

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Comment optimiser les aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins ?

- Audition, *ouverte à la presse*, de M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de l'égalité des territoires et du logement, sur le thème « Comment optimiser les aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins ? »

Mercredi

24 avril 2013

Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Christophe
Caresche,
rapporteur**



M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Nous accueillons à présent M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Monsieur le directeur, pouvez-vous nous expliquer de quelle manière sont identifiés les besoins territoriaux ? À partir de quelles données et observations construisez-vous vos projections au niveau national ? Comment sont articulées les attentes locales et les attentes nationales ? Enfin, comment la répartition des moyens est-elle réalisée au niveau régional ?

M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de l'égalité des territoires et du logement. Le Parlement fixe chaque année une enveloppe de crédits et un objectif de production de logements locatifs sociaux, ventilé entre logements très sociaux, logements sociaux et logements sociaux intermédiaires, qui relèvent respectivement des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs sociaux (PLS) – sans subvention complémentaire sur ces derniers.

Sur la base des moyens alloués en loi de finances, la programmation se déroule de la manière suivante : d'abord, sur la base d'indicateurs objectifs, nous classons les régions selon leur niveau de tension global – les unes sont très, moyennement ou un peu tendues, les autres totalement détendues. Ces indicateurs s'appuient sur le nombre de demandeurs de logement social hors demandes de mutation interne au parc, le nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL) et des critères de tension sur les loyers. J'ai souhaité les rendre totalement transparents vis-à-vis des préfets de région. À partir de ses résultats, nous déterminons les évolutions que nous allons apporter aux objectifs assignés et aux dotations financières affectées à chaque région.

Notre programmation se décline ensuite à l'échelle de la région puisqu'il appartient aux responsables opérationnels territoriaux que sont les préfets de région de déterminer les sous-enveloppes pour l'échelon départemental ou dans le cadre de la délégation de compétence.

Nous avons choisi de faire évoluer les enveloppes d'une année sur l'autre, et non de rebattre intégralement les cartes annuellement, pour une raison essentielle : les projets de construction de logements sociaux s'élaborent sur plusieurs années avant et après l'obtention de la décision de financement. Une évolution trop erratique des dotations et des volumes d'agrément de logement social pour un territoire conduirait inéluctablement à des soubresauts très violents dans le bâtiment et à des remises en cause des programmes lancés par les organismes de logement social.

La bonne unité territoriale pour l'évaluation des besoins est globalement le bassin de vie, c'est-à-dire l'agglomération ou la métropole, qui ont une connaissance fine des tensions réelles s'exerçant dans leurs territoires. Les préfets de région doivent en tenir compte pour ventiler leurs enveloppes de crédits budgétaires ou d'agréments fiscaux.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Le degré de tension varie considérablement selon les territoires ; certains – comme l'Île-de-France et le sud de la France – sont dans une situation exceptionnelle. Comment intégrez-vous ces difficultés ?

M. Étienne Crépon. De fait, l'essentiel des moyens alloués au ministère pour le développement de l'offre de logement social est affecté aux territoires les plus tendus. Sur les 500 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2013, 242 millions sont attribués à l'Île-de-France qui réunit 20 % de la population, soit 46 % du financement, pour un objectif de 48 000 logements ; et environ 60 millions le sont à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour un objectif de 12 000 logements. Ainsi, ces deux régions, qui totalisent 17 millions d'habitants, soit moins du tiers de la population française, représentent plus de 45 % des objectifs en matière de logement social.

Dans ce souci de concentration sur les territoires les plus tendus, la méthode de classement des régions en fonction de la tension observée permet de porter l'effort, au-delà des deux régions que je viens de citer, sur des régions classées en groupe 2, comme le Languedoc-Roussillon et la Corse, et sur d'autres du groupe 3, comme les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées. Parmi les cinq groupes de classement, le Limousin est en groupe 5.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Qu'en est-il du zonage A, B et C ?

M. Étienne Crépon. Nous veillons à la cohérence des différents zonages. Dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique, le Premier ministre a demandé à Mme Duflot de procéder à une évaluation de la territorialisation des politiques du logement. Le zonage ABC révèle davantage les tensions sur le marché privé que sur le marché social mais nous nous efforçons d'établir un lien entre les deux zonages. Nous utilisons le zonage ABC pour déterminer, par exemple, si une opération de logement social peut bénéficier d'un surfinancement au titre de la surcharge foncière – la zone A y a droit ; la zone B1 sous conditions ; la zone B2 n'y a pratiquement pas droit et la zone C en est exclue.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Une fois fixée la répartition entre régions, comment se déroule la discussion avec les préfets ?

