



N° 1285

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juillet 2013

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ⁽¹⁾
**sur « l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en
fonction des besoins »**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Christophe CARESCHE et Michel PIRON
Députés

—

MM. OLIVIER CARRÉ et ALAIN CLAEYS
Présidents.

—

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Olivier Carré, Alain Claeys, Présidents, M. Gilles Carrez, Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, M. Christian Eckert, Rapporteur général, MM. Christophe Caresche, Christophe Castaner, Charles de Courson, Marc Francina, Mme Annick Girardin, MM. Jean-Pierre Gorges, M. Laurent Grandguillaume, Hervé Mariton, Michel Piron, Nicolas Sansu, Mme Éva Sas, MM. Thomas Thévenoud, Philippe Vigier, Éric Woerth.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. LA DÉFINITION DES PRIORITÉS D'ALLOCATION DES AIDES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	9
A. LA QUESTION PARALLÈLE DU « QUOI ? » : QUELLES CATÉGORIES DE LOGEMENTS VISER ?	9
1. Des logements de moins en moins accessibles, notamment aux plus modestes...	10
2. La fusion des trois types de logements sociaux : une fausse bonne idée ?.....	12
B. L'INTERROGATION CENTRALE DU « OÙ ? » CONSTRUIRE DES LOGEMENTS SOCIAUX	13
1. L'identification des besoins territoriaux	14
a. Comment établir un diagnostic approprié ?	14
b. À quelle échelle pertinente d'observation et d'analyse ?.....	18
c. Quelle position efficiente pour l'État ?	21
2. Les périmètres d'intervention à viser.....	22
a. Une superposition de zonages préjudiciable	23
b. Quelle portée accorder à la notion de « zone tendue » ?.....	26
3. Les priorités territoriales à faire prévaloir	28
C. L'ÉVENTUELLE QUESTION DU « QUI ? »	29
1. La prise en considération du niveau des ressources propres et des choix de gestion des organismes constructeurs au regard de leurs besoins.....	30
a. Moduler le financement en fonction de la situation financière de l'organisme ?..	30
b. Prendre en considération certains aspects de la gestion locative et patrimoniale ?.....	31
2. Le regroupement des organismes HLM.....	31

II. L'OPTIMISATION DES DISPOSITIFS ET INSTRUMENTS D'ACTION PUBLICS EN FAVEUR D'UNE PRODUCTION FORTE ET BIEN RÉPARTIE	34
A. RÉUNIR LES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE L'OBJECTIF DE 150 000 LOGEMENTS SOCIAUX PAR AN	34
1. Les dispositifs et instruments classiquement mobilisés	34
a. Les aides à la pierre	35
b. Les prêts et investissements de la Caisse des dépôts et consignations	36
c. Les prêts et investissements du réseau Action logement	38
d. Les dépenses fiscales	39
e. L'action des établissements publics fonciers	40
f. Les dispositifs à la main des collectivités territoriales	45
2. Les craintes des organismes HLM face à cet effort exceptionnel	46
a. Les contraintes du modèle économique du logement social selon l'USH	47
i. Un équilibre à très long terme déterminé par le niveau des loyers	47
ii. Le « mur des fonds propres »	48
b. Les besoins d'entretien et de rénovation des logements existants	50
3. Un Gouvernement confiant dans la mobilisation d'importants moyens complémentaires	52
a. Il ne devrait pas y avoir de problème de liquidités pour les prêts de la CDC	53
b. De nouveaux renforts potentiellement puissants	54
i. Pour apporter de nouvelles ressources	54
ii. Pour alléger les coûts des opérations ou les charges pesant sur les OLS	59
4. Explorer de nouvelles pistes d'optimisation des prêts	63
B. MOBILISER LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL	67
1. Par une programmation active et adaptée	67
a. Limites et potentialités des CUS et des Plans stratégiques de patrimoine	67
b. L'efficacité des accords entre bailleurs et collectivités territoriales	70
2. Par le renforcement des ressources des OLS	71
a. Optimiser la gestion des loyers	72
b. Faciliter la vente des logements HLM	74
i. Revoir un régime lourd et pas toujours cohérent	75
ii. « Rassurer » les collectivités locales	76
iii. Améliorer l'accession réversible	76
c. Mutualiser les ressources du secteur – une première étape dans sa restructuration	78

C. ACCÉLÉRER LA PRODUCTION	80
1. Lever certains obstacles pratiques : l'optimisation des cycles de production	80
a. Réduire la complexité des circuits et du montage financier d'un programme	80
b. Lever le frein des garanties d'emprunt par les collectivités.....	83
c. Alléger certaines des difficultés rencontrées par les constructeurs	83
2. Renforcer les capacités pratiques à développer un programme ambitieux.....	84
a. Concentrer et ouvrir la maîtrise d'ouvrage.....	84
b. Accompagner les collectivités territoriales en ingénierie programmatique	84
c. Transformer les logements privés existants : une solution à utiliser avec modération.....	85
D. AGIR SUR L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION	86
1. Pour construire au plus près des zones en besoin et contenir les coûts (et minimiser l'impact inflationniste des aides)	86
a. L'enjeu de la libération du foncier constructible.....	88
i. Les instruments et leviers existants ou récemment renforcés.....	89
ii. Les autres réformes à venir ou à recommander	92
b. Le poids des normes	95
2. Pour alléger la demande en logements sociaux dans les territoires où l'accès aux marchés privés est le plus difficile	96
a. Remobiliser le parc privé	96
b. Améliorer la mobilité interne au parc social, et les incitations à en sortir	97
c. L'enjeu du logement intermédiaire dans les zones tendues	100
E. L'ADAPTATION DES AIDES AUX PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES DE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL	109
a. Une territorialisation des aides fiscales impossible	109
b. Une différenciation des prêts de la CDC peu envisageable	110
c. Une approche Action logement fortement ciblée sur les bassins d'emplois.	110
d. Une modulation des subventions de l'État déjà à l'œuvre.....	112
i. La variation des montants unitaires selon les zones	112
ii. Une stratégie de recentrage des objectifs de production qui s'est affirmée depuis 2010	112
e. Le rôle-clé des collectivités.....	114

III. UNE MOBILISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À MIEUX ORGANISER	116
A. LES INSUFFISANCES DES ORGANISATIONS ACTUELLES	117
1. Une gouvernance locale mal organisée et un pilotage national complexe	117
a. La compétence locale en matière d’habitat est complexe et éclatée.....	118
b. Un pilotage local mal aisé à mettre en place.....	122
2. L’expérience positive des délégataires des aides à la pierre : points forts et limites.....	124
a. Les points positifs.....	125
b. Les limites du dispositif.....	127
B. UNE NÉCESSAIRE RECOMPOSITION DES RÔLES TERRITORIAUX	129
1. Un État qui doit rester le garant des politiques du logement.....	129
2. Un renforcement du niveau régional souhaitable ?.....	132
a. Les avantages.....	132
b. Les inconvénients.....	134
c. La situation particulière de l’Île-de-France.....	134
3. Un échelon intercommunal plus efficace, au moins à court terme, à condition de le consolider	137
a. Les atouts présents et à venir des intercommunalités.....	137
b. Les conditions d’un fonctionnement efficace	139
4. Mobiliser plus fortement les communes pour construire davantage et mieux répartir le parc de logements sociaux.....	141
a. Outre le renforcement des obligations communales et de leurs outils en matière de production de logements sociaux.....	141
b. ...sont proposés la mise en cohérence de certaines compétences en matière d’urbanisme et le renforcement de la programmation.....	142
c. De nouvelles incitations et sanctions à envisager.....	143
 LES RECOMMANDATIONS	 145
 EXAMEN EN COMMISSION	 152
 ANNEXES	 155
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	155
II. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	157

INTRODUCTION

Le parc social, qui représente 4,5 millions de logements locatifs soumis à un loyer réglementé en France métropolitaine, occupe une place particulière dans notre pays, eu égard aux moyens alloués à son développement – et nonobstant le désengagement budgétaire de l'État particulièrement déploré ces deux dernières années.

Pourtant, la construction vient d'accuser un net recul passant de 131 000 logements neufs en 2011 à 116 537 en 2012 (soit une baisse de 11 %).

Répondre à l'accroissement de la demande adressée au parc locatif social dans un contexte budgétaire particulièrement tendu constitue donc un enjeu, mais surtout une urgence qui requiert la construction rapide de nouveaux logements.

L'augmentation des coûts d'accès au logement, le blocage des parcours résidentiels des ménages modestes et pauvres, l'existence de fractures territoriales tant à l'échelle de la ville que du territoire national, laissent entendre qu'il n'existe pas une mais *des* crises du logement. Un constat douloureux est fait par certains acteurs tels que la Fondation Abbé Pierre : l'accès aux logements sociaux devient difficile aux ménages les plus modestes.

Toutefois construction sans prise en compte et évaluation correcte des besoins n'est pas raison.

Se pose ainsi un problème quantitatif (volume insuffisant de logements produits), qualitatif (catégories de logement inadaptées) et de répartition géographique (grandes disparités territoriales d'offre, de demande et de coût).

Cette dernière question de la territorialisation de la construction est centrale puisque la Cour des comptes, dans son Rapport public annuel pour 2012, relève que selon le ministère en charge du logement, en 2009, 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes et que seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues. C'est à cette dimension que s'attache plus particulièrement la Mission d'évaluation et de contrôle consacrée à l'optimisation des aides en fonction des besoins.

Face à cette réalité, l'État s'est assigné un objectif à la fois ambitieux et légitime : la production de 150 000 logements sociaux par an pour les cinq années à venir. C'est dans ce contexte que le 8 juillet dernier, l'État a signé avec le Mouvement HLM un Pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du Plan d'investissement pour le logement, qui a vocation, notamment et grâce à un arsenal de dispositifs budgétaires et fiscaux incitatifs, à relancer la production de logements sociaux et par lequel le Mouvement HLM s'engage à construire 120 000 logements.

Néanmoins, les contraintes financières restent fortes que ce soit pour l'État, les collectivités territoriales ou les organismes de logement social (OLS). Indépendamment de ces limites financières, le souci général d'efficacité et de bonne gestion publique exige d'optimiser le fonctionnement et l'impact des diverses aides. Il y a aussi nécessité de prioriser leur allocation à l'aide d'outils rationalisés.

La question d'une plus grande concentration de ces moyens au bénéfice des territoires les plus en besoin se pose alors spontanément.

Cependant, outre une grille de lecture inadaptée *via* le zonage « *locatif social* » et le zonage « *Scellier* », ainsi que la Cour des comptes a eu l'occasion de le souligner dans ses récents rapports⁽¹⁾, il faut également considérer que les besoins ne s'apprécient pas de la même façon selon les zones.

Au-delà de la problématique de l'évaluation des besoins, notamment au niveau territorial, la présente mission a également mené une réflexion sur l'échelon de gouvernance le plus approprié tant pour planifier et programmer que pour mettre en musique les objectifs assignés en matière de construction des logements sociaux.

Dans le cadre de ses travaux, la mission a donc eu pour ambition d'approfondir et de questionner le double enjeu de l'optimisation des dispositifs mobilisés, notamment pour atteindre les objectifs, et de la répartition géographique des efforts de production soutenus par ces dispositifs.

(1) Rapport public, *Les aides à la pierre : l'expérience de la délégation de l'État aux intercommunalités et aux départements*, mai 2011 ; Rapport public annuel de 2012, p. 487 à 529.

I. LA DÉFINITION DES PRIORITÉS D'ALLOCATION DES AIDES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'évaluation du « *combien ?* » - combien de logements sociaux faut-il construire - fait l'objet d'un bilan partagé au niveau national et local, du moins si l'on s'en tient à une évaluation à l'instant *t*. On dénombre aujourd'hui 4,5 millions de logements locatifs sociaux soumis à un loyer réglementé et on estime nécessaire d'en construire 150 000 nouveaux par an.

Toutefois, la répartition des besoins n'étant pas uniforme sur l'ensemble du territoire, dans un souci d'efficacité et de bon usage des moyens publics, la réponse devrait être modulée selon les zones. Pour ce faire, il est indispensable que soient correctement identifiées les cibles sur lesquelles devraient porter les efforts de production et partant, les aides publiques. Le contexte budgétaire contraint impose *a fortiori* d'opérer des choix dans leur allocation. Il est ainsi nécessaire de définir des priorités et des critères permettant de hiérarchiser les programmes en fonction de ces priorités.

L'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins a pour préalable incontournable, de connaître, précisément, ces besoins. Pour ce faire, il convient de s'arrêter sur les questions qui devraient fonder la grille d'évaluation, à savoir quelles catégories de logements viser (**A**), quelle localisation pertinente retenir (**B**), éventuellement enfin, quels organismes de logement social aider (**C**).

A. LA QUESTION PARALLÈLE DU « *QUOI ?* » : QUELLES CATÉGORIES DE LOGEMENTS VISER ?

Le constat est partagé par les différents acteurs⁽¹⁾ : la crise du logement social résulte tant d'un manque de logements que d'une production inadaptée aux ménages disposant de faibles ressources.

Il convient de rappeler succinctement le constat selon lequel les logements construits seraient de moins en moins accessibles aux plus modestes (1). Pour autant, une fusion des différents types de logements sociaux en une seule catégorie qui bénéficierait des mêmes conditions de subvention ne semble pas être la solution à privilégier pour régler ce problème (2).

(1) Fondation Abbé Pierre, Rapport annuel sur le mal-logement pour 2013 ; Note d'analyse n° 264 de février 2012 du Centre d'analyse stratégique « Les aides au logement des ménages modestes ».

1. Des logements de moins en moins accessibles, notamment aux plus modestes

L'article L. 411 du Code de la construction et de l'habitation dispose que « *la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées* ». L'essence même du logement social est ainsi de loger décentement, et pour un coût compatible avec leurs ressources, des personnes qui ne pourraient pas l'être dans les conditions du marché.

Le rapport sur l'état du mal-logement en France en 2013 de la Fondation Abbé Pierre pose un premier constat assez optimiste : avec 46 500 logements supplémentaires en 2009, une accélération importante en 2010 (73 000 logements) qui s'est ralentie en 2011 (48 000 logements), le parc Hlm connaît une progression encourageante ces dernières années, alors même qu'il supporte par ailleurs des ventes, démolitions et changements d'usage tous les ans.

Mais, l'étude plus précise de ces chiffres montre que la hausse du nombre de logements sociaux au cours des dix dernières années tient beaucoup à l'augmentation de l'offre locative « *intermédiaire* » (pour 54 %). En effet, en 2011, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des financements accordés (20 %), alors qu'une récente étude du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)⁽¹⁾ a montré que 66 % des entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources.

La hausse des financements (PLS compris) observée entre 2006 et 2010 a marqué un temps d'arrêt en 2011, et a de nouveau diminué en 2012 conduisant au financement d'environ 102 000 logements, tous types confondus, soit une baisse de 13,7 % du nombre de logements financés par rapport à 2011. L'année 2012 voit le nombre de PLAI financés (23 409) progresser légèrement par rapport à 2011 (23 142), mais ce nombre reste en retrait par rapport à 2011 (25 235).

Face à cette situation préoccupante, le rapport de l'Atelier consacré à la politique d'hébergement et d'accès au logement dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012 « *Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés* », préconise de fixer un objectif de 40 % de PLAI dans la production de logements neufs dans le cadre du futur plan quinquennal pour l'hébergement et le logement.

Toutefois, ce constat est à relativiser sur le long terme puisque, selon l'étude du HCLPD, la part des locataires Hlm appartenant au premier quartile de revenus, c'est-à-dire aux 25 % les plus pauvres, est tout de même passée de 12 % en 1973 à près de 40 % en 2006.

(1) HCLPD, Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale, avril 2012, p.12.

De même, la Cour des comptes a pu constater le rôle positif joué par la délégation des aides à la pierre : la part des PLAI dans le total des logements financés est, depuis 2005, plus élevée chez les délégataires que dans les zones hors délégation ⁽¹⁾.

Il convient de noter qu'en réponse à la difficulté d'accès des plus précaires au logement social, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (loi dite « *Duflot 1* ») a institué un Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux. Ce fonds est exclusivement destiné au financement de la réalisation de logements locatifs sociaux à destination des ménages les plus modestes ⁽²⁾.

Par ailleurs, en vue de favoriser directement la production de logements sociaux destinés aux plus modestes, cette même loi impose aux communes non couvertes par un programme local de l'habitat (PLH), dans le cadre de leurs obligations triennales de production de logement social, de respecter un plancher de 30 % de logements financés en PLAI et un plafond de 30 % de logements financés en PLS (article L. 302-8 du Code de la construction et de l'habitation).

La loi de finances initiale pour 2013 a également donné la priorité à la construction de logements pour les plus défavorisés en prévoyant le financement de 33 000 logements PLAI soit une hausse de près de 50 % par rapport aux objectifs de l'année 2012, 69 000 logements PLUS soit une hausse de 25 % par rapport à 2012 et 48 000 PLS soit une hausse de 13 % par rapport à 2012.

Enfin, il faut préciser et de manière complémentaire au problème du logement des plus modestes, que la rigidité du système d'attribution engendre une allocation non optimale de la ressource Hlm selon la taille du foyer. Ainsi, en 2002, on dénombrait entre 650 000 et 800 000 logements Hlm en situation de sous-peuplement et entre 430 000 et 830 000 logements en situation de sur-peuplement ⁽³⁾. Cette déconnexion entre la production et les besoins de la population, notamment des personnes qui font une demande au titre du droit au logement opposable (DALO) pour une petite surface (T1 ou T1 *bis*), aboutit à une offre présentant des loyers difficilement tenables pour les locataires.

(1) *Rapport public*, Les aides à la pierre : l'expérience de la délégation de l'État aux intercommunalités et aux départements, mai 2011.

(2) Article L. 302-9-3 du Code de la construction et de l'habitation.

(3) A. Jacquot, L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE, INSEE, document de travail, n° F0708, 2007.

2. La fusion des trois types de logements sociaux : une fausse bonne idée ?

La proposition consistant à fusionner les trois types de logements sociaux (communément désignés par le prêt qui a contribué à leur financement : le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), le prêt locatif à usage social (PLUS) et le prêt locatif social (PLS)⁽¹⁾) en un seul prêt bénéficiant des mêmes conditions de subvention a été avancée par les SA d'HIIm et le Conseil supérieur du notariat. Ils arguent du fait que ce cadre globalisé leur permettrait de faire varier l'attribution des logements en fonction de l'évolution des besoins locaux et 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 PLAII ; ce que l'actuel conventionnement APL n'autorise pas.

Cependant, comme le note Étienne Crépon, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère en charge du logement, cette proposition ne s'avère pas adaptée à l'une des missions phare du logement social, à savoir l'accès des plus défavorisés à un logement. En effet, certains opérateurs sont spécialisés, pour les uns dans les opérations très 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 »*⁽²⁾.

Par ailleurs, si, en vertu du nouveau paquet de règles en matière d'aides d'État relatives aux services d'intérêt économique général (SIEG) adopté le 20 décembre 2011 par la Commission européenne, les services sociaux sont exemptés de l'obligation de notification à la Commission des aides reçues, il n'en demeure pas moins que l'aide publique apportée doit être subordonnée à une contrepartie sociale. Or, il sera plus difficile de justifier d'une qualification « sociale » pour des logements aux loyers « mutualisés » qui varieraient entre niveau très social et niveau intermédiaire.

Enfin, il convient d'intégrer le facteur prêt. En effet, le taux d'intérêt de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) diffère pour chacun des trois produits, ce qui constitue un obstacle concret à toute mutualisation : taux du livret A moins 20 points de base pour le PLAII, 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.

(1) Le PLUS est actuellement le dispositif le plus fréquemment mobilisé pour le financement du logement social et ses objectifs prennent en compte un objectif de mixité sociale. Le PLAII finance des logements locatifs destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et des difficultés sociales. Le PLS finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones où le marché est tendu.

(2) Audition de M. Étienne Crépon, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages devant la Mission d'évaluation et de contrôle, le 24 avril 2013.

B. L'INTERROGATION CENTRALE DU « OÙ ? » CONSTRUIRE DES LOGEMENTS SOCIAUX

La composition appropriée des nouvelles productions est encore aujourd'hui mal cernée, en raison de la méconnaissance des besoins qualitatifs réels et de l'état des marchés privés locaux. Cette insuffisance des dispositifs d'évaluation des parcs existants comme celle des besoins biaise les programmations locales et, *a fortiori*, nationales, compliquant notamment la question de la répartition géographique de la future offre.

L'un des enjeux primordiaux de la politique du logement social est, en effet, la prise en compte des spécificités territoriales en vue d'adapter au mieux l'action publique en faveur du logement social, dans un contexte budgétaire, particulièrement contraint.

Directement issue des analyses critiques de la Cour des comptes⁽¹⁾, cette question est aussi au cœur de l'étude sur la « *territorialisation de la politique du logement* » menée dans le cadre des réflexions sur la Modernisation de l'action publique lancée par le Gouvernement.

L'État dispose d'outils en vue d'allouer les ressources disponibles aux territoires en fonction des besoins, notamment de deux zonages spécifiques : l'un datant de 1977 (zonage I, II ou III ou zonage « *social* ») qui sert à déterminer le calcul des aides personnelles au logement (APL) et le plafond de loyer des logements sociaux et l'autre, instauré en 2005, modulant les aides fiscales au logement locatif privé (zonage A, B, C ou « *zonage fiscal* » ou « *Scellier* »), qui influence sensiblement la définition des priorités géographiques de construction de logements sociaux.

Aucun de ces zonages ne permet de mesurer précisément les besoins en logements sur les territoires ; et face à des résultats modestes en terme de réponse à la tension des marchés, ces instruments d'évaluation s'avèrent inadaptés voire contre-productifs.

Les procédures et outils d'identification des besoins territoriaux, la définition des critères d'évaluation et le choix du périmètre d'étude mériteraient d'être revus en vue d'une meilleure prise en compte par l'État (1).

Au demeurant, ce dernier est-il nécessairement l'acteur le plus à même de connaître la tension du marché du logement et d'évaluer finement, à l'échelle locale, les besoins en logements sociaux (2) ?

(1) Rapport public annuel de 2012, p. 487 à 529.

Au-delà de cette difficulté, la mise en place de politiques territoriales efficaces en matière de production de logements sociaux se heurte au décalage entre les priorités définies à l'échelon national par l'État et celles des collectivités locales (3).

1. L'identification des besoins territoriaux

À compter de 2006 et plus nettement encore à compter de 2009, un objectif de recentrage des financements et des droits à construire sur les zones tendues ⁽¹⁾ a été affiché dans les projets annuels de performance.

Toutefois, le ministère chargé du logement observait en 2009 que 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes et que seuls 25 % des logements l'étaient dans les zones les plus tendues.

D'après la Cour des comptes ⁽²⁾, la répartition des nouveaux logements sociaux n'a presque pas évolué entre 2003 et 2010 : la part des zones tendues est restée stable, proche de 28 % du total, de même que celle des zones les plus détendues, entre 20 et 21 %. Le recentrage n'a commencé à produire de réels effets qu'à compter de 2010, et surtout de 2011, s'agissant du lancement de nouvelles productions dont les résultats concrets ne seront perceptibles qu'à partir de 2013.

Ainsi, la répartition des productions récentes s'avère insuffisante malgré un effort notable de recentrage des agréments vers les zones tendues.

L'une des causes probables de cette lacune provient des difficultés à évaluer les besoins réels de façon précise, notamment à l'échelon local et à centraliser l'information et la faire remonter au niveau de l'État.

a. Comment établir un diagnostic approprié ?

Afin de connaître les besoins, il est nécessaire de les évaluer en prenant pour point de départ tant l'état du parc locatif social que la tension du marché du logement dans sa globalité.

- L'évaluation du parc social

Les sources d'informations relatives à l'évaluation de l'état du parc social sont nombreuses mais peu fiables, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes.

– L'enquête sur le parc locatif social (EPLS), publiée par le ministère en charge du logement, donne une image du parc au 1^{er} janvier de l'année, à savoir les mouvements (ventes, démolitions...), le taux d'occupation, la mobilité, la taille des logements... Cette enquête a été réalisée pour la dernière fois en 2010 car il lui a été substituée au Répertoire du parc locatif social depuis le 1^{er} janvier 2011.

(1) Une zone est dite tendue dès lors que le volume de la demande dépasse fortement le volume des logements disponibles.

(2) Observations définitives, « Les zonages pour la construction des logements sociaux », 2012, p. 51 et 52.

Ces données s'avèrent difficiles à contrôler, ainsi que le souligne le rapport du Conseil national de l'information statistique ⁽¹⁾. Ce dernier note que l'unité statistique retenue entre bailleurs, ou dans le temps pour un même bailleur n'est pas homogène.

– L'enquête sur l'occupation du parc social (OPS), réalisée à partir des données transmises tous les trois ans par les organismes bailleurs, vise à établir les caractéristiques sociodémographiques des occupants du parc social et leur évolution. Si la Cour des comptes note le caractère « *précieux* » de cette enquête, il n'en demeure pas moins qu'elle présente certaines limites : le taux de réponse variable des bailleurs, des ménages ainsi que celui de certaines communes ne donnant pas une estimation fiable de l'état d'occupation du parc.

Ces deux enquêtes, complétées par les outils présentés ci-après, ne sont pas propices à une exploitation cohérente étant donné que tant leur méthodologie, leur champ de prospection et leurs résultats diffèrent.

– Le système de Fichier des logements par communes (FILOCOM) géré par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) est constitué par le recouplement des données issues du fichier de la taxe d'habitation, du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Il permet de définir et mettre en œuvre, notamment, les politiques locales de l'habitat et la programmation du logement social et de comparer l'offre locative du marché privé et du marché social par commune. Cette analyse plutôt fine du parc, d'un point de vue territorial, reste malheureusement d'une fiabilité approximative.

– Enfin, le système GALION, l'outil d'instruction budgétaire de l'État pour la construction et la réhabilitation de logements (hors parc privé), et SISAL, l'infocentre contenant ces données techniques et budgétaires constituent des instruments privilégiés permettant de connaître le nombre de logements sociaux financés et agréés par zonage fiscal et par service de programmation. Mais ces systèmes comptabilisent seulement les logements ayant bénéficié d'une aide de l'État (PLAI, PLUS) ou dont la construction a été agréé par l'État (PLS) durant cette période, et non les logements loués ou à louer.

- L'évaluation de la tension

Plus la tension sur le marché locatif social est forte, plus le taux de vacance et le taux de mobilité sont faibles et les délais d'attente pour obtenir un logement, élevés. Ces taux sont fournis par l'enquête sur le parc locatif social.

(1) Rapport n° 126 du Conseil national de l'information statistique, Juillet 2011.

Le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère en charge du logement, suit l'évolution du prix des appartements et des loyers dans le secteur privé dans la mesure où il constitue un facteur explicatif de la tension sur le marché. Ces informations sont recueillies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) auprès des notaires et les valeurs issues des bases notariales sont consultables sur le site Immoprix des notaires de France. Il faut également souligner l'existence de la base CLAMEUR (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux) permettant de mesurer les loyers locatifs dans 1 339 communes et pays, issue d'un partenariat entre les organismes privés et publics.

L'évolution de la demande de logement social, autre élément pertinent pour mesurer la tension du marché, est fournie par le fichier « *numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social* », utilisé pour calculer l'indicateur fluidité du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*. L'Union sociale pour l'habitat (USH) reconnaît l'intérêt de disposer d'une vision objective de la demande, mais estime que cet indicateur n'est pas le plus pertinent pour révéler les besoins réels en logement car la demande s'exprime là où les logements sont implantés – et non pas là où elle n'espère aucune réponse.

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) exploite également le suivi statistique de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) pour évaluer la tension du marché.

Enfin, l'INSEE utilise, à titre prospectif, les données relatives à l'évolution démographique (les enquêtes de recensement et l'application OMPHALE – Outil méthodologique de projection d'habitants d'actifs de logements et d'élèves).

- Les éléments pertinents à prendre en compte

Ainsi, les données de référence prises en compte par les responsables nationaux pour évaluer le parc locatif et la tension des marchés peuvent s'avérer peu fiables, voire lacunaires, surtout quand elles ont l'ambition de décrire des situations locales très diverses. **Il est donc nécessaire de renforcer les dispositifs d'identification des besoins du terrain et de connaissance des loyers des marchés locaux.**

Dans cette optique, **une connaissance précise des caractéristiques des parcs de logements, non seulement social mais aussi privé, de leur état et de leur vétusté s'avère pertinente.** Une analyse des interactions entre parcs public et privé, en termes de différentiels de loyer, mais aussi d'attractivité relative pour les habitants et de concurrence potentielle pour la production, serait également utile.

Par ailleurs, il serait judicieux non seulement de partir des besoins exprimés par la population – extérieure ou déjà résidente dans le parc social -, mais aussi d'anticiper leurs évolutions, notamment en termes de mobilité, afin de traiter la question de l'évolution du parc et de son adaptation à ces besoins. Or, ils demeurent difficiles à appréhender car il faut prendre en compte des éléments

socioéconomiques tels que la démographie (vieillessement de la population), l'âge et la typologie de la population, qui vont déterminer la nature des logements.

Au-delà de la remise en question des outils utilisés pour mesurer cette tension, qui se révèlent imparfaits, **les Rapporteurs invitent l'État à s'interroger sur la portée d'une politique qui, se contentant de soulager les tensions, s'avère forcément lacunaire et en retard par rapport aux besoins.**

Dans ce contexte, **les Rapporteurs prônent la conduite d'une étude prospective de l'évolution des besoins en logements sociaux** plutôt que la réalisation d'un simple bilan agréant les données statistiques recensées.

Il faut également noter que les travaux qui avaient été menés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ont conduit à la détermination d'un indicateur synthétique de tension combinant quatre critères : le niveau des prix de vente du marché privé, la mobilité dans le parc social, la sur-occupation du parc privé et le taux d'effort dans le parc locatif privé. La carte de zonage obtenue s'est avérée plus fine que le zonage A, B, C.

À la suite de cette mission, le ministère du Logement a modifié ses critères de répartition des droits à construire entre régions pour 2012 en retenant six indicateurs :

– le taux de vacance de plus de 3 mois dans le parc social qui permet de mesurer l'attractivité du parc locatif social et son adaptation aux besoins des territoires et des ménages ;

– le taux de mobilité dans le parc social, mesurant le nombre de logements sociaux qui se libèrent chaque année et évaluant le degré de « captivité » de la population logée dans le parc social ;

– l'évolution démographique ;

– le prix moyen des terrains à bâtir ;

– le nombre de demandeurs de logement social rapporté au nombre de logements libérés chaque année, qui prend en compte l'état de la demande ;

– le nombre d'habitants par zonage A, B, C (zonage « Scellier »).

Dans le cadre de l'exercice de programmation 2013, le principe de regroupements des régions par niveaux de tension a été reconduit.

Néanmoins, les indicateurs retenus pour 2013 ont évolué par rapport à 2012 afin, d'une part, de les mettre en adéquation avec les critères retenus par la loi Duflot 1 du 18 janvier 2013 ⁽¹⁾ en vertu desquels est fixée la liste des

(1) Article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation : part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ; taux de vacance, hors vacance technique, constaté dans le parc locatif social ; nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social.

agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale pour lesquels le taux de 20 % de logements sociaux continue à s'appliquer (au lieu des 25 % désormais prévu) et, d'autre part, d'écarter toute référence au zonage d'investissement locatif dans cet exercice.

Ainsi, désormais, l'indicateur de taux de vacance concerne uniquement les logements proposés à la location et couvre ici la vacance totale.

Par ailleurs, si l'indicateur relatif au nombre de demandeurs de logement locatif social sur le nombre d'emménagements annuels hors mutations internes, dans le parc locatif social était calculé à partir de deux sources de données ⁽¹⁾ donnant lieu à des résultats dont la rigueur pouvait être améliorée, désormais cet indicateur est mesuré à partir du seul fichier « numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social » qui a gagné en fiabilité.

Enfin, l'indicateur de recensement de la population par zonage « *Scellier* » est désormais exclu afin d'éviter de fonder la politique du logement social sur la base de zonages vivement contestés, tant par la Cour des comptes que par les différents acteurs (bailleurs sociaux, Caisse des dépôts et consignations...).

b. À quelle échelle pertinente d'observation et d'analyse ?

Incontestablement, l'observation et l'analyse du terrain et des tensions des marchés du logement publics et privés s'opèrent plus finement au niveau des observatoires locaux, et notamment régionaux.

Ainsi que le rappelle le directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, Benjamin Dubertret : si « *une vision prospective n'est pas forcément une vision micro-territoriale (...) il faut travailler à une échelle infranationale* » ⁽²⁾. Selon lui, l'échelon adéquat se situerait au niveau régional car la question du logement est en partie liée à celle de l'activité économique sur laquelle les régions jouent un rôle important.

● À cet égard, les observatoires locaux de l'habitat, dont se sont pourvus de nombreuses agglomérations et départements ont pour mission de regrouper et gérer des données relatives au logement, de les traiter et de les analyser afin de fournir un cadre de référence aux politiques de l'habitat. Ils ont été instaurés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales à un double titre :

– Dans le cadre du programme local de l'habitat qui définit « *les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire* » (article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation) ;

(1) Fichier « numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social » et enquête EPLS.

(2) Audition le 14 février 2013 devant la MEC de M. Benjamin Dubertret, directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

– Dans le cadre du transfert des compétences en matière de logement. Il est fait obligation aux départements de se pourvoir d'un observatoire de l'habitat : la convention par laquelle l'État délègue au département la compétence pour l'attribution des aides au logement doit définir « *les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat* » (article L. 301-5-2 du Code de la construction et de l'habitation).

Au niveau régional, les observatoires régionaux de l'habitat offrent une analyse et un regroupement des données assez fin sur le parc existant, la tension des marchés du logement et les besoins en logements sociaux et privés.

Plusieurs observatoires régionaux de l'habitat ont été créés (Rhône-Alpes, Limousin, Midi-Pyrénées, Centre...). Ils ont pour objet de partager une connaissance du territoire régional, d'analyser le marché et ses évolutions et de fournir une aide à la décision pour les acteurs régionaux et locaux en matière de politique de l'habitat.

On notera enfin qu'à la suite d'un appel à candidature lancé par le ministère du Logement, **19 sites pilotes ont été retenus pour constituer l'amorce d'un réseau national d'observatoires locaux des loyers**. Un second appel à projet devrait intervenir au mois d'octobre, à la suite de l'évaluation de la première phase du dispositif, en vue de couvrir l'ensemble des agglomérations de plus de 50 000 habitants d'ici la fin de l'année 2013.

Ils seront autonomes et pilotés localement, mais ils devraient également être dotés, sous la responsabilité d'un comité scientifique composé de statisticiens, d'une méthodologie commune qui permettra la comparaison des données d'un territoire à un autre.

Ce réseau d'observatoires devrait ainsi améliorer l'information des professionnels et des particuliers, ainsi que des pouvoirs publics sur les caractéristiques, le fonctionnement et les évolutions des marchés locatifs privés leur permettant de cibler plus finement les politiques nationales et locales, voire d'actualiser les zonages. La ministre de l'égalité des territoires et du logement a, en effet, pour objectif⁽¹⁾ que ces observatoires génèrent des évaluations directes du terrain, non seulement objectivées mais aussi partagées grâce à l'application d'une méthodologie commune et que, suivant une grille de critères également commune, ces résultats fondent directement, à terme, la classification des territoires, et l'allocation des aides à la pierre *a fortiori*.

Les Rapporteurs recommandent que l'observation des loyers soit faite en lien avec l'évaluation des niveaux de revenus de la population locale ou susceptible d'y résider – comme les personnes travaillant sur la zone étudiée. **C'est notamment ce rapprochement qui permettra de faire émerger les besoins des territoires apparemment moins tendus** comme les zones rurales.

(1) Audition du 3 juillet 2013.

• De leur côté, regroupant les différents acteurs de la politique du logement (élus, professionnels de la politique du logement, bailleurs, association d'usagers...) sous la coordination du préfet de région, **les comités régionaux de l'habitat** (CRH), créés par la même loi n° 2004-809 du 13 août 2004, **jouent un rôle important dans l'évaluation des besoins, rôle qu'il convient de valoriser.** Ils s'appuient sur les études réalisées au niveau régional pour définir les orientations de la politique de l'habitat dans la région et des politiques locales, la programmation annuelle des aides publiques au logement et de la coordination des financements (État, établissements publics, collectivités, employeurs) ou les modalités d'attribution des logements locatifs sociaux. Ils participent en particulier au processus de définition des enveloppes régionales des aides à la pierre, puis à leur répartition infrarégionale et à leur ajustement en cours d'année. En la matière, les CRH sont la première interface entre l'État et les territoires.

De fait, associant, à une échelle territoriale large mais encore assez proche du terrain, les délégataires, les bailleurs et la Caisse des dépôts notamment, cette instance peut développer une vision du terrain permettant une bonne adaptation de l'action publique aux besoins locaux, tout en en proposant un niveau de synthèse et d'analyse stratégique plus exploitable par l'État.

En outre, ainsi que le souligne la Cour des comptes⁽¹⁾, les études menées au niveau régional complètent très utilement les enquêtes nationales et ont permis d'améliorer sensiblement la connaissance du parc existant : certaines régions prennent en compte les besoins des ménages aux revenus les plus modestes et, parfois, l'état du parc fait l'objet d'une analyse approfondie.

Il faut noter que certains services déconcentrés d'État (Directions régionales de l'environnement et de l'aménagement et du logement - DREAL) ont élaboré leur propre cartographie des besoins et de la tension qui peut différer, voire contredire le zonage A, B, C. À titre d'exemple, la DREAL Aquitaine et la mission locale territoriale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ont mutualisé leurs moyens pour éditer l'Atlas de l'habitat 2010. En Auvergne et en Midi-Pyrénées, un zonage spécifique a été créé pour répartir les financements et orienter la programmation de logements sociaux.

Les Rapporteurs insistent sur le fait que l'échelon régional, via le comité régional de l'habitat, constitue une étape pertinente permettant le rapprochement concerté des analyses de l'État et celles du terrain.

• Plusieurs acteurs et chercheurs auditionnés par la MEC ont recommandé de raisonner par bassins d'emplois et par périmètres de mobilité. Cependant, cette cible reste très approximative et trop évolutive pour être cernée de manière objective. En revanche, l'échelon du SCOT, quand ce dernier existe, offre cohérence et stabilité à un échelon local suffisamment proche de l'étendue des bassins de vie et des marchés qui s'y développent. De fait, **s'appuyant sur une étude plus fouillée de son périmètre, associée à une approche stratégique**

(1) Rapport public annuel de 2012, p. 487 à 529.

globale, partagée par les communes et intercommunalités qui se sont impliquées dans son élaboration, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) apparaît aux Rapporteurs comme l'échelon de planification le plus approprié pour définir les politiques à mener sur un territoire cohérent pour la vie de ses habitants. Ce niveau d'observation leur semble donc le plus adapté pour décrypter la réalité des marchés locaux du logement dans tous leurs segments et leurs interactions.

À défaut de SCOT, les Rapporteurs recommandent de prendre pour référence l'échelon intercommunal, que ce soit pour l'analyse des besoins, dont l'étendue ne s'arrête pas aux frontières municipales, comme pour l'opérationnel.

En tout état de cause, il est nécessaire d'articuler ces travaux territoriaux avec les évaluations menées par les bailleurs eux-mêmes sur la situation de leur parc et sur la dynamique et les besoins des départements et des intercommunalités.

En effet, ainsi que le relève Benjamin Dubertret, c'est bien le bailleur qui dispose de la connaissance la plus fine de l'état de son patrimoine, de sa typologie et des besoins de renouvellement *via* son Plan stratégique du patrimoine (PSP). En vertu de l'article L. 411-9 du Code de la construction et de l'habitation, le PSP définit la stratégie des organismes d'habitations à loyers modérés en vue d'« *adapter leur offre de logements à la demande dans les différents secteurs géographiques où ils disposent d'un patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat* »⁽¹⁾. Il comprend traditionnellement trois grands volets : le diagnostic patrimonial, la définition des orientations patrimoniales de l'organisme à 10 ans, globalement et pour chaque bâtiment, et un volet spécifique qui définit la politique de développement de l'organisme.

Dès lors, **les Rapporteurs invitent les collectivités à croiser leurs études avec le diagnostic patrimonial dressé par les bailleurs dans leur PSP.**

c. Quelle position efficiente pour l'État ?

Comme on a pu le noter précédemment, les divers outils à la disposition de l'État pour évaluer le parc social et en mesurer la tension sont nombreux et dispersés. Le diagnostic des besoins en découlant est à la fois lacunaire et imprécis, ne permettant pas de donner une représentation fiable de la situation.

La Cour des comptes a interpellé l'État, à maintes reprises, sur l'absence de système unique d'information qui offrirait la possibilité d'étudier l'évolution du parc social d'une façon cohérente et globale et sur la trop lente amélioration des systèmes d'information⁽²⁾. Parallèlement, l'évolution du parc locatif privé n'est pas mieux cernée. Tant l'évaluation des loyers réellement pratiqués que le volume et la localisation des logements réalisés grâce aux investissements privés soutenus par des aides fiscales ne font l'objet d'aucune étude systématique et ne sont donc pas connus à ce jour.

(1) Audition le 14 février 2013.

(2) Rapport « Les aides au logement dans le budget de l'État » (juin 1994) et rapport « Les aides à la pierre » (mai 2011).

Par ailleurs, alors même que l'État ne parvient pas à avoir une connaissance détaillée des besoins en logement dans un contexte ne cessant d'évoluer, aucun outil prospectif qui évaluerait, sur une période donnée, les variations de ces besoins n'a été mis en place. Mais si la création d'un tel instrument est nécessaire, il n'en demeure pas moins que la tâche se révèle ardue, les besoins étant appelés à évoluer en permanence.

Il importerait donc de préciser dans l'analyse conduite par l'État, les perspectives temporelles des actions préconisées, en distinguant les actions structurelles, qui doivent s'inscrire dans la durée, des politiques de régulation conjoncturelle qui devraient rester limitées dans le temps pour un effet ciblé sur les objectifs recherchés.

Il reste un intérêt évident à disposer des résultats issus des travaux et dispositifs nationaux d'information : **ils donnent la mesure des efforts à mener au niveau national ; ils permettent de tester la cohérence des remontées territoriales...** Les Rapporteurs ne peuvent donc qu'encourager l'amélioration et le renforcement de ces instruments de guidage – comme leur partage avec tous les échelons décisionnaires.

Néanmoins, au vu de leurs inévitables limites et de leur inadaptation à un pilotage territorial fin, **les Rapporteurs recommandent que l'État se concentre sur la récupération et la synthèse des données qui remonteraient des territoires intercommunaux et régionaux**, constituant un socle global où les données seraient regroupées et exploitées, en laissant le soin aux organismes régionaux et intercommunaux de les collecter et les traiter à leur échelle. **Disposant ainsi d'un balayage assez fin du terrain, l'État pourra jouer son rôle d'arbitre entre tous les territoires** – un rôle qui demeure incontournable quand il s'agit de répartir des moyens nationaux, et inévitable lorsqu'ils sont contraints.

Cette mission impartie à l'État suppose des dispositifs efficaces propres à jouer le rôle de relais pour faire remonter les données jusqu'à lui, et des capacités pour les traiter et en faire la synthèse critique à chaque échelon, local puis national.

2. Les périmètres d'intervention à viser

Ces évaluations des besoins, bien que discutables dans leur processus actuel, sont utilisées pour établir une cartographie des territoires par niveau de tension, laquelle est censée indiquer un ordre de priorité pour la gestion et la programmation des politiques du logement.

En réponse à des politiques poursuivant des objectifs différents, différents zonages ont été définis au fil du temps ; mais une tendance à la simplification des approches tout autant que le constat d'une certaine interaction entre les divers segments du marché du logement et le souhait d'une plus grande lisibilité de la stratégie d'ensemble ont amené l'État à jouer sur plusieurs zonages à la fois pour piloter les leviers de la politique du logement social.

Cette articulation pas toujours bien raisonnée des divers zonages, comme leurs délimitations et les classifications territoriales qui en découlent font l'objet d'une sévère critique, tant de la part des acteurs que de la Cour des comptes.

En effet, l'État adopte et ajuste les politiques publiques en faveur du logement social aux réalités territoriales en s'appuyant sur deux zonages définis initialement pour des catégories différentes de logements locatifs : ainsi, servent aujourd'hui de référence à l'orientation géographique des aides à la pierre le zonage « *locatif social* » et le zonage « *Scellier* », dont la coexistence comporte des conséquences négatives.

a. Une superposition de zonages préjudiciable

Le zonage « *locatif social* » a été établi en 1977 pour le calcul des aides personnelles au logement (APL), et modifié à plusieurs reprises - la dernière révision remontant à 2005.

LE ZONAGE LOCATIF SOCIAL

La **zone I** réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.

La **zone I bis**, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.

La **zone II** comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.

La **zone III** correspond au reste du territoire métropolitain.

Les révisions ont porté sur des critères essentiellement démographiques : création de la zone I bis en 1999, élargissement de la zone I (en 2002 et 2005, de nombreuses communes notamment de Seine-et-Marne et de l'Essonne sont passées de la zone II à la zone I).

Source : Rapport public annuel de la Cour des comptes pour l'année 2012, p. 489

Les quatre zones sommaires sont fondées sur la taille des agglomérations (plus de 100 000 habitants) et la mise en exergue d'un nombre limité de situations spécifiques (l'agglomération parisienne et l'Île-de-France, les villes nouvelles,...). Ce zonage conditionne diverses facettes de l'activité des organismes bailleurs de logements sociaux : le montant des loyers applicables, les plafonds de ressources des ménages et le montant de l'APL en fonction du revenu des locataires.

Il ne s'applique qu'aux barèmes des aides personnelles au logement, ainsi qu'aux plafonds de ressources des logements sociaux réservés aux foyers les plus modestes, qui sont financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou le prêt locatif à usage social (PLUS). En revanche – et cela ne favorise pas la cohérence du dispositif –, les logements financés par un prêt locatif social (PLS) ne ressortent pas de ce zonage, mais du zonage A, B, C.

Ce zonage est vivement contesté, notamment par la Cour des comptes, qui l'estime « *trop frustré pour corriger significativement les différences de loyers et pour rendre compte, au sein d'une même zone des disparités locales, notamment entre centre et périphérie* »⁽¹⁾.

En tout état de cause, le zonage « locatif social » n'est pas utilisé pour la programmation de la construction de nouveaux logements sociaux car il s'est révélé insuffisant pour cibler géographiquement la production de logements sociaux en fonction des besoins et permettre l'application efficiente du Plan de cohésion sociale de 2005. Une révision en profondeur du zonage HLM entraînant nécessairement une modification de l'allocation des aides personnelles au logement – qui ont représenté une dépense de 16,7 milliards d'euros en 2012, les conséquences d'une telle évolution a fait préférer le recours au zonage « *Scellier* » (A, B, C).

Plusieurs indicateurs retenus pour évaluer l'efficacité de la politique de construction de logements sociaux se réfèrent donc explicitement au zonage « *locatif privé* » (ou zonage « *Scellier* »). Ce zonage, qui a accompagné chacun des dispositifs incitatifs en faveur de l'investissement privé locatif, vise à révéler les différences de tension du marché immobilier selon les territoires et à fixer la modulation des plafonds d'accès et de loyer, commune par commune. Il est établi sur la base des indicateurs de tension susmentionnés, reflétant une hiérarchie des prix de marché en location et en transactions.

Si le dispositif issu de la loi « *Duflot 1* » a remplacé le dispositif « *Scellier* » à compter de janvier 2013, la délimitation des zones n'a pas été modifiée. Le nouvel outil est désormais réservé au seul investissement locatif intermédiaire et tend à recentrer l'offre de logements sur les zones tendues. Sauf dérogation, seules les communes situées en zone A, A *bis* et B1 sont éligibles. Les modalités pratiques d'application du dispositif sont fixées par le décret n° 2012-1532 du 29 décembre 2012 : le logement doit être loué nu pendant au moins neuf ans à un prix inférieur d'environ 20 % au prix du marché. Le locataire doit disposer de revenus inférieurs à un plafond annuel de ressource qui varie selon les zones, afin de réserver les logements concernés aux ménages modestes.

Toutefois, ne ciblant pas les mêmes besoins, il est clairement inadapté à la problématique du logement social.

Actuellement, ce zonage est décomposé en cinq zones, dans un ordre décroissant de tension.

(1) *Observations définitives*, « Les zonages pour la construction des logements sociaux », 2012, p. 19.

LE ZONAGE DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF OU ZONAGE « SCCELLIER »

Zone A bis : Paris et des communes proches de Paris. Cette zone est identique à la zone I bis pour les offres de prêt émises avant le 1^{er} juin 2011 ; elle a été étendue pour les offres de prêt émises après le 1^{er} juin 2011 ;

Zone A : départements de la petite couronne, une partie des communes des départements de la grande couronne les plus proches de Paris, certaines communes de l'Ain et de Haute-Savoie (proches de Genève), des Alpes-Maritimes et du Var (sur le littoral, de Hyères à Menton) ;

Zone B : des communes de la grande couronne, des agglomérations de plus de 50 000 habitants considérées comme tendues, certaines communes où les loyers étaient élevés, les îles non reliées au continent, les départements et territoires d'outre-mer, le pourtour de la Côte d'Azur. La zone est subdivisée en zone B1 et zone B2 selon la taille de l'agglomération (plus de 150 000 habitants) et l'intensité de la tension ;

Zone C : le reste du territoire.

Source : Rapport public annuel de la Cour des comptes pour l'année 2012, p. 492

Il a été vertement critiqué par la Cour des comptes, en tant qu'il ne correspondait pas à l'analyse technique conduite en 2009 par la DHUP pour la dernière révision du zonage⁽¹⁾. Cette étude prévoyait, en effet, le reclassement de 795 communes (dont 756 communes passant de zone C en zone B2 ou B1) et le déclassement de 442 communes (dont certaines passant de zone B2 en zone C). Si les reclassements ont été opérés, les déclassements ont été repoussés *sine die* dans le cadre du plan de relance. La zone A en région Île-de-France a toutefois été scindée en zone A et A bis par deux arrêtés successifs de 2010 et 2011.

Ainsi, le classement actuel ne reflète pas la tension réelle pour plusieurs agglomérations situées en zones B2/C ; et, sans révision régulière, il est vraisemblablement en décalage par rapport à des besoins locaux en constante évolution.

● Au-delà des défauts de délimitation incombant, de façon propre, à chacun des deux zonages et à leur manque d'actualisation, leur articulation n'est pas sans poser certaines difficultés. En effet, la superposition de deux grilles de lecture qui ne sont pas équivalentes – celle de type I, II, III correspondant à l'aide personnalisée au logement des plus modestes, et celle de type A, B, C, résultant des besoins en logements locatifs, pas nécessairement sociaux, tout en servant à répartir les agréments aux opérations HLM – débouche sur des situations surprenantes.

La Cour des comptes note ainsi une contradiction dans le classement de certaines communes : une commune peut être classée en zone très tendue au regard de l'investissement locatif (A ou B1) et dans la zone la moins tendue du logement social (III)⁽²⁾.

(1) Observations définitives, « Les zonages pour la construction des logements sociaux », 2012, pp. 20 et 21.

(2) Observations définitives, « Les zonages pour la construction des logements sociaux », 2012, p. 27.

Par ailleurs, l'importance des écarts constatés entre les plafonds de loyers pratiqués dans les dispositifs relevant de ces deux zonages nuisent à la fluidité du parc social. À titre d'exemple, l'écart entre les loyers de logements aidés peut varier de 1 à 5 entre le Scellier zone A *bis* et le PLAI zone III. Les locataires, qui reçoivent parfois une APL moindre que ne le laisserait supposer le classement de leur commune au titre du dispositif Scellier, sont alors incités à solliciter un logement social, ou à y rester. Or, le différentiel de rentabilité étant à l'avantage des investissements dans le locatif privé « libre », les promoteurs ont mobilisé plus de terrains constructibles et pesé à la hausse sur leurs prix en zones tendues.

Des effets contraires aux résultats escomptés par les deux politiques sont ainsi apparus : dans certaines communes en zone détendue, on constate une augmentation de la vacance dans les parcs privé et social, alors que dans les zones tendues le renchérissement du coût du foncier a aggravé la difficulté à construire des logements sociaux.

Les Rapporteurs, rejoignant le point de vue de la Cour des comptes et de l'USH, **recommandent la définition d'un zonage propre à la programmation des logements sociaux** comportant une dimension prospective et associant les bailleurs sociaux et les collectivités locales à son élaboration.

De plus, **cette classification territoriale doit pouvoir être révisée régulièrement**, tout en veillant à conserver une cohérence avec le zonage I, II et III lequel doit être assuré d'une grande stabilité en raison des enjeux de solvabilité qu'il comporte pour les ménages.

Il convient de noter qu'une refonte du zonage A, B, C est en cours d'examen. C'est la mission confiée par la ministre en charge du logement à un groupe de travail associant élus, professionnels du bâtiment, bailleurs et associations pour l'élaboration d'une méthode partagée d'actualisation des zonages. Mais à terme, la ministre espère que les évaluations des nouveaux observatoires des loyers pourront générer directement la classification de leur territoire (*cf. supra*).

En attendant, la ministre a demandé au groupe de travail sur la « territorialisation de la politique du logement », créé dans le cadre de la modernisation de l'action publique et dirigé par le directeur de l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) François Delarue, de réfléchir à l'optimisation de ces zonages. Il doit rendre son rapport en septembre prochain.

b. Quelle portée accorder à la notion de « zone tendue » ?

À compter de 2010 et surtout de 2011, l'État a accentué la réorientation des financements en faveur du logement social vers les zones tendues qui constituent depuis le critère essentiel de répartition des enveloppes budgétaires et des cibles de production entre les régions, comme – en principe – celui de leur

redistribution infrarégionale. Prolongeant cette stratégie, la programmation 2013 a ainsi affecté les deux tiers de la dotation globale à l'Île-de-France, à la région PACA et à la région Rhône-Alpes.

Les objectifs, comme les montants unitaires de subvention ont été modulés en fonction des niveaux de tension des zones ; et l'enveloppe compensant les surcoûts du foncier a été augmentée. En conséquence de quoi, les objectifs des régions Île-de-France et PACA, considérées comme les territoires les plus tendus ont été augmentés en 2010 et maintenus en 2011. Au même moment, la baisse des autorisations d'engagement a été très sensible pour douze régions « détendues ».

Cette notion de « zone tendue » offre une approche aisément lisible. Mais outre le fait qu'elle se fonde sur des mesures et des délimitations territoriales dont on a précédemment relevé les limites, de nombreux analystes et plusieurs des personnes auditionnées en ont dénoncé le caractère trop simpliste.

Comme le faisait remarquer Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme, « *la période binaire distinguant les zones tendues des zones détendues est en train de s'achever ; les efforts se sont concentrés sur les seules zones tendues. Cette vision était réductrice mais depuis, les points de vue ont évolué* ».

De même, le professeur d'économie Michel Mouillart dénonce une politique du logement qui tend à favoriser la construction de logements sociaux dans les seules zones tendues ⁽¹⁾. Les chiffres sont, à cet égard, plutôt éloquentes : dans les communes de plus de 200 000 habitants et en Île-de-France, qui regroupent 40 % des ménages du pays, on dénombre presque autant de ménages pauvres et très modestes que dans les communes de moins de 10 000 habitants, qui logent tout de même 36 % des ménages ; mais les premières réunissent 56 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux, alors que les secondes n'en représentent que 13 %. Il n'existe donc pas de raison, au plan quantitatif, de ne pas élever l'offre locative sur l'ensemble du territoire. Ce raisonnement tient également si l'on considère les niveaux de revenus.

En réalité, sur les territoires où l'offre locative sociale est très pauvre, car on estime que la tension est faible, les ménages qui se constituent ou qui ont des revenus modestes disposent d'un choix très limité pour se loger.

Selon Michel Mouillart, l'une des raisons réside dans le fait que « *les services de l'État savent que la demande de logements sociaux ne peut être satisfaite en zone B2 et C avec des PLS (prêt locatif social), ce logement intermédiaire tant prisé par les classes moyennes à Paris et dans les grandes villes, et que dans ces territoires, même les logements sociaux classiques (les PLUS, prêt locatif à usage social) sont trop chers pour cette demande* » ⁽¹⁾. Ainsi, il faudrait développer les PLAI qui sont les plus coûteux en subventions et aides publiques.

(1) M. Mouillart, Logements sociaux : la carte des besoins réels polluée à l'idéologie, site Atlantico, publié le 24 septembre 2012.

Il serait effectivement nécessaire d’approfondir la réflexion et de distinguer trois niveaux : les besoins de production qui diffèrent des besoins en logement qui ne se confondent pas avec les niveaux de tension des marchés ⁽¹⁾.

Malgré tout, si elle minimise excessivement la réalité des besoins en logements sociaux dans les territoires considérés comme moins tendus, la distinction de zones en forte tension **reflète tout de même l’ampleur et la concentration, voire l’urgence de leurs besoins**. En outre, parallèlement, la politique du Gouvernement doit être conforme à la définition de l’Union européenne du service d’intérêt économique général associé au logement social, qui vise à dédier la fourniture de logement social aux personnes défavorisées rencontrant des difficultés à trouver un logement aux conditions du marché. **Cette conception oblige à une certaine concentration des efforts de production et des aides associées sur les zones les plus tendues** ⁽²⁾ où l’insuffisance de l’offre générale de logements aggrave leur coût et dégrade leur accessibilité.

Ainsi, demeure-t-il incontestablement pertinent de **privilégier le développement du logement social dans les zones où les besoins sont les plus importants, et de maintenir en conséquence une forme de hiérarchisation des territoires selon leur niveau de tension**. Il s’agit alors de **trouver le bon dosage** pour ne pas sacrifier les attentes légitimes des autres zones. D’où l’importance de **définir en concertation entre l’État et/ou les collectivités d’un même territoire un ciblage éclairé par une connaissance territoriale plus fine de ces besoins (cf. supra) et guidé par des critères de priorisation des terrains plus nuancés**.

3. Les priorités territoriales à faire prévaloir

Au-delà d’une approche fondée essentiellement sur l’état du parc et la mesure de sa tension, il conviendrait de réfléchir à la prise en compte d’autres éléments connexes susceptibles d’optimiser la répartition des aides en fonction des différents besoins.

Ainsi, **tenir compte des bassins d’emplois prioritaires** semble être un parti pris intéressant dans la mesure où ces derniers rejoignent les zones tendues où le logement est le plus cher en raison de la rareté du foncier.

Le mouvement Action Logement est en train de mettre en place une quarantaine de conférences territoriales sur la base des grands bassins d’emploi - au sens de l’INSEE et de la DARES – et des métropoles pour, partant des besoins de ces territoires et des entreprises, être au service des salariés et

(1) Audition du 27 mars 2013 devant la MEC de M. Jean-Claude Driant, professeur à l’Institut d’urbanisme de Paris, Directeur du Lab’Urba-Université Paris Est Créteil (UPEC), et M. Jean-Marie Cipolat-Gotet, directeur du bureau d’études Guy Taiëb Conseil.

(2) Audition du 22 mai devant la MEC de M. Thomas Revial, chef du bureau Financement du logement et des actions d’intérêt général (direction générale du Trésor), de M. Laurent Machureau, sous-directeur de la 4e sous-direction (direction du Budget), et de Mme Charlotte Chevalier, sous-directrice de la fiscalité des personnes (direction de la Législation fiscale).

établir une cartographie qui tend à se distinguer de la cartographie des zonages, même si elle recoupe assez largement celle des zones tendues ⁽¹⁾ (cf. *Partie II-E-c*).

De même, **les capacités de mobilité dans les territoires** pourraient être exploitées dans le cadre de l'allocation des aides à la construction de logements sociaux. L'expérience de la région Île-de-France en ce qui concerne le logement des jeunes et des étudiants est, à ce titre, particulièrement instructive.

Un schéma régional du logement étudiant a été établi en 2009, localisant les lieux de formation et les zones de mobilité en Île-de-France et identifiant sur cette base les zones essentielles pour la production de ce type de logements. Le critère de la proximité physique avec un lieu de formation n'a pas été retenu, mais plutôt celui de la mobilité : les zones doivent être desservies par les transports en commun. Cette préoccupation est prise en compte dans les choix d'implantation, en particulier dans les Yvelines et en Seine-et-Marne, car elle aurait des conséquences en termes de vacance finale des logements. Ainsi, des projets de logements spécifiques ont été refusés parce qu'ils étaient trop isolés des commerces de proximité et des services publics de transport ⁽²⁾.

Il convient également d'envisager les besoins en logement qui ne se révèlent pas directement comme ceux, de plus faibles volumes, qui existent en zones rurales et périurbaines éloignées, ou lorsqu'ils ne se concrétisent pas par une demande de logement, mais par un renoncement à une mobilité professionnelle.

Aussi la seule façon de concilier les intérêts de tous les acteurs serait de poursuivre un effort de rattrapage dans les zones où le besoin est pressant, tout en adoptant une stratégie de rééquilibrage entre les territoires, qui ne pourra porter ses fruits qu'à long terme.

C. L'ÉVENTUELLE QUESTION DU « QUI ? »

Face aux inégalités de moyens et de situations des divers organismes de logements sociaux on pourrait se poser les questions suivantes : ne serait-il pas légitime de faire varier les aides apportées selon les capacités financières réelles des organismes et leur manière de gérer leur parc ? Et quels seraient les organismes les plus efficaces pour optimiser les capacités de construction ?

(1) *Audition du 21 février 2013 devant la MEC de M. Philippe Van de Maele, président du directoire de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement, et de M. Hervé Capdevielle, vice-président en charge du logement.*

(2) *Audition du 7 février 2013 devant la MEC de Mme Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière, et M. Angelo Zagalolo, directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain des services régionaux*

1. La prise en considération du niveau des ressources propres et des choix de gestion des organismes constructeurs au regard de leurs besoins

Serait-il opportun moduler le financement tant en fonction de la situation financière des organismes qu'en fonction de leurs modes de gestion locative et patrimoniale ?

a. Moduler le financement en fonction de la situation financière de l'organisme ?

Les organismes de logement social ne sont pas tous égaux, en termes de capacité financière notamment : certains disposent de fonds propres importants et investissent peu car le parc est suffisamment doté ou situé dans une zone peu tendue, tandis que d'autres, moins bien dotés, doivent résoudre dans l'urgence le problème sensible de nouvelles constructions.

Il convient donc de se demander si les aides financières ne devraient pas être modulées en fonction de la situation financière de l'organisme et des investissements qu'il doit réaliser, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les opérations de démolition ainsi que l'a rappelé la Préfète de Seine-et-Marne, Nicole Klein ⁽¹⁾.

Cette question se révèle d'une particulière acuité dans la mesure où **des réponses avaient été précédemment esquissées** via le prélèvement sur le potentiel financier des organismes Hlm, ou encore par la modulation des soutiens financiers apportés par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Celle-ci, en effet, adapte ses aides aux organismes sous forme de prêts, ou de garanties des prêts réglementés accordés par la Caisse des dépôts et consignations en l'absence d'une garantie des collectivités territoriales. À titre d'exemple, la CGLLS traite les dossiers des organismes qui sollicitent une subvention de l'ANRU et qui sont identifiés comme fragiles.

Pour ces organismes, ainsi que ceux qui ont demandé à bénéficier d'une modulation des taux de subventions accordés par l'ANRU, la CGLLS évalue leur situation financière en fonction d'analyses portant sur leur structure financière et leur cycle d'exploitation. Elle est ainsi amenée à se prononcer sur l'opportunité d'accorder à un organisme un taux majoré de subvention à ses opérations de réhabilitation lorsque l'organisme invoque sa situation financière pour solliciter une aide majorée à l'ANRU.

(1) Audition du 24 avril 2013 devant la MEC Table ronde de préfets auprès de collectivités ou d'EPIC, délégués des aides à la pierre : M. Pierre-André Peyvel, préfet des Hauts-de-Seine, Mme Nicole Klein, préfète de Seine-et-Marne, M. Henri-Michel Comet, préfet de Haute-Garonne, M. Pierre de Bousquet de Florian, préfet de l'Hérault.

Plus radicalement, l'article 210 de la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾ avait créé un prélèvement sur le potentiel financier des organismes Hlm dans une logique de péréquation et en vue de soutenir le financement de la construction de logements sociaux en zone tendue. Ce prélèvement, fixé à 245 millions d'euros ⁽²⁾, a été particulièrement mal accueilli par les organismes : loin de répondre à leurs besoins de financement, il a conduit à un certain appauvrissement du secteur, les fonds rassemblés ne venant pas s'ajouter aux aides publiques, mais s'y substituant.

Ce dispositif, qui s'est ainsi révélé contre-productif, a été abrogé en 2013, remplacé par un mécanisme de mutualisation des ressources propres des organismes de logements sociaux qui sera mis en place à la suite du pacte conclu entre l'USH et l'État le 8 juillet 2013 (*cf. Partie II*).

b. Prendre en considération certains aspects de la gestion locative et patrimoniale ?

Gérer et mettre en location sont deux missions incombant aux organismes de logements sociaux qui gagnent en complexité chaque jour et qui ne sont pas traitées partout de façon identique, certains parcs étant mieux optimisés que d'autres.

La question est ici de savoir s'il conviendrait de moduler les aides abondant les organismes de logement social en fonction de la bonne gestion de leur parc.

Si cette suggestion peut paraître de bon sens, elle s'avère difficile à mettre en œuvre : elle imposerait d'entrer dans un degré de distinction très fin, probablement irréalisable, et de dresser une grille d'évaluation de la gestion qui pourrait conduire à des inégalités entre organismes (quels critères retenir ?).

Il n'en reste pas moins que **mieux jouer sur certains leviers de leur gestion locative et patrimoniale permettrait aux organismes de dégager plus de ressources** et partant, de renforcer leurs capacités de production. À ce titre, ces pistes méritent d'être étudiées plus précisément (*cf. Partie II*).

2. Le regroupement des organismes HLM

La table ronde des Préfets devant la MEC a mis en évidence une multiplication des organismes bailleurs qui conduit à l'éparpillement de leurs actions et à une moindre efficacité dans la mise en œuvre des programmes décidés par l'État. En outre, un effet de seuil n'est pas à négliger car plus les organismes HLM sont de taille réduite, plus ils connaissent des frais de structure importants, diminuant d'autant leurs capacités à investir dans le neuf ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(2) Cette contribution se répartissait entre un prélèvement sur le potentiel financier plafonné à 175 millions d'euros et un relèvement de la deuxième cotisation CGLLS basée sur l'autofinancement locatif des organismes d'Hlm, dont 70 millions d'euros sont affectés chaque année et pour 3 ans à l'ANRU.

(3) Audition du 24 avril 2013.

L'exemple des Hauts-de-Seine est, à cet égard, particulièrement éloquent : environ quatre-vingts opérateurs interviennent, dont vingt-six sont exclusivement altoséquanais et majoritairement municipaux.

Il est à peu près inévitable que le bailleur social dont la surface patrimoniale, et donc financière, est trop faible ne rencontre de grandes difficultés à assumer pleinement les diverses missions qui lui ont été confiées. D'où l'intérêt de regrouper tant les entités physiques que leur logistique et fonctions support.

Ainsi que le souligne Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, les organismes de logement social, après avoir pris en charge le logement des classes moyennes, gèrent désormais aussi celui des populations les plus défavorisées auxquelles il faut apporter un accompagnement social. Par ailleurs, le renforcement des contraintes techniques et foncières en matière de production et de réhabilitation du parc requiert aujourd'hui une véritable capacité d'ingénierie, c'est-à-dire une connaissance et un savoir-faire techniques, notamment dans les domaines de l'action foncière, de la conduite d'un projet urbain (et des procédures qui en découlent), du montage de projets dont les collectivités locales doivent assurer la maîtrise d'ouvrage. Il faut une surface suffisante de logements construits pour amortir ce processus un peu lourd. Or, celle-ci ne peut être atteinte que grâce à des regroupements. C'est la solution qui a été retenue, par exemple, par Plaine Commune Habitat ou par l'intercommunalité d'Issy-les-Moulineaux qui ont fusionné leurs offices ou défini des modalités de coopération et de renforcement.

Enfin, pour que ces structures soient pleinement efficaces et planifient une répartition plus optimale des efforts de production, il leur faut également devenir un interlocuteur clé et un partenaire incontournable des collectivités locales, sans pour autant perdre leurs contacts de terrain.

Le groupe Arcade-Pôle Hlm, bailleur social de taille importante, illustre parfaitement cette recherche d'efficacité et de synergie auprès des collectivités locales. Les structures autonomes composant ce consortium ont été regroupées autour d'un groupement d'intérêt économique (GIE) gérant notamment les fonctions support de nature financière ou juridique.

Cependant, force est de constater que ce modèle est aujourd'hui menacé par les instances européennes qui souhaiteraient que ces GIE s'ouvrent aux entreprises concurrentes.

Même si la restructuration des organismes de logements sociaux peut se heurter à certaines exigences communautaires, les **Rapporteurs conseillent le regroupement des bailleurs sociaux au sein d'entités de taille conséquente partageant ressources, compétences et expertise et constituant de ce fait, une véritable « force de frappe » pour la construction de nouveaux logements sociaux, en association avec les collectivités locales.**

S'ils sont conscient que cette solution ne peut être universelle, qu'elle ne pourrait sans doute s'opérer que progressivement et ne règle pas toutes les difficultés, il n'en demeure pas moins qu'elle pourrait renforcer leurs capacités d'action et de production. Cette évolution serait particulièrement opportune en Région parisienne.

II. L'OPTIMISATION DES DISPOSITIFS ET INSTRUMENTS D'ACTION PUBLICS EN FAVEUR D'UNE PRODUCTION FORTE ET BIEN RÉPARTIE

S'interroger sur les solutions envisageables pour un meilleur ciblage géographique des aides publiques suppose au préalable d'analyser le modèle économique du logement social afin de repérer les obstacles à la construction, les leviers qui accroîtraient la rentabilité du secteur et partant, les capacités de financement des opérations, ainsi que les pistes pour améliorer l'efficacité générale des dispositifs de soutien.

Au demeurant, indépendamment de la « *territorialisation* » des dispositifs d'aide, force est de constater que les grandes disparités de situation d'un territoire à l'autre nécessitent souvent des réponses différenciées.

A. RÉUNIR LES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE L'OBJECTIF DE 150 000 LOGEMENTS SOCIAUX PAR AN

1. Les dispositifs et instruments classiquement mobilisés

Les programmes de logement social sont subordonnés à la passation d'une convention avec l'État pour l'aide personnalisée au logement (APL) : elle impose l'application de plafonds de loyers et de plafonds de ressources pour le locataire.

Eu égard à leur vocation sociale et aux contraintes financières qu'elle impose aux opérateurs, ces programmes bénéficient des contributions, soutiens ou accompagnements de plusieurs acteurs nationaux et locaux.

De fait, même si leur part a sensiblement progressé ces dernières années pour faire face à l'importante hausse du coût des opérations conjuguée à une diminution du volume des subventions de l'État qui représente en moyenne 9,6 % des opérations financées en 2012, les apports propres des organismes de logements sociaux (OLS) restent moindres que les subventions directes reçues au moins pour le produit le plus social, financé grâce au prêt locatif aidé dit d'intégration (PLAI) à raison d'une moyenne nationale de 19,1 %. Leur contribution est encore inférieure sur les programmes de logements sociaux « ordinaires », financés par le prêt locatif à usage social (PLUS) en zones très tendues (10,7 % contre 15,3 % de subventions).

Ils sont complétés par des prêts accordés à des conditions très avantageuses par la Caisse des dépôts et consignations ou par le réseau du 1% logement et par plusieurs dispositifs fiscaux qui allègent leurs charges.

Logiquement plus le programme est social, plus il reçoit d'aides publiques.

a. Les aides à la pierre

On limitera cette appellation aux subventions inscrites au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission Égalité des territoires, logement et ville du budget de l'État et dédiées à la production de nouveaux logements sociaux ou d'hébergement.

Les subventions dites « principales » sont allouées aux opérateurs PLAI et PLUS. Elles sont indépendantes du prix de revient. À titre indicatif, le taux de base pour un PLUS neuf était de 5 % en 2012 ; il montait à 20 % pour la construction d'un PLAI. Toutefois en programmation, ces subventions sont désormais présentées en montants forfaitaires modulés selon la localisation, variant ainsi de 12 500 euros en zone A à 8 000 euros en zone C pour un PLAI.

Le troisième type de logement social ⁽¹⁾ bénéficiant du prêt locatif social (PLS), ne reçoit pas de subventions « principales » mais seulement l'éventuelle aide pour « *surcharge foncière* » et la « *prime Île-de-France* » dont peuvent aussi bénéficier les PLAI et les PLUS ⁽²⁾.

Une ligne budgétaire est en effet ouverte pour subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence. Cette subvention de l'État ne peut être accordée que si une collectivité locale subventionne au moins 20 % du dépassement, sauf lorsque la décision de subvention est prise par un délégataire ayant conclu une convention de délégation de compétence. En Île-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations financées en locatif intermédiaire.

En outre, les opérations en Île-de-France bénéficient d'une « *prime spécifique* » : cette subvention est réservée en priorité aux PLAI et représente en général 10 % du prix de revient dans un plafond de 140 % de l'assiette de subvention (200 % pour Paris).

Le volume global des aides à la pierre a fortement baissé ces dernières années ⁽³⁾ : leurs montants unitaires moyens n'ont cessé de diminuer ; leur part relative dans les plans de financement s'est réduite plus rapidement encore face à la hausse concomitante des coûts de production, comme le montre le tableau ci-après relatif au produit social le plus courant :

(1) Un quatrième type de logements peut être aidé par l'État grâce à des prêts à long terme et à taux bonifié refinancés sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, les prêts locatifs intermédiaires (PLI) : il s'agit de logements situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est particulièrement tendu (zones A et B), loués dans des conditions intermédiaires entre les logements sociaux et les logements libres. Il ne reçoit pas de subvention et n'est pas décompté dans le quota SRU (article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain).

(2) À la différence des logements financés en PLS. Certains contestent le caractère social de ces derniers : en effet, quand il ne s'agit pas de structures dédiées (personnes âgées, étudiants, saisonniers), ils s'adressent à des ménages dont le plafond de revenu est supérieur de 30 % au plafond des logements PLUS. Les loyers des logements financés en PLS sont alors seulement limités à 150 % de ceux du PLUS. Mais l'on retiendra que la loi les accepte comme logements répondant aux obligations d'offre sociale des communes.

(3) Abstraction faite des renforts budgétaires exceptionnels apportés par le plan de cohésion sociale (2005-2009), par la loi du 5 mars 2009 instituant le droit au logement opposable (DALO) et par le plan de relance (2009-2010).

PLAN DE FINANCEMENT MOYEN D'UN LOGEMENT SOCIAL PLUS ENTRE 2000 ET 2011

(en euros par logement)

	2000		2012	
Subvention de base État	4 600	6 %	955	0,7 %
Subvention foncière État	800	1 %	786 +276 de prime spécifique IDF	0,8 %
Subventions collectivités locales	3 600	5 %	9 428	6,7 %
Subventions 1 %	400	1 %	736	0,5 %
Autres subventions	1 000	1 %	691	0,5 %
Prêts	62 200	81 %	106 668	75,7 %
Fonds propres	4 100	5 %	21 279	15,1 %
Total	76 700	100 %	140 819	100 %

Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement.

Le coût moyen d'un PLAI s'établit en 2012 autour de 137 078 euros. Sa production est la plus aidée par l'État (8,5 %) et les collectivités locales (9,4 %), l'ensemble des subventions atteignant 19,1 % d'un plan moyen mais en zones C, la proportion des aides à la pierre de l'État descend à une moyenne de 5,7 % des montages PLAI et à tout juste 0,3 % des opérations PLUS.

En 2013, la loi de finances initiale a renforcé les dotations allouées à ces subventions portant l'enveloppe globale de 450 à 500 millions d'euros ; mais elle a en même temps augmenté de 25 % les objectifs de production qui sont passés de 120 000 à 150 000 nouveaux logements dans l'année. Elle a aussi accentué la part relative des PLAI, les plus gros consommateurs de crédits nationaux, et la ligne pour surcharge foncière. Les montants principaux devraient donc s'en trouver à nouveau réduits.

Le soutien direct de l'État apparaît ainsi modeste, voire symbolique dans certaines configurations. Mais tout se joue autour des agréments donnés par l'État en lien avec la distribution de ses aides à la pierre : ils sont **les catalyseurs qui déclenchent d'autres mécanismes d'aide plus conséquents.**

b. Les prêts et investissements de la Caisse des dépôts et consignations

L'aide la plus substantielle provient de l'accès aux prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et aux modalités très avantageuses qui sont accordées aux organismes pour construire ou acquérir des logements sociaux.

Dominique Hoorens, directeur des études économiques de l'Union sociale pour l'habitat (USH), reconnaît que « *cet accès, quasi mécanique, aux liquidités de la Caisse des dépôts est une chance* » – *a fortiori* dans une période où les banques ne s'engagent plus dans les prêts de longue durée.

Cette liquidité et son accessibilité sont rendues possibles grâce à la récolte d'importantes ressources *via* les livrets d'épargne réglementée (livret A, LDD...) dont l'attractivité pour les épargnants repose beaucoup sur l'exonération d'imposition de leurs revenus. Ce sont autant de pertes de recettes fiscales pour le budget de l'État (évaluées à 410 millions d'euros en 2013).

La CDC, en exclusivité, transforme la durée de ces ressources – ainsi que leur prix quand l'opération concerne des PLAI – au bénéfice des programmes de logements sociaux. À partir d'une épargne très liquide, elle accorde ainsi des prêts à très long terme : jusqu'à 40 ans pour la partie logement et 50 ans pour la partie foncière ou immobilière. Ces prêts peuvent financer jusqu'à 100 % d'un programme social – déduction faite des subventions –, et couvrent au minimum 50 % d'une opération PLS.

Pour limiter les risques de transformation, la CDC propose des prêts à taux variable définis par référence au taux révisable du livret A. Une réforme en 2008 a toutefois créé une certaine déconnexion : la baisse du taux de livret A n'entraîne plus systématiquement le recalcul des encours de prêts.

Néanmoins, le coût pour les OLS a été progressivement allégé à compter de 2005. Depuis le 1^{er} décembre 2012, il correspond au taux du Livret A :

- majoré de 60 points de base, soit actuellement 2,35 % pour le PLUS ;
- et même diminué de 20 points de base pour le PLAI, soit 1,55 %.

Dans la mesure où les ressources utilisées par la CDC ont un coût découlant du taux du livret A (1,75 % depuis février 2013) auquel s'ajoute la rémunération des banques qui le distribuent, s'établissant actuellement autour de 0,5 %, on peut considérer que les prêts PLUS sont accordés pratiquement sans marge pour la Caisse.

Le PLS est distribué par d'autres établissements de crédit à partir d'une enveloppe globale définie annuellement, mais il est refinancé par la CDC sur les fonds d'épargne en contrepartie de l'application d'un taux allégé unique correspondant au taux du Livret A majoré de 110 points de base.

Ces conditions de taux, particulièrement basses, sont uniformes d'un organisme à l'autre et d'un territoire à l'autre. Cette égalité de traitement et la modération des taux sont rendues possibles par le fait que les prêts sont obligatoirement garantis, gratuitement par les collectivités accueillant les nouveaux logements (dans plus de 90 % des cas) ou contre paiement d'une commission par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Enfin, en cas de besoin, la CGLLS, financée par des cotisations des OLS, peut apporter des aides spécifiques pour accompagner les organismes en difficulté. Au final, l'ensemble de ces garde-fous aboutit à ce que le taux de sinistralité soit quasiment inexistant, malgré l'ampleur et la durée des dettes.

On notera par ailleurs que la CDC contribue également à la production de logements sociaux *via* ses filiales d'investissement et de gestion locative comme la SNI (société nationale immobilière).

c. Les prêts et investissements du réseau Action logement

Le 1 % logement, renommé « *Action logement* » en juillet 2009, désigne, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

La collecte atteignait ces dernières années environ 1,6 milliard d'euros par an. Ces ressources sont complétées par les retours des prêts accordés par le réseau des collecteurs ⁽¹⁾. 1,6 milliard d'euros supplémentaires étaient attendus en 2012. Avant 2009, les emplois des recettes issues de la PEEC et les montants qui leur sont consacrés relevaient d'accords passés entre les partenaires sociaux et l'État. À compter de la loi du 25 mars 2009, ils ont été arrêtés par décret.

Entre 2009 et 2011, le réseau Action logement, géré paritairement par les syndicats et le patronat, a fortement accru ses interventions en faveur du secteur locatif social avec, notamment, une enveloppe dédiée aux subventions augmentée d'un tiers (pouvant atteindre 315 millions d'euros annuels). Le cadrage 2012-2014 initialement arrêté en mars 2012 avait prévu une enveloppe triennale de 2,8 milliards d'euros pour le logement social ⁽²⁾. L'ensemble des aides devait se traduire par 400 millions d'euros de quasi-subventions en moyenne annuelle. Depuis, Action logement a été encouragé par le Gouvernement à étendre davantage son soutien au secteur du logement social sur les trois prochaines années, grâce à un emprunt auprès de la CDC (*cf. A.3.b*).

Ces aides sont distribuées sous forme de prêts bonifiés ou de subventions. Elles peuvent, entre autres, venir abonder la surcharge foncière et la prime Île-de-France.

En 2012, l'UESL réaffirmait que les enveloppes devaient financer des projets répondant aux priorités des partenaires sociaux (lien avec l'emploi, zones tendues, *etc.*) sans distorsions entre organismes HLM – notamment au profit des ESH ⁽³⁾ filiales du réseau. L'Union créait en outre deux nouveaux dispositifs représentant un équivalent-subvention important mais menaçant moins les ressources du réseau : les prêts à long terme à remboursement *in fine* ⁽⁴⁾ et les souscriptions de titres de créance à remboursement *in fine*.

Les collecteurs sont par ailleurs actionnaires de référence de 117 ESH détenant 980 000 logements, dont 70 à 80 % sont situés en zones tendues. Le réseau maîtriserait ainsi environ 30 % de la production.

(1) Organisé en 22 comités interprofessionnels du logement (CIL) sous le pilotage de l'UESL (Union des entreprises et des salariés pour le logement).

(2) Dont 450 millions d'euros au titre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement pour financer 45 000 logements et hébergements supplémentaires sur trois ans.

(3) Entreprises sociales de l'habitat.

(4) Soit le remboursement du capital à l'échéance du prêt.

L'action en faveur du logement social et de la mixité du réseau s'appuie enfin sur sa filiale, l'Association Foncière logement, dont la mission est, entre autres, de constituer un portefeuille de logements sociaux dans les communes déficitaires au sens de la loi SRU – logements à rétrocéder à terme aux caisses de retraite complémentaire Agirc et Arrco. Début 2013, La Foncière avait été amenée à suspendre son programme d'investissements. Manquant de fonds propres et ne recevant plus de subvention du réseau, elle n'obtenait plus de crédit bancaire. En avril, un accord avec le gouvernement a permis de relancer son activité grâce notamment à l'ouverture d'un accès aux prêts PLI avec garantie de l'État.

d. Les dépenses fiscales

Comme cela a été montré précédemment, l'exonération fiscale des intérêts des livrets A constitue aussi une forme d'aide au secteur social, premier attributaire des fonds récoltés.

Une quinzaine d'autres avantages fiscaux bénéficie directement au secteur locatif social. Ils sont une source essentielle du financement des logements dans la mesure où ils allègent le coût des opérations ou les charges de gestion ordinaire des OLS. Ils pourraient représenter en 2013 une économie d'au minimum 2,6 milliards d'euros (les dépenses fiscales induites par les exonérations de taxe foncière, de divers droits d'enregistrement et de la taxe sur les logements vacants n'ayant pas été évaluées par le projet annuel de performances).

En tant que produits de « première nécessité », les constructions de logements sociaux (en PLAI, PLUS et PLS)⁽¹⁾ bénéficient depuis 1996 de l'application d'un taux de TVA réduit, fixé à 7 % depuis la loi de finances initiale pour 2012. Cette disposition a été étendue à compter de 1998 aux travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagement les concernant ainsi qu'aux opérations d'acquisition-amélioration. Pour l'ensemble, le manque à gagner pour l'État devrait atteindre 800 millions d'euros en 2013, comme en 2012. S'y ajouteraient 180 millions liés à l'application du taux réduit de TVA sur l'achat des terrains à bâtir par les OLS.

Les logements ainsi financés sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 15 ans⁽²⁾. En outre, depuis 2010 et jusqu'en 2013, les logements ayant fait l'objet d'une exonération de TFPB bénéficient encore d'un abattement de 30 % sur cette taxe lorsqu'ils sont situés en ZUS (zones urbaines sensibles). Leur chiffrage n'en est pas connu, mais ces dépenses fiscales auraient atteint un total de 852 millions d'euros en 2011.

En tout état de cause, la CDC estime que la taxe restante équivaut déjà à 10 % des loyers des bailleurs sociaux. Il s'agit donc d'un poste significatif de charges pesant sur la marge d'exploitation des OLS.

(1) Il s'agit plus précisément de la livraison à soi-même de ces opérations puisque les OLS ne peuvent répercuter sur leurs locataires la TVA normalement payée sur lesdites opérations.

(2) Cette durée d'exonération a été portée à 25 ans pour les logements locatifs sociaux financés entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2014, voire à 30 ans sous certaines conditions.

Les organismes HLM et OPAC sont par ailleurs exonérés d'impôt sur les sociétés au titre de leurs activités d'intérêt général et sur la vente des certificats d'économie d'énergie qu'ils peuvent obtenir en contrepartie des travaux effectués sur leurs immeubles. Cela représenterait une dépense fiscale d'1 milliard d'euros en 2013.

On relèvera également que n'étant pas soumis à la contribution sur les revenus locatifs (CRL), les OLS économiseraient quelque 400 millions d'euros par an.

e. L'action des établissements publics fonciers

Les établissements publics fonciers (EPF) d'État ou locaux sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui négocient et mènent les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projets d'aménagement publics. Les EPF, en particulier ceux créés à partir des années 2004, constituent ainsi **des outils d'intervention favorisant la mobilisation du foncier pour le logement et une certaine maîtrise de son coût, notamment sur des secteurs tendus** où le rythme de construction est insuffisant pour répondre à la demande ou encore dans les secteurs pour lesquels la rétention pèse sur le marché par manque de foncier disponible ; avec la limite toutefois que **ces interventions supposent d'abord une démarche volontaire des collectivités**, notamment des communes, pour contractualiser avec les établissements.

Les établissements ne produisent pas directement des logements, mais contribuent à la mise en œuvre d'opérations mixtes ou de logements : ils acquièrent et cèdent des terrains à une collectivité ou à un opérateur. Ils accompagnent d'autre part la collectivité dans la définition du projet et favorisent l'optimisation du foncier (regroupement de parcelles, densité...).

MISSIONS ET COMPÉTENCES DES EPF

L'EPF a pour compétence le « recyclage foncier », c'est-à-dire la maîtrise foncière, l'achat, le portage, la gestion, la remise en état des terrains (et donc sa possible dépollution), ainsi que la gestion de l'ensemble des études utiles à cette maîtrise foncière.

