sociale. Sur la simple réglementation thermique, elle a ainsi permis depuis 1973 de diviser par deux la consommation d'un logement courant.

Quant à la notion de coût global, la question posée par le Grenelle est la suivante : que peut-on consentir en surcoût initial, de façon à diminuer le coût d'exploitation à venir ? Cette idée n'est pas nouvelle et date des années 70, mais a été abandonnée dès que le prix du pétrole a baissé. Aujourd'hui, on observe un regain d'intérêt sur la question mais rien ne dit qu'il soit pérenne. Mais si nous voulons progresser sur la question du coût global, il reste à développer des outils pour bien prendre en compte les coûts d'exploitation dès la conception, établir un plan d'entretien en mettant en place une mesure de la performance, avoir un tableau de bord, avoir des outils prédictifs des différentes parties du bâtiment.

Joël KRIKORIAN :

Anne Berty, quels outils vous semblent les plus efficaces pour fluidifier la production et s'attaquer aux surcoûts ?

Anne BERTY, Directrice du service de l'Habitat et des Solidarités, Nantes Métropole :

Il n'y a pas de solution miracle, mais certainement une combinaison de leviers possibles. Ils peuvent être regroupés autour de quelques grandes thématiques :

- Les outils de planification qui sont au premier chef de la responsabilité des collectivités, pour lesquels nous avons entamé une réflexion tant sur la politique de l'habitat (avec notamment la déclinaison des objectifs du PLH dans les territoires) que sur les moyens de mise en œuvre.
- La consolidation des objectifs de production et des conditions de production sur tous les territoires. Cela veut dire, dans le PLU, travailler sur la déclinaison des secteurs ENL (secteur de mixité sociale, orientations d'aménagement), en les assortissant concrètement d'objectifs minimums de production de logements locatifs sociaux. Les communes doivent avoir une réflexion de fond sur l'optimisation de la constructibilité et sur la définition d'une règle de mixité, c'est à dire une quotité de logement social à produire, en fonction de la constructibilité que l'on va dégager.
- L'instauration d'un dialogue avec l'ensemble des bailleurs sociaux pour réfléchir à l'impact des normes. Nous pensons au moins à trois types de normes : la densité, les formes urbaines, les normes de stationnement. Un travail a été initié en ce sens sous l'égide de l'ARHLM pour élaborer des règles du jeu communes avec les promoteurs privés en matière de VEFA et un cahier des charges de recommandations, et définir les charges foncières portées par le logement social dans les opérations d'aménagement.

Ces quelques exemples montrent que nous essayons de progresser de façon pragmatique sur la question et de trouver des modes de résolution dès lors que cela a des répercussions sur les coûts. C'est pour cette raison également, que nous sommes attachés localement à ne pas renchérir en matière de normes, du moins sans en étudier les impacts sur les coûts.

Questions et réactions :

Antoine BOUCHEZ, OPAC 74 :

La plupart des études montrent que la densité n'est pas un facteur d'économie en termes de travaux, et qu'au-delà d'un COS de 1, les coûts de construction flambent.

Anne BERTY, Directrice du service de l'Habitat et des Solidarités, Nantes Métropole :

En effet, nous avons déjà constaté que les productions les moins onéreuses sont celles faites sur des lots libres. Ceci est-il pour autant acceptable ? Nombre de politiques récentes sont des mesures qui ne favorisent qu'un certain type d'urbanisation (la maison à 100 000 euros, le PASS foncier en individuel) mais qui ne constituent en aucun cas des réponses adaptées aux grandes agglomérations.

Alice OECHSNER, Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours :

Nous avons parlé lors de nos débats de tous les acteurs professionnels et presque pas des acteurs citoyens. Or sur ces enjeux de densité, ils sont essentiels. Je ne ferai que rapporter une expérience sur l'agglomération de Tours. Lors des dernières élections, les équipes communales qui se sont engagées dans des politiques ambitieuses de densité, avec le soutien et l'accompagnement de l'Agence d'urbanisme, ne se sont pas faites reconduire. Cela pose question sur le sens et la nécessité d'avoir un dialogue autour de la notion d'intérêt collectif.

Thierry VILMIN, Consultant en aménagement et politique foncière, LOGIVILLE

L'exemple qui vient d'être donné sur la densité pose le problème « classique » du développement durable à savoir celui de l'arbitrage entre un raisonnement local et un raisonnement global ? Les habitants raisonnent logiquement local et tout l'enjeu est de les faire raisonner à échelle de l'aire urbaine.

Question : l'USH mène-t-elle une réflexion avec les établissements publics fonciers ?

Brigitte BROGAT, Conseillère technique, Union Sociale pour l'Habitat

Il y a eu différentes démarches menées par le biais des associations régionales, comme en Haute-Normandie en inter-organismes, ou à Nancy. Mais cela reste à l'initiative de l'échelon régional, et n'est pas systématique.

SYNTHESE DES PRESENTATIONS ET DEBATS DE LA MATINEE

Yves BURGEAT,

Président de Bat'im Club & directeur de la SAVO

Nous voyons à travers les quelques exposés de la matinée, que la voie à poursuivre pour résoudre les problèmes est celle de la concertation, du travail collectif, mais aussi du travail à mener dans son propre milieu professionnel. Conduire des politiques efficaces passe par un travail de transparence, d'échange d'informations et de compréhension mutuelle. Mais cette situation n'est pas vérifiée partout : la décentralisation avance, mais certains EPCI n'ont pas encore la volonté politique de prendre les choses en main de cette manière-là. De même, au sein du milieu HLM, beaucoup de choses sont encore à transformer, notamment pour arriver à dépasser « le chacun pour soi ».

A travers l'exemple de la densité, les débats invitent à se poser la question de la mesure de l'économie d'une politique. Comment évaluer les économies réalisées (ou réalisables) en termes de transports, de pollution, d'équipements ? Comment trouver, par une bonne compréhension des phénomènes, la volonté commune d'assumer une politique de construction en revenant à la densification, et qui sera comprise politiquement et localement ?

Mais a-t-on vraiment le choix ? Il y a des pistes de travail nombreuses, dont un rapprochement entre les différents milieux professionnels. Si l'on se connaît mieux, on arrivera à réguler plus facilement la mise en place des moyens de production nécessaires à la réalisation des programmations de logements. Les voies sont tracées, mais derrière elles, il faut aussi convaincre les politiques et leurs électeurs.

APRES - MIDI

LES MODES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL : QUELLES TENDANCES RECENTES, QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES ?