M. Étienne Crépon. Nous fixons aux préfets des objectifs de répartition par macro-zones, qui se traduisent par des pourcentages de réalisation ventilés entre les zones ABC. Dans le cadre de l'objectif fixé par le Parlement, à savoir la concentration des moyens sur les zones les plus tendues – les zones A et B1 doivent ainsi représenter 65 % des financements –, les préfets procèdent à la ventilation comme ils le souhaitent. Nous faisons le point avec eux à deux reprises, en juin et en septembre, ce qui permet d'ajuster les enveloppes allouées à chacun en fonction du respect des objectifs fixés.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Quel bilan faites-vous de la délégation des aides à la pierre ?

M. Étienne Crépon. La délégation des aides à la pierre constitue un excellent moyen de concilier l'indispensable implication des collectivités locales dans les politiques du logement, dont la dimension territoriale est fondamentale, et le rôle de l'État, désigné par le législateur comme garant du droit au logement. Dès lors, la voie contractuelle s'impose contre la voie purement étatique telle qu'elle a pu exister jusqu'au début des années 2000, ou celle d'une pure décentralisation. Le bilan de la première génération des délégations des aides à la pierre est jugé globalement satisfaisant, puisque je n'ai enregistré qu'une demande d'abandon de la part d'une collectivité locale, et une seule décision de l'État de non-renouvellement d'une délégation à une autre collectivité.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Les Hauts-de-Seine ?

M. Étienne Crépon. Oui. C'est la preuve qu'il s'agit bien d'un mécanisme de contrat : celui-ci peut être remis en cause si l'une des parties n'y a plus intérêt ou n'en respecte pas les termes.

Dans le cadre du futur projet de loi sur les métropoles, cet outil devra être renforcé pour mieux responsabiliser les collectivités locales, surtout celles qui ont la capacité d'ingénierie pour jouer ce rôle et développer une approche globale. Dans cette perspective, le Gouvernement a proposé de faire de la délégation des aides à la pierre aux métropoles un « pack » beaucoup plus large que ne l'est le système actuel issu de la loi de 2004.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Il est surprenant qu'en Île-de-France, deux conseils généraux et quelques intercommunalités seulement aient fait une demande de délégation des aides à la pierre. Comment interprétez-vous cette réticence des élus ?

M. Étienne Crépon. L'intercommunalité est beaucoup moins mûre en Île-de-France que sur le reste du territoire national. Ensuite, dans la mesure où, conformément au choix du Parlement, les délégataires sont soit des intercommunalités dotées d'un programme local de l'habitat (PLH), soit des départements, ils étaient forcément peu nombreux. Les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne n'ont pas sollicité la délégation mais cela peut se comprendre au regard des difficultés financières auxquels ils sont confrontés depuis 2005 et des dynamiques politiques locales complexes qui s'y jouent.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Le regroupement et la coopération des collectivités sont une des voies d'optimisation des politiques du logement social ; mais une réponse est peut-être aussi à rechercher dans la rationalisation des opérateurs. Constatez-vous dans certains territoires des difficultés dues au fait que les opérateurs ne sont pas suffisamment dynamiques ?

M. Étienne Crépon. Je suis totalement convaincu de la complexité croissante de l'acte de construire et de l'acte de gérer des logements. D'un côté, les exigences en termes de qualité sont de plus en plus nombreuses. De l'autre, le bailleur social, après avoir été initialement celui des classes moyennes, est également aujourd'hui celui des populations les plus défavorisées auxquelles il faut apporter aussi un accompagnement social. Cette évolution exige une capacité d'ingénierie qui ne peut être amortie qu'avec une surface suffisante, laquelle ne peut être atteinte que grâce à des regroupements – solution retenue par Plaine Commune Habitat, ainsi que par l'intercommunalité d'Issy-les-Moulineaux, en fusionnant leurs offices –, ou moyennant des modalités de coopération et de renforcement. Un organisme de logement social dont la surface patrimoniale, et donc financière, est trop faible aura de grandes difficultés à assumer pleinement les missions qui lui ont été confiées. À cet égard, la plaquette, éditée en fin d'année dernière par la DHUP, qui présente les organismes de logement social selon une déclinaison de ratios de coûts de gestion et en fonction de leur taille, est très révélatrice, en particulier de leur capacité à gérer efficacement les impayés.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Vous laissez entendre que de la dynamique intercommunale découlera celle des bailleurs, comme à Rennes où la communauté d'agglomération ne travaille plus qu'avec quatre opérateurs ?