- Personnes morales dotées d'une autonomie financière, les EPF sont aptes à procéder à des acquisitions à l'amiable, par expropriation ou par l'exercice du droit de préemption.

La loi « Duflot 1 » du 18 janvier 2013 a étendu la délégation du droit de préemption de l'État à de nouveaux bénéficiaires :

Pendant la durée d'application d'un arrêté de carence, le droit de préemption est exercé par le préfet lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet d'une convention entre le préfet et un organisme. Le préfet peut déléguer ce droit à un établissement public foncier de l'État, à une société d'économie mixte (SEM) ou à un organisme HLM. Désormais, la possibilité de délégation du droit de préemption est étendue aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre délégataires des aides à la pierre et aux EPF locaux.

- Ils portent ensuite les biens acquis pendant une durée prédéterminée avant de les rétrocéder à la collectivité qui en a demandé l'acquisition.

Leur vocation principale est de mutualiser les moyens humains et financiers dans la gestion foncière, pour gérer à moindre coût ou avec des services plus compétents. Un EPF n'est **ni un aménageur ni un promoteur immobilier**.

RESSOURCES

Pour financer leur activité, les EPF d'État et EPFL peuvent bénéficier :

– des contributions qui leur sont accordées par l'État, les collectivités locales, l'Union européenne et les établissements publics ;

– d'emprunts ;

– de la rémunération de leurs prestations de services, de produits financiers, du produit de leur patrimoine (la location par exemple) et du produit de la vente des biens et des droits mobiliers et immobiliers ;

– de la taxe spéciale d'équipement (TSE) si les collectivités décident de l'instaurer. Taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales, la TSE doit servir exclusivement à financer les acquisitions ; elle est limitée à un plafond de 20 € par an et par contribuable situé dans le périmètre de l'EPF bénéficiaire.

En 2010, la TSE a représenté près de 260 M€ et environ 53 % du financement des EPF d'État. En 2011, le produit de TSE voté par les EPF d'État atteignait presque 330 M€, le montant moyen par EPF se situant à 25 M€ et la TSE moyenne par habitant dépassant les 8,60 euros. S'agissant des EPF locaux, le produit de TSE voté pour 2011 dépassait les 62,6 M€, établissant le produit moyen par établissement local à presque 4 M€ et la taxe moyenne par habitant à 9,72 euros.

– Par ailleurs, les EPF peuvent obtenir le produit du prélèvement des communes n'ayant pas respecté l'obligation de logements sociaux prévue dans la loi SRU.

La loi « Duflot 1 » a modifié la liste des bénéficiaires du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. L'ordre de versement du montant de prélèvement est désormais le suivant :

– les EPCI à fiscalité propre délégataires des aides à la pierre, et non plus à l'EPCI à fiscalité propre doté d'un PLH et compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux ;

– les EPF locaux hors d'Île-de-France, si la commune est membre d'un tel établissement ;

– les EPF d'État (nouveaux bénéficiaires) ;

– le fonds d'aménagement urbain (FAU), ou dans les DOM, les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).

Les bénéficiaires du prélèvement doivent à l'avenir rendre compte de l'utilisation des sommes qui leur sont reversées. Les EPF et les EPCI concernés transmettent annuellement à l'autorité administrative compétente un rapport sur l'utilisation des sommes reversées et sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées.

FONCTIONNEMENT D'UNE INTERVENTION D'UN EPF

L'intervention d'un EPF commence par une phase de contractualisation avec les collectivités territoriales membres. Dans ce cadre, deux types de convention sont signées successivement :

- La convention cadre qui précise les modalités de partenariat en énumérant l'ensemble des opérations que l'EPF mènera sur le territoire intercommunal, en décrivant les axes d'intervention globaux, la durée de l'intervention de l'EPF et le budget de ces interventions ;

- La convention opérationnelle qui porte sur une seule opération. Elle fixe les modalités d'intervention de l'EPF : la durée de l'intervention de l'EPF, les modalités d'acquisition, de gestion et de cession des biens et si besoin la description des travaux qui seront réalisés.

Ensuite, l'EPF négocie et achète les biens inscrits dans le périmètre défini dans ces conventions. L'EPF dresse l'état des lieux foncier, complété si nécessaire par une expertise. L'EPF prend contact avec les propriétaires et les informe. L'EPF consulte le service des Domaines afin d'obtenir une estimation de la valeur vénale des biens à acheter. L'EPF négocie et achète les biens. La durée du portage foncier peut éventuellement être prolongée ou réduite à la demande de la collectivité.

Lors de la requalification des biens, l'EPF est maître d'ouvrage et définit, en concertation avec la collectivité, les travaux à réaliser. Outre les études préalables, ces travaux de requalification consistent à démolir, terrasser, éventuellement traiter la pollution, verdier et clôturer le site dont l'EPF est propriétaire.

Après le délai convenu de portage foncier, l'EPF revend les biens. Ils peuvent être cédés soit directement à la collectivité, soit à toute autre personne désignée par la collectivité. Le prix de revente de ces biens est formé du prix d'acquisition (prix principal, frais notariés et indemnités) et des frais de portage (impôts fonciers, charges d'entretien, de mise en sécurité, de gardiennage...).

TYPOLOGIE DES STRUCTURES

Il existe deux types d'établissement public foncier : les EPF d'État et les EPF locaux.

En 2010, il y avait 13 EPF d'État et 16 EPFL.

- Les EPF d'État sont créés par décret en conseil d'État, après avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des intercommunalités (EPCI) concernées et des communes de plus de 20 000 habitants non couvertes par un EPCI. Leur périmètre est à vocation régionale.

Le décret de création de l'EPF en détermine les compétences, la zone d'activité, la composition et les pouvoirs du Conseil d'administration, la désignation et les pouvoirs du président et du directeur général. Il définit également les conditions du contrôle de l'État sur l'activité de l'établissement. Le territoire, les compétences et les modalités de fonctionnement de l'EPF peuvent être modifiés par décret. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 précise le rôle des établissements publics fonciers d'État, qui doivent intégrer dans leurs objectifs l'action foncière destinée à la réalisation de logements locatifs sociaux.

Aucune acquisition ne peut être opérée sans engagement d'achat ultérieur par la collectivité ou par la personne publique membre, ni sans l'avis favorable de la commune où le terrain se situe.

- Les EPF locaux n'existent que depuis la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) du 13 juillet 1991. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) leur a ensuite donné un nouveau cadre juridique en assouplissant leur mode de constitution et de financement.

La création d'un EPFL résulte de délibérations des EPCI et des conseils municipaux de communes non membres d'EPCI, qui fixent la liste des membres de l'établissement, les modalités de fonctionnement, la durée, le siège et la composition de l'assemblée générale ou du conseil d'administration.

Ce sont les collectivités territoriales encore qui dirigent l'activité de l'établissement une fois celui-ci créé, *via* son conseil d'administration composé de représentants des collectivités membres.

La MEC a auditionné les représentants de deux grands EPF d'État, l'EPF d'Île-de-France et celui de la région PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) qui ont pu témoigner de l'impact des interventions d'établissements bien dotés et au périmètre large. S'inscrivant dans le cadre d'un plan pluriannuel, elles consistent à la fois en un appui à la définition d'une stratégie territoriale visant à aider les collectivités à asseoir leurs projets, et en une action en amont des opérations d'aménagement opérationnel, au moyen d'un remembrement foncier, à l'échelle de zones d'aménagement concerté (ZAC) ou à plus petite échelle dans le diffus.

La contractualisation avec les collectivités permet à l'EPF d'exiger, en contrepartie des aides qu'il leur apporte, une quotité supérieure de logements sociaux dans les opérations auxquelles il contribue. Pascal Dayre, directeur général adjoint de l'EPF Île-de-France, l'explique ainsi : *« Notre action privilégie largement le logement social, dans le cadre de conventions conclues avec les collectivités. (...) Le conseil d'administration de l'EPF a imposé la construction d'au moins 30 % de logements sociaux lorsque la collectivité dispose d'au moins 20 % de logements sociaux, conformément aux anciennes dispositions de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) (...). Lorsque la commune a moins de 20 % de logements sociaux, il est demandé que les opérations auxquelles nous contribuons en produisent au moins 50 %. Cette proportion s'applique à l'échelle de la convention conclue avec la collectivité, et non pas de chaque opération, ce qui permet de procéder aux péréquations indispensables pour équilibrer certaines opérations déficitaires. »*

À l'égard du marché foncier, les EPF ont une **mission tant anticipatrice que régulatrice**. Pascal Dayre décrypte leur stratégie : *« La valeur ajoutée de l'EPF consiste à ménager l'avenir en plaçant sous maîtrise publique les fonciers stratégiques dans le cadre de l'anticipation ou de la mise en œuvre d'un projet. L'intervention peut s'inscrire dans le cadre du « périmètre de la maîtrise » : elle consiste alors à acheter en vue de finaliser un tènement foncier et de permettre une réalisation rapide – auquel cas la collectivité nous délègue son droit de préemption sur l'ensemble du périmètre foncier concerné. Nous pouvons intervenir également beaucoup plus en amont, dans le cadre du « périmètre de veille » : il s'agit alors de saisir des opportunités foncières pour contrecarrer d'éventuels mouvements spéculatifs sur des territoires en devenir mais où la collectivité n'a pas encore de projets. Une autre plus-value de l'EPF tient à sa **capacité à recycler et à débloquer des situations contraintes** par la mise sur le marché de fonciers longtemps restés latents ou en friche. Nous jouons alors un rôle d'accélérateur de la chaîne de production de l'offre de logement. Nous jouons enfin (...) un rôle de **régulateur des coûts fonciers**, et donc des coûts immobiliers liés à une opération. »*

Le droit de préemption, délégué conventionnellement par les communes ou par décision du préfet sur les communes en constat de carence, est alors un levier puissant d'action, mais aussi d'influence, comme l'explique Émile Bayer, directeur général de l'EPF-PACA : *« [Le droit de préemption est un outil] indispensable à la régulation des marchés. En effet, le code de l'urbanisme*

imposant une concertation préalable à l'élaboration de tout projet, le simple fait que la collectivité communique sur un projet se traduit du jour au lendemain par une augmentation de 30 % des prix dans la négociation. Aussi mettons-nous en place des périmètres de veille avant l'élaboration du projet. Notre action se décompose en trois temps : anticipation, veille foncière et intervention en annulation de prix, puis une phase d'impulsion au cours de laquelle nous déterminons avec les collectivités le contenu du projet en termes d'intérêt général, de parti d'aménagement et d'équilibre financier. » Ainsi, pendant la phase de veille : *« lorsque [les opérateurs] pratiquent cette surenchère dans notre périmètre de veille, nous préemptons, qu'il s'agisse de bailleurs sociaux ou d'opérateurs privés, car nous nous efforçons de maintenir un prix moyen de référence et recourons pour cela à une préemption en réduction de prix. »*

Pour anticiper davantage, l'EPF-PACA a aussi élaboré des conventions « *habitat à caractère multi-sites* », aux termes desquelles les collectivités lui délèguent ponctuellement le droit de préemption pour des périmètres sur lesquels les projets ne sont pas encore bien définis, afin qu'il puisse réaliser un remembrement urbain sur des lots un peu denses.

Cette stratégie d'anticipation ou, même simplement, le travail d'accompagnement des projets de longue durée nécessite d'avoir les capacités de portage dans le long terme – d'autant que cela induit des coûts supplémentaires de sécurisation, de taxes foncières etc.

L'EPF-IF a ainsi mis en place des dispositifs permettant de gérer le long terme en générant des recettes à même de couvrir les frais : *« [Sur] des friches comme le secteur de la Plaine ou celui de la gare de Pleyel à Saint-Denis [qui] sont des actifs immobiliers aujourd'hui pleins, dont la valeur d'exploitation est parfois même supérieure à la valeur de développement, mais possédant un potentiel considérable qui en font des sites stratégiques (...), la foncière que nous créons, dans laquelle l'EPF et l'aménageur local apportent respectivement 85 % et 15 % du capital, a vocation à acheter les biens et à les exploiter afin d'en tirer une recette locative suffisante pour couvrir, outre les frais financiers liés au remboursement des emprunts, les coûts de gestion et, in fine, les coûts d'éviction des entreprises hébergées. Ces recettes nous permettront, au bout de dix ans, de revendre le foncier au prix où nous l'aurons acheté. L'EPF exerce ainsi une action de régulation sur un site stratégique sur lequel s'opère déjà une spéculation foncière importante. Il permet aussi à la collectivité, en mettant sous maîtrise publique des tenements stratégiques pour son développement, de capter la plus-value qui lui permettra d'assurer l'aménagement du site et de fixer un prix du foncier garantissant une diversité d'offres pour le logement comme pour l'activité, à proximité immédiate des nouvelles gares. »*

Ces actions exigent aussi des moyens conséquents : de fait, le dispositif de la taxe spéciale d'équipement conjugué à un périmètre de compétences – et donc une assiette de taxation – large, leur procurent un volume financier qui permet de porter des opérations d'acquisition, de portage, voire de transformation qui

seraient très lourdes pour les collectivités. S'agissant des friches par exemple, même sous-occupées, elles ont toutes une fonction économique au sein de la métropole Francilienne ; au coût du foncier s'ajoutent alors des frais de emploi, d'éviction et de transfert.

Cette capacité financière leur permet également de concurrencer des investisseurs privés, tels que les fonds de pension comme en PACA, fonds qui ont les moyens d'effectuer des transactions importantes « *sans transformer le produit pour le bien-être de la région* » (Émile Bayer). En outre, la liquidité qu'offre la TSE permettant de payer plus rapidement que d'autres opérateurs, elle est un argument pour négocier une baisse de prix.

Atteindre un volume financier suffisant représente donc un enjeu d'efficacité fort. Un champ de compétences large permet de se fonder sur une assiette large, mais aussi de réaliser une forme de solidarité territoriale au bénéfice des zones les moins riches en capacités d'action ou les plus coûteuses en terrains constructibles. **Les Rapporteurs soulignent donc l'intérêt opérationnel d'un certain niveau de concentration des EPF.**

f. Les dispositifs à la main des collectivités territoriales

Outre leur rôle incontournable dans la planification et la programmation de la production de logements sociaux sur leur territoire, les collectivités disposent de plusieurs leviers ou outils pour faciliter la réalisation de ces projets, les soutenir financièrement, voire minimiser leurs coûts.

Certaines ont développé leur propre office public d'HLM ou bien des sociétés d'économie mixte pour construire, acquérir et gérer des logements sociaux.

Les collectivités de tous niveaux – communes, établissements intercommunaux, départements ou régions – peuvent apporter des subventions en complément des aides à la pierre de l'État. Le précédent tableau sur la ventilation des financements montre que ces contributions locales ont progressé ces dernières années dans une proportion à peu près équivalente au désengagement budgétaire de l'État.

Les collectivités signataires d'une délégation des aides à la pierre (*cf. Partie III.A*) répartissent les agréments au sein de leur territoire et s'engagent non seulement sur des objectifs de production, mais aussi sur des compléments financiers aux projets.

Les communes ou les départements sur lesquels de nouveaux programmes de logements sociaux doivent être réalisés peuvent, par ailleurs, apporter leur garantie aux emprunts contractés par les OLS auprès des fonds d'épargne. Cette garantie étant obligatoire, son octroi gratuit par les collectivités permet d'économiser la commission exigée par leur seule alternative, la CGLLS.

Les communes ont également un rôle crucial à jouer pour mobiliser du foncier constructible et éventuellement contraindre les promoteurs à produire du logement social.

Certaines développent des politiques foncières volontaristes : en attribuant des aides financières dites de compensation du surcoût foncier, en recourant à des établissements publics fonciers, voire en constituant elles-mêmes des réserves foncières grâce, le cas échéant, aux puissants outils urbanistiques que sont la préemption ou l'expropriation. Ces derniers ont toutefois assez peu d'effet sur les prix du foncier, sauf quand leur usage s'inscrit dans une politique d'anticipation comme celles menées par les communes de Rennes ou de Montpellier.

Les servitudes de mixité sociale qui peuvent être imposées dans les PLH (programmes locaux de l'habitat) aux nouvelles opérations immobilières ont une influence plus importante dans la mesure où le promoteur privé qui cède en l'état futur d'achèvement (VEFA) à l'OLS la quote-part de logements sociaux exigée fait généralement supporter une grande partie de la charge foncière de ces logements sociaux par les accédants à la propriété du surplus de l'opération.

La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations SRU impose désormais sur les communes en constat de carence, au moins 30 % des logements locatifs sociaux hors logements PLS dans toutes les opérations de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher ⁽¹⁾.

Enfin, certaines collectivités, en particulier chez les délégataires des aides à la pierre, se sont attachées à mobiliser les bailleurs sociaux. Dans son rapport sur ces délégations de compétences ⁽²⁾, la Cour des comptes a considéré que ces accords locaux ont été un des fondements de leurs réussites (*cf. B.1*).

2. Les craintes des organismes HLM face à cet effort exceptionnel

Sur la cible de 150 000 nouveaux logements sociaux par an donnée fin 2012 par le Président de la République, une production de 120 000 logements est demandée aux organismes HLM hors sociétés d'économie mixte (SEM). Cela représente une accentuation des investissements de 25 % par rapport aux objectifs affichés ces dernières années, alors que le coût unitaire des opérations continue à progresser. Il faut en outre y ajouter un objectif de réhabilitation énergétique de 100 000 autres logements sociaux.

Les organismes ont exprimé leur crainte de n'avoir pas les capacités de répondre à ces objectifs en l'état actuel des dispositifs d'aide – *a fortiori* avec la

(1) *Le préfet peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération et sur demande motivée de la commune.*

(2) *Rapport public thématique Les aides à la pierre. L'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements, mai 2011.*

baisse des subventions unitaires de l'État (*cf. supra*) et la menace – pendant quelques mois – d'une augmentation de la TVA appliquée à leurs opérations. Leurs marges de manœuvre sont en effet contraintes, en raison, pour commencer du rationnement de leurs recettes principales par le conventionnement des loyers.

a. Les contraintes du modèle économique du logement social selon l'USH

i. Un équilibre à très long terme déterminé par le niveau des loyers

Dominique Hoorens, directeur des études économiques de l'Union sociale pour l'habitat (USH) qui représente 760 organismes sur les 930 opérateurs sociaux, l'explique ainsi ⁽¹⁾ : « *Le modèle économique d'une opération de construction de logement social est fondé, pour l'essentiel, sur l'effet de levier de l'endettement. En arrondissant les chiffres, un logement social de 140 000 euros est financé – en moyenne car cela varie beaucoup d'un produit à l'autre et d'un lieu à un autre – par 100 000 euros d'emprunt, 20 000 euros de fonds propres et 20 000 euros de subventions. Ainsi, dès lors que nos organismes disposent des 40 000 euros d'apport, l'emprunt peut être souscrit auprès de la Caisse des dépôts, qui n'a jamais eu, jusqu'à présent, de problème de liquidité. (...) Le modèle est (...) basé sur les prêts de la Caisse, lesquels s'appuient sur l'épargne des livrets A garantis par l'État. Tous les acteurs doivent s'assurer qu'il n'y a pas de risque dans l'utilisation de ces ressources ; l'effet de levier fonctionne grâce à un endettement sécurisé, qui doit lui-même être sécurisé.* »

« *Or, l'endettement des organismes n'est possible que parce que les ressources à venir sont anticipées, à savoir les loyers que paieront les futurs occupants du programme. En dernière analyse, ce sont donc les loyers bien plus que les aides (...) qui autorisent l'effet de levier initial. Il est donc nécessaire de les sécuriser. Comment le modèle HLM les garantit-il ? Le plan de financement d'un programme de logements sociaux est construit sur des niveaux de loyers prédéfinis [par la législation]. Le modèle HLM ne prévoit donc pas un loyer en fonction des revenus des habitants. La fixation des loyers par types d'opérations sécurise le niveau des ressources ultérieures, alors que faire varier les loyers selon les revenus des locataires introduirait une grande incertitude.* » Un argument supplémentaire contre l'idée d'une fusion des trois types de logements sociaux (PLAI, PLUS et PLS) portée par certains acteurs (*cf. Partie I.A.2*) qui ouvrirait la possibilité de faire varier la classification APL des logements en fonction des besoins locaux des populations, mais aussi de l'équilibre financier du parc. La nouvelle production se présentant dès le départ en forte tension, le risque serait grand que les organismes privilégient rapidement les locataires les plus solvables pour pouvoir fixer des loyers plus élevés, l'alternative d'une augmentation des aides à la personne n'étant pas soutenable pour les finances publiques. Les logements ainsi financés et gérés pourraient en perdre leur vocation sociale.

(1) Audition du 27 mars 2013. Pour un exposé plus complet se reporter à son article : « Le modèle économique HLM » dans la revue *Débats et politiques* n°128 Ville et logement de l'OFCE, avril 2013.

M. Hoorens observe que le logement social s'adressant à des populations modestes, pour qu'elles puissent supporter les niveaux de loyers attendus, il doit y avoir une bonne connexion des programmes avec les aides à la personne.

Par ailleurs, les organismes HLM sont aussi des exploitants sur le long terme des logements qu'ils ont produits : ils savent ce que coûte un logement social en exploitation. *« C'est la différence entre ces loyers et les frais d'exploitation qui définit leur capacité à rembourser, donc leurs possibilités d'endettement. À partir du moment où vous connaissez ce dont vous allez disposer chaque année pendant une vingtaine ou une quarantaine d'années, vous pouvez ensuite calculer mathématiquement l'emprunt (capital et intérêts) que vous pourrez réaliser. »* (Hoorens)

En dernière étape, c'est la différence entre leur capacité d'emprunt et le coût de production, que les organismes de logements sociaux (OLS) doivent apporter sous forme de subventions et de fonds propres. Le volume total des apports varie donc en fonction du niveau des deux premières variables. Or, même révisé chaque année sur la base de l'IRL (indice de révision des loyers), le plafonnement des loyers imposé par le conventionnement APL initial cantonne nécessairement les recettes, alors que les coûts de construction, et de gestion, se sont beaucoup alourdis.

Ce sont également ces loyers, perçus sur des logements en partie amortis, qui alimentent les fonds propres des organismes. Mais la proportion des fonds propres à mobiliser sur une opération découle non de la structure financière de l'OLS ou de l'ampleur de son activité et de ses projets mais du volume des subventions qu'il pourra recevoir selon son programme, sa typologie et sa localisation.

ii. Le « mur des fonds propres »

Le directeur des fonds d'épargne de la CDC considère le processus financier un peu différemment : *« La recherche de subventions est la première étape du montage d'un plan de financement, qu'elles soient versées directement par l'État ou par des délégataires d'aides à la pierre, ou apportées en complément par des collectivités locales. Ensuite interviennent les fonds propres que l'organisme s'estime capable d'engager. Les prêts sont donc la variable d'ajustement. Les prêts de la Caisse des dépôts constituent, en moyenne, près de 71 % des plans de financement. »*

Il constate néanmoins le risque de freinage à moyen terme, voire la limite à plus courte échéance que représente la mobilisation accrue des réserves propres des OLS : *« Avec la tension qui affecte les aides publiques, l'apport en fonds propres ne cesse de croître. La disponibilité de ces fonds propres, comme des subventions, devient un élément crucial. À un moment où nous affichons l'objectif très ambitieux de 150 000 logements sociaux par an, il existe une sorte de « mur des fonds propres » qui risque de faire obstacle au montage des opérations, dès*

lors même que seraient résolues les autres problématiques telles que la disponibilité du foncier et sa viabilisation. » (Benjamin Dubertret ⁽¹⁾)

Déjà, Moncef Zniber ⁽²⁾, président du Comité exécutif de CPH, société mère du Groupe ARCADE Pôle HLM, témoigne du fait que les organismes d'HLM engagent de plus en plus de fonds propres dans leurs opérations : *« cette part, de 15 % du montant de l'opération en moyenne (sur une opération PLUS - mais 9,6 % sur les PLAI, 13,3 % sur les PLS et 12,1 % en moyenne générale), peut varier de 10 % à 30 %.* »

L'USH estime que les réserves de fonds propres des organismes d'HLM, hors SEM, ne permettent de produire que 80 000 nouveaux logements par an aux conditions d'aide publique actuelles, *« à raison d'un apport d'environ 20 000 euros par logement. C'est à peu près le rythme actuel. Si on leur demande de construire 120 000 logements, leurs fonds propres ne suffiront pas au lancement de 40 000 logements supplémentaires.* » (Dominique Hoorens)

Or, comme cela a été déjà souligné, les subventions de l'État sont en baisse continue. Celles d'Action logement devraient être renforcées (*cf. infra*), mais ce projet est resté incertain plusieurs mois. Enfin, le Gouvernement a reconnu que son montage financier pour la production de 150 000 nouveaux logements sociaux supposait le maintien du niveau de contribution des collectivités locales.

L'USH s'inquiète : *« La contribution future des collectivités locales est une inconnue. Vont-elles pouvoir maintenir leur niveau d'aide actuel ? Avec une production en augmentation, cela signifierait que les dotations unitaires des collectivités locales baisseraient. Vont-elles pouvoir augmenter leurs aides au rythme de la production supplémentaire ? Cette inconnue est importante car les collectivités territoriales subventionnent, d'une manière différenciée d'un programme à l'autre, mais souvent pour des montants deux à trois fois supérieurs aux aides directes de l'État.* » (Dominique Hoorens)

Quant aux fonds propres des OLS, leur constitution dépend d'abord de leurs résultats d'exploitation annuels même si la vente de logements sociaux est aussi une source de recettes. Mais l'USH considère que le logement social ne pourra financer son développement par ses ventes en raison des ordres de grandeur : *« pour construire 150 000 logements, il faudrait en vendre 75 000 ; or, on en vend actuellement 7 000. En outre, si ces cessions s'inscrivent dans la stratégie patrimoniale d'un certain nombre d'organismes, ils ne sont pas complètement maîtres du jeu, car ces stratégies doivent correspondre à la politique des collectivités locales concernées. Ainsi, dans les villes contraintes d'accroître leur parc social pour respecter le quota de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), commencer par vendre s'avère délicat pour les élus.* » (Dominique Hoorens)

(1) Audition du 14 février 2013.

(2) Audition du 21 février 2013.

En outre, conjuguées à des recettes locatives très encadrées, les conditions des emprunts ont un fort impact sur les capacités des OLS à reconstituer plus ou moins vite leurs réserves propres : « *Le livret A, et nos financements qui en sont issus sont, on l'oublie souvent, à taux variable. La déconnexion des loyers – pour des raisons compréhensibles de modération – du taux du livret A conduit à des opérations déséquilibrées créatrices de déficits. Les simulations d'ARCADE montrent que les opérations sont toutes déficitaires pendant cinq à sept ans ; il faut de dix à quinze ans avant que les fonds propres investis ne soient récupérés. Si ARCADE peut supporter une telle situation, une déconnexion durable des loyers et du taux du Livret A peut conduire d'autres organismes à des situations problématiques, voire catastrophiques au cas où la péréquation ne jouerait plus.* » (Moncef Zniber)

b. Les besoins d'entretien et de rénovation des logements existants

Avec le temps et l'évolution des normes et des attentes des habitants, le parc existant, déjà amorti ou pas – les durées d'amortissement pouvant s'étaler jusqu'à 40 voire 50 ans –, montre de nouveaux besoins de rénovation lourde ou d'amélioration de ses performances.

Il s'agit d'un enjeu fondamental pour maintenir, au moins, le niveau d'offre d'un parc dont une partie date des années 60 et 70, et le faire évoluer selon les orientations gouvernementales en matière d'économie d'énergie et de réponse au vieillissement et aux handicaps.

Et ce, indépendamment du programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui depuis 2003 s'attache à requalifier et réintégrer dans la ville plus de 500 quartiers composés en majorité de logements HLM. Ce programme permet aux organismes de renouveler le parc le plus obsolète en le reconstruisant de façon mieux répartie dans la ville et l'agglomération et d'apporter une nouvelle qualité résidentielle aux immeubles maintenus. 64 % des investissements (soit 27 milliards d'euros) ont été réalisés sous maîtrise d'ouvrage HLM, financés pour 18 milliards par les organismes eux-mêmes – dont 4 milliards de fonds propres, le reste grâce à des emprunts auprès de la CDC. Un second volet du PNRU est en cours de discussion.

- *Une contrainte lourde qui pèsera plus fortement encore à l'avenir.*

Malgré son importance, l'investissement initial ne représenterait en réalité que 18 % du coût total d'un bâtiment.

L'USH indique qu'aujourd'hui, les OLS consacrent non seulement 1,5 milliard d'euros de fonds propres à la production nouvelle mais aussi 1 milliard aux travaux de réhabilitation.

Les représentants de l'USH soulignent qu'en particulier, les futures opérations de réhabilitation thermique, « *dont personne ne conteste l'intérêt* », sont chères. Elles nécessitent un recours à l'emprunt, et seront donc très coûteuses

en termes de résultats d'exploitation dans les prochaines années ; d'autant que les ressources nouvelles ne seront pas au niveau de l'endettement supplémentaire créé : les loyers ne peuvent en effet être augmentés qu'à la marge avec, éventuellement, la création d'une troisième ligne de loyer.

Au surplus, les économies ne sont pas toujours à la hauteur espérée : la directrice des relations institutionnelles de l'Union, Mme Dominique Dujols ⁽¹⁾, indique qu'« *après le premier choc pétrolier, les HLM [avaient] déjà réalisé un effort de rénovation considérable (avec notamment les grandes campagnes des PALULOS) qui vaut aujourd'hui à leurs logements une performance thermique moyenne nettement supérieure à celle de l'ensemble du parc immobilier. Cet effort a permis de reconventionner et de reclasser les appartements ainsi rénovés à des niveaux de loyers supérieurs, tout en rassurant les locataires sur leurs gains concomitants en termes de charges. Mais on raisonnait à coût d'énergie donnée. Or, pour conserver l'équilibre de leur gestion malgré une moindre consommation, les fournisseurs d'énergie ont immédiatement accru le coût de l'abonnement !* »

Mme Frédérique Jaubert, directrice générale du GIE Logement Français ⁽²⁾, témoigne : « *Chaque année, comme dans nos plans à moyen terme, nous faisons un choix entre les nécessaires travaux d'amélioration du patrimoine existant et les projets de développement. Nous devons prévoir des fonds de roulement pour assurer les prestations normales d'entretien et répondre aux nouvelles obligations, dont celles issues du Grenelle. Ces capacités de financement sont d'autant plus nécessaires que les aides à l'amélioration du patrimoine sont réduites ou compliquées à obtenir. Nous sommes en train de retravailler les engagements des conventions d'utilité sociale pour répondre aux efforts demandés ; mais les choix stratégiques sont là, avec les limites du financement et du bon résultat d'exploitation à sauvegarder.* »

- *Un enjeu fondamental à anticiper*

Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole ⁽³⁾, alerte sur les risques qu'il y aurait à négliger, ou même à retarder, ces investissements : « *En matière de politique de l'habitat, on parle beaucoup du développement de l'offre de logements neufs sans se soucier des effets potentiellement catastrophiques de l'obsolescence de l'offre existante. Dans cette logique, plus on produit, plus on a besoin de produire ! (...) En l'absence de réhabilitation en continu du parc existant, on est contraint de produire du neuf à des prix élevés tandis que l'ancien, dont les prix restent abordables, tombe en obsolescence.* »

Face à cet enjeu essentiel et substantiel, Jean-Marie Cipolat-Gotet, directeur du bureau d'études Guy Taïeb Conseil ⁽⁴⁾, préconise d'introduire un plan

(1) Audition du 27 mars 2013.

(2) Audition du 21 février 2013.

(3) Audition du 14 février 2013.

(4) Audition du 27 mars 2013.

stratégique de patrimoine inter-bailleur qui permettrait, à l'intérieur d'un programme local de l'habitat (PLH), de définir une politique claire associant les élus (« *car dans les plans stratégiques de patrimoine, ils sont tenus à l'écart* ») et définissant un programme de réhabilitation et de restructuration du parc HLM, victime d'obsolescence.

Les Rapporteurs rappellent la nécessité d'intégrer les besoins d'entretien et de rénovation des logements sociaux existants dans les projections financières et les programmations relatives au développement du parc.

L'USH en conclut qu'il faudrait des aides complémentaires. Pour la seule production nouvelle, « *l'ordre de grandeur de la réflexion est de 40 000 multiplié par 40 000, soit 1,6 milliard d'euros. Action logement ainsi que la baisse annoncée de la TVA vont y contribuer, mais le fait est que l'enveloppe pour boucler ce programme est assez importante... même s'il s'inscrit dans le projet de mutualisation des ressources des HLM* » (Dominique Hoorens).

3. Un Gouvernement confiant dans la mobilisation d'importants moyens complémentaires

Avec la mobilisation d'importants moyens nouveaux, l'ambitieux programme de production de nouveaux logements sociaux pourra être réalisé. La ministre de l'Égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot, l'affirme : « *le Gouvernement a mobilisé des moyens financiers à la hauteur des objectifs fixés* ». ⁽¹⁾

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), Étienne Crépon ⁽²⁾, explique : « *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 % et 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.* »

(1) Audition du 3 juillet 2013.

(2) Audition du 24 avril 2013.

a. Il ne devrait pas y avoir de problème de liquidités pour les prêts de la CDC

Telle est l'analyse de la Direction générale du Trésor, comme l'a expliqué le chef du bureau du Financement du logement et des actions d'intérêt général, Thomas Revial ⁽¹⁾ : « *En raison du relèvement des plafonds du livret A et du livret de développement durable, la réalisation de 150 000 logements sociaux par an, voulue par le Gouvernement, ne pose aucun problème de liquidités à la CDC pour assurer les prêts nécessaires aux bailleurs.* »

Benjamin Dubertret, directeur des fonds d'épargne de la CDC, le confirmait, même si la Caisse devra également répondre à de nouveaux autres besoins tout aussi substantiels ⁽²⁾ : « *Que la ressource soit disponible aujourd'hui, c'est un fait. Elle aurait probablement pu arriver plus progressivement, mais elle nous permet de faire face aux trois objectifs ambitieux des fonds d'épargne : le logement social, qui fait l'objet d'une augmentation des objectifs de construction de 50 %, les prêts aux collectivités locales et la ligne de crédits de 10 milliards d'euros de crédits ouverte à la Banque publique d'investissement (BPI).* »

En effet, afin de renforcer les capacités de la Caisse des dépôts à financer des programmes d'intérêt général, le Gouvernement a décidé en 2012 d'augmenter les plafonds de dépôt sur le Livret A et le Livret Développement durable. Pour ne pas assécher le reste de l'économie de flux d'épargne également nécessaires à son financement, il a été procédé par étapes : un premier relèvement de 25 % du plafond a été opéré en octobre ; un nouveau relèvement de 25 % est intervenu en janvier 2013. Sur l'année dernière, la collecte est ainsi montée à 49,2 milliards d'euros – au lieu des 35 milliards qui auraient résulté de la tendance « naturelle » de croissance des dépôts. Elle a permis de centraliser ⁽³⁾ environ 35 milliards d'euros supplémentaires auprès des fonds d'épargne.

En outre, selon les calculs de la Cour des comptes ⁽⁴⁾, les fonds d'épargne disposaient fin 2011 d'un excédent de liquidités ⁽⁵⁾ pouvant atteindre 52 milliards d'euros. Avec l'augmentation des volumes centralisés et malgré l'accélération des prêts, il est probable que cette surliquidité soit encore assez conséquente.

Il est donc vraisemblable que **la CDC dispose des crédits nécessaires pour compléter des plans de financement en croissance de 25 %** même si cela supposerait une consommation annuelle d'environ 16 milliards d'euros.

Le directeur des fonds d'épargne considère que la CDC a également les moyens d'accorder des prêts représentant une quotité supérieure à la pratique actuelle (de 70 % en moyenne).

(1) Audition du 22 mai 2013.

(2) Audition du 14 février 2013.

(3) Le taux de centralisation de la collecte auprès de la CDCD est actuellement de 70 %.

(4) Cf. Son rapport particulier sur la liquidité du fonds d'épargne. Exercices 2009 à 2011, septembre 2012.

(5) Calculé comme l'écart entre le montant centralisé et le montant minimal de ressources devant rester immédiatement disponibles évalué au taux de 125 % des encours de prêts.

b. De nouveaux renforts potentiellement puissants

D'autres soutiens sont parallèlement mobilisés. Laurent Machureau, sous-directeur à la direction du Budget⁽¹⁾, le commente ainsi : « *Ces aides sont, depuis un an, considérables.* »

En premier lieu, selon les propres mots du Président de la République, la suppression du prélèvement sur le potentiel financier à compter de 2013 a « *rendu 175 millions d'euros de fonds propres aux bailleurs sociaux* ».

Au fil des mois, d'autres mesures sont venues créer des compléments d'aide potentiellement substantiels pour boucler les plans de financement et accroître l'effort de production – à condition de travailler par ailleurs sur les facteurs inflationnistes internes et externes (*cf. D*)⁽²⁾.

i. Pour apporter de nouvelles ressources

● *Injection du produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières*

La loi de finances pour 2013 a créé une surtaxe sur les plus-values supérieures à 50 000 euros obtenues sur la vente de logements. Ces plus-values déjà imposées à 19 % supportent ainsi un prélèvement supplémentaire au taux progressif de 2 à 6 %.

Ces recettes viennent compenser en partie la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des OLS qui contribuait au financement des opérations de rénovation urbaine et complétait les crédits de paiement inscrits au budget de l'État au profit de la production de logements sociaux.

Elles permettent à l'État d'assurer le niveau des aides à la pierre promis.

● *Mobilisation du foncier public*

Selon le sous-directeur à la Direction du budget⁽³⁾, la cession gratuite de fonciers publics, outre son effet sur les prix du foncier, constitue « ***une aide à la pierre en nature considérable*** » étant donné les prix que peuvent atteindre les terrains sur certains territoires. Thomas Reviel ajoute qu'elle est « *sans commune mesure avec une baisse de 1 ou 2 points de base des taux des prêts de la CDC* ».

(1) Audition du 22 mai 2013.

(2) Le 18 juillet, les ministres en charge de l'économie et du logement ont annoncé de nouvelles mesures pour créer un « choc d'offre de logements sociaux pour les six prochains mois » : en sus de la baisse du taux du Livret A à compter du 1^{er} août, une prime exceptionnelle sera allouée aux opérations de construction dont les dossiers de financement auront été validés par les services de l'État ou les collectivités délégataires entre le 1^{er} août 2013 et le 1^{er} février 2014. La totalité de ces primes s'élève à 120 millions d'euros directement consentis par la CDC. Parallèlement, le taux des prêts accordés pour les travaux de rénovation énergétique des logements sociaux sera porté à 0,5 % pendant six mois à compter d'août.

(3) Audition du 22 mai 2013.

Le volet foncier d'un programme pèse effectivement lourdement sur son coût et sur sa localisation en raison de l'indisponibilité des terrains constructibles en zones très tendues. La loi du 18 janvier 2013 précitée, dite loi « *Duflot 1* », s'est attachée, en premier lieu, à libérer du foncier, en organisant la cession de terrains privés de l'État et de ses établissements publics ou le recours à des baux emphytéotiques, afin de faciliter les opérations d'aménagement de quartiers et de construction de logements portées par les collectivités.

En prévoyant par ailleurs l'application d'une décote, pouvant aller jusqu'à 100 %, sur le prix de cession d'un terrain du domaine privé de l'État dès lors que l'acquéreur projette d'y réaliser un programme de construction dont 75 % au moins de la surface est dédiée au logement et qui inclut des logements sociaux, la loi réduit d'autant l'impact financier de cet achat sur le prix de leur production. En répondant à une demande de terrain sans passer par le marché foncier, l'opération est susceptible, enfin, d'en minimiser les tendances inflationnistes.

Il s'agit d'une aide potentiellement très importante qui représente, en outre, un manque à gagner théorique conséquent pour l'État ou ses établissements qui cèdent ainsi leur patrimoine à un prix très inférieur à sa valeur de marché.

Cela étant, comme la ministre de l'égalité des territoires et du logement l'observe : « *Vendre un terrain à un prix très élevé pour accorder ensuite des subventions sur les charges foncières n'est pas particulièrement efficace* ». ⁽¹⁾

LE DISPOSITIF INSTAURÉ PAR LA LOI DU 18 JANVIER 2013

Est instaurée la possibilité d'une cession gratuite des terrains, bâtis ou nus, appartenant au domaine privé de l'État et de ses établissements publics (dont la liste est fixée par décret) au profit du logement social.

La vente des terrains du domaine privé de l'État à un prix inférieur à leur valeur vénale est possible lorsqu'ils sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements (au moins 75 % de la surface de plancher doit être affectée au logement) dont une partie au moins est réalisée en logement social.

Pour la part du programme destinée aux logements sociaux, il est prévu que la décote puisse atteindre jusqu'à 100 % de la valeur vénale du terrain. Cette décote ne peut excéder 50 % pour les logements financés en prêt locatif social (PLS) et pour les logements en accession à la propriété.

Le décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 précise ses conditions d'application :

Conditions relatives aux terrains cédés

Pour bénéficier de la décote, le terrain doit être cédé au profit de certaines personnes publiques (collectivités territoriales, EPCI à fiscalité propre, organismes HLM, établissements publics fonciers, etc.) et figurer sur une liste de parcelles établie par l'État et mise à jour annuellement.

(1) *Audition du 3 juillet 2013.*

Modalités de fixation de la décote

Le taux et le montant de la décote dépendent des catégories de logement mais également de circonstances locales. La décote sera ainsi d'autant plus élevée :

- s'il existe une forte tension du marché foncier et immobilier (qui s'apprécie principalement au regard du déséquilibre entre l'offre et la demande) ;
- si le financement de l'opération doit être équilibré ;
- en fonction de la contribution de l'opération à la réalisation des objectifs de construction de logements sociaux, de mixité sociale ou de densification urbaine assignés à la commune ;
- en fonction de difficultés techniques particulières pesant sur la réalisation de l'opération, notamment au regard des contraintes de dépollution du terrain à céder.

Le taux de la décote est fixé en fonction de fourchettes variables selon la zone géographique dans laquelle se situe le terrain vendu. On prend en compte le zonage issu de l'arrêté du 29 avril 2009 (applicable aux dispositifs d'investissement locatif et au PTZ +).

Ainsi, pour un logement de la catégorie 1, le taux de la décote ne pourra pas dépasser 50 % en zone C mais peut s'élever à 100 % dans les zones A et B1. Un logement de la catégorie 3 situé en zone A ou B1 se verra appliquer un taux maximum de décote de 50 %.

Ce taux est pondéré par le rapport entre la surface de plancher affectée à la catégorie de logements considérée et la surface totale de plancher du programme de construction. Ce taux étant ensuite appliqué à la valeur vénale du terrain pour obtenir le montant de la décote accordée par catégorie de logements.

	Zone C	Zone B	Zones A et B1
Catégorie 1	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %	Entre 0 et 100 %
Catégorie 2	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %
Catégorie 3	Entre 0 et 25 %	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %

SUIVI DES OPÉRATIONS

Afin d'assurer la pérennité de la vocation sociale des logements construits sur les terrains ayant bénéficié de la décote, l'interdiction de revente d'un bien appartenant à un opérateur de logement social, fixée à 10 ans par les textes est portée à 20 ans. Par ailleurs, les conventions APL, qui fixent les conditions de location des logements, devront durer au moins 20 ans.

POSSIBILITÉ DE RECOURIR AUX BAUX EMPHYTÉOTIQUES ADMINISTRATIFS SUR LES TERRAINS APPARTENANT AU DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT

La possibilité de conclure des baux emphytéotiques sur les terrains appartenant à l'État et ses établissements publics a été admise par la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

Il est précisé que le bail à construction peut également être utilisé pour permettre de mobiliser des terrains et de développer l'offre de logements sociaux.

Il est ajouté que le prix d'un bail conclu par l'État ou l'un de ses établissements publics est fixé par référence à la valeur vénale du bien bénéficiant, le cas échéant, de la décote.

DÉCOTE SUR LA VENTE DE TERRAINS APPARTENANT À CERTAINS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT ET DROIT DE PRIORITÉ

Les communes et les EPCI titulaires d'un droit de préemption urbain disposent d'un droit de propriété sur tout projet de cession d'immeubles appartenant à l'État ou à certains établissements publics, lorsque ceux-ci sont situés sur leur territoire. Ainsi, selon une procédure précise, l'État et les établissements publics concernés doivent notifier leur intention d'aliéner un bien immobilier en indiquant le prix de vente estimé par le directeur départemental des finances publiques. La commune ou l'EPCI a alors la possibilité d'acquérir le bien au prix déclaré ou à un prix inférieur après décote, mais uniquement dans ce cas pour les terrains appartenant à l'État.

Cette disposition ouvre donc la possibilité d'appliquer cette décote lors de l'exercice du droit de priorité à l'occasion de cession de biens appartenant aux établissements publics de l'État concernés.

• *Renforcement des contributions d'Action logement*

Ces contributions sont indispensables pour produire à un prix accessible en zones tendues, comme l'illustre le témoignage d'Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière⁽¹⁾, sur l'impact d'un moindre investissement d'Action logement dans sa région : Le « mouvement de retrait des collectivités s'est accompagné de celui du 1 % logement, qui jouait un rôle majeur dans les opérations en Île-de-France, et permettait de faire baisser fortement les loyers. C'est la raison pour laquelle les opérateurs sont aujourd'hui dans l'expectative : tant que le décret sur l'emploi des fonds Action logement ne sera pas publié et qu'on n'aura pas l'usage des prêts, il restera difficile de boucler les dossiers de financement. »

À l'occasion de la signature de l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 18 avril 2012, le réseau du 1 % logement (Action logement) avait exprimé clairement sa volonté de maintenir l'effort patronal en faveur du logement malgré la contestation des employeurs sur l'usage que l'État faisait de la collecte de la PEEC⁽²⁾. « Le lien du logement avec l'emploi est évident pour les partenaires et l'accord national regroupe tout le monde sur cette question. Les difficultés de logement constituent des freins à la mobilité et sont un élément important du problème de l'emploi, autant pour les salariés que pour les entreprises. », indique Hervé Capdevielle, vice-président en charge du logement de l'UESL⁽³⁾. Ce volontarisme a été confirmé par la signature le 12 novembre 2012 d'une lettre d'engagement mutuel entre l'État et Action logement aux termes de laquelle le réseau devait emprunter auprès de la Caisse des dépôts et consignations l'équivalent d'un milliard d'euros par an pendant trois ans afin de renforcer ses contributions au secteur locatif social.

Cet effort doit aboutir à **doubler les aides à la pierre en équivalent-subventions** : 1 milliard d'euros par an s'ajoutant aux 500 millions déjà mobilisés

(1) Audition du 7 février 2013.

(2) Contribution dont les employeurs peuvent se libérer s'ils investissent directement en faveur du logement de leurs salariés.

(3) Audition du 21 février 2013.

sur les ressources du mouvement, ils seraient redistribués en 600 millions d'euros de subventions à des projets, et 900 millions d'euros de prêts bonifiés à des taux de l'ordre de 0,5 à 1 % – c'est-à-dire inférieurs à ceux accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux. C'est le Mouvement qui bonifie. Il y aurait ainsi un effet « équivalent-subventions » pour la partie « prêt » d'environ 350 millions d'euro.

En outre, ces aides seront attribuées à tout opérateur HLM, quel qu'il soit, dès lors que ses projets correspondent aux besoins des entreprises, « *c'est-à-dire qui s'insèrent dans les bassins principaux : les grandes agglomérations et les bassins tendus, là où se trouvent les besoins en logements sociaux* ». (Philippe Van de Maele, président du directoire de l'UESL) ⁽¹⁾.

Toutefois, plusieurs mois de négociations auront été nécessaires pour aboutir à un accord sur les conditions de l'emprunt et s'engager concrètement.

Action logement considérait en effet ne pouvoir s'engager aussi largement que dans la mesure où le modèle économique était jugé soutenable pour garantir le remboursement de l'emprunt et maintenir une capacité de soutien au logement : « *Pour accompagner cette politique de production de logements, en lien avec les bassins d'emploi, nous avons proposé d'emprunter, mais à la condition qu'au terme des trois années, on nous ait laissé les ressources suffisantes pour pouvoir rembourser. (...) L'accord national interprofessionnel, signé par la totalité des organisations d'employeurs et de salariés – ce qui est assez rare pour être souligné –, prévoit de demander à l'État de revenir à un maximum de 500 millions d'euros de prélèvements annuels sur les fonds de la PEEC.* » (Hervé Capdevielle) – alors que le décret « emploi du 1 % logement 2012-2014 » toujours en vigueur mobilise 75 % (1,2 milliard) de la collecte annuelle. L'UESL estime que le modèle financier du mouvement ne sera soutenable à la fin de l'effort exceptionnel qui lui est demandé, en 2016, qu'à deux conditions : la première étant que le 1 % soit en mesure de rembourser l'emprunt ; la deuxième que ses ressources bénéficient aux salariés des entreprises au moins autant que ce que représente la collecte annuelle.

C'est en mai qu'Action logement et la CDC se sont mis d'accord sur les conditions de l'emprunt : le remboursement se fera sur 25 ans au taux du Livret A + 90 points de base. Il s'agira d'un droit de tirage utilisé en fonction du nombre de logements financés. La période d'emprunt sera « étalée » sur quatre ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin 2016, étant donné que l'exercice 2013 est déjà bien entamé. Puis en juin a été arrêté l'accord avec le Gouvernement sur le double principe d'une réduction progressive des prélèvements de l'État sur les ressources de la PEEC et sur le retour à une véritable contractualisation entre le Gouvernement et le réseau sur la définition des objectifs et l'utilisation des moyens. Le Gouvernement aurait ainsi accepté à ramener le prélèvement en faveur des politiques publiques du logement à 500 millions d'euros en 2018.

(1) *Audition du 21 février 2013.*

Le retour à un mode contractuel de discussion est inscrit dans l'article 57 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). En attendant, le décret « emplois 2012-2014 » doit être modifié.

- *Financement des collectivités locales sur fonds d'épargne*

Le renforcement des objectifs de production sur les trois années peut aussi se heurter au « mur des subventions » de collectivités dont les capacités financières sont limitées ou fragilisées et qui peuvent avoir des difficultés à augmenter leurs efforts, voire à maintenir un même volume de contributions.

En 2012, des enveloppes exceptionnelles de prêts sur fonds d'épargne avaient été mises en place pour répondre aux difficultés de refinancement des collectivités. L'année a ainsi donné lieu à la signature d'un total de 6,3 milliards d'euros de prêts.

Par ailleurs, le Président de la République avait annoncé en novembre 2012 une nouvelle enveloppe de 20 milliards d'euros à destination des collectivités locales et des établissements de santé. Prévue pour la période 2013-2017, elle est conçue pour des prêts de long terme (de 20 à 40 ans) venant financer des projets structurants dans un certain nombre de domaines définis, dont les subventions apportées pour la construction de logements sociaux. Le taux est fonction du taux du Livret A + 130 points de base.

Pour maintenir leur soutien à la production de logements locatifs sociaux et le renforcer si nécessaire, les collectivités territoriales ont ainsi la possibilité de choisir d'amortir leurs dépenses de subvention par l'emprunt.

L'option a le mérite d'exister. Mais, à l'instar du ministère en charge du logement, on peut se demander si les collectivités locales ont 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. »* (Étienne Crépon)

- ii. Pour alléger les coûts des opérations ou les charges pesant sur les OLS

- *Baisse du taux réduit de TVA*

Quand la loi de finances rectificative pour 2012 a posé le principe d'une hausse de l'ensemble des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le secteur du logement social avait déjà supporté l'augmentation l'année précédente du taux réduit applicable à ses opérations de construction, de rénovation et d'achat de terrain en vue de produire des logements sociaux. De 5,5 % il avait été porté à 7 %. La loi de finances rectificative pour 2013 prévoyait de le porter à 10 % à compter de 2014.

Prenant acte des fortes tensions pesant sur les équilibres financiers du secteur, et en cohérence avec ses ambitions de construction sociale soutenue, le plan d'investissement pour le logement présenté par le Président de la République le 21 mars 2013 a prévu que le taux applicable à l'ensemble des opérations de construction et de réhabilitation des logements sociaux sera ramené à 5 % dès 2014, y compris lorsque les logements seront réalisés dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ou financés par le prêt social de location-accession (PSLA). En outre, le fait générateur ne sera plus la date de l'agrément mais celle de la livraison des logements : les agréments délivrés en 2012 correspondant généralement à des livraisons en 2014 et 2015 se verront ainsi appliquer le taux de 5 %, au lieu de 7 %.

Certes, une baisse de la TVA n'emporte pas d'effet mécanique. En matière de logement social, bien d'autres leviers sont déterminants dans le bouclage d'une opération. « *La complexité de ces opérations rend hypothétique l'élasticité de la production aux variations de taux* », observe Laurent Machureau, sous-directeur à la direction du Budget ⁽¹⁾.

L'inverse, toutefois, aurait été autrement plus sensible. Le service des études de la CDC ⁽²⁾ a évalué que, sur une base d'investissements en construction et réhabilitation au niveau de 2012, soit environ 17 milliards d'euros, une hausse de TVA de 1,5 point (comme le passage de 5,5 à 7 %) engendre un coût supplémentaire de 200 millions d'euros par an ; la hausse de 7 à 10 % aurait pesé sur le secteur pour 500 millions supplémentaires – l'équivalent des aides à la pierre nationales.

En revanche, la réduction de 7 à 5 % représenterait un gain de plus de 300 millions d'euros par an, à base constante.

La même étude de la CDC alerte sur l'avenir d'autres aménagements fiscaux dont bénéficie le secteur locatif social que sont **les exonérations de TFPB**. Certains dispositifs ont une durée de validité limitée dans le temps, à fin 2013 ou fin 2014 selon les régimes. Le retour au régime de droit commun avant la fin de la période où sont demandés des efforts exceptionnels d'investissement pourra remettre en cause l'équilibre de certains montages financiers et se traduira aussi, dans certains cas, par une charge supplémentaire pour les bailleurs au détriment de leurs fonds propres. **Les Rapporteurs recommandent donc que soient étudiés avec attention l'impact de la fin de ces dispositifs et l'intérêt qu'il y aurait à les prolonger de quelques années.**

(1) Audition du 22 mai 2013.

(2) Cf. *La revue Éclairages de la Caisse des dépôts, étude n° 2 d'avril 2013.*

- *Pérennisation de l'éco-prêt social et baisse de son coût*

Comme cela a été précédemment souligné, la rénovation énergétique des logements sociaux constitue un important enjeu pour les bailleurs sociaux, aussi bien en termes de performance que d'équilibre financier.

Fin 2012, les OLS avaient obtenu la pérennisation d'un droit de tirage sur les fonds d'épargne – sans contingentement au contraire du dispositif ouvert en 2009 – pour financer leurs travaux de réhabilitation énergétique. Accordés sur quinze ans à un taux bonifié par l'État permettant de se caler sur le taux du Livret (soit déjà sous le coût de la ressource, qui se situe actuellement autour du taux du Livret A+62 points de base), ces prêts (éco-PLS) permettent en outre de faire appel aux fonds structurels européens.

À l'occasion de la présentation du plan d'investissement pour le logement en mars 2013, il a été annoncé une bonification accrue des éco-PLS : il sera désormais accordé au taux du Livret A *minoré* de 75 points de base – soit 1 % aujourd'hui. ⁽¹⁾

La CDC évalue l'économie à 646 euros par logements en se fondant sur le montant moyen d'un éco-prêt (12 000 euros). Rapportée aux objectifs gouvernementaux de 120 000 rénovations annuelles, elle représenterait une aide publique supplémentaire d'un peu plus de 77,5 millions d'euros par an.

- *Baisse du coût de la ressource des fonds d'épargne*

Une réduction du coût de la ressource des fonds d'épargne est normalement susceptible de diminuer les taux de prêt (correspondant au coût du Livret A+62 points de base pour un PLUS) et partant, de faire passer une capacité d'endettement donnée à un volume d'emprunts plus important.

Ce coût est essentiellement fonction de deux variables : le taux de la rémunération servie à l'épargnant sur Livret A et le niveau de la commission de centralisation perçue par les banques collectrices – à laquelle s'ajoute la rémunération complémentaire de la Banque postale (240 millions d'euros en 2012) au titre de l'accessibilité bancaire que les réseaux privés n'assurent pas complètement.

Le taux du Livret A a été ramené de 2,25 % à 1,75 % en février 2013. Il baissera encore à 1,25 % à compter du 1^{er} août ⁽²⁾. Cette diminution franche d'un taux qui a pu aller jusqu'à 4 % les années précédentes, réduit les charges financières des bailleurs sociaux et accroît donc leur capacité de financement.

(1) Le 18 juillet, la ministre de l'égalité des territoires et du logement a annoncé qu'il sera même porté à 0,5 % pendant six mois à compter d'août.

(2) Le taux du Livret A est révisé deux fois par an. Depuis 2004, la Banque de France applique un mode de calcul automatique dépendant du taux d'inflation constaté que l'année passée, auquel on ajoute 0,25 et que l'on arrondit au quart de point le plus proche. Le Gouvernement n'est pas lié par son résultat. Le fait est cependant que les prix sur un an n'ayant augmenté que de 0,8 %, cela placerait le taux théorique du Livret A à 1 %.

Annonçant la nouvelle diminution du taux du Livret A le 18 juillet, la ministre de l'égalité des territoires et du logement a indiqué que cela représenterait une économie de 600 millions d'euros par an pour les bailleurs sociaux, soit l'équivalent des fonds propres nécessaires à la construction de plus de 30 000 logements sociaux supplémentaires.

S'agissant de la commission de centralisation, c'est encore le *statu quo*. Mais s'il est légitime d'assurer une juste rémunération de la mission assumée par les banques au bénéfice de la collectivité, il faut rappeler qu'elles ont revendiqué cette mission auprès de la Commission européenne, l'enjeu étant pour elles d'attirer davantage de liquidités. Le rapport Camdessus de 2007 sur la réforme du Livret A et le rapport Duquesne sur l'épargne réglementée de septembre 2012 considèrent tous deux qu'il existe une marge de manœuvre par rapport au taux actuel, qui s'établit à 0,5 % en moyenne. Ils proposaient de viser plutôt un taux de 0,4 %, Duquesne calculant que la diminution de 0,1 point économiserait 200 millions d'euros.

D'autres arguments en faveur de cette baisse peuvent être avancés. En effet, avec le relèvement du plafond du livret A, la masse de l'épargne collectée est plus importante, sans que le travail n'en soit plus lourd pour les banques. Par ailleurs, l'enjeu en termes de fonds propres pour ces dernières se noue plutôt autour du taux de centralisation que du niveau de commissionnement.

A contrario une réduction du commissionnement des banques entraînerait automatiquement une amélioration de la rentabilité des fonds d'épargne. Une inconnue resterait, néanmoins, concernant la répartition du gain entre les fonds d'épargne, le budget de l'État et le secteur du logement social.

Interrogée sur cette piste, la Direction générale du Trésor a indiqué que « *des discussions sont en cours sur ce point. Elles s'inscrivent dans une réflexion plus générale sur une réforme de l'épargne réglementée. (...) La proposition d'une baisse du commissionnement de dix points de base, formulée dans le rapport de Pierre Duquesne, est à l'étude. Il est possible qu'une décision intervienne rapidement.* » (Thomas Revia).

Les Rapporteurs recommandent de baisser la commission de centralisation de la collecte des livrets A au bénéfice du logement social.

Au-delà de ces deux pistes, serait-il possible de bonifier davantage les taux des fonds d'épargne ? Jouer sur des placements extérieurs est risqué et les marchés n'offrent plus de rémunération suffisante. **Il serait, en revanche, pertinent de s'interroger sur les possibilités de faire bénéficier le logement social des marges d'intérêt pratiquées sur les autres prêts de la CDC.** Cela pourrait notamment supposer que l'État renonce à une partie de sa rémunération.

4. Explorer de nouvelles pistes d'optimisation des prêts

En complément d'une action sur les coûts des prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), il pourrait être également intéressant de jouer sur leurs durée et quotité, sachant que leur augmentation renchérit l'emprunt, mais permet aussi d'étendre les capacités d'endettement des OLS et partant, de diminuer la mise initiale de fonds propres par opérations.

Les simulations du ministère n'ont pas envisagé l'hypothèse d'une augmentation des durées d'emprunt. « *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.* » (Étienne Crépon).

Les Rapporteurs retiennent toutefois les propositions que leur a soumises la CDC comme des mesures de souplesse, non systématiques, pour faciliter un effort de production exceptionnel mais indispensable.

La CDC suggère en effet plusieurs aménagements aux pratiques ordinaires en matière de crédits qui, selon ses calculs, pourrait dégager des marges de manœuvre non négligeables, même en étant limités aux bailleurs bénéficiant de ratios financiers favorables.

Car, **bien évidemment, il ne s'agit pas de mettre en danger la santé financière des OLS**, ni de minimiser les difficultés et contraintes que connaissent déjà certains organismes. La Caisse estime cependant qu'environ 50 % des bailleurs pourraient se permettre ces optimisations en se fondant sur le constat qu'en 2010, 48 % d'entre eux avaient une marge d'exploitation supérieure à 12 %. Si ceux-ci ne sont vraisemblablement pas tous concernés par les efforts à développer en zones tendues, on peut penser tout de même en trouver dans les territoires cibles. En outre, étant appelé à produire de plus en plus de logements, le secteur devrait percevoir un plus grand nombre de loyers et pouvoir mieux s'autofinancer à terme.

Cette approche suppose une individualisation des offres de prêt par **un raisonnement « à l'opérateur »** que la CDC recommande vivement en tout état de cause.

Les outils existent avec les nouveaux plans stratégiques de patrimoine des bailleurs, auxquels la Caisse peut confronter les simulations prévisionnelles que ses services réalisent depuis peu. À partir de ces évaluations, une discussion s'engage pour choisir la quotité de prêt optimale.

Pour faire face au « choc d'activité » des prochaines années, le directeur des fonds d'épargne, Benjamin Dubertret⁽¹⁾, est convaincu que « *nous devons*

(1) Audition du 14 février 2013.

*élargir notre réflexion et envisager de recourir plus encore aux prêts sur fonds d'épargne – ou d'autres types de prêts comme ceux d'Action logement. Dans les années 1980, ceux-ci représentaient 80 %, voire 85 % des plans de financement, et non 71 % comme c'est le cas aujourd'hui. De fait, ces prêts permettent aux emprunteurs – dès lors qu'ils sont solvables et ont démontré leur capacité de remboursement sur la durée – d'amortir le choc et de réduire ce mur de fonds propres en lissant dans le temps la charge financière. (...) **Plutôt que de s'évertuer à rechercher des opérations intrinsèquement équilibrées, peut-être faut-il accepter des opérations individuellement déséquilibrées, mais dont le déséquilibre cumulé – opérations après opérations – est supportable par le bailleur.** C'est d'ailleurs ainsi que procèdent de nombreuses régions, notamment l'Île-de-France. »*

Il s'agirait de ne pas seulement considérer la durabilité du bien produit, mais de **s'affranchir de la gestion segmentée opération par opération**. Cela exige de sortir des schémas classiques. *« Le bon sens commande que toutes les opérations soient équilibrées ; mais **compte tenu de la bonne santé financière du secteur, le raisonnement doit être beaucoup plus global – sinon on n'y arrivera pas.** Depuis des années, la Caisse des dépôts développe un jugement global sur l'opérateur, sur le plan rétrospectif comme sur le plan prospectif à dix ans. (...) Un bailleur peut être capable de supporter un emprunt plus lourd et un plus grand nombre d'annuités, tout en étant incapable d'apporter une mise initiale de 10 % de fonds propres en plus au lancement de l'opération. »*

Le directeur des fonds d'épargne reconnaît qu'au sein même de son organisme, l'évolution est encore inachevée : *« Sur le terrain, notre réflexe est encore de rechercher l'équilibre, malgré les consignes ; mais cela ne va pas dans le sens de l'histoire et nous devons y remédier. »* Pour autant, déjà *« la Caisse globalise ses financements : non seulement elle peut financer l'opération et détendre la contrainte d'équilibre, mais elle propose différentes formes de financement pluriannuel – lettre d'offre globale, convention de financement pluriannuel – qui offrent de la visibilité à l'emprunteur. »*

Son approche s'accompagne d'importantes précautions : les leviers sur la dette pouvant dégrader les équilibres financiers, ils doivent être réservés aux seuls OLS présentant de bons ratios financiers ; ces leviers sont entendus comme temporaires et réversibles. Sous ces réserves, en supposant que la part des subventions de l'État et des collectivités reste stable et que les coûts de production évoluent modérément, la CDC a évalué plusieurs pistes possibles d'optimisation des prêts (hors modification des taux) :

– Un premier levier consiste à **réaménager la dette existante**, comme la Caisse le propose déjà aux organismes en développement : il consiste à moduler les échéances en fonction des besoins de financement de court terme et peut prendre la forme d'un allongement de la durée de prêt, éventuellement couplé à une modification du taux de progression des échéances.

L'impact a été évalué en ciblant les territoires très tendus. En simulant un rallongement de deux ans sur une partie de la dette globale existante (dont la durée résiduelle moyenne d'amortissement serait de 5 ans), la marge d'exploitation s'améliorerait sur les années « réaménagées » permettant de financer le développement futur sans affaiblir la structure financière. Le potentiel financier est consolidé pendant la phase de réaménagement, puis revient au niveau du scénario initial à horizon 2020. La simulation sur un périmètre restreint d'organismes montre que ce reprofilage permettrait de dégager environ 330 millions d'euros par an sur la période réaménagée et induirait environ 200 millions de charges financières supplémentaires. Si seuls 50 % des OLS du périmètre en profitaient, ils pourraient engager la construction de 9 000 logements supplémentaires par an.

– Le second levier consiste à **augmenter temporairement la quotité de prêt pour les opérations nouvelles**, hausse totalement répercutée sur la part des fonds propres. Cette approche pèserait sur la marge d'exploitation du secteur mais elle aurait un effet direct positif sur la structure financière des OLS. En « économisant » environ 200 millions d'euros de fonds propres pour une hausse de la quotité de prêt de 2 points, elle offrirait une plus grande marge de manœuvre pour faire face au pic d'activité. En outre, le potentiel financier à terminaison s'améliorerait à horizon 2010 par rapport au scénario initial, le gain lié à la moindre mise de fonds propres étant supérieur à l'effet de dégradation de la marge d'exploitation sur cette période. Si 50 % des bailleurs utilisaient ce levier, la marge de manœuvre serait de 1 milliard permettant de construire jusqu'à 7 500 logements supplémentaires par an sur 2013-2020.

La Caisse l'a déjà proposé sous la forme du prêt de consolidation du potentiel financier aux organismes dont les réserves de fonds propres disponibles ne permettent pas d'accompagner leur plan d'action sur le court terme. Il implique un endettement complémentaire en contrepartie du différé d'amortissement, dont l'équilibre doit être trouvé dans la reconstitution des marges d'exploitation à moyen terme.

– Le troisième levier possible serait **l'allongement temporaire des prêts d'une durée de 10 ans** (passant de 40 à 50 ans) pour absorber le choc d'activité des prochaines années. Les annuités étant étalées sur une plus longue période, elles représentent un moindre pourcentage des loyers. Par conséquent, pendant les 40 premières années, la marge d'exploitation est chaque année supérieure à celle observée dans le scénario initial. Les gains dégagés seraient d'environ 300 millions d'euros par an de 2013 à 2020 et permettraient d'améliorer le potentiel financier à terminaison d'environ 2,5 milliards d'euros à horizon 2020. Introduisant un décalage entre amortissement technique du bâtiment et amortissement financier, elle aurait vocation à être temporaire et devrait être évaluée au cas par cas. Mais si ce levier était appliqué à 50 % des bailleurs, il permettrait la construction d'un peu moins de 9 000 logements supplémentaires par an sur 2013-2020.

À ces suggestions, la direction générale du Trésor, observe qu'il n'existe aucune limite réglementaire en termes de quotité, c'est-à-dire de montant des prêts par opération et que l'État n'intervient pas dans la politique de prêt de la Caisse des dépôts. S'il est souhaitable que certains bailleurs acceptent, s'ils en ont la capacité, de s'endetter davantage afin d'accentuer l'effet de levier, la question porte sur l'équilibre économique des opérations qui est discuté entre les opérateurs et la CDC.

Pour sa part, l'USH s'interroge : « *Peut-être est-ce envisageable pour un certain nombre de programmes ; mais quarante ans, c'est déjà long.* » (...) « *Une durée encore plus longue mettrait davantage sous tension leur section d'exploitation, c'est-à-dire leurs capacités à entretenir leurs parcs et à maintenir les niveaux de loyers. Certaines opérations peuvent sans doute justifier des prêts plus longs. De même, compte tenu de leur patrimoine et de leur niveau de loyers, quelques organismes ont des sections d'exploitation très solides leur permettant un déficit, et donc des emprunts plus conséquents. Mais ce ne peut être une réponse globale et systémique.* » (Hoorens)

L'Union souligne que nombre d'organismes sont déjà contraints : « *Avec la déconnexion des encours de prêt de la variation à la baisse du taux du livret A, des organismes en arrivent (...) à supporter une dette importante, même si les taux initiaux des nouveaux emprunts sont plus faibles. Des renégociations peuvent aussi intervenir ultérieurement. Ainsi, des rééchelonnements ont été acceptés par certains organismes en échange d'un effort sur les loyers : des prêts initialement prévus sur 40 ans ont été transformés en prêts sur 50 ou 60 ans.* » (Dujols) En outre, des prêts plus longs exigeront un renforcement des garanties. Elle était jusqu'à présent facilement accordée par les collectivités, mais des difficultés commencent à apparaître. Il faudrait alors se reporter sur la garantie, payante, de la CGLLS.

La Caisse des dépôts et consignations juge la situation du secteur globalement bonne en dépit de fortes disparités. Et si chacun des leviers présentés a ses limites, s'ils ne se cumulent pas forcément et ne pourraient s'appliquer que si la situation financière le permet – et encore, de manière temporaire et réversible –, en s'appuyant sur une vision stratégique et dynamique des marges de manœuvre financières de chaque opérateur, ils **constituent des pistes pour gagner en souplesse et en capacité d'investissement** et faciliter le passage d'un cap essentiel.

Cela étant, il ne s'agit pas non plus d'obérer les futures capacités de production du secteur. Si l'on peut espérer que cette forte mobilisation diminuera l'acuité des besoins, les bailleurs devront pouvoir continuer à construire et à rénover leur parc dans les années ultérieures. **Il convient de réfléchir sérieusement, et assez en amont, au financement du logement social après 2015.**

Quoi qu'il en soit, ce renforcement de l'aide publique accentue l'enjeu de l'optimisation des dispositifs et de leur articulation – ainsi que la nécessité de limiter leurs possibles effets inflationnistes. Par exemple, lorsque les terrains constructibles sont rares, injecter des ressources publiques pourrait comporter un risque inflationniste (D).

Parallèlement, il importe aussi de favoriser les capacités de financement et d'améliorer la rentabilité des opérations (B, C).

B. MOBILISER LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Le 21 mars 2013 le Président de la République avait annoncé la signature d'un **pacte d'objectifs et de moyens avec l'Union sociale pour l'habitat** (USH) comme un des axes de son plan d'investissement pour le logement afin d'« *inscrire de façon cohérente, face aux objectifs ambitieux fixés, les moyens que l'État et les organismes de logement social se donnent pour les atteindre* ». Ce conventionnement national a été formalisé le 8 juillet dernier. Il détaille les moyens mis en œuvre pour parvenir à une montée en régime de la production annuelle de 120 000 nouveaux logements locatifs sociaux et de la réhabilitation énergétique de 100 000 autres « *d'ici 2015* ». Il prévoit notamment, en contrepartie du maintien des aides à la pierre et de la création des conditions fiscales, réglementaires et foncières favorables, le soutien à la réalisation de ces objectifs par la mutualisation des fonds propres des organismes (*cf. 2.c*).

Il est certain que l'accentuation des efforts de production comme de recentrage des réalisations ne peut s'opérer sans une mobilisation volontariste des opérateurs sur le terrain. Pour aboutir, elle exige aussi une optimisation des ressources des organismes de logements sociaux (OLS).

1. Par une programmation active et adaptée

a. Limites et potentialités des CUS et des Plans stratégiques de patrimoine

La loi MLLE du 25 mars 2009⁽¹⁾ avait substitué au conventionnement global de patrimoine la signature d'une convention d'utilité sociale (CUS) entre l'État et chaque bailleur social. Établie sur la base d'un plan stratégique de patrimoine, la convention doit préciser la politique patrimoniale et d'investissement, ainsi que la politique sociale de l'organisme, en définissant des objectifs partagés sur six ans.

L'évaluation des CUS est prévue tous les 2 ans. Le ministère en charge du logement indique : « *La première évaluation de la première génération de CUS n'étant pas terminée, il est difficile de se prononcer sur les limites des CUS et les choix qui pourraient être faits par exemple sur les indicateurs.* »

(1) Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

De fait, les acteurs estiment que le résultat n'est pas à la hauteur des objectifs, ainsi que le commente André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière⁽¹⁾ : « *Ces conventions se voulaient être un outil simple, fondé sur quelques indicateurs permettant de contractualiser précisément avec les pouvoirs publics locaux. Mais les résultats finaux, à l'issue de plusieurs filtres administratifs, s'avèrent extrêmement décevants. En matière de production par exemple, nous avons proposé un indicateur composite d'activité patrimoniale additionnant la somme des constructions neuves, le nombre des opérations de réhabilitation supérieures à 30 000 euros par logement et les ventes aux locataires, ramenés au nombre de logements détenus, caractérisant ainsi la manière dont les sociétés régénèrent leurs actifs pour contribuer à la solidarité nationale. Une dizaine d'indicateurs, qui seront sans doute difficiles à suivre pour les bailleurs, ont été retenus ; et surtout, s'est perdue l'occasion de créer de vrais échanges contractuels entre les organismes et les collectivités publiques, pour privilégier un micro-management.* »

S'agissant du partage avec les collectivités, il faut rappeler que les collectivités de rattachement des organismes HLM sont signataires des CUS. Par ailleurs, sont obligatoirement associés à leur négociation les départements et les EPCI dotés d'un PLH (pour les dispositions relatives aux immeubles situés sur leur territoire).

Néanmoins, la Cour des comptes a relevé⁽²⁾ qu'en raison, notamment, des contraintes de délai, les premières conventions avaient été négociées sans l'intervention des délégataires.

La Cour observe⁽³⁾ par ailleurs que la convention doit définir la politique patrimoniale et d'investissement d'un OLS mais « *sans nécessairement expliciter les territoires concernés* ». De fait, elle constate que dans la très grande majorité des cas, les CUS ne fixent pas d'objectifs géographiques de production.

En outre, si lors des négociations de la convention d'un organisme, les services de l'État (DREAL ou DDT) devaient vérifier sa bonne articulation avec les orientations des documents de planification et de programmation des politiques de l'habitat, le ministère souligne la difficulté de l'exercice lorsque plusieurs organismes HLM interviennent sur un même territoire.

À ce jour, ces conventions ne sont donc pas un instrument de réorientation des programmes de construction vers les zones tendues.

(1) Audition du 21 février 2013.

(2) Cf. son rapport public thématique Les aides à la pierre. L'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements, mai 2011.

(3) Cf. ses observations définitives sur les zonages pour la construction des logements sociaux, délibérées en avril 2012.

La Cour des comptes s'inquiète par ailleurs de la situation des bailleurs en zones détendues : les CUS ont été élaborées avant la mise en œuvre effective du recentrage national sur les zones tendues ; l'objectif était alors, notamment dans les régions qui n'atteignaient pas leurs objectifs, de produire davantage. Aujourd'hui, certaines conventions peuvent être en contradiction avec la nouvelle allocation des agréments, au risque de menacer l'avenir des opérateurs si l'on maintenait leurs objectifs.

Certes, ces CUS n'ont pas pour vocation première d'être l'instrument du recentrage des programmes. Le ministère explique que les bailleurs peuvent s'inspirer des PLH pour leur programmation opérationnelle. Sur ce socle des PLH et des CUS, le ministère expérimente dans trois régions⁽¹⁾ en lien avec les ARO HLM⁽²⁾, les bailleurs et les délégataires de compétence une pré-programmation des opérations. Cette pré-programmation repose sur les systèmes d'information SPLS (suivi et programmation du logement social) et SISAL (suivi des logements financés). L'objectif est la dématérialisation de l'instruction des dossiers de financement du logement social courant 2015, elle devrait aussi contribuer à préciser les objectifs et les engagements.

Néanmoins, les CUS pourraient être un des instruments de la mise en œuvre effective du recentrage à l'occasion de la définition des objectifs d'action concrets qu'elles sont censées formaliser. Le ministère affiche cette ambition : *« C'est la CUS qui constitue l'engagement, avec une programmation sur 6 ans des plans de travaux, acquisitions, constructions, etc. »* Pour ne pas tomber dans une démarche qui privilégierait le volume sur le ciblage et **garantir une réalisation adaptée, il est donc indispensable de travailler la cohérence des CUS avec les orientations nationales et locales.**

Un autre outil, complémentaire, est plus susceptible encore de permettre une bonne adaptation des programmations : le plan stratégique de patrimoine (PSP). L'État incitait les organismes à s'en doter bien avant les CUS, mais c'est leur signature qui accéléré sa généralisation. Le plan stratégique de patrimoine assure la bonne connaissance du parc immobilier du bailleur, mettant en avant les besoins de rénovation du patrimoine et de production. Il donne un état des lieux et une stratégie de développement.

Ainsi que l'observe le directeur des fonds d'épargne de la CDC, Benjamin Dubertret : *« Pour mesurer les besoins, la capacité à faire, le ciblage des aides publiques et la quotité de prêts, il faut être au plus près du terrain et, pour cela, **utiliser un chaînage** qui n'est pas appliqué de la même façon dans toutes les régions. Le point de départ me semble être le plan stratégique de patrimoine. C'est en effet le bailleur qui connaît le mieux l'état de son patrimoine, sa typologie, ses besoins de renouvellement, sa capacité d'extension. Lorsqu'il a établi son PSP, le bailleur entame alors avec la puissance publique, par le biais des délégataires des aides à la pierre ou des directions départementales*

(1) Pays de Loire, Centre et Nord Pas de Calais.

(2) Associations régionales des organismes HLM.

concernées, un dialogue qui doit aboutir - mais cela fonctionne encore imparfaitement - à la signature d'une convention d'utilité sociale censée fixer, sur une durée de six ans, des objectifs partagés en termes de constructions et de démolitions. »

Instrument d'évaluation concrète du parc et de ses évolutions souhaitables, il fonde aussi plus objectivement les projections financières : *« La convention d'utilité sociale doit s'accompagner d'une vision prévisionnelle financière. Depuis quelques années, nous confrontons les différents prévisionnels financiers réalisés tant par la Caisse des dépôts que par les bailleurs sociaux, car **une vision patrimoniale des subventions et de l'équilibre financier partagée par tous les acteurs permet de calibrer au mieux, dans la durée, les engagements financiers de chacun**, qu'il s'agisse des aides de l'État, directes ou intermédiées, ou des collectivités locales, des fonds propres engagés par les bailleurs et de la quotité de prêt. C'est très important. »*

À ce titre, M. Dubertret constate, et regrette, que *« les collectivités ne fassent pas encore toutes ce travail de partage avec les bailleurs et de calibrage dans la durée de leurs subventions. Le CRH opère probablement une répartition correcte des agréments à l'échelon infrarégional, mais il y a un hiatus entre cette répartition et la situation propre du bailleur sur son territoire d'intervention. »*

Les Rapporteurs recommandent donc que, non seulement les collectivités locales utilisent les plans stratégiques de patrimoine des OLS opérant sur leurs territoires pour évaluer leurs besoins (cf. Partie I), mais que leurs discussions programmatives avec les bailleurs soient davantage adossées à des prévisionnels financiers, la Caisse des dépôts pouvant les conseiller sur la manière de doser leur accompagnement.

b. L'efficacité des accords entre bailleurs et collectivités territoriales

En tout état de cause, dans son rapport sur les délégataires des aides à la pierre, la Cour des comptes considérait que l'un des leviers grâce auxquels ceux-ci avaient obtenu des résultats plus importants que les territoires restés sous gestion directe de l'État était leur stratégie de mobilisation des bailleurs *via* des accords locaux.

Les conventions de délégation de compétences n'associent pas les bailleurs sociaux en tant que cosignataires. Avant les CUS, les plans stratégiques du patrimoine existants pouvaient servir de base à la conclusion entre les délégataires, les OLS et l'État d'une convention globale de patrimoine ; mais en l'absence des PSP, ces conventionnements n'ont généralement pu être conclus. On a vu que les CUS qui les ont remplacés n'associent encore que formellement les collectivités territoriales concernées.

À défaut de pouvoir s'inscrire dans un dispositif national, les collectivités délégataires ont cependant entrepris d'elles-mêmes de passer des accords avec les bailleurs : contrats d'objectifs avec les bailleurs publics dont ils constituent la collectivité de rattachement, pactes d'actionnaires avec les organismes privés, ce sont des cadres offrant plus de transparence sur les engagements mutuels, permettant éventuellement d'affiner les critères d'intervention des organismes et partant, de mieux adapter les programmes aux besoins.

La Région Île-de-France, par exemple, y a inscrit le principe d'une bonification financière au-delà d'un certain seuil de production.

Parallèlement quelques délégataires se sont engagées dans un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations et les bailleurs en proposant une nouvelle approche financière avec la mise en place de conventions globales de financement. Elles ouvrent une ligne globale de financement pluriannuel valant contrat de prêt multi-produits auprès de la CDC et garantie d'emprunts de la collectivité. Ce partenariat sécurise le montage des opérations planifiées et les délégataires jouent le rôle de rassembleur des différentes contributions.

La signature de ces conventions globales a enfin permis de finaliser avec les OLS des objectifs chiffrés tant en termes d'engagements financiers qu'en nombre de logements.

Le bilan positif de ces expériences démontre **l'efficacité opérationnelle des démarches de contractualisation entre les différents acteurs de terrain**, qu'elles se développent dans un cadre national ou local.

2. Par le renforcement des ressources des OLS

D'aucuns parlent d'« *optimisation des financements* » pour atteindre les objectifs sans peser excessivement sur l'avenir des bailleurs.

L'apport en fonds propres est de trois ordres : l'autofinancement des sociétés, l'apport en capital de leurs actionnaires ou de leurs collectivités locales de référence et les résultats exceptionnels liés à des ventes de logements sociaux.

Pour plusieurs SA d'HLM, cette dernière activité est devenue vitale pour construire, même si la proportion de logements concernés est faible. Elle représente le tiers des fonds propres engagés à ce titre par le Groupe Arcade et 50 % des sources financières de développement du Logement français en 2013.

La SNI en a fait une véritable stratégie de développement, ainsi que l'explique André Yché, président du directoire : « *Nos revenus sont au départ basés sur l'exploitation d'un parc locatif important. Cependant, pour répondre à la nécessité d'accroître nos ressources financières, nous sommes entrés dans une logique de rotation d'actifs, de manière maîtrisée et à un rythme lent, de façon à dégager des plus-values* » pour une nouvelle production ou à se désendetter après une mobilisation exceptionnelle de fonds propres. Chaque année, la moitié de

leurs résultats (qui s'établissent à 150-200 millions d'euros) provient de cette rotation des logements.

Pour certains organismes enfin, les marges qu'ils dégagent sur leurs activités d'accès sociale peuvent constituer une troisième source de financement propre. Il s'agit toutefois d'une activité annexe au cœur de métier des OLS que nombre d'organismes ne pratiquent pas. Sans nier son intérêt, notamment pour alléger la demande en logements sociaux, la MEC n'a pas étudié ce volet.

a. Optimiser la gestion des loyers

Si les ventes de logements sociaux sont source d'argent frais, l'équilibre des plans de financement et la constitution au long cours des réserves de fonds propres reposent avant tout sur les loyers générés par l'exploitation du parc.

- *Renforcer la gestion des surloyers de solidarité*

Depuis 1996, un supplément de loyer dit « supplément de loyer de solidarité » (SLS) peut être réclamé au locataire dès lors que ses revenus excèdent les plafonds de ressources exigés pour l'attribution d'un logement social, parce que ses ressources ont augmenté ou que sa charge de famille a diminué en cours de bail. La Cour de cassation a récemment jugé ce dispositif conforme à la Constitution⁽¹⁾.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) a fait passer le seuil d'application obligatoire du SLS de 60 % à 20 % de dépassement⁽²⁾. Cette condition est censée être vérifiée chaque année sur la base d'un questionnaire envoyé par le bailleur à ses locataires qui ont l'obligation d'y répondre.

Précisons que si l'objectif est de libérer les logements dont les locataires ont des ressources sensiblement supérieures aux plafonds de ressources et qui pourraient donc supporter les loyers du marché ou accéder à la propriété d'un logement, le dispositif est doublement plafonné :

- son cumul avec le loyer principal ne doit pas excéder 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer ;

- un décret de 2009 définit par ailleurs un plafonnement par zone géographique et par m² de surface habitable. Le barème de calcul peut cependant être modulé dans les zones qualifiées de tendues.

(1) Arrêt du 6 février 2013.

(2) Certains territoires en sont cependant exemptés (ZUS et ZRR) ou peuvent l'être par le PLH avec l'accord du préfet.

Un nouveau barème, plus coercitif, est entré en vigueur en 2009, mais les bailleurs étaient autorisés à maintenir leurs anciennes conditions jusqu'à la signature des conventions d'utilité sociale, ce que la majorité d'entre eux a fait jusqu'au 31 décembre 2011. Seul le bilan de l'exercice 2012 permettra d'évaluer l'impact de cette réforme et la réalité de son application.

L'USH⁽¹⁾ assure que seulement 4 % des ménages locataires sont concernés par le dispositif des surloyers et que ceux-ci sont appliqués en général, même s'ils peuvent faire l'objet d'adaptations locales.

En tout état de cause, **les Rapporteurs insistent sur la nécessité d'appliquer fermement ce dispositif** : nonobstant le fait qu'il est censé être un levier pour activer la rotation dans le parc social, le supplément de loyer de solidarité est un élément de péréquation dans le cadre d'une gestion locative plus dynamique et fongible et une source de recettes supplémentaires.

• *Résoudre le manque à gagner découlant de la suspension de l'APL en cas de non-paiement du loyer*

Actuellement, quand le locataire n'a pas payé son loyer résiduel (le solde après soustraction de l'APL), l'aide personnalisée au logement qui le complète est suspendue même s'il continue à occuper les lieux. En outre, si une annulation de la dette intervient, elle porte aussi sur la dette d'APL. L'organisme de logement social perd ainsi la totalité du loyer alors que le versement de cette aide devrait représenter une sécurité pour son équilibre financier.

À l'instar du vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole, Guy Potin, **les Rapporteurs recommandent la « sanctuarisation de l'APL » en faveur des bailleurs sociaux, même en cas de défaillance du locataire**, pour faire contrepoids au rationnement que le conventionnement impose à leurs recettes.