REALITES DU MONTAGE FINANCIER DES OPERATIONS : LE GRAND BESANÇON

Loïc LEROY

Responsable du service Habitat et Politique de la ville, Grand Besançon

L'agglomération de Besançon compte 177 000 habitants, dont 120 000 à Besançon même. Elle regroupe 59 communes (ce qui en fait la plus grande communauté d'agglomération de France par son nombre de communes) dont 58 de moins de 3500 habitants. La moitié des communes n'avait pas de logement social en 2005. Dans ce contexte, l'objectif initial du PLH était de rééquilibrer les différents types d'habitat et d'offre de logements. Par ailleurs, il existe deux opérations de renouvellement urbain en cours qui concentrent des moyens financiers et humains conséquents chez les bailleurs. Enfin, l'agglomération est engagée dans quelques grands projets, tels que la gare TGV, une voie de contournement et un transport en commun en site propre (avec un budget de 170 millions d'euros).

Le PLH adopté en 2006 a été doté d'un budget initial de 10 M € sur 6 ans, somme avec laquelle l'agglomération doit intervenir notamment sur le foncier et sur l'aide à l'équilibre des opérations, l'EPCI étant délégataire des aides à la pierre depuis 2006. Les objectifs affichés dans le cadre du plan de cohésion sociale sont très ambitieux : une production de 250 logements PLUS et PLAI par an, autant en ANRU, sans compter les programmes de réhabilitation. Il faut rappeler que dans les 15 dernières années, l'agglomération arrivait difficilement à produire 140 logements sociaux par an.

Sylvie FOUCHER,

Directrice Générale, Grand Besançon Habitat

Les objectifs quantitatifs sont d'autant plus ambitieux que les difficultés de financement du logement social sont accrues. Pour illustrer cela, les différents partenaires se sont livrés à un exercice consistant à observer l'évolution du financement en fonction de l'évolution des coûts de production entre 2004 et 2008, sur un cas pratique : une opération engagée en 2004, située en zone 3, qui comporte 19 logements en R+2, sans garage, avec un chauffage individuel gaz et labellisé HPE RT 2000.

Quels résultats pouvons-nous tirer de cet exercice ? En 2004, le coût de revient par logement était de 85 000 €, avec 6 500 € de financement de l'Etat, 3 000 € de la collectivité, et aucun apport de fonds propres de l'organisme. En 2008, l'évolution est considérable : l'opération coûte 99 000 €, les financements de la collectivité sont de 6 000 € ; l'Etat apporte 5 700 € et les organismes 10 000 € de fonds propres. Si l'organisme prend en compte le surcoût lié à l'application des normes réglementaires techniques (accessibilité, label THPE), la part de fonds propres serait de 30 000 €, soit un quart du coût de revient global.

Jean-Luc LABOUREY
Directeur général adjoint, Habitat 25

Les termes de l'équation sont assez clairs : l'exemple montre bien les difficultés que l'on peut avoir dans le bouclage financier des opérations au quotidien. Face à ce constat, il y a plusieurs possibilités d'amélioration :

- Travailler sur la diminution des coûts, même si l'on sait qu'il s'agit d'un exercice difficile dans la perspective du Grenelle de l'environnement ;
- Mobiliser plus de fonds propres, ce qui n'est pas toujours facile pour les organismes. Deux pistes sont ici possibles :
 - o utiliser plus l'autofinancement locatif, mais celui-ci doit tenir compte des marchés locaux et de la capacité financière de nos locataires. Il y a par ailleurs des marges de manœuvre sur nos loyers que l'on pourrait utiliser dans le cadre du conventionnement global ;
 - o la vente de patrimoine : c'est-à-dire la vente de l'appareil de production de l'organisme pour permettre de financer un logement neuf « à l'équilibre ». Mais ce parc est souvent rentable et il faut regarder aussi ce qui se joue autour de la démolition de patrimoine, le risque étant de voir diminuer notre parc et de déséquilibrer ainsi globalement nos finances.

Les organismes HLM doivent donc arbitrer entre l'utilisation des fonds propres et la recherche de financements. Utiliser massivement des fonds propres signifie que l'on prendrait le risque de faire trois fois moins de logements qu'auparavant. Pour éviter cette situation et continuer à répondre aux demandes des collectivités, les bailleurs doivent se tourner vers leurs partenaires :

- L'Etat et la Caisse des Dépôts ;
- L'USH : en Franche-Comté, nous nous sommes tournés vers l'association régionale Hlm pour lui demander comment agir en direction de l'Etat afin que le mode de financement évolue et que les organismes puissent sortir leurs opérations ;
- Les collectivités : en premier lieu la communauté d'agglomération (délégataire), les communes (mais 58 communes sont de taille très réduite), le Département (aussi délégataire) et la Région ; celle-ci ne s'est pas encore investie dans le financement du logement, sauf par le biais du développement durable.

Jacques FERRAND
Directeur Général Délégué, Néolia

Comment dans ce contexte (prix de revient des opérations, montage financier, évolution des marchés, augmentation des objectifs de production), a fait Néolia pour accompagner et doubler la production entre 2004 et aujourd'hui ?

Nous avons d'abord analysé les secteurs géographiques sur lesquels il y avait une réalité de besoins, indépendamment des objectifs qui pouvaient être donnés : par exemple, en zone 2 et 3, les objectifs ne sont pas forcément en accord avec les besoins réels en logements sociaux, comme ils pourraient l'être sur d'autres territoires en tension.

Nous nous sommes ensuite dotés de moyens humains pour l'activité de développement et de prospection foncière. Sur une entreprise de 540 collaborateurs, 120 sont ainsi dédiés au développement et 10 % de cet effectif sont affectés à la recherche et à la mobilisation de foncier. Ces moyens permettent d'assurer une activité d'aménageur (Néolia produit environ 1000 logements locatifs sociaux par an, et 800 logements en accession sociale à la propriété). Grâce à cette activité d'aménageur et à une palette de produits diversifiée (du PLAI au PLS en passant par différents produits spécifiques, EHPAD ou maison relais), nous parvenons à une répartition différenciée de la charge foncière en fonction de la nature des opérations. De plus, cette palette de produits encourage les collectivités réticentes à faire du logement social. L'image du logement social est encore mauvaise globalement et il est donc indispensable de montrer que la qualité de ces logements est la même, sinon meilleure, que ce que réalisent les promoteurs privés, en termes de prestations, d'économie ou maîtrise des charges énergétiques.

Enfin, Néolia a recours au 1% Logement, source de financement qui permet d'optimiser les plans de financement, de minimiser la part de fonds propres et d'avoir à travers le jeu des réservations, une clientèle à ressources stables. Avec le 1 % Relance, il a été ainsi possible en 2005 de financer 1000 logements, avec 300 000 € mobilisés à travers deux collecteurs. En 2007, ce sont 1,8 M € qui ont été mobilisés pour le même nombre de logements, auprès de 10 collecteurs locaux.

Comme les autres bailleurs du Doubs, Néolia met près de 30 000 € de fonds propres par logement, en fonction de l'objectif ou du label énergétique visé. Pour mobiliser ces fonds propres, Néolia a développé une activité de vente de patrimoine HLM : entre 2004 et 2008, la vente de logements est passée de 25 à 180 par an. Nous souhaitons nous doter d'un label, qui permettra de montrer que la vente est un véritable vecteur de mixité et d'accession sociale à la propriété et de démythifier la notion de copropriété dégradée.

