

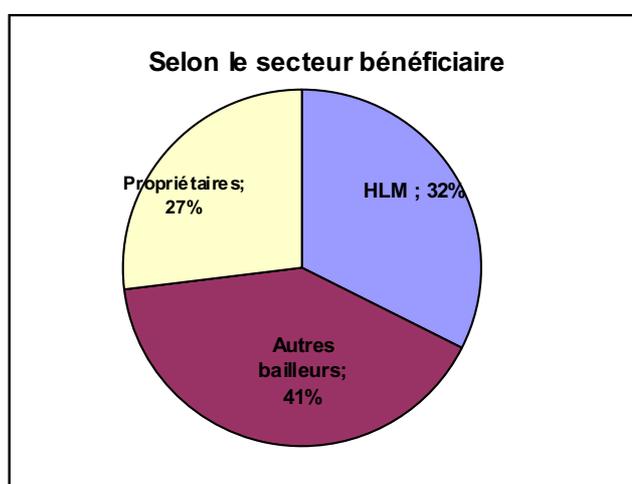
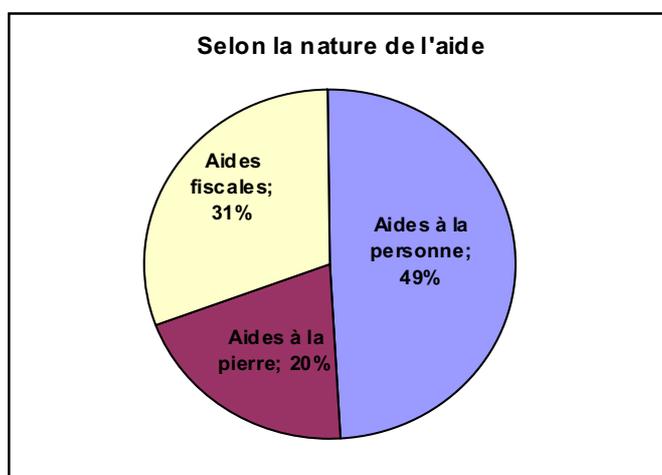


Le financement du logement locatif social  
Journée du 4 avril 2008 du réseau des acteurs de l'habitat

**Intervention de Michel Amzallag**

**La place du locatif social dans l'ensemble des aides au logement**

Le compte du Logement nous donne des éléments de cadrage sur le montant total des aides au logement : **28 Md€ en 2005** et sa décomposition par type d'aide et par secteur bénéficiaire. Ce montant recouvre toutes les formes d'aide, qui peuvent correspondre à un versement effectif (comme une subvention ou une aide à la personne) ou à un avantage conféré (comme une aide fiscale ou l'accès à un prêt à taux minoré).



	en milliards d'euros	
	Aides versées	Avantages conférés
<b>AIDES A LA PERSONNE</b>	14,3	14,1
Aides perçues	14,1	14,1
<i>dont aides personnelles</i>	14,0	14,0
Frais de gestion	0,2	-
<b>AIDES A LA PIERRE</b>	4,6	4,8
Aides à l'investissement	1,1	1,1
Avantages de taux	1,4	1,4
<i>dont prêts aidés</i>	1,4	0,9
<i>dont prêts réglementés</i>	-	0,5
Autres aides	2,6	2,6
<i>dont PLA fiscal</i>	1,1	1,1
<i>dont réduction des droits de mutation</i>	1,4	1,4
<i>dont réduction de TFPB</i>	0,1	0,1
Frais de gestion et décalages temporels	-0,5	
<b>AVANTAGES FISCAUX</b>	-	8,3
<i>dont aux consommateurs</i>		1,3
<i>dont aux producteurs</i>		7,0
	18,9	27,9
<b>Dont résidences principales</b>	17,7	26,7

Source : Compte du logement édition 2007.

Si l'on s'intéresse au seul secteur locatif HLM, le montant des aides à la pierre et des aides fiscales représente un peu moins de 4 Mds € en 2005. Tableau ci-dessous

	Milliards d'€			
	HLM	Autres bailleurs	Propriétaires occupants	Ensemble
Aides à la personne	5,0	6,9	1,2	13,1
Aides à la pierre	2,6	0,9	1,9	5,3
Aides fiscales	1,1	3,1	4,1	8,3
<b>Ensemble</b>	<b>8,7</b>	<b>10,9</b>	<b>7,2</b>	<b>26,7</b>
<i>En proportion</i>	32%	41%	27%	100%

Source : *Compte du logement édition 2007.*

Quelle forme prennent ces aides et qui en assure le financement ? Voici, pour une opération moyenne financée en PLUS en 2006, une estimation des différentes aides à l'investissement.