• *Mieux utiliser les marges locales de loyer à la main des préfets*

Les loyers dépendent généralement du produit de financement à l'origine du logement (PLAI, PLUS, PLS) et de la zone géographique (zonage 1, 2, 3 pour les PLAI et PLUS et zonage A, B, C pour les PLS).

Des marges locales peuvent être appliquées aux logements PLAI et PLUS : elles permettent au préfet de fixer un loyer au mètre² supérieur à la valeur standard en fonction de critères arrêtés par ses services tels que, par exemple, la qualité de l'isolation ou le mode de chauffage, la localisation *etc.* Sur les territoires situés en dehors des délégations de compétence, la marge est de 12 % au maximum (18 % pour les immeubles avec ascenseur) ; pour les délégataires, elle est de 20 % au maximum.

(1) Audition du 27 mars 2013.

Ces marges sont un des moyens à la disposition de l'État pour aider à l'équilibrage des opérations dans les zones chères ou lorsque les fonds propres des opérateurs sont insuffisants par rapport aux objectifs qui leur sont assignés.

La direction départementale du territoire de Seine-et-Marne a ainsi calculé que sur une opération type, un point de marge locale supplémentaire sur les futurs loyers représentait un équivalent-subvention de 1 300 euros. Il monterait à 15 000 euros pour 12 points. La préfecture a donc opté, en concertation avec les bailleurs, pour une politique de marges locales élevées, en échange de leur engagement sur la localisation des opérations en zones tendues et sur une certification des programmes. Cela a permis de maintenir leurs apports en fonds propres à 8 % du prix de revient contre plus de 12 % dans les autres départements de grande couronne.

L'augmentation à la marge des loyers nominaux, qui renforce les futurs résultats d'exploitation des nouvelles productions, et donc les capacités d'emprunt des OLS, **peut en outre être utilisée comme un outil d'orientation géographique des projets. Or, ces marges locales seraient sous-utilisées par les préfets.**

Un équilibre est à trouver, bien évidemment, pour ne pas renchérir les loyers au point d'écartier des nouveaux logements une plus large frange de ménages modestes. Il semble néanmoins que la définition de plafonds APL élevés en zones tendues par rapport aux loyers nominaux de la Circulaire loyer 2013 limite ce risque. Il apparaît donc aux Rapporteurs qu'**il serait pertinent d'examiner les adaptations locales qui pourraient être légitimement effectuées sur les loyers sociaux afin de gagner des marges financières supplémentaires en zones tendues.**

b. Faciliter la vente des logements HLM

La vente HLM ne peut être une finalité en soi. Elle n'est pas davantage une solution miracle pour démultiplier les ressources propres des organismes de logements sociaux : non seulement le bénéfice net de la cession est diminué de la perte de recettes futures ; mais elle doit rencontrer la bonne volonté des élus locaux comme l'intérêt des acquéreurs pour se réaliser.

Elle présente toute de même plusieurs avantages : elle peut être une étape dans le parcours résidentiel des locataires, comme une forme de l'accession sociale à la propriété ; elle participe à la mixité sociale (mixité des statuts d'occupation) dans un territoire ; dans la gestion patrimoniale d'un organisme, elle lui permet de lutter contre la vacance, de réorienter la typologie du parc ou de le diversifier. Enfin, elle apporte un complément de ressources significatif. Aussi, sans prétendre devenir un moyen ordinaire de refinancement, la vente HLM apparaît-elle comme **une voie utile et nécessaire à la poursuite des efforts de développement,** tout particulièrement en zones tendues où les aides, si importantes soient-elles, ne suffisent pas.

Selon l'évaluation du ministère de l'Économie et des finances ⁽¹⁾, la vente de 1 % du parc social dégagerait quelque 2 milliards d'euros. En outre, si le ratio entre le nombre de logements neufs construits et le nombre de logements sociaux cédés pour les financer diffère en fonction des zones, le ratio moyen serait de trois pour un.

L'expérience de Jean-Pierre Gorges, député et maire de Chartres montre que la démarche peut engendrer un cercle vertueux ⁽²⁾ : *« J'ai démontré que, en vendant 1 % du parc tous les ans et en le remboursant sur seulement trente ans, on peut financer durablement le logement social : la source ne peut pas se tarir et l'actif est valorisé par la plus-value réalisée sur la vente des logements inclus dans les programmes mixtes – initialement achetés en-dessous des prix du marché. »*

De fait, la vente des logements sociaux est fortement encouragée par les gouvernements successifs, tout en étant assortie de diverses précautions : notamment pour que ces ventes n'aboutissent pas à une réduction du parc social, les organismes HLM se sont engagés ⁽³⁾ à lier la vente de logements sociaux à la reconstitution de l'offre dans une proportion de un pour un et de un pour deux dans les communes SRU ne respectant pas le taux de 20 %. *« Pour éviter les dérives, nous veillons à ce que nos résultats d'exploitations récurrents restent du même ordre que les plus-values que nous dégageons, et que le stock de nos plus-values latentes dans le patrimoine augmente chaque année, en net. »* (SNI)

Pour autant, ces cessions ne représentent que 8 000 logements par an et pourraient diminuer en raison de l'augmentation des quotas SRU de logements sociaux à 25 % qui ne manquera pas de raviver les réticences des collectivités locales. Ces opérations se heurtent ainsi à plusieurs difficultés qu'il faudrait dépasser pour améliorer leurs résultats.

i. Revoir un régime lourd et pas toujours cohérent

Le Conseil supérieur du notariat souligne que la législation applicable est faite d'un empilement de textes qui crée une insécurité juridique et soulève des interrogations.

On peut s'étonner, entre autres, que toutes les dispositions relatives à la cession HLM, dont l'application d'une décote de 35 % sur le prix fixé par France domaine, s'appliquent aussi à la vente d'un logement vacant à une personne non locataire du parc HLM et donc ne justifiant pas de ressources inférieures à certains plafonds.

On doit par ailleurs constater que l'obligation de vendre un bien répondant préalablement aux normes de sécurité ralentit le processus. Dans la mesure où pour vendre un logement, il faut en mettre en vente cinq ou six (en ignorant lequel

(1) *Audition du 22 mai 2013.*

(2) *Audition du 22 mai 2013.*

(3) *Accord de décembre 2007 entre l'État et l'Union sociale pour l'Habitat.*

sera finalement acheté), cela oblige à engager une importante opération de rénovation avant de pouvoir lancer la vente. **On pourrait envisager d'accorder des facilités aux préfets pour autoriser ce type de ventes avant que les travaux ne soient entrepris – à charge pour le vendeur de remettre à niveau les biens cédés dans une opération d'ensemble programmée ultérieurement.**

ii. « Rassurer » les collectivités locales

Si ces cessions s'inscrivent dans la stratégie patrimoniale d'un certain nombre d'organismes, ils ne sont pas complètement maîtres du jeu car ces stratégies doivent correspondre à la politique des collectivités locales concernées. Or, dans les villes contraintes d'accroître leur parc social pour respecter le quota de la loi SRU, commencer par vendre s'avère délicat pour les élus.

Certains OLS ont suggéré de faire passer de 5 à 10 ans la durée pendant laquelle un bien vendu reste comptabilisé comme logement social satisfaisant les exigences de la loi SRU ⁽¹⁾. **Cette piste ne paraît cependant pas opportune aux Rapporteurs – du moins pas dans les proportions souhaitées** : le décalage serait trop important par rapport au temps nécessaire au renouvellement du parc (4-5 ans) ; et risquerait de retarder les nouveaux projets.

Le président du directoire de la SNI, André Yché, évoque une autre approche : pour restaurer la confiance des collectivités territoriales, il est notamment, « *essentiel que nous, opérateurs sociaux, développions une filière de gestion des copropriétés sociales - qui constituent actuellement le maillon faible de la chaîne du logement social - avec un suivi plus important que dans les copropriétés classiques. Nous devons garantir aux collectivités d'accueil qu'il n'y aura pas de changement dans la gestion des résidences concernées.* » ⁽²⁾

Il faut en effet réfléchir à tout ce qui permet une meilleure gestion des copropriétés, notamment quand il existe une mixité entre logements sociaux et propriétaires occupants.

iii. Améliorer l'accession réversible

« *Lorsque nous mettons en vente des logements, environ 25 % sont vendus la première année, 15 % la deuxième, le solde s'étalant sur une vingtaine d'années. Il faut donc disposer d'un stock dix fois supérieur à la masse que l'on veut vendre annuellement.* » (Yves Chazelle ⁽³⁾)

En effet, les acquéreurs potentiels ne s'engagent pas aisément : ils comptent en principe parmi les ménages modestes et ont souvent des réticences à acquérir un bien pouvant les exposer à des dépenses imprévues.

(1) Cf. article L. 443-15-7 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Audition du 21 février 2013.

(3) Audition du 21 février 2013.

Les banques sont également peu empressées à les suivre dans ce type de projets : « *Alors que la vente d'HLM et l'accession à la propriété sont nécessaires à notre production locative, la période récente a vu un désengagement très net des banques vis-à-vis des populations modestes. À cet égard, le Crédit immobilier de France manque beaucoup aujourd'hui, car 20 % de son activité servait à aider ces ménages.* » (Moncef Zniber)⁽²⁾

En outre, le PTZ+ réformé s'avère inefficace pour accompagner ces achats : « *En 2012, seules 250 ventes HLM sur 7 000 ont été réalisées avec ce prêt aidé. Les conditions imposées au maintien de cette aide, notamment en termes de décote, en ont fait un dispositif vide – ce qui est regrettable. Il serait pertinent de supprimer l'obligation d'une décote systématique de 35 % car il y a des endroits où elle ne se justifie pas.* » (Dominique Dujols)⁽¹⁾

L'expérience de certains opérateurs sociaux est alors déterminante : « *Au contraire des banques, nous savons travailler avec ces populations. Historiquement, les SACICAP⁽²⁾, voire les sociétés d'HLM ont été des prêteurs primaires - dans le cadre des prêts PAP (prêts pour l'accession à la propriété) notamment. Au demeurant, le taux d'impayés de ces familles est des plus faibles. Les SACICAP venaient même parfois abonder, à hauteur de 5 000-10 000 euros grâce aux missions sociales, l'apport personnel de ces populations lorsqu'elles souhaitaient accéder à la propriété.* » (Zniber)

La réponse des OLS est unanime : **l'accession doit être réversible dans de bonnes conditions pour les anciens locataires accédants – telle est donc la recommandation des Rapporteurs, qui suggèrent par ailleurs d'étudier les moyens de relancer le levier du PTZ+ pour les ventes HLM.**

Plusieurs solutions sont ainsi développées par les opérateurs : « *Nous l'avons fait en garantissant une reprise dès la première demande, même en dehors des difficultés induites par les accidents de la vie, à hauteur de 85 ou 90 % du prix d'acquisition initial de l'actif, pour remettre le bien en gestion locative. Organiser la fongibilité des patrimoines est un enjeu majeur.* » (SNI) Permettant à l'accédant de s'adresser à son banquier, épaulé par une institution prête à racheter le bien à 85-90 % de sa valeur, la garantie de rachat est une forte garantie pour un établissement de crédits. L'USH indique que ses membres assurent également la sécurisation des accédants grâce aux garanties de rachat à prix convenus. L'Union observe à ce propos que les banques ne prennent aucun risque dans ces opérations sans pour autant alléger leurs conditions d'assurance. Elle estime donc qu'il devrait y avoir une négociation avec ces dernières.

L'USH pense aussi travailler avec les locataires HLM sur une bonification spécifique autour du PEL (plan épargne logement).

(1) Audition du 27 mars 2013.

(2) Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété.

c. Mutualiser les ressources du secteur – une première étape dans sa restructuration

Partant du constat que, disposant d'un parc déjà bien amorti, certains organismes dégagent d'importants bénéfices d'exploitation sans les réinvestir dans une nouvelle production, alors que d'autres manquent de fonds propres pour faire face à leurs objectifs de développement, la loi MLE du 25 mars 2009⁽¹⁾ avait créé une taxe sur les recettes financières nettes des OLS, dite « *taxe sur les dodus-dormants* », dans l'idée d'en réinjecter les recettes dans le secteur.

Cette première tentative de péréquation s'est révélée peu efficace, et peu productive. Le dispositif a alors été remplacé par un prélèvement sur le potentiel financier des organismes à l'occasion de la loi de finances pour 2011. Il imposait cette fois un prélèvement de 175 millions d'euros par an, auquel se rajoutait une majoration de 70 millions de la cotisation additionnelle sur l'autofinancement net déjà versée à la CGLLS⁽²⁾. La facture était lourde pour le secteur et, malgré divers aménagements, sa répartition a été source de fortes distorsions entre bailleurs, indépendamment de leurs différences d'investissement dans la production nouvelle.

Après deux liquidations (au titre des exercices 2011 et 2012), il a été mis fin au prélèvement sur le potentiel financier à compter de 2013, en contrepartie de la signature par le secteur HLM d'un pacte d'objectifs et de moyens sur trois ans par lequel il s'engage à réunir les conditions de la relance des logements sociaux (cf. A.3). Une des exigences de ce pacte était la mise en place d'un nouveau dispositif de péréquation des ressources disponibles des organismes HLM. Une solution de mutualisation a ainsi été élaborée par le mouvement HLM ; elle a été validée lors de la signature du pacte le 8 juillet dernier.

Le nouveau mécanisme portera sur 280 millions d'euros par an (contre 170 millions initialement préconisé par l'USH et 270 millions voulus par Bercy). Il vise à faire en sorte que « *tous les organismes soient parties prenantes de l'accroissement de l'effort d'investissement du mouvement HLM* ». Le montant sera alimenté par une cotisation calculée en fonction des loyers (pour 50 %), du nombre de logements gérés (pour 25 %) et des cotisations versées par les organismes à la CGLLS (pour 25 %). Il intégrerait des abattements prenant en compte le pourcentage de locataires bénéficiant de l'APL, l'existence d'un patrimoine en zone urbaine sensible et la production récente.

« *La démarche est historique* », selon les propres termes de la ministre de l'égalité des territoires et du logement⁽³⁾. Car cette mutualisation s'opérera sous le contrôle de la profession, qui gèrera aussi l'utilisation de la collecte⁽⁴⁾. L'USH a

(1) Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(2) Caisse de garantie du logement locatif social.

(3) Audition du 3 juillet 2013.

(4) Concrètement, au vu des aides consenties et des cotisations dues à chaque organisme au titre des agréments obtenus et des opérations de rénovation financées durant l'année, un solde à percevoir ou à verser sera calculé pour chacun d'eux au début de l'année suivante, par une commission de mutualisation

précisé lors de son audition ⁽¹⁾ qu'était acté le principe d'un ciblage des aides sur les tensions territoriales ou des situations particulières. Cela se traduirait par une aide complémentaire sur chaque nouveau logement financé par un PLAI ou un PLUS d'un montant de 3 300 euros en zones I *bis* et I et de 1 300 euros en zones II et III.

Ce recyclage devrait constituer un important effet de levier et une aide à ceux qui construisent le plus. Les Rapporteurs se félicitent de cette démarche. Ils considèrent toutefois que **cette mutualisation financière pourrait être une première étape à une restructuration du secteur, voire à un regroupement accru des organismes.**

La taille n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité ; des organismes de dimensions moyennes peuvent être très réactifs. Néanmoins, comme cela a été développé en première partie (*cf. Partie I.C.2*), certains opérateurs sont manifestement sous-dimensionnés, non seulement en moyens financiers, mais souvent aussi en capacités d'ingénierie pour réaliser les programmes d'ampleur qui seraient nécessaires.

En outre, une intégration plus poussée permet des économies d'échelle. Aussi, conviendrait-il d'**encourager, d'ores et déjà, la mutualisation des compétences en maîtrise d'ouvrage.** La constitution de groupements d'intérêts économiques (GIE), à l'instar de plusieurs holdings d'HLM, est une piste intéressante – même si la réglementation européenne en complique la position.

Faut-il aller plus loin ? Moncef Zniber, président du Comité exécutif de CPH, société mère du Groupe ARCADE Pôle HLM, le pense : les groupes sont *« des vecteurs qui font circuler l'argent dans le pays, entre régions plus ou moins tendues et entre organismes plus ou moins dotés - par exemple, via des prêts entre sociétés HLM comme les pratique la SNI. (...) L'organisation en groupe comme les nôtres est, selon moi, la solution la plus intelligente. Devant conjuguer deux soucis différents : être proche du territoire et rendre aux collectivités les services attendus, tout en veillant à l'équilibre financier de nos sociétés, nous sommes les mieux à même de réorienter l'argent excédentaire. »*

financière HLM, créée auprès du comité exécutif de l'USH. Cette commission sera chargée notamment de valider le calcul des aides et des cotisations et de dresser le bilan annuel du dispositif.
(1) Audition du 27 mars 2013.

C. ACCÉLÉRER LA PRODUCTION

1. Lever certains obstacles pratiques : l'optimisation des cycles de production

a. Réduire la complexité des circuits et du montage financier d'un programme

● *Stabiliser, au moins le temps du programme, le cadre juridique et financier*

Selon certains observateurs, l'un des obstacles à des programmations locales ambitieuses vient de la difficulté de l'État à s'engager dans la durée sur les financements et, notamment, à contractualiser sur plusieurs années avec les délégataires des aides à la pierre. Les avenants aux conventions modifient, en effet, constamment les règles du jeu.

Fort de sa longue expérience, Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole, en fait la démonstration : « ***L'approche systémique du marché de l'habitat que nous privilégions s'inscrit forcément sur le long terme. Or, il y a un hiatus entre cette action de fond, qui a besoin de régularité et de pérennité, et les financements nationaux ayant des répercussions sur la production de logements. La politique nationale de l'habitat n'existe pas. La multiplicité des politiques – soutien au bâtiment, aux ventilations mécaniques, à la production de logements locatifs, à l'accession à la propriété, etc. – se traduit par des injonctions erratiques et parfois contradictoires. (...) En 2005, Rennes métropole a été parmi les tout premiers à devenir délégataires des aides à la pierre. Cette procédure a notamment pour objectif de donner une visibilité sur leurs moyens d'action. Or, si nous avons défini un programme local de l'habitat (PLH) qui n'a pas varié depuis, notre dotation annuelle a varié entre 1,6 million et 7,6 millions d'euros selon les années pour remplir les mêmes objectifs. Comment asseoir une politique dans la durée avec de telles variations ? (...) Si nous avons un vœu à formuler, ce ne serait pas pour obtenir plus de moyens, mais pour avoir plus de lisibilité, de simplicité, de durabilité et de fongibilité.*** »

Même en ne considérant que la phase de construction des logements, qui prend de 18 mois à trois ans, la nécessité d'une visibilité à moyen terme s'impose. Ce raisonnement s'applique également à la visibilité fiscale, les incertitudes sur les régimes relatifs à l'investissement dans le logement intermédiaire ou aux plus-values immobilières figeant nombre de projets.

Le ministère en charge du logement s'essaie à préserver les grandes orientations : « *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. » (Etienne Crépon).

Force est pourtant de constater que les montants unitaires des subventions n'ont cessé de diminuer d'année en année. **Les ambitions affichées pour les cinq ans exigent une stabilisation des éléments juridiques et financiers les plus déterminants pour les futures opérations.** À défaut de pouvoir arrêter une véritable programmation pluriannuelle entre l'État et les collectivités qui n'ont pas toutes les capacités d'évaluation et d'anticipation nécessaires, il s'agit de stabiliser les conditions dans lesquelles ces projets pourront être déployés.

• *La piste du guichet instructeur unique, ou a minima l'encouragement à coordination des programmations*

Le Conseil supérieur du notariat qualifie la marche à suivre pour réunir les financements nécessaires de « *parcours du combattant* ». Indépendamment de l'obtention du permis de construire, il faut passer plusieurs étapes qui ne sont pas concomitantes : l'obtention de l'agrément de l'État, puis des subventions, ensuite du prêt de la Caisse des dépôts. La garantie communale ne peut intervenir que lorsque les montants des prêts ont été définitivement arrêtés et la mise à l'ordre du jour de la délibération correspondante peut prendre du temps. Enfin, Action logement ne se prononce généralement sur ses propres prêts qu'après l'obtention des autres financements.

Sur le seul plan urbanistique, la procédure intégrée que le Gouvernement doit créer par ordonnance⁽¹⁾ devrait accélérer et simplifier le processus : elle s'appliquera aux projets d'aménagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement la réalisation de logements au sein des unités ; des délais restreints encadreront ses différentes étapes ; enfin, il sera possible de regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises.

Mais la première difficulté provient de la **multiplicité des interlocuteurs** et de la **disparité des aides**, car suivant les territoires, les financeurs n'interviennent pas à la même hauteur, comme le montrent les exemples opposés de l'Île-de-France, où les conseils généraux n'interviennent pratiquement plus, et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur où le montant des subventions locales reste élevé. *A contrario* le conseil régional est très actif en Île-de-France, ce qui n'est pas le cas dans les régions de la côte atlantique, par exemple.

À la diversité des situations s'ajoutent la diversité des dossiers financiers à monter et celle des conditions exigées. Comme l'a expliqué à la mission Emmanuelle Cosse⁽²⁾ : « *Il y a encore un an et demi, beaucoup estimaient que l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux passait par la création d'un guichet unique. Cette vision est sans doute un peu simpliste, mais il faut se mettre à la place des opérateurs, qui sont lassés de devoir présenter huit*

(1) Conformément à la loi votée le 1^{er} juillet 2013 habilitant le gouvernement à adopter les mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

(2) Audition du 7 février 2013.

dossiers quand ils pourraient en faire un seul... Le problème est que les conditions ne sont pas les mêmes chez tous les financeurs du logement social. »

De fait, le plus souvent, chaque collectivité définit ses propres priorités et modes d'intervention sans coordination avec les autres partenaires. Face à de telles divergences, envisager un guichet unique reste donc problématique.

Néanmoins, l'urgence de la situation exige que l'on simplifie le dispositif. *« Chacun de ces intervenants a son rythme, son fonctionnement interne et sa commission d'élus. Il existe donc tout un processus, assez long, pour porter les projets auprès de chaque autorité. Des discussions ont déjà eu lieu, en amont, sur les volumes globaux de production envisagés dans l'année : des conventions d'objectifs ont été passées, par exemple, en octobre dernier avec les départements, mais l'on en attend toujours les subventions. Ce tuilage des montages financiers est très pénalisant et l'on perd facilement une année même si, en attendant, nous engageons nos opérations avec des conditions suspensives multiples. Au regard des exigences imposées et des contraintes bureaucratiques, il est nécessaire de faire davantage confiance aux bailleurs sociaux, qui sont de vrais professionnels, contrôlés et audités, quand ils s'engagent sur des niveaux de construction, d'équipements et de performances conformes à la réglementation, afin qu'ils puissent avancer selon un cycle normal de production. Il faut aussi parvenir à une simplification, des processus comme des normes et des réglementations. Or, aujourd'hui, les rares simplifications concédées, comme celle relative aux permis de construire, ne sont pas appliquées parce que les élus locaux veulent encore tout vérifier – contrairement à l'esprit de la loi. »* (Mme Dominique Jaubert, directrice générale du GIE Logements français)⁽¹⁾

Une réflexion doit donc être menée sur la mise en place d'une gouvernance territoriale unifiée pour le montage des financements du logement social, tant d'un point de vue technique qu'en termes d'interlocuteurs. Il faut **au moins viser l'instauration d'un dossier unique de financement des logements sociaux et l'harmonisation du calendrier des financeurs.**

Au-delà, pour plus de cohérence, de complémentarité et par suite, d'efficacité, **il serait pertinent que les différents financeurs d'un territoire harmonisent davantage leurs priorités en matière de logements sociaux et les programmations qu'ils en déduisent,** par exemple, par l'organisation de conférences territoriales de financeurs – à l'image des initiatives de certaines intercommunalités délégataires. Entre autres, parce que la différenciation des aides selon les territoires a certains effets pervers en influençant les arbitrages opérationnels des opérateurs dans un sens géographique et qualitatif pas forcément optimal.

Une présentation au Comité régional de l'habitat (CRH) des orientations et des résultats des financements accordés par les collectivités en faveur du logement social favoriserait enfin la transparence.

(1) Audition du 21 février 2013.

b. Lever le frein des garanties d'emprunt par les collectivités

Certaines préfectures considèrent que le point de blocage principal des circuits de financement concerne les garanties d'emprunt. Elles sont obligatoires et généralement accordées par les collectivités territoriales.

Toutefois, le temps pris pour leur réponse a déjà été souligné. Il apparaît aussi que leur octroi est aujourd'hui aléatoire, en fonction du bailleur et du statut de l'opération. Ces réticences ne sont pas nécessairement le résultat de stratégies communales malthusiennes ; elles peuvent refléter les difficultés financières croissantes des collectivités territoriales.

Mais le fait est qu'en cas de refus, les bailleurs doivent se retourner vers la CGLLS. Si sa garantie est gratuite pour les PLAI, elle majore le coût des opérations PLUS de 2 % du montant couvert. **À l'échelle d'une opération, cela revient à annuler la prochaine baisse de la TVA.**

Les Rapporteurs considèrent que, dans la mesure où ils sont déjà adossés à une collectivité, **les offices publics d'HLM pourraient être systématiquement exonérés de garantie.**

Plus généralement, partant des constats que l'ensemble du secteur est surveillé de près par de nombreux organismes et que les accidents financiers y sont très rares, **il pourrait être envisagé de rendre gratuite la garantie de la CGLLS quand elle est sollicitée après défection des collectivités.**

À défaut, il serait utile d'étudier la création d'un fond dédié alimenté par des cotisations des communes en zones tendues.

c. Alléger certaines des difficultés rencontrées par les constructeurs

La loi d'habilitation du 1^{er} juillet 2013 a autorisé le Gouvernement à modifier par ordonnance les règles du contentieux des autorisations d'urbanisme qui peuvent aujourd'hui bloquer des projets d'aménagement et de construction.

Il s'agit en particulier de **lutter contre les recours abusifs** dont la motivation principale est d'obtenir de l'opérateur une contrepartie financière à leur retrait. Les conditions d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension devant le juge administratif vont être modifiées en exigeant des requérants un intérêt suffisamment direct à agir. Les compétences et les pouvoirs des juridictions seront réaménagés, les délais de traitement des procédures juridictionnelles réduits et le bénéficiaire du permis pourra demander au juge de condamner l'auteur d'un recours abusif à des dommages et intérêts.

D'autre part, annoncé par le Président de la République en mars, un **moratoire de deux ans sur les nouvelles réglementations et normes techniques** a été formalisé par une circulaire interministérielle du 2 juillet 2013 pour stabiliser le cadre juridique et technique de la construction avant de le réformer : ce délai doit permettre aux différents acteurs de travailler à sa cohérence, à sa

simplification et à sa lisibilité tout en évitant de nouveaux empilements de contraintes. ⁽¹⁾

2. Renforcer les capacités pratiques à développer un programme ambitieux

Les capacités d'ingénierie et de production matérielles seront-elles suffisantes pour tenir un rythme plus soutenu que les années passées ?

a. Concentrer et ouvrir la maîtrise d'ouvrage

On ignore si le secteur du bâtiment sera en mesure de produire les volumes attendus au rythme assigné. Néanmoins la Fédération Française du Bâtiment l'assurait fin 2012.

Pour pallier aux insuffisances probables de certains opérateurs sociaux en maîtrise d'ouvrage, quelques pistes doivent être retenues :

– les Rapporteurs ont déjà souligné l'utilité d'une plus grande concentration des capacités opérationnelles des bailleurs ;

– on rappellera par ailleurs que cette maîtrise d'ouvrage peut être assurée par d'autres acteurs : des promoteurs privés peuvent intervenir dans le cadre de VEFA (vente de logements en l'état futur d'achèvement).

b. Accompagner les collectivités territoriales en ingénierie programmatique

Les communes ne savent pas toujours anticiper et n'en ont pas nécessairement les moyens, au point de n'être parfois pas en mesure de réaliser les programmes annoncés. Il a été signalé aux Rapporteurs que certaines d'entre elles avaient été contraintes de rembourser les fonds avancés par la Communauté européenne.

On a vu précédemment que les établissements publics fonciers peuvent accompagner la réflexion stratégique de la collectivité au niveau du SCOT et du PLH, des prémices d'un projet jusqu'à la cession des terrains aux opérateurs.

Mais le cadre n'est pas suffisamment structuré sur les territoires ruraux pour construire et suivre les projets en toute connaissance de cause. *« Il faudrait que ce tissu rural s'organise en intercommunalités à une échelle leur permettant de disposer d'une ingénierie (un savoir-faire en matière foncière, de conduite de projets urbains et de maîtrise d'ouvrage) ou, à défaut, que la région et les départements puissent cofinancer des équipes chargées de monter les projets.*

(1) En outre, une circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013, applicable au 1^{er} septembre, dispose que tout nouveau texte réglementaire créant des charges pour les collectivités, les entreprises ou le public « ne pourra être adopté que s'il s'accompagne, à titre de « gage », d'une simplification équivalente » (suppression ou allègement d'une norme). Cela ne s'appliquera toutefois pas aux textes de transposition de textes européens ou d'application des lois.

L'EPF ne peut en effet se substituer totalement à la maîtrise d'ouvrage pour les 623 communes de la région PACA ; les EPCI sont déjà un gage d'efficacité. », conseille Émile Bayer. ⁽¹⁾

Son collègue, Pascal Dayre, confirme que dans les communes rurales, où le manque d'ingénierie est criant, le fait que l'État ne pratique plus de mises à disposition de services compétents a laissé de nombreuses collectivités démunies. L'action au niveau intercommunal permettrait de réaliser une économie de moyens à l'échelle de plusieurs collectivités et de mieux informer les territoires.

Les Rapporteurs recommandent donc le renforcement des capacités d'ingénierie des communes, voire des intercommunalités quand elles couvrent un ensemble de municipalités peu dotées, **par une aide des services des collectivités de niveau supérieur.**

c. Transformer les logements privés existants : une solution à utiliser avec modération

Transformer des logements déjà construits est bien évidemment une solution d'accélération ; l'offre est accessible, favorise la mixité sociale et trouve **une légitimité supplémentaire quand elle remet en location des logements restés longtemps vacants.**

En outre, ces opérations d'acquisition-amélioration sont un outil utile pour répondre aux **besoins de revitalisation-restructuration des centres-bourgs ruraux**. Sur ces territoires, la complémentarité entre le parc social et le parc locatif privé est sans doute plus étroite qu'ailleurs. Or, Jean-Marie Cipolat-Gotet, du bureau d'études Guy Taïeb Conseil, constate que *« les difficultés de la réhabilitation d'une frange importante du parc locatif privé seront difficilement solubles par des procédures de type ANAH, c'est-à-dire des procédures d'incitation. Il faut, notamment avec l'outil d'acquisition-amélioration, faire des bailleurs sociaux l'un des leviers d'une réhabilitation durable du parc ancien. Il faut donc introduire le parc social au centre des villes. Cela coûte relativement cher mais c'est un investissement à long terme. »*

L'approche est également intéressante sur des territoires déjà très construits, comme l'agglomération parisienne, pour **réorienter l'habitat existant en particulier dans les banlieues**, et accessoirement lutter contre la division sauvage des maisons individuelles en appartements.

Mais cette stratégie a aussi certains effets pervers : en rognant sur le parc privé existant, elle aggrave l'insuffisance de l'offre globale en zones tendues et évince les habitants qui n'ont pas accès au logement social.

Au demeurant, soumises à des conditions de financement en réalité assez pénalisantes, les opérations sont peu rentables. Au regard de son sujet, la présente

(1) Audition du 3 avril 2013.

MEC n'a pas étudié les voies d'une optimisation ou d'un renforcement des dispositifs publics qui accompagnent ces transformations.

En tout état de cause, nonobstant son intérêt, **les Rapporteurs conseillent d'y recourir avec modération, et avant tout en fonction de la densité ou plus précisément du niveau de disponibilité foncière du territoire cible.** Ils insistent sur la priorité qui doit être donnée à la construction, seule garante d'un développement de l'offre d'ensemble et plus riche en emplois.

D. AGIR SUR L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION

1. Pour construire au plus près des zones en besoin et contenir les coûts (et minimiser l'impact inflationniste des aides)

Mobiliser davantage de financements pourrait s'avérer moins efficace qu'espéré pour la relance de la production de logements sociaux si ces moyens sont absorbés par la dérive des coûts de construction. En outre, l'afflux mal géré de ces nouveaux moyens pourrait entretenir, voire aviver les tendances inflationnistes du marché et donc aggraver la situation.

D'ores et déjà, les prix de revient de la production neuve HLM ont doublé entre 2000 et 2011. Cette évolution supérieure à l'ICC (l'indice du coût de la construction qui a évolué de 3,4 % par an, soit deux fois plus vite que l'inflation) pèse sur le niveau des loyers sociaux d'équilibre qui ont évolué beaucoup moins vite.

Ce renchérissement a été logiquement plus marqué dans les zones tendues en raison de la rareté du foncier constructible : le prix de revient total d'un T3 (environ 67 mètres carrés) s'élève à 140 000 euros hors Île-de-France alors qu'en Île-de-France il serait de 170 000 euros, soit 1 950 euros le mètre carré, hors coût du foncier. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France en constate la croissance depuis plusieurs années. Il évalue, quant à lui, le prix de revient total du logement en surface utile en Île-de-France à 2 800 euros le mètre carré.

Les surcoûts alourdissent non seulement les montages financiers, mais aussi la part relative supportée par les opérateurs, en termes de fonds propres et d'emprunts. Ils peuvent devenir prohibitifs pour les OLS en zones très tendues sans des aides renforcées.

Cette évolution, qui s'inscrit dans un contexte de hausse générale du coût de la production, est le résultat de plusieurs éléments, dont l'envolée du prix de l'énergie et des matières premières, l'amélioration des salaires du secteur du bâtiment, l'adoption des nouvelles normes de sécurité, d'accessibilité ou de performance énergétique et l'aggravation du prix du foncier constructible en zones

tendues. Elle est aussi la conséquence des effets inflationnistes des dispositifs publics de soutien à l'accession privée à la propriété. ⁽¹⁾

Sans entrer dans l'ensemble des mécanismes à l'œuvre, André Yché a exposé à la mission le processus par lequel les aides fiscales au logement locatif privé ont favorisé des politiques de marge sur les marchés détendus – où les soutiens publics étaient peut-être moins indispensables – qui se sont diffusées dans l'ensemble de la chaîne de production. Des aides publiques complémentaires ont alors été nécessaires pour débloquer les opérations en zones tendues.

Plus généralement, force est de relever que toute aide peut avoir des effets inflationnistes. Le tout est de savoir si c'est l'acheteur ou le vendeur qui récupère le bénéfice de l'aide. Il faut donc s'interroger sur l'adéquation de son dosage et de son ciblage, mais aussi considérer le contexte sur lequel, et dans lequel, elle opère – et agir sur celui-ci si cela est possible.

En l'espèce, pour préserver l'avantage d'une mobilisation renforcée de moyens en faveur du logement social, il importe de travailler à éviter leur captation par des bénéficiaires moins légitimes : en un mot, **« avant d'optimiser les aides, il convient de maîtriser les coûts, faute de quoi nous serons toujours en retard d'une action d'aide ou de soutien. »** (Benjamin Dubertret) ⁽²⁾ *« En fonction de l'évolution des coûts [de revient], le potentiel financier du secteur peut être majoré ou minoré de 3 milliards d'euros pour une variation de 10 000 euros ! »*

« Aujourd'hui, les aides sont déjà plus fortes en zones tendues. Mais si l'obstacle foncier n'est pas levé, leur accentuation créera de l'inflation. Les aides ne sont pas inflationnistes tant que les prix sont contrôlés. Or, ils ne le sont pas. » (Dominique Dujols) ⁽³⁾

On relèvera toutefois l'observation cruciale de Laurent Machureau ⁽⁴⁾ : **« En raison du contrôle exercé sur les loyers, le logement social offre davantage de moyens d'éviter la captation des aides par les propriétaires. C'est un argument supplémentaire pour diriger de préférence la libération gratuite de foncier public vers le logement social. »**

Au-delà du foncier et du renchérissement normatif, identifiés comme des causes centrales de la dérive des prix, il est **aussi nécessaire de maîtriser les coûts techniques de construction et de gestion** si l'on veut que les aides à la pierre ne soient pas captées par le constructeur. Pour ce faire, les bailleurs doivent se pencher sur la question des formes juridiques que peut prendre une meilleure intégration de leurs travaux.

(1) Pour une analyse poussée de ces déterminants, on se reportera utilement à la note du Conseil d'analyse économique n° 2 de février 2013 Comment modérer les prix de l'immobilier ?

(2) Audition du 14 février 2013.

(3) Audition du 27 mars 2013.

(4) Audition du 22 mai 2013.

L'USH dit travailler à l'amélioration de l'ensemble des métiers de maîtrise d'ouvrage dans la filière du bâtiment. La **formule de la conception-réalisation** est également très prometteuse : en associant, dès le lancement d'une opération, l'architecte et le constructeur, elle permettrait de gagner du temps (un seul appel d'offre pour les marchés publics au lieu des deux ordinaires) et économiserait de l'ordre de 15 % du coût total du projet selon certains spécialistes ⁽¹⁾.

Se fondant sur un premier bilan très positif, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a recommandé de prolonger l'expérimentation menée dans le secteur locatif social jusqu'au 31 décembre 2018 – ce qui pourra être fait par voie d'ordonnance.

a. L'enjeu de la libération du foncier constructible

La rareté du foncier constructible pèse doublement sur l'objectif de construction de logements sociaux en zones tendues :

– son insuffisance face à une demande forte a fait flamber les prix ces dernières années. Le groupe Nexity considère que le prix des terrains a été multiplié entre trois et six fois selon les zones. La part du foncier s'est ainsi beaucoup alourdie dans les programmes : l'USH estime qu'elle représente aujourd'hui 11 à 36 % du coût des opérations de construction sociale. Selon la direction du Budget, elle monte à 40 % en zones très tendues.

Sans compter que pour développer la mixité sociale et lutter contre l'étalement urbain, on demande aux OLS de construire en centre-ville où l'accès aux parcelles est plus compliqué et donc plus coûteux.

– en outre, le manque de foncier constructible, ou son indisponibilité, est l'un des principaux obstacles à la construction de logements sociaux sur ces territoires.

Ce foncier est rare parce que le territoire est déjà densément construit ou que les propriétaires ne souhaitent pas vendre. Il peut être aussi l'objet de fortes concurrences d'usage : en PACA par exemple, les bailleurs sociaux sont confrontés au développement des résidences secondaires, ou à la protection d'espaces naturels à fort enjeu. Ailleurs, ce sont les dispositifs de soutien à l'investissement locatif privé qui mobilisent plus largement les terrains disponibles.

Pour dépasser ces obstacles et se préserver d'une dérive inflationniste, **le Gouvernement a fait le choix de susciter un « choc d'offre » en libérant le plus possible de foncier.**

« Les aides à la demande et les aides à l'offre ne présentent pas les mêmes risques. Dans les zones tendues, le soutien à la demande comporte évidemment un risque inflationniste puisqu'il accroît le déséquilibre entre l'offre et la demande.

(1) Référence donnée par un article des Échos du 22 mars 2012.

C'est pourquoi la politique du Gouvernement en zone tendue consiste à soutenir l'offre en libérant du foncier pour l'orienter vers le logement social. Des aides au loyer permettent alors aux locataires de trouver un logement correspondant à leurs revenus. » (Thomas Reviol) ⁽¹⁾

La loi de finances initiale pour 2013 s'était par ailleurs efforcée de lutter contre la rétention privée ; mais le dispositif central a été annulé par le Conseil constitutionnel. **Ce volet reste encore à étoffer.**

i. Les instruments et leviers existants ou récemment renforcés

● *L'action des EPF et les stratégies foncières des collectivités*

On a vu précédemment le rôle crucial que peuvent jouer les établissements publics fonciers (EPF) pour mettre des terrains à la disposition des programmes de logements sociaux à un coût maîtrisé. Une autre de leurs forces, et non des moindres, est leur capacité à réaliser la transformation des terrains pour les rendre constructibles, y compris par la dépollution et la démolition de friches industrielles.

Le projet de loi ALUR ⁽²⁾ entend donc développer cette ingénierie foncière, en dotant l'ensemble des territoires "*autant que nécessaire*" d'EPF d'État et/ou locaux. Pour ces derniers, il propose de définir des missions et objectifs similaires à ceux des EPF d'État afin d'inscrire leur action "*au service de la production de logements, de la lutte contre l'étalement urbain et de la promotion du développement durable*".

Le même projet de loi entend d'autre part "*moderniser le droit de préemption pour mobiliser des gisements fonciers*". Fréquemment utilisé par les collectivités pour réaliser une opération d'intérêt général, il est souvent source de contentieux (40 % des décisions de préemption font l'objet d'un recours). Pour des politiques foncières plus efficaces, le gouvernement veut lui donner un cadre juridique plus sûr. Le projet de loi propose ainsi de renforcer l'exercice de ce droit par le préfet dans les 197 communes qui affichent un retard par rapport à leurs obligations de construction de logements sociaux : malgré l'avis défavorable d'une commune, le préfet pourrait préempter tout type d'immeubles, quel que soit leur régime de propriété, dès lors qu'ils sont affectés au logement. Par ailleurs, les intercommunalités pourront se doter d'une zone d'aménagement différé locale où s'appliquera leur droit de préemption.

On peut également considérer que la possibilité pour les collectivités, qui devient obligation sur les communes carencées SRU, d'imposer une mixité des statuts (accession privée, investissement locatif et logement social) dans les nouvelles promotions immobilières est **une façon de mobiliser du foncier privé en faveur du parc social, et ce, à un moindre coût** car des mécanismes de

(1) Audition du 22 mai 2013.

(2) *Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.*

péréquation implicites reportent une partie de la charge foncière du logement social sur les logements en investissement locatif libre. Cependant la réussite de ces opérations mixtes suppose que la composante libre se vende bien puisqu'elle porte la surcharge foncière. Or, les professionnels ont constaté une forte régression de ces acquisitions en 2012 qui a entraîné le gel d'un nombre significatif d'opérations sociales.

Dubitatifs, par ailleurs, sur le bilan coûts-avantages des dispositifs qui soutiennent les ventes locatives privées, **les Rapporteurs prennent cependant acte de leur impact sur l'efficacité des servitudes de mixité.**

Les Rapporteurs relèvent enfin une dernière piste de réflexion évoquée par Frédérique Jaubert⁽¹⁾ : *« pour respecter une logique de développement durable dans la construction de logements, les communes sont parfois contraintes de « geler » des parcelles foncières pour des activités économiques. Il faudrait mener une réflexion, urbanistique et réglementaire, sur la création de quartiers, de centres de vie, qui évoluent inéluctablement dans le temps. Cela dégagerait rapidement des opportunités foncières. Certes, ces développements économiques ont un impact sur les ressources directes des communes, mais il faut se rendre compte que créer du logement, c'est bien créer de l'activité économique. »*

- *La majoration des droits à construire*

Le ministère de l'économie et des finances considère que les dispositifs correspondants, qui sont à la main des collectivités locales compétentes en matière de PLU, peuvent être des leviers puissants pour solvabiliser davantage la construction de logements sociaux en réduisant le coût du foncier unitaire par logement.

Un premier dispositif permet de déterminer des secteurs dans lesquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur de l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols (COS) est autorisé jusqu'à un maximum de 20 % afin de permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Il est actuellement utilisé par une trentaine de communes.

Le second permet de délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible, dans la limite de 50 %. Il serait utilisé par 140 communes.

Le troisième s'applique aux constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevés.

(1) Audition du 21 février 2013.

Les Rapporteurs doutent que leur impact sur les prix soit automatiquement à la baisse : en effet, la loi ⁽¹⁾ augmentant le coefficient d'occupation des sols (de manière automatique sauf délibération contraire des communes) a eu un effet immédiat contraire. Les propriétaires fonciers ont exigé, pour les ventes qui n'étaient pas encore réalisées, un relèvement des prix à due concurrence de la majoration des droits à construire.

Il est néanmoins vrai que la majoration peut être très utile en zones déjà denses pour démultiplier la production. Plus généralement, les mesures favorisant la densification sont susceptibles de contribuer à dégager des marges foncières.

Revoir l'évolution verticale dans les quartiers est notamment une piste d'innovation intéressante.

Par la loi n°2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législatives pour accélérer les projets de construction, le Gouvernement a été autorisé à prendre une ordonnance visant à inciter à la densification des villes, et plus précisément à faciliter les projets de construction dans les communes soumises à la taxe sur les logements vacants, ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique (correspondant à celles dans lesquelles le quota de 20 % de logements sociaux s'appliquera), donnant la faculté à l'autorité compétente en matière d'application du droit des sols :

– d'exonérer les projets, en tout ou partie, de l'obligation de création d'aires de stationnement pour les logements, nonobstant toute disposition du PLU ou de tout document en tenant lieu, et ce compte tenu de la qualité de la desserte en transports collectifs ou de la densité urbaine ;

– de déroger aux règles du PLU relatives au gabarit et à la densité pour permettre l'alignement au faitage du projet de construction par rapport à une construction contigüe déjà existante ;

– de déroger aux règles du PLU relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour un projet de création de logements par surélévation d'un immeuble existant. De la même manière, par dérogation aux règles de gabarit, l'alignement au faitage de l'immeuble surélevé par rapport à une construction contigüe existante pourra être autorisé.

– Pour ces projets de création de logements par surélévation, l'autorité administrative pourra également accorder des dérogations à certaines règles du Code de la construction et de l'habitation (règles générales de construction, installations pour véhicules électriques, accessibilité à des personnes handicapées, performance énergétique, isolation phonique) et ce, en tenant compte des objectifs poursuivis par ces règles, au besoin par des mesures compensatoires ;

– de permettre, pour un projet de transformation en habitation d'un immeuble existant, par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, et dans le respect du gabarit de l'immeuble existant, de déroger aux règles du PLU relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement.

(1) Loi du 20 mars 2012 abrogée par la loi du 6 août 2012.

Enfin, le projet de loi ALUR propose de supprimer la disposition de la loi Urbanisme et Habitat de 2003 qui fixe une taille minimale de terrain, ainsi que le coefficient d'occupation des sols (COS), des mesures visant à densifier notamment les quartiers pavillonnaires.

- *La mobilisation du foncier public*

La stratégie gouvernementale d'un « choc d'offre » repose avant tout sur le dispositif ouvert par la loi du 18 janvier 2013 (cf. B-3).

Une décote pouvant aller jusqu'à 100 % réduit en effet, voire neutralise le coût du foncier. En satisfaisant un besoin, elle diminue aussi la pression de la demande, donc les tendances inflationnistes du marché foncier local. Elle peut donc représenter un effet de levier considérable en zones tendues.

Cela étant, les opérateurs HLM attendent d'en connaître les résultats concrets : « *La loi sur le foncier public constitue une véritable ouverture, mais son décret d'application nous inquiète : [il] restreint le champ des personnes publiques concernées et celui des terrains. Dès lors que la loi ne crée pas une obligation de cession à titre gratuit, ces limitations sont regrettables. Il est ainsi prévu qu'un terrain bâti ne pourra être cédé que si celui-ci n'a pas de valeur – ce qui exclut la reconversion en logements de casernes ou d'hôpitaux sans que nous en voyions la raison.* » (Dominique Dujols) ⁽¹⁾

Pour convaincre les propriétaires publics, ils envisagent de proposer des contreparties aux cessions, tels que des logements pour leurs salariés.

Interrogée sur l'état d'avancement de cette procédure ⁽²⁾, la ministre de l'égalité des territoires et du logement assurait la MEC de l'attitude volontariste de RFF et de la SNCF et indiquait par ailleurs qu'après la publication du décret d'application de la loi du 18 janvier, une circulaire commune avec le ministre délégué en charge du budget a été envoyée aux préfets de région pour leur préciser les clés du calcul de la décote. Il reste que le prix des terrains ne peut être fixé avant que les futurs acquéreurs aient défini leurs projets. Une première cession avec décote a été signée à Caen en septembre dernier.

ii. Les autres réformes à venir ou à recommander

- *Renforcer la pression fiscale sur la détention et la rétention des terrains privés*

La loi de finances initiale pour 2013 prévoyait plusieurs dispositifs visant à encourager une vente rapide des logements existants, d'un côté, et à pénaliser la rétention des terrains à bâtir en zones tendues par ailleurs.

(1) Audition du 27 mars 2013.

(2) Audition du 3 juillet 2013.

Après la censure de son article 15 portant sur les plus-values immobilières, il ne reste plus, pour l'essentiel, que la réforme systématisant et renforçant la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains à bâtir situés en zone tendue, valeur sur laquelle repose la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). La majoration devient ainsi automatique dans les communes où la taxe sur les logements vacants est applicable, mais reste facultative en-dehors. Pour être incitative, la réforme offre aux propriétaires un répit pour vendre leurs biens dans les meilleures conditions en n'appliquant la nouvelle majoration qu'à compter des impositions dues au titre de 2014.

Les Rapporteurs estiment que l'on pourrait aller plus loin : à la suite de beaucoup d'autres, **ils sont notamment favorables à une plus grande lisibilité des bases de la TFPNB et à leur révision**. Il serait en effet opportun de les aligner sur les valeurs vénales, avec une procédure de revalorisation périodique, pour ne plus entretenir artificiellement leur sous-évaluation, et par suite celle de la taxe. Il serait plus efficace de jouer davantage sur les taux en fonction des besoins financiers locaux, mais aussi des enjeux du territoire. Ainsi, **un durcissement plus net des taxes foncières sur les terrains à bâtir en zones tendues pourrait y favoriser la construction ou accélérer leur mise sur le marché**. Il apporterait en outre un supplément de recettes locales toujours bienvenu.

Il faudrait au moins taxer le foncier libre de construction au même niveau que le foncier bâti quand il se situe en zone urbaine ou urbanisable.

Par ailleurs, **il est évidemment indispensable de remettre à plat la fiscalité sur les plus-values immobilières** ⁽¹⁾ : la dernière réforme mise en œuvre en 2012 a très fortement ralenti les ventes d'immeubles en repoussant le délai exigé pour une exonération totale de la taxe sur les plus-values de 22 à 30 ans. La question se pose de la méthode à retenir pour débloquer la situation et fluidifier le marché : faut-il revenir à une durée plus courte (comme les dernières annonces présidentielles le laissent entendre) ou annoncer un électrochoc à venir (l'option initialement retenue) ? Faut-il au contraire alourdir progressivement la taxation à mesure de la détention ?

Le 16 juin dernier, le chef de l'État a annoncé que le nouveau dispositif reposera sur un abattement linéaire avec un délai pour une exonération totale ramené à 22 ans, et qu'il y aurait un abattement exceptionnel sur les cessions immobilières en 2014 afin d'accélérer les décisions de vente et favoriser la baisse des prix. Il a également laissé entendre qu'une refonte de la fiscalité sur les terrains à bâtir serait à l'étude : elle ferait en sorte que leur cession « *sera d'autant plus avantageuse que le terrain sera vendu dans un délai court et d'autant plus*

(1) Actuellement, la différence entre le prix d'acquisition et le prix de cession d'un bien immobilier, bâti ou non mais constructible, après déduction de l'abattement calculé en fonction de la durée de détention, est taxée forfaitairement au taux de 19 % auxquels s'ajoutent 15,5 % de prélèvements sociaux, soit un total de 34,5 %. S'y rajoute une surtaxe exceptionnelle sur les plus-values sans abattement supérieures à 50 000 euros.

dure si le terrain est vendu dans un délai long » pour lutter contre la rétention spéculative des terrains. ⁽¹⁾

À première vue, un alourdissement fiscal avec le temps serait une arme de dissuasion autrement plus puissante contre la rétention. Mais les professionnels du secteur social ont souligné les risques d'une telle taxation, du moins s'agissant des cessions de foncier par les entreprises : celles-ci sont déjà soumises, de fait, à une tarification progressive (parce que la plus-value est calculée à partir de la valeur nette comptable du bien vendu) ; cette imposition peut alors atteindre un tel niveau que les entreprises ne veulent plus vendre leur foncier excédentaire. L'USH suggérerait plutôt une exemption d'imposition pendant 18 mois pour créer un appel d'air.

L'Union suggère d'autre part d'étudier la possibilité de geler les prix sur les zones d'aménagement différé (ZAD) en cas de lancement de grands équipements. Il est en effet assez abusif que le passage d'un tramway permette aux propriétaires environnants de s'approprier les valeurs futures. Aujourd'hui, les dispositifs fiscaux visent à récupérer les valeurs spéculatives ; mais l'essentiel ne serait-il pas que le prix du terrain n'augmente pas pour produire du logement ?

- *Revenir à l'exonération de la taxation des plus-values pour les ventes au profit des OLS*

Dans son analyse des niches fiscales en 2011, l'Inspection générale des finances avait considéré que le coût du dispositif était peu significatif (quelques dizaines de millions d'euros) et ne soulevait pas de critique. La perspective de cet avantage fiscal permettait de négocier le prix de vente à la baisse. Mais il a été supprimé en 2012.

Il peut trouver une nouvelle actualité dans le projet, annoncé par le Président de la République, de transformer des bureaux en logements. Les propriétaires, personnes morales et entreprises, auront alors un intérêt à vendre peu cher pour trouver des acquéreurs qui acceptent de supporter le coût de la transformation.

- *Recourir davantage à des formules dissociant foncier et bâti*

Le recours à des baux emphytéotiques serait une piste supplémentaire car assurant aux collectivités ou à tous autres propriétaires de conserver leurs actifs, le coût de l'accès au terrain en est allégé, tout en autorisant une utilisation durable.

Plusieurs acteurs ont imaginé de nouveaux usages ou des déclinaisons de ces contrats de longue durée dans l'idée de faciliter les mobilisations foncières et favoriser ainsi la production de logements – sociaux ou non (*pour leurs présentations se reporter au point D-2-b*).

(1) Le 18 juillet, le ministre en charge du Budget a présenté les axes de la réforme des plus-values immobilières annoncée : outre l'abaissement à 22 ans de la durée minimale de détention pour une exonération totale, un abattement exceptionnel supplémentaire de 25 % s'appliquera aux ventes de résidences secondaires réalisées entre le 1^{er} septembre 2013 et le 31 août 2014. Mais surtout les abattements pour durée de détention sur les terrains à bâtir seront supprimés.

b. Le poids des normes

Ces dernières années, l'accumulation des nouvelles normes de sécurité, d'accessibilité ou de performance énergétique a aussi sensiblement contribué au renchérissement général, en coûts matériels et techniques supplémentaires et en raison de la démultiplication des prestations intellectuelles associées (diagnostics, attestations, contrôle technique, certifications diverses). L'USH estime que ces dernières pèsent à elles seules en moyenne 10 % du coût de ses productions et que l'ensemble aurait induit une hausse de 38 %.

Tous les acteurs et observateurs le constatent : *« Notre étude sur les coûts de construction montre que la problématique des normes et des réglementations, qu'il s'agisse de la réglementation thermique ou de celle liée au handicap, est l'une des composantes de l'augmentation des coûts, même si cette tendance naturelle s'explique aussi, parfois, par des phénomènes liés au fonctionnement microéconomique du marché du BTP dans certaines sous-régions. »* (Benjamin Dubertret)⁽¹⁾.

Les Rapporteurs déplorent l'inflation désordonnée des normes. Ils recommandent une certaine modération et plus de rationalité dans leur définition. Le moratoire de deux ans sur les nouvelles réglementations décidé en juillet va dans le bon sens (*cf. C.I.c.*). Les Rapporteurs attendent beaucoup des réflexions qui doivent être menées pendant ce délai entre les différents acteurs pour plus de simplicité, de lisibilité et de cohérence dans le cadre technique présent et à venir.

C'est un enjeu financier substantiel pour la réussite du plan de relance du logement social, mais aussi une question d'efficacité pratique et de rationalité économique. En effet, cette surenchère poursuit des objectifs presque absurdes par leur niveau d'exigence, et aboutit à des résultats aberrants en matière de logement, comme en témoigne Guy Potin⁽²⁾ : *« J'estime d'expérience qu'il faut choisir entre résoudre les problèmes de fond et privilégier l'excellence sur quelques produits. En matière d'efficacité énergétique, on est en train de dépenser des sommes considérables pour passer d'une consommation presque nulle à une consommation nulle. (...) On estime à 400 euros par mètre carré le coût du passage de BBC à BEPOS, même si l'on sait qu'aucune de ces normes ne sera jamais atteinte. D'autant que dans le même temps, Cerqual, notre certificateur, met en place un observatoire des moisissures ! Ce qui résulte de la course aux normes, ce sont des pathologies touchant à la fois les bâtiments et les habitants ! Ces sommes seraient bien mieux employées à faire passer la consommation annuelle du parc existant de 250 à 80 kWh par mètre carré. »*

S'agissant d'accessibilité, *« nous nous efforçons de produire en fonction des besoins des ménages, et de leur capacité réelle, si bien que nous ne laissons pas les organismes d'HLM atteindre les plafonds autorisés. C'est regrettable que l'on ne puisse le faire ; mais ce serait aussi regrettable que l'on fasse payer à tous*

(1) Audition du 14 février 2013.

(2) Audition du 14 février 2013.

les locataires 6 mètres carrés supplémentaires pour des espaces dans leur salle de bains ou dans les couloirs dont ils n'ont pas besoin. » (Guy Potin)⁽¹⁾

Ces exigences contrarient au surplus les stratégies des bailleurs pour optimiser les surfaces habitables au regard des capacités moyennes des locataires : *« Notre groupe essaie de gagner de 8 à 10 % sur les surfaces moyennes des logements. Mais la réglementation « handicap » aboutit à des situations où la salle de bain est plus grande que la salle à vivre. »*

« Pourquoi exiger qu'une opération de logements étudiants ou une caserne pour les gendarmes soit soumise en totalité à ces règles ? Il serait judicieux de définir un quota, par opération, de produits répondant aux normes, dans une proportion un peu supérieure aux besoins constatés en moyenne, pour conserver une marge. On récupérerait des mètres carrés pour produire plus de logements à des prix moins élevés. » (Yves Chazelle)⁽²⁾

En matière d'accessibilité, les Rapporteurs recommandent, dans le cadre d'une réflexion plus large sur les différentes situations de handicap, de définir d'ores et déjà un pourcentage de logements adaptables et un pourcentage de logements adaptés sur une opération plutôt que d'exiger 100% de logements adaptés.

2. Pour alléger la demande en logements sociaux dans les territoires où l'accès aux marchés privés est le plus difficile

a. Remobiliser le parc privé

Il existe un potentiel réel de mobilisation du parc privé. Cela étant, il est très divers suivant les territoires. *« Il ne faut pas surestimer le stock de logements vacants. Parmi les deux millions de logements vacants souvent cités, un bon tiers se trouve dans des endroits où personne ne souhaite habiter, une bonne partie est techniquement inhabitable sans travaux et il reste de nombreux logements vacants qui ne le sont que parce que l'on se trouve entre deux occupants. Du coup, le vivier mobilisable, (...) n'est constitué que de quelques dizaines de logements tout au plus. On peut les mobiliser dans des conditions atypiques (colocation solidaire...), mais le potentiel qu'on peut en tirer au niveau national n'est pas gigantesque. »* (Jean-Claude Driant)⁽³⁾

(1) Audition du 14 février 2013.

(2) Audition du 21 février 2013.

(3) Audition du 27 mars 2013.

En sus des réquisitions, complexes et coûteuses pour l'État, il existe plusieurs dispositifs visant à convaincre les propriétaires à remettre leur bien en location, et pour certains à les proposer à des niveaux accessibles. Pour mémoire, on évoquera rapidement :

– l'extension de la zone d'application obligatoire de la taxe sur les logements vacants (communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants) et sa forte revalorisation en loi de finances pour 2013. Les communes dans lesquelles cette taxe ne s'applique pas ont également la possibilité de voter une taxe d'habitation sur les logements vacants ;

– le dispositif de garantie des risques locatifs qui, assurant les bailleurs privés contre les impayés de loyer, peut contribuer à améliorer l'arbitrage financier des propriétaires de logements vacants. Le projet de loi ALUR envisage de l'étendre à toutes les locations de logements privés ;

– des formules d'intermédiation gratuite pour la recherche des locataires, leur suivi et l'entretien des logements financées par le budget de l'État ;

– enfin, les propriétaires peuvent bénéficier d'allègements fiscaux, et de subventions de l'ANAH pour remettre en état leurs biens, en contrepartie d'un engagement à louer à des niveaux de loyers intermédiaires ou sociaux à des locataires sous plafonds de ressources.

b. Améliorer la mobilité interne au parc social, et les incitations à en sortir

En 20 ans, le taux de rotation dans le secteur HLM a baissé de 5 points, passant d'un rythme annuel de 15 % à moins de 10 %. Sur un parc de 4,5 millions de logements sociaux, la perte d'opportunités de relogement se chiffre ainsi à 200 000 par an, soit le double de la production neuve maximale du secteur.

L'enjeu de la mobilité des locataires sociaux est donc majeur puisque l'augmenter de seulement un point reviendrait à libérer un nombre d'appartements supérieur à l'ensemble de la construction d'une année.

● *Favoriser les mobilités entre les différents parcs sociaux pour des raisons professionnelles ?*

L'une des difficultés actuelles serait l'absence de fluidité dans la gestion du parc : « *Cet enjeu de mobilité se heurte au fonctionnement du système actuel qui veut que le degré de priorité pour accéder à un logement social est proportionnel au temps d'inscription du demandeur sur une liste d'attente. Cela se comprend mais je pense que d'autres critères devraient être pris en considération dans une gestion locative intelligente, y compris à l'échelle interterritoriale : la décohabitation, la transition famille/domicile pour les jeunes, l'accès au premier emploi, le changement de situation familiale ou professionnelle. Le logement social peut en effet devenir un frein très important à*

la mobilité interrégionale, qui devrait au contraire être encouragée pour des raisons économiques. C'est ce qui explique pourquoi le Nord-Pas-de-Calais, où le logement locatif très social est développé et le taux de mobilité très faible, comporte des poches de pauvreté « enkystées », contrairement à la Lorraine dont le taux de chômage est équivalent, mais le taux de mobilité plus élevé. »

« En outre, l'offre entre les différents organismes HLM est fortement cloisonnée dans les grandes agglomérations. C'est pourquoi il me semble nécessaire d'améliorer la gestion locative à l'échelle des bassins d'emploi, par exemple en imaginant des accords inter-organismes qui permettraient d'accorder une certaine priorité aux personnes en situation de mobilité ou de transition. Aussi une réflexion sur les critères d'appui à la mobilité, ainsi que sur la gestion des situations de transition me semble-t-elle importante. » (Philippe Estèbe)⁽¹⁾

Carole Delga⁽²⁾, députée de la Haute-Garonne, signale que le formulaire de demande de logement social est identique pour l'ensemble des organismes de son département, ce qui permet une plus grande réactivité pour les attributions, en particulier en cas de changements de situation des personnes.

- *Ou, plus simplement, donner la priorité aux occupants des LLS ?*

Selon les régions, 25 à 35 % des demandeurs de logements sociaux sont déjà dans le secteur HLM. Répondre à leur demande allègerait la pression sur le parc social. *« La gestion des flux doit remplacer celle des stocks qui se focalise sur l'attribution des nouveaux logements. Les demandes de ces locataires, qui ne diminuent en rien l'offre globale puisqu'accéder à leur requête libère un autre appartement, ne devraient même pas être décomptées dans les effectifs en attente et devraient être prioritaires. » (André Yché)⁽³⁾*

Les Rapporteurs recommandent l'organisation d'une gestion des demandes commune aux organismes d'un même bassin d'emplois - d'une même intercommunalité au moins - pour traiter en priorité, si possible, celles émanant des locataires qui souhaiteraient une mobilité au sein de leur parc.

Sur ces problématiques d'attribution de logements sociaux, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) reprend une partie des propositions de la concertation qui l'a précédé, formulées dans un rapport remis le 22 mai dernier.

Il entreprend en particulier de réformer la gestion des demandes de logement social en mettant les intercommunalités en position de chef de file du processus pour les traiter de façon inter-partenaire à un niveau plus large. Un dispositif serait créé pour partager la connaissance et la gestion de la demande de logement social entre les différents acteurs au niveau intercommunal, notamment

(1) Audition du 7 février 2013.

(2) Audition du 7 février 2013.

(3) Audition du 21 janvier 2013.

par l'instauration d'un fichier partagé des demandes. Les organismes devront enregistrer, dès la signature du bail, les attributions et radier les demandes en conséquence.

Enfin, un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs sera élaboré par tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat.

- *Accentuer la pression des surloyers sur les locataires les plus aisés pour les inciter à la mobilité*

Frédérique Jaubert, directrice générale du GIE Logement Français, indique que ses services ont mis en évidence un ratio permettant de déterminer quand un locataire du parc social a intérêt à le quitter : lorsque le rapport des loyers sociaux aux loyers libres est inférieur ou égal à 75 %, le locataire veut rester. Au-delà de 75 %, il sera motivé pour partir.

La mauvaise articulation entre le zonage classant les territoires selon leur tension et les zones définissant les plafonds de loyer sociaux est aussi source de distorsions qui contrarient les parcours résidentiels : par exemple, Versailles est placé en zonage géographique A *bis* pour l'investissement locatif privé, mais ses plafonds de loyer sociaux sont les mêmes qu'à Mantes. Cela creuse l'écart avec les loyers libres pratiqués sur le marché local et incite d'autant moins à sortir du parc social. Cela peut entraîner des situations où des personnes gardent leur logement social en résidence secondaire. **Il faut donc améliorer l'articulation de ces différents zonages pour ne plus accentuer artificiellement les écarts entre loyers sociaux et loyers libres** (cf. *Partie I*).

Pour améliorer la rotation dans le parc social, d'aucuns suggèreraient un bail moins rigide, qui ne soit pas à vie, ni transmissible aux descendants, tout en offrant plus d'accompagnement pour s'assurer que les personnes ne se retrouvent pas en difficulté.

Les Rapporteurs considèrent qu'il est au minimum nécessaire de renforcer le dispositif des surloyers pour réduire davantage le différentiel avec les loyers libres pratiqués sur le territoire : dans une certaine progressivité définie en fonction de la tranche des revenus de l'ensemble des personnes composant le foyer, le loyer total (loyer de référence+surloyer) pourrait monter jusqu'à 30 % de leurs ressources – au lieu des 25 % actuellement. Une proportion qui sert de référence au marché libre et ne reflète pas le taux d'effort final puisqu'elle se calcule avant déduction de l'APL.

- *Soutenir l'accession sociale à la propriété*

Cette piste est fortement recommandée par l'USH car elle facilite la vente des logements sociaux et plus généralement les sorties du parc social : 25 % des sortants d'HLM partaient vers l'accession en moyenne chaque année.

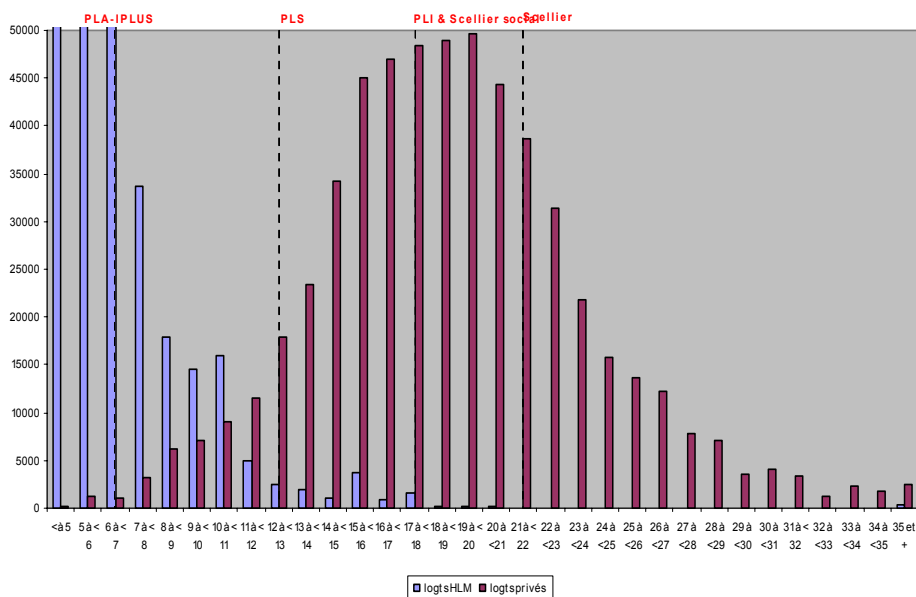
Mais cette accession s'est effondrée ces dernières années. L'Union propose des pistes pour la relancer, telles que la définition d'objectifs de développement dans les documents d'urbanisme, la confirmation du taux réduit de TVA sur les quartiers ANRU et sur les logements acquis avec un PSLA (prêt social de location-accession).

Plus généralement **il serait nécessaire de faire le point sur le dispositif central de l'accession sociale à la propriété, le PTZ+**, dont la dernière réforme a fait fortement chuter les effectifs - même si on gomme les effets de l'exclusion des logements anciens et du recentrage sur les catégories de ménages plus modestes.

c. L'enjeu du logement intermédiaire dans les zones tendues

Le différentiel entre loyers sociaux et loyers privés libres est trop important en zones tendues : d'après l'enquête trimestrielle loyers et charges de l'INSEE au 1^{er} juillet 2007, cet écart était de 45 % dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants, de 73 % dans celles de 20 à 99 999 habitants, de 86 % pour celle de 100 000 à 1 999 999 habitants et de 143 % dans l'agglomération parisienne. Le graphique OLAP sur la répartition du parc par niveau de loyers dans la petite couronne parisienne illustre le manque évident d'un échelon intermédiaire.

distribution des loyers au m2 Zone Ibis & Abis (OLAP)



En outre, depuis 2007, l'important déséquilibre entre l'offre globale de logements et la demande en zones tendues a favorisé une dérive des loyers libres, creusant leur décalage par rapport aux niveaux de revenus des populations et dégradant les taux d'effort.

Faute d'un segment intermédiaire suffisant, l'attractivité du parc social pour les catégories moyennes est alors renforcée sur ces territoires ; et il devient une nasse dont il est difficile de sortir.

Il apparaît en conséquence légitime de suivre le conseil d'André Yché ⁽¹⁾ : « dans les situations de crise grave, il faut penser « logement » et pas seulement logement social. » Cette approche est d'autant plus pertinente que, comme Philippe Estèbe ⁽²⁾ le rappelle, « le logement social sera une étape si le passage à un autre type de logements reste possible ». Le continuum du logement est en effet un facteur de mobilité vers la sortie du parc social. Mais le marché libre n'offre pas spontanément ces échelons intermédiaires.

Certes, le Gouvernement s'est attaché à enrayer la dérive des loyers libres en réglementant, dans un premier temps, les conditions de leur revalorisation au sein des zones tendues. Le projet de loi ALUR projette d'aller plus loin en matière d'encadrement des loyers.

Cela ne règle pas pour autant le problème de l'accessibilité des logements à loyers libres, trop chers en zones tendues pour les ménages dont les revenus dépassent modérément les plafonds fixés pour les logements du parc social. **Il importe donc de favoriser le développement de l'offre intermédiaire dans les territoires soumis à de fortes tensions** afin, à la fois, de diminuer la « hauteur des marches » au-dessus du logement social pour ceux qui pourraient en sortir et de proposer des niveaux de loyers plus supportables aux classes moyennes.

Des dispositifs de soutien existent déjà ; mais ils manquent de cohérence et sont assez peu utilisés par rapport à l'ampleur des besoins.

LES ACTUELS DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE

– Les **prêts locatifs intermédiaires (PLI)** financent des logements **situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est particulièrement tendu** (zones A et B), dans des conditions intermédiaires entre les logements sociaux et les logements libres. En dehors de ces zones géographiques prioritaires, l'octroi du PLI est subordonné à l'obtention d'un accord préalable du préfet.

La réglementation et la distribution de ces prêts ont été réformées en 2001. Ils sont entièrement refinancés sur les ressources du livret A et distribués à un taux unique [variant de 3,65 à 3,95 % pour un livret A à 2,25 % en 2012]. Ils ne sont pas associés à une subvention publique. L'enveloppe total des PLI devait s'établir à 200 millions d'euros en 2012, dont 80 millions d'euros de la CDC.

Les bailleurs doivent s'engager pendant une durée égale à la durée initiale du prêt, sans que la durée de cet engagement puisse être inférieure à 9 ans ni supérieure à 30 ans. Les loyers sont limités à deux tiers des plafonds de loyers « Robien » fixés à l'article 2 *terdecies* A de l'annexe III du code général des impôts. En zone A *bis* – alignée depuis le 1^{er} juin 2011 sur celle applicable au dispositif « Scellier » –, la valeur obtenue en zone A peut

(1) Audition du 21 février 2013.

(2) Audition du 7 février 2013.

être augmentée de 20 %. Depuis le 29 juillet 2004, les plafonds de ressources des ménages sont les suivants : en zone A, 180 % des plafonds « Île-de-France hors Paris et communes limitrophes » appliqués aux logements financés en PLUS ; en zone B, 160 % des plafonds « Autres régions » ; en zone C, 140 % des plafonds « Autres régions ».

Nombre de logements financés en PLI depuis 2001

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de logements financés	ns	2 800	2 800	2 800	1 250	1 460	1 430	262	1 589	869	1 375

Source : DGALN/FL

– À la suite des dispositifs de soutien à l’investissement locatif privé dans l’intermédiaire dits « Borloo populaire » puis « **Scellier intermédiaire** », le « **Duflot** » vise également, et désormais exclusivement, à répondre à ces besoins spécifiques en offrant aux contribuables investisseurs une réduction d’impôt équivalant à 18 % du montant (plafonné) de leur mise.

Le Duflot est par ailleurs plus strictement **réservé aux opérations situées sur les territoires où les difficultés d’accès au logement sont les plus fortes**. Les zones C sont totalement écartées du dispositif. En outre, à compter de juin 2013, un investissement en zone B2 ne sera plus éligible à la réduction d’impôt, sauf dérogation accordée par les préfetures régionales.

Pour bénéficier de cet avantage fiscal, le propriétaire doit louer son bien sur une période obligatoire de 9 ans dans la limite des plafonds de loyers et de ressources des locataires définis par décret.

Présentant ce nouveau dispositif lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2013, le Gouvernement indiquait en attendre une production de 40 000 nouveaux logements par an.

Pour mémoire : selon la Fédération des promoteurs constructeurs de France, l’ensemble des investissements locatifs privés bénéficiant d’un amortissement fiscal aurait atteint un effectif de 68 000 logements en 2009, 72 450 en 2010 et 60 000 en 2011. Selon la même source, un tiers des investissements auraient été réalisés en secteur intermédiaire.

– Il faut enfin évoquer les **logements locatifs privés passés sous convention « intermédiaire »** avec l’ANAH.

Il s’agit de logements pour lesquels les bailleurs ont signé une convention avec l’Agence nationale de l’habitat afin de bénéficier d’un avantage fiscal et le cas échéant, d’une subvention de l’agence pour y réaliser des travaux. ⁽¹⁾

En contrepartie de ces avantages, les bailleurs prennent l’engagement de louer leurs logements nus à titre de résidence principale à des personnes physiques autres que leurs ascendants ou descendants, ceux de leur conjoint, concubin, partenaire lié par un PACS, associés de la société signataire de la convention.

Ils s’engagent à pratiquer un loyer maîtrisé (inférieur à celui du marché) pendant toute la durée de la convention, à choisir des locataires dont les ressources sont inférieures à

(1) Cf. la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL). Dispositif dit « Borloo dans l’ancien ».

un certain plafond, et à louer un logement décent. Les plafonds de loyers et de ressources - ainsi que l'avantage fiscal (déduction de 30 % à 60 voire 70 % sur les revenus tirés des loyers) - sont différents selon l'engagement du bailleur (convention signée en loyer intermédiaire ou en loyer social ou très social).

La convention en loyer intermédiaire ouvre droit pour le locataire à l'allocation logement (AL), alors que la convention en loyer social ou très social ouvre droit pour le locataire à l'APL.

Les servitudes de mixité sont un autre levier (*cf. supra*). De manière générale, les programmes de construction mixtes présentent plusieurs avantages : ils peuvent débloquer des projets grâce à un équilibre financier plus favorable ; ils assurent une forme de péréquation foncière en faveur de la composante sociale. Mais, comme cela a déjà été souligné, leurs composantes « investissement locatif » (intermédiaire libre) ont actuellement des difficultés à trouver preneurs, ce qui remet parfois en cause l'intégralité de l'opération.

L'ampleur des besoins et l'impact de l'insuffisance de l'offre intermédiaire sur la demande de logements sociaux imposent aujourd'hui une action plus forte.

Cette stratégie peut se jouer à plusieurs niveaux :

– en **ouvrant la possibilité d'introduire un quota minimum de logements intermédiaires** dans les zones tendues.

Ainsi a-t-il été décidé qu'un régime du logement intermédiaire sera défini par ordonnance pour permettre aux collectivités territoriales ou à leurs groupements d'en prévoir la production dans les documents de planification et de programmation. Ce dispositif ne sera ouvert qu'aux collectivités qui ne font pas l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU et n'a vocation à s'appliquer que dans les zones tendues, à savoir les communes soumises à la taxe sur les logements vacants et les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

Les organismes de logement social pourront également créer des filiales ayant pour activité exclusive la construction et la gestion de logements intermédiaires, dans le respect d'un "*principe d'étanchéité des fonds*".

– en **créant de nouveaux cadres juridiques et financiers facilitant les montages nécessaires à la production de logements intermédiaires**, lesquels doivent concilier des coûts de production élevés, des recettes futures contraintes par nature même si elles seront plus substantielles que dans le parc social et moins d'aides publiques.

Car, s'agissant de logement, la Commission européenne n'admet la légitimité du versement de subventions publiques qu'en faveur du service d'intérêt économique général (SIEG) associé au logement social, qu'elle limite par ailleurs au secteur visant à « *dédier la fourniture de logement social aux personnes défavorisées rencontrant des difficultés à trouver un logement aux conditions du marché* ». Elle conteste *a contrario* non la légitimité, mais la régularité des dépenses fiscales bénéficiant au logement locatif privé, y compris intermédiaire, dans la mesure où le régime français les limite aux investissements réalisés sur le territoire national en contradiction avec le principe communautaire de libre circulation des capitaux.

La marge d'action en matière d'aides publiques est donc étroite. Il est pourtant crucial que ces opérations trouvent, au moins, leur équilibre sur le compte d'exploitation des bailleurs.

L'association PULSE a calculé qu'étant donnés les plafonds de loyers imposés à ces programmes et les aides reçues, l'équilibre du PLI exigerait une charge foncière nulle ou l'existence d'autres sources de financement que les loyers, et celui du PLS, une charge foncière n'excédant pas 1 000 euros le m².

Mais au-delà, **se joue le retour des « investisseurs institutionnels »** non seulement dans le logement, mais plus particulièrement dans le logement intermédiaire. Drainant une bonne partie de l'épargne privée, ces compagnies d'assurance, banques et fonds communs de placements représentent des volumes financiers importants. Cependant depuis 25 ans, ils se sont largement désengagés du secteur de l'immobilier résidentiel.

Outre leurs capacités d'investissement (la collecte de l'assurance-vie s'élevait à 1 391 milliards d'euros en 2012), ils présentent d'autres avantages : la maîtrise des coûts est mieux assurée car les négociations de prix se font de professionnel à professionnel et les surcoûts (autour de 20 % du prix semble-t-il) des réseaux de commercialisation utilisés pour les investisseurs individuels disparaissent.

Qu'il s'agit de les obliger à réinvestir ce segment de l'immobilier (une éventualité que le Gouvernement n'a pas écartée) ou de les y inciter fortement, **il faut assurer une rentabilité suffisante sur ces opérations.**

- *Par la limitation temporelle des contraintes du conventionnement APL pour permettre de reconstituer la valeur du patrimoine ?*

André Yché⁽¹⁾ considère que « *la problématique des marchés tendus découle finalement de la manière dont se détermine la valeur : celle-ci résulte du droit de propriété. À partir du moment où le conventionnement social est fixé pour l'éternité, on détruit les valeurs associées à l'usus, à l'abusus et au fructus. En effet, par la nature même du logement social, on ne peut pas choisir le locataire, ni le niveau de loyer. Parfois, on ne peut pas non plus céder le bien en raison de réglementations ou d'enjeux politiques locaux. Ceci associé à une inflation des*

(1) Audition du 21 janvier 2013.

prix et des marges, les opérateurs se retrouvent dans une course sans fin à la subvention publique. »

« Aussi, en dehors des zones A bis où la reconstitution du patrimoine est très difficile ou d'une réponse stabilisée aux besoins très sociaux, situations qui justifient pleinement un conventionnement sans fin, il pourrait être judicieux, à tout le moins s'agissant de logements intermédiaires, de réfléchir au conventionnement à durée limitée - 15 ans par exemple. Ce terme permet de reconstituer une partie de la valeur du bien. Cela rééquilibrerait la diminution des subventions publiques. »

- *Diverses propositions supposent une TVA plus favorable en zones tendues*

Tel est notamment le schéma actuellement étudié par la SNI : il reposerait sur des véhicules de placement dédiés s'adressant aux gros investisseurs et sur la fixation, au profit des opérations réalisées grâce à ces véhicules, d'un taux de TVA intermédiaire (estimé à 10 %) et sur l'exonération de TFPB pendant une durée de conventionnement de 15 ans. Pendant cette période, les loyers seraient plafonnés au niveau du « *Duflot particuliers* » en zone A bis et B1, ou légèrement au-dessus en zone A. Les plafonds de ressources pour les locataires seraient comparables. Le dispositif serait concentré sur les zones tendues, à l'exclusion de la zone B2 même lorsqu'elle est éligible au « *Duflot particuliers* » ; il devrait s'intégrer à des opérations mixtes, en VEFA, comportant au moins 25 % de logements sociaux ; enfin, les logements concernés seraient gérés par des OLS.

En contrepartie de ces allègements fiscaux (qui ne s'appliquent pas aux programmes « *Duflot particuliers* »), les promoteurs réduiraient leur assiette de prix avec la suppression des coûts de commercialisation par les réseaux de défiscalisation, des achats en blocs *etc.* La dépense fiscale devrait ainsi ne représenter que 60 % du montant induit par le « *Duflot particuliers* ».

D'autres propositions reposent directement sur l'extension du taux réduit (qui sera abaissé à 5 %) aux programmes de logements intermédiaires.

Pour débloquer la situation, le chef de l'État a annoncé, le 14 juin dernier, que « *le logement intermédiaire sera éligible au taux de TVA de 10 %* ». « ***De façon à ce qu'il y ait un encouragement sérieux à l'investissement dans ce secteur*** », a-t-il précisé. Plusieurs sources indiquent en outre qu'un dispositif très inspiré du projet de la SNI serait sérieusement envisagé par le Gouvernement.

Le levier fiscal est avéré. Mais il pourrait se heurter aux limitations imposées par la Commission européenne en matière de nombre de taux de TVA – *a fortiori* s'il s'agissait d'aligner cette TVA sur celle du logement social, qui supposerait de considérer les logements intermédiaires produits comme des biens de première nécessité.

Par ailleurs, la dépense fiscale, qui serait substantielle (à proportion du différentiel entre ce taux aidé et le taux normal), n'apparaît vraiment légitime que dans la mesure où elle est concentrée sur les territoires les plus en besoin. On devra également s'interroger sur l'opportunité de son extension à la production de logements intermédiaires soutenus par le « *Duflot particulier* ».

Ces questions doivent être approfondies. En tout état de cause, s'il s'avère possible d'appliquer un taux de 10 % à la production de logements intermédiaires, **les Rapporteurs recommandent de veiller à ce que cet avantage ne bénéficie qu'aux opérations réalisées en zones tendues.**

● *La piste de la dissociation du foncier et du bâti.*

Dans l'étude qu'il a consacrée l'an dernier à l'ULS, à la demande du MEDEF et de l'Union des constructeurs immobiliers d'Île-de-France, l'économiste Alain Trannoy soulignait que ce ne sont pas tant les limites de financement des bailleurs par la Caisse des dépôts et consignations qui freinent la construction de logements sociaux, que le manque de fonds propres des bailleurs. Il s'interrogeait en conséquence sur l'intérêt aujourd'hui de financer des acquisitions patrimoniales sur le très long terme, avec des prêts de quarante-cinq, voire cinquante ans.

Nous ne reviendrons pas sur le fait que la fuite en avant du marché foncier a absorbé une grande partie des aides ces dernières années et que le renforcement de ces dernières, pour suivre cette dérive, a entretenu la tendance inflationniste. Mais ces divers constats confirment la **pertinence d'une exploration des montages juridiques et financiers qui proposent d'alléger la charge foncière d'une opération, et de réduire ainsi consommation de fonds propres et besoins en aides publiques, en dissociant propriété du foncier et propriété du bâti.**

- Ainsi, en est-il de la formule de l'usufruit locatif social.

Alain Laurier, président de l'association PULSE⁽¹⁾ et président de Pierre Épargne Retraite Logement (PERL), précise qu'elle visait à développer une autre solution pour favoriser la construction de logement en distinguant la possession d'un actif immobilier et l'usage qui en est fait. « *Le principe de l'usufruit locatif social (ULS) est celui de la dissociation temporaire du droit de propriété en usufruit et de la nue-propiété.* » Chacun d'eux peut être cédé séparément sans que cela affecte l'existence de l'autre. Dans le dispositif, l'usufruit temporaire ne se distingue de l'usufruit viager que par son terme, qui est connu à l'avance, puisqu'il est consenti pour une durée de 10 ans, 15 ans ou 18 ans. Durant cette période, l'usufruitier bailleur dispose de toutes les prérogatives du propriétaire : il peut occuper, louer le bien ou s'en procurer les fruits. Il doit simplement s'engager à conserver le bien en bon état. Le nu-propiétaire est le propriétaire en puissance, il peut aliéner le bien.

(1) *Professionnels de l'usufruit locatif social évolutif. Cf. audition du 3 avril 2013.*

C'est un créneau possible pour tout épargnant : l'intérêt du nu-proprétaire est de se constituer une épargne complémentaire. Ne payant que 60 % d'un bien, il en récupérera 100 % au bout de quinze ans, dans l'hypothèse d'une valeur constante du bien. Ainsi, le gain à terme est de 3,5 % en moyenne annuelle - c'est le taux de rentabilité interne (TRI) du placement. Le propriétaire ne touche pas les loyers pendant le contrat, mais il en dispose ensuite librement. Il peut être proposé à des personnes qui ne sont pas à la recherche d'un complément de revenus immédiat mais sont désireuses de se constituer un patrimoine pour leur retraite sans avoir à s'occuper de sa gestion quotidienne. Comme il s'agit d'une épargne longue, il existe un marché secondaire où on peut revendre son bien - ce qui donne plus de liquidité au placement.

Le bailleur social, pour sa part, a la garantie que son compte d'exploitation sera à l'équilibre grâce aux seuls loyers futurs, ces logements ne nécessitant ni subvention de collectivités locales, ni immobilisation des fonds propres du bailleur. Il ne porte en fait que 40 % du prix initial du bien.

Ce dispositif a été sécurisé par la loi de finances pour 2004 : depuis, les bailleurs sociaux ayant recours à l'ULS pour la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux *via* un conventionnement avec l'État pour 15 ans, bénéficient également du taux réduit de TVA. Selon PULSE, cet allègement fiscal reste indispensable à l'équilibre de ces opérations sociales ; mais il ne s'imposerait pas pour des programmes de logements intermédiaires, ni pour les achats en bloc de l'usufruit de logements existants ou occupés.