Enfin, en matière d'économies d'énergie, une réflexion est en cours sur le couple loyer et charges. On estime que sur une opération THPE (très haute performance énergétique), la charge énergétique aura dépassé le niveau des loyers d'ici 20 ans. Sur un bâtiment basse consommation, cette même charge représentera certainement 50% du niveau des loyers.

Loïc LEROY

Responsable du service Habitat et Politique de la ville, Grand Besançon

Comment faire face à l'évolution des coûts lorsque l'on est une jeune collectivité délégataire avec peu de moyens? En 2006, nous avons ressenti un fort sentiment de solitude, quand nous avons produit 90 logements sociaux contre 250 attendus dans le Plan de cohésion sociale et que la collectivité s'est vue menacée de se voir retirer la délégation de compétence. Cela a été vécu par nos élus comme une injustice dans la mesure où ils avaient mené une politique forte de conviction et d'implication, sur le foncier notamment. Le foncier représente ainsi un tiers du budget habitat de la collectivité, soit 500 000 euros en 2007, contre 200 000 euros seulement en 2006.

La collectivité a dû procéder également à l'indispensable contribution à l'équilibre des opérations en construction neuve, mais aussi en ANRU, alors qu'on pensait que les financements apportés par celle-ci permettraient d'avoir un équilibre d'opération avec une intervention de la collectivité relativement faible.

Dans ce contexte, l'EPCI représente bien l'ultime variable d'ajustement. Or, cela a lieu à un moment où il est difficile d'augmenter le budget local, compte tenu des grands projets d'agglomération qui coûtent cher.

Alors, comment avancer malgré tout ? Il n'y a pas de solution miracle en matière de financement et nous arrivons à une situation de blocage : nous connaissons les moyens financiers de l'Etat, les effets de la hausse du livret A auront aussi des conséquences, les interventions de l'EPCI et des bailleurs aussi ont atteint leurs limites. Il faut bien s'en remettre au principe de réalité : c'est en tout cas à cela que sert l'observatoire des coûts de production : on préférera à l'avenir faire moins de logements, mais du logement de qualité.

Nathalie GLADOUX

Responsable des prêts à l'habitat, CDC.

La CDC entretient un partenariat de long terme avec l'ensemble des acteurs : Etat, organismes HLM, 1%, délégataires (il y a 7 délégataires en Franche-Comté, qui couvrent 80 % du territoire). Auprès de ces délégataires, la Caisse des Dépôts a joué un rôle important afin que chacun ait une bonne compréhension des problématiques des autres acteurs, des contraintes et des responsabilités réciproques.

Vis-à-vis des organismes de logement social, la CDC tente d'apporter une réponse sur l'ensemble des champs d'activité : le plan de cohésion sociale, la rénovation urbaine, la réhabilitation du parc. La réponse qu'apporte la CDC est d'abord une déclinaison de la gamme d'offre de prêts pour

répondre aux différentes problématiques des organismes. Il faut savoir que chaque euro collecté du livret A (à un taux de 3,5%) revient en fait à la CDC à 4,62%. Ce qui veut dire que pour un prêt PLUS à 4,30%, 0,32 points sont pris en charge sur fonds d'épargne. Pour un prêt Energie Performance Réhabilitation à 3,50%, ce sont 0,80 points de base qui sont financés par les fonds propres de la Caisse.

Un second élément de réponse concerne les lettres d'offres globales qui permettent à la CDC de raisonner globalement en fonction d'un plan stratégique de patrimoine et des besoins de chaque organisme. A l'heure actuelle, on parle même d'une ligne globale de financement pluriannuel sur un territoire spécifique. Par exemple dans le cadre du Grand Besançon, l'agglomération et le département pourraient s'engager à offrir une garantie sur l'ensemble des opérations ; enveloppe sur laquelle tous les opérateurs auraient un droit de tirage sur un montant alloué pour une période définie ; la collectivité assurant un suivi de la consommation de l'enveloppe et des projets programmés.

Troisième élément de réponse, la CDC propose également des services bancaires et des lignes de trésorerie pour accompagner les organismes pour le financement.

Sur ces 4 dernières années, la CDC a contribué ainsi à la production de 422 logements sur l'agglomération de Besançon ; à l'échelle régionale, elle a financé 2842 logements. Cela représente 49 millions d'euros de prêts sur les quatre dernières années pour l'agglomération de Besançon et 290 millions d'euros au niveau de la Région. Pour les 3 organismes de l'agglomération de Besançon, cela a représenté en 2007 32 millions d'euros.

De même, la CDC accompagne le financement des projets ANRU, dont deux opérations à Besançon. Pour l'ANRU, elles représentent 189 millions d'euros, et la CDC accompagne avec 100 millions de prêts, dont 61 millions de PRU (qui représenteront pour Besançon 801 constructions, 2543 réhabilitations et 2900 résidentialisations).

Xavier SORDELET

Directeur Général du CIL 1% Logement Franche-Comté

Le CIL 1% Franche-Comté représente 10 millions d'euros de collecte avec lesquels nous arrivons à réaliser pour 48 millions d'euros de produits.

Pour les deux grands axes d'intervention que sont le plan de rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale, les montants de subvention sont les suivants :

- Sur l'enveloppe nationale de 600 millions d'euros au titre du plan de rénovation urbaine, la Franche-Comté obtient 8,48 millions d'euros ; à quoi s'ajoute 1 million d'euros de prêts pour la reconstitution de l'offre.
- Sur le plan de cohésion sociale, l'enveloppe nationale est de 225 millions d'euros pour les subventions au titre du 1% Relance, dont 1,7 millions d'euros attribués au niveau du CIL Franche-Comté ; auxquels s'ajoutent 2 millions d'euros de prêts pour le développement d'une offre de PLS et de PLI.

Globalement au niveau de l'ensemble des gestionnaires du 1%, la Franche-Comté obtient 23 millions d'euros de prêts. Ce système ne peut fonctionner que dans le cadre d'un bon partenariat, avec la CDC, les autres bailleurs sociaux, les fédérations du bâtiment, Nos apports ne permettront sans doute pas de remédier totalement aux déséquilibres d'opération ; mais ils représentent une contribution significative ; au même titre que la vente de logements peut apporter un appel d'air pour générer des ressources et contribuer à financer de nouveaux programmes. En d'autres termes, il faut mettre en œuvre tous les moyens possibles pour améliorer les bilans d'opérations.

Questions et réactions :

Georges Bullion, OPAC de l'Ain

L'OPAC construit environ 400 logements par an avec des prix compris entre 2 000 euros et 2 300 euros le m² de surface habitable. Aucune de ces opérations n'est équilibrée au terme du remboursement du prêt. L'OPAC, qui est aménageur fait donc de la péréquation avec des lots libres vendus à des prix de marché, ce qui permet d'avoir une charge foncière acceptable pour les produits les plus sociaux.