M. Étienne Crépon. Je constate cette dynamique chez les opérateurs qui sont sous l'égide des collectivités locales. L'exemple le plus emblématique est probablement celui de la

communauté urbaine de Lille qui a regroupé les trois offices HLM de Lille, de Roubaix et de Tourcoing, gérant respectivement 20 000, 9 000 et 5 000 logements, qu'elle a retirés des mains de leurs maires respectifs. Un tel mouvement s'imposera naturellement dans les années à venir.

Concernant les entreprises sociales de l'habitat (ESH), il faut distinguer la province et les trois grandes agglomérations. Dans le premier cas, le nombre des opérateurs est très limité, et la plupart des agglomérations, comme Rennes, ont développé avec eux des relations très étroites pour la construction et la gestion de patrimoine. Dans les secondes, Paris, Lyon et Marseille, la multiplicité des opérateurs impose des rationalisations de patrimoine. Je comprends le président de Plaine Commune que la présence de 82 bailleurs différents sur sa commune met dans une situation infernale. Plusieurs grands bailleurs ont d'ores et déjà réalisé des échanges de patrimoine ; ces initiatives, qui simplifient la gestion et offrent plus de lisibilité aux élus, ont également vocation à se développer. Il ne me semble pas que le Gouvernement ou le législateur doivent intervenir en la matière.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Où en est le projet de mutualisation des ressources ?

M. Étienne Crépon. Le Premier ministre et la ministre du logement ont demandé au secteur HLM de leur faire des propositions sur la mutualisation et la circulation de leurs fonds propres pour soutenir l'effort de construction de 150 000 logements sociaux par an. Je crois savoir que le conseil fédéral de l'Union sociale pour l'habitat (USH), devrait, dans les semaines à venir, acter une proposition définissant des règles pour les appels de fonds et la réallocation des ressources. Pour l'heure, il m'est difficile d'en dire plus.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Selon l'USH, que nous avons auditionnée, son modèle économique actuel (hors sociétés d'économie mixte) ne lui permet de construire que 80 000 logements sociaux par an. L'objectif de construction du Gouvernement étant bien supérieur, il faut trouver d'autres financements. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) peut-elle s'engager davantage pour accompagner la construction dans les zones très tendues ? Les fonds propres des bailleurs doivent-ils être augmentés, par exemple en vendant une partie du parc ?

M. Étienne Crépon. À la demande de Mme Duflot, nous avons procédé depuis le début de l'année à plusieurs simulations sur la base schématique d'un seul organisme possédant 4,5 millions de logements, qui a une capacité d'autofinancement de 2 milliards d'euros et qui reçoit de l'État 400 millions d'euros – 50 millions sont versés par ailleurs aux sociétés d'économie mixte qui représentent 500 000 logements – et 1 milliard d'euros en équivalents subvention du 1 % logement. En intégrant dans ce modèle le maintien de l'intervention budgétaire des collectivités locales et le maintien du volume de construction du « tiers secteur », soit les structures qui réalisent des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – EHPAD – et des résidences pour étudiants *via* le PLS, nos simulations montrent une capacité de financer 120 000 logements avec une TVA à 10 %, jusqu'à 149 600 logements avec une TVA à 5 %. Nous n'avons introduit dans notre modèle ni l'arrêt, ni l'accélération des ventes aux locataires. Ainsi, au-delà de la question de la mutualisation des fonds propres, les équations économiques permettent la réalisation du nombre de logements évoqués.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Que pensez-vous de la suggestion de la Caisse des dépôts d'accroître la quotité d'emprunt ?

M. Étienne Crépon. Nous n'avons pas eu besoin d'introduire un tel paramètre dans nos simulations. En effet, une durée de prêt de trente ans pour la construction nous semble raisonnable, de même qu'une durée de cinquante ans pour le foncier. Selon moi, gagner dix ans n'aurait qu'un impact très marginal, sauf pour le cœur de l'agglomération parisienne où le foncier atteint des prix exorbitants.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Que pensez-vous d'une variation des taux de prêts de la Caisse des dépôts ?

M. Étienne Crépon. Les aides de l'État pour la réalisation d'un logement social sont de trois ordres : une aide budgétaire, qui fait l'objet d'un pilotage ; une aide fiscale, qui ne peut être territorialisée ; et une aide au travers des taux d'intérêt bonifiés des prêts de la Caisse des dépôts. Je comprends la logique de nos collègues de la direction du Trésor...