Pour attirer de plus gros investisseurs, l'association travaille avec les sociétés de gestion les plus importantes de la place à la conception d'un schéma impliquant les organismes ou les sociétés de placement collectif immobilier, les organismes de placement collectif immobilier (OPCI) ou les sociétés civiles de placement immobilier. Il s'agirait d'inciter les investisseurs institutionnels à investir dans le logement social ou le logement intermédiaire *via* des véhicules adaptés. L'organisme de placement collectif en immobilier a l'avantage d'offrir une perspective de liquidité à une échéance de dix ans environ aux institutionnels, notamment aux gestionnaires d'assurance-vie, qui ne veulent pas se charger de la gestion locative des biens. Ces outils libèreraient donc les institutionnels de cette dernière sachant qu'ils conserveront la liberté de sortir d'un système souple car ce sera l'organisme de placement collectif immobilier qui assurera le fonctionnement du dispositif.

Des questions juridiques restent en suspens s'agissant, par exemple, des sociétés civiles de placement immobilier. La Direction de la législation fiscale considère que l'acquisition de biens immobiliers en nue-proprété serait contraire à leur objet exclusif, que les textes définissent comme « *l'acquisition et la gestion d'un patrimoine immobilier locatif* ». Les textes ne précisent pas explicitement qu'ils peuvent détenir de la nue-proprété.

Autre avantage plus accessoire : en confiant la gestion de ces logements à des bailleurs sociaux, on leur donne des solutions de sortie du parc social qu'ils peuvent proposer à leurs locataires.

En réponse au débat sur la fin du conventionnement au bout de 15 ans, PULSE, avec l'Union sociale de l'habitat et les grands bailleurs d'Île-de-France, a proposé au cabinet de la ministre chargée du logement le concept de transition locative. Il s'agit d'adapter le dispositif en prévoyant une période de transition de deux à trois ans selon les cas. La durée de conventionnement restera toujours de quinze ans au moins et l'usufruit pourra être signé pour dix-sept ou dix-huit ans, le nu-propiétaire ne touchant aucun revenu durant cette période : il s'agit d'un placement de pure capitalisation et de confiance. Les logements qui se libéreraient après quinze ans sortiraient du conventionnement, l'usufruit cessant. Pendant la période transitoire, le bailleur serait indemnisé par l'épargnant du montant des loyers qu'il ne toucherait pas. Il disposerait de trois ans pour décider de la destination de ces logements, pour lesquels on pourrait imaginer un système de gestion mutualisée entre les bailleurs.

Sur ce dispositif d'usufruit locatif, certains observent que sa déclinaison sociale (également possible) ne trouve un équilibre budgétaire en zones tendues qu'avec un financement PLS (et non en PLAI) et que la limitation dans le temps du conventionnement peut sembler difficile à concilier avec le renforcement des quotas communaux de logements sociaux. Les réticences de l'État local sont fortes quand ces opérations concernent des communes carencées.

Le ministère en charge du logement réserve encore son avis : *« 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. (...) 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. (...) 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. »* (Etienne Crépon)⁽¹⁾

- Lors d'un échange avec les Rapporteurs, le Conseil supérieur du notariat a présenté la piste d'une vente d'immeubles grevés d'un bail solidaire (ou Solibail) en échange d'un abattement sur les revenus fonciers de l'ordre de 70 % et sans autre condition que la poursuite de ce bail pendant 12 à 15 ans. Cette acquisition étant adossée à un prêt in fine (donc constitutif d'un passif à l'ISF), elle échapperait à l'ISF comme une acquisition de nue-propiété. Enfin, si le montant des intérêts du prêt dépassait le montant du loyer (après réfaction des 70 %), il faudrait les imputer sur les autres revenus fonciers. Comme pour la vente de la vente de la nue-propiété d'un immeuble grevé d'un usufruit locatif social,

(1) Audition du 24 avril 2013.

cet investissement pourrait être proposé par les grands réseaux bancaires et de gestion du patrimoine. Le Conseil fait valoir que cette formule irait plus loin que l'usufruit locatif social ou intermédiaire en offrant un logement aux personnes les plus défavorisées.

– Avec l'aide d'experts, la société Icade a, pour sa part, développé l'idée d'un bail emphytéotique logement qui inclut des obligations de construire. Bail de longue durée, il conférerait au preneur final une véritable propriété temporaire sur le logement produit grâce au terrain loué, tout en réduisant son coût d'acquisition. Élément de souplesse crucial pour un investisseur privé, ce bien devrait pouvoir être cédé pendant la durée du bail. En contrepartie d'un effort sur le coût du terrain, les bailleurs publics imposeraient des clauses d'affectation visant à la production de logements à prix et, le cas échéant, à loyers maîtrisés.

D'ores et déjà, la récente loi d'habilitation a prévu que sera créé par ordonnance **un nouveau bail de longue durée, réservé à la production de logements**, prenant la forme du bail à construction ou à réhabilitation. Il sera destiné à la location ou à l'accession à la propriété des logements, sous des conditions de plafonds de ressources, de niveau de loyers et, le cas échéant, de prix de cession.

Sans s'avancer sur ce que seront ses futures modalités, **les Rapporteurs considèrent cette option comme très pertinente au regard des analyses précédentes** – même si la ministre de l'Égalité des territoires et du logement a observé, lors de son audition du 3 juillet, qu'en elle-même, la formule du bail emphytéotique existe depuis longtemps et n'est guère prise en France.

E. L'ADAPTATION DES AIDES AUX PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES DE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Après avoir exploré les déterminants et les conditions optimales d'une production forte de logements sociaux, notamment en zones tendues, une dernière question se pose : peut-on différencier les leviers du soutien financier au logement social selon les territoires ?

a. Une territorialisation des aides fiscales impossible

Charlotte Chevalier, sous-directrice à la direction de la Législation fiscale ⁽¹⁾, précise que : « *Même si la fiscalité est un levier particulièrement important de la politique de logement social, les outils fiscaux au service du logement social n'ont pas pour souci prioritaire la territorialisation des aides. (...) [Les] différents dispositifs fiscaux, qui dépendent soit de la qualité des organismes soit de la nature des logements, sont transversaux et généraux sur tout le territoire. Leur territorialisation serait plus difficile à mettre en œuvre que celle de l'incitation à l'investissement locatif privé.* »

(1) Audition du 22 mai 2013.

b. Une différenciation des prêts de la CDC peu envisageable

Après analyse, il est apparu que ce levier ne jouerait que sur de faibles marges de variations, serait complexe à mettre en œuvre et aurait peu d'impact.

Benjamin Dubertret ⁽¹⁾ explique que « dans la mesure où les critères de tension restent mal établis, la différenciation du taux des prêts serait délicate à effectuer et pénaliserait les opérations dans les territoires où l'État a délivré un agrément, considérant qu'il y avait un besoin nonobstant la situation du bailleur. Le degré de modulation des subventions et de différenciation des territoires par l'État lui-même reste relativement limité. Nous restons attachés au principe de non-discrimination en fonction du bailleur, contrairement à un établissement bancaire classique qui différencierait le taux des prêts en fonction des risques encourus, mais également sur les critères géographiques. »

« En outre, il nous semble que, en réalité, pour le bailleur, l'impact de la modulation du taux du prêt et de sa durée est beaucoup moins fort que celui de sa quotité. (...) S'agissant des leviers pour une différenciation des aides, il faut rappeler que les fonds gratuits, ou subventions, ont un impact financier infiniment plus fort que les prêts. »

Au demeurant, « les équipements que nous finançons – hôpitaux, universités, transports, réseaux – constituent l'environnement du logement, donnent sa cohérence à la politique du logement et contribuent à faire évoluer la géographie des territoires. De ce point de vue, la Caisse des dépôts est bien un outil d'accompagnement. Mais elle n'est pas le prescripteur des opérations éligibles à ces financements : la décision appartient aux pouvoirs publics - de même pour la localisation des agréments à la construction de logements sociaux. »

Le ministère confirme le peu d'effet d'une telle mesure, et sa difficulté : « 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. » (Etienne Crépon) ⁽²⁾

c. Une approche Action logement fortement ciblée sur les bassins d'emplois.

Par ses origines et son réseau implanté sur tout le territoire national, Action logement a vocation à créer un lien entre le local, l'emploi et le logement en privilégiant les bassins d'emplois prioritaires, comme le rappelle Philippe Van de Maele ⁽³⁾ : « L'essence même de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est d'aider au logement des salariés avec la nécessaire prise

(1) Audition du 14 février 2013.

(2) Audition du 24 avril 2013.

(3) Audition du 21 février 2013.

en compte des questions de l'accès à l'emploi et de la mobilité professionnelle comme cela a été rappelé par l'accord interprofessionnel du mois de janvier. »

Concrètement, la géographie des aides dépend d'abord des agréments donnés par l'État, puis de la répartition par les préfets de région des aides à la pierre déléguées. Le réseau se cale donc sur les territoires identifiés comme prioritaires. Il distingue ensuite parmi les agréments ceux qui sont octroyés aux opérations inscrites dans les bassins soutenus en priorité par les partenaires sociaux, c'est-à-dire les zones d'emploi tendu.

Action logement s'attache aujourd'hui à affiner plus encore sa sélection géographique et à renforcer sa coordination avec les territoires.

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 18 avril 2012 avait prévu que les partenaires sociaux *"s'engagent davantage dans la programmation, la planification et le suivi des politiques locales de l'habitat, en lien avec les élus locaux, les principaux acteurs de l'habitat et les entreprises"*. Il précisait que *"cette démarche, réalisée à partir d'une évaluation des besoins effectifs des entreprises et de leurs salariés, s'exercera dans le cadre des comités territoriaux mis en place par les CIL"*. La "lettre d'engagement mutuel" signée le 12 novembre 2012 par l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et l'État, a confirmé l'engagement à renforcer ses liens avec les territoires, via une *"contractualisation territorialisée"* avec les collectivités locales. Ce renforcement devait passer par la *"coopération avec les principaux EPCI dans les bassins d'emploi prioritaires"*. Le 26 juin 2013, les présidents des associations d'élus ACUF, ADCF, AMG VF ⁽¹⁾ ont conclu avec l'UESL un protocole-cadre de partenariat, dans lequel ils engagent une coopération *"stratégique et opérationnelle"* sur la période 2013-2015.

Suivant ce protocole, le mouvement est en train de mettre en place **une quarantaine de conférences territoriales sur la base des grands bassins d'emploi** (au sens de l'INSEE et de la DARES) et des métropoles pour, partant des besoins de ces territoires et des entreprises, être au service des salariés. *« Cette géographie recoupe largement la cartographie des zones tendues, mais notre logique est de partir des bassins d'emplois. »* (Hervé Capdevielle) ⁽²⁾

Représentantes du mouvement Action Logement dans les bassins d'emplois, ces conférences territoriales signeront des "conventions cadre de territoire" avec les communautés d'agglomération et des communautés urbaines, dans lesquelles seront définies les grandes orientations de l'activité du réseau sur le territoire intercommunal et les engagements réciproques. Ces orientations et les objectifs respectifs seront chiffrés si possible, articulant les problématiques du logement et du développement économique local, en cohérence avec le PLH (programme local de l'habitat) intercommunal. D'ailleurs, le protocole cadre

(1) Association des communautés urbaines de France, Assemblée des communautés de France et Association des maires des grandes villes de France.

(2) Audition du 21 février 2013.

national recommande que les conférences territoriales soient "associées" aux travaux de programmation de l'habitat des intercommunalités.

Les représentants des parties se concerteront au niveau local pour identifier et définir des objectifs partagés en matière de logement des salariés qui pourront porter sur les différents dispositifs existants ou en cours de développement (production de logements sociaux et de logements privés intermédiaires, accession sociale à la propriété et location-accession, *etc.* mais aussi opérations innovantes, accueil spécifique et accompagnement des entreprises dont les salariés rencontrent des problèmes pour se loger).

d. Une modulation des subventions de l'État déjà à l'œuvre

Dominique Hoorens ⁽¹⁾ le souligne : « *les aides forment déjà un instrument de discrimination : l'État fournit en Île-de-France une aide pour surcharge foncière ; les interventions des collectivités territoriales varient selon les territoires. Les structures de financement sont différenciées de façon à prendre en compte les difficultés de réalisation des programmes.* »

i. La variation des montants unitaires selon les zones

De fait, les montants des subventions versées par l'État font déjà l'objet d'une modulation sur un critère de tension territoriale assumé (*cf. A.1 et Partie I*).

Rappelons pour mémoire qu'à compter de 2010, pour favoriser le recentrage de la programmation, a été mise en place une modulation par zone des subventions en PLAI.

Les aides PLUS ont été réservées aux zones A et B ; et les régions ont pu baisser le montant de subvention de l'État à une opération PLUS à 1 euro afin de maintenir la proportion de constructions de 30 % en PLAI (sur l'ensemble des objectifs PLAI-PLUS).

Enfin, l'enveloppe pour « surcharge foncière » destinée à compenser le coût du foncier et à permettre l'équilibre des opérations a nettement augmenté et a été réservée à la zone A et aux agglomérations les plus tendues de la zone B1.

ii. Une stratégie de recentrage des objectifs de production qui s'est affirmée depuis 2010

Aller plus loin n'est guère envisageable car le levier spécifiquement budgétaire des aides à la pierre reste très contraint : les zones tendues et très tendues mobilisent déjà une grande part des financements nationaux (63 % en 2012) – sans que cela soit suffisant. Ailleurs, la part des subventions de l'État dans le montage financier est devenue très faible.

En réalité, tout découle de l'attribution des objectifs de production dans un premier temps, et de l'octroi des agréments dans un second. Dans la pratique, la Cour des comptes a vérifié qu'à partir de 2010, **une démarche active de l'État a effectivement accentué le recentrage des objectifs PLAI-PLUS sur les régions**

(1) *Audition du 27 mars 2013.*

tendues ; elle a aussi constaté que, dans la foulée, les résultats ont proportionnellement augmenté dans les zones tendues – au moins globalement.

POURCENTAGE DE LOGEMENTS SOCIAUX (PLAI, PLUS ET PLS) FINANCÉS PAR ZONE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	19,8	21,9	22,4	25,4	24,7	33,3
B1	26,9	26,1	27,5	26,2	27,5	27,0
B2	25,7	22,3	23,2	23,4	24,5	21,1
C	27,6	29,6	26,9	25,1	23,3	18,6

Rapport CC avril 2012 – Source : MEDDTL, Infocentre SISAL

	2010	2011	2012
	36	37	30,6
	28	29	32,8
	21	21	21,4
	15	13	15,2

RAP 2012 hors structures à destination des personnes âgées ou handicapées

L'année 2012 marque un infléchissement : la production a globalement ralenti, mais plus encore en zone A en raison – selon le ministère – des grandes difficultés à y construire des logements sociaux. Le taux de réalisation a ainsi diminué au bénéfice relatif des zones B1 et C. Malgré tout en 2013, les deux régions les plus tendues (Île-de-France et PACA), dont les 17 millions d'habitants, représentent moins du tiers de la population française, concentrent plus de 45 % des objectifs en matière de logement social.

Cette stratégie, très pertinente, n'est pas sans soulever plusieurs interrogations :

– Comme on l'a vu en première partie, la pertinence des critères, des données de référence et des périmètres d'analyse (zones) utilisés est en discussion. Outre des incohérences et des effets contreproductifs, il y a directement **des risques d'éviction d'autres besoins**.

Ainsi, le bilan 2011 de financement des logements PLUS montre que 24,5 % des PLUS et 24 % des PLAI sont construits en Île-de-France alors qu'ils ont mobilisé 67 % et 42 % des subventions de l'État accordées à ce titre. Pourtant, la demande de la région Île-de-France n'est toujours pas satisfaite. « *Ce système présente un risque d'effets pervers d'éviction des autres besoins et perpétue les déséquilibres.* » (Dubertret)

Certes, la méthode de classement des régions en fonction de la tension observée permet aussi de porter l'effort au-delà des deux principales régions, notamment sur des régions classées en groupe 2. Mais la question des besoins en zones moins tendues reste posée par nombre de professionnels (*cf. Partie I*).

– **La répartition géographique au niveau infrarégional manque encore de finesse, ou ne suit pas avec le même volontarisme les orientations stratégiques nationales** : sur sa période d'observation 2010-2011, la Cour des comptes a constaté des performances variables selon les régions, tant pour la répartition des financements entre les zones que pour le taux de réalisation des objectifs.

En outre, les PLS, censés répondre prioritairement aux besoins des zones tendues, sont encore privilégiés par certaines régions considérées comme détendues.

Enfin, s'il apparaît que, dans les régions considérées comme tendues, une part importante des financements a été répartie en fonction de cibles fixées par la loi SRU, ce ne sont pas toujours dans les zones les plus en besoin : il s'est agi du premier facteur de priorité des financements en Île-de-France, comme en PACA. Cependant dans celle-ci, une partie des crédits attribués à des communes SRU s'inscrivaient dans des zones B2 et C.

Quant aux délégataires, la Cour observe qu'ils se sont impliqués pour atteindre les objectifs définis nationalement, mais sans qu'ils aient toujours eu les capacités de mener leurs propres analyses des marchés et des besoins locaux pour une répartition pertinente. Beaucoup ont donc accepté les propositions de l'État, sauf erreur manifeste d'appréciation.

De fait, les priorités ont pu s'apprécier différemment dans les régions : le critère de tension n'est pas examiné en priorité ou se conjugue avec d'autres préoccupations (autres besoins, stratégie de maintien d'une activité économique locale ou de soutien à un secteur fortement employeur...). Dans d'autres cas, la Cour des comptes avance l'hypothèse que l'objectif quantitatif chiffré en nombre de logements a pu s'imposer à l'analyse fine des besoins par zone – encore insuffisamment développée –, à moins, plus simplement, que la priorité n'ait été donnée à la construction plus qu'à la territorialisation des opérations.

– **Parfois, l'État local ne peut se montrer trop sélectif** ; on ne construit pas tout à fait ce qu'il faudrait : *« En Île-de-France, on ne construit pas assez puisque l'objectif est de 47 000 logements par an, alors qu'il s'en construit 40 000. La conséquence, c'est une sélectivité insuffisante qui conduit à accepter des projets dont l'utilité n'est pas toujours démontrée. Heureusement qu'il y a le 1 % logement, dont le critère est de loger les salariés et qui oblige à construire des logements là où les gens viendront habiter. »* comme l'a souligné Mme Nicole Klein, préfète de Seine-et-Marne. ⁽¹⁾

e. Le rôle-clé des collectivités

En dernière analyse, si l'État intervient logiquement dans la répartition nationale des aides et dans le contrôle de la rationalité des projets qui vont les mobiliser à l'occasion de l'octroi des agréments, de par leur proximité du terrain et leurs pouvoirs, **il revient aux différents niveaux de responsabilité territoriale d'assurer la répartition géographique la plus pertinente.**

Nonobstant leurs insuffisances actuelles en la matière, on constate que les collectivités locales, en particulier les délégataires des aides à la pierre, se sont globalement mises à jouer le jeu d'une « territorialisation » de leur politique en faveur du logement social. Peut-être poussées à affiner leurs actions par le

(1) Audition du 24 avril 2013.

rationnement des contributions de l'État ? Quoi qu'il en soit, leur programmation intègre davantage la notion de tension territoriale ; et elles jouent ouvertement de leurs aides et des outils à leur disposition pour orienter la production des bailleurs.

De fait, les préfets auditionnés le confirment : il appartient principalement au délégataire, en fonction de sa vision urbanistique et de peuplement, d'influencer le bailleur concernant l'opportunité et la localisation des projets. À ce stade, c'est-à-dire au niveau de la réserve foncière et des perspectives urbanistiques, les services déconcentrés n'interviennent pas.

L'optimisation de l'allocation géographique des aides publiques à la production de logements sociaux dépend finalement de trois choses :

- des capacités d'analyse et de planification des collectivités territoriales compétentes en matière de politique du logement ;
- de leurs capacités à agir et à faire agir les acteurs concernés ;
- et de la volonté à agir des collectivités qui ont le dernier mot, notamment les communes.

Sur le premier point, des progrès peuvent et doivent être faits (*cf. Partie I*). **Les Rapporteurs insistent donc une nouvelle fois sur la nécessité de renforcer les capacités d'analyse et de planification des responsables locaux des politiques du logement.**

Sur les points suivants, il existe déjà de nombreux dispositifs visant à doter les collectivités des instruments pour faire et faire faire - observatoires, documents d'urbanisme, outils urbanistiques etc. -, mais aussi à mobiliser ces collectivités en faveur du développement de l'offre sociale - tels le quota communal et ses sanctions définis par la loi SRU de 2000 et substantiellement renforcés par la loi du 18 janvier 2013.

Mais là encore des progrès pourraient être faits, en particulier sur la mobilisation des communes. En effet, comme le remarque la Cour des comptes, *« parmi les causes de la difficulté à construire des logements sociaux en zones tendue, la volonté des communes apparaît décisive. La difficile mobilisation du foncier n'est pas toujours une explication suffisante. Ainsi, en zone A comme en zone B1, malgré des tensions fortes ou très fortes, certaines communes soumises aux dispositions de la loi SRU ont réalisé l'effort attendu, voire bien davantage, alors que d'autres restaient très en-deçà des objectifs fixés. »*

Les données de FILOCOM démontrent en particulier une polarisation forte et persistante des communes selon qu'elles privilégient un développement de l'offre locative privée ou sociale.

Autant qu'une nécessité de renforcer les moyens d'action et leviers à la main des collectivités, comme on a pu l'examiner au fil de cette deuxième partie, **c'est aussi, fondamentalement, une question de gouvernance.**

III. UNE MOBILISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À MIEUX ORGANISER

Les grandes disparités entre les territoires et les spécificités locales amènent à conclure qu'il existe non pas *une* crise mais *des* crises du logement exigeant un traitement différencié et adapté aux besoins et aux contraintes des différentes zones.

Depuis l'Acte I de la décentralisation ⁽¹⁾, les textes successifs ont conféré un rôle central aux collectivités locales : leur action est cruciale et leur implication essentielle tant dans l'évaluation des besoins que dans la déclinaison au niveau local d'une politique de l'habitat.

Toutefois, le processus de décentralisation des outils territoriaux comme des politiques de l'habitat n'est pas achevé. En effet, il n'existe encore, pour l'essentiel, qu'une délégation de compétences sans transfert et le pilotage des programmes ambitieux de construction reste sous le contrôle étroit de l'État.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales organise par voie contractuelle la délégation aux collectivités locales des ressources étatiques allouées à la production de logements sociaux (aides à la pierre). Dans le même temps, le législateur a décidé de maintenir l'État dans son rôle de garant du droit au logement.

Or, cette politique du logement social, comme du logement en général, est marquée par la multiplicité des acteurs et l'incohérence de la répartition des compétences et des responsabilités. Partant de ce constat partagé, la nécessité de clarifier la gouvernance a été affirmée, en veillant à ce que le schéma proposé établisse un lien étroit entre la politique d'attribution des enveloppes budgétaires pour la production de logements sociaux et la politique du logement menée localement, condition nécessaire à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la mixité sociale.

À cet égard, **les collectivités territoriales et particulièrement leurs groupements sont la clé de la réussite pour affiner de manière pertinente les priorités de programmation et les mettre effectivement, et avec efficacité, en œuvre.**

(1) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions complétée par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales ; loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Les enjeux de l'identification du bon niveau et de la forme la plus efficace de gouvernance en matière de politique du logement social se définissent à plusieurs niveaux. Elle doit permettre à la fois :

- d'identifier correctement les besoins en logements ;
- de favoriser une production à la hauteur des besoins du territoire, tant en termes de programmation que de mise en œuvre ;
- et d'équilibrer ou de rééquilibrer la répartition du parc au sein du territoire : éviter les localisations inadaptées alors que les moyens sont rationnés ; impliquer davantage les communes les plus réticentes...

Cette question du rééquilibrage et de la production de logements en fonction des besoins territoriaux est une des préoccupations majeures en zone tendue. On peut, à ce titre, citer l'exemple de l'Île-de-France où les distorsions sont réelles entre les territoires : 80 % des logements sociaux ont été produits dans 20 % des communes. Selon Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière : *« dans les villes qui ne sont pas concernées par la loi SRU, c'est-à-dire qui comptent déjà plus de 20 % de logements sociaux, la production continue à être forte, et même majeure. Entre 2004 et 2009, environ 35 % de notre aide est allée à des communes comptant moins de 20 % de logements sociaux, et quasiment 50 % à des communes comptant entre 20 % et 50 % de logements sociaux »*⁽¹⁾. Elle précise cependant que pour nombre de villes d'Île-de-France, l'objectif n'a jamais été de 20 % de logements sociaux, mais plutôt de 30 %, afin de pouvoir répondre aux besoins des populations locales et ce, même si l'objectif n'est pas partagé partout.

Dans cette configuration, en particulier, pour répondre aux différents enjeux, le regroupement et la coopération des collectivités apparaissent aux Rapporteurs une des voies d'optimisation des politiques du logement, à condition de laisser l'État conserver son rôle de garant.

A. LES INSUFFISANCES DES ORGANISATIONS ACTUELLES

1. Une gouvernance locale mal organisée et un pilotage national complexe

Les collectivités territoriales, chacune à leur niveau, possèdent de nombreux leviers d'action alors que leurs compétences en matière de logement et d'habitat se trouvent imbriquées, ainsi qu'en témoignent les nombreux documents de planification – pas moins de sept.

Ainsi, la lourdeur des procédures administratives, l'articulation complexe des documents d'urbanisme et la pluralité des acteurs sont autant de facteurs de ralentissement, voire de blocages, pour la mise en œuvre de projets d'intérêt général.

(1) Audition du 7 février 2013.

a. La compétence locale en matière d'habitat est complexe et éclatée

- La **région** est la seule collectivité territoriale qui n'a pas de compétences obligatoires en matière de logement. *Via* le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, la région fixe les orientations, à moyen terme, du développement du territoire régional, qui peuvent comporter un volet logement. Ce document n'a aucune portée contraignante.

Toutefois, elle peut définir ses priorités en matière d'habitat, après consultation des départements et au vu, le cas échéant, des programmes locaux de l'habitat (PLH). Elle peut s'exprimer sur ces documents en tant que membre du comité régional de l'habitat (CRH) constitué auprès du préfet de région. Elle peut également compléter les aides de l'État au logement par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts ou des garanties d'emprunts.

C'est ainsi que la région parisienne présente une spécificité qui ajoute un peu plus de marches au sinueux escalier des documents d'urbanisme. En effet, la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris fixe un objectif de construction de 70 000 logements sur la base duquel le préfet de région définit des objectifs annuels de construction de logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs PLH. Des contrats de développement territorial (CDT) sont signés entre le représentant de l'État dans la région et des communes et établissements publics de coopération intercommunale, et doivent notamment prendre en compte les objectifs de territorialisation de l'offre de logements définis par le préfet.

Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), approuvé par le décret n° 76-577 du 1er juillet 1976, a fait l'objet de révisions partielles avant d'être mis en révision générale en 2004. La révision du Schéma directeur de la région Île-de-France de 1994 s'inscrit dans un processus initié en 2004 par le Conseil régional et relancé en 2011, suite à la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et à l'avis du Conseil d'État relatif au SDRIF qui impliquait une nouvelle phase de révision du SDRIF.

Le projet de SDRIF 2013 (qui devrait être approuvé par décret en Conseil d'État cet hiver) contient une partie relative aux problématiques du logement. Il s'agit d'un document de planification de l'espace régional qui prévoit notamment la construction de 70 000 logements en moyenne annuelle entre 2010 et 2030 et fixe un taux de 30 % de logements locatifs sociaux à l'horizon 2030.

- Les **départements**, en revanche, déterminent leurs priorités en matière d'habitat.

En premier lieu, ils doivent élaborer et mettre en œuvre un plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés (PDALPD) dont le fonds – départemental – de solidarité pour le logement (FSL) est le principal instrument d'intervention. Désormais territorialisé, il est conçu pour une durée de trois ans, en concertation avec les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les autres personnes morales concernées, les services de l'État, les bailleurs sociaux, les associations d'insertion par le logement.

En second lieu, depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, ils doivent établir un plan départemental de l'habitat (PDH) afin d'articuler les politiques locales de l'habitat exprimées par les PLH établis au niveau intercommunal et celles qui sont mises en œuvre sur le reste du territoire départemental, et les mettre en cohérence avec la politique sociale dont les départements sont chargés.

• **Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre** jouent, quant à eux, **un rôle de chef de file** dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat.

Cependant, **leur capacité d'intervention est à géométrie variable**, selon les types d'établissements, en fonction des compétences obligatoires attribuées par le législateur, de la nature des compétences optionnelles qui peuvent y être ajoutées et qui seront choisies, éventuellement tempérées par la définition donnée à l'intérêt communautaire⁽¹⁾ et, enfin, de la volonté des communes de se défaire de compétences dont le transfert est facultatif.

De plus, certains de ces EPCI ont l'obligation de se doter d'un PLH, tandis que, même pourvus de ce type de document, tous ne sont pas éligibles à la délégation de gestion des aides à la pierre de l'État. Enfin, seules les communautés urbaines et les métropoles peuvent de plein droit mettre au service de l'habitat des compétences d'urbanisme qui, dans les autres types d'EPCI, dépendent – pour l'instant – d'un transfert volontaire de la part des communes membres.

Les différentes catégories d'EPCI

La **métropole**, composée d'EPCI formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants assure de plein droit en lieu et place des communes :

– en matière d'urbanisme, les compétences notamment du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan local d'urbanisme (PLU) ;

– en matière d'habitat, notamment le PLH, les aides financières au logement social, la résorption de l'habitat insalubre...

La **communauté urbaine**, regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants représente la forme la plus intégrée de coopération intercommunale.

Toutes les compétences transférées par la loi sont obligatoires et définies de manière très détaillée :

– en matière d'urbanisme : compétence obligatoire notamment du SCOT, du PLU et des documents d'urbanisme en tenant lieu ;

– en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, elles sont responsables du programme local de l'habitat dont l'élaboration est obligatoire.

(1) L'intérêt communautaire détermine strictement le champ d'intervention de la communauté et permet aux communes membres d'intervenir par subsidiarité pour ce qui n'est pas reconnu d'intérêt communautaire.

L'aménagement de l'espace, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville et le développement économique d'intérêt communautaire constituent les quatre compétences obligatoires de la **communauté d'agglomération**, regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants ⁽¹⁾.

En matière d'aménagement de l'espace communautaire, la loi leur transfère notamment le SCOT et les schémas de secteurs.

En matière d'équilibre social de l'habitat, elles ont la responsabilité du PLH, de la politique du logement d'intérêt communautaire, des actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire.

À la différence des communautés d'agglomération, les **communautés de communes**, regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, définissent et précisent à l'aide de critères la ligne de partage qui, au sein d'une compétence, permet de distinguer les actions relevant de la communauté de communes et celles relevant de ses communes membres.

L'aménagement est l'une des deux compétences obligatoires des communautés de communes. Toutefois, si la communauté est éligible à la dotation générale de fonctionnement bonifiée, cette compétence est précisée en termes de SCOT et schéma de secteur et de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.

La politique du logement et du cadre de vie est une compétence optionnelle dont le contenu n'est pas précisé.

Les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de plus de 30 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 10 000 habitants sont tenues de se doter d'un PLH.

Les EPCI à fiscalité propre pourvus d'un PLH sont associés à l'élaboration du PLU et, s'ils n'exercent pas eux-mêmes de plein droit cette compétence, ils peuvent conclure un accord collectif intercommunal avec les organismes d'habitat social et ont la possibilité d'obtenir, de l'État, la délégation des aides à la pierre sous certaines conditions.

Dès lors que l'EPCI qui élabore un PLU intercommunal a la compétence du PLH, la partie Habitat des orientations d'aménagement et de programmation du PLU tient lieu de PLH.

● Depuis 1983, la **commune** définit, dans le cadre de ses compétences, ses priorités en matière d'habitat, sauf si cette compétence relève d'un EPCI. Son rôle dans le domaine du logement est dans ce cas tributaire de la définition de l'intérêt communautaire. Toutefois, les communes peuvent consentir des aides indépendamment de celles qui sont délivrées par l'intercommunalité et peuvent aussi être maîtres d'ouvrage de logements sociaux. Elles interviennent depuis longtemps en faveur du logement, notamment par l'intermédiaire des offices publics d'habitat social.

(1) Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.

De nombreuses communes, particulièrement en milieu rural, sont à l'initiative des opérations programmées d'amélioration de l'habitat en partenariat avec l'ANAH et l'État et majorent les aides au conventionnement qui permettent de réaliser du logement social ou intermédiaire dans le parc privé.

Enfin, les communes délivrent les permis de construire, disposent du pouvoir de préemption de droit commun et participent de droit aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux avec voix délibérative.

Les communes de plus de 20 000 habitants ont l'obligation d'élaborer un PLH lorsqu'elles ne sont pas membre d'un EPCI compétent.

Les compétences d'urbanisme sont dévolues de plein droit aux communes dotées d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme (PLU), dans la limite des compétences attribuées à un éventuel EPCI à fiscalité propre.

Les différents documents d'urbanisme

Les **PLH** sont des outils de programmation qui permettent d'articuler, dans le cadre des agglomérations, les politiques d'aménagement urbain et d'habitat. Ils présentent un caractère opérationnel direct et ne constituent donc pas de simples documents d'étude. Depuis le 28 mars 2009, leur mise en place n'est plus uniquement intercommunale puisque certaines communes non membres d'un EPCI sont également tenues d'élaborer un PLH sur leur territoire.

Les PLH définissent, pour une durée de 6 ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

La loi SRU du 13 décembre 2000 a remplacé les plans d'occupation des sols (POS) par les **PLU**. Le PLU porte sur la totalité du territoire d'une ou de plusieurs communes et intègre l'ensemble des projets d'aménagement intéressant la commune. Il définit de façon précise le droit des sols applicable à chaque terrain. Mais l'objet du PLU est également d'exprimer le projet d'aménagement et de développement durable des communes (PADD) qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. Ces orientations générales peuvent être complétées par des orientations d'aménagement particulières à certains quartiers. Le PLU comporte, en outre, un règlement qui fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme (les principes d'équilibre, de renouvellement urbain, de gestion économe des sols, de mixité sociale et de préservation de l'environnement).

Le **SCOT** précise les grands objectifs d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle des aires urbaines qui constituent le bassin de vie. Il définit les grands projets en matière d'équipements et de services, la politique en matière de déplacement des personnes et des marchandises et de stationnement des véhicules dans l'ensemble de leur périmètre et peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles et agricoles à la création d'un réseau de transports en commun. Il peut délimiter les grandes protections d'intérêt supra-communal (forêts, grandes coupures d'urbanisation...).

La loi SRU et le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 ont donné à la **carte communale** les attributs d'un document d'urbanisme. Désormais pérenne, elle permet la décentralisation des autorisations d'occupation des sols et délimite dans les documents graphiques les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises.

La pratique communale (ou intercommunale) de l'urbanisme est, de plus, encadrée par des contraintes ayant trait aux questions d'habitat. Les cartes communales, les PLU et les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le principe de non-discrimination de l'article L. 110 et les principes posés par l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme : équilibre, mixité et gestion économe des ressources.

Articulation des différents documents d'urbanisme

Les PLH doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des SCOT et des schémas de secteur. Lorsqu'un PLH est approuvé postérieurement à l'approbation du PLU, les auteurs de ce dernier disposent de 3 ans pour procéder à sa mise en compatibilité avec le PLH. Ce délai est ramené à un an lorsqu'il s'agit de permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans des secteurs de la commune par le PLH.

Le PLU doit être compatible avec les orientations et objectifs d'un SCOT ou d'un PLH éventuels. Un PLH ou un PLU approuvé avant l'approbation d'un SCOT doit, le cas échéant, être rendu compatible avec celui-ci dans un délai de 3 ans. Même si le SCOT prend en compte les principes de développement durable qui font défaut dans les POS, les **anciens POS** approuvés avant le 1^{er} avril 2001 doivent être modifiés ou révisés sans délai pour être mis en compatibilité avec ces éléments. Toute disposition du POS non compatible avec le SCOT devient immédiatement illégale et ne doit plus être appliquée sans qu'il soit nécessaire d'attendre la prochaine modification ou révision.

Enfin, au niveau de la région parisienne, les schémas de secteur, les SCOT et les PLU doivent, le cas échéant, être mis en comptabilité avec les **contrats de développement territorial**.

b. Un pilotage local mal aisé à mettre en place

Les compétences en matière de logement sont imbriquées entre les différents échelons locaux **et varient en fonction du schéma de regroupement intercommunal retenu**, rendant la mise en place effective de politiques efficaces, délicate. **La multiplicité des interlocuteurs freine également le travail de concertation avec les organismes de logements sociaux.**

Le cas de la communauté d'agglomération de Rennes métropole illustre très bien ces difficultés. La compétence en matière de construction demeurant communale, les membres de la communauté d'agglomération doivent faire montre de persuasion afin que leurs analyses et leurs objectifs soient partagés par les communes. Après ce travail de conviction, les objectifs sont déclinés et contractualisés commune par commune, tant avec les aménageurs et opérateurs privés et publics qu'avec l'UESL (Union d'économie sociale du logement) et l'ensemble des partenaires de cette politique. Comme l'exprime concrètement Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole « *ce que nous élaborons est un « menu » et non une « carte » où chaque municipalité pourrait*

prendre seulement ce qui lui convient. Si, par exemple, une commune veut accueillir des logements PLS, il faudra aussi qu'elle prévoie des PLAI, l'accueil des gens du voyage... » ⁽¹⁾.

Pour réaliser du logement aidé, les quatre opérateurs principaux sur le territoire de Rennes métropole disposent des mêmes droits, des mêmes subventions et des mêmes obligations. Chaque opérateur social se voit allouer une charge foncière administrée et l'agglomération finance la différence par rapport à la charge foncière moyenne, dans un cadre contractuel et partenarial. Mais au final, les interlocuteurs auxquels sont confrontés ces opérateurs sont multipliés (communauté d'agglomération et chaque commune) complexifiant la situation.

De même, de nombreux documents d'urbanisme qui ont pour objet de planifier la politique du logement sont adoptés à différents échelons communaux et doivent être compatibles ou conformes les uns avec les autres. **L'intégration des différents documents de planification s'avère délicate ; elle est pourtant essentielle à l'efficacité de la politique du logement au niveau local.**

Il arrive ainsi que ce partage de compétences conduise à des contradictions ou, par exemple, à une minoration des ambitions d'un PLH ou d'un PLU communautaire quand on arrive au stade du permis de construire délivré par la commune.

Par ailleurs, l'intercommunalité peut être complexe à mettre en œuvre dans certains territoires, à l'instar de la région francilienne. Ainsi que le souligne Emmanuelle Cosse, « *le schéma d'intercommunalité francilien n'est pas au niveau : non seulement son élaboration a pris du retard, mais beaucoup d'intercommunalités ont été créées sans réflexion préalable* » ⁽²⁾. De nombreuses intercommunalités dont la constitution a été inspirée par une logique partisane sont de petite taille et de peu d'intérêt et de moyens. Or, du fait de la faiblesse des intercommunalités, il n'existe que très peu de PLH intercommunaux. Par ailleurs, de nombreuses communes franciliennes sont encore sous le régime des POS ; certaines ont organisé, de fait, la non-constructibilité de leur territoire à travers le choix des conditions relatives à la taille des parcelles ou des seuils de densité.

Face à ce constat unanime d'**un pilotage peu aisé à mettre en place au niveau local**, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) tente d'opérer une simplification des documents d'urbanisme existants.

Ainsi, les POS deviendraient caducs s'ils n'ont pas été révisés et mis en forme de PLU avant le 31 décembre 2014.

Le projet envisage également de transférer de plein droit la compétence d'élaboration du PLU des communes aux communautés de communes et d'agglomération. Les métropoles, les communautés urbaines et communautés de

(1) Audition du 14 février 2013.

(2) Audition du 7 février 2013.

communes de plus de 50 000 habitants se verraient dans l'obligation d'élaborer un PLU intercommunal tenant lieu de PLH avec un nouveau volet, le programme d'orientation et d'actions. Ce dernier comprendrait les mesures ou éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définis par le PLU.

Toutefois, le schéma ne sera pas éminemment simplifié puisque le contenu des PLU intercommunaux variera en fonction du type d'intercommunalité.

Enfin, la hiérarchie des normes serait précisée : le SCOT deviendrait l'unique document de planification intégrant les documents et objectifs de rang supérieur, les PLU et les cartes communales devant être compatibles avec lui ou, en l'absence de SCOT, avec l'ensemble des documents et objectifs opposables à celui-ci.

La simplification des compétences en matière de logement, aujourd'hui éclatées entre les différentes collectivités locales, est encouragée, par ailleurs, par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, mais au seul niveau de la métropole.

En effet, ce projet de loi prévoit de transférer aux métropoles un bloc cohérent de compétences en matière de logement, comprenant notamment les aides à la pierre et la gestion du contingent préfectoral. Ce dispositif vise également à inciter les métropoles à exercer de nouvelles compétences si elles souhaitent conserver la délégation des aides à la pierre, qui est souvent jusqu'à maintenant le seul domaine dans lequel elles détiennent une délégation.

Enfin, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté une disposition visant l'instauration d'une « métropole du Grand Paris » regroupant les communes de Paris ainsi que celles des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne (la petite couronne). Le texte adopté par la commission prévoit la création pour ces 124 communes d'un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015. Cette métropole devra élaborer un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

2. L'expérience positive des délégataires des aides à la pierre : points forts et limites

En application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'État a donné la possibilité aux intercommunalités et aux départements qui le souhaitent, de mettre en œuvre les aides relatives à la construction de logements sociaux et à la rénovation de l'habitat ancien, *via* un mécanisme de délégation. Ce dispositif des aides à la pierre, basé sur le volontariat, est très original puisqu'il ne relève ni de la décentralisation, ni de la déconcentration : l'État fixe les objectifs et évalue la possibilité des EPCI ou des départements à les accomplir.

En 2010, on dénombrait, selon la Cour des comptes, 78 intercommunalités et 28 départements ayant pris part à cette expérience ⁽¹⁾.

Sept ans après sa mise en œuvre, cet outil a fait l'objet d'une évaluation, tant par la Cour des comptes que par le Sénat, qui révèle que les résultats sont particulièrement encourageants en matière de construction de logements sociaux, en dépit de certaines limites et difficultés rencontrées par les délégataires.

a. Les points positifs

Le bilan de la première génération des délégations des aides à la pierre est jugé globalement satisfaisant : il n'a été enregistré qu'une seule demande de retrait de la part d'une collectivité locale et qu'une seule décision de l'État de non-renouvellement d'une délégation.

Selon la Cour des comptes, les résultats, en termes quantitatifs, ont été effectivement à la hauteur des attentes. Globalement, le nombre de logements sociaux annuellement financés est passé de 76 992 à 117 368 en sept ans. En 2009, le nombre de logements financés dans le cadre de délégation a atteint 65 344, soit 56 % du total de l'année ⁽¹⁾.

Les Rapporteurs soulignent que **le dispositif, de nature contractuelle, mettant en œuvre cette délégation apparaît véritablement efficace**. Ainsi, il s'agit d'un excellent moyen de concilier l'indispensable implication des collectivités locales dans les politiques de l'habitat, qui comportent une dimension territoriale fondamentale, et le rôle de l'État, désigné par le législateur comme garant du droit au logement.

La relation avec l'État a gagné en souplesse grâce aux évaluations réalisées en cours d'année qui permettent des ajustements en fonction, par exemple, de la pression démographique. Elle a aussi gagné en transparence au niveau de la répartition des crédits de l'État aux délégataires. En effet, le CRH voit passer non seulement les dotations par département mais aussi par délégataire, ce qui permet de les ajuster en cours d'année selon les besoins.

Le retour d'expérience des représentants de l'État auprès d'EPCI délégataires des aides à la pierre auditionnés devant la présente MEC ⁽²⁾ se révèle aussi globalement positif. Ainsi, selon Pierre Bousquet de Florian, préfet du Languedoc-Roussillon et de l'Hérault, les sept délégations des aides à la pierre que compte sa région, « fonctionnent bien, au point que les services envisagent de les étendre systématiquement chaque fois qu'on nous le demandera ». Selon les préfets, ce processus de délégation est positif pour autant que l'on puisse en mesurer les effets *via* un contrôle des objectifs.

(1) *Cour des comptes, Rapport public*, Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements, mai 2011.

(2) *Audition du 24 avril 2013*.

Nicole Klein, préfète de Seine-et-Marne, nuance ce bilan en indiquant que si la situation ne s'est pas particulièrement améliorée ou dégradée (Melun, la ville centrale du département, ne parvenant pas à imposer ses choix aux communes voisines), en revanche, ce processus a permis d'améliorer les relations avec l'administration centrale.

Le préfet des Hauts-de-Seine, Pierre-André Peyvel, s'avoue plus sceptique sur l'efficacité de la délégation de son département ; il a refusé de la prolonger en accord avec le ministère en charge du logement. En effet, si les résultats ont été conformes aux objectifs sur le plan quantitatif, d'un point de vue qualitatif, les PLS étaient proportionnellement trop nombreux, au détriment des PLUS.

De façon générale, **ces délégations de compétence pour l'attribution des aides à la pierre offrent aux collectivités signataires un cadre et un instrument d'intervention plus efficaces** pour la construction de logements sociaux en fonction des besoins territoriaux. En effet, la loi du 13 août 2004 prévoit un diagnostic et une programmation partagés entre l'État et les signataires des conventions de délégation permettant de répondre de manière plus efficiente aux réalités du terrain. **Selon les préfets auditionnés, le travail mené est d'autant plus efficace que les délégataires sont des communautés de communes ou d'agglomération responsables des PLH qui ont donc conduit un examen détaillé des besoins.**

Le témoignage de Jacqueline Descazeaux, directrice de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), est à ce titre probant : *« De par son travail avec l'agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine et grâce aux données de l'observatoire de l'habitat placé auprès de cette agence, la communauté urbaine de Bordeaux dispose de diagnostics très fins qui lui permettent de suivre le PLH et d'adapter ses politiques en tant que de besoin. Régulièrement, des plateformes consacrées à l'habitat réunissent l'ensemble des institutions, dont le département et la région, afin de croiser les données et de constater les évolutions. »*⁽¹⁾.

En outre, **les engagements pris par les collectivités sur les objectifs de production et les compléments financiers apportés leur permettent de jouer un rôle important dans l'optimisation de ces aides. Ils présentent déjà l'avantage (l'ambition au moins) d'offrir aux acteurs une véritable visibilité sur les moyens qu'ils pourront affecter à la construction de logements sociaux.** De fait, ces collectivités délégataires parviennent à mobiliser plus efficacement les acteurs locaux publics et privés.

(1) Audition du 14 février 2013.

b. Les limites du dispositif

L'une des premières limites rencontrées est l'absence d'instance véritablement transversale en matière de politique de l'habitat, conduisant à **la réduction du champ de mise en œuvre des aides à la pierre à une relation uniquement bipolaire entre l'État d'un côté et l'EPCI ou le département délégataire, de l'autre**. Les bailleurs sociaux doivent également trouver une place dans cette configuration ; et une fédération des différentes instances locales disposant d'une compétence dans le processus d'élaboration des documents de planification et de programmation fait encore souvent défaut.

À cet égard, la CUB peut servir d'exemple : à la demande de l'État, cette dernière va être prochainement associée au groupe de dialogue constitué entre l'État et le conseil général dans le cadre de la mise en place du PDH. La CUB a créé une conférence interinstitutionnelle réunissant l'ensemble des acteurs de l'habitat, au-delà des seules collectivités délégataires des aides à la pierre, afin d'organiser le pilotage des programmations.

La Cour des comptes a également mis en exergue la nécessité de procéder à des clarifications, notamment sur l'articulation en matière habitat d'une part, entre les responsabilités de l'État et celles des collectivités délégataires et, d'autre part, entre les compétences respectives des communes, intercommunalités, départements et région du territoire.

Par ailleurs, même si les collectivités locales disposent d'une véritable capacité de mobilisation des acteurs locaux pour mener une politique de construction de logements sociaux répondant aux besoins, **le déséquilibre des compétences en matière d'urbanisme** entre les délégataires et les communes membres reste un frein.

La contrainte budgétaire subie par l'État lors des derniers exercices budgétaires constitue une nouvelle limite puisque le dimensionnement des objectifs et des subventions allouées aux délégataires est très largement resté entre ses mains. Or, **les crédits nationaux ont été réduits sans que les engagements locaux aient été révisés, au risque d'un certain décalage avec les capacités locales et les besoins réels**. Tels furent, du moins, les constats faits par la Cour des comptes et par le rapport d'information n° 570 du Sénat en 2011, année où débutait le renouvellement des premières conventions. Il serait donc intéressant, deux ans après, de faire le point sur l'évolution des pratiques et sur l'impact qu'auront les prochaines réformes législatives.

Ainsi que le souligne Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole : *« En 2005, Rennes métropole a été parmi les tout premiers à devenir délégataires des aides à la pierre (...) Or, si nous avons défini un programme local de l'habitat qui n'a pas varié depuis, notre dotation annuelle a varié entre 1,6 million et 7,6 millions d'euros selon les années pour remplir les mêmes objectifs. Comment asseoir une politique dans la durée avec de telles variations ? Sachant que la dotation moyenne est de 4,6 millions d'euros et que notre financement, dans le même champ, s'élève à 26 millions, nous avons un rôle*

d'amortisseur et de régulateur. »⁽¹⁾. Les délégataires ne disposent pas de la visibilité pluriannuelle des lois de programmation qui avaient présidé à leur création, selon la Cour des comptes⁽²⁾.

Les problématiques de l'inflation des normes de construction et de la démultiplication des objectifs des politiques du logement (soutien au bâtiment, aux ventilations mécaniques, à la production de logements locatifs...) sont largement dénoncées par les différents intervenants auditionnés et révèlent l'absence d'une politique nationale de l'habitat stable – alors que celle-ci s'inscrit nécessairement dans la durée. Les actions en faveur du développement du logement social se trouvent ainsi fragilisées par un contexte qui change rapidement.

Si les délégataires sont conscients de la tension budgétaire et ne demandent pas davantage de moyens financiers, **ils appellent néanmoins à plus de lisibilité, de simplicité et de fongibilité dans la délégation des aides à la pierre** et demandent à disposer d'une véritable compétence en matière d'habitat.

Les Rapporteurs invitent l'État à réfléchir à la mise en place d'une délégation réelle au lieu de l'actuelle délégation qui fixe des objectifs mais ne donne pas les moyens de les atteindre. Elle suppose d'une part, de faire des délégataires de vraies autorités organisatrices de l'habitat disposant des compétences adéquates et d'autre part, de définir une politique nationale lisible et globale conférant aux collectivités locales la capacité de déterminer les priorités d'allocations des aides et de disposer de lignes de crédits (notamment entre aides au financement des logements sociaux et aides à l'amélioration des logements privés) qui ne soient pas hermétiques entre elles pour optimiser la répartition des ressources.

À cet égard, il convient de souligner que l'article 56 du projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) propose d'étendre les compétences des EPCI délégataires pour leur permettre de mettre en œuvre une politique d'ensemble plus cohérente sur leur territoire. Mais pour devenir délégataire, un EPCI devra désormais disposer d'un PLH exécutoire.

Lorsque les EPCI comprennent des territoires soumis à la taxe sur les logements vacants et sont volontaires à la délégation, ils devront exercer les compétences de l'État en matière d'encadrement des loyers et de fait, disposer d'un observatoire local des loyers. Les compétences en matière de délégation d'aides à la pierre et les compétences en matière d'encadrement des loyers formeront donc « un bloc insécable » de la délégation.

(1) Audition du 14 février 2013.

(2) Cour des comptes, rapport public précité.

B. UNE NÉCESSAIRE RECOMPOSITION DES RÔLES TERRITORIAUX

Quels que soient les moyens publics mobilisés par ailleurs, une production de logements sociaux adaptée aux besoins territoriaux est dépendante de la participation active des communes ou des communautés d'agglomération au financement des programmes et à la maîtrise des emprises foncières. En Île-de-France, ceci se vérifie tant pour le logement social classique que pour le logement spécifique (logement étudiant, logement pour personnes âgées). En effet, « *la multiplication des aides par les collectivités a indéniablement un effet sur la sortie des programmes* »⁽¹⁾.

Ainsi, les Rapporteurs sont convaincus que l'optimisation des politiques du logement nécessite le regroupement des responsabilités de pilotage à un niveau local pertinent – qui serait plutôt celui de l'intercommunalité – **et une coopération plus poussée des collectivités locales** – à défaut d'une concentration des pouvoirs d'action.

Mais si la définition et la mise en œuvre effective des politiques du logement devraient être réalisées sous l'égide d'un chef de file territorial, régional ou plutôt intercommunal, il n'en demeure pas moins que la définition d'une politique de l'habitat global, de l'attribution des aides nationales et de la mise en cohérence des politiques menées au niveau local passent obligatoirement par une réaffirmation du rôle de l'État comme garant.

1. Un État qui doit rester le garant des politiques du logement

La responsabilisation des collectivités territoriales passe par une plus grande autonomie dans la façon de mettre en œuvre les politiques du logement. La délégation est, à ce titre, un cadre porteur. Cependant, une décentralisation complète de ces politiques signifierait confier entièrement à l'appréciation locale la fixation des plafonds de loyers et de revenus, mais aussi le montant des aides à la personne, les critères d'attribution des logements conventionnés et la fiscalité liée au logement. Elle générerait une grande diversité de situations autour d'un bien considéré comme de grande nécessité.

D'ores et déjà, l'hétérogénéité des situations et des expertises locales renforce l'idée selon laquelle **l'État doit rester le garant ultime de l'équité territoriale et des grands principes fondateurs des politiques du logement**. Le rôle donné à l'État par la loi sur le droit au logement opposable⁽²⁾ (DALO) confirme d'ailleurs cette nécessité.

La mise en cohérence entre territoires ne peut s'opérer uniquement au niveau des agglomérations. Elle pourrait passer, comme le suggère l'USH, par la mise en place d'une conférence régionale du logement qui remplacerait le comité régional de l'habitat (CRH) et permettrait de prendre des décisions effectives, sous

(1) Audition du 7 février 2013.

(2) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

la présidence du préfet de région ⁽¹⁾. D'ores et déjà, il conviendrait de revaloriser le CRH en dépassant sa fonction de simple « chambre d'enregistrement » pour en faire une véritable instance de concertation et d'orientation ; sachant que le dernier mot concernant la fixation finale des objectifs et les attributions des aides à la pierre reviendrait tout de même au préfet.

En effet, **le préfet est parfois le mieux à même – voire le seul – à pouvoir inciter les responsables locaux à agir** quand ils sont peu enclins à construire, notamment quand une partie du territoire n'est pas couverte par un échelon supérieur à la commune et opérationnel en matière de logement. L'exemple de la Seine-et-Marne où, sans l'intervention de l'État, les objectifs en matière de construction de logements sociaux ne seraient pas atteints, est à ce titre parlant : *« Il n'y a aucune demande de délégation de la part des 514 communes que compte le département. Les EPCI ont du mal à se mettre en place, comme dans toute l'Ile-de-France. Pourtant, le département occupe 49 % de la surface de la région, et c'est là qu'il y a le plus de terrains à bâtir. Mais les élus, quels qu'ils soient, ne sont pas très enclins à construire. Le département intervient très peu dans le domaine du logement. Il dispose seulement d'un office public HLM assez autonome vis-à-vis du conseil général et qui connaît des difficultés financières. »* ⁽²⁾.

C'est la raison pour laquelle, en association avec les organismes de logements sociaux, une dynamique positive doit être construite entre les élus de terrain autour des intercommunalités et de « l'État qui doit donner les grandes orientations car, sans son impulsion, la prudence et l'attentisme risquent de prévaloir », considère le préfet des Hauts-de-Seine, Pierre-André Peyvel.

On ne s'étendra pas sur le rôle dynamique que l'État doit avoir par ailleurs – et conserver – dans l'aménagement du territoire et l'orientation de la localisation des activités économiques (anticipation, impulsion et accompagnement par les infrastructures), politiques qui influencent l'évolution des marchés des emplois et du logement.

Enfin, même si son implication budgétaire s'est fortement réduite, **l'État doit conserver un vrai contrôle sur les agréments** donnés aux opérations de logements sociaux et partant, sur les délégataires des aides à la pierre qui en assurent localement la gestion, **notamment parce que ces agréments ouvrent l'accès aux autres aides publiques nationales**, lesquelles sont non seulement substantielles mais, en mobilisant une bonne partie de l'épargne des Livrets A et LDD, peuvent aussi engager la garantie de l'État.

Au demeurant, **pour améliorer l'articulation des objectifs nationaux et leur mise en œuvre à l'échelon local**, le rôle des représentants locaux de l'État pourrait être renforcé : devenant plus que de simples « courroies de transmission », **les préfets pourraient adapter certaines directives nationales**

(1) Audition du 27 mars 2013.

(2) Audition du 24 avril 2013.

aux réalités locales. Dans cette optique, on relèvera que le décret n° 2013-517 du 19 juin 2013 précisant les modalités d'agrément des investissements locatifs privés en zone B2 et les modalités de modulation de leurs plafonds de loyer va dans le sens d'une déconcentration accrue des décisions : à partir du 1^{er} juillet 2013, il reviendra ainsi aux préfets de région de décider de l'éligibilité ou non au crédit d'impôt « *Duflot* » des communes en zones B 2 - les zones A, A *bis* et B1 étant ouvertes de plein droit ⁽¹⁾.

Le dispositif « *Duflot* » précisé par le décret du 19 juin 2013

Ce dispositif prévoit que les personnes qui acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu à condition qu'elles s'engagent à le louer pour une durée de neuf ans. Le loyer est plafonné : ce plafond peut être réduit afin d'être adapté aux particularités du marché locatif local. Par ailleurs, dans certaines zones géographiques, caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, la réduction d'impôt ne peut s'appliquer qu'aux logements situés dans des communes bénéficiant d'un agrément. Le gouvernement souhaitait concentrer le dispositif sur les zones les plus tendues, excluant de ce fait celles classées en B2. Néanmoins, pour éviter une rupture trop brutale, le Parlement a décidé, lors de l'examen du texte, de prolonger l'éligibilité de la zone B2 jusqu'au 30 juin 2013. À compter du 1^{er} juillet, les opérations en zone B2 n'ouvriront donc plus droit au bénéfice du « *Duflot* ». Mais une possibilité de dérogation existe, sous réserve que la commune concernée bénéficie d'un agrément délivré par le préfet de région.

Pour cela, la commune – ou l'EPCI lorsqu'elle appartient à une structure intercommunale dotée d'un PLH exécutoire – doit déposer un dossier de demande comprenant notamment la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI, la désignation de la ou des communes concernées et l'avis de ces communes lorsque la demande est déposée par un EPCI. Mais le dossier de demande doit surtout comprendre « *toutes justifications chiffrées et tous autres éléments utiles de nature à établir l'importance des besoins en logements locatifs, la consistance du parc locatif et des catégories de logements recherchés dans la commune ou les communes faisant l'objet de la demande* » (article 4 du décret).

De son côté, le préfet de région soumet la demande d'agrément au CRH. L'existence de besoins particuliers en logements locatifs privés est appréciée « *par tous moyens* » (article 4 du décret), notamment le contenu des PLH et du dossier de demande. Le décret cite néanmoins quelques indicateurs susceptibles d'appuyer la demande, parmi lesquels : l'évolution de la population, le nombre de mises en chantier annuelles, le ratio entre le nombre de logements sociaux et celui des emménagements annuels, le niveau des prix des logements neufs et anciens et le niveau des loyers dans le parc locatif privé (notamment par comparaison avec ceux des logements sociaux).

Le décret du 19 juin 2013 prévoit que le silence du préfet de région au terme d'un délai de cinq mois vaut décision de rejet de la demande. Enfin, son article 4 précise que l'agrément d'une commune rend éligibles au « *Duflot* » uniquement « *les logements situés dans la commune, dont l'acte authentique d'acquisition est signé ou, s'agissant des logements que le contribuable fait construire, dont la demande de permis de construire est déposée postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté qui délivre l'agrément* ».

(1) Dispositif de soutien à l'investissement locatif privé, défini par l'article 80 de la loi de finances pour 2013 du 29 décembre 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

En conséquence, même si la nouvelle architecture de la gouvernance locale amène l'État à renoncer à certaines prérogatives, **entraînant, idéalement, une évolution de son mode d'intervention (comme État garant et non plus commanditaire), notamment par le renforcement de la contractualisation avec les responsables locaux, il doit demeurer l'arbitre** de la répartition des moyens entre les territoires et disposer du pouvoir de contraindre les opérateurs à mutualiser leurs ressources et coordonner leurs actions – comme de la capacité à inciter les responsables locaux à agir quand ils s'avèrent trop inertes.

Ce rôle de garant suppose le **maintien d'une forme de régulation étatique au niveau territorial** et que les services déconcentrés de l'État disposent de moyens humains et de marges de négociation suffisants pour peser sur un territoire.

Il suppose aussi que la politique contractuelle soit rendue effective, car l'État ne peut plus, et ne doit plus tout diriger. L'État devrait s'interdire de vouloir entrer dans les détails de définition et de mise en œuvre de la politique du logement, au risque de voir les initiatives ou les actions paralysées par excès de bureaucratie. Il doit laisser aux collectivités locales le soin de mener les politiques de façon fine, au plus proche du terrain selon les priorités qu'elles sont les mieux à même d'évaluer, **tout en les accompagnant par la fourniture, au besoin, de capacités d'ingénierie, et en contrôlant de manière efficace leurs actions.**

2. Un renforcement du niveau régional souhaitable ?

L'absence de compétences obligatoires ainsi que de pouvoir décisionnel de la région en matière de logement social peut freiner aujourd'hui l'action des régions les plus volontaristes. Ainsi que le souligne Emmanuelle Cosse⁽¹⁾, il existe une réelle dépendance de la région à l'égard des autres collectivités locales en charge de la production de logements sociaux. Lorsque celle-ci est en berne, les financements de la région ne sont pas toujours utilisés.

Il conviendrait donc de s'interroger sur la pertinence d'un renforcement des compétences régionales, échelon d'interface entre l'État et les métropoles.

a. Les avantages

Étant donné que l'échelon régional est le premier à recevoir les enveloppes d'aides à la pierre, il pourrait sembler logique que le rôle des régions en matière de politique du logement s'en trouve renforcé.

En effet, les enveloppes de crédits sont notifiées par l'État aux préfets de région qui procèdent ensuite à leur répartition entre les territoires susceptibles d'être concernés et les EPCI et départements titulaires d'une délégation de compétence *après avis* du comité régional de l'habitat (CRH).

(1) *Audition du 7 février 2013.*

Les CRH, créés par la loi du 13 août 2004, constituent une **instance de coordination** (le PLH est notamment approuvé par le CRH) **déconcentrée** qui a l'avantage de **rassembler tous les acteurs de la politique du logement à l'échelle régionale** et de procéder, sous la présidence du préfet de région, aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat de *l'ensemble* du territoire et de favoriser la cohérence des politiques locales notamment avec les élus.

Toutefois, ces comités souffrent d'une organisation lourde, articulée en trois collèges, qui freine la prise de décision. Par ailleurs, ils sont trop souvent perçus comme de simples chambres d'enregistrement des décisions, n'offrant pas véritablement l'espace d'échanges et de négociation qu'ils sont censés proposer. Nonobstant la question d'un éventuel renforcement du rôle de la Région, il conviendrait de **redonner un rôle consultatif important au CRH** afin qu'il devienne un véritable organe de concertation, d'échange et d'observation.

Certains suggèrent d'aller plus loin : Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, souligne que le rôle de la région pourrait être renforcé et rénové en matière de délégation d'aides à la pierre, autour d'une conférence de partenaires, ou d'un autre cadre de négociation à définir qui déclinerait ensuite ces aides au niveau des intercommunalités ⁽¹⁾.

Le niveau régional peut-il être analysé comme l'échelon le plus pertinent, celui qui pourrait garantir une certaine cohésion tant dans la planification que dans la déclinaison des objectifs ? L'USH plaide pour la mise en place d'un « *document stratégique régional de planification* », qui inciterait à la mise en cohérence des SCOT dans une véritable perspective d'aménagement du territoire.

Cependant, dans un contexte marqué par la volonté de rééquilibrer les territoires, **la région n'est pas nécessairement le niveau territorial le plus approprié quand il s'agit de régler les difficultés rencontrées par les territoires ruraux**. Pour le préfet de Haute-Garonne, Henri-Michel Comet, **le plan départemental de l'habitat** constitue l'outil adéquat pour traiter des problématiques propres au milieu rural, notamment en l'absence de délégations d'aides à la pierre. En effet, « *les conseils généraux délégataires en milieu rural travaillent de manière très fine en fonction de leurs propres priorités, sachant que la délégation constitue déjà un engagement. Ailleurs, le plan départemental sera une valeur ajoutée qui apportera de la cohérence pour les conseils généraux ainsi qu'une contribution financière sans délégation.* » ⁽²⁾.

(1) Audition du 27 mars 2013.

(2) Audition du 24 avril 2013.

b. Les inconvénients

Accorder une véritable délégation de compétences aux régions conduirait à l'arrivée d'un acteur supplémentaire dans la répartition des compétences en matière de logement sans pour autant supprimer un échelon intermédiaire, complexifiant d'autant ce « millefeuille » des compétences.

Il importe également d'éviter les rivalités dans la maîtrise d'ouvrage de la politique fixée, un risque que porterait la démultiplication des échelons territoriaux opérationnels.

En outre, pour mener une politique de construction de logements sociaux efficace, les régions n'ont actuellement ni les capacités, tant humaines que matérielles, ni la « culture » afférant à la politique du logement, lesquelles ne s'acquièrent que par une pratique de longue date.

Pour sa part, Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole, considère que si la région doit être partie prenante de l'observation et de la concertation, la mise en œuvre de la politique du logement et des objectifs fixés relève d'un contrat passé directement entre l'État et les délégataires. Il témoigne que, sur son territoire, ces derniers souhaitent être considérés comme les autorités organisatrices de l'habitat en lien direct avec l'État sans « *mariage à trois avec la région* »⁽¹⁾.

Les Rapporteurs sont ainsi convaincus qu'en règle générale, plutôt que renforcer le rôle des conseils régionaux, **il faut revivifier et consolider celui du CRH : avec l'appui des services préfectoraux, il doit être le cadre de la concertation entre les acteurs locaux sur la ventilation des objectifs nationaux, de l'arbitrage sur la répartition des moyens, ainsi que le lieu de la coordination des politiques du logement mises en œuvre sur les différents territoires de la région**, y compris ceux non couverts par une intercommunalité - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

c. La situation particulière de l'Île-de-France

La région francilienne, en tension très importante, est dotée d'un document de planification de l'espace régional comportant un volet logements qui définit les besoins de façon prospective, le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). En effet, l'Île-de-France est la seule région pour laquelle la loi SRU du 13 décembre 2000 a maintenu une planification à son échelle. Le projet de SDRIF (qui devrait être approuvé par décret en Conseil d'État cet hiver) prévoit la construction de 70 000 logements par an en moyenne entre 2010 et 2030 et fixe un taux de 30 % de logements locatifs sociaux à l'horizon 2030.

(1) *Audition du 14 février 2013.*

Or, d'après Emmanuelle Cosse ⁽¹⁾, **depuis un an, la région rencontre des difficultés en raison du désengagement des acteurs locaux** qui contribuaient au financement du logement, notamment dans certains départements délégataires des aides à la pierre (Paris et Hauts-de-Seine). Certains ont gelé leurs crédits logement dans l'attente de la mise en place des nouvelles politiques, tandis que d'autres ont supprimé toute aide à l'investissement. D'autres encore ont durci drastiquement les conditions d'éligibilité à leurs aides, notamment en les réservant aux seuls opérateurs « locaux », dont le siège social ou la plus grande part du parc à traiter sont situés dans le département.

Par ailleurs, quelques départements peinent à boucler leurs programmes notamment en raison de la réduction du montant des aides de l'État (pour certains programmes situés en zone dense, l'aide à la pierre de l'État est désormais inférieure à 500 euros par logement). En raison de ses difficultés budgétaires, le département de la Seine-Saint-Denis a dû suspendre du jour au lendemain ses aides au logement, qui s'élevaient à 5 000 euros par logement. Or, **dans ce département, de nombreux opérateurs, disposant de peu de ressources, gèrent un parc ancien qu'il faut réhabiliter.**

Pour autant, **la politique d'aide à la construction de logements sociaux menée par le Conseil régional d'Île-de-France (CRIF) s'est révélée plutôt positive** et a conduit à des résultats encourageants.

Ainsi, afin d'encourager la production de logements sociaux, des conventions d'objectifs pluriannuelles ont été signées, parallèlement aux aides à la pierre : il était proposé aux bailleurs de définir un plancher de production à partir d'un certain nombre de critères. Le financement alloué à la production de logements était bonifié lorsqu'elle allait au-delà du seuil de renouvellement normal du parc. Ce système assez efficace, a cependant été abandonné en 2011. L'opportunité de le rétablir, bien que coûteux, est actuellement en discussion.

Le CRIF a également privilégié la concertation avec les organismes de logement social, ce qui a permis de dynamiser l'offre. Chaque année, une conférence avec l'ensemble des bailleurs sociaux d'Île-de-France est organisée, afin de discuter des objectifs de production, des modalités de l'aide apportée par les régions ou des évolutions techniques. Emmanuelle Cosse le définit comme un véritable « *travail partenarial, qui peut nous inciter à modifier nos délibérations ou à mettre en place des dispositifs innovants* » ⁽²⁾.

Toutefois, l'action régionale connaît ses limites car elle ne dispose pas des compétences suffisantes lui permettant d'assurer un véritable pilotage de la politique du logement et n'a aucune autorité sur les autres collectivités locales. On peut déplorer, en outre, le manque de concertation entre le CRIF et les autres collectivités du territoire, y compris dans la définition des priorités d'aide.

(1) Audition du 7 février 2013.

(2) Audition du 7 février 2013.

Et malgré les efforts du conseil régional, l'absence de pilotage local est ce qui caractérise le plus le territoire francilien : cela se manifeste notamment au niveau des délégations des aides à la pierre, qui sont rares en Île-de-France. Au surplus, le processus de regroupement intercommunal y est beaucoup moins avancé que sur le reste du territoire national. Compte tenu de la faiblesse des intercommunalités, il existe très peu de programmes locaux de l'habitat intercommunaux, ce qui ne facilite pas une vision globale du problème du logement, ni l'évaluation des besoins : chaque commune est occupée par l'élaboration et la mise en œuvre de son propre PLH sans se soucier de savoir comment la commune voisine aborde ce problème.

De leur côté, les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne n'ont pas sollicité la possibilité de bénéficier des délégations d'aides à la pierre en raison des difficultés financières auxquels ils sont confrontés depuis 2005 et de dynamiques politiques locales complexes qui s'y jouent.

Aussi, la Région Île-de-France a-t-elle plaidé pour l'élaboration, à terme, d'un programme régional de l'habitat, afin de pouvoir substituer au séquençage communal qui prévaut actuellement une prospective régionale intégrant et affinant les travaux du SDRIF.

La question de la gouvernance de la région francilienne a été soulevée tant par le Conseil d'État que par le Conseil économique, social et environnemental (CESE). L'IAU ⁽¹⁾ a travaillé l'année dernière sur une étude qui permettrait de définir une Autorité organisatrice du logement en Île-de-France. Les conclusions de l'étude proposent plusieurs schémas, allant d'un renforcement des compétences et du poids des avis du CRH actuel, qui pourrait ne plus être présidé par le préfet de région, à une vraie Autorité rassemblant les collectivités territoriales, qui contracteraient avec l'État.

L'adoption du projet de création de la métropole Grand Paris par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la discussion sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, devrait mettre entre parenthèses ces propositions. Bien davantage, **la mise en place d'une métropole compétente devrait apporter une réponse efficace à cette absence de gouvernance territoriale qui s'est révélée préjudiciable** ce dont se félicitent les Rapporteurs. En effet, la gouvernance en matière de logement serait confiée à la métropole, regroupant Paris et les communes de la petite couronne. La métropole du Grand Paris devra élaborer notamment un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

(1) Institut d'aménagement et d'urbanisme.

3. Un échelon intercommunal plus efficace, au moins à court terme, à condition de le consolider

Certains acteurs estiment que le bon niveau de gouvernance des territoires tendus serait l'échelon métropolitain, dont la compétence en matière de logement se verrait renforcée par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

C'est notamment le cas du représentant de l'Établissement public foncier (EPF) de PACA qui constate à regret que les six intercommunalités de son territoire n'apportent pas de réponse, ni à la question du logement qui doit être abordée au niveau du bassin d'emploi et d'un point de vue économique, ni à celle des transports. Selon Émile Bayer, la création de métropoles permettrait de traiter concrètement la problématique relative à la construction de logements sociaux à une plus grande échelle alors que ces EPCI ne parviennent pas à produire un nombre de logements suffisants. En effet, « *On constate donc un déficit annuel de 2 logements pour 1 000 habitants, soit un total de 10 000 logements, dont 25 % de logements sociaux. Les métropoles pourront mieux gérer les opérations et les intercommunalités ne pourront plus se renvoyer la balle pour éviter de les accueillir.* »⁽¹⁾.

Il espère même la mise en place d'une « éco-métropole » qui permettrait d'arbitrer les enjeux économiques, sociaux et environnementaux – importants dans sa région qui abrite 80 % de la biodiversité de l'Hexagone.

Toutefois, **les Rapporteurs, hormis pour le cas francilien, ne préconisent pas de faire de la métropole la structure de gouvernance opérationnelle en matière de logement** car cela reviendrait à ajouter un échelon territorial dans le millefeuille - déjà très complexe – des compétences locales.

La réponse serait donc davantage à rechercher dans les structures intercommunales existantes.

a. Les atouts présents et à venir des intercommunalités

Il a été démontré que les résultats sont encourageants lorsque les intercommunalités sont volontaires dans le cadre des délégations des aides à la pierre : meilleur engagement des collectivités, amélioration des relations avec l'État et donc plus grande efficacité de la politique de construction de logements sociaux (*cf. III.A*).

Dans ce contexte, la systématisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) envisagée par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) devrait renforcer la compétence et la crédibilité des regroupements intercommunaux. Il est ainsi prévu de **transférer de plein droit la compétence d'élaboration du PLU aux communautés de communes et**

(1) *Audition du 3 avril 2013.*

d'agglomération. Par ailleurs, les métropoles, les communautés urbaines et communautés de communes de plus de 50 000 habitants seront obligées d'élaborer un PLUi tenant lieu de PLH avec un nouveau volet, le programme d'orientation et d'actions.

Selon l'avis partagé des auditionnés, le PLUi, plus globalisant, apportera une vision d'ensemble plus cohérente à l'échelle de plusieurs territoires et permettra de rompre avec l'immobilisme de certaines petites communes qui n'auraient pas voté le PLH. Dans ce cas de figure, ainsi que l'énoncent les établissements publics fonciers, il faut changer d'échelle.

Néanmoins, il convient de se montrer prudent sur la réforme des PLUi et des PLH conduite dans le projet de loi ALUR.

D'abord, il est question que les métropoles, les communautés urbaines et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants élaborent un PLUi dans lequel le PLH sera confondu. De cette évolution, certains acteurs craignent une régression certaine dans la mesure où le PLH recouvre de nombreux autres sujets (politique de réhabilitation, politique d'attribution...) non couverts par le PLUi ⁽¹⁾.

Pour les autres catégories d'intercommunalités, il serait à craindre que le PLH ne devienne qu'un simple volet habitat du PLUi et perde ainsi son caractère de document stratégique à moyen et à long terme, le PLU ne constituant qu'un document opérationnel. En effet, Jean-Marie Cipolat-Gotet, directeur du bureau d'études Guy Taïeb Conseil, pense que : *« Ce seront plutôt les adjoints à l'urbanisme, le chef du service urbanisme qui piloteront le PLU et des bureaux d'études spécialisés sur la forme urbaine et le fonctionnement urbain qui suivront sa mise en œuvre. Dès lors, le risque est de déconnecter complètement l'habitat de la partie sociale, c'est-à-dire du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) par exemple, et des problématiques d'accès au logement »* ⁽²⁾. Les cabinets d'études travaillent plutôt sur la forme urbaine et ne s'intéressent pas vraiment aux questions d'équilibre du peuplement dans le parc HLM. Le risque est donc grand que la discussion au sujet de l'élaboration du PLUi ne conduise à se polariser sur les questions foncières.

Autre argument en faveur de l'intercommunalité est qu'elle représente une véritable **opportunité pour les communes rurales** où le manque d'ingénierie est criant en raison de la fin de la mise à disposition par l'État de services compétents, rappelle Pascal Dayre, directeur général adjoint de l'EPF Île-de-France ⁽³⁾.

En outre, l'équilibre de la politique du logement pourra être plus facilement trouvé en **cohérence avec les politiques publiques d'aménagement ou de transport** dans le cadre d'un regroupement intercommunal. Il peut

(1) Audition du 14 février 2013.

(2) Audition du 27 mars 2013.

(3) Audition du 3 avril 2013.

notamment être difficile pour une commune seule de trouver la juste mesure entre la construction d'immeubles de bureaux, qui rapporte des ressources, et d'immobilier résidentiel, qui crée des charges nouvelles pour les collectivités locales, en particulier lorsqu'il s'agit de logements sociaux.

L'échelon intercommunal semble donc être le plus pertinent pour la gouvernance opérationnelle des politiques de logement social, notamment la programmation de son développement.

Mais en l'état actuel des choses (cf. Partie I et ci-après), les Rapporteurs recommandent de continuer à travailler sur l'articulation des priorités des collectivités territoriales avec celles de l'État.

b. Les conditions d'un fonctionnement efficace

Au-delà du constat qu'il reste de larges parties du territoire non organisées en intercommunalité – la limite de leur recommandation –, la position favorable des Rapporteurs à l'égard d'une gouvernance à l'échelon intercommunal suppose cependant que certaines conditions soient remplies.

En premier lieu, la délimitation des intercommunalités doit être adaptée à la réalité du bassin d'habitat.

Or, une même agglomération peut être découpée en plusieurs intercommunalités entre lesquelles il n'existe pas toujours de concertation, ni d'intérêt pour ce qui se passe dans les communes voisines. De même, les intercommunalités peuvent ne pas couvrir l'ensemble d'une agglomération.

Se posent alors, à la fois, le problème des incohérences entre les orientations des délégations des aides à la pierre (plusieurs délégataires, plusieurs types d'objectifs), mais aussi celui de la planification vu que les différents segments de l'agglomération ne sont pas couvertes par les mêmes documents d'urbanisme.

L'exemple de l'agglomération toulousaine illustre ce point : dans cette dernière, qui ne se limite pas à l'intercommunalité de Toulouse, il existe trois délégataires, trois intercommunalités, donc trois PLH, mais un seul SCOT qui couvre plus de 100 communes. C'est la raison pour laquelle le préfet de Haute-Garonne, Henri-Michel Comet, prône l'institutionnalisation d'un lien entre le SCOT et les PLH, c'est-à-dire entre logement et aménagement urbain ⁽¹⁾.

D'autres questions se posent : quel échelon pourrait arbitrer les différends entre les EPCI, notamment dans le cas où ces derniers refusent de prendre en charge la mise en œuvre des objectifs définis en matière de construction de logements sociaux ? Comment remédier à leur carence et les inciter à une plus grande implication ? Selon Jacqueline Descazeaux, directrice de l'habitat de la

(1) Audition du 24 avril 2013.

communauté urbaine de Bordeaux, il revient à l'État de jouer son rôle d'aménageur du territoire par le biais du comité régional de l'habitat.

Il convient déjà de se demander si l'échelon du SCOT (un document d'orientation et de planification produit de plusieurs intercommunalités et/ou syndicats mixtes du département) ne serait pas plus pertinent encore pour mettre en œuvre une politique de l'habitat cohérente à l'échelle du bassin d'habitat.

Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe, de façon générale, le pense : **les intercommunalités et les communautés urbaines existantes ne sont pas toujours la bonne échelle pour traiter de ces questions.** « Prenons l'exemple de Toulouse : le cœur d'agglomération étant fragmenté en une communauté urbaine et deux communautés d'agglomération, si la régulation ne se fait pas au niveau de l'inter-SCOT (schéma de cohérence territoriale) de la région, on passera à côté des enjeux du marché. Et cette constatation est aussi valable pour les régions lyonnaise et marseillaise. Dès lors, faut-il imaginer une autorité organisatrice du logement à l'échelle des inter-SCOT ? La question mérite d'être posée. »⁽¹⁾

Les Rapporteurs s'interrogent ainsi sur la pertinence d'un regroupement obligatoire d'EPCI quand ces derniers s'éloignent des priorités définies par un SCOT.

En tout état de cause, pour permettre à l'État de jouer son rôle d'impulsion, **les Rapporteurs suggèrent que les aides à la construction puissent être conditionnées à l'existence d'accords de régulation du marché et/ou à des conventions d'objectifs entre les préfets et les intercommunalités qui comprendraient aussi des engagements en termes de localisation domicile-travail et de taux de mobilité.**

Faire remonter la gouvernance de l'urbanisme (délivrance des permis de construire notamment) des communes aux intercommunalités n'est en revanche pas une nécessité même si le manque de pouvoir direct sur cette dimension affaiblit la position intercommunale. Il y a encore une certaine légitimité à ce que les maires conservent cette compétence : ils garantissent les intérêts d'emprunts des bailleurs sociaux, sont réservataires du parc... ; en outre, cette compétence déborde les seuls enjeux du logement social, en tant qu'instrument de régulation de l'évolution urbaine de leur territoire, des parcs de logements privés comme des infrastructures à développer pour répondre aux besoins des nouveaux habitants.

Toutefois, pour dépasser l'inertie dont certaines communes peuvent faire montre dans la réalisation de projets définis en concertation à une échelle supérieure, **les Rapporteurs proposent, en cas de refus de délivrance des permis de construire nécessaires à la construction de logements sociaux prévue dans les documents de planification, la substitution d'office des intercommunalités aux communes.**

(1) Audition du 7 février 2013.

4. Mobiliser plus fortement les communes pour construire davantage et mieux répartir le parc de logements sociaux

Les ambitions en matière de constructions et de répartition optimale des logements sociaux souffrent de l'obstacle foncier en zones tendues, mais, de façon plus importante encore, du manque de volonté politique, voire des réticences de responsables locaux à construire. Leurs raisons sont diverses, qu'il s'agit de craintes relatives à l'évolution démographique de la population, ou de l'anticipation des coûts induits en termes d'infrastructures et de politique sociales... Mais l'urgence de la situation impose d'accentuer leur mobilisation.

a. Outre le renforcement des obligations communales et de leurs outils en matière de production de logements sociaux...

La consolidation des obligations des communes en matière de construction de logements sociaux, définies par l'article 55 de la loi SRU⁽¹⁾, par la loi Duflot 1 s'est accompagnée d'un renforcement du régime de sanctions. Les communes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logements sociaux peuvent être déclarées en état de carence. Cela entraîne une majoration des pénalités pouvant aller jusqu'à un quintuplement du montant du prélèvement (au lieu d'un doublement auparavant).

Par ailleurs, la loi augmente le plafond des pénalités. Celles-ci pourront aller jusqu'à 10 % des dépenses réelles de fonctionnement des communes sanctionnées, du moins dans les communes disposant d'un potentiel fiscal important (supérieur ou égal à 150 % du potentiel moyen des communes soumises à prélèvement).

Enfin, deux autres dispositions durcissent ce régime des sanctions. D'une part, les EPCI ne pourront plus reverser aux communes soumises à prélèvement une partie de ce dernier, ce qui était jusqu'alors une façon de contourner la loi en diminuant l'impact financier des sanctions. D'autre part, les communes faisant l'objet d'un constat de carence peuvent se voir imposer par le préfet 30 % de logements sociaux locatifs dans toute opération de construction d'immeubles collectifs comportant plus de douze logements ou plus de 800 m² de surface de plancher.

Enfin, le projet de loi ALUR entend rendre le droit de préemption communal plus efficace en cas de retard par rapport aux obligations de construction de logements sociaux. Il s'agit, pour la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot, de « *moderniser le droit de préemption pour mobiliser des gisements fonciers* ».

En effet, le droit de préemption est fréquemment utilisé par les collectivités pour réaliser une opération d'intérêt général, mais il est souvent source de contentieux. Désormais, malgré l'avis défavorable d'une commune, le

(1) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

préfet pourra préempter tout type d'immeubles, quel que soit leur régime de propriété, dès lors qu'ils sont affectés au logement.

b. ...sont proposés la mise en cohérence de certaines compétences en matière d'urbanisme et le renforcement de la programmation

Le projet de loi ALUR prévoit ainsi la suppression des POS pour encourager les collectivités à se doter d'un PLU. En effet, les POS, qui n'ont pas fait l'objet d'une révision depuis un certain temps, font souvent obstacle à la mise en œuvre de politiques nationales en matière de logement. Or, on trouve des POS notamment dans des régions où les tensions sur le marché du logement sont importantes, en particulier dans la région francilienne et en PACA. Le projet de loi précise ainsi qu'en l'absence de transformation en PLU au 31 décembre 2014, le POS devient caduc et le territoire qu'il couvre se voit appliquer le règlement national d'urbanisme.

Par ailleurs, le projet de loi ALUR a pour ambition de clarifier la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme. En effet, avec la multiplication des normes supérieures s'imposant au SCOT et au PLU, le risque d'incohérences avait augmenté, entraînant des risques juridiques de plus en plus nombreux. C'est la raison pour laquelle le SCOT pourrait devenir l'unique document intégrant les documents de rang supérieur : les élus qui élaborent leur PLU n'auront plus que le SCOT à examiner pour s'assurer de la compatibilité de leur PLU avec les normes supérieures. De plus, afin que l'intégration des différents documents soit plus rapidement effective, il est prévu une mesure de réduction du délai, de trois à un an, pour la mise en compatibilité du PLU avec le SCOT.

Enfin, comme cela a déjà été relevé, il est également prévu de transférer de plein droit la compétence d'élaboration du PLU aux communautés de communes et d'agglomération. Cette disposition ne convainc pas tous les élus. Mais le dispositif devrait être assez souple pour être adapté aux communautés dans leur grande diversité. Par exemple, le projet de loi aménagera les conditions dans lesquelles les PLH et les plans de déplacement urbain devront être intégrés ou non dans le PLUi, en fonction de la taille des regroupements de communes. Pour Cécile Duflot, « ***le PLUi permettra le dialogue entre les communes sur un projet partagé*** » et constitue à ce titre « *une chance pour les communes rurales* » en mutualisant les moyens et les compétences.

Parallèlement, le projet ALUR envisage la désignation systématique de l'EPCI compétent en matière d'habitat comme premier échelon de rattachement des offices publics de l'habitat.

c. De nouvelles incitations et sanctions à envisager

En vue de convaincre davantage encore les élus municipaux à développer la construction de logements sociaux sur leur territoire, d'autres sanctions financières ou mesures de nature incitative pourraient être mises en place.