Aussi, lorsque l'OPAC bâtit ses plans de financement, la revente est prise en compte pour les logements du parc les mieux positionnés, dès la 10ème ou 15ème année. Avec cela, on valorise l'opération et le foncier, on fait remonter des fonds propres et on garantit un équilibre à long terme. Cela concerne environ un tiers de nos opérations.

Quant aux marges locales, elles nous permettent d'améliorer les équilibres si on va au maximum de ce qu'elles nous offrent. Un des axes de progrès pourrait concerner, dans certaines agglomérations, le passage de communes de la zone 3 à la zone 2. Sur l'agglomération de Lyon, nous travaillons même à la création d'une zone 2 bis, ce qui nous permettrait de majorer les loyers maximum de 7% (avec une augmentation des taux d'efforts moyens de l'ordre de 2% ou 3% seulement pour les ménages) et d'améliorer sensiblement les plans de financement.

Loïc Leroy, Responsable du service Habitat et Politique de la ville, Grand Besançon

Jouer sur les marges, c'est aussi faire supporter un coût pour les locataires, ce qui n'est pas toujours politiquement acceptable pour certains élus.

Jean-Luc Labourey, Directeur général adjoint, Habitat 25

La situation de l'Ain n'est pas identique à celle de la Franche-Comté, notamment en termes de pression des marchés locaux et de loyers. A un moment où l'on sent se creuser la vacance dans notre parc et apparaître des niveaux de tension plus faibles, on peut se demander s'il est vraiment judicieux de procéder à des hausses de loyer si on ne trouve pas de locataires pour les occuper ?

Anne Berty, Directrice du service de l'Habitat et des Solidarités, Nantes Métropole

On est ici au cœur d'un sujet qui est une préoccupation forte pour les jeunes délégataires qui n'ont peut-être pas toutes les compétences en la matière. La délégation demande de regarder en effet de près les mécanismes des marges locales. C'est un sujet extrêmement compliqué pour une collectivité, à forts impacts politiques, le sujet étant d'une extrême sensibilité pour les associations de locataires. A titre d'exemple, à l'occasion des relogements dans le cadre d'opérations ANRU, lorsqu'on réfléchit sur la possibilité d'effectuer des passerelles entre du parc ancien, à taux de loyers extrêmement réduits, vers des parcs moins bon marché, on ne peut le faire que si on demande expressément à ce que les bailleurs imaginent des mécanismes de minoration des loyers. Cette segmentation par les loyers de la clientèle est donc une forte préoccupation.

Peut-il y avoir des démarches de travail communes entre délégataires et organismes HLM pour apprécier les impacts et trouver localement des solutions innovantes ? Nous savons qu'il ne peut pas y avoir de règle générale. On peut, en revanche, en se mettant ensemble autour de la table, essayer d'imaginer un certain nombre de choses. Cela réfère directement aussi au chantier qui est devant nous : le conventionnement global qui raisonne à masse constante de

loyers plafonds. En explorant ce problème avec quelques bailleurs, nous avons observé qu'en majorant légèrement le loyer sur le parc le plus ancien (tout en veillant au taux d'effort des locataires), on arrive à générer une ressource directe importante qui pourrait servir ainsi de fond de péréquation. On pourrait ainsi minorer le loyer sur des logements neufs ce qui permettrait de faciliter les relogements, ou de mettre en oeuvre des politiques de peuplement adaptées sur un certain nombre de secteurs. Réglementairement, ceci est interdit, mais peut-être s'agit-il là d'une piste de réflexion.

Jean-Luc Labourey, Directeur général adjoint, Habitat 25

Un travail a été mené dans le département du Doubs, entre le « Groupement des Bailleurs sociaux du Doubs » et l'ADIL du Doubs sur une comparaison des loyers pratiqués dans le parc privé et ceux dans le parc social : on s'aperçoit que la différence n'est pas très importante. Les marges de manœuvre en matière de loyers sont donc très faibles.

Jean-Philippe Genod, Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole

A-t-on une lecture du lien entre l'augmentation des fonds propres dans les opérations neuves et la capacité à maintenir et entretenir le patrimoine plus ancien, en relation aussi avec la diminution des crédits PALULOS ?

Jacques Ferrand, Directeur Général Délégué, Néolia

En ce qui concerne Néolia, le choix a été fait et mesuré à travers un plan de stratégie patrimoniale, qui comportait non seulement l'action sur le patrimoine existant (sa maintenance, le maintien de son attractivité) mais aussi un plan de développement avec ce que cela implique en termes de coûts et de ressources nécessaires.

Sylvie Foucher, Directrice Générale, Grand Besançon Habitat

En ce qui concerne Grand Besançon Habitat, il a fallu arbitrer dans le plan stratégique de patrimoine entre les besoins sur le parc existant d'une part et les besoins pour abonder en fonds propres les opérations neuves d'autre part. Pour y parvenir, on a prévu d'emprunter pour 60% du montant des opérations dites « de remplacement de composants » (anciennement grosses réparations).

Question dans la salle

Connaît-on l'impact de la hausse du livret A, pour un logement standard ?

Jean-Luc Labourey, Directeur général adjoint, Habitat 25

Une simulation que nous avons faite montre qu'un demi point d'augmentation du livret A représente environ 8 000 € de fonds propres supplémentaires.

MISE EN PERSPECTIVE NATIONALE DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL, BILAN ET EVOLUTIONS

Michel AMZALLAG

Direction des études économiques et financières, USH

Les aides au logement : panorama en 2005

En 2005, le volume total des aides au logement s'élevait à 28 milliards d'euros:

- Le premier poste est celui des aides à la personne. Ce sont environ 14 milliards d'euros d'aides à la personne qui sont versés, principalement en locatif, et un peu en accession à la propriété.
- Les aides fiscales représentent 31% du budget total soit 8 milliards d'euros ; il y a une vingtaine d'années, elles représentaient seulement 20% du budget.
- Enfin, les aides à la pierre (20%) sont constituées principalement de subventions directes et de bonifications d'intérêts.

Le seul parc social représente près de 32% du montant total des aides au logement soit 9 milliards d'euros, dont il faut déduire 5 milliards si l'on veut cerner la seule part correspondant aux aides à la pierre et aux aides fiscales versées pour l'activité nouvelle et pour l'intervention sur le stock.

Le financement des opérations locatives

La nature des aides consenties sur une opération de logement social est à la fois directe et indirecte.

Par aides directes, on entend :

- La subvention de l'Etat,
- La subvention des collectivités,
- Le 1% relance,
- L'abaissement du taux de TVA, qui est équivalent à une subvention,
- L'exonération de TFPB

Le total de ces aides directes équivaut à 44 000 euros pour un logement type financé en PLUS en 2006.

A ces aides, il faut ajouter les aides indirectes :

- L'accès au prêt sur fonds d'épargne : cet avantage de taux en recourant aux fonds d'épargne (4,3% contre 5,3% sur les marchés) peut être variable d'un organisme à l'autre,
- La gratuité de la garantie des collectivités locales.