En euros par logement	PLUS
<b>Montant investissement unitaire (TVA 5,5%)</b>	<b>110 500</b>
Subvention de l'Etat (foncier inclus)	5 500
Subvention des collectivités locales	11 100
Subvention 1 % relance	4 200
Abaissement du taux de TVA	14 800
Exonération de TFPB (équivalent subvention)	8 800
<b>Montant total des aides reçues</b>	<b>44 400</b>
<b>En % de l'investissement (TVA à 19,6 %)</b>	<b>35 %</b>
Accès aux fonds d'épargne (1)	10 600
Gratuité de la garantie des collectivités	1 600
<b>Montant total des aides et avantages reçus</b>	<b>56 600</b>
<b>En % de l'investissement (TVA à 19,6 %)</b>	<b>45 %</b>

(1) sous l'hypothèse d'un écart d'un point entre PLUS et taux de marché

### Deux constats :

1. **Un montant total qui peut paraître élevé au regard de l'investissement.** C'est beaucoup, est-ce que ce n'est pas trop ? Le critère d'appréciation pour juger la hauteur de l'aide à apporter c'est le loyer des logements qui sont ainsi financées : même en appliquant les majorations du loyer de base du PLUS, nous sommes actuellement à 6 € au plus en zone 2 et environ 7 € à Paris. C'est un rapport de 1 à 2 avec les loyers de marché, voire un 1 à 3 à Paris. C'est le montant d'aide qu'il faut consentir pour avoir des opérations financièrement équilibrées à ce niveau de loyer. Pourrait-on être moins ambitieux sur le niveau de loyer pour donner moins d'aide unitaire ? Il faudrait alors revoir le montant des aides à la personne. Le loyer actuel du PLUS est en effet à la limite de l'accessibilité pour les ménages très modestes, si on le relève il faudra revoir à la hausse les barèmes d'aide à la personne. On aura un peu économisé d'un côté (sur un flux de production), il faudra redonner beaucoup de l'autre (à l'ensemble des bénéficiaires).

2. **La diversité des financements.** Il faut mobiliser des aides de nature différente et différents acteurs : aide fiscale, subvention de l'Etat, des aides des collectivités locales et du 1 % Logement, des fonds propres et un prêt sur fonds d'épargne. Si l'on retire une composante, il faut en augmenter une autre.

Si l'on prend un peu de recul, cette nécessité de combiner les financements est le grand changement qui est intervenu au fil des années. Pour schématiser, à la fin des années 1990, un organisme pouvait financer une grande partie de sa production avec la subvention de l'Etat, le prêt CDC et un peu de fonds propres. Depuis, le recours aux financements des collectivités n'a cessé d'augmenter, sans parler du 1 % Logement. On peut discuter des causes de ces évolutions, retrait de l'Etat ou autres changements. Parmi les facteurs qui ont joué, on trouve l'augmentation des prix de revient du logement social, qui continue à produire ses effets

### **Evolution des prix de revient et conditions de financement**

Une des caractéristiques du financement est depuis plusieurs années la déconnexion entre prix de revient réel des opérations et niveau des aides : par exemple l'assiette de subvention de l'Etat est forfaitaire, l'enveloppe relance du 1 % Logement est négociée globalement.

Il n'est pas question pour autant de revenir à l'ancien prix de revient maximum. Ce serait se priver d'une liberté indispensable aujourd'hui pour intervenir dans des zones de marché tendu, et dans le tissu ancien, là où sont les besoins actuels.

Pour cette raison, toute hausse du prix de revient doit être absorbée par une amélioration du financement si nous voulons rester sur un système de financement équilibré de la production et sans augmentation des loyers maximums. C'est ce qui a conduit à une nette augmentation des contributions des collectivités locales et des fonds propres des organismes depuis une dizaine d'années.

Depuis le début du plan de cohésion sociale, l'Etat a également pris des dispositions pour faire face à la hausse des coûts : allongement de l'exonération de TFPB à 25 ans et l'allongement de la durée des prêts de 35 à 40 ans. Du côté des fonds d'épargne, le taux du prêt PLUS a baissé de 20 points de base grâce en partie à la baisse de la rémunération des réseaux distributeurs du livret A.