Les Rapporteurs s'interrogent ainsi sur la possibilité de moduler la dotation globale de fonctionnement des communes en cas d'insuffisance de leurs efforts de rattrapage en matière de construction de logements sociaux et, *a minima*, en cas de constat de carence.

L'intéressement des collectivités locales aux plus-values d'urbanisme est également une piste qui mérite réflexion et la conduite d'une évaluation.

Enfin, **les Rapporteurs considèrent comme particulièrement attractive et incitative la possibilité de rendre aux maires le pouvoir d'attribuer les logements sociaux de leur territoire, au moins s'agissant de la nouvelle production** : cela pourrait déjà se concrétiser par une extension de leur contingent réservé ; et cela se ferait nécessairement **dans le cadre de convention avec l'État et dans le respect des priorités DALO.**

Le retour d'expérience du préfet des Hauts-de-Seine, Pierre-André Peyvel, témoigne de la réussite de ce type d'initiative. En effet, les Hauts-de-Seine ont confié la gestion du contingent préfectoral aux maires depuis une dizaine d'années, dans le cadre d'une convention assortie d'objectifs. Ainsi, les élus ont pu gérer de façon très fine l'hébergement des familles en difficulté et selon des critères de proximité, l'objectif restant de loger les bénéficiaires du droit au logement opposable, les personnes relevant du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD) ainsi que les personnes qui sortent de centres d'hébergement. *« Ces aspects sont couverts par une annexe annuelle à la convention et qui est aussi vérifiée contradictoirement sur une base annuelle. Et cela fonctionne très bien »*⁽¹⁾.

Les Rapporteurs pensent qu'avec un encadrement ferme sur les principes et un contrôle serré de l'utilisation de ces contingents, cette nouvelle approche pourrait respecter les objectifs du DALO tout en redonnant aux maires le sentiment d'être à nouveau en capacité de répondre aux difficultés de leurs administrés. La production de logements sociaux leur semblerait d'autant plus légitime – et plus facile à assumer vis-à-vis de leurs électeurs – et ils appréhenderaient d'autant moins les coûts induits en termes de services publics et de politique sociale qu'une partie, au moins, de ces nouveaux logements aiderait des personnes vivant ou travaillant déjà sur leur commune.

(1) Audition du 24 avril 2013.

Toutefois, le projet ALUR ne semble pas aller dans ce sens, ce que regrettent les Rapporteurs. Quoi qu'il en soit, à ce jour, ni la définition du système de cotation de la demande (combinant des critères nationaux de priorité et des critères locaux encadrés et spécifiques à certains attributaires), ni l'idée de retenir le niveau intercommunal comme échelon pertinent d'attribution des logements sociaux ne font l'objet d'un consensus.

LES RECOMMANDATIONS

I. La définition des priorités d'allocation des aides à la construction de logements sociaux : où construire ? Qui aider ?

● Renforcer l'évaluation des besoins

1. Les dispositifs d'identification des besoins en logements sociaux et de connaissance des loyers des marchés locaux doivent être renforcés.

Dans cette optique, une connaissance précise des caractéristiques des parcs de logements, non seulement social mais aussi privé, de leur état et de leur vétusté serait pertinente. Les Rapporteurs invitent notamment les collectivités à croiser leurs études avec le diagnostic patrimonial dressé par les bailleurs dans leurs plans stratégiques du patrimoine. La connaissance du fonctionnement des marchés locaux du logement et des niveaux de revenus de la population résidente ou susceptible d'y résider est également indispensable. L'observation des loyers doit, au moins, être faite en lien avec celle des niveaux de revenus.

2. Il convient de s'interroger sur la portée d'une politique qui, se contentant de soulager les tensions, s'avère forcément lacunaire et en retard par rapport aux besoins. Les Rapporteurs prônent donc la conduite d'une étude prospective de l'évolution des besoins en logements sociaux.

3. Les Rapporteurs recommandent que l'État se concentre sur la synthèse des données qui remonteraient des intercommunalités et des régions, en laissant le soin aux organismes locaux de les collecter et de les traiter à leur échelle. Disposant ainsi d'un balayage assez fin du terrain, l'État pourra jouer son rôle d'arbitre entre tous les territoires.

4. Les Rapporteurs, rejoignant le point de vue de la Cour des comptes et de l'USH, recommandent la définition d'un zonage propre à la programmation des logements sociaux. Cette classification territoriale doit pouvoir être révisée régulièrement.

● Définir des priorités pertinentes

5. Les Rapporteurs confirment le bien-fondé d'une démarche privilégiant le développement du logement social dans les zones où les besoins sont les plus importants, et la nécessité, en conséquence, de maintenir une forme de hiérarchisation des territoires selon leur niveau de tension. Il s'agit alors de trouver le bon dosage pour ne pas sacrifier les attentes légitimes des autres zones. D'où l'importance d'une concertation éclairée et fine entre l'État et/ou les collectivités d'un même territoire aux différentes étapes du processus.

6. Si les discussions au sein des comités régionaux de l'habitat (CRH) constituent une étape pertinente pour rapprocher de façon concertée les analyses de l'État et des territoires, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) apparaît aux Rapporteurs comme l'échelon de planification le plus approprié pour définir les politiques à mener sur un périmètre géographique cohérent pour la vie de ses habitants.

7. La classification d'un territoire devrait notamment tenir compte de ses bassins d'emplois prioritaires et des capacités de mobilité qu'il offre.

● **Plutôt que moduler les aides en fonction des organismes, encourager leur regroupement**

8. Même si ce ne peut être une solution systématique, le regroupement des bailleurs sociaux au sein d'entités de taille conséquente partageant ressources, compétences et expertise et constituant de ce fait une « force de frappe » pour la construction de nouveaux logements sociaux, en association avec les collectivités locales, serait une source d'efficacité.

II. L'optimisation des dispositifs et instruments d'action publics en faveur d'une production forte et bien répartie : agir sur chaque dimension, chaque levier pour atteindre les objectifs, plus rapidement et en optimisant les moyens, et améliorer la répartition géographique des opérations

● **Réunir les ressources publiques nécessaires**

En sus des nouveaux dispositifs prévus par le Gouvernement, les Rapporteurs :

9. rappellent la nécessité d'intégrer les besoins d'entretien et de rénovation des logements sociaux existants dans les projections financières et les programmations relatives au développement du parc.

10. soulignent l'intérêt opérationnel d'un certain niveau de concentration des établissements publics fonciers.

11. recommandent que soient étudiés avec attention l'impact de la fin des exonérations de TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties) dont profitent les opérations de logements sociaux et l'intérêt qu'il y aurait à les prolonger de quelques années.

12. recommandent de baisser la commission de centralisation de la collecte des Livrets A au bénéfice du logement social.

13. invitent à s'interroger sur les possibilités de faire bénéficier le logement social des marges d'intérêt pratiquées sur les autres prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

14. retiennent les propositions de la CDC comme des mesures, non systématiques, de souplesse pour faciliter un effort de production exceptionnel mais indispensable, consistant à :

– réaménager la dette existante des organismes de logements sociaux (OLS) ;

– augmenter temporairement la quotité de prêt pour les opérations nouvelles ;

– allonger temporairement les prêts d'une durée de 10 ans.

15. recommandent de réfléchir sérieusement, et assez en amont, au financement du logement social après 2015.

● Mobiliser les OLS et renforcer leurs ressources propres

16. recommandent que, non seulement les collectivités locales utilisent les plans stratégiques de patrimoine des OLS opérant sur leurs territoires pour évaluer leurs besoins, mais que leurs discussions programmatiques avec les bailleurs soient davantage adossées à des prévisionnels financiers, la Caisse des dépôts pouvant les conseiller sur la manière de doser leur accompagnement.

- Optimiser la gestion des loyers

17. insistent sur la nécessité d'appliquer fermement le dispositif des suppléments de loyer de solidarité pour renforcer les ressources des organismes.

18. recommandent le maintien du versement de l'APL en faveur des bailleurs sociaux, même en cas de défaillance du locataire, pour faire contrepoids au rationnement que le conventionnement impose à leurs recettes.

19. recommandent d'examiner les adaptations locales qui pourraient être légitimement effectuées sur les loyers sociaux, afin de gagner des marges financières supplémentaires en zones tendues.

- Faciliter les ventes de logements sociaux

20. suggèrent d'accorder des facilités aux préfets pour autoriser la vente de logements HLM avant que les travaux de mise aux normes ne soient entrepris – à charge pour le vendeur de remettre à niveau les biens cédés dans une opération d'ensemble programmée ultérieurement.

21. demandent, pour « rassurer » les collectivités locales sur les ventes HLM, de réfléchir à tout ce qui permettrait une meilleure gestion des copropriétés, notamment quand il existe une mixité entre logements sociaux et propriétaires occupants.

22. recommandent que l'acquisition d'un logement social soit réversible dans de bonnes conditions pour les anciens locataires accédants.

23. suggèrent d'étudier les moyens de relancer le levier du PTZ+ (prêt à taux zéro) pour les ventes HLM.

- Mutualiser les capacités d'action du secteur

24. considèrent que la mutualisation financière des OLS pourrait être une première étape à une restructuration de ce secteur, et qu'il conviendrait d'encourager, d'ores et déjà, la mutualisation de leurs compétences en maîtrise d'ouvrage.

● Dépasser les difficultés qui ralentissent la production de logements sociaux

25. considèrent comme indispensable la stabilisation, au moins pour les 5 ans à venir, des éléments juridiques et financiers nationaux les plus déterminants pour les futures opérations.

26. recommandent de réfléchir à la mise en place d'une gouvernance territoriale unifiée pour le montage des financements du logement social, tant d'un point de vue technique qu'en termes d'interlocuteurs. L'instauration d'un dossier unique de financement et l'harmonisation du calendrier des financeurs sont à tout le moins indispensables.

27. considèrent qu'il serait pertinent que les différents financeurs d'un territoire harmonisent davantage leurs priorités en matière de logements sociaux ainsi que les programmations qu'ils en déduisent.

28. demandent que les offices publics d'HLM soient systématiquement exonérés de garantie sur leurs emprunts auprès de la CDC dans la mesure où ils sont déjà adossés à une collectivité.

Plus généralement, partant des constats que l'ensemble du secteur est surveillé de près par de nombreux organismes et que les accidents financiers y sont très rares, il pourrait être envisagé de rendre gratuite la garantie de la CGLLS quand elle est sollicitée après défection des collectivités.

À défaut, il serait utile d'étudier la création d'un fond dédié alimenté par des cotisations des communes en zones tendues.

29. recommandent le renforcement des capacités d'ingénierie programmatiques des communes, voire des intercommunalités, par une aide des services des collectivités de niveau supérieur.

30. conseillent de recourir à la transformation des logements privés existants pour produire du logement social avec modération, et surtout en fonction du niveau de disponibilité foncière du territoire cible. Les Rapporteurs insistent sur la priorité qui doit être donnée à la construction, seule garante d'un développement de l'offre d'ensemble et plus riche en emplois.

● **Agir sur l'environnement de la production de logements sociaux**

- **Pour construire au plus près des zones en besoin et contenir les coûts**

. **Libérer du foncier constructible**

31. estiment que les mesures favorisant la densification sont susceptibles de contribuer à dégager des marges foncières qui sont trop rares en zones tendues.

32. demandent une plus grande lisibilité des bases de la TFPNB (taxe foncière sur les propriétés non bâties) et leur révision.

Un durcissement plus net des taxes foncières sur les terrains à bâtir en zones tendues pourrait inciter à y construire ou accélérer leur mise sur le marché. Il apporterait en outre un supplément de recettes locales bienvenu.

Il faudrait au moins taxer le foncier libre de construction au même niveau que le foncier bâti quand il se situe en zone urbaine ou urbanisable.

33. considèrent indispensable la remise à plat de la fiscalité sur les plus-values immobilières, la dernière réforme mise en œuvre en 2012 ayant très fortement ralenti les ventes.

. **Rationaliser le cadre normatif**

34. déplorent l'inflation désordonnée des normes qui pèse sur les coûts de production des logements.

En matière d'accessibilité, ils recommandent, dans le cadre d'une réflexion plus large sur les différentes situations de handicap, de définir un pourcentage de logements adaptables et un pourcentage de logements adaptés sur une opération plutôt que d'exiger 100 % de logements adaptés.

- **Pour alléger la demande de logements sociaux en territoires tendus**

. **Améliorer la rotation dans le parc social**

35. recommandent l'organisation d'une gestion des demandes de logement social commune aux organismes d'un même bassin d'emplois – d'une même intercommunalité au moins - pour traiter en priorité, si possible, celles émanant des locataires qui souhaiteraient une mobilité au sein de leur parc.

36. demandent une meilleure articulation des zones définissant les plafonds de loyers sociaux avec celles applicables à l'investissement locatif privé pour ne plus accentuer artificiellement les écarts entre loyers sociaux et loyers libres.

37. considèrent qu'il est au minimum nécessaire de renforcer le dispositif des surloyers afin de réduire davantage le différentiel avec les loyers libres pratiqués sur le territoire : dans une certaine progressivité définie en fonction de la tranche des revenus de l'ensemble des personnes composant le foyer, le loyer total (loyer de référence+surloyer) pourrait monter jusqu'à 30 % de leurs ressources (hors APL) – au lieu des 25 % actuellement.

38. considèrent que, l'accession sociale à la propriété facilitant les sorties du parc public, il serait nécessaire de faire le point sur son dispositif central, le PTZ+, dont la dernière réforme a fait fortement chuter les effectifs.

. Développer l'offre de logements intermédiaires en zones tendues

39. recommandent de favoriser le développement du parc de logements intermédiaires dans les territoires tendus pour, à la fois, faciliter les sorties du parc social et atténuer la demande des classes moyennes en leur offrant des niveaux de loyers plus supportables que ceux du marché libre.

Les rapporteurs recommandent d'explorer les montages juridiques et financiers qui proposent d'alléger la charge foncière d'une opération, et de réduire ainsi la consommation de fonds propres et les besoins en aides publiques, en dissociant propriété du foncier et propriété du bâti.

Sans s'avancer sur ce que seront ses futures modalités, les Rapporteurs considèrent, notamment, le projet de création d'un nouveau bail de longue durée réservé à la production de logements comme très pertinent.

Enfin, s'il s'avère possible d'appliquer un taux de TVA à 10 % à la production des futurs logements intermédiaires, les Rapporteurs recommandent de veiller à ce que cette dépense fiscale ne bénéficie qu'aux opérations réalisées en zones tendues.

III. Une mobilisation des collectivités territoriales à mieux organiser : une gouvernance locale mieux structurée et une coopération renforcée sont des clés de l'allocation pertinente et de l'efficacité des aides publiques

Les Rapporteurs :

40. considèrent que, si la nouvelle architecture de la gouvernance locale conduit l'État à renoncer à certaines prérogatives, entraînant, dans l'idéal, une évolution de son mode d'intervention (comme un État garant et non plus commanditaire), notamment par le renforcement de la contractualisation entre lui et les collectivités compétentes, il doit demeurer l'arbitre de la répartition des moyens entre les territoires et disposer du pouvoir de contraindre les opérateurs de terrain à mutualiser leurs ressources et coordonner leurs actions.

Cela suppose le maintien d'une forme de régulation étatique au niveau territorial - laquelle devrait néanmoins rester globale, jouant surtout sur l'accompagnement et le contrôle.

41. invitent d'ores et déjà l'État à réfléchir à la mise en place d'une délégation réelle des aides à la pierre au lieu de l'actuelle délégation qui fixe des objectifs mais ne donne pas les moyens de les atteindre.

42. sont convaincus que le Comité régional de l'habitat, avec l'appui des services préfectoraux, doit être le cadre de la concertation entre les acteurs locaux sur la ventilation des objectifs nationaux, de l'arbitrage sur la répartition des moyens, ainsi que le lieu de la coordination des politiques du logement mises en œuvre sur les différents territoires de la région - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

43. considèrent que l'échelon intercommunal est le plus pertinent pour la gouvernance opérationnelle des politiques du logement social, notamment la programmation de son développement.

Mais en l'état actuel des choses, les Rapporteurs recommandent de continuer à travailler sur l'articulation des priorités des collectivités territoriales avec celles de l'État.

44. suggèrent que l'octroi des aides à la construction soit conditionné à l'existence d'accords de régulation du marché et/ou des conventions d'objectifs entre les préfets et les intercommunalités qui comprendraient, entre autres, des engagements en termes de localisation domicile-travail et de taux de mobilité.

● Mobiliser plus fortement les communes

45. proposent la substitution d'office des intercommunalités aux communes en cas de refus de délivrance des permis de construire nécessaires à une production de logements sociaux dûment prévue dans les documents de planification.

46. s'interrogent sur la possibilité de moduler la dotation globale de fonctionnement en cas d'insuffisance des efforts de rattrapage des communes en matière de construction de logements sociaux ou, *a minima*, en cas de constat de carence.

47. considèrent comme particulièrement attractive et incitative la possibilité de rendre aux maires le pouvoir d'attribuer les logements sociaux de leur territoire, au moins s'agissant de la nouvelle production, dans le cadre de conventions avec l'État et dans le respect des priorités DALO.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 17 juillet 2013 à 14 heures, la Commission des Finances examine le présent rapport.

Un débat s'engage après l'exposé des rapporteurs.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ma question ne concerne pas le fond du rapport, mais je profite de la présence de spécialistes du logement social pour les interroger sur les difficultés que rencontre une commune de ma circonscription. Cette commune a acquis du foncier en plein centre-ville, a obtenu le permis de construire, cherche des entrepreneurs pour le chantier, mais n'obtient aucun prêt. Alors que nous sommes déjà mi-juillet, l'État n'aurait pas encore décidé des prêts sociaux qu'il octroie aux organismes de logement social, ce qui bloque toute la chaîne de financement. Que peut-on alors espérer ?

Mme Monique Rabin. Je souhaite insister sur le lien qui pourrait être créé entre les directives territoriales d'aménagement, qui fixent l'équilibre entre les collectivités, et la définition des besoins en logement sociaux. Il faut notamment considérer les cas où, en zones rurales, le patrimoine naturel limite la construction, créant une certaine tension. Cela pourrait justifier un classement prioritaire. La proposition relative aux suppléments de loyers est très intéressante ; mais il faudrait plutôt limiter dans le temps les locations concernées. Le plus difficile est de libérer un logement social. Par ailleurs, si la vente HLM est intéressante pour les locataires modestes, qui ont ainsi le sentiment de démarrer un parcours résidentiel, elle est plus délicate pour les municipalités. Ne pourrait-on pas porter de cinq à dix ans la durée pendant laquelle un logement HLM vendu reste comptabilisé dans le quota SRU ? Plus généralement, il serait utile que la France travaille avec la Commission européenne sur le logement social en zone rurale. Des fonds européens aident certaines communes ou certains bailleurs ; ils pourraient être mobilisés à plus grande échelle.

M. Jean-Louis Dumont. Nous devons rendre hommage au travail de fond des rapporteurs sur un sujet difficile. Je suis d'accord avec plusieurs de leurs préconisations, en particulier s'agissant du maintien des APL en cas d'impayés. En effet, de nombreux cas de surendettement sont accentués par le fait que les bailleurs sociaux ont l'obligation de signaler les impayés au bout de trois mois. Maintenir le versement de l'APL même si le locataire ne réussit pas à payer son différentiel de loyer est un alignement sur ce qui se fait dans le parc privé et permet de garantir le droit au logement : quand ces difficultés sont liées à un accident de parcours professionnel ou familial, elles peuvent être facilement gérées.

Par ailleurs, les rapporteurs appellent à la responsabilisation et à la mutualisation des organismes d'HLM. Je rappelle que ces derniers ont récemment annoncé non seulement la mutualisation des fonds propres, mais aussi la mise en commun de compétences, de services et d'expertise. J'invite les rapporteurs à enrichir le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui sera bientôt examiné, pour saisir l'occasion, à partir de leurs propositions et de celles de la ministre, de sortir d'une gestion trop administrative du logement social. Pour être efficace, il faut mesurer les besoins et apprendre à y répondre.

M. Alain Fauré. Je voudrais évoquer la question du traitement de l'habitat ancien et du foncier bâti non utilisé dans les villes, sachant qu'il est souvent exonéré de taxe d'habitation à la demande des propriétaires. Cette faculté ne pourrait-elle être interdite ? La taxe devrait être, au contraire, fortement majorée dès lors que l'habitation n'a pas été occupée ou louée durant un temps donné. Par ailleurs, pour libérer du foncier en centre-ville, il conviendrait de prévoir la possibilité de dégrever de 20 ou 30 % l'estimation des services des Domaines sur la valeur des habitations qui sont restées très longtemps fermées : à cause

de la spéculation, elles doivent être achetées cher par les communes ou les offices publics alors qu'il faudra les détruire parce qu'elles sont devenues vétustes. Par ailleurs, ne pourrait-on pas instaurer dans les villes des zones d'aménagement d'habitations prioritaires, à l'image des zones d'aménagement différé ?

M. Éric Alauzet. Je m'interroge sur les attentes de certaines propositions en termes de recettes : elles sont souvent moindres et accompagnées de déséquilibres ou d'effets pervers. On peut évoquer la mobilisation accrue de l'épargne privée par le livret A ou le risque pour la mixité sociale que porte le renforcement des surloyers. D'autre part, je pense que l'on ne travaille pas assez sur la mobilisation du parc des logements privés ; je relève également certains messages contradictoires avec la politique du logement que l'on veut mener, comme l'annonce de la hausse des droits de mutation pour financer les dépenses sociales des départements ou la disparition du Crédit immobilier de France. Ils peuvent contrecarrer les projections que l'on fait. Par ailleurs, on parle beaucoup du quantitatif, mais pas assez du qualitatif : certains territoires sont confrontés, à la fois, à une demande forte de logements et à un grand nombre de logements qui restent vacants car ils ne sont pas adaptés, trop vétustes ou mal localisés. Demande et offre sont parfois difficiles à faire coïncider. Enfin, je crains qu'en parlant d'allonger les durées de prêts, on ne tienne pas assez compte du coût global d'un logement social.

M. Marc Goua. Tout en félicitant les rapporteurs, je signale que la proposition 19 sur les marges locales de loyers est déjà inscrite dans la loi. S'agissant de la proposition 46 iconoclaste sur la dotation globale de fonctionnement, je rappelle que les pénalités se traduisant par un prélèvement sur cette dotation ou sur la dotation de solidarité urbaine ont été multipliées. Il est important de modérer les pénalités infligées aux collectivités qui se situent en dessous du seuil.

M. Michel Piron, rapporteur. Je n'ai pas de réponse générale au problème particulier de financement soulevé par Marie-Christine Dalloz. Il faut étudier le dossier. Sur la problématique de la définition des besoins et des zones rurales, je voudrais attirer votre attention sur une de nos propositions : nous avons insisté pour que l'observation des loyers – déjà insuffisamment assurée aujourd'hui, à quelques exceptions près – soit absolument mise en lien avec les niveaux des revenus. Cette corrélation peut rendre visibles des difficultés en milieu rural alors que la seule observation des loyers ferait penser qu'il n'y a pas de problème. Une étude de Michel Mouillart l'a très bien montré. En réalité, c'est le taux d'effort qui devrait être observé. Notre approche répond en partie à vos inquiétudes.

S'agissant des suppléments de loyers, ils sont non seulement tout à fait justifiés, mais nous demandons à ce qu'ils soient réellement appliqués – ce qui est loin d'être le cas. Certains préconisent même de l'appliquer dès le premier euro de dépassement ! Enfin, il est impossible de dire que cela ruinerait la mixité sociale : ayant rapporté la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 – MLLE –, j'avais noté que l'obligation de quitter un logement social pour un ménage avec deux enfants ne s'applique qu'au bout de six ans et à partir d'un revenu d'environ 9 000 euros par mois. À de tels niveaux de revenus, cette mesure, qui vise à libérer des logements sociaux pour des ménages un peu plus modestes, ne peut être accusée de pénaliser la mixité sociale. Il en est de même pour les suppléments de loyers. Ce sujet n'est plus tabou et il relèverait de la justice sociale.

Concernant la vente de logements sociaux et la possibilité d'allonger de 5 à 10 ans la durée de comptabilisation dans le quota SRU, nous avons retenu plutôt une contreproposition qui nous a paru intéressante parce que le risque est de favoriser l'inertie ou les réticences déjà fortes chez beaucoup d'organismes, et parce qu'elle met l'accent sur le vrai problème : la gestion des copropriétés. De ce point de vue, les bailleurs sociaux, qui ont

une vraie ingénierie de la gestion sociale du parc, pourraient être très bien placés, surtout s'ils mutualisent ces compétences, pour intervenir dans les copropriétés concernées – ce que ne savent sans doute pas faire nombre d'investisseurs privés. Cette piste mériterait d'être travaillée. Quoi qu'il en soit, certains des groupes les plus significatifs de bailleurs sociaux financent aujourd'hui la moitié de leurs constructions par une gestion patrimoniale plus dynamique, avec la plus-value de long terme obtenue de la vente de logements. Ce levier me semble indispensable pour atteindre les 150 000 nouveaux logements sociaux. Il suppose là encore une certaine taille et une certaine ingénierie.

Sur le bâti vide, les moyens existent déjà et peuvent être assez dissuasifs, même s'ils sont peu connus et très peu utilisés. Je connais quelques maires qui y ont eu recours et ont obtenu des résultats. Il faudrait commencer par s'en servir. Quant aux estimations, elles dépendent du marché. Elles peuvent déjà tenir compte de l'état de vétusté des biens – répondant en cela partiellement à la suggestion d'Alain Fauré. Mais, avant de jouer sur la fixation des valeurs d'achat, on peut agir sur la fiscalité. Nous regrettons notamment que celle-ci ait évolué dans un sens favorisant plutôt la rétention que la libération des biens.

S'agissant du parc privé, je n'ai pas le sentiment qu'il soit particulièrement « démobilisé ». L'incertitude concernant les recettes reflète les différences d'approches selon les ministères. Quant à la dimension qualitative de la production, nous nous y sommes arrêtés en insistant pour que l'observation ne considère pas que les volumes, mais aussi, notamment, la typologie des logements souhaitables. On ne peut pas dire que le dispositif « Scellier » ait donné lieu à de grandes dérives, mais ce fut le cas du « Robien » avec des résultats inadéquats en termes de typologie des logements. Sur la proposition 19, nous recommandons seulement d'utiliser le dispositif existant pour faciliter les projets.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Pour ma part, je suis assez sensible à l'opportunité d'augmenter la durée de comptabilisation des logements HLM vendus, même s'il ne s'agirait pas de monter jusqu'à 10 ans – 7 ans, 8 ans peut-être ? On peut déposer un amendement au texte qui va prochainement être examiné.

La Commission autorise la publication du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins.

*

* *

ANNEXES

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pages

Audition du 7 février 2013

À 10 heures 30 : M. Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe 157

Audition du 7 février 2013

À 11 heures 30 : Mme Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière, et M. Angelo Zagalolo, directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain des services régionaux 164

Audition du 14 février 2013

À 9 heures 30 : M. Benjamin Dubertret, directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations 173

Audition du 14 février 2013

À 10 heures 30 : Table ronde sur le rôle de l'intercommunalité, avec Mme Jacqueline Descazeaux, directrice de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), et M. Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole 183

Audition du 21 février 2013

À 9 heures : M. Philippe Van de Maele, président du directoire de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement, et M. Hervé Capdevielle, vice-président en charge du logement 192

Audition du 21 février 2013

À 10 heures : Table ronde sur le rôle des grands bailleurs sociaux avec M. André Yché, président du directoire, et M. Yves Chazelle, directeur général, de la Société nationale immobilière (SNI), Mme Frédérique Jaubert, directrice générale du GIE Logement Français, et M. Moncef Zniber, président du Comité exécutif de CPH, société mère du Groupe ARCADE Pôle HLM 200

Audition du 27 mars 2013

À 17 heures : Table ronde avec M. Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, Directeur du Lab'Urba-Université Paris Est Créteil (UPEC), et M. Jean-Marie Cipolat-Gotet, directeur du bureau d'études Guy Taïeb Conseil 213

Audition du 27 mars 2013

À 18 heures : M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières et de Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat..... 222

Audition du 3 avril 2013

À 16 heures 30 : Table ronde des représentants d'établissements publics fonciers d'État : M. Pascal Dayre, directeur général adjoint de l'EPF Île-de-France, et M. Émile Bayer, directeur général de l'EPF PACA..... 235

Audition du 3 avril 2013

À 18 heures : Professionnels de l'usufruit locatif social évolutif (PULSE) : M. Alain Laurier, président de l'association et président de Pierre Épargne Retraite Logement (PERL), et M. Marc Bonjour, directeur des relations institutionnelles de PERL..... 248

Audition du 24 avril 2013

À 17 heures : Table ronde de préfets auprès de collectivités ou d'EPCI, délégués des aides à la pierre : M. Pierre-André Peyvel, préfet des Hauts-de-Seine, Mme Nicole Klein, préfète de Seine-et-Marne, M. Henri-Michel Comet, préfet de Haute-Garonne, M. Pierre de Bousquet de Florian, préfet de l'Hérault 255

Audition du 24 avril 2013

À 18 heures 30 : M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de l'égalité des territoires et du logement 265

Audition du 22 mai 2013

À 16 heures 30 : M. Thomas Revial, chef du bureau Financement du logement et des actions d'intérêt général (direction générale du Trésor), M. Laurent Machureau, sous-directeur de la 4^e sous-direction (direction du Budget), et Mme Charlotte Chevalier, sous-directrice de la fiscalité des personnes (direction de la Législation fiscale) 272

Audition du 3 juillet 2013

À 16 heures 30 : Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement 286

Les Présidents et les Rapporteurs de la mission d'évaluation et de contrôle tiennent à remercier Mme Dominique Malécat-Mély et M. Jean-Marie Sépulchre, conseillers maîtres de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, pour la précieuse assistance qu'ils ont apportée aux travaux de la MEC.

II. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition du 7 février 2013

M. Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe

M. Alain Claeys, Président. Je suis heureux d'ouvrir un nouveau cycle de travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle.

L'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins est l'un des quatre thèmes retenus cette année par le bureau de la commission des finances.

Pour mémoire, les autres sont :

- la conduite des programmes d'armement en coopération ;
- l'accompagnement de la procédure des plans sociaux d'entreprise ;
- le recouvrement et la gestion des amendes pénales.

Le principe de la MEC est de dégager des propositions de consensus. C'est pourquoi notre organisation associe majorité et opposition. Ainsi, je présiderai nos différentes réunions en alternance avec Olivier Carré.

De même, les deux rapporteurs sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui sont M. Christophe Caresche et M. Michel Piron qui est membre de la commission des affaires économiques, ce qui nous permet également d'associer aux travaux de la MEC les commissions concernées. Nous accueillerons également tout au long de nos travaux des magistrats de la Cour des comptes.

Le sujet de l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux renvoie à plusieurs problématiques : la définition des priorités dans l'allocation des aides, l'identification des niveaux et des modes de gouvernance les plus pertinents pour les définir, mais aussi la mise en œuvre de ces priorités dans l'allocation des aides publiques à la construction de logements sociaux. Nous allons aborder ces points au cours de nos auditions.

M. Olivier Carré, Président. Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe, pour l'entendre sur les moyens permettant d'optimiser les aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins.

M. Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe. En tant que géographe et directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire, je vous présenterai ma vision « socio anthropologique » des mécanismes territoriaux en matière de logement social et des principaux enjeux auxquels notre pays doit faire face.

Depuis plusieurs années en France, la tendance, même si elle est peut-être moins marquée que dans d'autres pays, consiste de plus en plus à réserver les logements locatifs sociaux aux ménages les plus pauvres, rompant ainsi avec leur vocation historique de loger les « actifs modestes ». Cela étant, l'enjeu est de taille lorsque l'on sait que ces derniers, c'est-à-dire essentiellement les ouvriers et les employés, représentent 35 % de la population active, tandis que les logements sociaux ne constituent que 15 % du parc total de logement et que 40 % des ménages sont potentiellement éligibles au logement social. Cette situation oblige nécessairement à faire des choix.

Ces quelques données nous conduisent à réfléchir tout d'abord au fonctionnement des marchés du travail dans les grandes agglomérations. À cet égard, Jean-Pierre Orfeuill, Emre Korsu et Marie-Hélène Massot expliquent, dans leur excellent ouvrage intitulé « *Vers la ville cohérente* », qu'il est possible de penser autrement la notion de proximité en Île-de-France, en dépassant la notion de « villes compactes » où on va regrouper les populations de manière un peu volontariste en fabriquant de la mixité fonctionnelle dans un petit espace domicile-travail, pour faire des villes cohérentes, c'est-à-dire des villes accessibles où la distance-temps entre les lieux de travail et de domicile est acceptable pour leurs habitants. Ils ont ainsi imaginé une relocalisation de tous les Franciliens pour que chacun soit à moins de trente minutes de son travail. Cette démarche très intéressante nous invite à renouveler notre regard sur le fonctionnement du marché du logement, la localisation des logements sociaux, etc.

Si l'on considère que la cohésion d'un système territorial dépend du bon fonctionnement du marché du travail, et que l'on suit l'idée d'une localisation du logement social en fonction de l'accessibilité au travail, l'obligation pour les communes de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux, conformément à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), peut se révéler problématique. C'est pourquoi je plaide pour que les aides soient conditionnées à des stratégies de localisation du logement social conduites à l'échelle des bassins ou sous-bassins d'emploi - les intercommunalités ne suffisant pas, notamment dans la région parisienne - et s'appuyant sur des critères tels que le taux d'emploi de la commune, l'accessibilité et la desserte des pôles d'emploi. L'objectif étant d'élargir la taille effective du marché du travail, laquelle est inévitablement liée, comme l'a fort justement démontré Rémy Prud'homme, à la richesse produite à l'échelle d'une ville. Ce sont l'efficacité économique des villes et la cohésion sociale qui sont en jeu.

Dans ces conditions, cela plaide pour une « territorialisation de la loi SRU ». Même si je ne méconnais pas la force des normes, on pourrait imaginer qu'en fonction de certains objectifs, les acteurs territoriaux se mettent d'accord sur des stratégies fines de localisation des constructions neuves de logements sociaux.

Ensuite, le logement social a vocation à être un sas et non une nasse, c'est-à-dire à constituer une aide à la mobilité des personnes, une étape dans un parcours professionnel et résidentiel.

Comme le montrent nos études, il continue, bon an mal an, à jouer ce rôle dans un certain nombre de grandes agglomérations. Ainsi, accéder à un logement social en Seine-Saint-Denis constitue souvent une deuxième étape dans le parcours résidentiel d'un travailleur immigré, correspondant à l'accès à une visibilité statutaire et sociale, et participe ainsi d'une forme d'intégration. Il est important par conséquent d'être attentif au taux de rotation dans les logements sociaux, mais aussi à leur place dans le marché du logement. Le logement social sera une étape si le passage à un autre type de logements reste possible. De ce point de vue, l'intérêt pour les très grandes agglomérations de multiplier les logements très sociaux ne me semble pas évident.

Or, cet enjeu de mobilité se heurte au fonctionnement du système actuel qui veut que le degré de priorité pour accéder à un logement social est proportionnel au temps d'inscription du demandeur sur une liste d'attente. Cela se comprend mais je pense que d'autres critères devraient être pris en considération dans une gestion locative intelligente, y compris à l'échelle interterritoriale : la décohabitation, la transition famille/domicile pour les jeunes, l'accès au premier emploi, le changement de situation familiale ou professionnelle. Le logement social peut en effet devenir un frein très important à la mobilité interrégionale, qui devrait au contraire être encouragée pour des raisons économiques. C'est ce qui explique pourquoi le Nord-Pas-de-Calais, où le logement locatif très social est développé et le taux de mobilité très faible, comporte des poches de pauvreté « enkystées », contrairement à la Lorraine dont le taux de chômage est équivalent, mais le taux de mobilité plus élevé.

En outre, l'offre entre les différents organismes HLM est fortement cloisonnée dans les grandes agglomérations. C'est pourquoi il me semble nécessaire d'améliorer la gestion locative à l'échelle des bassins d'emploi, par exemple en imaginant des accords inter-organismes qui permettraient d'accorder une certaine priorité aux personnes en situation de mobilité ou de transition.

Aussi une réflexion sur les critères d'appui à la mobilité, ainsi que sur la gestion des situations de transition me semble-t-elle importante.

Enfin, la concentration des efforts sur les marchés tendus, les zones les plus denses, ne me paraît pas nécessairement devoir être privilégiée. En effet, d'une part, un marché détendu ne l'est que parce que l'offre et la demande n'y sont pas révélées : dans les milieux ruraux et les petites villes, le marché est atone parce que l'offre y est inexistante ou inadaptée. D'autre part, les personnes pauvres vivent à la campagne, dans les villes petites et moyennes ou dans les espaces périurbains lointains. Comme l'a montré Michel Mouillart, professeur d'économie, les communes non concernées par la loi SRU comptent 15 millions d'habitants et moins de 13 % du parc total de logements sociaux. Or, les questions relatives au rapport domicile/travail, au logement des actifs, à la mobilité, à la décohabitation des jeunes, se posent de façon indifférenciée dans les milieux denses et les milieux peu denses. Il ne s'agit pas de construire du logement social à la campagne pour déporter les problèmes urbains. Mais il convient d'inscrire des stratégies de construction de logement social dans les marchés ruraux, peu denses ou détendus, de façon à réintroduire une diversité de l'offre, à peser sur le marché et, ainsi, à répondre aux besoins. La solvabilité de leurs populations est en effet de 20 à 30 % moindre que celle des ménages urbains moyens. Ainsi, une réflexion sur le ciblage des aides aux logements très sociaux vers ces territoires me semblerait justifiée.

En outre, en milieu peu dense, l'alternative est soit le logement locatif inadapté dans le cœur des petites villes ou des villages, soit le prêt à taux zéro pour une petite maison, avec un effet d'émiettement dommageable. Une stratégie d'offre de logements locatifs sociaux neufs dans ces zones aurait des effets vertueux sur les modes d'occupation du territoire.

Cette stratégie de production de logements sociaux locatifs neufs, notamment dans les petites villes, viendrait à l'appui de la politique d'aménagement du territoire menée par l'État.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Votre analyse sur la relation entre le logement et le marché du travail est très intéressante.

S'agissant des zones tendues, la problématique de l'offre globale demeure. Dans certaines zones, la pénurie de logements sociaux est telle que la situation est devenue intenable. Pourriez-vous préciser votre point de vue, notamment pour l'agglomération parisienne ? Existe-t-il des études en la matière ?

M. Philippe Estèbe. Notre pays est confronté à une pénurie globale de l'offre de logement, pas seulement de logements sociaux.

En termes de mobilité, l'agglomération parisienne est une sorte de pompe aspirante et refoulante. Comme l'a montré l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) de l'Île-de-France, Paris, Londres et New York sont caractérisées par des soldes démographiques naturel et migratoire vis-à-vis du reste du monde très positifs et un solde migratoire négatif vis-à-vis du reste du territoire. Le maintien et l'efficacité de cette fonction métropolitaine de porte d'entrée – première installation, début de carrière, puis redistribution à l'échelle nationale – exige d'y construire davantage de logements locatifs, notamment intermédiaires et pas seulement sociaux.

À cet enjeu de construction de logements locatifs, s'ajoute la nécessité de réfléchir à la concurrence qui s'exerce entre les parcs, sachant en outre qu'une transformation du patrimoine locatif privé en meublés de tourisme, très lucratifs, tend à se développer dans Paris intra-muros. Il faut donc réfléchir à la chaîne du logement, à la concurrence entre les parcs et à leur accessibilité. On doit pouvoir jouer sur plusieurs leviers : la construction de logements neufs, mais aussi des dispositifs fiscaux visant à réguler l'usage de certains logements. Le dispositif fiscal Duflot ne semble pas très attractif pour les marchés tendus. Mais en tout état de cause, la future intercommunalité en Île-de-France devrait pouvoir se fixer comme objectif la production de logements locatifs, et pas seulement sociaux.

Quant à la question de leur localisation, il est avéré que la concentration considérable de logements sociaux dans certains territoires, même si elle a son utilité, est très problématique en termes de qualité de vie pour nos concitoyens. En Seine-Saint-Denis, 60 % des emplois sont fournis par des gens venant de l'extérieur, et 60 % des actifs résidents quittent le département pour se rendre à leur travail. Ces derniers ont les temps de trajets les plus longs car, en fait, le parc social de ce département loge une partie du prolétariat tertiaire de la métropole – agents de propreté, gardiens... – qui est employé par des entreprises régionales. Sachant qu'un emploi de cadre a besoin pour fonctionner de 1,8 emploi non qualifié – femme de ménage, gardien, agent d'entretien, serveur, etc. –, pourquoi ne pas imaginer que cet ordre de grandeur soit retenu dans le cadre des projets de clusters du Grand Paris. Cette piste permettrait d'augmenter le nombre de logements sociaux dans ces contextes et, surtout, d'améliorer le rapport trajet domicile-travail.

M. Michel Piron, rapporteur. Merci pour cet exposé très instructif.

Je ne vois pas comment on pourra obtenir une augmentation du nombre des logements intermédiaires à Paris sans un retour des investisseurs institutionnels, mais aussi sans une réforme de la fiscalité, notamment sur la taxation des plus-values qui actuellement s'applique de manière indifférenciée entre objets de court terme ou de long terme, objets financiers volatils ou fixes comme l'immobilier.

Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur le rapport marché du travail/implantation des logements en Île-de-France ? En Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine, des politiques de « peuplement », parfois plus que d'aménagement du territoire, ont été menées. Quel Grand Paris veut-on pour demain ? Quel serait le bon périmètre de gouvernance pour gérer cette mixité ? *Quid* des quartiers d'affaires ? L'importance des

déplacements engendrés par la concentration des bureaux à La Défense pose des problèmes de transport importants. Le rapport offre de bureaux/offre de logements est-il géré à la bonne échelle ?

Votre idée de conditionner les aides au logement aux stratégies de localisation du marché du travail me semble très intéressante. Néanmoins, une fiscalité que l'on accepte différenciée en matière de logement ne devrait-elle pas aussi, pour être efficace, être assortie d'une fiscalité différenciable en termes d'implantations des emplois, comme le concevait la DATAR autrefois ?

Enfin, comme le montre l'étude de M. Mouillart, le milieu rural recèle des poches de grande pauvreté. Certes, les zones y sont moins tendues et les prix du foncier moins élevés, mais les revenus y sont aussi beaucoup plus faibles que dans le reste du territoire. C'est le reste à vivre qui doit être considéré. En Vendée, où l'accession sociale à la propriété a vu son niveau augmenter, grâce notamment au dispositif de la maison à 100 000 euros dont on connaît la « qualité » et qui pose des questions en termes d'urbanisme, le parc locatif social ne représente que 9 % du total régional. Y a-t-il d'autres départements qui illustrent cette même tendance ?

M. Philippe Estèbe. Les effets de l'accession sociale à la propriété peuvent être constatés dans d'autres départements. Comme l'a démontré l'économiste Vincent Renard, l'achat d'une maison sur un terrain de 200 mètres carrés dans l'est de la Seine-et-Marne revient moins cher que le paiement du loyer d'un logement social dans le cœur de l'agglomération parisienne ! Mais s'agissant de la qualité de vie en Île-de-France, Jean-Michel Orfeuil a montré que le trajet domicile-travail est plus court pour les gens habitant en périphérie que pour ceux logés dans la zone dense.

Dans les années 90, la taille effective du marché de l'emploi de Paris était plus importante que celle de Londres, puis elle s'est réduite, non par une diminution des emplois, mais en raison d'une moindre accessibilité à ceux-ci, résultat de la concentration de ces derniers dans certains territoires et de la thrombose des transports parisiens qu'elle a provoquée. À cet égard, l'objectif de mixité fonctionnelle à l'échelle des clusters du Grand Paris est pertinent. Un polycentrisme assumé, et bien desservi, me semble donc intéressant, mais il est compliqué à gouverner. Il ne pourra sans doute pas se jouer dans le rêve d'une intercommunalité unique. La lecture du dispositif de gouvernance et de son périmètre doit être davantage celle du système de la « marguerite » de Patrick Braouezec que celle du sénateur Philippe Dallier.

L'évolution actuelle du lien logement-travail s'explique par deux processus : la moindre linéarité des carrières et la disparition des concentrations de travailleurs d'une même entreprise dans un même lieu – le plus grand établissement d'Île-de-France est dorénavant le Technocentre de Renault à Guyancourt, avec 13 000 salariés. Il est vrai que le 1 % patronal a permis à notre pays d'avoir une géographie du logement social moins monolithique que dans d'autres pays ; mais aujourd'hui, les entreprises sont aussi volatiles que les habitants : en Île-de-France, la durée d'installation d'une entreprise est en moyenne de cinq ans.

Par conséquent, il me semble urgent que les pouvoirs publics prennent le relais pour assurer le lien, qui est en train de se distendre, entre entreprises et territoires. Voilà pourquoi je prône des accords à l'échelle des bassins d'emplois.

Mme Carole Delga. Deux précisions d'abord : les communes ne seront pas tenues de respecter strictement le taux de 25 % de logements sociaux, instauré par la loi de mobilisation du foncier public, si leur parc de logements ne le justifie pas. Cette souplesse est intéressante car la nécessité de construire des logements sociaux n'exclut pas celle de s'adapter aux circonstances locales.

Enfin, dans plusieurs départements, comme celui de la Haute-Garonne, le formulaire de demande de logement social est identique pour l'ensemble des organismes du territoire. Cela permet une plus grande réactivité pour les attributions, en particulier en cas de changements de situation des personnes.

Vous avez souligné, à juste titre, la nécessité de prendre en compte la précarité grandissante dans les territoires ruraux, où viennent s'installer des ménages en difficulté. En outre, le logement social doit aussi pouvoir accueillir les personnes âgées et permettre leur maintien à domicile, même si leurs retraites sont légèrement supérieures aux revenus des personnes pauvres.

Pourtant, il me semble aussi important d'apporter une réponse pour les marchés tendus. En effet, la problématique du logement en Île-de-France, notamment, – éloignement entre domicile et lieu de travail et temps de transports très longs – exige des politiques différenciées. Ne pensez-vous pas que ces dernières devraient s'inscrire dans un cadre, certes national, mais aussi local ? Et quelle strate de collectivité locale serait la mieux adaptée pour traiter de cette question ?

M. Philippe Estèbe. De façon générale, les intercommunalités et les communautés urbaines existantes ne sont pas la bonne échelle pour traiter de ces questions. Prenons l'exemple de Toulouse : le cœur d'agglomération étant fragmenté en une communauté urbaine et deux communautés d'agglomération, si la régulation ne se fait pas au niveau de l'inter-SCOT (schéma de cohérence territoriale) de la région, on passera à côté des enjeux du marché. Et cette constatation est aussi valable pour les régions lyonnaise et marseillaise. Dès lors, faut-il imaginer une autorité organisatrice du logement à l'échelle des inter-SCOT ? La question mérite d'être posée. Les aides à la construction devraient au moins être conditionnées à l'existence d'accords de régulation du marché.

S'agissant de l'Île-de-France en particulier, certains observateurs préconisent de confier à la région la compétence du logement social. Mais je ne suis pas certain que cette instance soit la plus adaptée si l'on retient la logique de « la marguerite ».

On devrait pouvoir passer des conventions d'objectifs entre les préfets et les intercommunalités – à l'échelle de l'inter-SCOT, des bassins d'habitat etc. - comportant des engagements dynamiques en termes de localisation domicile-travail et de taux de mobilité, et pas seulement relatifs à l'augmentation de la part des logements sociaux dans le marché de l'habitat. Bref, l'introduction d'un peu plus de modernité dans les rapports entre l'État et les collectivités serait une bonne chose.

Enfin, je plaide pour une mixité fonctionnelle à des échelles larges. Certaines grandes agglomérations pourraient accepter de construire des logements sociaux dans l'espace périurbain, qui peut être un lieu de localisation stratégique pour une bonne accessibilité aux zones d'emploi périphériques des grandes villes.

Pour terminer, je ne suis pas totalement favorable aux surloyers, qui pèsent en général plus lourdement sur les ménages dont les revenus ne leur permettent pas de sortir du parc social. Par contre, l'intervention des investisseurs institutionnels, l'adaptation de la fiscalité, voire la possibilité de conclure des baux emphytéotiques remis au goût du jour constituent des pistes intéressantes de nature à diminuer la « hauteur des marches » en faisant baisser le coût du logement.

M. Olivier Carré, Président. Merci beaucoup pour cet éclairage très précieux de la situation.

Audition du 7 février 2013

Mme Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière, et M. Angelo Zagalolo, directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain des services régionaux

M. Olivier Carré, Président. Nous recevons maintenant Mme Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, en charge du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière, qui est accompagnée de M. Angelo Zagalolo, directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain des services régionaux. Je vous propose, madame, de prendre la parole pour un exposé liminaire, à la suite duquel nous vous poserons des questions.

Mme Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière. Compte tenu de la situation de la région francilienne en matière de logement, marquée par la difficulté de répondre aux besoins, voire par la pénurie, la région Île-de-France a décidé, depuis plusieurs années, de consacrer un budget d'investissement significatif au logement, avec pour objectif premier de permettre une augmentation de la construction de logements sociaux. Nous intervenons donc en cofinancement d'autres intervenants, et notamment en complément des aides à la pierre de l'État, pour accroître la production de logements sociaux en Île-de-France. Cette politique, conduite depuis maintenant plus d'une dizaine d'années, s'est affinée au fil du temps.

Elle doit aussi répondre à d'autres enjeux : l'aide à la réhabilitation du parc social, qui avait été décidée avant la mise en œuvre des politiques de rénovation urbaine, mais aussi depuis une dizaine d'années, l'aide au parc privé dégradé, qui joue de fait le rôle de parc social en Île-de-France, ainsi qu'une action forte en faveur du développement du logement étudiant et du logement destiné aux jeunes – aide à la création de résidences étudiantes et de foyers de jeunes travailleurs – grâce à une forme d'aide à la pierre régionale renforcée, qui a permis la production de logements en grand nombre, même si nous sommes encore loin de répondre aux besoins identifiés.

Cette politique est complétée, dans une moindre mesure, par l'aide à des structures associatives telles que les PACT ou les comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ).

Sur les cinq dernières années, le budget régional consacré au logement s'est élevé à environ 220 millions d'euros. Dans le cadre de sa compétence en matière d'action sociale, la région soutient également la création ou la réhabilitation de centres d'hébergement d'urgence et de foyers d'accueil de femmes victimes de violences, de publics atteints de certaines pathologies ou encore de personnes âgées.

Le budget 2013, qui a été voté au mois de décembre, prévoit de consacrer 109 millions d'euros au développement du parc locatif social, 9,5 millions à sa réhabilitation, 45 millions aux logements destinés aux jeunes ou au logement étudiant, qui appartiennent également au parc social, et enfin 15,5 millions à la lutte contre la précarité énergétique dans ces logements.

En ce qui concerne le développement du parc locatif social, l'objectif poursuivi depuis dix ans consiste donc à cofinancer des programmes d'aide à la construction, en apportant un soutien accru aux programmes dont nous avons le plus besoin, à savoir les

opérations de prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et de prêt locatif à usage social (PLUS), mais aussi, à l'origine, de prêt locatif social (PLS). Ce financement supplémentaire de la région doit permettre de mieux finaliser les opérations de logement social en leur assurant un meilleur équilibre financier, et donc de garantir des loyers plus intéressants.

À l'origine, l'aide de la région n'était demandée que par une partie des opérateurs. Aujourd'hui, elle est sollicitée par tous et tous les dossiers passent par la région. Nous sommes passés d'une aide facultative, destinée à permettre la finalisation des programmes, notamment les plus difficiles, à un financement de droit commun, alors même que la région n'a aucune compétence en matière de logement. C'est particulièrement vrai pour les PLAI, et encore plus pour les PLUS. Cela témoigne de la difficulté de financer ce type de programmes aujourd'hui. Le budget régional est donc monté en puissance, pour faire face aux stocks de dossiers que nous avons dû traiter en 2010, 2011 et 2012 (dans la dynamique du Plan de relance).

À la fin de l'année 2012, nous n'avions toutefois pas affecté l'ensemble de notre budget, en raison d'un certain ralentissement des demandes. Cet attentisme des opérateurs s'explique sans doute par le contexte électoral. J'espère que cette baisse de la production ne sera que momentanée, et que nous allons vite renouer avec la tendance des années précédentes, même si notre stock de dossiers n'augure pour l'instant rien de certain en ce sens.

Le fait qu'il soit de plus en plus fait appel à la région pour le financement des opérations nous a contraints à affiner notre politique. Nous avons donc remis à jour notre politique du logement en 2011 – je tiens à votre disposition les délibérations correspondantes du Conseil régional. Il ne s'agit pas de réduire l'aide de la région, mais de mieux la cibler sur certaines priorités, et d'adresser des messages clairs aux opérateurs. Nous avons souhaité donner une nette priorité à la production de PLAI et de PLUS, et limiter les financements de PLS aux communes ayant déjà 40 % de logements sociaux. Nous n'avons donc maintenu cette aide que pour les communes qui souhaitent développer du PLS dans une dynamique de mixité sociale et de parcours résidentiel. Elles sont assez peu nombreuses.

Dès 2007, nous avons soumis l'octroi de notre aide à des conditions environnementales relativement exigeantes. Nous avons demandé aux bailleurs sociaux d'anticiper l'application de la réglementation thermique 2012 (RT 2012). Nous avons également instauré des primes afin d'encourager la production de bâtiments passifs ou à énergie positive, dans l'idée que notre aide permette de franchir chaque année une marche supplémentaire sur ces questions, grâce à des révisions successives. Nous avons néanmoins décidé de reporter à 2014 le renforcement de nos exigences (de 15 à 20 %) prévu en 2013, qui s'annonçait compliqué dans l'immédiat pour les opérateurs.

Une autre condition fait l'objet de discussions avec les opérateurs : la proportion de grands logements. Comme vous le savez, le logement des familles est un vrai problème pour la région francilienne. Dans certaines communes, le parc social est exclusivement composé de 2 ou de 3 pièces. Nous avons donc imposé la condition que les programmes de plus de 10 logements comportent au moins 20 % de grands logements, c'est-à-dire 20 % de T4 ou de 75 mètres carrés. C'est une condition très contraignante, mais que nous assumons eu égard aux besoins de logement actuels. La règle est diversement appréciée suivant les opérateurs - certains renoncent à demander l'aide de la région, mais d'autres s'en accommodent fort bien. J'ajoute qu'il est possible d'y déroger dans des cas particuliers. Je pense par exemple aux villes ayant déjà 40 % ou 50 % de grands logements.

Il nous a également semblé important d'imposer une condition plus contraignante pour les communes relevant de la loi SRU, c'est-à-dire qui n'ont pas atteint leurs objectifs de production fixés pour la dernière période triennale, ou qui font l'objet d'un constat de carence. Nous avons donc imposé en 2011, notamment dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence, un nombre minimal de PLAI à produire, pour éviter ce qui a pu être observé dans le passé, à savoir que certaines communes produisent pour répondre à leurs obligations de logement social, mais font le choix de ne faire que du logement en PLS, ou que du logement spécifique – type logement étudiant – en PLS. Le niveau de l'obligation dépend du taux de logements sociaux. Son application ne pose pas de problème particulier.

Les aides sont calculées à partir de planchers et de plafonds de dépenses subventionnables. Elles s'élèvent à 9 000 ou 10 000 euros par logement, avec des primes supplémentaires le cas échéant. Cela nous permet d'aider chaque année entre 12 000 et 15 000 logements. Comme je l'ai dit, ce chiffre a été légèrement plus faible en 2012.

M. Olivier Carré, Président. Quel est le chiffre pour la partie offres nouvelles ?

Mme Emmanuelle Cosse. 15 000, si l'on intègre les logements étudiants.

Pour le logement étudiant, nous exigeons le respect des mêmes conditions environnementales, ainsi que d'une condition relative à l'agrément. Par dérogation à la loi, une convention sur la production de logement social étudiant signée entre l'État et la région Île-de-France permet à celle-ci de financer des opérations en PLS ou en PLUS. Un avenant à cette convention a été signé en 2011. Nous avons même essayé d'avoir des financements PLAI, mais nous n'avons pas obtenu de dérogation. Il faut savoir qu'en Île-de-France, le logement social étudiant reste cher. Pour éviter les effets d'aubaine que nous avons notamment pu observer dans des communes très concernées par la loi SRU, nous demandons une mixité de l'agrément entre PLS et PLUS pour les opérations de logement étudiant de plus de 150 logements, afin de pouvoir proposer différents niveaux de loyer. Les différences de loyer constatées entre un agrément PLS et un agrément PLUS peuvent en effet aller de 100 à 150 euros. Une commune qui n'a que 4 % de logements sociaux peut ainsi choisir de faire une résidence étudiante entièrement en PLS... Même avec le bénéfice de l'APL, les étudiants franciliens ne sont guère plus solvables que les autres. Or, nous arrivons tout de même à des loyers de sortie de l'ordre de 480 euros charges comprises, ce qui reste très cher.

Nous soutenons également la construction de foyers de jeunes travailleurs et de résidences pour jeunes actifs. Là encore, nous essayons d'encadrer le niveau des loyers, de poser des conditions et de faire des rappels à la loi – par exemple, certaines charges ne peuvent être exigées. Les pratiques des gestionnaires ne sont en effet pas toujours exemplaires...

Toujours en ce qui concerne le logement étudiant, la subvention par logement s'élève à 4 500 euros pour le PLS et à 8 000 euros pour le PLUS. Ce niveau élevé par rapport au logement familial traduit une forte volonté de production. Avec l'État, nous aimerions financer chaque année 4 000 logements sociaux étudiants. Or, nous en avons financé – au mieux – 2 500 ou 2 700 par an. Le problème ne tient pas au financement, mais aux opérateurs et à la disponibilité du foncier, ainsi qu'à la contrainte de l'accessibilité. Sur ce dernier point, nous souhaitons une modification législative ou réglementaire qui permette de ne pas imposer ces règles à tous les logements. Même lorsque le foncier est bien maîtrisé, la mise en œuvre de ces règles d'accessibilité requiert beaucoup d'espace.

Notre action irrigue l'ensemble des départements franciliens. Les territoires périurbains ou semi-ruraux ont plus de difficultés à produire du logement social, car les opérateurs ont du mal à s'orienter vers ce type de productions, plus réduites et qui doivent s'adapter au plan local. Nous essayons néanmoins de les développer. Sur le parc social classique, nous avons ainsi renforcé notre aide à la maîtrise d'ouvrage d'insertion. Le tissu associatif fait plutôt de la production en diffus, sur des programmes de cinq à six logements, qui s'adressent à des publics très prioritaires. Dans ce cas de figure, l'aide peut aller jusqu'à 30 000 euros pour un logement. C'est particulièrement intéressant dans les zones rurales ou périurbaines, mais aussi dans des villes très denses. Vincennes, commune très concernée par la loi SRU mais qui a des difficultés à produire, est ainsi en train de « capter » un certain nombre de petits programmes d'un ou deux logements. Elle a pour cela œuvré avec le secteur associatif.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Je vous remercie de votre présence et de votre exposé. En matière de logement social, la région Île-de-France est à la fois acteur et observateur. Permettez-moi de vous interroger d'abord en tant qu'acteur. Vous avez certes défini un certain nombre de critères, mais votre politique dépend des projets que l'on vous soumet. Comment se ventilent les subventions de la région en termes de localisation géographique ? Vont-elles davantage vers certains territoires que vers d'autres ? Existe-t-il des distorsions importantes à cet égard ?

Au-delà des critères que vous avez définis, avez-vous une analyse propre des besoins de logements sociaux en fonction des territoires, ou en fonction d'autres critères ? Avez-vous développé des outils pour les identifier ?

Les crédits inscrits à votre budget sont-ils intégralement consommés ?

Quelles sont enfin vos relations avec l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) ?

Mme Emmanuelle Cosse. Notre budget est presque intégralement consommé. En 2011, par exemple, il a été consommé à 98 %. Comme je vous l'ai expliqué, cela n'a pas été le cas en 2012, mais ce petit retard est sans doute lié au contexte politique.

Je dois cependant vous indiquer que sur les 45 millions d'euros du budget dévolu au logement des jeunes, 20 millions sont réinscrits d'année en année sans être consommés en raison du projet de réhabilitation de la résidence universitaire Jean Zay à Antony, qui abritait 2 000 logements – 1 500 aujourd'hui. Ce projet fait l'objet d'une négociation entre l'État, la région et le conseil général des Hauts-de-Seine. Ces crédits sont donc appelés à être consommés un jour, dès qu'une solution aura été trouvée.

J'en viens aux relations de la région avec l'EPFIF. Cet établissement est présidé par un élu régional, et je siége moi-même à son conseil d'administration. Néanmoins, même s'il a un fort ancrage régional, il s'agit d'un établissement public de l'État. La région et l'EPF ont d'ailleurs – sans doute grâce à notre présence au conseil d'administration et au bureau – des vues communes, qui se traduisent par le programme prévisionnel d'investissements. Sur les terrains sur lesquels il développe une stratégie foncière, l'EPFIF a deux missions : le développement de logements ou le développement d'activités économiques, en fonction de ce qui est décidé avec les villes. Toutefois, une obligation de production de logements sociaux est imposée à l'ensemble des communes soumises à la loi SRU qui signent une convention avec l'EPF : elles doivent produire au moins 30 % de logements sociaux, et jusqu'à 50 % pour celles qui font l'objet d'un constat de carence. Je dois d'ailleurs dire que les communes qui ont signé une telle convention s'en félicitent. En effet, c'est souvent pour

répondre aux obligations de la loi SRU qu'elles font appel à l'EPFIF, pour arriver à maîtriser du foncier - ce qu'elles ne pourraient faire seules ou avec d'autres outils. Nous sommes informés des programmes de logements sociaux réalisés sur des terrains maîtrisés par l'EPF. Nous commençons à voir ces programmes sortir de terre, puisque l'EPF a été créé il y a six ans. Nous serons bientôt capables de comptabiliser le nombre de logements sociaux qui ont été produits dans ce cadre chaque année.

Nous discutons bien entendu aussi de l'important sujet de la fusion des EPF.

Vous m'interrogez sur la localisation géographique des programmes subventionnés et les éventuelles distorsions qui pourraient exister à cet égard. Je ne dispose pas encore des chiffres de l'année 2012, mais je puis vous indiquer que fin 2011, en Île-de-France, 80 % des logements avaient été produits dans 20 % des communes. Les distorsions sont donc réelles, même si un effort a été fait ces dernières années.

J'en viens à la répartition par département et par type de ville, c'est-à-dire en fonction du taux de logements sociaux. On observe que dans les villes qui ne sont pas concernées par la loi SRU, c'est-à-dire qui comptent déjà plus de 20 % de logements sociaux, la production continue à être forte, et même majeure. Entre 2004 et 2009, environ 35 % de notre aide est allée à des communes comptant moins de 20 % de logements sociaux, et quasiment 50 % à des communes comptant entre 20 % et 50 % de logements sociaux. Il est cependant important de rappeler que pour nombre de villes d'Île-de-France, l'objectif n'a jamais été de 20 % de logements sociaux, mais plutôt de 30 %, afin de pouvoir répondre aux besoins des populations locales – même si l'objectif n'est pas partagé partout – et parce qu'elles se pensent en capacité de le faire.

Il est plus délicat de se livrer à des comparaisons entre départements, dans la mesure où les besoins sont beaucoup plus importants en zone dense qu'en zone moins dense. Sans surprise, la production a été forte à Paris, mais aussi en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne. Elle a été plus faible dans les Hauts-de-Seine, en tout cas inférieure à ce que nous aurions souhaité. On note une accélération de la production dans le Val-d'Oise. Enfin, une évolution plus favorable se dessine depuis quelque temps dans les Yvelines et en Seine-et-Marne.

La production ne dépend pas seulement des besoins du territoire. La donne évolue en fonction de la participation des communes ou des communautés d'agglomération au financement des programmes, ou encore de la maîtrise foncière du terrain. Ce constat vaut aussi bien pour le logement social classique familial que pour le logement spécifique - logement étudiant, logement pour personnes âgées ou foyers. La multiplication des aides par les collectivités a indéniablement un effet sur la sortie des programmes. Pour prendre un exemple, Paris et la Seine-Saint-Denis affichent des objectifs forts en termes de production de logements étudiants. Mais alors que les aides sont importantes à Paris, avec la délégation de l'aide à la pierre, l'aide de la ville et du conseil général et celle de la région, la Seine-Saint-Denis n'a pas les moyens de contribuer à la réalisation des programmes. Cela peut avoir un impact pour l'opérateur, qui préférera localiser son programme à la Porte de la Chapelle plutôt qu'à Aubervilliers. Mais d'un point de vue régional, la question importante sera plutôt celle de la proximité des transports.

Notre dépendance à la production locale est réelle : lorsqu'elle est en berne ou attentiste, les financements de la région ne sont pas toujours utilisés. Afin d'encourager la production, nous avons essayé un temps de développer, à côté des aides à la pierre

classiques, des conventions d'objectifs. Le principe était le suivant : nous proposons aux bailleurs de définir un plancher de production à partir d'un certain nombre de critères. S'ils allaient au-delà de ce plancher, ils bénéficiaient d'une prime – qui était assez généreuse.

M. Angelo Zagalolo, directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain des services régionaux. Nous bonifions en fait le financement alloué à la production lorsqu'elle allait au-delà d'un certain seuil que nous estimions comme étant le seuil de renouvellement normal du parc.

Mme Emmanuelle Cosse. Ce système s'est révélé assez efficace, mais nous y avons mis fin en 2011. Nous discutons actuellement de l'opportunité de le rétablir, sachant que son coût budgétaire n'est pas négligeable et s'étale sur plusieurs années, puisqu'il s'agit de conventions pluriannuelles. La formule est néanmoins extrêmement intéressante.

Bien que n'étant pas le seul financeur, nous avons aussi cherché à développer des relations avec les bailleurs sociaux pour « booster » l'offre. Nous organisons chaque année une conférence avec l'ensemble des bailleurs sociaux d'Île-de-France, afin de discuter des objectifs de production, des conditions de notre aide ou des évolutions techniques. C'est un vrai travail partenarial, qui peut nous inciter à modifier nos délibérations ou à mettre en place des dispositifs innovants. C'est le type même de discussions qui pourraient se tenir dans le cadre d'un Comité régional de l'habitat (CRH), ce qui n'est pas le cas en Île-de-France. Mais le Conseil régional l'a pris en charge depuis plusieurs années, ce qui a favorisé un partenariat régional avec les opérateurs de qualité.

Pour répondre à une préoccupation lancinante des opérateurs et afin d'éviter des déconvenues, nous essayons de leur assurer une visibilité – ne serait-ce qu'à un ou deux ans – sur nos orientations politiques et notre budget. Certains vous diront que ce n'est pas toujours le cas – ils ne lisent pas nécessairement les informations que nous leur adressons – ; mais la volonté est là.

La définition des besoins et la vision prospective ressortent plutôt du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), que nous avons élaboré avec l'État. Aujourd'hui, nous travaillons sur des pastilles de densification. Mais puisque nous sommes en plein débat sur l'avenir de la décentralisation, je vous rappelle qu'à terme, nous aimerions établir au niveau de la région un programme régional de l'habitat, afin de pouvoir substituer au séquençage communal qui prévaut actuellement une prospective régionale intégrant et affinant les travaux du SDRIF. Ce dernier comporte des objectifs en matière de production de logement, mais il ne les a jamais déclinés au niveau communal. L'État, lui, l'a fait avec la territorialisation des objectifs de logement. Le SDRIF comporte également un ratio emploi/logement par département.

En ce qui concerne le logement des jeunes et des étudiants, la loi nous avait demandé d'élaborer un schéma régional du logement étudiant - ce qui a été fait en 2009. Nous avons essayé de localiser les lieux de formation et les zones de mobilité en Île-de-France, et d'identifier sur cette base les zones essentielles pour la production de ce type de logements. Nous n'avons pas retenu le critère de la proximité physique avec un lieu de formation, mais celui de la mobilité : ces zones doivent être desservies par les transports en commun. Les jeunes ont moins besoin d'une proximité entre leur lieu de formation et leur lieu de vie que de pouvoir se déplacer sans véhicule personnel. Cette préoccupation doit être prise en compte dans les choix d'implantation, en particulier dans les Yvelines et en Seine-et-Marne, car elle peut notamment avoir des conséquences en termes de vacance finale des logements. Il nous est arrivé – comme les gestionnaires – de refuser des projets de logements spécifiques parce qu'ils étaient trop isolés des commerces de proximité et des services

publics. La région Île-de-France étant constituée à 50 % de zones rurales, on a pu voir des projets de résidence étudiante en plein champ... De même, il n'est pas question de localiser des logements étudiants en zone industrielle.

M. Olivier Carré, Président. Le thème de cette audition est l'optimisation des aides, et notamment leur gouvernance. La politique mise en œuvre par la région Île-de-France est conséquente, mais il semble qu'elle joue un rôle supplétif par rapport aux autres instances. Vous l'avez dit vous-même en rappelant que la région était devenue un « passage obligé » pour les bailleurs. Cette évolution vous paraît-elle liée au seul problème des moyens financiers, notamment de ceux de l'État, ou davantage à un problème de gouvernance, sachant que l'on fait désormais clairement la distinction entre la situation de l'Île-de-France et celle des autres territoires, comme l'Orléanais, par exemple, dont je suis élu ?

M. Christophe Caresche, rapporteur. La région Île-de-France a, je crois, proposé de créer une Autorité organisatrice du logement (AOL).

Mme Emmanuelle Cosse. Nous vous avons apporté l'étude de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) relative à la création de cette Autorité.

Différentes voies sont possibles pour optimiser les aides au logement, mais les difficultés sont majeures. La baisse des aides à la pierre dans la période récente – même si l'Île-de-France a été moins impactée, en pourcentage, que d'autres territoires – a créé des difficultés. Elle a commencé en 2010, alors même que les collectivités locales – régions, communautés d'agglomération, communes – et l'EPF avaient renforcé leurs moyens en la matière sur la période 2005-2010. Cette baisse a eu des effets négatifs, y compris en Île-de-France alors même que nos moyens étaient maintenus car les objectifs de production de logement social étaient particulièrement élevés.

Le débat sur l'optimisation des aides financières a changé de nature depuis un an. En 2010, de nombreux acteurs contribuaient au financement du logement – qu'ils en aient ou non la compétence. On a assisté à un vrai renforcement de la mobilisation. Mais depuis un an, si la région a maintenu ses budgets et ses conditions de financement, on assiste à un phénomène inverse au niveau des départements, excepté à Paris et dans les Hauts-de-Seine, qui sont délégataires de l'aide à la pierre. Certains départements ont gelé leurs crédits logement dans l'attente de nouvelles politiques ; d'autres ont supprimé toute aide à l'investissement ; d'autres, enfin, ont durci drastiquement les conditions d'éligibilité à leurs aides, notamment en les ciblant sur les seuls opérateurs « locaux ». On exige par exemple que le siège social de l'opérateur, ou la plus grande part du parc à traiter soient situés dans le département - ce qui n'a guère de sens compte tenu de la mobilité qui est une réalité dans notre région. En raison de ses difficultés budgétaires, le département de la Seine-Saint-Denis a dû suspendre du jour au lendemain ses aides au logement, qui s'élevaient à 5 000 euros par logement. Or, dans ce département, nombre d'opérateurs, sérieux mais n'ayant pas nécessairement beaucoup de ressources, gèrent un parc ancien qu'il faut réhabiliter. Le bouclage des programmes de l'année 2012 s'est donc avéré délicat. Les opérateurs ont demandé à la région d'augmenter ses subventions au maximum. Au même moment, les aides à la pierre ont été réduites. Sur certains programmes situés en zone dense, l'aide à la pierre de l'État est désormais inférieure à 500 euros par logement.

Il y a encore un an et demi, beaucoup estimaient que l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux passait par la création d'un guichet unique. Cette vision est sans doute un peu simpliste, mais il faut se mettre à la place des opérateurs, qui sont lassés de devoir présenter huit dossiers quand ils pourraient en faire un seul... Le problème est que les conditions ne sont pas les mêmes chez tous les financeurs du logement social.

Cette question est liée à celle de la gouvernance, et même à celle de la politique du logement. Si l'action du conseil régional d'Île-de-France est très orientée vers le soutien aux logements qui manquent le plus, dans une optique de priorisation, certains départements ne veulent financer que du PLS, ou une très forte proportion de PLS. Dans ces conditions, envisager un guichet unique reste problématique.

À terme, il faudra néanmoins simplifier le dispositif. Force est de reconnaître qu'aujourd'hui, la situation financière des collectivités les conduit plus à délaisser le logement qu'à simplifier et mutualiser ce dispositif. C'est inquiétant pour la région, qui ne pourra pas indéfiniment investir davantage pour pallier le retrait des autres partenaires.

J'ajoute que ce mouvement de retrait des collectivités s'est accompagné de celui du 1 % logement, qui jouait un rôle majeur dans les opérations en Île-de-France, et permettait de faire baisser fortement les loyers. C'est la raison pour laquelle les opérateurs sont aujourd'hui dans l'expectative : tant que le décret sur l'emploi des fonds Action logement ne sera pas publié et qu'on n'aura pas l'usage des prêts, il restera difficile de boucler les dossiers de financement. Nous l'attendons donc avec impatience !

La région réfléchit également depuis plusieurs années aux questions de gouvernance des politiques du logement. Elle l'avait déjà fait en 2008, dans le cadre d'une commission présidée par Jean-Paul Planchou. Cette question a aussi été soulevée par le Conseil d'État et le Conseil économique, social et environnemental (CESE). L'IAU a donc travaillé l'année dernière sur une étude qui s'efforce de définir ce que pourrait être une Autorité organisatrice du logement en Île-de-France. Nous avons choisi à dessein le titre d'Autorité, qui renvoie aux notions de décision et de coercition. L'idée est bien d'organiser – et donc de réguler – les politiques du logement. L'étude a proposé plusieurs schémas, allant d'un renforcement des compétences et du poids des avis du CRH actuel, qui pourrait ne plus être présidé par le préfet de région, à une vraie Autorité rassemblant les collectivités territoriales, qui contracteraient avec l'État. Dans ce cadre, l'État pourrait décentraliser les aides à la pierre, mais aussi l'hébergement d'urgence, la gestion du droit opposable au logement (DALO), ou le pouvoir de sanction. Celui-ci pourrait être soit conservé par l'État, soit exercé par l'Autorité, à moins que l'on ne définit un système hybride faisant intervenir un commissaire du Gouvernement... En tout état de cause, l'idée est de promouvoir une approche régionale des politiques de logement en Île-de-France, avec une Autorité qui soit chargée de la prospective, de l'observation, de l'évaluation des besoins actuels et à venir et de la programmation, ainsi que des sanctions de la loi SRU.

Pourquoi privilégions-nous l'approche régionale, alors qu'il y a un débat entre approche métropolitaine et approche francilienne ? Il nous faut d'abord constater que le schéma d'intercommunalité francilien n'est pas au niveau : non seulement son élaboration a pris du retard, mais beaucoup d'intercommunalités ont été créées sans réflexion préalable. Le texte sur la décentralisation parle de créer des intercommunalités d'au moins 300 000 habitants en zone dense et 200 000 en zone moins dense. C'est important pour l'Île-de-France, qui compte un certain nombre d'intercommunalités dont la constitution a été inspirée par la seule logique partisane, et qui, très petites, sont dépourvues d'intérêt et de moyens. Dans les territoires très pauvres, on observe même de fortes discriminations entre communes pauvres et communes encore plus pauvres, chacun évitant soigneusement de s'associer avec plus pauvre que soi...

Cette question est liée à celle du logement. Compte tenu de la faiblesse des intercommunalités, nous avons très peu de programmes locaux de l'habitat (PLH) intercommunaux. Dans une région qui compte 12 millions d'habitants, on examine des PLH pour des communes de 10 000, 20 000 ou 30 000 habitants, sans s'intéresser à ce qui se passe au-delà des frontières communales... Cela n'a plus de sens, y compris pour des villes bien équipées en logements.

Se pose aussi la question des plans locaux d'urbanisme (PLU). De nombreuses communes franciliennes sont encore sous le régime des plans d'occupation des sols (POS), et ont organisé, de fait, la non-constructibilité de leur territoire, par le choix des conditions relatives à la taille des parcelles ou des seuils de densité.

Il ne s'agit pas de dire que la gouvernance doit revenir à la région, mais simplement que l'approche de la question doit être régionale. Cette discussion est aussi liée à l'examen de la répartition de la population et de ses mouvements en Île-de-France. Le problème du logement explique en effet, en partie, le « renvoi » des populations moins fortunées vers les territoires les plus reculés de l'Île-de-France – on note par exemple un *boom* démographique en Seine-et-Marne, ou aux confins du Val-d'Oise ou encore de l'Essonne, dans des zones où l'on n'a pas les moyens d'implanter des services publics. Bref, on peut parler d'une relégation des classes *moyennes*, qui sont obligées de se loger loin de Paris – ce qui ne va pas sans poser problème à l'heure de la hausse des prix du carburant. Il est temps de retrouver une cohérence ! Les politiques de logement dans la zone dense ont toujours des conséquences sur les territoires limitrophes. Le phénomène va d'ailleurs au-delà de la région francilienne – à la limite, nous devrions discuter avec les villes d'Orléans ou de Rouen. Le *boom* des loyers à Rouen est directement lié à la situation de l'Île-de-France, et notamment à celle des Yvelines.

M. Olivier Carré, Président. À Orléans, le niveau des loyers est constant depuis dix ans.

Mme Emmanuelle Cosse. Tant mieux. Mais la question se pose, par exemple, aussi pour la Picardie. Sans adopter forcément une démarche contraignante, il nous faut peut-être travailler sur des schémas de programmation ou d'anticipation sur ces sujets.

M. Olivier Carré, Président. Nous vous remercions d'avoir bien voulu nous apporter votre éclairage sur ces questions.

Audition du 14 février 2013

M. Benjamin Dubertret, directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations

M. Alain Claeys, Président. Nous poursuivons nos travaux relatifs à l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins en accueillant M. Benjamin Dubertret, directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, accompagné de Mme Laure Maillard, responsable des relations institutionnelles des fonds d'épargne, et de Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle Affaires publiques.

Je rappelle que nos auditions se déroulent en présence de membres de la Cour des comptes : je salue M. Jean-Marie Sépulchre et Mme Dominique Malegat-Mély, conseillers maîtres.

M. Benjamin Dubertret, directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. Mon propos liminaire portera sur trois points : la connaissance des besoins, la politique publique en matière de logement social et l'optimisation des aides.

Adapter les aides aux besoins de logements sociaux est un truisme : il importe avant tout de déterminer les besoins. Or, tous les acteurs du secteur reconnaissent que le diagnostic est à la fois lacunaire, imprécis et peu partagé.

Ce diagnostic, fondamentalement microéconomique et local, suppose un niveau de granularité très fin dans la connaissance du parc, qui ne porte pas seulement sur les logements sociaux, mais sur tous les logements mis à la disposition de nos concitoyens car il y a une interaction entre les deux. Et tout ce qui dynamise le parcours résidentiel, en dépit des nombreux freins, va dans le sens d'une bonne gestion. Il s'agit également de connaître l'adaptation de ce parc aux besoins, ses caractéristiques, son état, sa vétusté. En face, les besoins de la population sont encore plus difficiles à évaluer car ils doivent prendre en compte des éléments socioéconomiques tels que la démographie, l'âge et la typologie de la population, qui vont déterminer la nature des logements. Ce diagnostic statique, déjà lacunaire, va se révéler encore plus complexe à établir dans son volet prospectif tendanciel, car les besoins sont appelés à évoluer, certaines zones en difficulté étant moins attractives que celles qui connaissent un certain développement économique.

La superposition de deux grilles de lecture des zonages, qui ne sont pas équivalentes – celle de type 1, 2, 3, correspondant à l'aide personnalisée au logement (APL), et celle de type A, B, C, qui résulte des besoins d'accession sociale et sert à répartir les agréments – débouche sur des situations surprenantes, certains territoires se trouvant à la fois en zone A et en zone 3, ce qui gêne notre appréciation des besoins en logements sociaux.

La problématique des besoins fait l'objet de nombreuses discussions locales. La délégation des aides à la pierre semble avoir plutôt facilité la distribution des agréments et des subventions. Mais on reste à une échelle très large. Si nous travaillons à une échelle régionale, qui associe des délégataires, des bailleurs et la Caisse des dépôts dans le cadre des comités régionaux de l'habitat (CRH), permettant une assez bonne adaptation aux besoins, la vision reste assez globale.

Les outils qui permettent de mesurer les tensions et les besoins du territoire sont relativement imparfaits. Dans différents travaux, la Cour des comptes a remarqué que les indicateurs servant à mesurer la tension dans le secteur ne procèdent pas du logement social.

Elle a fait le même constat concernant la politique de la ville. Il faut donc améliorer le diagnostic des besoins. De ce point de vue, le travail utile des observatoires locaux de l'habitat sera bientôt complété par celui des observatoires des loyers. Mais le plus important serait de se placer au niveau microéconomique et repartir de l'organisme.

L'État, en tant que puissance publique amenée à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire et la répartition spatiale de l'activité, doit avoir une vision stratégique : il lui faut orienter la demande, et non pas se contenter d'accompagner les besoins. Cette problématique dépasse le cadre du logement pour rejoindre celle de la localisation des activités économiques et suppose des actions volontaristes de la part de l'État.

Depuis plusieurs années, le débat s'est focalisé sur la problématique des tensions de zone, avec l'idée que, à travers une politique d'agréments et d'aides publiques mieux ciblée, l'État devrait contrer et soulager les tensions dans certaines zones. Outre que l'appréciation du degré de tension est imparfaite, une politique qui se contente de soulager les tensions est nécessairement lacunaire et en retard par rapport aux besoins.

Prenons l'exemple du Grand Paris. Ce projet exige une forte concentration de moyens publics, en matière de transports comme de logements. En l'absence d'une politique dynamique d'aménagement du territoire, susceptible de mettre en place des métropoles d'équilibre et de rééquilibrer, à moyen et surtout à long, voire à très long terme, la géographie de l'activité économique, nous rencontrerons de réelles difficultés. Les deux éléments peuvent être réconciliés, mais, sur un plan financier, l'équation est complexe : si à court terme, il faut identifier les tensions existantes et chercher à les soulager, il est nécessaire de conserver des marges de manœuvre à moyen terme afin d'éviter les effets pervers. Lorsque le Grand Paris sera réalisé, peut-être sera-t-on tenté par le « Très Grand Paris » ! Il faut rechercher un équilibre plus réaliste, plus raisonnable. De ce point de vue, les fonds d'épargne, qui ne financent pas seulement le logement social, mais apportent depuis des années des financements pour différents équipements – transports, hôpitaux, universités, réseaux d'eau et investissements structurants des collectivités locales –, sont l'un des outils de la politique publique d'aménagement du territoire.

Quels sont les outils qui permettent d'assurer une meilleure adéquation des aides et des besoins, à court et à plus long termes ? Avant d'optimiser les aides, il convient de maîtriser les coûts, faute de quoi nous serons toujours en retard d'une action d'aide ou de soutien. La principale source de tension qui affecte les financements publics provient de la dérive des coûts du foncier, en premier lieu, mais aussi de la construction qui explique l'envolée des prix de revient des logements. De ce point de vue, la province tend à rattraper Paris, même si l'on note de très fortes disparités à l'intérieur d'une même région. La Caisse des dépôts et consignations vient de mener une étude sur ces évolutions. Pour agir sur la maîtrise des coûts de construction, les bailleurs doivent travailler ensemble, et se pencher sur la question des formes juridiques que peut prendre une meilleure intégration de leurs travaux.

La recherche de subventions est la première étape du montage d'un plan de financement, qu'elles soient versées directement par l'État ou par des délégataires d'aides à la pierre, ou apportées en complément par des collectivités locales. Ensuite interviennent les fonds propres que l'organisme s'estime capable d'engager. Les prêts sont donc la variable d'ajustement. Les prêts de la Caisse des dépôts constituent, en moyenne, près de 71 % des plans de financement. Or, avec la tension qui affecte les aides publiques, l'apport en fonds propres ne cesse de croître. La disponibilité de ces fonds propres, comme des subventions, devient un élément crucial. À un moment où nous affichons l'objectif très ambitieux de 150 000 logements sociaux par an, il existe une sorte de « mur des fonds propres » qui risque de faire obstacle au montage des opérations, dès lors que seraient résolues les autres problématiques telles que la disponibilité du foncier et sa viabilisation.

Nous devons donc élargir notre réflexion et envisager de recourir plus encore aux prêts sur fonds d'épargne – ou d'autres types de prêts comme ceux d'Action logement. Dans les années 1980, ceux-ci représentaient 80 %, voire 85 % des plans de financement, et non 71 % comme c'est le cas aujourd'hui. De fait, ces prêts permettent aux emprunteurs – dès lors qu'ils sont solvables et ont démontré leur capacité de remboursement sur la durée – d'amortir le choc et de réduire ce mur de fonds propres en lissant dans le temps la charge financière. La clé est de s'assurer de la capacité de remboursement sur les 10 ou 20 prochaines années. Un prévisionnel sur 30 ou 40 ans est chose impossible, mais on peut mesurer cette capacité sur 10 ans. Nous essayons de centrer notre expertise sur ces évaluations.

La solution n'est pas forcément de continuer à élever le niveau de subventions – d'importants efforts sont déjà faits en ce sens ; il est préférable de s'attacher à mieux les concentrer. Plutôt que de s'évertuer à rechercher des opérations intrinsèquement équilibrées, peut-être faut-il accepter des opérations individuellement déséquilibrées, mais dont le déséquilibre cumulé - opérations après opérations - est supportable par le bailleur. C'est d'ailleurs ainsi que procèdent de nombreuses régions, notamment l'Île-de-France.

La Caisse des dépôts intervient aussi auprès des collectivités locales, notamment pour soutenir certains investissements structurants qui ont un lien de cohérence avec le logement. Si accompagner les bailleurs non plus à hauteur de 100 000 logements, mais de 150 000, peut également représenter pour les collectivités locales un « mur de subventions », elles peuvent aussi choisir d'amortir ces dépenses sur quinze ans par l'emprunt.

Pour mesurer les besoins, la capacité à faire, le ciblage des aides publiques et la quotité de prêts, il faut être au plus près du terrain et, pour cela, utiliser un chaînage qui n'est pas appliqué de la même façon dans toutes les régions. Le point de départ me semble être le plan stratégique de patrimoine (PSP). C'est en effet le bailleur qui connaît le mieux l'état de son patrimoine, sa typologie, ses besoins de renouvellement, sa capacité d'extension. Lorsqu'il a établi son PSP, le bailleur entame alors avec la puissance publique, par le biais des délégataires des aides à la pierre ou des directions départementales concernées, un dialogue qui doit aboutir - mais cela fonctionne encore imparfaitement - à la signature d'une convention d'utilité sociale censée fixer, sur une durée de six ans, des objectifs partagés en termes de constructions et de démolitions.