Ces aides indirectes équivalent à un montant de 12 200 euros pour un même logement financé en PLUS.

On constate donc une diversité de financements, et tous sont nécessaires pour obtenir une opération équilibrée : équilibrée veut dire que les recettes (les loyers) couvrent les dépenses de telle sorte qu'à la fin du remboursement du prêt principal, nous ayons une opération « blanche » du point de vue de l'exploitation. Si toutefois nous en venions à réduire la part de ces différents financements, nous aboutirions à une situation délicate. Le loyer plafond des aides à la personne correspond en effet (avec des conditions d'occupation standard) au loyer de base du PLUS au m². Dès lors qu'on va au-delà en terme de loyer, se pose le problème de la solvabilisation.

La contrainte actuelle

Aujourd'hui, nous observons une déconnexion entre l'évolution du prix de revient et les modalités de financement.

Pour détailler l'évolution des prix de revient et des conditions de financement, partons d'une opération standard à 110 500 euros avec son plan de financement comme évoqué plus haut et posons-nous la question suivante : compte tenu de l'évolution des coûts et des conditions de financement, comment obtenir l'équilibre financier de cette opération en 2008 ; on suppose pour cela une augmentation du prix de 10% ?

Tout d'abord la subvention de l'Etat n'a pas bougé ; la subvention unitaire du 1% a diminué, en faisant l'hypothèse que nous réalisons l'intégralité du plan de cohésion sociale. Les subventions des collectivités locales restent inchangées en quotité. Si l'on veut donc équilibrer l'opération au sens classique du terme, la part des fonds propres n'est plus de 10% mais de 25%

La hausse antérieure du prix de revient entre 2006 et 2008 a ainsi pu être absorbée grâce à l'augmentation des fonds propres des organismes, à l'accompagnement des collectivités locales, et une série de mesures prises par l'Etat : allongement de l'exonération de TFPB de 15 à 25 ans (soit 4000 euros par logement), allongement de la durée des prêts de la CDC (de 35 à 40 ans), anticipation d'une baisse de la rémunération des réseaux collecteurs (qui se traduit par 0,20 point sur les taux des prêts).

Les pistes d'évolution pour financer le logement social

Des débats qui ont eu lieu précédemment, nous pouvons retenir différentes pistes pour mieux financer les opérations : une augmentation des fonds propres des organismes, une plus forte contribution des collectivités locales, l'application de mesures financières de l'Etat à effet différé (telle que l'exonération de TFPB), la baisse de la rémunération des réseaux collecteurs du livret A et son effet sur le taux des prêts.

Une autre piste consisterait à prendre le risque de lancer une opération financièrement déséquilibrée et de faire porter son déficit sur les résultats futurs de l'organisme. Cela relève de la responsabilité de l'organisme seul et suppose une visibilité financière à terme suffisamment solide.

Enfin, une dernière piste serait de réduire le volume d'activité, les fonds propres des organismes n'étant pas extensibles.

TABLE RONDE :

QUELLES PISTES D'EVOLUTION POUR FINANCER LE LOGEMENT SOCIAL ?

Débat animé par Manuel NARDIN, Sémaphores

Manuel NARDIN :

Mme Hélène Dadou, vous représentez la DGUHC. Comment réagissez-vous aux pistes proposées pour faire évoluer le financement du logement social, lors du précédent exposé ?

Hélène DADOU, Sous Directrice des interventions urbaines et de l'habitat, DGUHC :

Préalablement, je souhaite rappeler l'importance qu'il y a à distinguer ce que donne l'Etat globalement et ce que l'on voit à travers le seul financement d'une opération (c'est-à-dire essentiellement le taux de subvention). L'Etat a essayé d'accompagner la hausse des coûts, depuis le début du plan de cohésion sociale, et durant les trois premières années de sa mise en oeuvre, avec de nouvelles mesures :

- passage de 15 ans à 25 ans de l'exonération de TFPB et sa compensation pour les collectivités locales
- augmentation de la durée des prêts (40 ans sur la construction et 50 ans sur le foncier)
- baisse du taux de commissionnement du livret A

Parallèlement, la hausse des coûts d'environ 10% sur les deux dernières années, due notamment à l'augmentation des normes sur l'accessibilité ou encore la performance énergétique, a demandé des efforts financiers importants.

Dans ce contexte, qui est accentué par un renforcement du plan de cohésion sociale en lien avec la loi DALO, les résultats atteints sont de 61 000 logements PLUS et PLAI en 2007. Nous sommes passés de 8 000 à 14 000 PLAI financés (avec un effort de l'Etat de l'ordre de 12 000 euros par logement). Sur la PALULOS, nous avons atteint 54 000 logements financés hors ANRU, contre 47 000 en 2006. En ce moment, se prennent des décisions sur le livret A. Et sur l'hébergement : le gouvernement vient de dégager 250 M d'euros.

En 2008, nous comptons sur la maturation des collectivités locales et leur implication financière dans la politique du logement (en 2008, le seuil des 100 délégataires a été franchi), pour que celle-ci soit encore mieux prise en compte.

Manuel NARDIN :

Mme Dujols, quelles inquiétudes suscite la réforme du Livret A et ses impacts ?

Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, USH :

Le Livret A est un système ancien, qui lie l'épargne populaire au prêt au logement social, grâce à la capacité de transformation de la Caisse des Dépôts. La sécurité du système tient au taux de couverture important entre la collecte centralisée et les prêts, et à la garantie que les collectivités locales apportent.

La Commission Européenne a demandé l'ouverture de la distribution à tous les réseaux bancaires qui le souhaitent. Le gouvernement a alors décidé de bouleverser le système actuel, en proposant des pistes, mais sans réelle garantie. Cela ne nous paraît pas souhaitable. Il est question notamment de décentraliser en partie la collecte, en fixant un plancher plus bas que les 70% actuels à la Caisse des Dépôts. Il est également question de laisser à la négociation le taux de commissionnement. Enfin, on va séparer de fait les gros et les petits livrets A puisque les banques ordinaires pourront pratiquer le refus de vente alors que la banque postale ne le pourra pas.

L'USH a demandé le maintien de la centralisation avec des garanties. Le système qui fait varier le taux de centralisation va clairement mettre en opposition le besoin de liquidité bancaire avec le besoin de financement du logement social. L'Union demande également que la rémunération soit au plus bas possible c'est-à-dire au coût réel, et une obligation pour les banques qui porteront ce produit de le faire complètement.

Manuel NARDIN :

Mais sur les aides à la personne et les aides fiscales, quelles pistes d'évolution voyez-vous pour financer le logement social ?

Dominique DUJOLS :

Il y a trois pistes possibles.

La première est présente dans le rapport Attali : une forme de banalisation des acteurs du logement social qui permettrait à l'opérateur public de fonctionner comme n'importe quel opérateur privé. On ne serait certes pas dans le lucratif, mais néanmoins avec des objectifs du secteur marchand. Pour l'Union, cette piste paraît contraire aux enjeux de solidarité inhérents au logement social.