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. La Caisse des dépôts a évoqué auprès de nous l'éventualité d'augmenter la quotité dans certaines circonstances mais elle est totalement opposée à une variation des taux en fonction des territoires.

M. Étienne Crépon. Je ne parlais pas de la CDC, mais de ceux qui en assurent la tutelle. D'après les simulations que nous avons réalisées, la modulation des taux devrait être très importante pour produire un réel effet financier. Nous n'avons pas approfondi cette piste en raison de la problématique de l'acceptabilité politique qu'elle ne manquerait pas de susciter, en particulier chez les opérateurs.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Selon l'USH, la baisse du commissionnement des banques permettrait de libérer des liquidités. Qu'en pensez-vous ?

M. Étienne Crépon. Je ne sais pas. Il me semble légitime d'assurer une juste rémunération de la mission assumée par les banques au bénéfice de la collectivité – mission qu'elles sont allées, toutefois, revendiquer auprès de la Commission européenne. Une baisse du commissionnement des banques entraînerait automatiquement une amélioration de la rentabilité des fonds d'épargne. Dans ce cas, la question se poserait de savoir combien devrait être réinjecté dans le secteur du logement social, combien serait attribué aux fonds d'épargne et combien reviendrait au budget de l'État.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Ouvrir aux collectivités locales la possibilité d'emprunter sur les fonds d'épargne pour étaler le poids financier de leurs subventions aux opérations de construction d'HLM vous paraît-elle une option réaliste ?

M. Étienne Crépon. Dans l'absolu, tout ce qui permet de renforcer l'implication des collectivités locales dans les politiques de logement, en particulier social, va bien évidemment dans le bon sens. Mais le principal intérêt du livret A est l'octroi de prêts à très long terme. Or, je ne suis pas persuadé que les collectivités locales aient intérêt à emprunter sur trente ou quarante ans pour réaliser des logements sociaux. Et s'agissant d'emprunts de moindre durée, les prêts sur livret A ne sont pas forcément très concurrentiels dans le contexte actuel des marchés : les collectivités peuvent très probablement obtenir des financements sur des durées de quinze ou vingt ans à des taux très nettement inférieurs.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Les SA d'HLM ont évoqué la possibilité de fondre les trois types de logements sociaux (PLAI, PLUS et PLS) en un seul bénéficiant des mêmes conditions de subvention, ce qui permettrait de réaliser des

péréquations entre catégories de locataires pour faire face, notamment, aux impayés de loyers dans les logements financés à l'aide d'un PLAI. Qu'en pensez-vous ?

En outre, que penser de l'éventualité de donner aux délégataires la possibilité de définir eux-mêmes les volumes respectifs de PLAI, de PLUS ou de PLS en fonction de leur programmation ? La communauté d'agglomération de Rennes n'y serait pas hostile.

M. Étienne Crépon. La logique du produit unique ne me semble pas convaincante. D'abord, parce que certains opérateurs sont spécialisés, pour les uns dans les opérations hyper-sociales, et pour les autres dans les opérations sociales intermédiaires. Si la piste évoquée était mise en application, les premiers ne pourraient plus mener à bien leurs opérations – qui répondent à un réel besoin – et les seconds bénéficieraient d'un réel effet d'aubaine. Ensuite, conformément aux règles européennes, l'aide publique apportée doit être subordonnée aux contreparties sociales. Enfin, la règle des 30 % de PLAI dans une opération fait l'objet d'une négociation, soit à l'échelle d'une agglomération dans le cadre d'une délégation, soit au niveau de l'opération elle-même lorsque l'État apporte des financements directs. Au surplus, le taux d'intérêt de la CDC diffère pour chacun des trois produits : taux du livret A moins 20 points de base pour le PLAI, taux du livret A plus 60 points de base pour le PLUS, taux du livret A plus 100 à 110 points de base pour le PLS.

Par ailleurs, la Fédération des ESH a souligné, à juste titre, que les locataires les plus modestes ont des difficultés à entrer dans le parc social. Notons qu'en réponse le Parlement a institué un Fonds national du développement d'une offre de logements locatifs très sociaux dans le cadre de la loi dite « Duflo 1 ». Il faut en outre souligner que la typologie actuelle du parc HLM révèle une totale déconnexion entre la production et les besoins de la population, notamment des personnes qui font une demande au titre du droit au logement opposable : celles-ci ont essentiellement besoin de petits T1, de T1 *bis* et de T2, alors qu'actuellement 50 % des logements produits sont des T3 et des T4 avec des surfaces assez confortables, d'où des loyers difficilement tenables pour les locataires. L'adaptation de l'offre à la demande est un des chantiers que nous devons ouvrir avec les bailleurs.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Le Gouvernement envisage la mise en place d'un zonage unique pour le logement social et le logement intermédiaire. En connaissez-vous le calendrier ?