La convention d'utilité sociale doit s'accompagner d'une vision prévisionnelle financière. Depuis quelques années, nous confrontons les différents prévisionnels financiers réalisés tant par la Caisse des dépôts que par les bailleurs sociaux, car une vision patrimoniale des subventions et de l'équilibre financier partagée par tous les acteurs permet de calibrer au mieux, dans la durée, les engagements financiers de chacun, qu'il s'agisse des aides de l'État, directes ou intermédiées, ou des collectivités locales, des fonds propres engagés par les bailleurs et de la quotité de prêt. C'est très important ; mais les collectivités ne font encore toutes ce travail de partage avec les bailleurs et de calibrage dans la durée de leurs subventions. Le CRH opère probablement une répartition correcte des agréments à l'échelon infrarégional, mais il y a un hiatus entre cette répartition et la situation propre du bailleur sur son territoire d'intervention. Il est donc important de mieux décliner une vision plus globale, qu'elle soit nationale ou régionale, à partir des remontées du terrain.

La mutualisation entre bailleurs est un serpent de mer de la problématique des aides à la construction. La taxe à laquelle on avait réfléchi n'ayant pas produit les effets escomptés, l'Union sociale pour l'habitat a commencé à élaborer, en son sein, un dispositif, qui ferait consensus, basé sur une mécanique de péréquation du type de celle opérée par la cotisation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) – donc sur une

assiette plutôt fonction du nombre de logements, corrigé d'éléments relevant notamment des politiques de la ville. Ce recyclage constituerait un important effet de levier et une aide à ceux qui construisent le plus.

Dernier point : convient-il de différencier le taux des prêts sur fonds d'épargne en fonction du degré de tension dans les territoires ? Sur ce point, la position de la Caisse des dépôts n'a jamais varié : en tant qu'outil d'accompagnement et de financement d'une mission de service public – le logement social –, les fonds d'épargne se considèrent comme un élément de mutualisation du risque et des bénéfices. Dans la mesure où les critères de tension restent mal établis, la différenciation du taux des prêts serait délicate à effectuer et pénaliserait les opérations dans les territoires où l'État a délivré un agrément, considérant qu'il y avait un besoin, nonobstant la situation du bailleur. Le degré de modulation des subventions et de différenciation des territoires par l'État lui-même reste relativement limité. Nous restons attachés au principe de non-discrimination en fonction du bailleur, contrairement à un établissement bancaire classique qui différencierait le taux des prêts en fonction des risques encourus, mais également sur les critères géographiques. Nous considérons toutefois que le besoin de différenciation par zone doit être nettement mieux établi qu'il ne l'est aujourd'hui.

En outre, il nous semble que, en réalité, pour le bailleur, l'impact de la modulation du taux du prêt et de sa durée est beaucoup moins fort que celui de sa quotité. Les bailleurs de la région Île-de-France proposent ainsi d'allonger de dix ans la durée des prêts sur fonds d'épargne destinés à la construction – elle est, aujourd'hui de quarante ans pour la construction et de cinquante pour le foncier. Cette réflexion mérite d'être poursuivie, mais elle peut se heurter au fait que, dans la pureté des principes, la durée d'amortissement doit correspondre à la durée de vie économique du bien : tout dépend donc de la qualité intrinsèque de ce que l'on construit et de la durée de vie constatée des précédentes constructions.

M. Michel Piron, rapporteur. Je vous remercie sincèrement, monsieur le directeur, d'avoir évoqué la vision prospective qui devrait être celle de l'État et la nécessité d'engager une véritable politique d'aménagement du territoire. En région parisienne, par exemple, nous pourrions épuiser toutes les ressources de l'État sans parvenir à répondre aux besoins en matière de logement.

Vous avez souligné que les besoins sont mal connus et qu'il est nécessaire d'affiner les diagnostics. Il est vrai qu'une grande institution nationale de statistiques n'avait pas prévu le phénomène de décohabitation et les mouvements migratoires internes. Comment, selon vous, améliorer ce diagnostic ? Surtout, est-il indispensable, pour l'État central, de connaître de façon exhaustive l'ensemble des besoins ? Pourquoi ne pas établir deux diagnostics, l'un à l'échelle régionale, plus précis, et l'autre, plus synthétique, à l'échelle nationale, diagnostics qui comporteraient une vision prospective ?

Vous évoquez le rôle des fonds d'épargne dans la stratégie à long terme de l'État. Jusqu'où les fonds d'épargne peuvent-ils aller ? D'autres outils pourraient-ils être mobilisés ? Le « 1 % logement » avait beaucoup de défauts, mais il avait le mérite de créer un lien clair entre le territoire, l'emploi et le logement. Quel est votre point de vue sur ce dispositif ?

Quelles sont les causes de la hausse des coûts de construction ? Au-delà du prix du foncier, l'accroissement des normes n'a-t-il pas, en la matière, quelque responsabilité ?

Le plan stratégique de patrimoine prévoit-il la fongibilité dans la gestion ? Il serait utile de sortir de la gestion segmentée opération par opération. Quels sont les obstacles qui s'opposent à cette fongibilité ? Viennent-ils des contrôleurs, ou des contrôlés ?

Comme vous, je crois que la différenciation des taux n'est pas un outil intéressant. En dehors de votre champ d'action, que pourrait-on imaginer comme leviers d'action pour la différenciation territoriale des aides, étant entendu que les marchés moins tendus peuvent correspondre à des zones où le revenu médian et surtout le reste à vivre sont plus faibles ?

M. Christophe Caresche, rapporteur. En vous écoutant, j'ai le sentiment que les choses vont plutôt bien, même si les zones de tension sont mal diagnostiquées. Néanmoins, si l'Île-de-France a un objectif de 70 000 logements par an, elle en construit moins de 40 000. La situation n'est pas tendue, elle est hypertendue ! De nombreux ménages consacrent plus de 50 % de leurs revenus au logement. Certaines situations sont extrêmement dégradées. Il n'est pas concevable que l'État ne contribue pas à la construction de logements sociaux, même s'il n'est pas le seul responsable concerné.

La différenciation des taux ne vous semble pas une bonne idée. Je pense pour ma part que cette piste mérite d'être étudiée.

Pourrions-nous savoir comment les prêts accordés par la Caisse sont géographiquement répartis ?

Quant à la mobilisation de l'épargne réglementée, il semble que la Cour des comptes la juge insuffisante. La Cour a pointé une sous-utilisation de 52 milliards d'euros dans son rapport sur le financement de l'économie française. Pouvez-vous nous donner quelques explications à ce sujet ?

Enfin, quel est votre diagnostic sur la situation financière des organismes HLM ? Ne parlons pas de « dodos dormants », mais une mutualisation des ressources peut-elle être envisagée ?

M. Benjamin Dubertret. En ce qui concerne la connaissance des besoins, l'État ne peut avoir une vision parfaitement détaillée, car le paysage ne cesse d'évoluer. Une vision prospective n'est pas forcément une vision microterritoriale ; il faut travailler à une échelle infranationale. La bonne échelle est sans doute régionale car cette problématique est liée à celle de l'activité économique sur laquelle les régions jouent un rôle important. Il faut voir, ensuite, comment articuler ces travaux régionaux avec un zonage beaucoup plus fin, fondé sur la situation du parc dressée par les bailleurs et sur la dynamique propre et les besoins des départements et des intercommunalités.

Je reviens sur la mobilisation des fonds d'épargne en tant qu'outil de financement du long terme. Dès 2004, les fonds d'épargne ont été mobilisés pour intervenir dans le financement des transports sous forme de prêts de plus de vingt ans. Il s'agissait à l'époque d'aider à construire des lignes TGV, mais, ces projets ayant pris du retard, ces sommes ont permis de financer des équipements – tramways, bus en site propre – dans différentes villes de province. En 2008, en pleine crise, le plan de relance de l'économie a augmenté l'enveloppe consacrée aux transports, la portant de 4 à 7 milliards d'euros pour la période 2009-2013. Le plan a en outre attribué 1 milliard d'euros aux universités, 2 milliards à l'hôpital dans le cadre du plan Hôpital 2012 et 1,5 milliard pour le traitement de l'eau, avec un amortissement à très long terme – plus de vingt ans.

La Caisse des dépôts a parallèlement été mobilisée en 2008, 2011 et 2012, par le biais d'enveloppes exceptionnelles de financement des collectivités locales. Il s'agissait de prêts à moyen terme, d'une durée inférieure à quinze ans, avec des taux correspondant à ceux pratiqués par les banques et donc beaucoup plus élevés que les taux concessionnels pratiqués pour les enveloppes thématiques que j'évoque.

Comme vous le savez, lors du congrès des maires de France du 20 novembre, le Président de la République a annoncé l'ouverture de principe d'une enveloppe de 20 milliards d'euros sur fonds d'épargne destinée à accompagner quelques thématiques prioritaires d'investissement dans les territoires, comme le numérique, les transports et les réseaux d'eau. Nous sommes aujourd'hui occupés, avec les pouvoirs publics, à définir les caractéristiques de ces interventions. Cette enveloppe doit être consommée dans les cinq prochaines années.

Notre capacité à financer sur le très long terme, avec des taux concessionnels, nous place dans une situation proche de celle de la Banque européenne d'investissement et nous permet de jouer un rôle incitatif auprès des bailleurs.

Les équipements que nous finançons – hôpitaux, universités, transports, réseaux – constituent l'environnement du logement, donnent sa cohérence à la politique du logement et contribuent à faire évoluer la géographie des territoires. De ce point de vue, la Caisse des dépôts est bien un outil d'accompagnement. Mais elle n'est pas le prescripteur des opérations éligibles à ces financements : la décision appartient aux pouvoirs publics - de même pour la localisation des agréments à la construction de logements sociaux. Il me paraît dès lors intéressant que des acteurs fassent le lien entre le logement et les problématiques de l'emploi. Serait ainsi un élément plutôt favorable l'apport des fonds d'épargne au « 1 % logement » pour lui permettre de renforcer ses aides au développement de l'offre, sous formes directes ou de prêts bonifiés, et soutenir l'effort de construction sans précédent que nous sommes appelés à faire si nous voulons passer le cap des 150 000 logements - en sus des dispositifs mis en place pour résoudre les difficultés sur le foncier.

Notre étude sur les coûts de construction montre que la problématique des normes et des réglementations, qu'il s'agisse de la réglementation thermique ou de celle liée au handicap, est l'une des composantes de l'augmentation des coûts, même si cette tendance naturelle s'explique aussi, parfois, par des phénomènes liés au fonctionnement microéconomique du marché du BTP dans certaines sous-régions.

M. Michel Piron, rapporteur. Il semble que les conséquences des exigences réglementaires imposées aux bailleurs sociaux en matière de handicap soient très lourdes : on parle d'un surcoût de 8 à 15 %. Disposez-vous de chiffres précis sur ce point ? Plutôt qu'imposer l'adaptation de tous les logements neufs aux handicaps moteurs, pourquoi ne pas prévoir un pourcentage de logements adaptés et un autre pourcentage de logements adaptables ?

M. Benjamin Dubertret. Les seuls acteurs qui pourraient vous répondre sont les bailleurs eux-mêmes. Le surcoût peut varier selon la taille et la configuration du logement ; mais il peut aussi être fixe. Je n'ai pas à m'exprimer sur ce point, mais votre suggestion de prévoir un pourcentage de logements adaptés et, le cas échéant, adaptables, est pleine de bon sens. Cela permettrait une flexibilité dans le temps. Si nous ne parvenons pas à stopper la hausse tendancielle des coûts de construction, le coût moyen par logement atteindra bientôt 150 000 euros – contre 140 000 aujourd'hui –, ce qui aurait un impact financier considérable pour les bailleurs.

M. Caresche m'a interrogé sur la situation financière du secteur HLM. En dépit d'une certaine hétérogénéité, elle est globalement bonne, grâce notamment à l'effort important consenti par le secteur et par les pouvoirs publics. Le potentiel financier du secteur, à peu près nul il y a dix ans par rapport au nombre de logements, est aujourd'hui considérable, grâce à la génération des loyers. Étant appelé à produire de plus en plus de logements, le secteur devrait percevoir un plus grand nombre de loyers et pouvoir s'autofinancer. Mais la mise initiale de fonds propres est telle qu'elle peut mettre à terre les équilibres existants. La question du coût de revient est fondamentale. En fonction de l'évolution des coûts, le potentiel financier du secteur peut être majoré ou minoré de 3 milliards d'euros pour une variation de 10 000 euros !

En ce qui concerne la fongibilité des opérations, on constate une certaine inertie des schémas intellectuels. Le bon sens commande que toutes les opérations soient équilibrées ; mais compte tenu de la bonne santé financière du secteur, le raisonnement doit être beaucoup plus global – sinon on n'y arrivera pas. Depuis des années, la Caisse des dépôts développe un jugement global sur l'opérateur, sur le plan rétrospectif comme sur le plan prospectif à dix ans. Nous avons réalisé des prévisionnels financiers que nous confrontons à ceux des principaux bailleurs. Si nous n'entrons pas définitivement et collectivement dans cette logique, personne ne voudra engager une opération qui n'est pas équilibrée. Or, un bailleur peut être capable de supporter un emprunt plus lourd et un plus grand nombre d'annuités, tout en étant incapable d'apporter une mise initiale de 10 % de fonds propres en plus au lancement de l'opération. La problématique de la quotité de prêt sur fonds d'épargne n'est pas encore entrée dans les habitudes et les discussions quotidiennes.

M. Michel Piron, rapporteur. Cela concerne les contrôlés ou les contrôleurs ?

M. Benjamin Dubertret. Les deux. Sur le terrain, notre réflexe est encore de rechercher l'équilibre, malgré les consignes ; mais cela ne va pas dans le sens de l'histoire et nous devons y remédier. Plus généralement, la Caisse globalise ses financements : non seulement elle peut financer l'opération et détendre la contrainte d'équilibre, mais elle propose différentes formes de financement pluriannuel - lettre d'offre globale, convention de financement pluriannuel - qui offrent de la visibilité à l'emprunteur.

S'agissant des leviers pour une différenciation des aides, il faut rappeler que les fonds gratuits, ou subventions, ont un impact financier infiniment plus fort que les prêts. Je pense donc que c'est d'abord sur les quotités de prêts qu'il faut travailler.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Sauf que vous financez déjà 70 % de l'opération !

M. Benjamin Dubertret. Je préférerais pour ma part des opérations exigeant une moindre mise de fonds propres et où, grâce à la bonne capacité de remboursement de l'emprunteur, on pourrait lui apporter 80 % du financement sous forme de prêt, car cela produit des effets plus forts que de modifier les taux.

Quels sont les leviers d'action en matière d'aide à la construction ? D'ores et déjà, les collectivités locales ont utilisé la variable d'ajustement de la différenciation en fonction des besoins. Les discussions entre collectivités et bailleurs doivent se poursuivre ; mais je déplore qu'elles soient insuffisamment adossées à des prévisionnels financiers. La Caisse des dépôts, sans chercher à s'interposer, peut conseiller les collectivités sur la manière de doser leur accompagnement.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Avez-vous procédé à des simulations pour évaluer l'effet de levier que représentent différentes quotités de prêt ?

M. Benjamin Dubertret. Je peux, si vous le souhaitez, vous transmettre des simulations de principe. Depuis peu, nous réalisons des simulations prévisionnelles que nous présentons aux bailleurs au vu de leur plan stratégique de patrimoine et nous envisageons le financement des opérations. Si la situation présente des déséquilibres, nous en discutons et nous choisissons la quotité de prêt optimale.

M. Olivier Carré, Président. Un effet de cliquet apparaît au moment du paiement de la taxe foncière : une opération relativement bien équilibrée en *cash-flow* – car, les premières années, les équilibres sont généralement bien respectés, avec des quotités d'emprunt assez importantes – commence alors à déraper et est bientôt rattrapée par l'effet d'inflation des loyers. Le fait de reculer l'échéance à vingt-cinq ans permet aux bailleurs de refinancer une partie des opérations et de compenser une première partie des surcoûts. Les hypothèses actuelles se fondent sur une échelle de temps déraisonnable, de seulement 25 ans, et obligent à substituer au *cash flow* manquant des subventions et des fonds propres. Sur les cinquante dernières années, les déséquilibres les plus significatifs n'ont pas résulté de ces durées rallongées ou d'une gestion opération par opération, mais étaient liés à des éléments financiers beaucoup plus structurants – augmentations de loyer ou de taux. Cela doit nous inciter à nous montrer plus imaginatifs sur les modes de financement.

M. Benjamin Dubertret. Pour illustrer la ventilation géographique des prêts accordés, je vous transmettrai des tableaux statistiques.

Les besoins de l'Île-de-France et de la province ne sont effectivement pas les mêmes et l'Union sociale pour l'habitat suggère de les distinguer. Le bilan 2011 de financement des logements PLUS – acquis grâce à un prêt locatif à usage social – montre que 24,5 % des PLUS sont construits en Île-de-France alors qu'ils ont mobilisé 67 % des subventions de l'État accordées à ce titre. Pourtant, la demande de la région Île-de-France n'est toujours pas satisfaite. Ce système présente un risque d'effets pervers d'éviction des autres besoins et perpétue les déséquilibres. Quant aux logements acquis grâce au prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), 24 % d'entre eux sont construits en Île-de-France mobilisant 42 % des subventions de l'État. C'est une équation complexe. La seule façon de concilier les intérêts de tous les acteurs est de poursuivre un effort de rattrapage dans les zones où le besoin est pressant, tout en adoptant une stratégie de rééquilibrage, dont nous savons qu'elle ne portera ses fruits qu'à long terme.

M. Michel Piron, rapporteur. Le rapport entre le nombre de logements et le nombre de bureaux est particulièrement alarmant en Île-de-France, et les taux de vacance des bureaux sont vertigineux. Or, cette concurrence n'est pas sans conséquence sur les prix du foncier ou l'occupation du territoire, et donc sur le logement. Quel votre sentiment sur ces arbitrages ?

Quant au diagnostic, grâce à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), aux plans locaux de l'habitat (PLH) et aux observatoires locaux de l'habitat, nous disposons de nombreux diagnostics théoriquement fins, mais la région n'est-elle pas le périmètre le plus adapté à leur synthèse ?

M. Benjamin Dubertret. Sans doute y a-t-il eu, en Île-de-France, des effets d'éviction, mais cela n'a probablement pas fait l'objet d'arbitrages conscients. Certes, une vision régionale peut donner de la fluidité à l'ensemble ; mais la grande densité de la région Île-de-France et les problématiques très différentes qu'elle regroupe obligent à travailler à un niveau plus fin : celui de l'intercommunalité, par exemple, a du sens.

M. Michel Piron, rapporteur. Si je traduis bien votre pensée, nous sommes là devant un défaut d'arbitrage, et donc de gouvernance.

M. Benjamin Dubertret. Monsieur Caresche, vous avez évoqué la non-utilisation de 50 milliards d'euros dénoncée par la Cour des comptes. Dans son rapport sur le financement de l'économie, publié l'été dernier, la Cour a examiné la problématique des fonds d'épargne, qui a fait l'objet d'un rapport particulier consacré à la question de la liquidité. En 2012, la collecte du livret A et du livret de développement durable a été spontanément dynamique – alors qu'elle continue de décroître sur le livret d'épargne populaire –, la décision de relever les plafonds ayant encore renforcé cette tendance naturelle. La Cour des comptes a relevé que, si l'on considère la situation de liquidité du fonds d'épargne, c'est-à-dire sa taille de bilan par rapport à ce que représentent les prêts à l'intérieur de ce bilan, il y a, par rapport au *minimum* fixé par la loi – non à la cible ou aux objectifs –, c'est-à-dire 1,25 fois les prêts au logement social et à la politique de la ville, un écart de 50 milliards d'euros qui ne seraient pas employés. Nous avons fait savoir à la Cour que, de par la volonté du législateur, ce plancher de référence n'était pas une cible à atteindre. Il serait même difficile de se placer à cette cible car le coefficient de 0,25 de liquidités supplémentaires correspond au *minimum* de supplément d'actifs financiers dont nous avons besoin pour assurer la transformation d'une épargne à vue en prêts à très long terme, remboursables en quarante ou cinquante ans. Aucun acteur financier ne procède à une telle transformation. Aujourd'hui, les banques prêtent sur des maturités plus courtes en réponse à leurs contraintes prudentielles. Comme nous sommes soumis aux mêmes contraintes, nous avons besoin d'un certain coefficient de liquidité.

La Cour des comptes s'interroge sur la légitimité du surcroît de 50 milliards. Aujourd'hui, la liquidité est abondante ; mais on ne peut se contenter d'un instantané. Depuis 2008, chaque année, le stock de prêts dans le bilan des fonds d'épargne s'accroît d'environ 10 milliards d'euros. La situation évolue donc très rapidement. Dans les prochaines années, le bilan présentera de moins en moins d'actifs financiers et de plus en plus de prêts.

Que la ressource soit disponible aujourd'hui, c'est un fait. Elle aurait probablement pu arriver plus progressivement, mais elle nous permet de faire face aux trois objectifs ambitieux des fonds d'épargne : le logement social, qui fait l'objet d'une augmentation des objectifs de construction de 50 %, les prêts aux collectivités locales et la ligne de crédits de 10 milliards d'euros de crédits ouverte à la Banque publique d'investissement (BPI). Cette ligne de crédit est le prolongement du prêt de 5 milliards d'euros consenti sur les fonds d'épargne à Oséo, qui en tant qu'institution financière particulière n'est pas adossée à des dépôts et n'a pas accès au livret de développement durable.

Le cumul de ces masses financières – le supplément de financement du logement social, les 20 milliards d'euros accordés aux collectivités locales, les 10 milliards destinés à la BPI pour les cinq prochaines années – permettra d'employer le supplément de liquidités. Ces 50 milliards ne représentent donc nullement une surliquidité, car, si les fonds d'épargne se trouvaient réduits au minimum, ils ne seraient plus manœuvrants et nous ne pourrions plus faire face à d'éventuelles demandes. Je rappelle que, en 2004, la Caisse prêtait chaque année 4 milliards d'euros aux bailleurs sociaux ; en 2012, le montant des prêts atteint 24 milliards d'euros en flux.

M. Olivier Carré, Président. Il est vrai que, depuis 2004, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a augmenté les besoins d'emprunt. Disposez-vous des prévisionnels prenant en compte la fin des prêts consentis dans les années 1970 et 1980, et dont le capital, entièrement remboursé, rentre dans les fonds d'épargne ? Le tableau des prêts à l'habitat pour 2011 montre que 14 milliards d'euros ont été versés au titre du logement social pour près de 6 milliards de remboursements, montant qui est destiné à s'accroître.

M. Benjamin Dubertret. L'accroissement de l'encours de 10 milliards d'euros tient compte des versements appelés à croître – entre 14 et 16 milliards par an –, mais dont il faut défalquer l'amortissement naturel de la dette. Nous en anticipons aussi la progression.

M. Olivier Carré, Président. L'effort net en faveur du logement social se situe donc entre 10 et 20 milliards d'euros.

M. Benjamin Dubertret. Cette somme correspond en effet à l'ensemble des thématiques d'intervention.

M. Alain Claeys, Président. Je vous remercie.

Audition du 14 février 2013

Table ronde sur le rôle de l'intercommunalité, avec Mme Jacqueline Descazeaux, directrice de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), et M. Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole

M. Olivier Carré, Président. Nous accueillons Mme Jacqueline Descazeaux, directrice de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux, et M. Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole.

On évoque souvent le problème de la gouvernance en matière d'habitat, notamment pour l'Île-de-France où l'on pense qu'il est une des sources des déséquilibres à l'intérieur de la région et entre la région et le reste de la France. Il sera intéressant d'aborder ce matin l'exemple de deux grandes métropoles régionales.

Mme Jacqueline Descazeaux, directrice de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux. La problématique de la gouvernance est relativement nouvelle pour la communauté urbaine de Bordeaux. Elle est liée, en effet, à la prise de délégation des aides à la pierre, qui a permis de progresser dans le rapport de la communauté urbaine avec l'État et les autres partenaires. Toutefois, les relations restent largement bipolaires dans la mesure où il n'existe pas d'instance véritablement transversale en matière de politique de l'habitat.

Au niveau des politiques locales, l'intégration résulte du travail en commun réalisé sur les documents de planification : plan local de l'habitat (PLH), plan départemental de l'habitat (PDH), en cours d'élaboration, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI). Ces documents prennent en compte la politique des différentes institutions ; mais la fédération de ces instances fait défaut, alors qu'elle permettrait de partager, d'intégrer et de réguler les objectifs et leur réalisation.

Un lien pérenne de cette nature est néanmoins en train de se construire : à la demande de l'État, la communauté urbaine de Bordeaux sera associée au groupe de dialogue constitué entre l'État et le conseil général dans le cadre de la mise en place du PDH. La communauté urbaine a également souhaité créer une conférence interinstitutionnelle réunissant l'ensemble des acteurs de l'habitat, au-delà des seules collectivités délégataires des aides à la pierre, afin d'organiser le pilotage des documents de planification.

Plus généralement, il conviendrait de décliner au niveau local les accords que l'État a passés au niveau national, de manière à permettre l'interpénétration entre les niveaux de décision et à assurer le suivi des actions.

M. Guy Potin, vice-président délégué à l'habitat de Rennes métropole. La situation de Rennes métropole est quelque peu différente dans la mesure où la politique de l'habitat est pour nous une pratique ancienne.

La définition des besoins est la première étape de notre démarche. Nous ne nous demandons pas comment utiliser les financements dont nous disposons. Nous observons de façon très précise les évolutions de notre territoire. Une des premières actions de l'intercommunalité a d'ailleurs été de créer un observatoire de l'habitat. Nous nous fondons sur des éléments démographiques, tels que le solde naturel et le solde migratoire, sur des évolutions sociologiques comme l'atomisation des ménages, sur l'état du parc existant et l'avancement de son obsolescence, sur l'évolution du marché naturel de l'immobilier.

Nous analysons ensuite la capacité contributive des ménages sur notre territoire : qui devons-nous loger et quels logements fournir que ne produit pas naturellement le marché, quels sont les écarts entre les besoins et l'offre et comment les combler ? Sur cette base, nous nous employons à produire les logements nécessaires en quantité suffisante mais aussi en proposant une offre suffisamment diversifiée.

En matière de politique de l'habitat, on parle beaucoup du développement de l'offre de logements neufs sans se soucier des effets potentiellement catastrophiques de l'obsolescence de l'offre existante. Dans cette logique, plus on produit, plus on a besoin de produire ! C'est ce que l'on constate dans certaines communes, où la construction de logements neufs inadaptés aux besoins a entraîné une diminution de la démographie.

Après l'analyse des besoins, nous nous donnons des ambitions politiques. En l'occurrence, l'agglomération rennaise se situait au cinquième rang en termes de prix de l'immobilier et un de nos objectifs était de faire baisser les prix et les loyers du marché libre, de manière à parvenir à une production suffisante en volume et en prix. Toute agglomération qui attire des habitants exclut également, puisque la progression démographique entretient la tendance inflationniste du marché de l'immobilier. Il faut donc retenir les jeunes actifs, a fortiori quand les secteurs qui se développent le plus sont les emplois de proximité, faciliter l'accès au logement pour tous, notamment ceux qui en sont le plus éloignés, et apporter dans chaque champ des réponses diversifiées.

Là où il faut du logement social, par exemple, on privilégiera le prêt locatif à usage social (PLUS), le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et, s'il en est besoin, le prêt locatif social (PLS), ainsi que des réponses spécifiques pour les étudiants, les jeunes ou les personnes âgées, des formules d'hébergement, des résidences sociales, etc.

Mais, j'y insiste, en l'absence de réhabilitation en continu du parc existant, on est contraint de produire du neuf à des prix élevés tandis que l'ancien, dont les prix restent abordables, tombe en obsolescence.

L'approche systémique du marché de l'habitat que nous privilégions s'inscrit forcément sur le long terme. Or, il y a un hiatus entre cette action de fond, qui a besoin de régularité et de pérennité, et les financements nationaux ayant des répercussions sur la production de logements. La politique nationale de l'habitat n'existe pas. La multiplicité des politiques – soutien au bâtiment, aux ventilations mécaniques, à la production de logements locatifs, à l'accession à la propriété, etc. – se traduit par des injonctions erratiques et parfois contradictoires.

Mme Jacqueline Descazeaux. Nous faisons la même constatation !

M. Guy Potin. En 2005, Rennes métropole a été parmi les tout premiers à devenir délégataires des aides à la pierre. Cette procédure a notamment pour objectif de donner une visibilité sur leurs moyens d'action. Or, si nous avons défini un programme local de l'habitat (PLH) qui n'a pas varié depuis, notre dotation annuelle a varié entre 1,6 million et 7,6 millions d'euros selon les années pour remplir les mêmes objectifs. Comment asseoir une politique dans la durée avec de telles variations ? Sachant que la dotation moyenne est de 4,6 millions d'euros et que notre financement, dans le même champ, s'élève à 26 millions, nous avons un rôle d'amortisseur et de régulateur.

Pour le logement privé, les financements sont non seulement erratiques, mais en perpétuel changement, au point de devenir contradictoires d'une année sur l'autre. Pour les communes et les copropriétés avec lesquelles nous avons contracté dans le cadre d'une

politique de long terme, ces modifications incessantes sont difficilement acceptables. Dans le cas de l'accession sociale à la propriété, se sont succédé depuis 2005 : un système où le PTZ (prêt à taux zéro) neuf et ancien et le PSLA (prêt social de location-accession) fonctionnaient en parallèle, un système où le PSLA pouvait être jumelé avec un PTZ, puis le *pass* foncier « terrain », puis le *pass* foncier bancaire, puis le *pass* foncier bancaire jumelé avec un PTZ, avant que l'on n'en revienne aujourd'hui au PSLA... !

M. Michel Piron, rapporteur. Vous décrivez toutes nos souffrances !

M. Guy Potin. Il en va de même des incitations fiscales, très variables et susceptibles de déstabiliser les marchés dans les territoires qui ne maîtrisent pas leur aménagement. Si nous sommes parvenus, pour notre part, à cette maîtrise, c'est que nous nous en sommes donné les moyens.

À ces éléments s'ajoutent l'augmentation des prix de la construction de 85 % en dix ans, les variations des taux de crédit, les variations de la TVA et l'évolution des normes. Le passage de la norme BBC (bâtiment basse consommation) à la norme BEPOS (bâtiment à énergie positive) représente un surcoût à la construction de 400 euros par mètre carré. Dans ces conditions, aujourd'hui, on ne sait pas produire sans l'intervention publique. Ainsi, Rennes consacre non seulement 26 millions d'euros par an au logement social, mais aussi 10 millions à l'accession à la propriété. Avec l'augmentation de la TVA sur les travaux d'entretien et de rénovation des logements de 7 à 10 %, c'est le bouquet final !

M. Alain Claeys, Président. Nous espérons tous que des solutions seront trouvées.

M. Guy Potin. Je l'espère aussi ! Cela étant, nous savons ce que sont les finances de l'État. Si nous avions un vœu à formuler, ce ne serait pas pour obtenir plus de moyens, mais pour avoir plus de lisibilité, de simplicité, de durabilité et de fongibilité.

M. Olivier Carré, président. En somme, vous demandez moins.

M. Guy Potin. Non, mais nous demandons que les règles soient adaptées aux contingences locales. Nous considérons que la TVA à 5,5 %, l'exonération de TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties) et la sanctuarisation de l'APL (aide personnalisée au logement) constituent le socle dur de la solidarité nationale.

Malheureusement, alors que l'État s'apprête à mettre en place une garantie des risques locatifs (GRL) dans le privé, la solidarité dans le parc social est et sera assurée par les seuls locataires : en cas d'impayé du loyer résiduel, le bailleur est tenu de faire une déclaration au bout d'un délai de deux mois ; l'APL est alors suspendue, si bien que lorsqu'elle intervient, l'annulation de la dette porte aussi sur la dette d'APL. Cette aide devrait constituer une GRL minimale pour le logement locatif social ; mais on demande au locataire de pallier la suppression de la solidarité nationale !

Notre revendication d'être autorité organisatrice de l'habitat suppose non seulement le maintien du socle que j'ai évoqué, mais aussi une délégation réelle, et non pas une délégation de prestation de services non payée, qui fixe des objectifs mais ne donne pas les moyens de les atteindre.

Elle suppose aussi une politique menée de façon globale et non pas ligne par ligne : actuellement, nous avons plus d'argent pour améliorer quelques centaines de logements privés que pour produire 1 000 logements locatifs sociaux par an. L'échelon local devrait avoir la capacité de déterminer les priorités et de disposer de lignes qui ne soient pas totalement hermétiques entre elles.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Quelle est l'articulation entre Rennes métropole et les communes qui en sont partie intégrante ? Existe-t-il un PLU intercommunal ?

M. Guy Potin. Nous n'avons pas le statut de communauté urbaine, mais celui de communauté d'agglomération. La compétence de faire restant du domaine communal, nous devons donc faire œuvre de conviction pour partager nos observations, nos analyses et nos objectifs. Nous avons ainsi montré aux communes que le développement démographique important que nous connaissons et la baisse de la production de logements provoquent mécaniquement des effets inflationnistes, lesquels se traduisent par une « spécialisation » territoriale et un vieillissement de la population de la ville centre puis de l'agglomération tout entière, avec, à terme, des fermetures d'écoles et d'équipements communaux.

Après ce travail de conviction, nous déclinons et contractualisons les objectifs commune par commune, tant avec les aménageurs et opérateurs privés et publics qu'avec l'UESL (Union d'économie sociale du logement) et l'ensemble des partenaires de cette politique. Ce que nous élaborons est un « menu » et non une « carte » où chaque municipalité pourrait prendre seulement ce qui lui convient. Si, par exemple, une commune veut accueillir des logements PLS, il faudra aussi qu'elle prévoie des PLAI, l'accueil des gens du voyage...

Depuis le PLH de 2005, les aides que nous apportons sont importantes, notamment pour permettre aux communes de faire de l'aménagement dans un marché où, auparavant, n'importe quel promoteur pouvait acheter n'importe quel terrain, construire n'importe quoi et réussir à revendre. Pour réaliser du logement aidé, par exemple, nous imputons à l'opérateur social une charge foncière administrée et l'agglomération finance la différence par rapport à la charge foncière moyenne. Tout se fait dans un cadre contractuel et partenarial. Les quatre opérateurs principaux sur le territoire – l'office intercommunal, que je préside, l'OPAC départemental et deux sociétés anonymes – ont les mêmes droits, les mêmes subventions et les mêmes obligations en matière de « politique de peuplement », de mise de fonds propres, etc. Nous pratiquons un « interventionnisme négocié ».

M. Michel Piron, rapporteur. S'agissant de la communauté urbaine de Bordeaux, madame Descazeaux, quels remèdes aux déficiences de la gouvernance commune préconiseriez-vous, du côté des collectivités, mais aussi, par manque ou par excès de responsabilités, du côté de l'État ?

Une politique foncière digne de ce nom se conçoit à l'échelle d'au moins vingt ou vingt-cinq ans. Pourriez-vous, monsieur Potin, nous en dire plus sur la capacité d'anticipation foncière de l'agglomération rennaise, qui est une des raisons de l'exemplarité de sa démarche ?

Quelle est, selon vous, la bonne échelle d'un observatoire de l'habitat pour gérer à la fois le long terme et la complémentarité des collectivités ? Saint-Malo et Vitré ne sont pas si loin de Rennes et, pour avoir travaillé sur l'urbanisme commercial, je sais toutes les difficultés qui se posent dans la relation entre la périphérie et le centre. Certains promoteurs qui trouvent plus de rentabilité dans leur activité de promotion que dans leur activité commerciale se livrent à une véritable « course au rond-point ». On constate le même phénomène lorsque l'on observe les implantations de complexes cinématographiques.

Je salue votre action en matière de mixité sociale. Mais qu'en est-il de la mixité fonctionnelle ? La question de la distance entre les services, le lieu d'emploi et le logement est importante.

À côté des mesures erratiques que vous êtes fondés à dénoncer, il est parfois des politiques nationales qui s'inscrivent dans une certaine continuité, quelle que soit la majorité. À cet égard, que pensez-vous du plan stratégique de patrimoine, outil introduit il y a une dizaine d'années et dont nous avons essayé de répandre l'usage chez les bailleurs sociaux ?

Rennes métropole, nous l'avons compris, assure la continuité de l'État en matière d'habitat. Pourriez-vous préciser ce que pourrait être la fongibilité dans le cadre de la délégation globale que vous souhaitez ?

Pour ce qui est des opérateurs et des instances d'observation, quel doit être, selon vous, le rôle du département et de la région ? Le nombre d'opérateurs vous semble-t-il satisfaisant ou considérez-vous que des mutualisations seraient utiles ?

Mme Jacqueline Descazeaux. Nous révisons actuellement notre PLU intercommunal pour y intégrer le PLH et le PDU (plan de déplacements urbains). Le croisement de leurs différentes thématiques permet de prendre en compte systématiquement la mixité fonctionnelle.

La transposition des orientations politiques en matière de logement se fait ensuite à l'échelle territoriale. Nous portons une attention particulière au développement des orientations d'aménagement programmatiques, en fonction de la diversité et des mutations urbaines, en particulier le long des principaux axes de déplacement et des pôles d'activité.

De par son travail avec l'agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine et grâce aux données de l'observatoire de l'habitat placé auprès de cette agence, la communauté urbaine de Bordeaux dispose de diagnostics très fins qui lui permettent de suivre le PLH et d'adapter ses politiques en tant que de besoin. Régulièrement, des plateformes consacrées à l'habitat réunissent l'ensemble des institutions, dont le département et la région, afin de croiser les données et de constater les évolutions.

M. Michel Piron, rapporteur. À l'échelle régionale également ?

Mme Jacqueline Descazeaux. Oui.

M. Michel Piron, rapporteur. Les villes moyennes prennent-elles leur part dans ces observations ?

Mme Jacqueline Descazeaux. Pas au même degré de finesse. Actuellement, le niveau le plus fin est celui du département. D'où l'intérêt de leur conférence interinstitutionnelle.

M. Michel Piron, rapporteur. Si je pose la question, c'est que de nombreuses villes moyennes situées entre les deux grandes métropoles du Sud-Ouest, Bordeaux et Toulouse, souffrent considérablement.

Mme Jacqueline Descazeaux. Il existe en effet une dichotomie avec les territoires limitrophes. À l'échelle du comité régional de l'habitat (CRH), nous nous heurtons à des difficultés d'analyse en dehors des grandes métropoles. C'est à ce niveau, je crois, que l'État doit jouer son rôle d'aménageur du territoire.

Ce qui manque à la CUB de Bordeaux, c'est la légitimité propre à un établissement public : bien qu'elle se soit emparée de la compétence du PLH et qu'elle participe de manière de plus en plus fine à la politique de l'habitat, elle n'a pas la compétence en matière d'habitat. Toutefois, la délégation nous a permis d'entrer dans le dispositif d'application de la politique locale en assurant la programmation avec les communes.

Le parcours accompli est important. Et l'intégration en cours du PLH dans le PLU représente une nouvelle avancée majeure. Il n'en résulte aucune déperdition dans les politiques. Je peux même témoigner du bénéfice que cela représente en matière d'application de la politique de la communauté urbaine.

M. Guy Potin. Rennes agglomération a prolongé et étendu la politique d'anticipation foncière qu'Henri Fréville avait menée pour la ville centre. Ce travail se conjugue avec la maîtrise et l'organisation de l'aménagement.

Quant au PLU, il est intercommunal sans l'être. Ce n'est pas un PLUI, mais tous les PLU doivent être compatibles avec le PLH. À ce propos, la transformation du PLUI en PLH, dont il est parfois question, constituerait une régression considérable dans la mesure où le PLH recouvre de nombreux autres sujets : politique de réhabilitation, politique d'attribution, etc.

M. Michel Piron, rapporteur. J'ai été sensible, à un moment donné, à l'idée d'une fusion entre le PLU et le PLH en raison du caractère extrêmement vague de certains PLH. Il en va tout autrement lorsqu'il s'agit d'un véritable PLH.

M. Guy Potin. Pour illustrer son impact : la loi Besson, qui faisait obligation de prévoir dans les POS des terrains d'accueil pour les gens du voyage, n'a guère eu d'effet ; notre PLH comporte une telle obligation et ce n'est pas une disposition « à la carte » : sa réalisation doit être effective et le terrain doit être décent. En cela, le PLH est un outil social et complet.

Si, dans notre pratique, l'observation se fait à l'échelle de l'aire urbaine, nous avons rejoint de façon volontariste un dispositif « inter-observatoires » regroupant les quinze délégataires assurant 98 % de la production de logements sociaux dans la région, le « club décentralisation et habitat Bretagne ». Nous y menons des réflexions avec la région, les départements, les opérateurs, la Caisse des dépôts, etc.

M. Michel Piron, rapporteur. Qui en assure la coordination ?

M. Guy Potin. Il s'agit pour l'instant d'un club dont le secrétariat est assuré par l'association régionale des organismes HLM (AROHLM).

Il doit être clair que la concertation qui s'y déroule n'est pas forcément à l'avantage de Rennes métropole. Si, par exemple, le 1 % logement n'était pas canalisé, il serait investi massivement à Rennes. Il me semble préférable de laisser l'État décider de l'orienter vers les zones tendues.

Le 18 mars, le club des délégataires et l'AROHLM organiseront avec la région et les députés et sénateurs de Bretagne une réflexion sur la décentralisation et l'habitat dans la perspective du prochain projet de loi sur le logement, en insistant bien entendu sur la mixité fonctionnelle et sur la gestion du parc ancien. Il faut notamment que les plans stratégiques de patrimoines (PSP) deviennent obligatoires. Nous avons durci nos exigences à ce sujet, demandant un état exhaustif du parc au regard des questions d'accessibilité que posera le vieillissement de la population, de la consommation d'énergie et de l'attractivité. Notre intervention financière en matière de réhabilitation dépend de cette triple approche.

S'agissant de la fongibilité, notre parc n'est pas le même partout et il présente des caractéristiques – l'insalubrité technique, par exemple – qui n'entrent dans aucune catégorie. De plus, lorsque les crédits prévus sur une ligne ne sont pas consommés – lorsqu'une

copropriété dont nous faisons partie ne vote pas une décision, par exemple –, pourquoi ne pas les utiliser pour réaliser plus de logements sociaux, quitte à rééquilibrer la répartition des ressources l'année d'après ?

J'en viens à votre question sur le nombre pertinent d'opérateurs. En tant que président de l'office public de l'habitat de Rennes métropole, j'estime qu'il faut plusieurs opérateurs, mais qu'il n'en faut pas trop. Disposant de quatre opérateurs principaux, nous pouvons contractualiser plusieurs politiques selon les fonds propres engagés.

M. Michel Piron, rapporteur. Hors Rennes métropole, combien d'organismes l'Ille-et-Vilaine compte-t-elle ?

M. Guy Potin. Il y en a quatre ou cinq de plus. Je n'ai pas à me prononcer sur leur taille. Il n'existe pas de réponse universelle, même si certains opérateurs sont manifestement sous-dimensionnés. C'est un élément à intégrer dans un éventuel réexamen des différents échelons de gouvernance.

Pour en revenir à la coordination régionale, les délégataires souhaitent être tenants de l'autorité organisatrice de l'habitat – au niveau de l'intercommunalité, en l'occurrence, mais cela peut être au niveau du département, voire de la région – en lien direct avec l'État. Nous ne voulons pas d'un mariage à trois avec la région. Bien entendu, celle-ci doit être partie prenante de l'observation et de la concertation ; son avis est important – actuellement, les PLH sont approuvés par le CRH – ; mais les politiques relèvent d'un contrat passé directement entre l'État et une autorité organisatrice.

M. Michel Piron, rapporteur. Ne pourrait-on pourtant imaginer un schéma « girondin » dans lequel l'État délègue sa compétence aux régions, comme cela se fait en Allemagne ou en Italie ?

M. Olivier Carré, président. « Délègue » ou « transfère » ?

M. Michel Piron, rapporteur. Les deux. L'État peut garder un socle de compétences en matière de mixité sociale, d'aide à la personne, etc., mais en transférant ses moyens à la région, qui deviendrait l'interlocuteur des autorités organisatrices. Cela vous paraît-il choquant ?

M. Guy Potin. Choquant, non, mais peu réaliste.

M. Michel Piron, rapporteur. Je suis en effet dans l'utopie d'un État décentralisé !

M. Guy Potin. Mon point de vue est pragmatique : je crains que l'adoption d'un tel dispositif ne nous fasse régresser de vingt ans, le temps que les régions acquièrent la culture qui découle, en ce qui nous concerne, de trente ou quarante années de pratique. Il faut, à l'échelon local, un État fort qui soit capable de contractualiser ; et pas de dualité, comme cela se produit parfois, entre le préfet de région – ou la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui gère les enveloppes - et les services départementaux.

M. Michel Piron, rapporteur. Un « État régional », en somme. Nous sommes d'accord.

M. Guy Potin. Il faut en revanche redonner un rôle important au CRH. En Bretagne, il donne lieu à des discussions franches ; c'est tout le contraire d'une grand-messe !

M. Olivier Carré, président. Vous considérez donc que, pour être opérationnel, il ne peut y avoir qu'un seul échelon territorial : le département s'il est délégataire, la métropole si elle est délégataire, etc. Pour ce qui est, en revanche, de la vision de l'État en matière d'habitat, l'échelon régional est sans doute pertinent. Ce qu'il faut éviter, c'est une rivalité dans la maîtrise d'ouvrage de la politique fixée.

M. Michel Piron, rapporteur. Il faut en effet distinguer le plan organisationnel et le plan opérationnel. Je pense comme vous que l'échelon régional d'État est pertinent pour l'ingénierie organisationnelle. Il s'agirait là, somme toute, d'un État déconcentré apportant des réponses aux collectivités territoriales dans le cadre d'une décentralisation assumée.

Les villes moyennes, j'y reviens, sont essentielles au maillage territorial. M. Potin l'a bien souligné : si l'on n'intervient pas, tous les moyens risquent de se concentrer sur les métropoles. Il faut bien que ce problème d'équilibre en termes d'occupation de l'espace et d'emploi fasse l'objet d'arbitrages à une échelle plus grande.

M. Guy Potin. Bien sûr : un échelon régional de concertation, d'échange et d'observation est nécessaire. Cela étant, s'il convient de redonner un vrai rôle au CRH, lui donner compétence en matière d'agrément rendrait les choses ingérables. Le comité donne un avis ; mais l'État, en dernier ressort, doit conserver la possibilité de décider.

M. Christophe Caresche, rapporteur. En d'autres termes, la région n'a pas d'autorité hiérarchique.

M. Guy Potin. Concernant maintenant l'efficacité des aides, j'estime d'expérience qu'il faut choisir entre résoudre les problèmes de fond et privilégier l'excellence sur quelques produits. En matière d'efficacité énergétique, on est en train de dépenser des sommes considérables pour passer d'une consommation presque nulle à une consommation nulle.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Et en matière de handicap ?

M. Guy Potin. Les 26 millions d'euros que nous dépensons annuellement sont destinés à faire plus et moins cher. Nous nous efforçons de produire en fonction des besoins des ménages, et de leur capacité réelle, si bien que nous ne laissons pas les organismes d'HLM atteindre les plafonds autorisés. C'est regrettable que l'on ne puisse le faire ; mais ce serait aussi regrettable que l'on fasse payer à tous les locataires 6 mètres carrés supplémentaires pour des espaces dans leur salle de bains ou dans les couloirs dont ils n'ont pas besoin.

En matière de consommation énergétique, on estime à 400 euros par mètre carré le coût du passage de BBC à BEPOS, même si l'on sait qu'aucune de ces normes ne sera jamais atteinte. D'autant que dans le même temps, Cerqual, notre certificateur, met en place un observatoire des moisissures ! Ce qui résulte de la course aux normes, ce sont des pathologies touchant à la fois les bâtiments et les habitants ! Ces sommes seraient bien mieux employées à faire passer la consommation annuelle du parc existant de 250 à 80 kWh par mètre carré.

M. Michel Piron, rapporteur. Si vous pouviez nous communiquer les chiffres des surcoûts que représentent pour vous ces différentes normes, cela nous serait très utile.

Mme Jacqueline Descazeaux. Lors du CRH qui s'est tenu cette semaine, les délégataires ont prévu de travailler en commun sur ces aspects. Il semble en effet préférable de travailler à la limitation des coûts plutôt que de rechercher de nouveaux financements qui, de toute façon, n'existent pas. L'empilement des normes est une contrainte considérable, étant entendu que nous sommes nous-mêmes producteurs de normes.

M. Jean-Marie Sépulchre, conseiller maître à la Cour des comptes. Il est difficile de déterminer le périmètre pertinent des communautés d'agglomération. Les exemples des grandes métropoles régionales ne sont pas transposables dans des zones les plus tendues comme la région Île-de-France.

Quels sont les moyens de l'« interventionnisme négocié » évoqué par M. Potin ? Si j'entends bien, une collectivité qui refuserait de s'inscrire dans le plan d'habitat de Rennes métropole n'aurait droit à aucune aide ?

M. Guy Potin. En effet. C'est ce qui est arrivé à l'une des trente-sept communes, qui avait voté le PLH mais pas son application territoriale.

Pour ce qui est du périmètre pertinent, j'aurais répondu, il y a quelques années, qu'il faut que la communauté d'agglomération représente une certaine masse. Mais d'autres communautés d'agglomération et communautés de communes en Bretagne ont pris la délégation en matière d'habitat et s'en sortent très bien. C'est surtout une question de volontarisme politique. Les difficultés tiennent à l'inadéquation entre le périmètre de l'établissement public existant et l'aire du bassin d'habitat. Mais, comme le dit un vieux proverbe breton, « il faut faire la procession avec les saints que l'on a » !

M. Olivier Carré, président. Merci à tous.

Audition du 21 février 2013

M. Philippe Van de Maele, président du directoire de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement, et M. Hervé Capdevielle, vice-président en charge du logement

M. Olivier Carré, président. Il s'agit de la troisième matinée d'auditions sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux. J'ai le plaisir d'accueillir M. Philippe Van de Maele, président du directoire de l'UESL - la tête du réseau du 1 % logement ou Action logement -, et M. Hervé Capdevielle, qui en est le vice-président en charge du logement. Messieurs, comme d'habitude, les rapporteurs et les députés vous poseront des questions à l'issue de vos propos liminaires. Tout ce travail se fait sous l'oreille attentive de la Cour des comptes qui a la liberté de poser toutes les questions sur ce sujet.

M. Hervé Capdevielle, vice-président de l'UESL en charge du logement. Le 1 % logement est l'actionnaire de référence de 117 sociétés HLM dont la gouvernance relève des partenaires sociaux et du mouvement. Elles représentent environ 800 000 logements.

Notre premier constat est une augmentation très sensible, ces dernières années, des mises en fonds propres des sociétés dans la programmation des constructions de logements. Les subventions par logement, qu'elles émanent de l'État, des collectivités locales ou des EPCI, chutent. Nous devons donc accroître l'effort en fonds propres. Il y a une dizaine d'années, cette mise en fonds propres était de l'ordre de 5 % par programme ; aujourd'hui elle est plutôt de 12 à 15 % en moyenne. Cet effort des sociétés HLM, nécessaire à l'équilibre des opérations, nous impose de limiter le nombre de programmes dans lesquels nous nous engageons.

S'ajoutent les contraintes nouvelles en matière d'équipement des logements résultant de la réglementation sur le handicap, ainsi que les normes « Haute qualité environnementale » qui ont été renforcées depuis 2012 par rapport à la norme de 2005. Ceci est bien sûr souhaitable pour le confort des locataires, mais il en résulte surcoût pour les opérateurs.

Tous ces efforts obligent à limiter le nombre de logements qui seront construits, puisqu'on parle à périmètre de fonds propres constant. L'effort fourni par le Mouvement est cependant très significatif pour les années 2013, 2014 et 2015 : nous avons signé avec l'État une lettre d'engagements mutuels par laquelle nous nous engageons à apporter 1,5 milliard d'euros par an pour le logement social, soit 950 millions en équivalent-subventions. En doublant ainsi notre effort en faveur de la production de logements sociaux, nous apportons en équivalent-subventions le double du montant des aides à la pierre. Mais ceci ne sera tenable que si nous trouvons un accord sur l'emprunt qui est en cours de discussion et qui fait partie de la lettre d'engagements mutuels. Nous nous sommes engagés à emprunter auprès de la Caisse des dépôts et consignations, 1 milliard d'euros par an pendant trois ans, sous réserve que notre modèle économique soit jugé soutenable. Or, à ce jour, nous ne sommes pas encore arrivés à un accord sur ce point. Notre effort est sous condition de l'obtention de ce prêt !

M. Philippe Van de Maele, président du directoire de l'UESL. Il y a, en effet sur les trois prochaines années, un effort très important des partenaires sociaux vis-à-vis du monde HLM, qui permet d'apporter en équivalent-subventions de quoi poursuivre la logique de financement du logement social historique – avec, des choix de leur part, comme celui de privilégier les bassins d'emplois prioritaires.

En effet, il convient de rappeler que l'essence même de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est d'aider au logement des salariés avec la nécessaire prise en compte des questions de l'accès à l'emploi et de la mobilité professionnelle comme cela a été rappelé par l'accord interprofessionnel du mois de janvier. Une étude récente du CREDOC a montré que, sur 3 ans, 500 000 emplois ont été refusés par les candidats retenus en raison de l'impossibilité d'accéder à un logement compatible avec leurs ressources. Ce problème d'accès au logement, lié à l'accès à l'emploi, est un enjeu de plus en plus important pour les entreprises et pour l'économie nationale.

L'autre sujet, de plus long terme, sur lequel je souhaite intervenir porte sur le fait qu'en 2016, l'effort spécifique des partenaires sociaux qui permet de maintenir un taux de subvention important, s'arrêtera. En effet, l'effort total fourni par les partenaires sociaux en faveur du logement en général, qui était en 2007 de l'ordre de 4,2 milliards d'euros, du fait des ponctions successives de l'État depuis cette date, ne sera plus que de 2,5 milliards d'euros en 2016. En 7 ans, le financement du logement aura perdu près d'1,7 milliard d'euros par an. D'où l'importance de parvenir à un accord avec l'État sur la soutenabilité du projet - indépendamment du fait que cela garantit le remboursement de notre emprunt.

La question du financement du logement, et du logement social en particulier, à partir de 2016 suscite beaucoup d'inquiétude car le niveau de subventions de tous les partenaires publics diminuera : l'augmentation des aides à la pierre par l'État n'est pas à l'ordre du jour dans les prochaines années ; les collectivités locales vont également se trouver en situation de financement tendu ; le Mouvement Action Logement ne pourra plus se permettre de subventionner le logement social. Cela conduira les bailleurs HLM à repenser leur modèle et à faire appel à des fonds propres plus importants. Actuellement, les prêts de la Caisse des dépôts et consignations couvrent en moyenne 70 % des coûts de construction, le reste provenant de fonds propres (12 à 15 %) et de subventions (15 à 20 %). En 2016, il faudra uniquement compter sur les fonds propres. Il y a donc une réflexion à mener sur le financement du logement social à cet horizon.

L'apport en fonds propres est de trois ordres : l'autofinancement des sociétés (certaines dégagent assez de résultats pour pouvoir produire), l'apport en fonds propres des actionnaires ou des collectivités locales de référence des bailleurs sociaux – partie qui reste limitée – et des résultats exceptionnels liés à des ventes de logements sociaux, notamment aux habitants. Ces dernières ne représentent cependant que 8 000 logements par an et devraient diminuer en raison de l'augmentation des quotas de logements sociaux à 25 % qui conduit à ce que les collectivités locales soient moins portées à donner leur accord à leur vente.

L'année 2016 constitue donc un enjeu très fort pour le logement social ; or définir une vision nouvelle nécessite du temps et de la réflexion.

Quant à la question de l'optimisation des aides, les bassins d'emploi prioritaires que les partenaires sociaux souhaitent privilégier, rejoignent les zones tendues où le logement est le plus cher en raison du poids du foncier. Le foncier est donc l'un des enjeux les plus importants à venir pour le logement.

M. Christophe Caresche, rapporteur. D'abord, d'après ce que je comprends, il y a peu d'avancées dans vos relations avec l'État. Où se situent les blocages, quels sont les éléments de la discussion et les perspectives en termes de calendrier ? Je comprends que les allers-retours, les changements ne sont pas propices à une action de long terme mais ce serait quand même bien que l'on parvienne à un accord assez rapidement, notamment sur la question de l'emprunt.

Par ailleurs, vous faites référence aux bassins d'emploi prioritaires : pourriez-vous nous communiquer la répartition géographique de vos financements ?

M. Hervé Capdevielle. Partageant l'objectif de production de 150 000 logements sociaux annuels, nous nous sommes engagés à contracter un emprunt annuel d'1 milliard d'euros pendant trois ans. Mais cet emprunt est conditionné à la soutenabilité de notre modèle économique. Aujourd'hui, d'après la lettre d'engagements mutuels, la ponction de l'État sur les ressources d'Action logement serait de 1,2 milliard d'euros pour les trois années à venir, alors que la collecte de la PEEC s'élève à 1,6 milliard d'euros. Ainsi, 75 % de cette collecte serait ponctionnée par l'État, à hauteur de 800 millions d'euros minimum pour l'ANRU et de 400 millions d'euros maximum pour le FNAL. Les partenaires sociaux sont prêts à emprunter sur les fonds d'épargne, comme le prévoit la lettre d'engagements, mais il leur faut l'assurance que leurs ressources permettent de rembourser l'emprunt. Très clairement, on ne pourra pas s'engager s'il n'y a pas cette réserve-là.

M. Olivier Carré, président. Quel sera l'emploi de l'emprunt ? Le financement de subventions ?

M. Hervé Capdevielle. Il est à destination du logement social. En équivalent-subventions, notre effort sera doublé : de 500 millions d'euros en 2012, l'effort annuel sera porté à 1,5 milliard d'euros, soit 950 millions d'euros en équivalent-subventions, au travers d'une bonification des prêts de la Caisse des dépôts et consignations à destination des opérateurs et de subventions que nous apportons.

À ce jour, les conditions de cet emprunt ne sont pas arrêtées. L'idée première est de fournir, en trois ans, l'effort que nous aurions déployé en un peu plus de quatre années : nous raccourcissons les délais pour intervenir rapidement dans un moment difficile pour le pays puisque la production de logement est en chute libre alors que les entreprises ont besoin que leurs salariés aient des solutions en termes de logement. Pour accompagner cette politique de production de logements, en lien avec les bassins d'emploi, nous avons proposé d'emprunter, mais à la condition qu'au terme des trois années, on nous ait laissé les ressources suffisantes pour pouvoir rembourser.

L'accord national interprofessionnel, signé par la totalité des organisations d'employeurs et de salariés – ce qui est assez rare pour être souligné –, prévoit de demander à l'État de revenir à un maximum de 500 millions d'euros de prélèvements annuels sur les fonds de la PEEC. La question porte donc sur le retour à l'objectif de 500 millions annuels à partir de 2016. Il nous faut un modèle soutenable pour pouvoir nous engager dans l'emprunt. À ce jour, de multiples conditions sont posées de toutes parts ; et je ne sais même pas à quel taux nous allons pouvoir emprunter, ni sur quelle durée.

M. Olivier Carré, président. La MEC a entendu le responsable des fonds d'épargne dire que la Caisse des dépôts et consignations ne faisait plus un dogme de l'équilibre des opérations et que des déséquilibres pourraient être tolérés dès lors que l'opération semble soutenable au regard de la situation globale de l'organisme. La caisse trouve même qu'on n'emprunte pas assez, par opération, auprès des fonds d'épargne. Or, si la ressource que vous apportez vient de la même origine, c'est-à-dire d'un emprunt auprès des fonds d'épargne, à des taux qui sont subordonnés, l'opération n'est pas mieux équilibrée. Ou alors c'est vous qui portez un déséquilibre, déséquilibre qui est financé par les ressources futures issues des cotisations des employeurs. C'est donc une forme de « cavalerie » sur des recettes à venir – en supposant que l'environnement institutionnel et économique reste constant. Sans être insoutenables, il s'agit de sommes importantes qui peuvent vous mettre en difficulté.

M. Philippe Van de Maele. Très clairement, l'idée de départ est de proposer un emprunt contre une réduction de la participation aux politiques publiques, c'est-à-dire de la ponction de l'Etat. L'État a accepté, mais dans trois ans.

Ce milliard d'euros empruntés s'ajouterait aux 500 millions d'euros mobilisés sur les ressources du Mouvement en faveur du logement social. Sous réserve de l'accord définitif de l'État, cette somme devrait se décomposer en 600 millions d'euros de subventions à des projets, et 900 millions d'euros de prêts bonifiés à des taux de l'ordre de 0,5 à 1 % - c'est-à-dire inférieurs à ceux accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux. C'est le Mouvement qui bonifie. Il y aurait donc un effet équivalent-subventions pour la partie « prêt » d'environ 350 millions d'euros.

M. Olivier Carré, président. Vous faites donc jouer un effet de levier en assurant la jonction entre les taux relativement élevés des ressources (issues du livret A) des fonds d'épargne, avec ce qu'ils devraient être au regard des besoins. On pourrait penser que ce rôle incombe à l'État car cela relève directement de ses missions.

M. Philippe Van de Maele. Les ressources pour les trois prochaines années sont constituées d'environ 1,6-1,7 milliard d'euros de collecte, ainsi qu'environ 1,5-1,6 milliard d'euros de retours de prêts. Avec ce 1 milliard d'euros supplémentaire, on arrive à une disponibilité de près de 4,1 milliards d'euros.

Sur ceux-ci, l'État en demande 1,2 milliard pour financer les politiques publiques. En dernière analyse, on emprunte 1 milliard d'euros et parallèlement on verse 1,2 milliard d'euros à l'État pour financer l'ANRU et le FNAL. En sus, l'État demande un effort particulier, mais qui est partagé, pour renforcer le soutien au logement social. Grosso modo, le besoin financier pour l'augmentation de production n'est pas pris en charge par l'État mais par les partenaires sociaux.

Cette aide sera apportée sous forme de fonds propres et de subventions versées à tout opérateur HLM, quel qu'il soit, dès lors que ses projets correspondent aux besoins des entreprises, c'est-à-dire qui s'insèrent dans les bassins principaux : les grandes agglomérations et les bassins tendus, là où se trouvent les besoins en logements sociaux.

L'État a également décidé de revenir à un mode contractuel avec les partenaires sociaux. C'est une démarche d'ensemble où tout le monde doit s'y retrouver.

M. Olivier Carré, président. Financièrement, n'est-on pas au bout du système ?

M. Philippe Van de Maele. En 2016, le modèle financier sera soutenable à deux conditions : la première est que le 1 % soit en mesure de rembourser l'emprunt ; la deuxième est que ses ressources bénéficient aux salariés des entreprises au moins autant, mais a priori plus, que ne représente la collecte annuelle. L'enjeu est que l'État accepte de garantir un modèle financier soutenable et, donc, réduise sa demande de participation aux politiques publiques à 500 millions d'euros par an.

C'est toute la discussion présente, mais nous avons confiance en l'État.

M. Olivier Carré, président. Au moment où Jérôme Bédier avait été élu président du conseil de surveillance de l'UESL, la question s'était posée pour les entreprises d'arrêter le versement de la PEEC. La question continue-t-elle de se poser au sein du monde patronal ?

M. Hervé Capdevielle. Je ne suis pas le mieux placé pour répondre au nom de la composante patronale. Cependant, la question a été clairement tranchée dans le sens du maintien de l'effort patronal. Le lien du logement avec l'emploi est évident pour les partenaires et l'accord national regroupe tout le monde sur cette question. Les difficultés de logement constituent des freins à la mobilité et sont un élément important du problème de l'emploi, autant pour les salariés que pour les entreprises.

M. Philippe Van de Maele. Il y a accord dans la mesure où la ponction est dimensionnée de telle sorte que la collecte serve au logement, et non à financer le budget de l'État. Pour accepter de lever un emprunt d'un milliard d'euros par an, les partenaires ont absolument besoin d'un engagement fort de l'État tel que la promesse de ramener ses ponctions annuelles à 500 millions d'euros à compter de 2016. Nous avons confiance en l'État quant à la fiabilité de cet engagement dans la durée.

M. Hervé Capdevielle. Nous attendons la position du ministre pour permettre à notre conseil de surveillance de statuer le plus rapidement possible. Action logement ne veut pas qu'on lui reproche en fin d'année de n'avoir pas consommé ces nouvelles ressources parce qu'elles auront été débloquées tardivement. La réponse des pouvoirs publics sur la possibilité d'emprunter un milliard d'euros et sur ses conditions financières devient urgente. Dès lors, nous serons en mesure de réagir immédiatement.

M. Philippe Van de Maele. Les partenaires sociaux avaient fait des propositions relatives aux modalités et aux conditions de soutenabilité de cet emprunt à la ministre en décembre, en espérant pouvoir soumettre ce dossier au conseil de surveillance de début février. Nous attendons toujours une réponse de l'État, sachant qu'elle peut encore exiger de nouvelles discussions. Pour autant, il me semble que le maintien de cette stratégie est essentiel à la production de logement social et intermédiaire nécessaire au pays. C'est un choix de priorités.

Pour aboutir, nous avons aussi besoin d'une convention avec le Trésor pour formaliser la garantie de l'État que ce dernier a imposé au mouvement pour lever l'emprunt, d'une modification du décret régissant l'enveloppe des emplois de la PEEC et d'un cadrage financier clair sur le logement social afin de partager les mêmes visions de la répartition des aides. La réponse de l'État se fait attendre sur tous ces points, alors que l'accord date de juillet 2012.

Quant à la géographie des aides, je rappelle qu'elle dépend d'abord des agréments donnés par l'État, ensuite de la répartition par les préfets de région des aides à la pierre déléguées, qui permet d'identifier les territoires prioritaires. Enfin, le mouvement distingue parmi les agréments ceux qui sont octroyés aux opérations inscrites dans les bassins soutenus en priorité par les partenaires sociaux, c'est-à-dire les zones d'emploi tendu. La circulaire ministérielle de programmation devrait paraître. Action logement se calera sur celle-ci.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Quelle est votre analyse sur la répartition géographique et la problématique des zones tendues, compte tenu notamment des problèmes de mobilité ?

M. Hervé Capdevielle. Le mouvement est en train de mettre en place une quarantaine de conférences territoriales sur la base des grands bassins d'emploi - au sens de l'INSEE et de la DARES - et des métropoles pour, partant des besoins de ces territoires et des entreprises, être au service des salariés. Cette géographie recoupe largement la cartographie des zones tendues, mais notre logique est de partir des bassins d'emplois.

M. Olivier Carré, président. Qu'en est-il des accompagnements au parcours résidentiel et à l'accèsion à la propriété ?

M. Philippe Van de Maele. Le logement social est un axe majeur de notre action, mais n'est pas sa seule priorité. Le mouvement offre toute une gamme de produits portant sur différents secteurs du logement.

À noter que la répartition géographique des aides est faite par l'Etat au niveau de la région. On ne sait pas si, au sein des régions, les aides seront ciblées sur les grands bassins d'emploi. Globalement, on constate que l'Etat a recentré ses aides sur les zones tendues, donc il ne devrait pas y avoir d'incohérence.

Il a, en outre, déjà intégré dans sa programmation la possibilité d'abonder la surcharge foncière par Action logement. Cela n'est pas acté explicitement, mais relève de l'accord global donné à une opération.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Quelle est l'action de la Foncière Logement ?

M. Hervé Capdevielle. Le 22 janvier dernier, le conseil d'administration de la Foncière Logement a décidé l'arrêt de ses engagements de production de logements dans les zones ANRU, faute d'un accord avec l'État sur un modèle de financement.

Historiquement, l'engagement du 1 % logement dans la politique de rénovation urbaine, sa contractualisation avec l'État et la création de la Foncière datent de 2003. Mme Marie-Noëlle Lienemann est venue solliciter les partenaires sociaux sur ce projet en 2001, puis l'Agence pour la rénovation urbaine a été créée, en 2003, par le ministre M. Jean-Louis Borloo. Les partenaires sociaux s'y sont associés pour accompagner la politique de la ville parce qu'ils avaient constaté que 50 % des habitants de ces quartiers étaient des salariés. Un accord a été conclu pour partager le financement des actions de renouvellement urbain à 50 % avec l'État, plutôt que 75 % à la charge du mouvement, considérant que les résidents salariés devaient également bénéficier de la solidarité nationale. Ce dernier a finalement renié sa signature quand la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Boutin, a fait porter la totalité du financement de l'ANRU sur les partenaires sociaux, soit un total de 12,3 milliards.

Dans les conventions qui ont été signées avec l'État, les collectivités et le mouvement, la Foncière Logement avait proposé une diversification des logements libres pour faire venir de nouvelles populations de salariés en zone de rénovation urbaine. 19 000 logements devaient y être produits. À ce jour, 5 000 à 6 000 logements ont été réalisés ; 13 000 restent encore à produire.

Mais les ponctions successives de l'État ont asséché les ressources du 1 % logement qui devaient être initialement octroyées, sous forme de subventions, à la Foncière. Les partenaires sociaux avaient accepté que l'argent de la PEEC, en principe destiné aux salariés, finance des logements en zones ANRU avant que les actifs correspondants ne soient dévolus aux caisses de retraite AGIRC et ARRCO. Or, depuis 2009, Action logement ne peut plus intervenir auprès de la Foncière que sous la forme de prêts, dont l'enveloppe totale est elle-même encadrée par décret. La lettre d'engagement mutuel limite encore ces aides à un total annuel de 200 millions d'euros pour les trois années à venir. La Foncière Logement a donc besoin de financements complémentaires pour ses programmes. Mais avec la crise financière, elle ne les trouve plus sur les marchés. Ce n'est pourtant pas faute de présenter des garanties, puisque sur les 6 milliards que représente son patrimoine, 4 milliards d'euros

sont déjà payés par Action logement. Malgré cela, le mouvement ne trouve pas d'accord avec l'État pour emprunter 200 millions d'euros en PLAI auprès des fonds d'épargne afin de poursuivre son investissement.

M. Philippe Van de Maele. L'État ne suit pas, lui-même, le conseil du directeur des fonds d'épargne selon lequel les prêts ne devraient pas être appréciés opération par opération. Typiquement, construire des logements libres dans des quartiers ANRU n'apporte pas naturellement d'équilibre financier - surtout s'ils sont intégralement financés par emprunt. Or aujourd'hui, l'État exige un équilibre opération par opération, alors même que la Foncière présente un bilan composé de 60 % de fonds propres et de 40 % d'emprunts. Structurellement, il n'y aurait pas de problème mais l'État refuse toujours d'autoriser l'accès aux fonds d'épargne pour financer ces productions en zones ANRU. Le conseil d'administration de la Foncière attend ainsi une réponse sur ce point.

M. Hervé Capdevielle. En outre, on nous dit que la dévolution des actifs aux caisses de retraite ne pourra s'effectuer tant que des emprunts pourraient être contractés. Les partenaires sociaux ne peuvent entendre cette limitation qui reporterait la dévolution 30 ans plus tard.

On nous demande également de vendre immédiatement des logements encore conventionnés, pour des besoins qui n'apparaîtront que dans 15 ans. Cette option est également inacceptable car cela nous imposerait de les vendre à la moitié de leur valeur, sans qu'il y ait d'urgence.

M. Olivier Carré, président. Ceci étant dit, la Cour des comptes a souligné des problèmes de gouvernance au sein de la Foncière qui doivent compléter vos propos.

Par ailleurs, de nouveaux éléments ont diminué l'intérêt sur le terrain du schéma proposé par la Foncière. La création d'un taux réduit de TVA pour les opérations de construction et d'accession réalisées à proximité des zones de rénovation urbaine a rencontré un large succès ; j'imagine qu'il a bien contribué à diversifier l'offre de logements et à fluidifier le secteur, ce qui était un des objectifs de la Foncière.

Dernier point : la Foncière conserve des droits à construire importants qui sont gelés, non seulement pour les raisons financières évoquées, mais également parce que les besoins en logements intermédiaires ont évolué en dix ans. Il faudrait parvenir à plus de pragmatisme et de dialogue.

M. Hervé Capdevielle. Nous sommes prêts au pragmatisme vis-à-vis des élus. Mais pour ce qui est des droits à construire réservés, le Conseil d'État a rappelé que ces terrains sont la contrepartie du financement que nous apportons, en totalité, à l'ANRU.

Par ailleurs, nous nous attachons bien évidemment à suivre toutes les recommandations du rapport de la Cour des comptes.

J'ajoute que les aides à l'accession à la propriété pour les personnes physiques qui étaient de 1 milliard d'euros en 2011, sont descendues à 700 millions d'euros en 2012 et à 500 millions d'euros en 2013, alors qu'historiquement, il s'agissait du cœur du dispositif. Un effort considérable de réduction a eu lieu en faveur d'autres priorités, même si ces aides,

visant à accompagner les parcours résidentiels et à aider les salariés à sortir du logement social, ont leur logique. Cette ligne a été une des variables d'ajustement de notre modèle quand nous avons priorisé les actions en faveur du logement social, mais aussi du logement libre en faveur des jeunes, de la sécurisation et de la mobilité.

M. Philippe Van de Maele. Je souligne que son amoindrissement n'est pas sans poser un problème pour l'accès à la propriété des salariés modestes, en général, car il n'existe plus beaucoup d'opérateurs qui leur offrent des possibilités de financement.

M. Olivier Carré, président. Je vous remercie.

Audition du 21 février 2013

Table ronde sur le rôle des grands bailleurs sociaux avec M. André YCHÉ, président du directoire, et M. Yves CHAZELLE, directeur général, de la Société nationale immobilière (SNI), Mme Frédérique JAUBERT, directrice générale du GIE Logement Français, et M. Moncef ZNIBER, président du Comité exécutif de CPH, société mère du Groupe ARCADE Pôle HLM

M. Olivier Carré, Président. Nous recevons maintenant des représentants des bailleurs sociaux. Je vous propose, madame, messieurs, de prendre d'abord chacun la parole.

Mme Frédérique Jaubert, directrice générale du GIE Logement français. Le Logement français est un groupe d'ESH (entreprises sociales pour l'habitat) présent dans les principales régions françaises et regroupant 75 000 logements, dont un peu plus de 50 000 en Île-de-France ; essentiellement des logements familiaux. Le groupe est composé de sept ESH constituées en filiales autour d'une holding. Je dirige le GIE qui regroupe la direction fonctionnelle et la maîtrise d'ouvrage.

Nous sommes très impliqués dans de nombreux quartiers d'Île-de-France engagés dans le premier programme national de rénovation urbaine. Il a concerné 1 800 logements en 2012. Nous étudions maintenant d'autres régions à marchés également tendus.

Nous attachons beaucoup d'importance à l'optimisation des cycles de production. Beaucoup se demandent pourquoi la construction de logements, notamment sociaux, est si longue. Je voudrais donc évoquer le montage de ces opérations, qui pourrait être facilité sans rien coûter à l'État.

Notre secteur se caractérise, en effet, par un nombre important d'interlocuteurs et de financeurs. Or, suivant les territoires, les financeurs n'interviennent pas à la même hauteur, comme le montrent les exemples opposés de l'Île-de-France, où les conseils généraux n'interviennent pratiquement plus, et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur où le montant des subventions locales reste élevé. A contrario, le conseil régional est très actif en Île-de-France, ce qui n'est pas le cas dans les régions de la côte atlantique, par exemple. La diversité des situations se conjugue avec la diversité des dossiers financiers à monter, laquelle complique la construction des opérations et par suite, leur cycle de production.

Je souhaite souligner deux points : d'une part, une réflexion devrait être menée au moins sur la mise en place d'une gouvernance territoriale centralisée pour le montage des financements du logement social, tant d'un point de vue technique qu'en termes d'interlocuteurs ; d'autre part, la grande différenciation des aides selon les territoires aboutit à ce que les engagements en fonds propres des bailleurs sociaux varient fortement et peuvent les contraindre, ou les inciter, à opérer des choix en fonction des collectivités impliquées.

S'agissant de l'optimisation des financements, il faut noter que la vente d'HLM à leurs occupants représente pour certains organismes une source de financement importante : 50 % des sources financières de développement du Logement français en 2013. Le Groupe s'attache à utiliser cette possibilité. Je rappelle en effet que la vente d'un logement – soit à ses occupants, soit par lots vacants – permet le développement d'environ trois logements.

Quelles sont les pistes pour améliorer le financement de nouveaux logements ?

La première serait, dans le cadre de l'augmentation de 20 à 25 % du quota de logements sociaux imposé par la loi SRU, de faire passer de 5 à 10 ans la durée pendant laquelle un logement vendu reste comptabilisé. On peut aussi envisager d'accorder des

facilités aux préfets pour autoriser ce type de ventes, même lorsqu'elles requerraient des travaux en amont, de rénovation énergétique en particulier. En effet, pour vendre un logement, il faut en mettre en vente cinq ou six, sur lesquels il faudrait entreprendre des travaux, car on ne sait lequel sera finalement vendu ; au surplus, on ne peut réserver ces travaux aux seuls logements vendus sans en faire bénéficier les locataires voisins.

Par ailleurs, pour respecter une logique de développement durable dans la construction de logements, les communes sont parfois contraintes de « geler » des parcelles foncières, pour des activités économiques. Il faudrait donc mener une réflexion, urbanistique et réglementaire, sur la création de quartiers, de centres de vie, qui évoluent inéluctablement dans le temps. Cela dégagerait rapidement des opportunités foncières. Certes, ces développements économiques ont un impact sur les ressources directes des communes, mais il faut se rendre compte que créer du logement, c'est bien créer de l'activité économique.

Il nous faudrait également réinventer, d'un point de vue urbanistique et architectural, l'évolution des bâtiments haussmanniens qui, tous les 20 ou 30 ans, se transforment de logements en bureaux et vice-versa. Certains types de constructions verticales se prêtent à ces transformations réversibles ; démolir et reconstruire n'est pas toujours la meilleure option. Mais faire différemment suppose une évolution des normes techniques, « incendie », « accessibilité »... Revoir l'évolution verticale dans les quartiers serait une piste d'innovation intéressante. Évidemment, ces suggestions visent à « dégeler » du foncier bien placé – en particulier à Paris, où ces réserves foncières sont nombreuses.

M. Moncef Zniber, président du Comité exécutif de CPH, société mère du Groupe ARCADE-Pôle HLM. Le Groupe Arcade réunit une vingtaine d'ESH et de sociétés coopératives largement implantées dans les régions. Autour d'un groupe national fort, ces structures sont très autonomes et présentes auprès des collectivités et des élus.

Nous construisons beaucoup depuis plus de 20 ans : entre 3 000 et 4 000 nouveaux logements les trois dernières années – dont 1 000 en accession. Sur les 80 000 qui constituent l'ensemble de notre parc, cela correspond à une progression annuelle de 5 % par an, soit plus du double de la moyenne nationale. Le Groupe ne dispose pas de plus de moyens que les autres mais se fonde sur tout un système pour maintenir une telle croissance.

Pour monter une opération, trois éléments sont pris en compte : le financement, les loyers et le prix de revient.

Le prix de revient a beaucoup augmenté en dix ans car au-delà de l'inflation, la multiplication des normes environnementales ou d'accessibilité l'a fait exploser. Si nous comprenons ces exigences, nous demandons une certaine modération et plus de rationalité dans leur définition car elles aboutissent parfois à des résultats aberrants, comme un studio plus petit que sa salle de bain. Peut-être serait-il opportun de réduire le nombre de logements soumis à ces normes qui s'imposent de façon générale actuellement ? La fiscalité, avec notamment l'alourdissement de la TVA de 5,5 à 7 % et peut-être bientôt à 10 %, grève aussi sensiblement les prix de revient. Il faut rappeler que l'allègement de la TVA sur les livraisons à soi-même était la contrepartie de la diminution des subventions.

La deuxième difficulté est celle du financement. Les prêts de la Caisse des dépôts devraient être plus longs et les frais de gestion pris par les banques distributrices du Livret A et par la Caisse des dépôts plus serrés. Le livret A, et nos financements qui en sont issus sont, on l'oublie souvent, à taux variable. La déconnexion des loyers – pour des raisons compréhensibles de modération – du taux du livret A conduit à des opérations déséquilibrées créatrices de déficits. Les simulations d'ARCADE montrent que les opérations sont toutes

déficitaires pendant cinq à sept ans ; il faut de dix à quinze ans avant que les fonds propres investis ne soient récupérés. Si ARCADE peut supporter une telle situation, une déconnexion durable des loyers et du taux du Livret A peut conduire d'autres organismes à des situations problématiques, voire catastrophiques au cas où la péréquation ne jouerait plus.

Par ailleurs, depuis une dizaine d'années, les organismes d'HLM engagent de plus en plus de fonds propres dans leurs opérations : cette part, de 15 % du montant de l'opération en moyenne, peut varier de 10 % à 30 %. Or, tous les organismes ne disposent pas des fonds propres nécessaires. Pour dégager des capacités d'autofinancement, un organisme doit d'abord être bien géré. Ensuite, la vente d'HLM doit continuer à faire partie de l'équation du financement. Même si la proportion de logements concernés est faible (chez ARCADE, 500 à 600 logements sont vendus par an), cette activité est devenue vitale pour construire. Pour le Groupe, elle représente le tiers des fonds propres engagés à ce titre.

Enfin, la troisième source de financement propre est constituée par les marges que nous dégageons sur les opérations d'accession sociale. Notre groupe a une longue tradition dans ce domaine, avec 1 000 logements produits par an.

En matière de loyers, nous avons pu, un temps, bénéficier de « marges locales » de 20 %. Elles permettaient d'augmenter les loyers après des améliorations collectives (mise aux normes basse consommation, travaux d'ascenseurs...). Ces marges sont de plus en plus réduites, notamment en application d'une circulaire du 24 janvier 2013. Or, pour que nos opérations ne soient pas déficitaires, nous avons besoin de loyers d'un montant suffisant.

Alors que la vente d'HLM et l'accession à la propriété sont nécessaires à notre production locative, la période récente a vu un désengagement très net des banques vis-à-vis des populations modestes. À cet égard, le Crédit immobilier de France manque beaucoup aujourd'hui, car 20 % de son activité servait à aider ces ménages. Au contraire des banques, nous savons travailler avec ces populations. Historiquement, les SACICAP (Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété), voire les sociétés d'HLM ont été des prêteurs primaires - dans le cadre des prêts PAP (prêts pour l'accession à la propriété) notamment. Au demeurant, le taux d'impayés de ces familles est des plus faibles. Les SACICAP venaient même parfois abonder, à hauteur de 5 000-10 000 euros grâce aux missions sociales, l'apport personnel de ces populations lorsqu'elles souhaitaient accéder à la propriété.

Il me faut enfin signaler le problème, qui devient grave, de la redevance facturée aux occupants de résidences sociales et de foyers par la société gestionnaire. Elle est composée de deux éléments, le loyer et les récupérations de charges. Jusqu'à la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009, cette redevance était indexée de façon composite : le loyer sur l'IRL (indice de référence des loyers) et l'ICC (indice du coût de la construction), et les charges sur les indices retraçant l'évolution, souvent plus forte, des charges. Aujourd'hui, la redevance n'est plus indexée que sur le seul IRL. Or, cette année, celui-ci a progressé de 1,73 %, tandis que les charges réelles augmentaient de 3,45 %. En conséquence de nombreux gestionnaires, notamment parmi les petites structures associatives, vont connaître des difficultés de gestion, voire ne pourront plus faire face. Il est peut-être encore temps d'y remédier.

Vouloir construire entre 120 000 et 150 000 logements par an suppose aussi de s'intéresser aux structures qui les construisent.

ARCADE a choisi de s'organiser en structures autonomes et très proches des collectivités locales. Cependant, une petite structure qui gère 5 000 logements ne pouvant disposer des mêmes ressources, compétences et expertises qu'un ensemble qui en regroupe 100 000, nos moyens et services ont été regroupés au sein d'un GIE. Ce GIE regroupe notamment des fonctions support, de nature financière ou juridique. Or, cette organisation est aujourd'hui menacée par les instances européennes. La Commission souhaiterait, en effet, que ces GIE, qui sont pourtant des regroupements fermés de moyens entre entités alliées, s'ouvrent aux entreprises concurrentes. C'est une aberration qui menace notre modèle économique.

M. André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière (SNI). Le groupe que je préside a été constitué il y a une dizaine d'années autour de la SNI, elle-même issue du ministère de la Défense. La SNI est à l'origine une société d'économie mixte, présente principalement dans le domaine du logement dit intermédiaire, c'est-à-dire du logement à loyer contractualisé avec des commanditaires publics, et, pour l'essentiel, non concernée par la réglementation relative aux HLM.

La SNI a ensuite aggloméré, entre autres, les filiales HLM de la Société de construction immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) – devenue Icade. Nous avons aussi pris, plus récemment, une participation significative au sein de l'ancienne SEM d'État SONACOTRA, en grande difficulté. Nous avons repris la gestion de cette société, rebaptisée ADOMA, pour en assurer le redressement.

Nous conduisons aussi des activités de reprise d'actifs immobiliers publics. Ainsi, nous assurons actuellement le « portage » d'un peu plus de 1 600 casernes de gendarmerie, soit 10 000 logements de gendarmes, d'infrastructures de pompiers... pour les gérer et les entretenir.

Au sein de son périmètre *stricto sensu*, le Groupe collecte, outre l'activité d'ADOMA, entre 1,3 et 1,4 milliard d'euros de loyers. Nous employons 4 500 salariés, auxquels s'ajoutent désormais 2 000 salariés dans le périmètre d'ADOMA.

Notre modèle économique est très proche de ceux qui viennent d'être décrits. Nos revenus sont au départ basés sur l'exploitation d'un parc locatif important. Cependant, pour répondre à la nécessité d'accroître nos ressources financières, nous sommes entrés dans une logique de rotation d'actifs, de manière maîtrisée et à un rythme lent, de façon à dégager des plus-values.

Notre Pôle de logements intermédiaires – la SNI et ses filiales directes non HLM – dégage environ 200 millions d'euros de résultat annuel, la moitié constituée par des revenus d'exploitation du parc et l'autre moitié de plus-values de cession. Nos ratios sont proches de ceux indiqués par notre collègue du Logement français : soit une capacité de production de deux logements et demi environ pour un logement cédé. La structure de notre Pôle de logements HLM est très similaire, avec, chaque année, entre 150 et 200 millions d'euros de résultats, dont la moitié provenant de la rotation de logements. Pour éviter les dérives, nous veillons à ce que nos résultats d'exploitations récurrents restent du même ordre que les plus-values que nous dégageons, et que le stock de nos plus-values latentes dans le patrimoine augmente chaque année, en net.

Dans le cadre du plan de relance 2008-2009, nous avons engagé, à la demande des pouvoirs publics, un plan d'investissement exceptionnel qui nous a conduits en trois ans à augmenter notre parc de 30 000 logements neufs, également répartis entre logements sociaux et intermédiaires. Il s'agissait d'un investissement de 5 milliards d'euros, dont un milliard d'euros de fonds propres.

Nous avons concentré notre commande sur la douzaine de bassins d'habitat jugés les plus tendus. Cet effort exceptionnel a dégradé nos réserves de fonds propres disponibles et nos ratios bilanciaux. Nous avons réussi à retrouver à peu près notre équilibre grâce à la politique de rotation d'actifs qui nous a permis de nous désendetter.