Une autre piste consisterait à réduire artificiellement le besoin de construction en baissant les plafonds de ressources. Cela ne paraît pas une bonne solution. Une baisse importante aurait un double inconvénient : créer des ghettos à un moment où l'on met de l'argent pour les réparer avec l'ANRU, mettre en difficulté toute une classe « moyenne / basse » qui ne peut pas se loger sur le marché.

La troisième piste consiste à rechercher un meilleur équilibre entre les aides à la pierre, les aides à la personne, les aides fiscales. L'Etat doit faire les bons choix dans la fixation de cet équilibre et dans les cibles visées. Aujourd'hui, le rapport est le suivant : 32% du budget va au logement social, 29% vers les propriétaires occupants, et 41% vers l'investissement locatif privé. La priorité ne peut-elle pas varier entre ces trois catégories ? La péréquation par ailleurs n'est pas malsaine si on ne « tire pas trop sur la ficelle » et si l'on permet dans le temps la reconstitution des fonds propres.

Collectivement, le monde HLM est le premier opérateur foncier immobilier de France ; les collectivités locales représentent le premier régulateur foncier immobilier de France, la Caisse des Dépôts pourrait se positionner comme le premier financeur. Il s'agit dès lors de trouver les dispositifs pour que le secteur de l'intérêt général pèse le poids qu'il représente réellement sur les marchés.

Manuel NARDIN :

M. Dubertret, vous observez les évolutions du secteur en souhaitant maintenir la force du système que représente le livret A. Mais est-ce que la force du système permettra de bien accompagner la hausse des prix ?

Benjamin DUBERTRET, directeur des prêts et de l'habitat, Caisse des Dépôts et Consignations :

Effectivement, ce qui fait la force du système, c'est la conjugaison de 3 éléments :

- La capacité à avoir une ressource abondante dans la durée, qui permette d'accompagner dans les années qui viennent l'effort important de rénovation et de construction de logements sociaux ;
- Une ressource au plus bas coût possible, par référence à ce que le marché peut offrir ;
- Le fait que la CDC reste le financeur central dans le logement social : nous sommes les seuls à pouvoir offrir cette capacité de transformation de dépôt à vue en prêts à très long terme, et les seuls à revendiquer une approche de non discrimination sur l'intégralité des territoires et vis-à-vis de l'ensemble des emprunteurs.

Ces trois éléments sont des éléments fondateurs sur lesquels l'évolution du livret A peut avoir un rôle positif, tout comme elle peut constituer un élément de remise en cause. La situation est difficile à commenter à ce stade : on commence à avoir des lueurs sur le contenu de l'avant-projet de loi, mais en même temps, tout ne sera pas dans la loi, comme le taux de centralisation et son évolution. Ce qui nous paraît très positif néanmoins, est d'avoir obtenu un plancher législatif en matière de centralisation qui n'est sans doute certes pas encore assez haut, mais qui apporte une garantie par rapport à des évolutions possibles que pourrait souhaiter le pouvoir réglementaire.

La grande inconnue reste le commissionnement des réseaux bancaires, à la fois le commissionnement des réseaux nouvellement distributeurs au début 2009, mais aussi celui des réseaux historiques. Plusieurs questions se posent à ce sujet : quel régime de transition adopter, quelles seront les conséquences sur le coût de revient pondéré de la ressource centralisée à la CDC, quelles conséquences positives attendre sur le taux des prêts pour financer les logements sociaux ?

En ce qui concerne le maintien du statut de la Caisse des dépôts comme financeur de référence du logement social, nous avons des signes encourageants : concernant la liaison entre avantages fiscaux et financements publics au sens large (qui est maintenue) et concernant la possibilité de démantèlement de la Caisse des dépôts avec la création d'une personnalité morale, voire d'un établissement public qui accueillerait les fonds d'épargne (qui est écartée). Nous restons donc dans

un régime de droit constant qui a largement fait ses preuves et qui a permis au système de fonctionner dans les meilleures conditions.

Manuel NARDIN :

Y a-t-il de nouveaux produits auxquels la CDC réfléchit ?

Benjamin DUBERTRET :

Indépendamment du contexte de réforme du livret A, l'évolution des coûts de construction, les programmes nationaux (plan de cohésion sociale, rénovation urbaine) nous incitent à réfléchir à la gamme de prêts, à voir quels nouveaux outils produire pour l'appui au financement du logement social. Si on reprend la situation qui doit intégrer la réforme du livret A qui est en cours, deux pistes sont possibles :

- La première piste est de revisiter l'intégralité de notre gamme à la lumière de la baisse très probable du commissionnement du réseau bancaire. La réforme du Livret A ne sera pas une réussite s'il n'y a pas un bénéfice pour le financement du logement social en terme de taux de sortie des prêts.
- La CDC réfléchit nécessairement, dans ce contexte de tension sur les fonds propres des organismes, à des instruments de financement qui ne soient plus à l'opération, mais qui soient des accompagnements plus globaux des organismes de logement social, tenant compte de l'équilibre global du bilan de l'organisme, et qui permettent de l'accompagner dans la durée.

Manuel NARDIN :

Pour répondre aux enjeux du financement social, quelles pistes faudrait-il dessiner ?

Bertrand GOUJON, directeur général, UESL :

Historiquement, le 1% logement, c'est 1% de la masse salariale. Il n'est plus aujourd'hui que de 0,45% car 0,05 points sont retournés aux entreprises, et 0,50 points financent les aides à la personne (soit 1,2 milliards d'euros).

Quel est l'emploi des fonds du 1% logement (c'est-à-dire les ressources issues de la collecte de l'année et le retour sur investissement antérieur) ?

La moitié (près de 2 milliards) va en faveur des aides aux ménages (pour les prêts à l'accession, les prêts Pass travaux, les prêts pour l'accession sociale à la propriété), et l'autre moitié va en accompagnement des deux grandes politiques publiques (plan national de rénovation urbaine et volet logement du plan de cohésion sociale). Cette somme se décompose en 4 éléments : 500 millions d'euros pour les aides à l'ANRU (à parité avec l'Etat) ; 170 millions d'euros pour accompagner le financement des opérations PLUS PLAI au titre de la reconstitution de l'offre (le 1 pour 1), et 500 millions d'euros pour financer le concours 1% Relance et diverses opérations d'accompagnement. Enfin, les investissements en faveur de la Foncière Logement s'élèvent à près de 800 M €.

Aujourd'hui, quel est l'état des lieux des engagements pris par voie conventionnelle avec l'Etat et le 1% logement ? Sur le concours 1% Relance, nous avons constaté une montée en régime lors des trois premières années : nous avons consommé 188 M € de subventions en 2005, 215 M € en 2006, et 225 M € en 2007. A cela s'ajoute la consommation d'une enveloppe de 40 M € de prêts sur les fonds très sociaux qui sont venus abonder les financements PLUS PLAI. Nous avons donc accompagné la montée en régime du plan de cohésion sociale. Rappelons que la finalité du concours 1% Relance était d'accompagner la programmation de l'Etat et des collectivités sur des opérations concernant plus directement les salariés des entreprises. Pratiquement, nous sommes intervenus sur 60% de la production constatée.