M. Étienne Crépon. En matière de zonages, le diagnostic a été confié à l'un de mes prédécesseurs, François Delarue, pour aboutir à des propositions d'ici à la fin de l'année. Tous les scénarios devront être examinés. Il faut avoir à l'esprit que le zonage HLM (1, 2, 3) est d'abord et avant tout celui des aides personnelles au logement, qu'il concerne 15 millions de personnes et mobilise 16 milliards d'euros de dépenses. Selon moi, les autres zonages existants – trop nombreux : ABC, périmètre de la taxe sur les logements vacants, *etc.* – sont dans une large mesure plus souples qu'un paquebot dont l'évolution pourrait avoir des conséquences significatives pour les 6 millions de ménages les plus modestes de notre pays.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Le Président de la République et le Gouvernement ont annoncé la réalisation, dans le cadre du Plan d'investissement pour le logement, de 10 000 nouveaux logements intermédiaires. Pouvez-vous nous apporter des éclaircissements sur le dispositif envisagé ?

M. Étienne Crépon. D'abord, le Gouvernement devra définir par ordonnance ce qu'est un logement intermédiaire, son statut et les modalités selon lesquelles les collectivités

locales pourront imposer une part de production obligatoire dans leurs documents d'urbanisme.

Ensuite, il conviendra de choisir les acteurs qui réaliseront ces logements intermédiaires. Actuellement, trois sont possibles : les particuliers – pour lesquels le dispositif « Duflot » entré en vigueur en début d'année impose des loyers de 20 % inférieurs à ceux du marché – ; les investisseurs institutionnels, que le ministère des finances souhaiterait voir revenir sur le marché du logement dont ils se sont retirés depuis une quinzaine d'années ; et, si la loi d'habilitation l'autorise dans les zones où il y a des besoins, les organismes de logement social qui ont le savoir-faire, mais aussi, pour un certain nombre d'entre eux, la volonté d'apporter une réponse globale aux attentes des collectivités locales.

Enfin, il faudra fixer les conditions de réalisation du logement intermédiaire. Pour l'heure, le Gouvernement étudie les propositions formulées par une filiale de la Caisse des dépôts, en particulier sur les mesures d'accompagnement fiscal.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Une note du Conseil d'analyse économique souligne le caractère inflationniste des aides. Elle propose, si j'ai bien compris, la suppression des dispositifs de défiscalisation, un des responsables de l'augmentation des prix dans les zones tendues.

M. Étienne Crépon. J'ai demandé à des économistes qui travaillent dans les équipes de la DHUP ou qui en sont partenaires de procéder à une contre-expertise de cette note. Je réserve donc ma position. Je ne suis pas persuadé que l'analyse du Conseil d'analyse économique puisse être confirmée.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Que pensez-vous de l'usufruit locatif intermédiaire, soutenu par la société Pierre épargne retraite logement (PERL) ?

M. Étienne Crépon. À mes yeux, tout dispositif qui permet de développer l'offre de logements, notamment social, en mobilisant l'argent disponible est, par définition, de bon aloi. J'ai demandé aux équipes de la DHUP d'évaluer, en lien avec nos collègues de la direction de la législation fiscale, la rentabilité pour la collectivité de l'usufruit locatif intermédiaire par rapport à celle des autres dispositifs. Si, pour avoir un logement locatif social pendant quinze ans, nous sommes amenés collectivement à mobiliser nettement plus d'argent public que pour avoir un logement social *ad vitam aeternam*, nous devons clairement nous interroger. Cette considération est valable pour tout dispositif.

En tant que directeur de l'habitat, ma préoccupation est de réaliser des logements sociaux là où nos concitoyens en ont besoin et au moindre coût pour les finances publiques.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. L'un des auteurs de la note du Conseil d'analyse économique a beaucoup écrit sur l'usufruit locatif. Dans un contexte d'extrême tension sur le marché du logement, ce dispositif mérite d'être expertisé.

M. Étienne Crépon. Ce mécanisme est ingénieux et, très novateur, il a eu le mérite de bousculer quelques certitudes, y compris dans le monde HLM et au sein des services de l'État. À ce titre, je pense qu'il a une vraie utilité. Néanmoins, il devra être évalué en termes d'efficacité économique.

M. Christophe Caresche, président, rapporteur. Merci beaucoup, Monsieur le directeur, pour toutes ces précisions.