Cette expérience a mis en évidence les problématiques de fond du logement : en premier lieu, le fait que territoires métropolitains et extra-métropolitains se sont fortement différenciés en termes de tensions des besoins et d'approche de la question du logement. Les territoires extra-métropolitains sont avant tout marqués par la recherche d'enracinement et d'identité, tandis que dans les territoires métropolitains prédomine la recherche d'opportunités – familiales, professionnelles... – et de mobilité. D'autre part, les écarts entre les loyers de marché et les loyers administrés dans le secteur HLM sont beaucoup plus importants dans les territoires métropolitains, ce qui soulève des questions sur l'efficacité des politiques publiques.

Par ailleurs, si une partie des actions conduites en matière de logement est de nature structurelle et s'inscrit réellement dans cette politique, d'autres, plus conjoncturelles, constituent, en réalité, des mesures de régulation en faveur de l'emploi. Les objectifs et les modes d'intervention de ces deux types d'actions sont différents et gagneraient à être clarifiés.

Par exemple, le soutien au logement très social vise à résoudre les problèmes de pouvoir d'achat et d'accès au logement des populations très fragiles. Il s'agit d'une démarche structurelle qui touche l'ensemble du territoire ; elle mérite d'être maintenue et stabilisée avec une bonne visibilité dans la durée. Lorsqu'on travaille à améliorer l'accès au logement social dans les marchés tendus (en zones *A bis*, A et B1 ; éventuellement dans certaines parties en zones B2), l'objectif est de répondre aux besoins créés par l'écart très élevé entre loyers de marché et loyers réglementés. Il s'agit aussi d'une logique structurelle.

Dans les autres cas, on se situe bien souvent dans une logique de régulation conjoncturelle. Légitime face à des situations d'effondrement de l'ensemble du secteur, elle doit être limitée dans le temps, ciblée, précisément encadrée et ses retombées doivent être effectives dans le champ du logement.

Cette ambiguïté chronique transparait dans la communication des pouvoirs publics et dans le choix des indicateurs retenus : l'affichage du seul nombre total de logements produits relève d'une politique de l'emploi. Si on précise la localisation de ces logements, on se situe dans la politique du logement.

Je voudrais revenir sur le problème de la maîtrise des coûts. Depuis plusieurs décennies, le soutien au logement intermédiaire a été en proportion fiscalement plus coûteux que le soutien au logement social. De plus, jusqu'à une période récente, cette aide fiscale était la même sur l'ensemble du territoire. Ces deux éléments ont favorisé des politiques de marge sur les marchés détendus - où les soutiens publics étaient peut-être moins indispensables - qui se sont diffusées dans l'ensemble de la chaîne de production. Des aides publiques complémentaires ont alors été nécessaires pour débloquer les opérations en zones tendues.

Une autre observation essentielle : on ne peut envisager le logement de manière pertinente que comme une chaîne continue. Si, de manière théorique, des barrières étanches ont été édifiées entre la composante sociale et la composante dite « intermédiaire libre », sur le terrain, il y a un consensus pour développer des programmes mixtes. Ainsi, les programmes de plus de 120-150 logements conjuguent-ils en général les trois composantes :

accession privée, investissement locatif et logement social, avec des mécanismes de péréquation et de soutien implicites qui reportent une partie de la charge foncière du logement social sur les logements en investissement locatif (intermédiaire libre).

Or, on a assisté au cours du dernier trimestre 2012 à une augmentation significative des gels d'opérations sociales parce que les composantes accession et investissement locatif n'avaient pu aboutir. Cette dernière composante, qui a été la plus impactée, est essentielle dans les opérations complexes comme les ventes en état futur d'achèvement, car elle supporte le surcoût des charges foncières. Aussi est-il indispensable, pour développer le logement social en quantité, de se préoccuper des besoins en logements intermédiaires et de leur production.

C'est encore plus nécessaire dans la période de crise actuelle : seuls 304 000 logements ont été construits en 2012 et les perspectives de la Fédération française du bâtiment pour 2013 descendent à 280 000 logements. Il est nécessaire de soutenir la production de logements là où ils sont utiles et en particulier celle des logements intermédiaires. Pour ce faire, le dispositif Duflot ouvre des possibilités d'investissement aux particuliers, mais il ne s'adresse pas aux institutionnels. En outre, les dispositifs de soutien à l'investissement locatif des particuliers (Besson, Borloo, Méhaignerie, Scellier...) présentent des inconvénients structurels : l'essentiel de l'avantage fiscal ne revient pas à l'investisseur, mais est capté par les réseaux de défiscalisation mobilisés pour diffuser ces produits (dans une proportion de 7 à 8 % du prix) ou sert à stabiliser certaines marges dans la chaîne de production.

Le retour des investisseurs institutionnels présente *a contrario* nombre d'avantages : la maîtrise des coûts est mieux assurée car les négociations de prix se font de professionnel à professionnel et les surcoûts des réseaux de commercialisation disparaissent. Au final, l'assiette sur laquelle portera l'avantage fiscal serait réduite de 20 %.

Je synthétiserais mes propos en trois points :

– en premier lieu, les modes d'intervention publique ont été insuffisamment différenciés entre les territoires métropolitains et les autres. Un indicateur élémentaire de l'impact des politiques publiques est la mesure de l'écart de loyer obtenu pour un euro investi entre le loyer administré et le loyer de marché.

– ensuite, il faut distinguer les actions structurelles, qui doivent être stables et s'inscrire dans la durée, et les politiques de régulation conjoncturelle, qui doivent être limitées dans le temps pour obtenir un effet ciblé sur les objectifs recherchés.

– enfin, dans les situations de crise grave, il faut penser « logement » et pas seulement « logement social ». L'équilibre des opérations impose de conjuguer leurs diverses composantes.

Quelques observations complémentaires me paraissent importantes : une des grandes difficultés actuelles est l'absence de fluidité dans la gestion du parc.

En 20 ans, le taux de rotation dans le secteur HLM a baissé de 5 points, passant d'un rythme annuel de 15 % à moins de 10 %. Sur un parc de 4,5 millions de logements sociaux, la perte d'opportunités de relogement se chiffre à 200 000 par an, soit le double de la production neuve maximale du secteur !

Selon les régions, 25 à 35 % des demandeurs de logements sociaux sont déjà dans le secteur HLM. Répondre à leur demande allégerait la pression sur le parc social. La gestion des flux doit remplacer celle des stocks qui se focalise sur l'attribution des nouveaux logements. Les demandes de ces locataires, qui ne diminuent en rien l'offre globale puisqu'accéder à leur requête libère un autre appartement, ne devraient même pas être décomptées dans les effectifs en attente et devraient être prioritaires.

L'évolution d'ensemble du secteur de l'habitat ne peut être déconnectée de l'évolution de la société et de l'économie, laquelle est caractérisée par un processus d'individualisation. Les technologies numériques doivent ainsi être très largement développées afin de permettre un dialogue direct avec chacun.

Plus fondamentalement, notre devoir est de restaurer la confiance. Cela veut dire, pour sortir de la crise de l'accession à la propriété par exemple, développer la notion d'accession réversible. Nous l'avons fait en garantissant une reprise dès la première demande, même en dehors des difficultés induites par les accidents de la vie, à hauteur de 85 ou 90 % du prix d'acquisition initial de l'actif, pour remettre le bien en gestion locative. Organiser la fongibilité des patrimoines est un enjeu majeur. Cela aurait pu être une des missions, non bancaires, du Crédit immobilier de France, à travers, par exemple, le développement du viager institutionnel.

Il faut également restaurer la confiance des collectivités territoriales. Je suis moi aussi favorable au maintien des logements HLM mis en accession dans le décompte de la loi SRU pendant 10 ans plutôt que 5. En contrepartie, il est essentiel que nous, opérateurs sociaux, développiions une filière de gestion des copropriétés sociales - qui constituent actuellement le maillon faible de la chaîne du logement social - avec un suivi plus important que dans les copropriétés classiques. Nous devons garantir aux collectivités d'accueil qu'il n'y aura pas de changement dans la gestion des résidences concernées.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Je souhaite revenir sur la question des relations avec les collectivités. L'on observe des modèles de gouvernance très différents et des performances très variables. La métropole de Rennes assure un véritable pilotage, alors que les actions sont *a contrario* très éclatées en Île-de-France. De quelles expériences très concrètes pouvez-vous faire état ?

Mme Frédérique Jaubert. Je rappellerai la diversité des financeurs : l'État dont il faut obtenir l'agrément, les régions (subventions dont on peut difficilement se passer quand elles représentent, par exemple, 8 % du montage en Île-de-France), les différents collecteurs et les établissements publics de coopération intercommunale. Chacun de ces intervenants a son rythme, son fonctionnement interne et sa commission d'élus. Il existe donc tout un processus, assez long, pour porter les projets auprès de chaque autorité.

Des discussions ont déjà eu lieu, en amont, sur les volumes globaux de production envisagés dans l'année : des conventions d'objectifs ont été passées, par exemple, en octobre dernier avec les départements, mais l'on en attend toujours les subventions. Ce tuilage des montages financiers est très pénalisant et l'on perd facilement une année même si, en attendant, nous engageons nos opérations avec des conditions suspensives multiples.

Au regard des exigences imposées et des contraintes bureaucratiques, il est nécessaire de faire davantage confiance aux bailleurs sociaux, qui sont de vrais professionnels, contrôlés et audités, quand ils s'engagent sur des niveaux de construction, d'équipements et de performances conformes à la réglementation, afin qu'ils puissent avancer selon un cycle normal de production. Il faut aussi parvenir à une simplification, des

processus comme des normes et des réglementations. Or, aujourd'hui, les rares simplifications concédées, comme celle relative aux permis de construire, ne sont pas appliquées parce que les élus locaux veulent encore tout vérifier – contrairement à l'esprit de la loi.

Revenant enfin sur le sujet des résidences, j'observerai que l'essentiel est de loger des personnes, quel que soit leur statut (junior, senior, actif, retraité, familial...). Mais on ne sait plus quelle étiquette mettre sur un projet territorial, alors que les subventions et les normes varient selon les cas. Ainsi, est-il actuellement plus simple de répondre aux besoins du vieillissement (des locataires ou de nouveaux demandeurs) par une production de logements familiaux classiques et de les flécher, le cas échéant, vers les publics qui en auraient besoin car il est difficile de les orienter vers d'autres résidences qui supposent d'autres projets, d'autres subventions... Certains départements se sont essayés à adopter des chartes pour traiter spécifiquement ces besoins mais ce sont encore des processus très lourds.

M. Moncef Zniber. Les pratiques des collectivités locales varient beaucoup en matière de logement social. Même si certaines simplifications sont nécessaires, les groupes doivent s'y adapter. En tout état de cause, ils doivent être les vecteurs qui font circuler l'argent dans le pays, entre régions plus ou moins tendues et entre organismes plus ou moins dotés - par exemple, *via* des prêts entre sociétés HLM comme les pratique la SNI.

On peut considérer que chaque région est gardienne de ses fonds et de ses actifs ; mais ce ne serait pas judicieux au regard de l'objectif de solidarité nationale. Confier ces moyens à un pouvoir central ne serait pas une solution plus opportune, *a fortiori* dans un contexte où l'État pourrait être tenté de les utiliser à d'autres fins.

L'argent doit, selon moi, être géré d'abord par les groupes, dans le cadre de la loi et sous le contrôle de tous les organismes de tutelle existants. Et si un groupe ne parvenait pas à le faire, il faudrait confier cette gestion au mouvement HLM.

M. André Yché. Je m'associe à ces différentes interventions. Sur l'organisation de la gouvernance, la mise en place de conventions d'utilité sociale nous semblait une démarche allant dans le bon sens. Nous y avons participé activement. Ces conventions se voulaient être un outil simple, fondé sur quelques indicateurs permettant de contractualiser précisément avec les pouvoirs publics locaux. Mais les résultats finaux, à l'issue de plusieurs filtres administratifs, s'avèrent extrêmement décevants.

En matière de production par exemple, nous avons proposé un indicateur composite d'activité patrimoniale additionnant la somme des constructions neuves, le nombre des opérations de réhabilitation supérieures à 30 000 euros par logement et les ventes aux locataires, ramenés au nombre de logements détenus, caractérisant ainsi la manière dont les sociétés régénèrent leurs actifs pour contribuer à la solidarité nationale. Une dizaine d'indicateurs, qui seront sans doute difficiles à suivre pour les bailleurs, ont été retenus ; et surtout, s'est perdue l'occasion de créer de vrais échanges contractuels entre les organismes et les collectivités publiques, pour privilégier un micro-management.

Comment sortir de cette situation ? On peut penser que la population finira par infléchir des pratiques administratives, notamment quand elle aura directement accès aux informations sur les disponibilités, les performances et les services des bailleurs. Je crois que des évolutions de fond pourront être générées par les développements informatiques.

M. Olivier Carré, président. La présentation du Groupe Logement français indique que, sur les 2 600 logements mis en vente en 2012, seuls 10 % ont été effectivement vendus. Quelles sont les raisons de ces faibles résultats ?

Mme Frédérique Jaubert. Il s'agit en fait d'un bon chiffre pour nos premiers résultats en année pleine, l'opération ayant été lancée en 2011. Cela correspond à un dépassement global de 30 % de nos objectifs. Il n'y a que dans le secteur de Nice-Menton que les résultats-cibles n'ont pas été atteints.

Cependant, il est vrai que nous avons enregistré plusieurs désistements depuis le mois de septembre en raison des difficultés des candidats à l'accession à obtenir des prêts bancaires. En revanche, les droits de réservation qui étaient attachés aux logements mis en vente n'ont pas posé de problème.

M. Yves Chazelle, directeur général de la SNI. Il faut savoir que lorsque nous mettons en vente des logements, environ 25 % sont vendus la première année, 15 % la deuxième, le solde s'étalant sur une vingtaine d'années. Il faut donc disposer d'un stock dix fois supérieur à la masse que l'on veut vendre annuellement.

Pour les problèmes d'accords de prêts, la garantie de rachat est une bonne réponse. Elle permet à l'accédant de s'adresser à son banquier, épaulé par une institution prête à racheter le bien à 85-90 % de sa valeur. C'est une forte garantie pour une banque.

M. Olivier Carré, président. Il faudrait reproduire, en le simplifiant, le système qui complète le PSLA (prêt social location-accession).

M. André Yché. La problématique de l'accès aux prêts bancaires dépasse le cadre de la vente de logements HLM pour concerner l'accession sociale à la propriété, voire la vente de logements en général. Dans un contexte d'exigences accrues des banques et de frilosité des accédants, il va bien falloir trouver un moyen de restaurer la confiance.

M. Daniel Goldberg. Ma première question porte sur la rotation au sein du parc de logements sociaux, voire à l'intérieur de chacun des organismes. Une famille dont les enfants ont grandi peut avoir des difficultés à trouver un F2 ou F3 pour remplacer un F5 qui leur conviendrait mieux, y compris en termes de coûts ; c'est encore plus difficile dans l'autre sens quand la famille s'agrandit, vu l'ampleur de la demande. Toutefois, quand on parle de rotation du parc, on entend plus souvent évoquer la sortie des habitants dont la situation s'est améliorée. Hors l'achat du logement, quels mécanismes pourrait-on mettre en œuvre pour établir une passerelle entre le loyer réglementé et le loyer libre ? Aujourd'hui, ces populations quittent plus difficilement le parc social parce qu'elles n'ont pas de solution intermédiaire.

M. Olivier Carré. Cela fait près de trente ans qu'il n'y a plus de solution à cette question.

M. Daniel Goldberg. Ma deuxième question porte sur la circulation de l'argent. Je ne reviendrai pas sur l'immense gâchis que représente à mes yeux la disparition du Crédit immobilier de France dans sa vocation sociale, notamment *via* les SACICAP. La question de la mutualisation des ressources des organismes HLM a été maintes fois débattue – au moment de la mise en place d'un prélèvement sur leur potentiel financier puis lors de sa suppression. Certains organismes se portent bien, d'autres moins. Comment mieux utiliser les fonds propres disponibles, mieux les répartir entre les zones d'action ? Comment mettre en place cette mutualisation aujourd'hui nécessaire ? Quel serait la vision des ESH que représentent vos trois groupes ?

Troisième point, est-il possible de déconnecter le coût du foncier de celui de la construction ? Quels seraient les moyens envisageables – baux emphytéotiques et autres – pour ce faire ?

Enfin, je souhaite aborder la question des normes. Pour avoir inauguré récemment une opération à Aulnay-sous-Bois, j'ai constaté que les logements sociaux ont de larges couloirs et de grandes salles de bains, mais des chambres et des pièces à vivre de petite taille. La simplification des normes – au-delà des seules exigences d'accessibilité - permettrait des progrès substantiels, notamment pour faire baisser les coûts de construction ; mais nous avons besoin, pour avancer dans ce domaine, d'un consensus fort de la part des bailleurs sociaux. Y aurait-il des normes sur lesquelles nous pourrions agir concrètement ?

M. Moncef Zniber. La rotation du parc social est un sujet très compliqué. En raison de l'environnement économique et social, les gens ne veulent plus déménager. La rotation a diminué de cinq points ce qui est considérable. Cependant, je reviens sur l'accession sociale à la propriété. Des locataires du groupe ont pu se loger dans des habitations que nous avons construites à proximité : ils ont été accompagnés par nos équipes, qui ont surveillé leurs taux d'effort et leur ont expliqué les charges du copropriétaire. L'accompagnement de l'accession sociale à la propriété est devenu un métier à part entière pour notre groupe, avec des équipes dédiées distinctes de la gestion locative.

Pour en revenir à la circulation de l'argent, l'organisation en groupe comme les nôtres est, selon moi, la solution la plus intelligente. Devant conjuguer deux soucis différents : être proche du territoire et rendre aux collectivités les services attendus, tout en veillant à l'équilibre financier de nos sociétés, nous sommes les mieux à même de réorienter l'argent excédentaire.

Mme Frédérique Jaubert. Je voudrais revenir sur la question des loyers. Nous avons mis en évidence un ratio permettant de déterminer quand un locataire du parc social a intérêt à le quitter : lorsque le ratio des prix des loyers sociaux rapportés aux prix des loyers libres est inférieur ou égal à 75 %, le locataire veut rester. Au-delà de 75 %, il sera motivé pour partir.

Nous avons par ailleurs un problème d'articulation entre les zonages identifiant les priorités géographiques et les zones définissant les plafonds de loyer sociaux. Les quatre catégories territoriales que recouvre chaque grille manquent de finesse et ne se croisent pas toujours : ainsi, Versailles est bien placé en zonage géographique [A bis], mais ses plafonds de loyers sont les mêmes qu'à Mantes. Cela creuse l'écart avec les loyers libres pratiqués sur le marché local et incite d'autant moins à sortir du logement social. Cela peut entraîner des situations – certes exceptionnelles – où des personnes gardent leur logement social en résidence secondaire. Il faudra donc améliorer l'adéquation entre les loyers pratiqués et le territoire, soit *via* les zones, soit en révisant le dispositif des loyers.

Quant aux pistes pour le foncier, je suis très favorable au démembrement, qui permet de répondre rapidement à un besoin de logements sociaux. Je suggérerais même de l'étendre dans le cadre du dispositif Duflot pour encourager les investissements : les bailleurs sociaux seraient les locataires en titre des investisseurs, avec un léger différentiel pris en charge par l'État ou la collectivité concernée.

On en revient à la rigidité du bail HLM. Avec un bail moins rigide, qui ne soit pas à vie, ni transmissible aux descendants, tout en offrant plus d'accompagnement pour s'assurer que les personnes ne se retrouvent pas en difficulté, la rotation au sein du parc social s'en trouverait également améliorée.

S'agissant des baux emphytéotiques que vous évoquiez, ils peuvent être intéressants dans les zones tendues et en centre-ville, dans la mesure où ils permettent aux collectivités de garder la main sur leurs actifs tout en accélérant la construction de logements.

M. André Yché. Une des difficultés majeures en matière de rotation vient de la disparition des solutions intermédiaires. Le concept du logement intermédiaire, à travers le « Scellier » ou autres, a été un peu discrédité, notamment en raison de la confusion faite entre les visées en matière d'emplois et les objectifs de logement que les récentes réformes - y compris celle du « Duflot » qui a maintenu l'avantage fiscal en zones B2 - n'ont pas suffi à lever. Pourtant, dans les zones tendues, c'est-à-dire principalement en territoires métropolitains, la question de l'introduction d'un quota minimum de logements intermédiaires doit se poser. On en revient à la problématique du *continuum* du logement, facteur de mobilité vers la sortie du parc social. Or, le marché libre n'offre pas spontanément ces échelons intermédiaires. Le retour des investisseurs institutionnels serait nécessaire pour répondre à ce besoin, à condition qu'ils se concentrent sur les zones tendues et dans des produits utiles ; mais il suppose des niveaux de rentabilité suffisants.

M. Christophe Caresche, rapporteur. J'entends ces observations ; le logement intermédiaire ne fait cependant pas vraiment partie de notre champ d'investigations.

M. Olivier Carré. Mais il permet d'appréhender la question du logement à l'échelle globale.

M. Christophe Caresche. Comment définissez-vous la stratégie de votre groupe ? Comment établissez-vous vos priorités de production ?

M. Moncef Zniber. Nous sommes guidés par l'étude des besoins. Nous élaborons avec les collectivités des plans à moyen terme - sur dix ans - qui nous permettent de les recenser et les localiser, et de construire notre stratégie annuelle et dans la durée. Nous construisons ainsi entre 3 000 et 4 000 logements par an - pour un parc de 80 000 logements. Notre stratégie est avant tout foncière : certaines de nos structures sont spécialement dédiées à produire du logement ; nous avons des promoteurs dont c'est le métier exclusif. Leur stratégie vise à équilibrer les opérations de construction mais aussi à générer des fonds propres, notamment par la gestion locative ultérieure. Car nous avons également la mission d'entretenir et réhabiliter, si nécessaire, notre patrimoine, et devons y consacrer une partie de ces ressources. Notre groupe réunit donc deux métiers : la gestion du patrimoine et la production de logements.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Comment établissez-vous concrètement votre programmation ?

M. Moncef Zniber. En fonction de chacune des sociétés, en coordination avec les collectivités.

M. Olivier Carré, président. Vous laissez-vous porter par la demande et l'orientation des opérateurs, ou identifiez-vous des segments que vous souhaitez développer - ou dont vous souhaitez, au contraire, vous retirer ?

M. Moncef Zniber. Nous identifions en effet des segments sur lesquels nous souhaiterions être plus présents, comme en région Île-de-France.

M. Olivier Carré, président. Il s'agit donc d'une priorité géographique ?

M. Moncef Zniber. Oui, mais compliquée par les grandes difficultés que nous rencontrons sur le prix du foncier.

M. Yves Chazelle. Notre stratégie de développement est établie sur la projection des besoins à 20 ans, non sur les besoins immédiats. Elle prend en compte les flux migratoires, leur concentration dans une quinzaine d'agglomérations, et l'évolution de la taille des ménages. On constate que l'augmentation du nombre de ménages sera principalement le fait des familles monoparentales ou des couples, notamment de personnes âgées. Dans ces perspectives, vise-t-on des 4-5 pièces, souhaités à court terme, ou plutôt des 2-3 pièces, plus adaptés aux besoins à moyen terme ? En tout état de cause, il s'agit d'optimiser les surfaces : nous essayons ainsi de ne plus développer de très grands logements, malgré certaines demandes locales, car ils imposent de très grandes surfaces pour satisfaire aux normes, donc d'importants loyers, et finalement des problèmes de paiement.

Le sujet des normes est primordial. Les promoteurs sont obligés de réduire les surfaces habitables pour réduire les prix d'acquisition. Notre groupe essaie de gagner de 8 à 10 % sur les surfaces moyennes des logements. Mais la réglementation « handicap » aboutit à des situations où la salle de bain est plus grande que la salle à vivre. Pourquoi exiger qu'une opération de logements étudiants ou une caserne pour les gendarmes soient soumise en totalité à ces règles ? Il serait judicieux de définir un quota, par opération, de produits répondant aux normes, dans une proportion un peu supérieure aux besoins constatés en moyenne, pour conserver une marge. On récupérerait des mètres carrés pour produire plus de logements à des prix moins élevés.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Je reviens à votre stratégie. Comment prenez-vous en compte ces difficultés dans la répartition géographique de vos actions ?

M. André Yché. Par exemple, nous savons que les opérations en région PACA sont difficiles à équilibrer.

M. Frédérique Jaubert. Les opérations en Île-de-France consomment deux fois plus de fonds propres en 2012 qu'en 2008 ; en Rhône-Alpes trois fois plus ; en PACA, la progression n'est que de 10 à 15 % sur cette même période.

S'agissant de notre stratégie : chaque année, comme dans nos plans à moyen terme, nous faisons un choix entre les nécessaires travaux d'amélioration du patrimoine existant et les projets de développement. Nous devons prévoir des fonds de roulement pour assurer les prestations normales d'entretien et répondre aux nouvelles obligations, dont celles issues du Grenelle. Ces capacités de financement sont d'autant plus nécessaires que les aides à l'amélioration du patrimoine sont réduites ou compliquées à obtenir. Nous sommes en train de retravailler les engagements des conventions d'utilité sociale pour répondre aux efforts demandés ; mais les choix stratégiques sont là, avec les limites du financement et du bon résultat d'exploitation à sauvegarder.

M. André Yché. Il y a également un arbitrage à faire entre la demande locale et notre perception des priorités. L'arbitrage n'est jamais entièrement satisfaisant pour l'ensemble des parties, soit parce que nous refusons l'opération, soit parce que nous refusons de réaliser certains types de produits - comme du logement intermédiaire dans des zones où il ne semblait pas pertinent.

La problématique des marchés tendus découle finalement de la manière dont se détermine la valeur : celle-ci résulte du droit de propriété. À partir du moment où le conventionnement social est fixé pour l'éternité, on détruit les valeurs associées à l'*usus*, à

l'abusus et au *fructus*. En effet, par la nature même du logement social, on ne peut pas choisir le locataire, ni le niveau de loyer. Parfois, on ne peut pas non plus céder le bien en raison de réglementations ou d'enjeux politiques locaux. Ceci associé à une inflation des prix et des marges, les opérateurs se retrouvent dans une course sans fin à la subvention publique. Aussi, en dehors des zones *A bis* où la reconstitution du patrimoine est très difficile ou d'une réponse stabilisée aux besoins très sociaux [en PLAI], situations qui justifient pleinement un conventionnement sans fin, il pourrait être judicieux, à tout le moins s'agissant de logements intermédiaires, de réfléchir au conventionnement à durée limitée - 15 ans par exemple. Ce terme permet de reconstituer une partie de la valeur du bien. Cela rééquilibrerait la diminution des subventions publiques. Une solution pour les quinze ans à venir serait déjà un pas significatif.

M. Moncef Zniber. Je voudrais aussi souligner l'importance de la stabilité en matière d'aides : les aides apportées par certaines collectivités territoriales ont été divisées par trois, alors que la construction de logements qui prend de 18 mois et trois ans, nécessite une visibilité à moyen terme. Ce raisonnement s'applique également à la visibilité fiscale. Les incertitudes sur les régimes relatifs à l'investissement dans l'intermédiaire, aux plus-values immobilières, etc. figent nombre de projets.

Mme Frédérique Jaubert. Par ailleurs, la grande difficulté à renégocier et à faire évoluer le conventionnement APL, qui fixe le statut des produits et la catégorie des bénéficiaires pendant 40 ans, rigidifie l'utilisation du parc. Il faudrait, par exemple, pouvoir diviser les grands logements pour s'adapter aux familles monoparentales – ou inversement. Tout en restant du logement social, le produit doit pouvoir évoluer plus soupagement dans la durée. Les communes ne peuvent savoir ce dont elles auront besoin dix ans plus tard.

M. Daniel Goldberg. La famille monoparentale ne diminue pas forcément le nombre des pièces nécessaires.

Mme Frédérique Jaubert. Non, quand un parent séparé veut pouvoir accueillir ses enfants. Mais le phénomène accentue les difficultés à payer.

M. Olivier Carré, président. Il y a les familles séparées ; il y a aussi les divorces après 60 ans qui suscitent un nouveau besoin de petits logements pour des personnes se retrouvant avec des revenus très diminués.

Madame, Messieurs, je vous remercie pour vos contributions à nos réflexions.

Audition du 27 mars 2013

Table ronde avec M. Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, Directeur du Lab'Urba-Université Paris Est Créteil (UPEC), et M. Jean-Marie Cipolat-Gotet, directeur du bureau d'études Guy Taïeb Conseil

M. Olivier Carré, président. Nous recevons tout d'abord M. Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, Directeur du Lab'Urba-Université Paris Est Créteil, et M. Jean-Marie Cipolat-Gotet, directeur du bureau d'études Guy Taïeb Conseil. Messieurs, vous avez la parole.

M. Jean-Claude Driant. Je vais traiter les sujets de gouvernance et de priorité d'allocation des aides.

En matière de gouvernance, le fait intercommunal prend un poids de plus en plus important. L'expérience des délégations des aides à la pierre montre que ce mouvement va dans la bonne direction, en dépit de certaines limites et de difficultés rencontrées par les délégataires. Il faut cependant continuer à travailler sur des points comme l'articulation des priorités des collectivités territoriales avec celles de l'État. Ces dernières sont souvent formulées en termes strictement quantitatifs et leur répartition géographique a peu de chances de coïncider avec les projections définies dans les programmes locaux de l'habitat (PLH). Le choc entre ces deux types d'objectifs est un des deux principaux problèmes. Le second vient de la difficulté de l'État à s'engager dans la durée sur les financements et donc à contractualiser sur plusieurs années avec les délégataires des aides à la pierre. Une piste pour faire évoluer l'articulation du local et du national pourrait être que ces aides relèvent des régions qui seraient les interlocuteurs de l'État. Une conférence de partenaires, ou un autre cadre de négociation à définir, déclinerait ensuite ces aides au niveau des intercommunalités. Il faut également trouver le moyen d'assurer un financement dans la durée pour éviter la répétition annuelle des avenants qui modifient constamment les règles du jeu.

Dernière observation sur la gouvernance : les réflexions sur la « remontée » des plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau intercommunal semblent avoir bien avancé. J'espère que cela se traduira bientôt dans les textes. En revanche, je suis plus perplexe sur la fusion des documents qui pourrait s'imposer lorsque le PLU est à la même échelle que le PLH. La fusion du PLU et du PLH - et même du plan de déplacement urbain (PDU) - risque de faire perdre de sa substance au plan local d'habitat (PLH). Un certain nombre d'acteurs craignent que cette fusion n'aboutisse à une concentration de problématiques traitées dans une logique strictement productiviste et que ce document n'y perde sa dimension stratégique. Il faudrait sans doute rouvrir la réflexion sur cette question.

Sur le sujet de la priorité d'allocation des aides, la grande question est le lieu de construction, surtout si on réaffirme l'objectif de logement social de 150 000 logements par an.

Aujourd'hui, on sort de la période binaire distinguant les zones tendues des zones non tendues, pour concentrer les efforts sur les premières. Cette vision était réductrice mais depuis, les points de vue ont évolué. Il faut arriver à prendre en compte les besoins de production qui sont différents des besoins en logement, eux-mêmes différents des niveaux de tension des marchés. Il s'agit de trois choses distinctes.

Il existe de multiples raisons de produire. Si je laisse de côté, même si c'est très important – quoique surtout au niveau local – la dimension économique de la production de logements, la première raison de produire résulte évidemment des déséquilibres entre l'offre et la demande : c'est là qu'on met en évidence les tensions ainsi que la priorité absolue pour l'agglomération parisienne. Mais il faut également éradiquer le « mal logement ». Les deux derniers rapports de la Fondation Abbé Pierre le démontrent clairement. Ce « mal logement » est présent partout sur le territoire avec des intensités et des modalités diverses qui pour certaines peuvent justifier – y compris dans des endroits où la tension du marché n'est pas aussi forte – des politiques de développement de logement social et des politiques de réhabilitation du parc social et privé en y injectant, pour une part, du logement social.

D'autres besoins de production sont liés à des enjeux de structuration ou de restructuration de l'offre sociale. J'ai travaillé sur des villes moyennes connaissant un contexte de faible croissance ou de crise économique mais dans lesquelles on ne peut parler de tension sur le marché du logement. Doit-on en conclure qu'il n'y a pas besoin d'y produire du logement social ?

Ce sont des villes dans lesquelles il y a des quartiers périphériques de logement social datant des années soixante-dix qui sont largement obsolètes même s'ils ont donné lieu, pour certains, à des actions de rénovation urbaine mais qui restent sans doute insuffisantes. On y trouve également des centres anciens abandonnés dans lesquels les dynamiques commerciales ont beaucoup reculé et où il serait nécessaire, en l'absence d'investissement privé, que le logement social joue un rôle. Cela ne signifie pas que dans ces villes on va vers un accroissement du nombre de logements sociaux. En revanche, produire pour remplacer et restructurer constitue un vrai enjeu. Et puis, dans un certain nombre de ces villes, y compris pour les plus grandes où le marché est faiblement tendu, l'investissement privé est absent. Cela engendre une absence ou une très mauvaise qualité de l'offre locative et de faibles capacités d'absorption des mobilités, des décohabitations des jeunes, des ruptures familiales qui trouvent plus facilement à se loger dans l'offre privée que dans l'offre sociale. Par ailleurs, cette absence d'investissement privé, du point de vue des politiques de l'urbanisme, entraîne mécaniquement, de l'étalement urbain. La production de logements devient uniquement le fait de ménages qui construisent leurs pavillons à la périphérie. Pour résumer, s'il n'y a pas de promoteurs immobiliers, il n'y a pas de densification, ni de production collective. Et s'il n'existe pas d'attractivité pour les investisseurs privés, il n'y aura strictement aucune production de logements. Cela exacerbe les problématiques urbaines : environnement, transports, place de la voiture. Dans ce contexte, le logement social peut se substituer à l'absence de dynamique de l'investissement privé.

Pour conclure, je dirais que je prêche pour un renouveau de l'acception, de l'analyse et de la connaissance des besoins en logement. Il faut sortir des approches strictement quantitatives de la plupart des programmes locaux de politique de l'habitat mais aussi dans des énoncés de politique nationale reposant sur des projections de l'accroissement du nombre de ménage. Les enjeux du logement vont bien au-delà : ce sont des enjeux urbains et des enjeux de résorption du « mal logement ». Cette rénovation de l'acception de la notion de besoin en logement tarde à s'imposer même si cela fait des années qu'on en parle.

Il devrait y avoir aussi une remise à plat des moyens de connaissances de la diversité des territoires pour définir les politiques nationales en matière de logement (via la mise en place, par exemple, d'Observatoire des loyers). L'État dans ses territoires déconcentrés a considérablement perdu en expertise depuis les années 1990, alors qu'elle y était très importante. Il ne faut pas oublier les collectivités locales et les intercommunalités.

L'enjeu est donc une connaissance partagée, tant au niveau national qu'au niveau local et il y aurait, du point de vue de l'État, matière à inciter cette amélioration des outils de connaissance.

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. Je vais m'inscrire largement dans les propos de mon collègue. En préliminaire, je voudrais revenir sur la question des méthodes de programmation actuelles de l'État qui sont basées naturellement sur la notion de tension du marché. C'est une aberration de programmer la construction de l'habitat social en fonction des critères instantanés qui sont ceux du marché. En effet, le logement social s'amortit sur 35 ans minimum, voire plus. Il faudrait donc programmer la construction en fonction de critères structurels tels que les revenus des ménages, leur structure ou l'évolution de l'emploi. À partir de ceux-ci, on peut établir des méthodes de programmation très souples et efficaces à l'échelle nationale ou régionale.

La tension du marché n'est pas un bon critère dans la mesure où la situation à un moment donné sur le marché prend en compte l'effet des politiques publiques ou leur « non-effet ». Ainsi certains marchés peuvent être tendus parce que les acteurs publics du logement n'y ont pas correctement fait leur travail. *A contrario*, dans d'autres secteurs le marché apparaîtra relativement peu tendu, alors que ce sont des secteurs très attractifs mais où les niveaux de prix restent maîtrisés, car ils sont alimentés régulièrement par l'ensemble des acteurs.

Ce point me paraît fondamental : on ne peut pas programmer le logement locatif social sur des critères instantanés qui sont liés au marché.

Autre sujet de préoccupation : les orientations de l'État qui mettent fortement l'accent sur la concentration du logement social au sein des principaux pôles urbains en délaissant une grande partie du monde rural. C'est aussi un enjeu d'aménagement du territoire. Le maillon faible sur le territoire national concerne les gros bourgs, les chefs-lieux de cantons (agglomérations de 2 000 à 3 000 habitants) qui ont aujourd'hui un parc de logements inadapté au vieillissement de la population et aux besoins des jeunes ménages qui souhaitent plutôt des logements individuels sur des parcelles d'une certaine taille. Dans ces bourgs ruraux, on trouve plutôt des petits immeubles de logements collectifs ou des maisons de ville extrêmement denses sur plusieurs étages. La vacance y augmente et ce n'est pas le secteur privé qui prendra l'initiative de redynamiser ce type de tissu urbain. Il est nécessaire que le secteur social y joue un rôle, en s'appuyant sur les autres outils, notamment en matière foncière, compte tenu de l'enjeu financier relativement lourd (restructuration de ces petites villes) que cela représente.

Les bailleurs sociaux ont les capacités techniques de travailler dans ce type de tissu mais il faut les accompagner. Il convient notamment de favoriser la procédure d'acquisition-amélioration qui permet de réutiliser du bâti ancien pour faire du logement social. C'est un outil de transformation du logement, mais aussi, éventuellement, un outil d'aménagement du territoire. La procédure d'acquisition-amélioration souffre toutefois de modalités de financement relativement pénalisantes. Ce sont généralement des opérations de petite taille, peu rentables. La subvention est insuffisante pour équilibrer ces opérations.

C'est également un outil intéressant pour densifier l'habitat dans l'agglomération parisienne, notamment dans les banlieues, via l'acquisition-amélioration de pavillons suivie d'une extension. L'enjeu politique peut être important, notamment si l'on ne veut pas heurter les populations qui vivent dans les milieux pavillonnaires d'Île-de-France.

Une problématique nouvelle apparaît en région parisienne aujourd'hui : la division de maisons individuelles en appartements qui produit généralement du « mal logement ». Il s'agit d'un phénomène massif – et dangereux à long terme – notamment dans la petite couronne. Il faudra certainement revoir la réglementation relative aux permis de construire et y introduire la transformation de maisons existantes en appartements pour garantir que ces transformations débouchent sur des logements décents.

La politique de zonage des produits défiscalisés (type Scellier, Duflot...) paraît trop simpliste. Il est évident que la demande pour ces produits est concentrée dans les grandes villes, car elle concerne une clientèle jeune et mobile, et sur les marchés assez dynamiques en termes d'emplois. Pour autant, faut-il l'interdire sur une grande partie du territoire national ? Il serait préférable d'aller vers une régulation des quantités sur l'ensemble du territoire plutôt que d'avoir des territoires « noirs » et d'autres « blancs », ce qui condamne un certain nombre de villes à ne pas construire de produits défiscalisés et donc à ne pas renouveler leur parc de logements pendant dix ou quinze ans. Il faut permettre aux promoteurs de venir dans ces communes, ce qui ne déstabiliserait pas les marchés, tout au moins dans la situation actuelle, car ils ne seront pas nombreux. On pourrait avoir une régulation qui fixe à travers les programmes locaux de l'habitat, 50 ou 100 logements à réaliser par an, sur telle ou telle agglomération.

La question de la réhabilitation et de la restructuration du parc HLM est un autre enjeu d'importance. Il existait un outil, la prime à l'amélioration des logements à usage locatif (PALULOS) qui avait ses défauts. Une réflexion s'impose désormais sur l'évolution du parc HLM dans un cadre autre que celui de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). En effet, il serait dangereux de limiter la réflexion à la seule politique de la ville. Nous préconisons donc d'introduire un plan stratégique de patrimoine inter-bailleur qui permettrait, à l'intérieur d'un programme local de l'habitat (PLH), de définir une politique claire associant les élus (car dans les plans stratégiques de patrimoine, ils sont tenus à l'écart) et définissant un programme de réhabilitation et de restructuration du parc HLM, victime d'obsolescence.

M. Olivier Carré, président. Je vous remercie pour la densité de vos propos et je donne la parole aux rapporteurs.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Merci pour ces interventions éclairantes et qui posent un certain nombre de questions. À vous entendre, il faudrait faire du logement social un peu partout. Votre approche théorique me paraît juste, mais ne sommes-nous pas dans une situation d'extrême urgence ?

Compte tenu de la situation dans certaines zones tendues, notamment en région parisienne, pouvons-nous mener toutes ces politiques de front ? N'y a-t-il pas nécessité de concentrer l'action publique là où les besoins semblent les plus nécessaires ?

M. Michel Piron, rapporteur. Sur le même thème, j'ajoute à l'approche de mon collègue la problématique de la difficile conciliation entre le court et le long terme ? Se consacrer uniquement à l'urgence, n'est-ce pas en permanence courir après des effets dont on ne traite pas la cause en risquant d'épuiser les moyens publics ? Quelle conciliation peut-on opérer entre le traitement du court terme, qui répond à un certain nombre d'urgences (pas forcément de la construction neuve mais aussi de la réhabilitation) et le traitement du long terme ?

M. Jean-Claude Driant. La question du court et du long terme est une question classique en matière de logement, surtout quand on parle de production. Celle-ci, de fait, n'agit que sur le long terme. Quelles que soient les quantités produites, elles ne représentent jamais qu'une part infime du stock de logements : 400 000 logements produits représentent 1,3 % du nombre de logements HLM existants. Même si on construisait 70 000 logements en Île-de-France, cela ne représenterait jamais que 1,6 % du stock de logements de la région. Ce n'est pas cette politique qui règlera, seule, l'urgence des situations de « mal logement » que nous connaissons. Il est donc nécessaire de la coupler avec d'autres politiques susceptibles d'avoir des effets à court terme.

Sans doute n'est-il pas possible de tout faire en même temps et il convient d'établir des priorités qui passant par une meilleure hiérarchisation des produits. Nous avons actuellement un modèle quasi unique de logement social qui s'applique à tout le territoire. Or, je ne suis pas sûr que ce soit le même type de produits, ni les mêmes modes de financement qui s'imposent partout. Les modalités de financement du logement social sont quasi uniformes sur tout le territoire alors que les coûts fonciers sont radicalement différents d'un site à l'autre. Si nous nous engageons dans une logique de restructuration et de rééquilibrage de l'offre au sein d'un certain nombre d'agglomérations moyennes, en faisant reculer le parc social dans certains quartiers, nous pourrions créer des ressources foncières contribuant au financement. La réponse peut provenir de la diversification des produits.

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. La question de l'urgence doit être rapprochée de celle de la mobilité dans le parc social. Augmenter d'un point la mobilité des locataires revient à libérer un nombre d'appartements supérieur à l'ensemble de la construction d'une année. L'accession sociale à la propriété, si elle était favorisée, permettrait d'augmenter la mobilité dans le parc social et dans le parc locatif privé.

M. Jean-Claude Driant. L'offre de logements est composée à 80 % ou à 90 % par des appartements libérés et non par des constructions nouvelles. Cela dit, la notion de « parcours résidentiel » pose problème dans les secteurs où l'on trouve de fortes concentrations de logements sociaux. Ce parcours résidentiel ascendant paupérise le parc social, phénomène qui peut s'étendre au quartier puis à la ville. C'est un problème lié à la répartition du parc social dans l'espace.

M. Olivier Carré, président. Le problème peut être résolu si le parc social est mis en vente. On finit par voir émerger une classe moyenne là où il n'y avait qu'une classe pauvre. C'est une des mécaniques qui fonctionne bien dans les secteurs « ANRU » où a été prise cette décision stratégique.

M. Michel Piron, rapporteur. Parmi les principaux intervenants dans le logement social, il y a des acteurs qui financent les opérations de réhabilitation par la vente d'une partie de leur parc car ils ont des besoins en fonds propres importants.

En ce qui concerne les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les programmes locaux d'urbanisme (PLU), je regrette d'avoir été, dans le passé, partisan d'une simplification qui mériterait d'être revue. Je souhaiterais avoir le point de vue des intervenants sur la possibilité d'une meilleure articulation entre le PLH et le PLU, notamment si ce dernier devait devenir intercommunal, ce que je souhaite. Il me semble qu'un seul et même volume en deux chapitres serait préférable plutôt que deux documents.

Concernant l'aspect qualitatif, je ne vous ai pas entendu évoquer le rôle de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui constitue pourtant un outil important.

En matière d'observation, plutôt que d'attendre des conclusions d'un observatoire national qui publie souvent ses travaux avec un délai important, ne devrions-nous pas préférer, dans un souci d'efficacité, des observations réalisées à l'échelle de la région ou de l'agglomération ? Je ne vous ai pas entendu établir de lien entre emploi et logement. Pour prendre l'exemple du quartier de la Défense, qui compte 120 000 emplois et seulement 20 000 logements, je présume que cette situation doit créer de la tension. À l'échelle hexagonale, quelles sont ces villes dont vous parlez qui ne présentent pas de tension en matière de logements et qui sont attractives ?

Enfin, en matière de densification concernant, en particulier, la petite couronne, ne pourrait-on pas envisager une redistribution foncière, à travers notamment la fiscalité foncière ?

M. Christophe Caresche, rapporteur. L'idée serait au fond d'avoir une allocation régionalisée des aides. Ces aides seraient distribuées au niveau régional, en fonction d'observations plus fines, reposant sur des critères plus pertinents. L'idée étant ainsi de rompre avec un système national rigide. Votre proposition serait-elle bien d'aller vers une régionalisation ?

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. Sur la question du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et du PLH, je crains que le PLH ne devienne un simple volet habitat du PLUI. Il pourrait ne plus être un document stratégique. Ce seront plutôt les adjoints à l'urbanisme, le chef du service urbanisme qui piloteront le PLU et des bureaux d'études spécialisés sur la forme urbaine et le fonctionnement urbain qui suivront sa mise en œuvre. Dès lors, le risque est de déconnecter complètement l'habitat de la partie sociale, c'est-à-dire du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) par exemple, et des problématiques d'accès au logement. En effet, les cabinets d'études qui travaillent sur la forme urbaine ne s'intéressent pas vraiment à l'équilibre du peuplement dans le parc HLM. Le risque est donc grand que la discussion du PLUI ne conduise à se polariser sur les questions foncières. Je pense donc que les deux procédures devraient être connectées tout en restant indépendantes l'une de l'autre.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Elles le sont généralement...

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. Ce n'est pas toujours le cas, j'ai déjà vu, notamment en milieu rural, des appels d'offres de PLUI comprenant un volet habitat constituant en fait un PLH simplifié.

Concernant l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), vous avez raison de souligner que c'est un outil oublié, à mon avis pour une raison simple, qui tient à la réorientation opérée il y a quelques années en direction des propriétaires occupants, réorientation qui a pesé lourdement sur l'efficacité de la réhabilitation. En effet, lorsque l'on s'adresse à une cible de propriétaires occupants avec des ressources très limitées et qu'on leur demande de faire des travaux d'économies d'énergies relativement importants, on ne trouve que très peu de candidats. Aujourd'hui, il faut réorienter l'ANAH vers les propriétaires bailleurs.

Enfin, concernant les observatoires, je ne suis pas de votre avis car je connais des observatoires qui travaillent avec des données récentes.

M. Michel Piron, rapporteur. Vous m'avez mal compris, il y a de remarquables observatoires en région, notamment à Rennes. Je parlai plutôt de la manière de collecter des données au niveau national. Jusqu'où l'observation nationale est-elle exigeante ?

M. Jean-Claude Driant. Je suis totalement d'accord avec ce qu'a dit Jean-Marie Cipolat-Gotet sur le PLU/PLH. Le PLU est un document public qui a une forte publicité, ce que n'avaient pas jusqu'à présent les PLH. Or, le PLH introduit des réflexions stratégiques à moyen et à long terme alors que le PLU dit simplement ce qu'il est possible ou non de faire sur les parcelles. Je crains qu'on ouvre une boîte de Pandore en soumettant à la concertation, dans les mêmes termes, les PLU et les PLH quand on sait la popularité des politiques de l'habitat dès qu'il s'agit de construire, des logements sociaux.

Sur les observatoires, la priorité doit être l'observation locale. L'observation ne doit pas être la compilation d'annuaires statistiques mais un lieu d'animation du milieu local. Si on a des observatoires locaux pertinents, faire remonter des informations au niveau national permet d'avoir une meilleure perception, pour les politiques de l'État, de la diversité des territoires et d'aller au-delà des zonages que nous avons ici commentés.

Sur la question de la fiscalité, je ne peux que rejoindre Jean-Marie Cipolat-Gotet sur la question de la division pavillonnaire en première couronne. Il y a là un facteur de production d'habitat indigne qui est tout à fait préoccupant et qui produit, de fait, une densification incontrôlée. Je pense qu'il faut agir sur le droit de l'urbanisme.

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. Je voudrais revenir sur la question de la complémentarité entre le parc social et le parc locatif privé. Les difficultés de la réhabilitation d'une frange importante du parc locatif privé seront difficilement solubles par des procédures de type ANAH, c'est-à-dire des procédures d'incitation. Il faut, notamment avec l'outil d'acquisition-amélioration, faire des bailleurs sociaux l'un des leviers d'une réhabilitation durable du parc ancien. Il faut donc introduire le parc social au centre des villes. Cela coûte relativement cher mais c'est un investissement à long terme. Par contre, l'initiative privée doit pouvoir s'exprimer sur du logement neuf de qualité.

M. Olivier Carré, président. Si l'on allégeait un certain nombre de dispositifs, notamment le fonctionnement des allocations de logement social (ALS), on pourrait facilement avoir des outils de mutation spontanés qui permettraient la régénération des villes. Or, c'est aujourd'hui un véritable parcours du combattant à mettre en œuvre, sur le plan du droit civil. La solution serait de dire qu'il y a un organisme qui rachète l'ensemble mais cela reste extrêmement cher. Avec la surcharge foncière des aides à la pierre (c'est-à-dire la subvention complémentaire versée par l'État) qui a disparu, le financement n'est pas aisé. Enfin, il existe des mécanismes d'association d'outils publics et privés, je pense à la ville de Dieppe qui est un cas d'école, qui sont très efficaces sur le long terme pour restructurer les centres anciens.

M. Éric Alauzet. Ma première question concerne l'urgence qu'il y a à construire du logement et la manière structurelle dont le logement public peut y répondre. On ne mobilise pas assez le parc privé alors qu'il y a de nombreux intérêts à le faire car il est extrêmement diffus, il s'adapte tant en zone urbaine qu'en zone rurale et il permet de faire du social sur l'ensemble du territoire. De ce point de vue, le département du Doubs a retravaillé la question de la reconquête des centres-bourgs afin de les revitaliser. On devrait avoir recours à la mobilisation du parc privé plutôt que de développer des politiques publiques : cela permettrait de gagner beaucoup de temps. Il faudrait donc s'interroger sur la manière de systématiser l'ensemble des outils nécessaires pour remobiliser cet immense parc privé, ce qui rend nécessaire un recensement exhaustif.

Ma seconde question porte sur le dispositif « Scellier », sur le futur dispositif « Duflot » et le resserrement du dispositif sur les zones dites tendues. Dans les zones non-tendues, la demande peut aussi être très importante, car si on y trouve des logements vides c'est parce qu'ils se situent dans des zones où personne ne souhaite habiter. Il ne faudrait pas les compter. D'autres logements ne sont tout simplement plus adaptés aux besoins. Je pense donc que la concentration du dispositif « Scellier » sur des zones très resserrées est risquée. C'est le principe du balancier : le dispositif « Scellier » a connu des dérives, avec des logements qui sont restés vides et un niveau des prix trop élevé ça grâce à la déduction fiscale les gens ont acheté des logements plus chers qu'ils ne valaient, mais il ne faut pas s'enfermer dans une logique inverse. Comment trouver le bon positionnement pour le dispositif « Duflot » ?

M. Jean-Claude Driant. Il y a effectivement un potentiel important de mobilisation du parc privé. Cela étant, il est très divers suivant les territoires. Il ne faut pas surestimer le stock de logements vacants. Parmi les deux millions de logements vacants souvent cités, un bon tiers se trouve dans des endroits où personne ne souhaite habiter, une bonne partie est techniquement inhabitable sans travaux et il reste de nombreux logements vacants qui ne le sont que parce que l'on se trouve entre deux occupants. Du coup, le vivier mobilisable, si je prends l'exemple des logements d'instituteurs à Toulouse, n'est constitué que de quelques dizaines de logements tout au plus. On peut les mobiliser dans des conditions atypiques (colocation solidaire...) mais le potentiel qu'on peut en tirer au niveau national n'est pas gigantesque.

Concernant l'investissement locatif, je partage totalement votre point de vue. Un certain nombre d'entre nous avait dénoncé les dérives des dispositifs « Scellier » et « Robien », dans le contexte de marché dans lequel ils fonctionnaient, et aujourd'hui nous dénonçons un zonage trop restrictif. Les dérives venaient du fait qu'il n'y avait aucune maîtrise au niveau national, ni local, de ces produits dans les lieux où ils se mettaient en place. Peut-être y a-t-il matière aujourd'hui à ce que l'on mette en place, dans les zones moins tendues, des outils de régulation, notamment avec des quotas ou des contreparties sociales.

M. Olivier Carré, président. Pourquoi cela ne constitue-t-il pas un chapitre du PLH ? Après tout, c'est un outil d'ordre public. Le zonage pourrait être délégué aux élus d'un PLH, sous couvert de l'État, qui pourraient alors décider d'une gestion fine du zonage plutôt que celle-ci soit issue d'un arrêté préfectoral.

M. Jean-Claude Driant. Cela pourrait être effectivement un chapitre du PLH. Mais les dérives de ces produits ont pour origine leur a-territorialité. La proposition que vous formulez, je l'ai déjà entendue dans la bouche de M. Scellier lui-même.

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. Cela pose la question de l'outil-agrément, parallèlement à l'outil-financement. Le prêt locatif social (PLS) fonctionne sur agrément et sans subvention de l'État. On pourrait très bien avoir pour les produits défiscalisés un système qui se rapproche de l'agrément PLS, c'est-à-dire un agrément qui émerge d'un partenariat local avec l'État.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Le zonage du logement social n'est pas celui du logement intermédiaire. Que pensez-vous de l'idée de refondre ces deux zonages ?

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. Je pense qu'il faut complètement déconnecter les deux cartes. S'il fallait maintenir un zonage pour les produits défiscalisés, auquel je ne suis pas favorable, cela ne peut pas celui du logement social car il ne répond pas aux mêmes logiques. Le zonage du logement social est relativement réaliste, malgré un certain nombre de distorsions. Si on le supprime, cela pose alors la question de la régulation des loyers dans le parc HLM puisqu'il sert avant tout à identifier les plafonds de ressources et à régler les loyers. Techniquement, je ne vois pas d'autre solution.

M. Michel Piron, rapporteur. Pouvez-vous préciser vos propos sur la question des villes attractives qui ne seraient pas tendues.

M. Jean-Marie Cipolat-Gotet. Je peux vous donner l'exemple de l'agglomération rennaise.

M. Jean-Claude Driant. Le niveau de tension n'est pas totalement hors-sol, il entretient des liens avec les politiques publiques. Le cas rennais en est une illustration, ainsi que l'urbanisme opérationnel et les zones d'aménagement concerté (ZAC).

M. Michel Piron, rapporteur. Il me semble que dans les ZAC, en 25 ou 30 ans, on est passé de 70 % de logements produits à moins de 25 % aujourd'hui.

M. Jean-Claude Driant. On est proche de ce résultat en effet, mais on note de très fortes disparités territoriales. Toutefois, il y a un certain nombre de villes qui sont dans une logique de remontée.

M. Olivier Carré, président. Je vous remercie.

Audition du 27 mars 2013

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières et de Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat

M. Christophe Caresche, rapporteur. Nous accueillons maintenant M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières, et Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Je vous propose de prendre la parole pour un exposé liminaire, à la suite duquel nous vous poserons des questions.

Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'USH. Nous avons abordé le sujet de l'optimisation des aides au logement social en fonction des besoins de manière un peu plus large que sa dimension territoriale. Nous évoquerons également les cibles sociales.

M. Hoorens va présenter le modèle économique du logement social, dont le fonctionnement est un élément déterminant de toute problématique d'optimisation, puis la manière dont on peut articuler les dispositifs de financement. À mon tour, avant de traiter des problématiques de la maîtrise des coûts de production, de la gouvernance et de l'articulation des compétences nationales et territoriales, j'évoquerai le cas de l'accession sociale à la propriété, qui n'est peut-être pas développé par votre mission, mais qui représente tout de même un vrai enjeu.

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'Habitat. Le modèle économique d'une opération de construction de logement social est fondé, pour l'essentiel, sur l'effet de levier de l'endettement. En arrondissant les chiffres, un logement social de 140 000 euros est financé – en moyenne car cela varie beaucoup d'un produit à l'autre et d'un lieu à un autre – par 100 000 euros d'emprunt, 20 000 euros de fonds propres et 20 000 euros de subventions. Ainsi, dès lors que nos organismes disposent des 40 000 euros d'apport, l'emprunt peut être souscrit auprès de la Caisse des dépôts, qui n'a jamais eu, jusqu'à présent, de problème de liquidité. Cet accès, quasi mécanique, aux liquidités de la Caisse des dépôts est une chance. Le modèle est, en effet, basé sur les prêts de la Caisse, lesquels s'appuient sur l'épargne des livrets A garantis par l'État. Tous les acteurs doivent s'assurer qu'il n'y a pas de risque dans l'utilisation de ces ressources ; l'effet de levier fonctionne grâce à un endettement sécurisé, qui doit lui-même être sécurisé.

Or, l'endettement des organismes n'est possible que parce que les ressources à venir sont anticipées, à savoir les loyers que paieront les futurs occupants du programme. En dernière analyse, ce sont donc les loyers bien plus que les aides qui financent le logement social, et qui autorisent l'effet de levier initial. Il est donc nécessaire de les sécuriser. Comment le modèle HLM les garantit-il ? Le plan de financement d'un programme de logements sociaux est construit sur des niveaux de loyers prédéfinis. Le modèle HLM ne prévoit donc pas un loyer en fonction des revenus des habitants. La fixation des loyers par types d'opérations sécurise le niveau des ressources ultérieures, alors que faire varier les loyers selon les revenus des locataires introduirait une grande incertitude.

Le logement social s'adressant bien évidemment à des populations modestes, pour qu'elles puissent supporter les niveaux de loyers attendus il doit y avoir une bonne connexion des programmes avec les aides à la personne. Le développement du logement social suppose donc de conjuguer aides à la pierre, emprunts et aides à la personne. Par

ailleurs, les organismes HLM ne sont pas que des producteurs, mais aussi des exploitants sur le long terme des logements qu'ils ont produits. Les organismes savent ce que coûte un logement social en exploitation : ils connaissent le niveau de loyer qui est défini par la législation. C'est la différence entre ces loyers et les frais d'exploitation qui définit leur capacité à rembourser, donc leurs possibilités d'endettement.

À partir du moment où vous connaissez ce dont vous allez disposer chaque année pendant une vingtaine ou une quarantaine d'années, vous pouvez ensuite calculer mathématiquement l'emprunt (capital et intérêts) que vous pourrez réaliser. Le calcul est assez facile mais dépend de deux variables extrêmement importantes : la durée et le taux de l'emprunt.

Concernant la durée, la Caisse des dépôts et consignations prête aux organismes de logement social généralement sur quarante ans, voire sur cinquante ans pour le foncier. Existe-t-il une marge de manœuvre ? Peuvent-ils emprunter sur une plus longue durée – ce qui permet, à capacité d'endettement donnée, d'emprunter davantage. Emprunter plus longtemps est-il une solution ? Peut-être est-ce envisageable pour un certain nombre de programmes ; mais quarante ans, c'est déjà long. Je ne pense pas qu'il puisse y avoir là une marge de manœuvre systémique.

De même s'agissant de la deuxième variable, peut-on avoir un taux plus bas ? La Caisse des dépôts et consignations transforme la durée des ressources utilisées, mais non leur prix. Le coût des ressources dont elle dispose découle du taux du livret A (de 1,75 % actuellement), auquel s'ajoute la rémunération des banques (un peu plus de 0,5 %). À l'égard des organismes de logement social, sa marge est relativement faible, voire nulle sur le produit standard qu'est le PLUS (prêt locatif à usage social) puisque le taux demandé s'établit à 1,75 % plus 0,6 %, soit quasiment au coût de la ressource.

Sur un PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), la Caisse prête à un taux encore inférieur, soit en dessous de son coût de ressource.

Sur un PLS (prêt locatif social) enfin, elle prête un peu au-dessus de son coût de ressource.

Comment la Caisse des dépôts et consignations peut-elle faire varier à la baisse ces taux ? Soit on baisse le taux du livret A mais si le taux est trop bas, les gens n'y placeront plus leur argent ; soit on baisse le niveau de commissionnement des banques.

Structurellement, pour faire passer une capacité d'endettement donnée à un volume d'emprunts plus important, il faut diminuer les taux de prêt ; et pour ce faire, l'approche systémique consiste à baisser la commission de centralisation perçue par les banques. On peut trouver des arguments à cette baisse : avec le relèvement du plafond du livret A, la masse des épargnes collectées est plus importante, sans que le travail ne soit sans doute plus important pour les banques.

M. Michel Piron, rapporteur. Mais il y a aussi des exigences en fonds propres plus importantes.

M. Dominique Hoorens. Le débat pour les banques porte plus sur la possibilité de conserver davantage de liquidités dans leurs bilans, donc sur le taux de centralisation, que sur la commission – même si sa diminution leur ferait perdre des revenus.

En tout état de cause, une des pistes d'optimisation en cours de réflexion concerne le coût de l'emprunt, et donc le taux de commissionnement des banques.

Vient ensuite la problématique des coûts de construction – ou de production – que Mme Dujols développera. C'est la différence entre la capacité d'emprunt et le coût de production que les organismes doivent apporter sous forme de subventions et de fonds propres.

Le résultat est mécanique : si vos loyers sont plus bas, vous avez une moindre capacité d'emprunt et avez donc besoin de davantage de subventions et de fonds propres ; de même, à niveau de loyer donné, l'augmentation des coûts de production se reporte sur les besoins en fonds propres et en subventions. C'était le raisonnement que tenait le mouvement HLM face aux évolutions du taux de TVA : une hausse augmentait les coûts de construction et ne pouvait pas être prise en charge par l'emprunt car celui-ci est lié au niveau des loyers. Il est très important de comprendre que les loyers déterminent la capacité d'endettement et, par suite, l'ensemble du financement d'une opération de logements sociaux, même si la solution n'est sans doute pas de les augmenter.

Subventions et fonds propres complètent ce financement. Les premières viennent de l'État, des collectivités locales et d'Action logement. Concernant Action logement, il est question d'augmenter sa capacité d'aide de 500 millions supplémentaires dans les années qui viennent. C'est une perspective extrêmement importante pour accompagner une production supplémentaire de logements sociaux.

La contribution future des collectivités locales est une inconnue. Vont-elles pouvoir maintenir leur niveau d'aide actuel ? Avec une production en augmentation, cela signifierait que les dotations unitaires des collectivités locales baisseraient. Vont-elles pouvoir augmenter leurs aides au rythme de la production supplémentaire ? Cette inconnue est importante car les collectivités territoriales subventionnent, d'une manière différenciée d'un programme à l'autre, mais souvent pour des montants deux à trois fois supérieurs aux aides directes de l'État.

Quant aux capacités de fonds propres des organismes, elles évoluent en fonction de leurs résultats d'exploitation annuels, qui leur permettent d'autofinancer des investissements. Les fonds propres peuvent provenir de la vente de logements sociaux. Certains disent que l'une des solutions serait d'accroître ces ventes. Il est clair cependant, que le logement social ne pourra financer son développement par ses ventes en raison des ordres de grandeur : pour construire 150 000 logements, il faudrait en vendre 75 000 ; or, on en vend actuellement 7 000.

En outre, si ces cessions s'inscrivent dans la stratégie patrimoniale d'un certain nombre d'organismes, ils ne sont pas complètement maîtres du jeu, car ces stratégies doivent correspondre à la politique des collectivités locales concernées. Ainsi, dans les villes contraintes d'accroître leur parc social pour respecter le quota de la loi SRU relative à la solidarité et au renouvellement urbains, commencer par vendre s'avère délicat pour les élus.

M. Michel Piron, rapporteur. On peut peut-être nuancer votre propos : la vente n'est pas une condition suffisante, mais peut constituer, dans certains cas, une condition nécessaire et fort utile.

M. Dominique Hoorens. Actuellement, les organismes vendent de 7 000 à 8 000 logements. Ils sont confrontés à deux inconnues : leurs partenaires souhaitent-ils que cela fasse partie de leur stratégie ; et y a-t-il des personnes pour acheter ? L'année dernière, le nombre de ventes de logements HLM a peu augmenté parce qu'il n'y a pas forcément d'appétit pour ce patrimoine et que l'on s'adresse en priorité à nos locataires.

En conclusion je donnerai quelques chiffres pour mieux appréhender l'enjeu des discussions à venir autour du « *Pacte avec le monde HLM* » évoqué par le Président de la République pour soutenir une production annuelle de 150 000 nouveaux logements sociaux. À l'heure actuelle, selon nos projections, les organismes HLM (hors sociétés d'économie mixte) disposent des fonds propres nécessaires au financement de 80 000 logements par an, à raison d'un apport d'environ 20 000 euros par logement. C'est à peu près le rythme actuel. Si on leur demande de construire 120 000 logements (objectif assigné aux organismes que représentent l'USH), leurs fonds propres ne suffiront pas au lancement de 40 000 logements supplémentaires. Il faut donc obtenir des aides complémentaires. L'ordre de grandeur de la réflexion est de 40 000 multiplié par 40 000, soit 1,6 milliard d'euros. Action logement ainsi que la baisse annoncée de la TVA vont y contribuer, mais le fait est que l'enveloppe pour boucler ce programme est assez importante.

Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'USH. Ce bouclage s'inscrit tout de même dans le projet de mutualisation des ressources des organismes HLM.

Je vais évoquer l'accession à la propriété, dont la vente de logements HLM, toujours sous l'angle de l'optimisation des aides. Nous offrons la possibilité d'accéder à la propriété à 15 000 ménages par an. Ce n'est pas une production gigantesque, mais elle reste intéressante pour des ménages modestes.

Nous sommes favorables à une politique de soutien aux ménages qui veulent accéder à la propriété car cette politique, car si elle est bien ciblée, est relativement peu coûteuse pour les finances publiques. Dans une logique d'optimisation, elle apparaît comme assez facilement rentable en termes de satisfaction de besoins. Elle contribue en outre à la mobilité dans le parc locatif social au bénéfice de ménages en attente (des jeunes ou des personnes qui ont des revenus moindres que celles qui sont sorties). D'ailleurs, chaque année, 25 % des sortants d'HLM partent vers l'accession. En revanche, l'accession des ménages à revenus modestes s'est littéralement effondrée ces dernières années.

Nous avons trois axes de propositions : d'abord, développer à moindre coût l'accession sociale dans le neuf, d'abord en encourageant les mesures de gouvernance urbaine. Cela signifie travailler dans les documents d'urbanisme sur les zones de mixité sociale et y intégrer l'accession sociale à la propriété. Il peut être intéressant de définir de tels objectifs sur un territoire donné, d'y prévoir, par exemple, la réalisation d'un tiers de locatif social et d'un tiers d'accession - en parlant d'accession « sociale », on évite la concurrence des plus riches. C'est aussi favoriser l'individuel groupé en zone périurbaine *etc.*

Deuxièmement, il importe de cibler les aides sur les ménages à revenus modestes. Nous souhaitons ainsi que la TVA à 5 % sur les quartiers ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) et sur le PSLA (prêt social location accession) soit confortée. Le PTZ+ (prêt à taux zéro) doit être également ciblé. Cependant, dans les zones les plus tendues, on ne peut avoir des plafonds de ressources trop bas si l'on veut vraiment aider les ménages à accéder à la propriété.

La vente de logements HLM favorise aussi l'accession. Or, l'accès au PTZ+ a été fortement réduit pour ce type de produits : en 2012, seules 250 ventes HLM sur 7 000 ont été réalisées avec ce prêt aidé. Les conditions imposées au maintien de cette aide, notamment en termes de décote, en ont fait un dispositif vide – ce qui est regrettable. Il serait pertinent de supprimer l'obligation d'une décote systématique de 35 % car il y a des endroits où elle ne se justifie pas.

Nous pensons aussi travailler avec les locataires HLM sur une bonification spécifique autour du PEL (plan épargne logement). Ceci aiderait les ventes et favoriserait la mobilité à l'intérieur du parc HLM.

Un autre axe de réflexion relève de tout ce qui permet une meilleure gestion des copropriétés, notamment quand il existe une mixité entre logements sociaux et propriétaires occupants. Nous assurons également la sécurisation des accédants grâce aux garanties de rachat à prix convenus. Les banques ne prennent donc aucun risque dans ces opérations. Pour autant, elles n'allègent pas leurs conditions d'assurance ; aussi estime-t-on qu'il devrait y avoir une négociation avec ces dernières.

Enfin, dernier point : il faut des opérateurs pour optimiser ces aides publiques. La disparition programmée du Crédit immobilier de France est une mauvaise chose et il faudra le réinventer dans peu de temps. Il serait dommage de se priver de l'alternative, à laquelle la commission européenne se montre parfaitement ouverte, de le restructurer en service économique d'intérêt général (SIEG), avec un recadrage sur les missions sociales,

L'autre chantier en matière d'optimisation est celui de la maîtrise des coûts fonciers et de construction. Leur dérive est telle depuis trente ans, qu'il y a forcément des marges de manœuvre. Certes, des mesures ont été prises, dans la loi ENL notamment (loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement) mais elles n'ont pas suffi. Les deux sujets doivent être distingués : le prix du foncier et les coûts de construction, mais les deux explosent : on est passé d'opérations coûtant 76 000 euros par logement en 2000 à 141 900 euros en 2011.

Pour nous, le goulet d'étranglement à traiter en priorité en France est le foncier. Notre pays présente une des densités les moins fortes d'Europe et connaît pourtant une crise endémique du foncier accessible en milieu urbain. La loi sur le foncier public constitue une véritable ouverture, mais son décret d'application nous inquiète : malgré des annonces envisageant jusqu'à 100 % de décote, nous savions que les personnes publiques, elles-mêmes soumises à des critères économiques, ne s'engageraient pas aisément. Le problème est que le décret restreint le champ des personnes publiques concernées et celui des terrains. Dès lors que la loi ne crée pas une obligation de cession à titre gratuit, ces limitations sont regrettables. Il est ainsi prévu qu'un terrain bâti ne pourra être cédé que si celui-ci n'a pas de valeur – ce qui exclut la reconversion en logements de casernes ou d'hôpitaux sans que nous en voyions la raison.

Nous sommes favorables, en revanche, au développement d'autres modalités de mise à disposition, tel que le bail emphytéotique et nous savons qu'il serait indispensable d'apporter des contreparties aux propriétaires publics pour qu'ils modifient leurs raisonnements économiques. Nous comprenons que les hôpitaux, contraints aujourd'hui d'être gérés comme des entreprises rentables, ne veuillent pas céder leurs terrains à titre gratuit mais ils peuvent avoir intérêt à aider des programmes qui permettent de loger leurs infirmières. La plupart des personnes publiques connaissent des difficultés pour loger leurs salariés.

Le fait est, enfin, que de nombreux terrains publics sont pollués : 300 sites seraient ainsi gelés en Île-de-France – l’Observatoire régional du foncier est en train d’examiner les possibilités. Nous suggérons que les reliquats du « grand emprunt » préfinancent les actions de dépollution, ce qui accroîtrait rapidement le nombre des terrains disponibles, en dehors de ceux qui, mal situés, sont inadaptés au logement social.

Toutefois, la mobilisation du foncier public ne peut suffire.

Or, même si plusieurs mesures techniques vont dans le bon sens, la future loi sur l’urbanisme et le logement, telle qu’elle est aujourd’hui en concertation, va manquer d’ambition. Toutes légitimes qu’elles soient, plusieurs mesures visant à limiter l’étalement urbain et l’artificialisation des sols, sans que l’on force l’offre de terrains en centre-ville, vont faire flamber les prix de ces derniers. Les dispositifs de densification prévus en parallèle ne sont pas à la hauteur des enjeux. Le principal obstacle à une action efficace sur le foncier en France est que l’on y considère que le droit de propriété s’oppose à tout. Or, si ce droit a valeur constitutionnelle et qu’il est protégé par les traités européens, la France a pourtant su agir, en son temps, sur le foncier agricole. Les propriétaires ont été forcés de les mettre en exploitation sans pour autant avoir été spoliés.

Nous travaillons avec des constitutionnalistes à la rédaction d’une proposition d’amendement par laquelle nous suggérons la définition, dans les zones les plus tendues, de périmètres où les propriétaires seraient tenus d’occuper au moins 50 % du COS (coefficient d’occupation des sols) - ou du dispositif qui lui succédera. Nous proposons, s’ils ne le font pas dans les trois ans, qu’ils payent, en sus de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe foncière sur les propriétés bâties qu’ils paieraient s’ils avaient totalement construit leur terrain. Ce surcoût les fera réfléchir. Le dispositif créé dans la dernière loi de finances reste encore très supportable.

M. Michel Piron, rapporteur. On peut même dire inopérant.

Mme Dominique Dujols. Il faut aujourd’hui une vraie sanction.

Les servitudes *non aedificandi* (art. L. 322-4 du code de l’urbanisme) constituent déjà des atteintes au droit de propriété. La France a fait preuve d’audace avec le foncier rural : l’obligation d’exploiter les terres agricoles, le remembrement rural ont été des contraintes fortes pour les propriétaires, sans qu’ils subissent de perte de valeur. Nous suggérons donc une obligation de construire, ainsi que le développement de ZAD (zones d’aménagement différé) à prix gelés en cas de lancement de grands équipements car il n’est pas normal que le passage d’un tramway permette aux propriétaires environnants de s’approprier les valeurs futures. Aujourd’hui, les dispositifs fiscaux visent à récupérer les valeurs spéculatives alors que l’essentiel serait que le prix du terrain n’augmente pas pour produire du logement.

Nous proposons également de rétablir l’exonération de la taxation sur les plus-values en faveur des propriétaires qui cèdent leur bien pour la production de logement social. Dans son analyse des niches fiscales (en 2011), l’Inspection générale des finances avait considéré que le coût du dispositif était peu significatif et ne soulevait pas de critique. La perspective de cet avantage fiscal permettait de négocier le prix de vente à la baisse. Il peut trouver une nouvelle actualité dans le projet, annoncé par le Président de la République, de transformer un certain nombre de bureaux en logements. Les propriétaires, personnes morales et entreprises, trouveront un intérêt à vendre peu cher pour trouver des acquéreurs eu égard au coût de la transformation.

S'agissant des coûts de construction, nous travaillons à l'amélioration de l'ensemble des métiers de maîtrise d'ouvrage dans la filière du bâtiment. Il faut insister sur la question des normes, analysée par le récent rapport Lambert et Goulard. De fait, leurs effets économiques n'ont pas été bien pris en compte : un travail mené en commun avec la FPI (Fédération des promoteurs immobiliers) et l'UMF (Union des maisons françaises) montre qu'en peu d'années, les nouvelles normes auraient induit une hausse de 38 % des coûts de construction.

Au demeurant, la proposition de loi sur la transition énergétique alourdira cette facture en prévoyant la mise en place obligatoire de compteurs individuels de consommation dans les logements, y compris dans ceux qui sont isolés à 100 %.

M. Michel Piron, rapporteur. Je souhaite revenir sur les questions financières. Vous avez évoqué un coût moyen par logement de 140 000 euros, couvert à raison de 20 000 euros par subventions et 20 000 par des fonds propres. Quelle est la valeur médiane – beaucoup plus significative ?

Je ne reviens pas sur la vente de logements HLM qui, si elle ne permet pas tout et n'est sans doute pas réalisable partout, peut représenter jusqu'à 50 % des fonds propres de certains opérateurs disposant d'un important patrimoine.

Vous avez souligné que la soutenabilité des emprunts est liée à la masse des loyers dans le cadre d'un équilibre à très long terme. Vous n'avez pas évoqué la question des surloyers. Les surloyers peuvent être un important élément de péréquation dans le cadre d'une gestion plus dynamique et fongible et une source de recettes supplémentaires. Quelle est votre analyse ?

Que pouvez-vous dire par ailleurs de l'objectif de mutualisation des ressources des organismes HLM ? Une cotisation identique pour tous ne semble ni légitime, ni efficace mais dans le système actuel, les organismes qui ont besoin de construire ne bénéficient pas des fonds propres inutilisés de ceux qui n'ont plus besoin de produire.

En matière de fiscalité sur le foncier privé, j'observerai que le fait d'avoir augmenté de 15 à 30 ans la durée d'abattement pour détention en matière de taxation des plus-values immobilières a probablement aggravé les phénomènes de rétention. Avec les aménageurs, j'étais plutôt convaincu qu'il aurait fallu une fiscalité progressive en fonction de la détention jusqu'à devenir dissuasive. Qu'en pensez-vous ?

M. Dominique Hoorens. À ce stade, nous n'avons pas d'informations sur les valeurs médianes. Elles sont vraisemblablement meilleures, mais ne sont pas forcément plus significatives car les disparités sont très fortes entre les coûts (entre la production neuve et les acquisitions) et les structures de financement qui diffèrent d'un territoire à l'autre.

À propos du surloyer, moins d'1 % des ménages sont concernés par la disposition qui les oblige à quitter leur logement en raison de leur niveau de revenus ; et seulement 4 % des ménages locataires sont concernés par le dispositif des surloyers. Ils sont appliqués en général, mais peuvent faire l'objet d'adaptations locales – à juste titre selon moi – en fonction notamment de la situation du marché local.

Le comité exécutif de l'USH a déjà arrêté les grandes lignes de la mutualisation. Le principe est donc acté et des simulations sont en cours. Il y a bien volonté d'accompagner les deux axes de la politique gouvernementale : ouvrir des aides unitaires pour la production, mais également pour la réhabilitation du logement social qui constitue un enjeu tout aussi

important - et permettre une différenciation en fonction des degrés de tension sur les territoires ou des situations particulières. Le principe du ciblage des aides est clairement intégré.

Le financement passera par une cotisation. Pour qu'elle soit acceptée par tous, la cotisation doit sembler à peu près « juste » à tous. La première cotisation à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), basée sur les loyers et qui intègre des abattements prenant en compte le pourcentage de locataires bénéficiant de l'APL, l'existence d'un patrimoine en zone urbaine sensible et la production récente, paraît plutôt bien calibrée à l'ensemble des organismes HLM. Peut-être exigera-t-elle des pondérations un peu différentes mais ce sera globalement le mécanisme retenu. Il reste à déterminer si on donnera 1 000, 2 000 ou 2 500 euros par logement mais le cadre est déjà validé par le comité exécutif de l'Union.

M. Michel Piron, rapporteur. La prise en compte de la production récente est un élément très positif. De même le fait de ne pas décider *a priori* que la cotisation sera plus élevée pour les organismes qui n'ont pas de réels besoins ou n'ont pas produit depuis longtemps.

M. Dominique Hoorens. La première cotisation à la CGLLS en tient compte en défalquant de l'assiette la production récente.

Parfois la fiscalité qui importe est celle que l'on annonce : elle permet de « dégeler » les mécanismes avant même leur mise en œuvre.

Mme Dominique Dujols. L'USH était, au départ, attachée à l'idée d'une taxation progressive des plus-values immobilières en fonction de la durée de détention. Cependant, les cessions de foncier par les entreprises sont, de fait, déjà soumises à une tarification progressive parce que la plus-value est calculée à partir de la valeur nette comptable du bien vendu. Or, cette imposition peut atteindre un tel niveau que les entreprises ne veulent plus vendre leur foncier excédentaire. C'est la raison pour laquelle nous proposons une exemption d'imposition pendant 18 mois, pour susciter une sorte de choc d'offre. En tout état de cause, s'il faut absolument renforcer la fiscalité sur la rétention, la progressivité fiscale, elle, présente des inconvénients.

Pour revenir à la question de l'évaluation des besoins, notre réflexion s'est inscrite dans le cadre du futur projet de loi Acte III de la décentralisation. Nous travaillons sur un dispositif d'évaluation qui, tout en confortant les objectifs de la politique nationale en termes de besoins consolidés, s'adapte à la diversité des marchés locaux. Car, même en 2013, la programmation annuelle fait apparaître des écarts avec les besoins réels des territoires, sur les plans à la fois qualitatif et quantitatif. Nous sommes favorables à des dispositifs permettant des allers et retours et un meilleur ajustement de la programmation entre l'État et les futures instances régionales qui assureront la gouvernance des politiques locales.

Nous demandons par ailleurs l'abandon de l'application du zonage A, B, C pour la répartition des aides à la pierre. Son application, non imposée par la loi, a d'ailleurs été dénoncée par la Cour des comptes. Un zonage qui écarte certains territoires du soutien aux investissements locatifs privés ne permet pas d'apprécier les besoins en logement des ménages les plus modestes. Il est aberrant de conclure à l'inutilité de PLAI dans certains territoires parce qu'il n'y aurait pas de clientèle pour des logements nettement plus chers.

Quant aux zonages HLM 1, 2 et 3, il faudrait pouvoir les moduler plus finement sur un territoire autour de valeurs pivot. Les zonages par très grands aplats n'ont pas de sens par rapport à la réalité fine des marchés locaux.

Il faut aussi expérimenter des adaptations locales des règles nationales en matière de logement social.

Nous pensons enfin que les politiques de l'habitat ont besoin d'un chef de file au niveau territorial – sans que cela soit incompatible avec le maintien d'une compétence d'État. Un chef de file qui prépare et qui coordonne, sans décider de tout, car aujourd'hui, tous les niveaux de collectivités contribuent à la politique du logement : on ne construit plus de logements sociaux sans l'intervention d'au moins deux niveaux de collectivités. Il ne faut pas les décourager, mais organiser des conférences de financeurs et réfléchir à une harmonisation des critères. En matière d'éco-conditionnalité par exemple, les exigences légitimement posées par chaque collectivité en contrepartie de son financement se cumulent et les multiples labels (comme QUALITEL et BBC) se contredisent parfois.

Il faut donc un mode de régulation au niveau territorial avec une réaffirmation du rôle de l'État comme stratège. Cela suppose des services déconcentrés avec des moyens humains et des marges de négociation pour peser sur un territoire. A contrario, l'État devrait abandonner certaines prérogatives aux acteurs locaux et accepter de ne pas tout gérer sur le terrain. Cela suppose donc aussi une politique contractuelle effective – non ce qui s'est passé à l'Acte II de la décentralisation : la circulaire de programmation relative à la délégation des aides à la personne est passée de 30 à 76 pages.

Il faut également une mise en cohérence entre territoires, qui ne peut s'opérer uniquement au niveau des agglomérations. Nous souhaiterions la mise en place d'une conférence régionale du logement qui remplace le CRH (comité régional de l'habitat) sans se résumer à une grand-messe où l'on recueille une fois par an la parole préfectorale, sans prise de décisions.

Je voudrais maintenant évoquer la question de l'optimisation de la gestion du parc, laquelle recouvre la mobilité interne au sein du parc HLM, les sorties vers la cession et les politiques d'attribution. Nous avons formulé un certain nombre de propositions pour améliorer cette gestion – notamment dans le cadre de la réforme des attributions initiée par Mme Duflot –, sachant que l'objectif reste d'accueillir, dans la mixité, toutes les populations qui en ont besoin, sans entrer dans une logique de « résidualisation » où seuls les ménages les plus démunis seraient logés. Certes, on ne peut pas écarter l'impératif DALO (droit au logement opposable) mais il faut aussi apporter des réponses à des catégories comme les salariés en mobilité ou les jeunes.

L'USH travaille beaucoup, notamment avec les associations d'élus, sur les outils de connaissance ; des progrès ont été faits. Nous travaillons également sur l'évaluation de la valeur collective créée par un logement social sur un territoire que ce soit en termes de pouvoir d'achat induit, de consommation ou d'attractivité économique du territoire. Dans des enquêtes menées pour le MEDEF, le CREDOC a montré que nombre d'entreprises ne pouvaient se développer en raison d'une offre insuffisante de logements. On s'efforce de mesurer ces phénomènes et d'outiller les territoires pour mieux ajuster les politiques du logement.

M. Christophe Caresche, rapporteur. La Cour des comptes a dénoncé, en juin dernier, le fait qu'une partie des fonds d'épargne n'était pas utilisée. On a, depuis, fortement relevé le plafond du livret A. La Caisse des dépôts devrait ainsi disposer de

plusieurs milliards supplémentaires. Mobiliser encore plus fortement ces fonds ne serait-il pas envisageable ? Vous avez exclu la possibilité d'augmenter la durée du prêt mais ne pourrait-on pas augmenter les quotités, comme l'a suggéré la Caisse des dépôts ? Ne peut-on pas mieux utiliser les fonds d'épargne ?

M. Dominique Hoorens. Actuellement, le plan de financement d'un logement social est constitué à 70 % par les fonds d'emprunt. La quotité totale de l'emprunt (capital et intérêts) dépend du niveau des loyers futurs. Pour parvenir à un plan de financement constitué à 100 % de prêts vous pourriez jouer un peu sur la durée d'emprunt mais le plus simple serait d'augmenter les loyers. On ne se situe plus, alors, dans le cadre d'un logement social.

Sinon, il faut jouer sur le taux. Pour une proportion de 75, 80 ou 90 % de prêts – ce qui diminue les besoins en subventions ou en fonds propres –, le taux doit être plus bas.

Mme Dominique Dujols. Pour augmenter la proportion de prêts, il faudrait donc que la Caisse bonifie davantage ses prêts, sinon on fait exploser le niveau des loyers alors que ceux-ci sont déjà trop élevés : les ménages bénéficiant d'une APL ne peuvent plus accéder à un logement neuf.

Or, la Caisse des dépôts ne peut plus aujourd'hui faire des placements qui lui rapportent et en affecter les bénéfices au logement social car les marchés n'offrent pas des rémunérations suffisantes. Quant à ses autres prêts, on constate que dans le secteur des transports publics, la Caisse propose des prêts dégageant des marges bénéficiaires qu'elle peut ensuite réaffecter au logement social. Elle ne peut, à l'évidence, le faire sur les prêts auxquels ont recours les collectivités territoriales depuis la fin de Dexia.

On pourrait allonger les prêts, mais ils sont déjà fort longs. Les organismes construisent souvent à la limite, parfois au-delà, de leurs plafonds de ressources. La Caisse des dépôts doit certes trouver le moyen de recycler ses fonds excédentaires mais c'est le Trésor qui décide de leur affectation. Il faut que la Caisse des dépôts puisse faire des placements – en sus des placements prévus réglementairement et sécurisés –, ou que l'État renonce à une partie de sa rémunération annuelle.