Le 1% a fait la preuve par le passé qu'il était capable de bouger. Aujourd'hui, des inflexions doivent être prises et l'UESL doit y contribuer pour favoriser la production de logements financièrement et

économiquement accessibles. Les moyens conventionnellement négociés avec l'Etat doivent peut-être être revus pour cela. Il faut également trouver des dispositifs qui favorisent la sécurisation des parcours résidentiels, principalement des salariés. Les partenaires sociaux y sont prêts et l'ont montré en ouvrant plus largement le champ des bénéficiaires de certains dispositifs.

Manuel NARDIN :

M. Goujon, la territorialisation du 1% ou une meilleure prise en compte du 1% dans les politiques locales du 1% vous semble-t-elle être une piste intéressante ?

Bertrand GOUJON :

C'est une piste nécessaire. Le 1% est un dispositif national lié à un accord politique national, mais on doit pouvoir le décliner au plan territorial. C'est ce que nous avons expérimenté cette année dans le cadre du concours 1% Relance. Nous avons développé des partenariats avec les collectivités locales délégataires pour bien montrer la logique d'accompagnement des politiques locales de l'habitat. Dans le domaine de l'accession sociale à la propriété, le Pass foncier entre aussi dans cette logique de partenariat local, qui en est la condition de réussite.

Manuel NARDIN :

M. Braye, nous avons entendu parler du rôle croissant des collectivités locales dans le logement social. Comment voyez-vous l'évolution de ce rôle pour améliorer le système ?

Dominique BRAYE, sénateur, Président de la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines :

Un constat tout d'abord : celui d'un niveau de construction au plus haut depuis quelques années et un désengagement manifeste de l'Etat par rapport à 2006 : son aide est passée de 15 000 € en 2002 à 12 000 € aujourd'hui pour un logement PLAI ; et de 6 700 € à 2 700 € pour un logement PLUS.

Dans le même temps, les collectivités locales intervenaient en 2002 dans le logement à hauteur de 450 M d'euros ; elles en étaient à 956 M d'euros en 2006 et dépasseront le milliard d'euros en 2008. C'est donc le partenaire qui a le plus augmenté sa participation dans le logement. Mais on s'aperçoit que les collectivités aujourd'hui sont « au taquet », et ne pourront plus continuer longtemps cet effort. Les collectivités locales interviennent d'ailleurs à un moment où leurs charges ne cessent d'augmenter, alors que le pacte de stabilité avec les collectivités locales a été revu à la baisse.

Dans ce contexte-là, comment peut-on faire ? Dans tout ce qui a été dit, on a oublié un élément majeur à mes yeux : l'optimisation des moyens au niveau local. Actuellement, cette optimisation n'est pas faite sur les territoires en fonction des besoins. Elle peut passer par la mise en place d'outils d'observation performants permettant aux collectivités locales de préciser la réalité de la demande sur leurs bassins d'habitat. Mais les agglomérations ne pourront assumer leurs responsabilités qu'avec les moyens dont elles disposent. Elles ne pourront le faire aussi qu'en combattant la dualité sur leur territoire entre les communes qui ont les moyens pour développer du logement social et qui ne le font pas, alors que d'autres (c'est le cas de ma commune) développent une politique de logement extrêmement volontariste. Nous pourrions dire de façon abrupte qu'être dans un territoire avec des gens pauvres pose de vrais problèmes ; être dans une agglomération riche avec des gens pauvres pose moins de problèmes ; être dans une agglomération pauvre avec des gens riches ne pose pas du tout de problème.

La définition des besoins doit être réaliste. Sur la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines, nous n'avons pas signé de délégation d'aides à la pierre parce qu'elle nous obligeait à augmenter encore notre nombre de logements sociaux alors que nous en avons déjà 41%. Autre exemple, dire que 100% de logements doivent être accessibles aux handicapés alors qu'on a 6%

d'handicapés au niveau global est quelque peu céder aux lobbies qui jouent sur la sensibilité des gens.

Manuel NARDIN :

Mais toutes les collectivités ne sont pas forcément « au taquet » en matière d'aides au logement .

Dominique BRAYE :

Généralement, les plus riches ne le sont pas. Si vous faites le tour du territoire national, vous vous apercevrez que ce sont toujours les collectivités « au taquet » qui continuent à produire. C'est donc bien une question de volonté locale. On le voit partout : ceux qui ont le plus de difficultés et le moins d'argent sont souvent les plus volontaristes.

Manuel NARDIN :

Quelles pistes d'évolution voyez-vous et qu'avez-vous envie de demander à vos voisins ?

Dominique BRAYE, sénateur, Président de la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines :

Je demande qu'il y ait une prise en compte des réalités locales et une solidarité nationale par rapport aux situations des secteurs les plus tendus. Lorsque l'on impose partout avec la loi SRU, 20% de logement sociaux, alors que certains endroits peinent à trouver des locataires pour le parc social, c'est demander de construire de la vacance supplémentaire.

Surtout, essayons d'être le plus efficace possible : c'est-à-dire rendre l'organisation territoriale performante, avec des intercommunalités sur des bassins cohérents où l'on peut développer des politiques d'habitat. Une cité qui s'honore est une cité qui arrive à loger sur son territoire toutes les personnes qui ont envie d'y habiter et de participer à la vie de la cité. On en est loin ! Et c'est à l'Etat de le faire, avec le concours des élus.

Bertrand GOUJON, directeur général, UESL :

Je partage ce qui vient d'être dit : vouloir tout gérer de façon normée, sans tenir compte des spécificités, est difficile. Quand les moyens sont forcément limités, il faut les optimiser en déclinant les enjeux nationaux en fonction des besoins des territoires. C'est d'ailleurs le projet du 1% qui initie des enquêtes de besoins pour apprécier les évolutions économiques dans les territoires et apporter sa contribution pour faire correspondre les moyens aux besoins locaux. Il ne s'agit pas de se substituer aux uns et aux autres, mais bien d'apporter notre contribution à la cause générale.

Benjamin DUBERTRET, directeur des prêts et de l'habitat, Caisse des Dépôts et Consignations :

Je voudrais que chacun soit convaincu qu'il est essentiel que le commissionnement des réseaux bancaires baisse fortement et le plus vite possible. Fortement, car cela conditionne la baisse du taux des prêts - et l'on a vu que les prêts ont une part importante dans le financement du logement social - et vite car c'est maintenant que l'effort de construction doit s'amplifier avec le plan de cohésion sociale.

Je souhaite également évoquer la question de la centralisation. Pour garantir le fait que la Caisse des Dépôts dispose des mêmes sommes nécessaires au financement du logement social qu'aujourd'hui, il est important que le plancher législatif soit le plus élevé possible.

Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, USH :

Au 1%, on peut demander d'accompagner financièrement la construction.

A l'Etat, nous demandons de prendre sa place - c'est-à-dire moins de procédures, plus d'autorité - et de mettre en place des financements et des moyens à la hauteur de ses annonces. Annoncer le droit au logement pour fin 2008 sans mettre les moyens de construction pour y parvenir n'est pas une bonne chose. Pas plus que ne le serait le fait de réduire la cible des ayant-droits, car cela reviendrait à laisser une partie des gens de côté.

Aux communes et au Parlement, nous demandons de continuer à accompagner l'effort de production. Au Parlement plus particulièrement, nous lui demandons de s'insurger contre l'inflation législative et de dire pour qui sont faits les logements sociaux et qui on veut y loger.

A la Caisse des Dépôts, il faut défendre le livret A et obtenir que ce qui n'est pas dans le projet de loi le soit : la garantie du niveau de centralisation, un éclairage sur le taux de commissionnement, ce que l'Etat prélèvera. Enfin, avec la CDC, les organismes sont parties liées : tous deux sont des institutions de l'intérêt général de très long terme. Il ne faudrait pas que la loi désigne une simple priorité au logement social au risque de mettre les bailleurs en concurrence. Autrement dit, l'argent des fonds d'épargne doit être d'abord pour le logement social et, seulement s'il y a un excédent, pour autre chose. Enfin, la CDC devrait développer des financements innovants, satisfaire les besoins des organismes qui construisent en ayant peu de moyens.

Dominique BRAYE, sénateur, Président de la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines :

A ce stade, je précise que je suis solidaire de la politique de l'Etat et m'insurge contre les parlementaires qui demandent des moyens supplémentaires et votent dans le même temps la maîtrise des dépenses de l'Etat. Le vrai écueil à éviter est de prendre des décisions en faisant croire des choses qu'on ne pourra pas assumer.

Hélène DADOU, Sous Directrice des interventions urbaines et de l'habitat, DGUHC :

L'action des collectivités locales et de leur groupement est fondamentale, d'abord en terme de politique foncière. L'Etat a mis en place le principe des établissements publics fonciers : en exploitant toutes les potentialités des EPF, nous pouvons dégager une ressource dont l'assiette est énorme. Les collectivités locales doivent également s'emparer de toutes les dispositions de la loi ENL : secteurs de mixité sociale, taxation du foncier non bâti en zone constructible, partage des plus-values, ...

L'adaptation au contexte local constitue également une piste d'amélioration. L'Etat a été accusé de vouloir « tartiner » du logement social sur toute la France. Or son intention est bien de cibler la programmation sur les territoires tendus. Cela est possible à présent que nous disposons de nombreux PLH pour nous guider, et nous apporter des remontées indicatives sur les besoins. Cette adaptation nécessaire est également vraie en ce qui concerne le type de logements produits pour faire en sorte que l'offre soit localement en adéquation à la demande.

CONCLUSIONS POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Frédéric PAUL

Union Sociale pour l'Habitat

Depuis que nous avons signé l'accord avec l'Etat en décembre 2004 pour la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, nous tenons les objectifs malgré des éléments de contexte qui ne sont pas favorables : la hausse des coûts, les difficultés de réponses des entreprises, la mobilisation des fonds gratuits, l'épuisement financier des acteurs, tout en veillant à la problématique des loyers de sortie et des taux d'efforts des locataires. On entend ainsi même dire que le PLAI serait aujourd'hui un produit cher dans un certain nombre de cas. A cela s'ajoute un certain nombre d'éléments de déstabilisation de l'activité des acteurs qui nuisent à l'image du logement social : le dossier du livret A, celui des plafonds de ressources, le discours de certains promoteurs qui disent qu'ils feraient mieux que les organismes d'HLM, des rumeurs autour de la révision générale des politiques publiques.

C'est pourtant dans ce contexte difficile que les organismes doivent innover sur le champ de l'ingénierie des montages d'opération et mettre encore plus de cohérence dans leurs activités par rapport à un certain nombre de repères forts. Le premier repère est celui de la solidarité républicaine qui est adossée à des fondamentaux : le réinvestissement des résultats dans le logement social, l'adossement à une ressource longue non discriminante, des plafonds de ressources qui permettent d'accueillir les plus défavorisés et les catégories moyennes dans un contexte de mixité, un système de gestion et de fonctionnement du secteur assis sur des organismes d'HLM qui n'ont produit aucun dégât financier depuis le début de leur histoire, un système de financement partagé entre l'Etat, les collectivités locales, les partenaires sociaux et les organismes eux-mêmes à travers leurs fonds propres.

La réflexion doit être conduite également en ayant en tête le fait que la compétence opérationnelle du logement social est partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Les organismes doivent être facteurs de cohérence et de cohésion des réflexions qui peuvent se mener à deux échelles, nationales et locales. Un levier stratégique pour conduire ce type de réflexion s'appelle le conventionnement global de patrimoine, qui doit devenir un cahier des charges de la mission d'intérêt général que constitue le logement social, entre l'organisme, les collectivités locales et l'Etat.

Enfin, nous avons collectivement un effort considérable à mettre en œuvre autour de la qualification des acteurs HLM et des collectivités locales. Il y a des dossiers essentiels qui nous attendent : le foisonnement des prescriptions en matières de développement durable, la réflexion sur la totalité de la chaîne des produits (hébergement, logement d'insertion, logement familial), les modes de production du logement social, la conduite des politiques foncières publiques, la rénovation urbaine. Appelons-en au renforcement du système de qualification des acteurs, dont le présent Réseau constitue une étape.

Olivier LANDEL

Association des communautés urbaines de France

Deux mots sont à mettre en avant.

« Transparence » tout d'abord : c'est ce que nous attendons de l'ensemble des acteurs de l'habitat qui ne sont pas encore dans le Réseau, mais qui ont vocation à le rejoindre. Transparence sur nos objectifs, nos politiques, nos comptes, sur les coûts de la production et les écarts entre territoires, sur les modalités de financement, sur les règles foncières, les règles d'urbanisme. Il y a encore des progrès à faire. La transparence passera par de l'explication, du dialogue, de la pédagogie, et par le fait de savoir mettre « les pieds dans le plat ».

« Coopétition » ensuite. Alors que nous sommes en compétition les uns avec les autres, un des rôles du Réseau des acteurs de l'habitat est d'éclairer les arguments de cette compétition de façon à pouvoir rentrer dans un dialogue de coopération. Cela revient à ne pas perdre les vertus de la compétition, mais ne pas perdre de vue non plus les attentes des acteurs avec lesquels on travaille dans une nécessaire coopération. Nos réseaux servent à cela. Ils sont des lieux de débat, d'éclairage et de transparence qui permettent de revenir efficacement vers le « local » grâce au partage d'expériences, et de réfléchir « global » pour essayer de faire bouger les règles du jeu.