### **Les contraintes actuelles**

Comme cela a été montré au cours de la matinée, la hausse des coûts de construction et des prix de revient se poursuit et les objectifs en matière d'accessibilité et d'économie d'énergie ne permettent pas d'anticiper un ralentissement. Les deux tableaux suivants illustrent la contrainte de financement quand le prix de revient augmente. Dans le premier l'opération est équilibrée aux conditions de financement de 2006.

### **Plan de financement moyen des logements PLUS en 2006 <sup>1</sup>**

Prix de revient unitaire (TVA à 5,5 %)	110 500 €	100,0
Subvention Etat (foncier inclus)	5 500 €	5,0
Subvention 1 %	4 200 €	3,8
Subventions collectivités	11 050 €	10,0
Prêt CDC	78 450 €	71,0
Fonds propres	11 300 €	10,2

Dans le tableau suivant, on suppose une augmentation du prix de revient de 10 % en deux ans<sup>2</sup> et des conditions de financement de l'Etat et du 1 % (la ligne budgétaire fongible garantit seulement le maintien du montant unitaire de subvention) itaire inchangée et l'enveloppe 1 % relance inchangées (c'est-à-dire une enveloppe de 215 M€ à répartir sur 100 000 logements PLUS et PLAI) , que se passe-t-il ? Il faut soit obtenir des subventions supplémentaires des collectivités locales, soit mettre des fonds propres supplémentaires sans pourvoir les reconstituer, soit que les conditions du prêt CDC soient améliorées. Si l'on suppose que les collectivités maintiennent leur aide en proportion du prix de revient, l'organisme HLM doit injecter 15 % de fonds propres supplémentaires.

### **Plan de financement correspondant à l'équilibre financier en 2008**

#### **Prix de revient majoré de 10 % entre 2006 et 2008**

Prix de revient unitaire (TVA à 5,5 %)	122 800 €	100,0
Subvention Etat (foncier inclus)	5 500 €	4,5
Subvention 1 % (1)	2 400 €	2,0
Subventions collectivités	12 300 €	10,0
Prêt CDC	72 100 €	58,5
Fonds propres	30 500 €	25,0

(1) en répartissant une enveloppe de 215 à 225 M€ sur les 80 000 PLUS et PLAI à financer

Or, les organismes ont pris par ailleurs des engagements dans le cadre du PNRU, ils devront apporter leur contribution au Grenelle (800 000 logements à réhabiliter lourdement) et le PCS revu par la loi DALO conduit à une forte augmentation du nombre de logements à financer en 2008 et 2009. La contrainte financière est donc très forte. Tous ne pourront augmenter leur contribution à l'activité nouvelle aussi fortement que dans cet exemple.

A défaut, c'est-à-dire si les fonds gratuits ne sont pas aussi élevés, il faut accepter qu'un nombre croissant d'opérations soient lancées sans être financièrement équilibrées et donc reporter sur le reste du parc locatif le déficit d'exploitation à venir. Ce qui renvoie à la solidité financière des organismes. Et ferait dépendre le niveau de production actuelle des équilibres financiers futurs des organismes.

<sup>1</sup> Ce plan de financement moyen résulte de la consolidation de l'ensemble des opérations financées. En réalité, toutes les opérations ne bénéficient des mêmes aides. Ainsi le 1 % relance n'a pas vocation à financer toutes les opérations ; il est présent en 2006 dans 60 % des programmes, dans lesquels sa contribution par logement est donc plus élevée que le montant indiqué ici.

<sup>2</sup> Les données nationales présentées au cours de la matinée montrent que l'augmentation du prix de revient (foncier et bâti) par m<sup>2</sup> a été de 10 % pour la seule année 2007, tous financements confondus. Cette hausse inclut des effets de structure : localisation, changement de la typologie et de taille des immeubles, recours à la VEFA ...en plus de la variation du coût de la construction et de l'impact des normes réglementaires.

D'où la nécessité de trouver des pistes d'amélioration du financement de l'activité : baisse du taux des prêts à l'occasion de la réforme du livret A, apport majoré du 1 % Logement, par exemple, et au moins de ne pas dégrader les conditions de financement actuelles : maintien d'une enveloppe fongible dans le budget de l'Etat et prorogation de l'exonération de TFPB de 25 ans au-delà de la fin du plan de cohésion sociale, en 2009.