M. Christophe Caresche, rapporteur Le relèvement de 50 % du plafond du livret A était tout de même très lié à la question du logement social ?

M. Dominique Hoorens. Dans les années qui viennent, l'augmentation de la production de logements sociaux va mobiliser plus d'emprunts et donc consommer davantage de fonds d'épargne.

Quand on parle du financement du logement social, on s'en tient souvent au plan de financement initial mais, il est également très important de considérer la vie de l'investissement sur 40 ans. Actuellement, les plans de financement de bon nombre d'organismes sont déjà un peu sous-équilibrés. De fait, ils acceptent de parvenir plus tard à l'équilibre d'exploitation ; dans une certaine mesure, cela pourrait signifier qu'ils ont eu un peu trop recours à l'emprunt. Une durée encore plus longue mettrait davantage sous tension leur section d'exploitation, c'est-à-dire leurs capacités à entretenir leurs parcs et à maintenir les niveaux de loyers.

Certaines opérations peuvent sans doute justifier des prêts plus longs. De même, compte tenu de leur patrimoine et de leur niveau de loyers, quelques organismes ont des sections d'exploitation très solides leur permettant un déficit, et donc des emprunts plus conséquents. Mais ce ne peut être une réponse globale et systémique.

Mme Dominique Dujols. Les prêts de la Caisse sont soumis à des taux variables puisqu'ils sont définis par référence au taux révisable du livret A. Cependant, la réforme de 2008 a créé une certaine déconnexion : la baisse du taux de livret A n'entraîne plus systématiquement le recalcul de l'encours de prêts. Des organismes en arrivent donc à supporter une dette importante, même si les taux initiaux des nouveaux emprunts sont plus faibles. Des renégociations peuvent aussi intervenir ultérieurement. Ainsi, des rééchelonnements ont été acceptés par certains organismes en échange d'un effort sur les loyers : des prêts initialement prévus sur 40 ans ont été transformés en prêts sur 50 ou 60 ans. Des prêts beaucoup plus longs exigeront un renforcement des garanties. Elle était jusqu'à présent facilement accordée par les collectivités mais des difficultés commencent à apparaître. Il faut alors se reporter sur la garantie de la CGLLS qui est coûteuse.

Aussi, si certaines situations permettent d'envisager l'augmentation des quotités des prêts, le système est généralement contraint d'autant plus que la ressource, l'épargne, est garantie pour les déposants.

M. Dominique Hoorens. La prise en compte de la vie du parc dans la durée est fondamentale. Je rappellerai que les opérations de réhabilitation thermique, dont personne ne conteste l'intérêt, sont chères ; elles nécessitent un recours à l'emprunt, et seront donc très coûteuses en termes de résultats d'exploitation dans les prochaines années. En effet, les ressources nouvelles ne seront pas à la hauteur de l'endettement supplémentaire créé : les loyers ne peuvent être augmentés qu'à la marge, éventuellement avec la création d'une troisième ligne de loyer.

M. Éric Alauzet. Peut-être serait-il possible d'accroître la répercussion sur les loyers du coût des travaux dès lors qu'ils entraînent des économies de charges ? Les discussions peuvent être approfondies.

Vous n'avez pas évoqué, parmi les dépenses, les travaux de rénovation et de démolition. Ceci me semble un élément de fragilité dans votre modèle économique s'il ne les anticipe pas. Il m'avait été indiqué que l'investissement initial ne représentait que 18 % du coût total d'un bâtiment. Même si les efforts d'investissements productifs s'alourdissent (avec les exigences d'isolation thermique par exemple), ils restent globalement de cet ordre de grandeur par rapport aux autres coûts.

M. Dominique Hoorens. Notre modèle intègre tous les éléments que vous citez sur la quarantaine d'années d'existence (prise comme référence). On raisonne en coût total d'un programme.

Lorsqu'une opération de rénovation thermique génère des économies de charges, leur bénéfice peut être partagé entre une diminution des charges payées par le locataire et une « troisième ligne de loyer ». Mais, même au maximum de ce qui est autorisé, cette hausse du loyer ne couvre pas le coût de l'investissement effectué par l'organisme.

M. Éric Alauzet. Il reste que les coûts autres que les coûts d'investissement représentent plus de 80 % du total et incluent notamment les charges d'énergie. Eu égard à l'évolution future du coût de l'énergie, les travaux d'amélioration thermique sont indispensables. L'enjeu est donc celui de l'accompagnement des organismes pendant la période du déséquilibre d'exploitation induit par ces travaux.

Mme Dominique Dujols. En tant qu'investisseurs de très long terme, c'est bien notre raisonnement. Après le premier choc pétrolier, les HLM ont déjà réalisé un effort de rénovation considérable (avec notamment les grandes campagnes des PALULOS)... qui vaut aujourd'hui à leurs logements une performance thermique moyenne nettement supérieure à celle de l'ensemble du parc immobilier. Cet effort a permis de reconventionner et de reclasser les appartements ainsi rénovés à des niveaux de loyers supérieurs, tout en rassurant les locataires sur leurs gains concomitants en termes de charges. Mais on raisonnait à coût d'énergie donnée. Or, pour conserver l'équilibre de leur gestion malgré une moindre consommation, les fournisseurs d'énergie ont immédiatement accru le coût de l'abonnement !

M. Christophe Caresche, rapporteur. Pour revenir à la problématique territoriale, est-il plus difficile de construire en zone tendue qu'en zone non tendue ? Si oui, cela pousse-t-il à construire dans des zones où le besoin n'est pas le plus évident ? La construction en matière de logement intermédiaire défiscalisé a pu concerner des zones dans lesquels les besoins n'étaient pas les plus urgents ; des situations de ce type se retrouvent-elles en matière de logement social ?

Faire coïncider la construction avec les besoins n'implique-t-il pas de concentrer davantage les aides, y compris à travers une modulation des prêts de la Caisse des dépôts, sur les zones les plus prioritaires – même si nous avons compris que ces besoins ne sont pas toujours simples à définir et qu'il existe aussi des besoins dans les petits bourgs ?

Mme Dominique Dujols. La programmation est déclinée depuis l'échelon national. Nous construisons là où l'on nous dit de construire ! Certes, il est clair que, pour des raisons de coût, on nous demande de planifier des constructions en PLS là où il faudrait construire en PLAI. Mais plus généralement, à la différence des constructions sous le régime des lois Robien ou Scellier, lorsqu'erreur il y a, elle est collective.

Il est effectivement plus difficile de construire en zone tendue : non seulement le foncier y est plus cher mais, dans un souci de limiter l'étalement urbain, on va nous demander de construire en centre-ville où l'accès aux parcelles est plus compliqué et donc plus coûteux.

Il faut d'abord raisonner en termes non pas de construction nouvelle, mais de production, éventuellement qualitative : il peut y avoir besoin de logements adaptés, de rénovation urbaine... Dans certaines zones en déprise industrielle, les besoins d'accompagnement en logements sociaux sont considérables. Les ignorer parce que ces territoires sont en déclin accentuerait le processus. Cela ne signifie pas non plus qu'il faille construire partout. Aujourd'hui, les aides sont déjà plus fortes en zones tendues. Mais si l'obstacle foncier n'est pas levé, leur accentuation créera de l'inflation. Les aides ne sont pas inflationnistes tant que les prix sont contrôlés. Or, ils ne le sont pas. Des mesures drastiques sont nécessaires pour éviter leur transformation en source d'inflation.

Nous comprenons l'intérêt d'un plus grand ciblage, mais en adaptant la notion de tension à la réalité. Il faudrait raisonner en termes dynamiques : nombre de territoires où la population augmente ne sont pas pris en compte dans l'actuel zonage A, B ou C.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Comment lier le court terme et le long terme ? Quelle stratégie l'État pourrait-il développer pour répondre à un certain nombre de besoins, au moins, dans les zones où la tension est la plus forte, sans oublier ceux pouvant exister dans des secteurs non tendus ?

M. Dominique Hoorens. Ce n'est pas parce que la situation est tendue en Île-de-France, par exemple, que les organismes vont aller construire en Limousin. Ils travaillent par zones et en outre, craignent la vacance.

Les aides forment déjà un instrument de discrimination : l'État fournit en Île-de-France une aide pour surcharge foncière ; les interventions des collectivités territoriales varient selon les territoires. Les structures de financement sont différenciées de façon à prendre en compte les difficultés de réalisation des programmes. Cette différenciation s'opère plutôt par les subventions.

Est-elle aussi envisageable par les prêts ?

J'aurais tendance à penser que l'adaptation par les aides est plus opérationnelle qu'une adaptation par les prêts. Les acteurs peuvent au moins choisir alors que le banquier n'est en mesure d'apprécier clairement que le niveau des loyers futurs.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Cependant, vous nous avez fait part d'incertitudes très fortes sur les financements venant des collectivités territoriales. Malgré des éléments de progrès, il existe aussi des difficultés en matière de fonds propres. Dans ces conditions, les opérations dans les zones les plus tendues ne risquent-elles pas d'être de plus en plus difficiles à financer ?

M. Dominique Hoorens. Nous savons qu'un effort particulier est nécessaire pendant quelques années. Pour y faire face, nous avons travaillé avec la Caisse des dépôts sur la possibilité pour les collectivités d'emprunter, afin de subventionner une opération, auprès des Fonds d'épargne et aux conditions consenties par ceux-ci pour l'opération elle-même (selon le type de logement) – non aux taux ordinaires du marché. Ce montage aurait une logique. Voilà une solution d'aide temporaire aux collectivités locales qui pourrait les rassurer et débloquer certains programmes en étalant le poids de leurs subventions. Il ne s'agit évidemment pas de la seule réponse à toutes les questions qui se posent.

M. Christophe Caresche, président. Je vous remercie pour vos contributions.

Audition du 3 avril 2013

Table ronde des représentants d'établissements publics fonciers d'État : M. Pascal Dayre, directeur général adjoint de l'EPF Île-de-France, et M. Émile Bayer, directeur général de l'EPF PACA

M. Olivier Carré, président. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Émile Bayer, directeur général de l'établissement public foncier de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), et M. Pascal Dayre, directeur général adjoint de l'établissement public foncier d'Île-de-France, qui vont nous éclairer sur les coûts et l'affectation géographique des aides publiques, ainsi que sur leur efficacité sur le marché du logement.

M. Pascal Dayre, directeur général adjoint de l'établissement public foncier d'Île-de-France. L'établissement public foncier (EPF) d'Île-de-France, créé en 2006, est actuellement dans sa septième année d'activité. Les conventions adoptées par son dernier conseil d'administration représentent un montant d'engagements financiers auprès des collectivités supérieur à 1,57 milliard d'euros. Ses modalités d'intervention, qui s'inscrivent dans le cadre d'un plan pluriannuel, consistent à la fois en un appui à la définition d'une stratégie territoriale visant à aider les collectivités à asseoir leurs projets, et en une action en amont des opérations d'aménagement opérationnel, au moyen d'un remboursement foncier, à l'échelle de zones d'aménagement concerté (ZAC) ou à plus petite échelle dans le diffus.

Les interventions menées durant ces six années d'activité se situent à 80 % dans le diffus, ce qui nous amènera certainement à modifier nos règles de portage foncier. De fait, la durée moyenne des interventions, que nous évaluons initialement entre trois et cinq ans, ne tenait pas compte des opérations nécessitant l'élaboration d'une stratégie de projet, puis l'élaboration du projet lui-même et sa mise en œuvre, qui supposent une durée de portage bien plus longue.

Nos interventions ont une vocation tant anticipatrice, au niveau de l'élaboration des projets, que régulatrice, notamment à l'égard du marché foncier.

Le territoire de compétence de l'EPF Île-de-France s'étend sur cinq départements : Paris, la Seine-et-Marne, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis et l'Essonne.

L'établissement dispose de ressources de trois ordres. La première est la taxe spéciale d'équipement (TSE) qui, fixée à 10 euros par habitant et reposant sur les « *quatre vieilles* » (taxes locales), représente annuellement 72,3 millions d'euros. La deuxième procède des cessions de foncier, en croissance : elles ont représenté 18 millions d'euros en 2010, soit l'équivalent de la création de 520 logements, presque 43 millions d'euros en 2011, soit un peu moins de 1 700 logements, et 64,2 millions d'euros en 2012 – au-delà de nos prévisions. Les logements sociaux (ou plus précisément les programmations de logements) représentent chaque année environ 55 % des opérations foncières vendues aux opérateurs, qu'ils soient bailleurs sociaux, promoteurs ou promoteurs de ventes en état futur d'achèvement. La troisième ressource est l'emprunt, dont le montant cumulé depuis fin 2010 s'élève à 655 millions d'euros. Le rapport dette/stock est de 25,7 %. Ce stock constitue notre patrimoine foncier qui représentait 565,5 millions d'euros au 31 décembre 2012.

Nos interventions ont deux axes prioritaires : l'accroissement de l'offre de logement, en particulier de logement social, et la consolidation du développement économique, qui comptent respectivement pour 65 % et 35 % de notre activité. Il s'agit aussi bien d'opérations de renouvellement et de développement urbains – c'est-à-dire d'extension – que de densification, notamment dans la première couronne ou dans d'autres secteurs déjà

urbanisés. Notre action privilégie largement le logement social, dans le cadre de conventions conclues avec les collectivités. L'EPF s'engage sur les moyens mis en œuvre pour son intervention et sur son enveloppe financière, la collectivité s'engageant quant à elle sur le périmètre opérationnel et sur les outils de l'action foncière qui pourront être mobilisés. Elle garantit également, en cas d'échec, le rachat des biens.

Le conseil d'administration de l'EPF a imposé la construction d'au moins 30 % de logements sociaux lorsque la collectivité dispose d'au moins 20 % de logements sociaux, conformément aux anciennes dispositions de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) – ce point devra, du reste, être actualisé en fonction des changements législatifs récemment intervenus. Lorsque la commune a moins de 20 % de logements sociaux, il est demandé que les opérations auxquelles nous contribuons en produisent au moins 50 %. Cette proportion s'applique à l'échelle de la convention conclue avec la collectivité, et non pas de chaque opération, ce qui permet de procéder aux péréquations indispensables pour équilibrer certaines opérations déficitaires.

Notre action en faveur du logement social passe aussi par le soutien à une quarantaine de communes qui, sur notre territoire de compétence, se sont engagées, au titre de l'article 55 de la loi SRU, dans une politique de rattrapage de leur déficit de logements sociaux. Nous avons également conclu des conventions avec des collectivités déclarées en état de carence.

Nous veillons aussi à un équilibre entre les différents types de logements sociaux – familiaux et « spécialisés », c'est-à-dire destinés aux jeunes et aux étudiants ou aux personnes âgées.

Plus récemment, le conseil d'administration a validé le principe d'une intervention dans le domaine de l'habitat dégradé, sous certaines conditions. L'EPF ne peut ainsi intervenir sur une copropriété dégradée que s'il se limite au rôle d'opérateur foncier adossé à un opérateur opérationnel, l'ensemblier chargé de gérer l'ensemble du projet ainsi que les mesures d'accompagnement social des ménages touchés par les procédures mises en œuvre. Dans ce cas, nous demanderons également à la collectivité de prendre l'ensemble des dispositions relatives à l'habitat dégradé afin que nous puissions établir une valeur foncière correspondant à la situation du bâti considéré.

La valeur ajoutée de l'EPF consiste à ménager l'avenir en plaçant sous maîtrise publique les fonciers stratégiques dans le cadre de l'anticipation ou de la mise en œuvre d'un projet. L'intervention peut s'inscrire dans le cadre du « périmètre de la maîtrise » : elle consiste alors à acheter en vue de finaliser un tènement foncier et de permettre une réalisation rapide – auquel cas la collectivité nous délègue son droit de préemption sur l'ensemble du périmètre foncier concerné. Nous pouvons intervenir également beaucoup plus en amont, dans le cadre du « périmètre de veille » : il s'agit alors de saisir des opportunités foncières pour contrecarrer d'éventuels mouvements spéculatifs sur des territoires en devenir mais où la collectivité n'a pas encore de projets. C'est une action d'anticipation et de régulation du marché.

Une autre plus-value de l'EPF tient à sa capacité à recycler et à débloquer des situations contraintes par la mise sur le marché de fonciers longtemps restés latents ou en friche. Nous jouons alors un rôle d'accélérateur de la chaîne de production de l'offre de logement et, plus généralement, de l'offre urbaine, puisque nous intervenons aussi sur le développement économique.

Nous jouons enfin, je le répète, un rôle de régulateur des coûts fonciers, et donc des coûts immobiliers liés à une opération.

M. Émile Bayer, directeur général de l'établissement public foncier de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'EPF de la région PACA a été créé en décembre 2001 par la volonté partagée de l'État et de la Région, avec l'assentiment des six départements concernés – qui réunissent 5 millions d'habitants – pour remédier au fait que les communes, faute de savoir anticiper et de posséder une culture de projets, n'étaient pas en mesure de réaliser les projets annoncés dans leurs programmes. L'élément déclencheur a été l'incapacité des collectivités à réaliser un programme dans le délai de deux ans imparti par le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui s'est traduite par la restitution à Bruxelles de 80 % des 700 millions de francs faute des biens fonciers nécessaires. Le préfet de région qui avait eu l'occasion de voir un EPF à l'œuvre en Normandie, a souhaité disposer pour la région PACA d'un outil d'anticipation comparable.

À la différence de la démarche de nos homologues franciliens, c'est nous qui approchons les collectivités. De fait, le foncier fait l'objet dans notre région de plusieurs concurrences d'usage, dont la première vient des résidences secondaires, qui peuvent représenter jusqu'à 40 % des logements dans certains secteurs et qui mobilisent une clientèle possédant des moyens financiers très supérieurs à ceux des actifs de la région.

Quatre champs d'intervention territorialisés ont été définis en fonction des besoins. Les interventions peuvent porter sur les grandes agglomérations, c'est-à-dire la façade littorale et le sillon rhodanien où résident les quatre cinquièmes des habitants de la région ; sur les départements du haut pays, c'est-à-dire les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes où sont privilégiées des actions de reconquête des centres anciens ; sur le développement économique et sur le soutien aux activités agricoles à forte valeur collective, en partenariat avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Nous travaillons ainsi, notamment, à la protection des espaces naturels à fort enjeu, en partenariat avec le Conservatoire d'espaces naturels, et à la prévention des risques naturels et technologiques. Nos missions sont donc très larges.

À partir de 2005, devant l'inflation des prix du foncier et les difficultés rencontrées par les actifs de la région pour se loger, le conseil d'administration a réorienté l'action de l'établissement public en faveur du logement, auquel sont désormais consacrés 80 % de nos ressources propres.

Notre deuxième cible est l'accueil des grands projets. Notre territoire accueille ainsi deux opérations d'intérêt national (OIN). L'accompagnement de l'EPF est indispensable à la seconde - l'extension d'Euromed - qui porte sur 170 hectares et concerne près de 10 000 habitants et 500 entreprises. S'agissant de la plaine du Var, nous anticipons sur l'utilisation de terrains en mutation.

Le produit de notre TSE, initialement modeste avec 17 millions d'euros, a été doublé en 2005, passant à 34 millions d'euros. Face à l'importance des besoins de la région en matière de logement, nous avons sollicité une augmentation en 2010 pour atteindre le chiffre de 60 millions d'euros, réduit à 50 millions d'euros par le Parlement. Cette somme est entièrement mobilisée.

La dotation en capital était à l'origine de 20 millions d'euros, provenant de l'État, de la région et du département.

Les cessions, qui accroissent notre force d'intervention, représentaient 5 millions d'euros à leur début, en 2009, puis 15 millions d'euros en 2010, 22 millions d'euros en 2011 et 28 millions en 2012, soit l'équivalent de 1 000 logements. La TSE représente 50 % de nos recettes et les cessions 30 %, l'emprunt comptant quant à lui pour 17 millions d'euros.

Une autre différence entre l'EPF de la région PACA et celui de l'Île-de-France est la garantie des emprunts qui doit être obtenue des collectivités. Or, celles-ci éprouvent elles-mêmes des difficultés croissantes à se financer et pourraient ne plus garantir les emprunts à la suite d'un récent décret.

M. le président Olivier Carré. Pourquoi cette différence ?

M. Pascal Dayre. Nous n'avons jamais sollicité la garantie des collectivités, et nos prêteurs non plus. L'une des raisons pour lesquelles on ne nous demande pas cette garantie est, sans doute, que les collectivités sont garantes du rachat des biens que nous portons.

M. Émile Bayer. Nous ne l'avons pas demandé non plus, mais elle nous a été imposée par le ministère du budget, ce qui nous pose un vrai problème bien que nos conventions prévoient aussi l'engagement des collectivités au rachat des biens. Nous avons demandé, au titre de l'égalité de traitement avec l'Île-de-France, d'être exemptés de cette garantie - que nos prêteurs ne sollicitent pas - compte tenu du fait que nous disposons d'un portefeuille liquide de 326 millions d'euros et que nous devrions disposer d'une notation favorable.

En 2005, à la demande du maire d'Antibes, qui cherchait à permettre aux actifs de Sophia-Antipolis de se loger, nous avons préempté un site voué à être intégralement converti en résidences secondaires. Il était alors impossible, faute d'anticipation et de réserves foncières, de répondre à la demande de multinationales qui voulaient loger leurs salariés. Interpelés par ces entreprises renonçant à s'installer, à la demande des maires des Alpes-Maritimes, nous avons lancé un appel à candidatures réunissant trois promoteurs - un bailleur social, un spécialiste du logement intermédiaire et un spécialiste du logement libre - ainsi qu'une équipe d'architectes. 4 candidats ont été retenus pour un programme comportant 50 % de logements libres et 50 % de logements conventionnés autour d'un parc et une école - une sorte d'écoquartier avant la lettre. Les deux équipes classées *ex aequo* par le jury ont été départagées lorsque le maire a finalement demandé que 100 % des logements soient conventionnés : l'une des a accepté à condition que l'EPF lui vende le terrain au prix de revient, ce qui a été fait car la qualité du projet primait sur le prix. On est ainsi passé de 100 % de résidences secondaires à 220 logements conventionnés à 100 %.

Nous travaillons avec environ 120 collectivités. Nous concluons avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des conventions qui fixent les grandes orientations issues du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du programme local de l'habitat (PLH) et nous définissons des conventions opérationnelles avec les communes, car l'EPCI, compétent sur le plan stratégique, ne l'est pas en matière d'urbanisme, ni pour la délégation du droit de préemption, indispensable, même si nous en faisons un usage modeste.

Cet outil est également indispensable à la régulation des marchés. En effet, le code de l'urbanisme imposant une concertation préalable à l'élaboration de tout projet, le simple fait que la collectivité communique sur un projet se traduit du jour au lendemain par une augmentation de 30 % des prix dans la négociation. Aussi mettons-nous en place des périmètres de veille avant l'élaboration du projet. Notre action se décompose en trois temps :

anticipation, veille foncière et intervention en annulation de prix, puis une phase d'impulsion au cours de laquelle nous déterminons avec les collectivités le contenu du projet en termes d'intérêt général, de parti d'aménagement et d'équilibre financier.

Nous missionnons une équipe pluridisciplinaire pour élaborer plusieurs scénarios. Lorsque la collectivité a choisi l'un d'entre eux, vient la phase de réalisation. Nous achetons alors systématiquement, à l'amiable, ce qui figure dans le périmètre. Conformément aux règles de Pareto, il se trouve toujours une frange de 20 % justifiant une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) durant laquelle nous cherchons les candidats susceptibles de réaliser le projet, tout en menant les consultations pour identifier les opérateurs. Quand les opérateurs sont trouvés, ils déposent un permis de construire pour une division parcellaire, à moins qu'il ne s'agisse d'une opération d'aménagement. Nous revendons les biens lorsque les recours des tiers contre le permis de construire sont purgés : l'opérateur est alors prêt à démarrer. Le temps d'intervention de l'EPF va ainsi de l'accompagnement de la réflexion stratégique de la collectivité au niveau du SCOT et du PLH jusqu'à la cession aux opérateurs. Lorsqu'il s'agit d'aménageurs, nous aidons techniquement la collectivité à réaliser le dossier de création, comme la loi le prévoit. La consultation porte alors sur le dossier de réalisation.

Nous disposons aujourd'hui de 300 sites, qui représentent un potentiel de 18 000 logements. Le temps de portage moyen est de 6 ans – il peut aller jusqu'à 15 ans pour les OIN. En 2005, notre conseil d'administration souhaitant que nous allions plus vite, nous avons élaboré des conventions « habitat à caractère multi-sites », aux termes desquelles les collectivités nous délèguent ponctuellement le droit de préemption pour des périmètres sur lesquels les projets ne sont pas encore bien définis, afin que nous puissions réaliser - à l'instar de la SAFER en milieu rural - un remembrement urbain sur des lots un peu denses. Ces opérations portent généralement sur une surface d'un hectare, au lieu de 6 à 7 hectares pour les autres opérations. Ces conventions habitat représentent environ 25 % de nos cibles d'intervention, sachant que les sites pour les moyens et longs termes représentent 50 % de nos conventions opérationnelles. Les 25 % autres sont constitués des sites que nous acquérons au titre de l'anticipation foncière dans le cadre de la régulation des prix en phase « amont », ou lorsqu'il s'agit de l'acquisition de gros tènements ou d'opportunités qu'il nous faut saisir.

La cible de notre troisième programme pluriannuel d'intervention (PPI), pour la période 2010-2015, est de produire 10 % de la production régionale de logements, soit autour de 3 000 logements, sachant que les objectifs annuels de production fixés par l'État et la région sont de 40 000 logements, conformément à l'objectif national fixé à 500 000. Cet objectif collectif n'est pas atteint – le meilleur score étant de 36 000 logements en 2011 – mais nous devrions, quant à nous, parvenir l'année prochaine à l'objectif de 3 000 logements par an.

Pour le prochain PPI, je pense qu'il serait souhaitable, compte tenu des spécificités du territoire, de viser un chiffre de 150 millions d'euros à consacrer aux acquisitions, afin que des achats ne nous échappent. Ainsi, en 2003, dans le périmètre d'Euroméditerranée I, la rue de la République, propriété de deux grands opérateurs, était à vendre pour 53 millions d'euros. La TSE dont nous disposons ne nous ont pas permis de saisir cette opportunité. Euroméd, l'opérateur-aménageur, a vu plusieurs fonds de pension européens et américains acquérir et revendre successivement ce bien, en prenant chacun une commission de 15 % ou 20 %, et a rencontré plus de difficultés que prévu pour commercialiser ces logements. Ceux qui relèvent du secteur libre sont en effet vendus à 4 500 euros le mètre carré, prix plafond pour Marseille, l'ensemble comportant aussi des logements sociaux et des commerces. En

outre cette opération a été plus longue que prévu. Désormais, si une telle opportunité venait à se présenter à nouveau, nous pourrions mobiliser sans difficulté, dans le cadre du prochain PPI, 50 millions d'euros pour une opération spécifique.

Alors que nous avons quelques hésitations en réalisant, voilà trois ans, nos premières acquisitions d'une valeur de 20 millions d'euros, nous avons désormais cinq ou six prospects de ce type. Il est important que nous puissions intervenir à cette hauteur, afin de faire face à des fonds de pension qui ont les moyens d'effectuer des transactions importantes sans transformer le produit pour le bien-être de la région.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Existe-t-il d'autres établissements publics fonciers en Île-de-France ? L'EPF est-il l'héritier de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) ?

M. Pascal Dayre. Il existe en effet plusieurs opérateurs fonciers d'État en Île-de-France. L'AFTRP, avec laquelle nous n'avons aucun lien, a une double fonction : elle est à la fois gestionnaire et acquéreur foncier pour le compte de l'État, gérant les zones d'aménagement différé (ZAD) d'État ; elle est également aménageur.

Outre l'EPF d'Île-de-France, on compte trois EPF départementaux d'État : un dans les Yvelines, un dans les Hauts-de-Seine et le troisième dans le Val-d'Oise. Notre territoire de compétence se limite donc aux cinq autres départements.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Les autres EPF touchent donc une partie de la taxe spéciale d'équipement ?

M. Pascal Dayre. Ils en touchent le montant correspondant à ces départements, en fonction de leurs populations.

M. Christophe Caresche, rapporteur. N'est-il pas question de les fusionner ?

M. Pascal Dayre. Certains évoquent des projets en ce sens mais vous en savez certainement plus que nous.

Chacun des quatre conseils d'administration des établissements publics fonciers a voté sa TSE, fixée à 10 euros par habitant pour l'EPF d'Île-de-France et pour ceux des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise, et à 15 euros par habitant dans les Yvelines, ce montant étant plafonné à 20 euros.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Travaillez-vous avec l'AFTRP ?

M. Pascal Dayre. Oui. L'AFTRP est un « client » de notre EPF, car elle est aménageur des secteurs sur lesquels nous avons mené une action foncière, notamment à Bondoufle dans l'Essonne. Nous avons également collaboré pour la création éventuelle de filiales communes afin de résoudre, par exemple, les problèmes de copropriétés dégradées sur le secteur du Bas Clichy.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Les ressources dont vous disposez sont-elles suffisantes ?

M. Pascal Dayre. Notre budget annuel est légèrement supérieur à 200 millions d'euros pour les actions foncières et les frais de structure. La TSE est un levier important qui nous a permis de procéder aux acquisitions nécessaires. Les « actions foncières » désignent à la fois les coûts d'acquisition et de transformation du foncier – y compris la dépollution et la démolition de friches industrielles que nous pouvons réaliser à la demande des opérateurs.

M. Olivier Carré, président. Quelle est la charge des intérêts ?

M. Pascal Dayre. Cette année, nous avons payé 1,9 million d'euros, ce qui est très peu. Un euro de TSE correspond aujourd'hui à 3 euros d'action foncière.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Avez-vous des priorités territoriales, ou vos interventions se font en fonction des projets ?

M. Pascal Dayre. Nous intervenons sur 112 communes et une vingtaine d'EPCI. À la différence de nos homologues de la région PACA, nous ne passons pas d'abord par les EPCI ; la commune est toujours signataire des conventions que nous signons, qu'elles soient tripartites avec les EPCI ou bipartites avec les seules communes, car elles sont seules compétentes pour la délivrance des permis et l'élaboration du PLU, ainsi que pour le droit de préemption.

Nous intervenons aussi bien dans des secteurs de petite couronne, comme à Vincennes, Aubervilliers ou Pantin, qui connaissent une pression foncière, qu'à Paris où nous avons conclu une convention qui fonctionne bien et où les coûts d'acquisition sont généralement bien supérieurs – l'unité de référence étant plutôt la dizaine de millions d'euros que le million d'euros. Nous intervenons également sur des communes situées à la limite de notre territoire, comme à Château-Landon à l'extrémité de la Seine-et-Marne. Nous sommes un établissement « *tous terrains et tous temps* », c'est-à-dire que nous intervenons aussi quand les choses vont mal, du fait de notre vocation contra-cyclique.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Quelles sont les conséquences de la loi Duflot du 18 janvier 2013 en matière de délégation du droit de préemption ?

M. Pascal Dayre. La commune peut déjà nous déléguer son droit de préemption. L'État peut également le faire pour les communes carencées. Nous expérimentons ainsi dans une commune de l'Essonne notre première délégation de ce droit conféré par le préfet. Ayant déjà une convention avec cette commune, la question de la garantie ne se posait pas. Nous nous sommes assurés cependant que cette collectivité approuvait le projet et garantissait, en cas d'échec, le rachat des biens – ce qui ne devrait pas se produire en l'espèce car l'opération est simple : il s'agit du rachat d'un gros pavillon, qui permettra la livraison de quatre appartements par des opérateurs déjà connus.

M. Olivier Carré, président. Il ne s'agit pas ici de « diffus » ; c'est du « micro-diffus » !

M. Pascal Dayre. La notion de diffus peut s'appliquer aussi à des opérations de 200 logements. Nous avons ainsi vendu, l'an dernier, à Athis-Mons une friche anciennement occupée par l'entreprise LU à un opérateur qui livrera ce printemps 203 logements. Le « diffus » s'oppose aux opérations d'aménagement encadrées par des procédures. C'est une notion à géométrie variable.

M. Michel Piron, rapporteur. La multiplication des intervenants en Île-de-France est une vraie question. De même qu'il y a une surenchère des promoteurs, peut-il y avoir surenchère des organismes fonciers ? Concrètement, existe-t-il des champs de concurrence entre les différents intervenants fonciers ? Qui tranche ces situations ?

Par ailleurs, comment l'EPF joue-t-il concrètement un rôle d'accélérateur de mise sur le marché des friches ?

L'atomisation des pouvoirs locaux étant particulièrement marquée en Île-de-France, quel est, selon votre point de vue technique, le périmètre idéal ?

Quelle est, enfin, la part du foncier dans le coût final du logement – le cas échéant, selon sa localisation ?

M. Daniel Goldberg. L'éventualité d'une fusion des établissements fonciers franciliens ayant été évoquée, comment concevez-vous, dans ce contexte, l'optimisation des moyens techniques et administratifs de ces établissements et plus largement de l'État en Île-de-France, où la situation du logement est particulièrement tendue ?

Quels liens vos deux établissements ont-ils avec les autres outils d'optimisation dont dispose l'État, notamment les établissements publics d'aménagement, les opérations d'intérêt national ou des établissements tels que la Société du Grand Paris (SGP) ?

Quelle est votre vision des établissements publics fonciers locaux ? Bien qu'il n'existe pas dans vos régions respectives, comment imagineriez-vous une coexistence entre ces établissements et les EPF d'État ?

En quatrième lieu, le périmètre d'action des métropoles vous semble-t-il être l'aire géographique utile pour vos territoires ?

En cinquième lieu, la généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) améliorera-t-elle votre pratique quotidienne ?

Enfin, quels seraient selon vous les moyens les plus pratiques pour lutter contre la rétention foncière ?

M. Michel Piron, rapporteur. Pour ce qui concerne plus particulièrement la région PACA, le manque d'anticipation ne tient-il pas à ce qu'une telle anticipation est difficile à l'échelle communale, notamment en termes d'ingénierie ? Quelle serait donc la bonne échelle permettant d'assurer l'anticipation ? Ce thème recoupe ceux de l'éventuelle intercommunalisation des PLU et du rôle des SCOT et autres documents.

M. Émile Bayer. Je confirme qu'il n'existe pas d'EPF locaux, ni de projets en ce sens en PACA. Lors d'une réunion à laquelle j'ai récemment participé, réunissant des EPF locaux et d'État, il a été convenu qu'il n'était pas opportun de superposer les deux structures et que, dans le cas où il existait déjà des EPF d'État à périmètre régional, la création d'EPF locaux serait une erreur.

L'EPF PACA appelle de tous ses vœux la création d'une métropole. Les six intercommunalités n'apportent de bonne réponse, ni à la question du logement qui doit être abordée au niveau du bassin d'emploi et d'un point de vue économique - et pour laquelle le ratio d'un logement pour un emploi était un bon fil conducteur -, ni à celle des transports.

Il faut également évoquer l'éco-métropole. La région PACA abrite en effet 80 % de la biodiversité française de l'Hexagone. Tout projet qui s'inscrit dans le cadre d'un SCOT entre en conflit, dans sa phase opérationnelle, avec les études d'impact qui révèlent le plus souvent la présence d'espèces protégées, tant animales que végétales. C'est un problème auquel a notamment été confronté le grand port de Marseille : il n'a pu réaliser les liaisons fluviales qu'il souhaitait établir avec le Rhône pour la Darse 2 car toutes les réserves foncières sont transformées en réserves naturelles abritant des espèces protégées à l'échelle européenne, et les mesures compensatoires, appliquant un coefficient de dix pour un – soit la restitution de dix hectares pour un hectare consommé –, asphyxient tout développement.

Nous avons été confrontés à cette difficulté sur plusieurs sites d'extension urbaine, où étaient pourtant programmées des opérations compactes, denses et en continuité avec les tissus urbains existants. De fait, c'est souvent lorsqu'il ne reste plus à acquérir que les 20 % du foncier justifiant la DUP qu'une étude d'impact menée sur quatre saisons révèle la présence, par exemple, du grillon-hérisson ou d'une espèce de fleur qui bloque les opérations. À Ramatuelle, où nous étions en outre soumis à la loi Littoral, l'étude d'impact a ainsi mis en évidence la présence de deux couples de tortues d'Hermann ; il nous a fallu réduire le projet, qui prévoyait initialement deux hameaux de 60 logements, pour construire un seul hameau de 80 logements – soit une perte de 40 logements – et payer l'équivalent de 40 hectares à titre de compensation des 4 hectares utilisés.

L'éco-métropole revêt une grande importance, dans le contexte du Grenelle de l'environnement, pour permettre d'arbitrer les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. C'est actuellement impossible car les tenants de l'environnement, du développement économique et du logement font chacun leur travail et cela se traduit par des affrontements stériles. Il ne faut donc pas manquer l'occasion de créer cette métropole, qui serait un levier majeur pour l'EPF. Aujourd'hui, on ne travaille pas à la bonne échelle.

M. Daniel Goldberg. La création de la métropole ne modifierait-elle pas votre manière d'agir sur les deux types de territoires, métropolitain et non-métropolitain, relevant de votre compétence ?

M. Émile Bayer. Non, car il existe déjà la métropole de Nice-Côte d'Azur ; la loi permettant aux agglomérations de plus de 400 000 habitants de se constituer en métropole, celle de Toulon-Provence-Métropole est en gestation. Si donc la métropole marseillaise se constitue, le système régional s'articulera autour de trois métropoles, ce qui sera de nature à susciter un dialogue entre elles et à régler le problème des transports en commun. Cela devrait plutôt clarifier les relations.

M. Michel Piron, rapporteur. Quel serait le rôle de la région ?

M. Émile Bayer. Aujourd'hui, elle n'a pas encore beaucoup de compétences. Elle est chargée du schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) et organise des débats intéressants entre partenaires, mais n'a pas de compétence prescriptive. Nous l'avons ainsi souvent interrogée – sans résultat – dans l'espoir de disposer d'une sorte de schéma directeur des zones d'activité afin de définir des priorités pour notre action dans le domaine économique.

En matière de logement, l'existence de métropoles nous permettrait sans doute de traiter les problèmes à plus grande échelle. L'objectif de 40 000 logements par an correspond à 8 logements pour 1 000 habitants. Or, la plupart des PLH issus des 20 intercommunalités fixent pour cible au maximum 6 logements pour 1 000 habitants. La cartographie que nous avons réalisée montre que l'intensité de construction rapportée au parc de logements existants est plus importante dans les milieux ruraux, parce que les grands EPCI ne produisent pas à la bonne échelle. On constate donc un déficit annuel de 2 logements pour 1 000 habitants, soit un total de 10 000 logements, dont 25 % de logements sociaux. Les métropoles pourront mieux gérer les opérations et les intercommunalités ne pourront plus se renvoyer la balle pour éviter de les accueillir. L'analyse de la démographie montre bien la surchauffe qui se produit en périphérie des agglomérations ayant une activité économique. En PACA, la tension provient du différentiel entre le nombre d'emplois créés et le nombre de logements offerts. Ce phénomène a été précisément cartographié et on connaît parfaitement les interactions entre les EPCI, et le jeu de « chaises musicales » que cela génère.

La création de PLUI va dans le même sens. Le fractionnement observé aujourd'hui a pour résultat un quasi-immobilisme. Ainsi, Aix ne souhaite pas l'intervention de l'EPF au motif que l'effort doit être fait par les 34 petites communes du pays d'Aix – mais ces dernières n'ont pas voté le PLH. Il faut changer d'échelle pour traiter au bon niveau les questions de logement.

La rétention est un problème, en particulier dans les Alpes-Maritimes. L'observation du cycle des prix révèle que nous sommes aujourd'hui dans une phase de renversement de tendance. Cependant, en 2008, cette phase n'a duré qu'un an, avant que les prix ne repartent à la hausse.

M. Christophe Caresche, rapporteur. C'est donc le moment d'acheter ?

M. Émile Bayer. Non, car les courbes établies par Jacques Friggit pour la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et les pays d'Europe montrent que les autres pays ont connu une chute de 30 % à 40 % : acheter maintenant se justifie si l'on en a besoin mais le faire à titre de placement revient à courir le risque d'une décote de 40 % d'ici à trois ou quatre ans. Les travaux de Joseph Comby sur le marché parisien montrent que les prix ne croissent pas en permanence et finissent par retomber. Quand il y a chute, nous achetons dans le premier tiers du cycle du déclin.

À Antibes, nous allons ainsi racheter, à la demande du maire, une opération initialement montée dans le cadre d'un projet urbain partenarial (PUP). Cette opération, qui porte sur 12,5 hectares, a fait l'objet de compromis de vente conclus par plusieurs opérateurs nationaux. Le PUP a échoué, l'opération publique était trop complexe. Le marché se renversant, les opérateurs abandonnent successivement le projet. L'EPF rachètera sans doute à ces opérateurs, comme il l'a fait par exemple à Saint-Cyr-sur-Mer dans le Var, où il a racheté pour 4,7 millions d'euros un bien pour lequel un grand opérateur national était titré à 6,7 millions d'euros. L'EPF achètera sans doute de 30 % à 40 % moins cher, sur la base de l'estimation des Domaines, mais paie dans les trois mois grâce à la liquidité que offerte par la TSE, tandis que l'opérateur, d'une promesse de vente à l'autre tant que toutes ses conditions ne sont pas remplies, ne prend finalement aucun engagement.

Ce contexte n'existe pas partout : à Marseille par exemple, les promoteurs immobiliers se livrent à une surenchère au risque de monter des opérations non crédibles - peut-être parce que leurs directeurs locaux sont tenus de continuer à présenter des affaires à leurs comités d'engagement. Les opérateurs sont dans l'expectative et n'ont pas encore vraiment pris acte du fait que le marché va s'ajuster. Lorsqu'ils pratiquent cette surenchère dans notre périmètre de veille, nous préemptons, qu'il s'agisse de bailleurs sociaux ou d'opérateurs privés, car nous nous efforçons de maintenir un prix moyen de référence et recourons pour cela à une préemption en réduction de prix.

Dans la région PACA, nous ne sommes pas confrontés à une concurrence des opérateurs, car nous intervenons en amont des promoteurs et des aménageurs. Nous avons toujours recommandé aux bailleurs de conserver leurs outils et leurs prospecteurs fonciers, car nous ne réalisons que 10 % de la production régionale. Les bailleurs se chargent de ce qui est simple, comme l'achat des tènements situés en bordure de voie, tandis que nous prenons en charge les opérations plus compliquées, comme le remembrement urbain en fond de parcelle à désenclaver. Pour les aménageurs, qui ont toujours une part de recettes issue de l'action foncière, nous nous occupons de la régulation des prix : nous préemptons et procédons à quelques acquisitions amiables afin de nous constituer un portefeuille de

référence, notamment vis-à-vis de France Domaines et du juge de l'expropriation. Lorsque l'aménageur est opérationnel, nous le laissons initier la DUP et prendre le relais : les prix sont calés et la voie est ouverte pour finaliser l'opération.

Quant à savoir si le manque d'anticipation est une question d'échelle ou d'ingénierie, je rappelle que les intercommunalités étaient encore peu nombreuses lorsque l'EPF PACA a été créé en 2001, qu'un grand nombre d'entre elles n'ont été créées qu'entre 2002 et 2005 avec l'ingénierie correspondante, et qu'il n'existait au départ ni PLH ni SCOT. Depuis 2005, nous travaillons sur la base de PLH, désormais spatialisés. En revanche, dans le moyen pays et sur les franges des EPCI, où il n'existe pas d'intercommunalités, il faudrait que ce tissu rural s'organise en intercommunalités à une échelle leur permettant de disposer d'une ingénierie (un savoir-faire en matière foncière, de conduite de projets urbains et de maîtrise d'ouvrage) ou, à défaut, que la région et les départements puissent cofinancer des équipes chargées de monter les projets. L'EPF ne peut en effet se substituer totalement à la maîtrise d'ouvrage pour les 623 communes de la région PACA ; les EPCI sont déjà un gage d'efficacité.

M. Pascal Dayre. À la différence des EFP d'État, qui reçoivent chaque année une lettre du préfet présentant les grandes orientations stratégiques de l'État, les EPF locaux ajustent leur politique en fonction d'enjeux qui ne sont pas forcément ceux des grandes politiques de l'État.

M. Michel Piron, rapporteur. Il n'est pas illogique que le local soit local...

M. Pascal Dayre. Certes, mais ils ne prennent pas forcément en charge les besoins des grandes infrastructures d'État.

Pour ce qui est de la rétention foncière, notre action foncière a diminué entre 2011 et 2012, passant de 187 millions d'euros à 169 millions d'euros, en raison notamment des dispositions législatives portant à 30 ans la durée d'extinction de la taxe sur les plus-values immobilières. Le mois de janvier 2012 a ainsi été marqué par un volume exceptionnel de ventes, puis la chute a été nette.

Taxer le foncier libre de toute construction au même niveau que le foncier bâti parce qu'il est en zone urbaine ou urbanisable – définie, par exemple, en fonction des périmètres de projets des communes - pourrait favoriser l'accélération de la mise sur le marché de biens détenus sans être utilisés.

M. Michel Piron, rapporteur. Cette taxation serait-elle progressive, comme le suggéraient un certain nombre d'aménageurs, au lieu de dégressive ou linéaire ?

M. Pascal Dayre. Si on veut que la mesure joue un rôle d'électrochoc, elle doit être très incitative au départ.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Deux méthodes sont possibles : placer un mur fiscal à une date fixe ou alléger le coût de l'opération. Les conséquences sont différentes pour le budget de l'État.

M. Pascal Dayre. L'électrochoc à une date annoncée semble l'approche la plus efficace.

M. Olivier Carré, président. On peut aussi imaginer que la cession à un EFP chargé de missions d'intérêt public donne droit à exonération – à l'instar des expropriations. C'est peut-être une piste à explorer pour mettre en œuvre un plan permettant de dégager du foncier.

M. Pascal Dayre. L'idée de PLU intercommunaux va dans le bon sens. Nos conventions sont le plus souvent conclues avec la collectivité, qui détient le pouvoir de fixer les règles de l'urbanisme pour faire évoluer son PLU selon les besoins mais nous saurons nous adapter. La commune restera toujours l'échelon essentiel avec lequel nous conventionnerons mais l'intercommunalité sera également signataire. Dans les communes rurales, où le manque d'ingénierie est criant, le fait que l'État ne pratique plus de mises à disposition de services compétents a laissé de nombreuses collectivités démunies. L'action au niveau intercommunal permettrait de réaliser une économie de moyens à l'échelle de plusieurs collectivités et de mieux informer les territoires.

Nous menons actuellement une réflexion sur le foncier périurbain, où se pose le problème de l'ouverture à l'urbanisation de certains sites, qui sont parfois des terres agricoles riches ou des milieux humides présentant une biodiversité qui mérite examen. Nous sommes associés avec l'Agence des espaces verts de la région Île-de-France et avec la SAFER pour offrir à la collectivité l'accès à une ingénierie et financer des études, ainsi que pour rédiger leur cahier des charges garantissant que la problématique de l'extension urbaine en milieu périurbain soit appréhendée sous toutes ses facettes, par le regard de l'écologue, de l'urbaniste et de l'agronome, pour que les élus soient informés des arbitrages à opérer.

Pour ce qui concerne le lien avec les autres établissements publics de l'État et la Société du Grand Paris (SGP), nous disposons notamment de conventions-cadres avec Marne-la-Vallée et Plaine de France. Nous sommes également très investis, ne serait-ce que financièrement, avec l'établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine-Amont (EPA ORSA) et l'EPA Sénart, et travaillons aussi avec l'établissement public de Paris-Saclay. Ce travail se fait non seulement par voie de conventions, au titre desquelles les établissements publics d'aménagement et les collectivités signataires se portent garants, mais également par voie de conventions-cadres qui donnent lieu à des études en amont ou à des échanges d'informations et de données.

Nous avons avec la SGP des relations informelles, qui ont vocation à s'officialiser au même titre que celles que nous avons récemment nouées avec le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Aux termes de la convention-cadre conclue avec ce dernier, nous intervenons en tant qu'opérateur foncier sur les biens destinés à accueillir des infrastructures de transports et nous engageons à rétrocéder au STIF la partie destinée de ces biens qui portera l'infrastructure – pour l'euro symbolique lorsque l'opération réalisée sur le reste du tènement permet d'équilibrer le prix de revient de l'acquisition foncière. À l'inverse, le STIF s'engage à nous racheter les parties, même délaissées, des biens qui seraient touchés par l'infrastructure.

Pour ce qui est d'une éventuelle fusion des EPF, je rappelle qu'un référentiel territorial s'impose aux huit départements d'Île-de-France : le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), qui doit être approuvé à la fin de 2013. Cette feuille de route devrait donc s'imposer à l'ensemble des opérateurs fonciers même si, dans les faits, aujourd'hui ce n'est pas forcément le cas. C'est également le cas pour la déclinaison de la territorialisation des objectifs de logement (TOL), qui doit elle aussi régir les actions foncières que nous menons avec les collectivités. La métropole a vocation à s'inscrire dans les grandes orientations d'aménagement définies par le SDRIF. Il serait donc cohérent que l'aire géographique d'intervention d'un établissement public corresponde à l'aire d'application du SDRIF.

Quant à la rétention, il n'y a plus, aujourd'hui, de friches inoccupées. Toutes les friches, même sous-occupées, ont une fonction économique au sein de la métropole. Nous agissons ainsi sur des tenements économiquement importants que les collectivités n'ont pas les moyens d'acquérir, compte tenu des frais de emploi, d'éviction et de transfert qui viennent s'ajouter au coût du foncier. Ainsi, le coût des opérations que nous menons sur la Plaine-Saint-Denis ou sur les territoires de l'Ourcq, de Pantin à Bondy, est de l'ordre de 10 millions d'euros à l'hectare. Notre volume financier nous permet de porter de telles opérations d'acquisition, de portage voire de transformation, qui seraient très lourdes pour les collectivités.

Le nouvel élément est l'allongement des durées du portage car il induit divers coûts supplémentaires de sécurisation, de taxes foncières *etc.* qui alourdissent la facture finale. Le conseil d'administration de l'EPF a donc voté, le 20 mars, la création de véhicules de portage à long terme. En effet, des friches comme le secteur de la Plaine ou celui de la gare de Pleyel à Saint-Denis sont des actifs immobiliers aujourd'hui pleins, dont la valeur d'exploitation est parfois même supérieure à la valeur de développement, mais possédant un potentiel considérable qui en font des sites stratégiques, compte tenu par exemple de l'arrivée du réseau du Grand Paris. La foncière que nous créons, dans laquelle l'EPF et l'aménageur local apportent respectivement 85 % et 15 % du capital, a vocation à acheter les biens et à les exploiter afin d'en tirer une recette locative suffisante pour couvrir, outre les frais financiers liés au remboursement des emprunts, les coûts de gestion et, *in fine*, les coûts d'éviction des entreprises hébergées. Ces recettes nous permettront, au bout de dix ans, de revendre le foncier au prix où nous l'aurons acheté.

L'EPF exerce ainsi une action de régulation sur un site stratégique sur lequel s'opère déjà une spéculation foncière importante. Il permet aussi à la collectivité, en mettant sous maîtrise publique des tenements stratégiques pour son développement, de capter la plus-value qui lui permettra d'assurer l'aménagement du site et de fixer un prix du foncier garantissant une diversité d'offres pour le logement comme pour l'activité, à proximité immédiate des nouvelles gares.

M. Michel Piron, rapporteur. Dix ans, c'est très court pour du long terme !

M. Pascal Dayre. C'est un minimum. La durée sera plutôt de 10 à 15 ans.

M. Michel Piron, rapporteur. J'imaginai plutôt une durée de 20 à 25 ans.

M. Pascal Dayre. Ce modèle ne l'empêche nullement.

M. Olivier Carré, président. Si les taux remontent, une durée de 25 ans risque de n'être plus supportable.

M. Pascal Dayre. Je précise, pour conclure, que le poids du foncier représente de 15 % à 25 % de nos opérations.

M. Olivier Carré, président. Messieurs, je vous remercie.

Audition du 3 avril 2013

Professionnels de l’usufruit locatif social évolutif (PULSE) : M. Alain Laurier, président de l’association et président de Pierre Épargne Retraite Logement (PERL), et M. Marc Bonjour, directeur des relations institutionnelles de PERL

M. le président Olivier Carré. Nous recevons maintenant, dans le cadre de nos auditions sur le financement du logement social, M. Alain Laurier, président de l’association et président de Pierre Épargne Retraite Logement (PERL), et M. Marc Bonjour, directeur des relations institutionnelles de PERL. Vous avez souhaité, ayant eu connaissance de nos travaux, présenter à la Mission d’évaluation et de contrôle l’usufruit locatif social (ULS). Ce dispositif, modifié récemment par décret, ne manque pas d’intérêt, même si son utilisation est encore marginale dans la production globale.

M. Alain Laurier, président de l’association et président de Pierre Épargne Retraite Logement, PERL. Avant de vous démontrer comment ce dispositif peut contribuer à l’optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins, il est nécessaire de poser toutes les données du problème.

Deux chiffres, provenant de Jean-Martin Delorme, le directeur régional et interdépartemental de l’hébergement et du logement en Île-de-France, disent l’ampleur du travail qui reste à accomplir : dans cette région, les crédits d’aides de l’État pour l’investissement s’élèvent à 250 millions d’euros, alors que le coût de l’hébergement d’urgence est de 500 millions d’euros.

S’interroger sur l’optimisation des aides à la construction de logement c’est d’abord analyser quelles sont les zones où il y a des problèmes et pourquoi. Il y a d’abord les zones tendues qui souffrent d’un déficit de logements sociaux, notamment l’Île-de-France – territoire d’immigration pour des populations d’origine étrangère et du nord et de l’est de la France –, la façade atlantique et le sud de la France.

Selon l’Union HLM, au cours des dix dernières années, le prix du loyer moyen a cru, en dix ans, de 30 % et le coût de la production de logements de 85 %. Le prix moyen du logement est de 140 000 euros pour 67 mètres carrés. Ces chiffres expliquent la difficile équation entre l’existence de secteurs distincts et ce qu’on peut réaliser en leur sein.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC), a calculé que le prix de revient total d’un T3 (environ 67 mètres carrés) s’élevait à 140 000 euros hors Île-de-France alors qu’en Île-de-France il serait de 170 000 euros, soit 1 950 euros le mètre carré, hors coût du foncier.

L’Institut d’aménagement et d’urbanisme de la région d’Île-de-France constate la croissance depuis plusieurs années (2005 à 2009) de ce coût de revient. Il évalue, quant à lui, le prix de revient total du logement en surface utile en Île-de-France à 2 800 euros le mètre carré. Il fait apparaître par ailleurs une très forte croissance de la part de l’emprunt dans le financement du logement, jusqu’à 1 900 euros par mètre carré.

Le schéma de répartition du parc de logements existants en fonction des loyers dans la première couronne parisienne, dessiné par l’Observatoire des loyers de l’agglomération parisienne (OLAP), nous permet de connaître la part du logement social, avec des loyers inférieurs à 6 euros le mètre carré, et celle du logement locatif privé (graphique en annexe). Il y a fort à parier qu’un schéma de répartition selon les revenus des ménages adopterait la forme d’une courbe de Gauss. Les procédures de construction de logements sociaux qui ont été suivies jusqu’ici sont un élément d’explication mais on peut y voir également l’effet des variations du taux de TVA applicable.

Le niveau de revenu des ménages est évidemment un élément essentiel de l'analyse. Dans le cas d'un couple avec un enfant, le revenu minimal est de 1 666 euros par mois, net d'impôt, et le revenu médian de 3 300 euros. En tenant compte du taux d'effort (20 % pour un ménage « pauvre » et 25 % pour un ménage disposant de revenus médians) pour la location d'un trois pièces, le loyer sera de cinq euros le mètre carré pour les plus pauvres bénéficiaires du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), de huit euros pour les ménages modestes relevant du prêt locatif à usage social (PLUS), et de douze euros pour les ménages correspondant au niveau de revenu médian, public visé par le prêt locatif social (PLS) en Île-de-France. Tous les bureaux d'études avec lesquels nous travaillons sur l'élaboration de programmes locaux de l'habitat regrettent de ne pas avoir accès aux statistiques sur les revenus des ménages du secteur.

Les conditions de l'équilibre du compte d'exploitation des bailleurs sociaux intervenant dans ces zones constituent un autre élément déterminant pour notre analyse. Pour que l'équilibre d'exploitation soit assuré, il faut qu'un logement financé par le fameux prêt locatif intermédiaire (PLI), ou par le dispositif « Duflot » d'investissement immobilier en Île-de-France, soit loué 17 euros le mètre carré. Un logement construit par un bailleur social en zone A et financé par un prêt locatif social (PLS) devra, lui, être loué 9,50 euros le mètre carré, dans l'hypothèse où le bailleur finance ce logement à hauteur de 20 000 euros de fonds propres et emprunte 115 000 euros à un taux de 4 %, soit un coût de 135 000 euros sur trente ans pour un T 3 de 67 mètres carré, le prix de revient étant alors de 2 000 euros maximum. Le bailleur est donc à l'équilibre d'exploitation sur 30 ans en n'assumant que 2 000 euros.

Quand le coût de construction est de 1 700 euros auquel s'ajoutent les honoraires techniques, on parvient à un prix de revient de 1 950 euros. Cela signifie qu'on ne peut construire du logement financé en PLS ou en PLUS en zone A que si la charge foncière est gratuite ou s'il existe d'autres sources de financement complémentaires (subventions, aides...).

On peut faire le même exercice dans le cas d'une opération de prêt locatif intermédiaire. En prenant en compte un niveau maximum de fonds propres de 120 000 euros, rémunérés à 2,5 % l'an, les loyers perçus permettent de rembourser un prêt de 160 000 euros, au taux de 4,5 % sur vingt-cinq ans. Dans ces hypothèses, le prix de revient global du logement moyen ne peut pas être supérieur à 280 000 euros, soit un plafond de 4 200 euros au mètre carré habitable. Là où on peut faire du logement à 17 euros, le coût de construction sera d'environ 1 950 euros le mètre carré si la charge foncière n'excède pas 900 voire 1 000 euros le mètre carré.

Ces chiffres permettent de mesurer les limites des dispositifs d'aide à la construction de logement social, dont l'effectivité suppose, pour le PLI, une charge foncière nulle ou l'existence d'autres sources de financement et, pour le PLS, une charge foncière n'excédant pas 1 000 euros. C'est ce constat qui nous a incités à développer une autre solution pour favoriser la construction de logement, en distinguant la possession d'un actif immobilier et l'usage qui en est fait. Lorsqu'on est d'abord intéressé par l'usage d'un logement, pourquoi devrait-on nécessairement en payer, par des subventions, le patrimoine correspondant?

Le dispositif que nous cherchons à développer depuis une dizaine d'années vise à drainer l'épargne privée pour l'affecter à une politique publique. Jusqu'ici tous les dispositifs d'aide à l'investissement locatif, qu'il s'agisse du « Quilès-Méhaignerie », du « Périssol », du « Robien », du « Borloo » ou du « Scellier », avaient pour objectif d'affecter l'épargne là où l'investisseur l'a décidé, avec les dérives ou les excès que l'on déplore. Le schéma

d'usufruit locatif social, en revanche, permet d'orienter l'épargne vers des opérations de logement décidées par la collectivité locale, en fonction de son programme local de l'habitat (PLH).

Le principe de l'usufruit locatif social (ULS) est celui de la dissociation temporaire du droit de propriété en usufruit et de la nue-propriété, deux droits réels immobiliers qui existent depuis deux mille ans et qui ont été consacrés par le code civil de Napoléon. Ces deux droits réels sont distincts et chacun d'eux peut être cédé séparément sans que cela affecte l'existence de l'autre. Dans le dispositif d'ULS, l'usufruit temporaire ne se distingue de l'usufruit viager que par son terme, qui est connu à l'avance, puisqu'il est consenti pour une durée de 10 ans, 15 ans ou 18 ans. Durant cette période, l'usufruitier bailleur dispose de toutes les prérogatives du propriétaire : il peut occuper, louer le bien ou s'en procurer les fruits. Il doit simplement s'engager à conserver le bien en bon état. Le nu-propriétaire est le propriétaire en puissance, il peut aliéner le bien tandis que l'usufruitier use du bien en bon père de famille.

Nous avons commencé à imaginer un tel schéma vers la fin des années 90, quand la question des retraites a commencé à se poser. Il nous semblait en effet intéressant de le proposer à des personnes appartenant à la classe moyenne ou moyenne supérieure, qui ne sont pas à la recherche d'un complément de revenus immédiat (professions libérales...) mais désireuses de se constituer un patrimoine pour leur retraite sans avoir à s'occuper de sa gestion quotidienne.

Nous avons contacté le service en charge du financement du logement à la direction du Trésor (bureau B3). Ce service avait alors à sa tête M. Bruno Bézard, qui nous a recommandé de tester directement ce schéma sur le terrain pour le rendre crédible auprès de l'administration. Nous avons donc proposé ce dispositif à des bailleurs sociaux et à des professionnels du droit (notaires, professeurs de droit) et au Crédit foncier. La condition *sine qua non* était pour nous de garantir au bailleur social que son compte d'exploitation serait à l'équilibre grâce aux seuls loyers futurs, ces logements ne nécessitant ni subvention de collectivités locales, ni immobilisation des fonds propres du bailleur. Quand on vend un usufruit à 9,50 euros de loyer PLS en zone A pour un usufruit sur 17 ans, le prix d'acquisition au mètre carré varie de 1200 à 1400 euros en fonction de la composition des programmes. Le bailleur ne finance que cette quote-part.

L'intérêt du nu-propriétaire est de se constituer une épargne complémentaire. Ne payant que 60 % d'un bien, il en récupérera 100 % au bout de quinze ans, dans l'hypothèse d'une valeur constante du bien. Ainsi, le gain est de 3,5 % l'an. C'est le taux de rentabilité interne (TRI) du placement.

M. le président Olivier Carré. Le propriétaire est effectivement propriétaire du bâtiment sans en percevoir les loyers. En revanche, à une date connue, il obtiendra la possibilité de le relouer. Ainsi, le propriétaire le récupérera en totalité, sous réserve de la dégradation du bien et des variations du marché immobilier. Ce bien aura donc d'abord une destination sociale, avant de retrouver sa vocation patrimoniale. Globalement, il fait un pari relativement faible. Le bailleur social, quant à lui, achète 40 % du bien, pour un coût qui doit être couvert par la somme des loyers qu'il percevra. Il faut donc que la somme des loyers encaissés et des frais de gestion soit égale à ces 40 %. On a un système de double portage qui permet de partager le coût : usage social via la jouissance du bien puis usage patrimonial une fois que le bien sera revenu au nu-propriétaire.

M. Alain Laurier. Je précise que le bailleur ne paye pas 40 % du bien, puisqu'il achète en bloc l'usufruit de l'immeuble.

Ce dispositif a été, à l'initiative de M. Gilles Carrez, sécurisé par la loi de finances pour 2004. Depuis, les bailleurs sociaux ayant recours à l'ULS pour la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux via un conventionnement avec l'État pour 15 ans, bénéficient également du taux réduit de TVA prévu par l'article 278 sexies alinéa 10 du code général des impôts.

Dans l'étude qu'il a consacrée l'an dernier à l'ULS, à la demande du MEDEF et de l'Union des constructeurs immobiliers d'Île-de-France, l'économiste Alain Trannoy souligne que ce ne sont pas tant les limites de financement par la Caisse des dépôts et consignations des bailleurs qui freinent la construction de logements sociaux que le manque de fonds propres des bailleurs. C'est pourquoi il s'interroge sur l'intérêt aujourd'hui de financer des acquisitions patrimoniales sur le très long terme, avec des prêts de quarante-cinq, voire cinquante ans.

Il souligne l'effet pervers des dispositifs actuels de soutien à l'investissement locatif, le premier résidant dans la capacité du marché à absorber tout ou partie des aides publiques.

Alain Trannoy a également fait une étude sur le zonage « Scellier » montrant que les prix des terrains relevant de la zone C du dispositif « Scellier », donc non éligibles, avaient connu la même évolution inflationniste que ceux de la zone B 2. Cela prouve que, quoi qu'on fasse, le terrain restera cher en zone tendue. En conséquence, la seule façon de faire baisser cette pression est de mener des politiques d'aménagement foncier, mais qui sont coûteuses en temps et en moyens. Il vaudrait mieux limiter les dépenses immédiates (subventions, surcharge foncière), qui sont souvent à fonds perdus pour développer les opérations en usufruit locatif social, qui ne nécessitent ni subventions, ni fonds propres, et consacrer l'argent ainsi économisé à des politiques d'aménagement.

M. Michel Piron, rapporteur. Vous avez évoqué très clairement la question du financement, notamment la problématique des fonds propres et des aides locales qui ne sont pas négligeables et qui sont multiples car plusieurs niveaux de collectivités locales interviennent. On a bien compris que l'intérêt de ce dispositif est d'orienter une épargne longue vers la construction de logements. Ainsi, ne peut-on pas imaginer qu'un bailleur social ait suffisamment de fonds propres (via une rotation de son patrimoine) pour acquérir 60 % du bien afin de boucler le financement et de bénéficier lui-même des 3,5 % de gain annuel ?

M. Alain Laurier. C'est évidemment possible et certains le font. Dans ce cas, un logement financé par un prêt aidé par l'État restera *ad vitam aeternam* un logement social, sauf en cas de vente au locataire. Des bailleurs nous ont fait la réflexion qu'ils avaient récupéré les fonds propres consacrés à la construction de logements sociaux en vendant du patrimoine à des locataires qui avaient emprunté, donc avaient sollicité l'épargne privée.

M. Michel Piron, rapporteur. Vous apportez de l'eau à mon moulin : sous des formes différentes, il s'agit toujours d'un drainage de l'épargne privée. Un des organismes qui compte parmi les cinq plus importants en France actuellement, m'indiquait que cette année, la moitié de ses constructions qu'il pouvait faire était financée, pour ce qui est de ses fonds propres de cette manière.

M. Alain Laurier. Le problème est tellement vaste qu'il faut additionner tous les moyens existants. L'immeuble financé par le bailleur social qui le possède en pleine propriété, soit va demeurer dans le parc locatif, soit sera vendu au locataire. Il n'y a que ces deux possibilités.

M. Michel Piron, rapporteur. Le ministère des finances juge-t-il normal que l'acquisition de logements neufs bénéficie d'un taux réduit de TVA ?

M. Alain Laurier. Cela n'a pas posé problème. À l'inverse, les bailleurs sociaux ayant recours à l'usufruit locatif social dans le cadre d'opérations de logements locatifs intermédiaires n'ont pas bénéficié du taux réduit de TVA, pas plus que les bailleurs sociaux qui ont acheté en bloc l'usufruit de logements existants ou de logements occupés, ou que les nus-propriétaires dans le cas de vente d'immeubles rénovés - seule façon de trouver un portage pour la transition énergétique.

S'agissant de construction de logements neufs, en revanche, le schéma ne peut fonctionner qu'avec un taux réduit de TVA sans lequel on ne peut pas faire de location sociale. Mais n'est-ce pas le prix à consentir si on veut introduire de la mixité sociale dans des secteurs où plus personne n'arrive à en faire ?

M. Christophe Caresche, rapporteur. Ce matin, à l'occasion de la présentation par nos collègues Karine Berger et Dominique Lefebvre du rapport qu'ils ont consacré à l'épargne financière, le Rapporteur général a déploré l'absence de préconisations pour la mobilisation de l'épargne longue en faveur du logement. De ce point de vue, le recours à l'usufruit locatif social peut être une solution, notamment dans le domaine du logement locatif intermédiaire, qui pourrait bientôt bénéficier d'un statut spécifique. En revanche, la question de la sortie du conventionnement social au bout de quinze ans fait toujours débat.

M. Alain Laurier. C'est pourquoi nous avons, avec l'Union sociale de l'habitat et les grands bailleurs d'Île-de-France, proposé au cabinet de la ministre chargée du logement la mise en œuvre du concept de transition locative. Il s'agit d'adapter le dispositif en prévoyant une période de transition de deux à trois ans selon les cas. La durée de conventionnement restera toujours de quinze ans au moins et l'usufruit pourra être signé pour dix-sept ou dix-huit ans, le nu-propriétaire ne touchant aucun revenu durant cette période : il s'agit d'un placement de pure capitalisation et de confiance. Les logements qui se libèreraient après quinze ans sortiraient du conventionnement, l'usufruit cessant. Pendant la période transitoire, le bailleur serait indemnisé par l'épargnant du montant des loyers qu'il ne toucherait pas. Il disposerait de trois ans pour décider de la destination de ces logements, pour lesquels on pourrait imaginer un système de gestion mutualisée entre les bailleurs.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Ce n'est pas une épargne suffisamment liquide.

M. Alain Laurier. Il existe un marché secondaire où on peut revendre son bien.

Vous avez évoqué le rapport de Karine Berger et Dominique Lefebvre au sujet de la mobilisation de l'épargne longue, aujourd'hui, nous travaillons avec les sociétés de gestion les plus importantes de la place à la conception d'un schéma impliquant les organismes ou les sociétés de placement collectif immobilier, les organismes de placement collectif immobilier (OPCI) ou les sociétés civiles de placement immobilier. Il s'agirait d'inciter les investisseurs institutionnels à investir dans le logement social ou le logement intermédiaire *via* des véhicules adaptés. L'avantage de l'organisme de placement collectif en immobilier c'est qu'il offre une perspective de liquidité à une échéance de dix ans environ aux institutionnels, notamment aux gestionnaires d'assurance-vie, qui ne veulent pas se charger de la gestion locative des biens.

Il s'agit d'optimiser l'aide au logement en faisant du logement social une étape dans un parcours de logement, et non plus une nasse d'où on ne peut pas sortir. Si les bailleurs sociaux détiennent l'usufruit de logements intermédiaires, en PLS ou en PLI, ils pourront proposer à certains de leurs locataires des solutions de sortie du parc social.

Nous prévoyons une première opération de ce type dans le 15^e arrondissement de Paris. En effet, notre société va réaliser, dans le cadre du projet de zone d'aménagement concerté Boucicaut, près de soixante-cinq logements locatifs à loyer réglementé. C'est la Société nationale immobilière qui sera l'usufruitière de ces logements pendant vingt ans, et nous discutons avec l'Autorité des marchés financiers et la Direction de la législation fiscale (DLF), de la possibilité pour les organismes de placement collectif en immobilier d'en acquérir la nue-propriété. Cette dernière solution est suspendue à la résolution de certaines questions liées à la définition réglementaire de ces organismes, qui seront vraisemblablement posées à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2014.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Quelle évolution proposez-vous ?

M. Alain Laurier. Pour nous limiter au cas des sociétés civiles de placement immobilier, la DLF considère que l'acquisition de biens immobiliers en nue-propriété serait contraire à leur objet exclusif que les textes définissent comme « l'acquisition et la gestion d'un patrimoine immobilier locatif ». Des sociétés de gestion telles que la Française AM, BNP ou Alliance Gestion se disent prêtes à créer des sociétés civiles de placement immobilier qui ne feraient de la gestion locative qu'après dix-sept ans de capitalisation. Pour l'instant, on nous répond que ce n'est pas possible, qu'il faudrait recourir aux organismes de placement collectif en immobilier pour lesquels on rencontre également des difficultés.

M. Michel Piron, rapporteur. Vous avez des concurrents en matière de mobilisation de l'épargne longue.

M. Alain Laurier. Je préfère parler de complémentarité, notamment avec les conseils en gestion ou encore les assureurs. C'est ce qui nous permettra cette année de construire 1 500 logements sociaux en zone tendue (Cannes, Nantes, Arcachon...). Notre métier n'est pas de vendre des logements, mais de créer des lieux de rencontre entre des élus locaux, des bailleurs sociaux, des promoteurs ou des constructeurs, des sociétés d'aménagement mixte et des particuliers épargnants, dans un climat de confiance. La vente se fait par le réseau des banques et des assurances et les établissements de conseil en gestion de patrimoine. En bout de chaîne, c'est le client final qui arbitre.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Quel est le problème s'agissant des organismes de placement collectif en immobilier ?

M. Alain Laurier. Les textes ne précisent pas explicitement qu'ils peuvent détenir de la nue-propriété. Nous avons demandé au cabinet Gide, Loyrette et Nouel de nous proposer des solutions réglementaires et législatives susceptibles de débloquer la situation, et nous comptons bien vous les soumettre ainsi qu'au cabinet de la ministre dès que nous en disposerons.

Ces outils devraient débarrasser les institutionnels des embarras de la gestion locative. Ils auront la liberté de la sortie dans un système souple car ce sera l'organisme de placement collectif immobilier qui assurera le fonctionnement du dispositif.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Pouvez-vous estimer le nombre de logements susceptibles d'être construits grâce à ce dispositif ?

M. Alain Laurier. Il a déjà permis la construction de 1 500 logements. Le père Bernard Devert, le créateur d'Habitat et humanisme, me disait encore récemment que l'ULS lui avait permis de mobiliser l'épargne solidaire *via* les plans d'épargne entreprise ou les plans d'épargne pour la retraite collectifs (PERCO).

Les obstacles, à l'origine, venaient des réticences des élus locaux et des bailleurs sociaux inquiets de la sortie du conventionnement, mais ces réticences sont sur le point d'être vaincues par notre proposition de transition locative.

Aujourd'hui, les principaux obstacles viennent des administrations déconcentrées chargées de délivrer les agréments. En effet, selon les départements qui ne disposent pas des délégations d'aides à la pierre, les usages de l'administration varient (par exemple, l'usufruit ne pourrait être autorisé dans une commune car elle est en déficit). Une de nos opérations de logement dans l'ouest de Paris se heurte au refus de l'administration, au prétexte que le maire a fait l'objet d'un constat de carence. À l'est, deux opérations, qui avaient l'accord du bailleur, du ministère des finances, du promoteur et même de l'administration départementale, ont été refusées par le maire car la commune comptait déjà 20 % de logements sociaux. C'est un problème de gouvernance.

M. Marc Bonjour, directeur des relations institutionnelles de PERL. S'agissant du potentiel de construction de l'ULS, on pourrait assez rapidement multiplier par dix les 1 500 à 2 000 logements construits cette année, en tablant sur le concours des institutionnels.

M. Alain Laurier. Le but finalement est de substituer une politique de flux à une politique de stock qu'on ne sait plus financer. C'est sûrement difficile à organiser mais cela est nécessaire.

Audition du 24 avril 2013

Table ronde de préfets auprès de collectivités ou d'EPCI, délégataires des aides à la pierre : M. Pierre-André Peyvel, préfet des Hauts-de-Seine, Mme Nicole Klein, préfète de Seine-et-Marne, M. Henri-Michel Comet, préfet de Haute-Garonne, M. Pierre de Bousquet de Florian, préfet de l'Hérault

M. Alain Claeys, président. Mes chers collègues, Mesdames, Messieurs, nous recevons, dans le cadre d'une table ronde, quatre représentants de l'État auprès de collectivités ou d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégataires des aides à la pierre : Mme Nicole Klein, préfète de Seine-et-Marne accompagnée de M. Guillaume Corfdir chef du service du service habitat et rénovation urbaine à la direction départementale des territoires, M. Pierre-André Peyvel, préfet des Hauts-de-Seine, M. Henri-Michel Comet, préfet de la région de Midi-Pyrénées et de Haute-Garonne, et M. Pierre de Bousquet de Florian, préfet du Languedoc-Roussillon et de l'Hérault, qui est accompagné de Mme Yamina Lamrani, chef du service aménagement durable des territoires et logement de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Mesdames, Messieurs, je vous remercie d'être venus jusqu'à nous.

Les délégations de compétence pour l'attribution des aides à la pierre offrent aux collectivités signataires un cadre et un instrument d'intervention plus efficace dans la construction de logements sociaux en fonction des besoins territoriaux. Grâce à leur plus grande proximité avec le terrain et aux engagements pris par les collectivités sur les objectifs de production et les compléments financiers, elles jouent un rôle important dans l'optimisation de ces aides. De précédentes auditions ont montré que les collectivités contribuaient puissamment à mobiliser les acteurs locaux publics et privés – même si le déséquilibre des pouvoirs en matière d'urbanisme entre les délégataires et les communes membres reste un frein.

Cependant, le dimensionnement des objectifs et des subventions allouées aux délégataires est très largement resté entre les mains de l'État, qui a dû, en outre, réduire les crédits à cause de la contrainte budgétaire, au risque d'un certain décalage avec les besoins locaux. Tels furent, du moins, les constats faits par la Cour des comptes et par le rapporteur spécial du Sénat en 2011, année où débutait le renouvellement des premières conventions. Il est donc intéressant, deux ans après, de faire le point sur l'évolution des pratiques et sur l'impact qu'auront ou pourront avoir les dernières réformes législatives.

Or, les préfets sont des maillons essentiels dans la définition des objectifs et la répartition des ressources et dans le suivi de leur utilisation.

Mme Nicole Klein, préfète de Seine-et-Marne. Monsieur le président, il n'existe en Seine-et-Marne qu'une seule délégation des aides à la pierre, au profit de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine, mais il n'y a pas en Seine-et-Marne, d'autre grande ville à l'exception de Chelles qui compte 50 000 habitants.

À Melun, la communauté d'agglomération assume pleinement sa délégation. Ailleurs, l'État reste très présent dans la construction de logements sociaux dans ce département très rural.

M. Pierre-André Peyvel, préfet des Hauts-de-Seine. À l'inverse, les Hauts-de-Seine sont un département très urbain, intégré à la petite couronne de l'agglomération parisienne. C'est un département très fortement urbanisé : pour une superficie d'une fois et demie celle de Paris, il compte 1,6 million d'habitants.

Le taux moyen de logements sociaux dans le département est de 27 %, soit au-dessus du seuil fixé par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Toutefois, ce taux cache de grandes différences d'une commune à l'autre. Sur les trente-six communes du département, vingt-deux sont en dessous du seuil de 25 %, soit les deux tiers. Onze d'entre elles se situent entre 20 % et 25 %.

Avec Mme L'Helgoualc'h, la directrice régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, nous avons établi le bilan à la fin de l'année, de l'unique demande de délégation des aides à la pierre, qui a été sollicitée par le conseil général il y a six ans. Il s'agissait de voir avec le ministère du logement si cette délégation devait être maintenue ou non.

M. Henri-Michel Comet, préfet de la région de Midi-Pyrénées et de Haute-Garonne. La région Midi-Pyrénées se caractérise par une métropole très attractive et puissante, Toulouse, et un environnement à dominante rurale.

On dénombre une délégation des aides à la pierre dans le Lot, deux dans le Lot-et-Garonne, les autres se situant dans la Haute-Garonne. Beaucoup de départements n'ont donc pas de délégation à la pierre : le Tarn, l'Aveyron, l'Ariège, le Gers et les Hautes-Pyrénées. En revanche, en Haute-Garonne qui est le territoire le plus demandeur en termes de logement en général et de logements sociaux en particulier, il existe plusieurs délégations. Dans l'agglomération toulousaine, plusieurs intercommunalités disposent chacune d'une délégation alors qu'elles sont couvertes par le même document d'urbanisme, ce qui soulève une question de gouvernance.

Pour ce qui est de l'efficacité des délégations, le résultat est très positif. Les objectifs sont fixés de manière partagée, et sont contrôlés deux fois par an, ce qui autorise une grande souplesse dans l'attribution des dotations et le suivi des constructions.

Il reste que les bailleurs sociaux doivent s'adresser aux différents guichets – ceux de l'État, de la Caisse des dépôts et des délégataires qui ont chacun leurs propres règles de soutien financier –, ce qui est une source de complexité considérable.

M. Pierre de Bousquet de Florian, préfet de Languedoc-Roussillon et de l'Hérault. Le Languedoc-Roussillon se distingue par sa très forte croissance démographique, puisque sa population augmente de 30 000 habitants par an. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) anticipe, dans un délai de trente ans, un accroissement de 800 000 habitants, avec une tension particulièrement forte sur la bande littorale.

Le taux d'équipement en logements sociaux y est extrêmement faible, de 10 % environ, pour une moyenne nationale de 16 % alors que la pauvreté est telle que plus de 80 % de la population serait éligible aux logements sociaux. C'est dire l'importance et l'urgence de dynamiser le secteur.

Nous comptons seulement sept délégations des aides à la pierre dans la région. Elles fonctionnent bien, au point que les services envisagent de les étendre systématiquement chaque fois qu'on nous le demandera. Ces délégations sont contrôlées

M. Christophe Caresche, rapporteur. Il ressort du rapport de la Cour des comptes de 2011, et de celui du Sénat, qu'en matière de définition des besoins, il faut impérativement se rapprocher du niveau local. S'il s'agit d'une évidence, ce n'est malheureusement pas une réalité.

Tous deux se montrent plutôt positifs envers la délégation des aides à la pierre bien qu'ils soulèvent plusieurs interrogations.

Ces délégations ont-elles donné lieu à un diagnostic partagé entre l'État et les collectivités ? L'État en a-t-il vu sa pratique modifiée ? La dimension locale a-t-elle été mieux prise en compte ? Les services déconcentrés ont-ils rencontré des difficultés particulières auprès des ministères pour faire valoir des ajustements ?

M. Henri-Michel Comet. D'après ce que j'ai vu, le diagnostic est partagé. Il faudrait que ce diagnostic soit plus complet et intègre tous les types de logement, y compris le parc privé et l'hébergement d'urgence. Une démarche moins éclatée entre les différents zonages, type zone de redynamisation urbaine (ZRU) ou Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), serait nécessaire.

La relation avec l'État s'est modifiée dans le sens d'une plus grande souplesse. La répartition des crédits de l'État aux délégataires se fait dans une très grande transparence. Le comité régional de l'habitat voit passer non seulement les dotations par département mais aussi par délégataire. Et si je parlais de souplesse, c'est parce que nous faisons le point en cours d'année, en tant que besoin, ce qui a également simplifié nos relations avec l'État central. Ainsi, l'année dernière, la pression démographique dans l'agglomération toulousaine a été telle que nous avons sollicité des crédits supplémentaires, que nous avons obtenus, parce qu'une analyse nationale était menée. En somme, notre démarche est plus souple et adaptable.

Mme Nicole Klein. En Seine-et-Marne, avec un seul délégataire, les choses n'ont ni empiré, ni n'ont été améliorées. Même si Melun, la ville centre, est beaucoup plus importante que les autres, elle ne parvient pas à imposer ses choix aux communes voisines, alors que l'intercommunalité est tout de même la meilleure voie pour traiter du logement.

En revanche, les relations avec l'administration centrale se sont plutôt améliorées.

En Ile-de-France, le problème vient plutôt de la région. Et la métropole risque de constituer un échelon supplémentaire. Il n'est pas certain, au moins en Seine-et-Marne, qu'elle aide à résoudre les problèmes de logement. Par exemple, la région se focalise sur les grands logements alors qu'en Seine-et-Marne, ce n'est pas le sujet.

M. Pierre-André Peyvel. Mon discours est dissonant par rapport à celui de mes collègues et traduit des réalités différentes.

Le bilan de la délégation des aides à la pierre confiée au conseil général des Hauts-de-Seine est mitigé et, en plein accord avec le ministère, nous avons refusé de la prolonger. Sur le plan quantitatif, en nombre de logements construits, les objectifs ont été conformes à ce qui était inscrit dans la convention, mais pas d'un point de vue qualitatif. La répartition entre les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), les prêts locatifs à usage social (PLUS) et les prêts locatifs sociaux (PLS) faisait apparaître des PLS proportionnellement trop nombreux, au détriment des PLUS.

S'agissant des engagements financiers inscrits dans la convention, il était prévu de jouer sur l'effet de levier puisque l'État s'engageait à hauteur de 180 millions d'euros, et le conseil général pour 248 millions d'euros. À l'arrivée, nous en sommes respectivement à 169,9 millions d'euros et 126 millions d'euros. Le déficit est tel que l'effet de levier n'a pas fonctionné.

Ce n'est pas avec le conseil général que l'examen détaillé des besoins a été mené. Il a été réalisé dans le cadre des plans locaux de l'habitat (PLH), commune par commune avec une exception, celle d'un plan intercommunal au sein d'un EPCI. Le conseil général délégataire n'a pas souhaité prendre les PLH en compte dans son estimation globale. Par ailleurs, la convention prévoyait un plan départemental de l'habitat qu'il a été impossible de réaliser.

M. Pierre de Bousquet de Florian. Déléataires et État sont très proches. Et on parle bien d'une délégation et non d'un transfert. Nous travaillons d'autant plus efficacement que nos délégataires, à l'exception du conseil général de l'Hérault, sont des communautés de communes ou d'agglomération responsables des PLH.

Une fois que le niveau national nous a notifié l'enveloppe globale, qui nous est attribuée sans qu'il y ait eu de dialogue, il nous laisse toute latitude pour la répartir.

M. Éric Alauzet. Au-delà de vos expériences personnelles, quel est le bilan global de ces délégations ? Dans le Doubs, d'où je viens, il est bon pour ce qui est de la délégation au département, à une exception près.

M. Pierre de Bousquet de Florian. De mes trois derniers postes – le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime et la région Haute-Normandie et la région Languedoc-Roussillon, je tire un bilan positif. Quand j'étais préfet des Hauts-de-Seine, on s'interrogeait déjà sur l'efficacité du dispositif au plan local, mais globalement, on peut parler de réussite.

M. Éric Alauzet. Faut-il faire droit aux demandes et confier plus de responsabilités aux territoires ?

M. Pierre de Bousquet de Florian. Nous proposerions volontiers une délégation d'office aux EPCI.

M. Pierre-André Peyvel. Les PLH intercommunaux deviennent un enjeu très important. Dans le projet de loi déposé au Sénat, les communes de la petite Couronne devront aussi se plier à cette obligation dont elles étaient exonérées jusqu'à présent. Cette proposition correspond aux aspirations des élus.

Autre particularité, qui illustre l'intérêt à se rapprocher du terrain, les Hauts-de-Seine ont confié la gestion du contingent préfectoral aux maires depuis une dizaine d'années, dans le cadre d'une convention assortie d'objectifs. Cela a permis aux élus de gérer, cage d'escalier par cage d'escalier, les familles en difficulté – et elles sont nombreuses – et de les loger selon des critères de proximité. L'objectif est de loger les bénéficiaires du droit au logement opposable, les personnes relevant du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées ainsi que les personnes qui sortent de centres d'hébergement. Ces aspects sont couverts par une annexe annuelle à la convention et qui est aussi vérifiée contradictoirement sur une base annuelle. Et cela fonctionne très bien.

M. Henri-Michel Comet. La délégation à la pierre fonctionne bien, même si on trouve des exceptions. Dans l'un de mes précédents postes, il avait été impossible de retirer la délégation bien que les objectifs n'aient pas été atteints. La délégation est positive pour autant que l'on puisse en mesurer les effets. Délégation ne rime pas avec transfert et elle pourrait être généralisée sous réserve d'être contrôlée et susceptible d'être retirée.

J'ai insisté sur la nécessité d'avoir une vision d'ensemble pour prendre en compte le parcours dans le logement. Il faut aller plus loin dans la délégation et dans l'observation du marché. À Toulouse, tous les partenaires, y compris l'État, s'appuient sur le travail d'un observatoire qui fonctionne très bien. Une telle expérience mériterait sans doute d'être généralisée, mais elle gagnerait à être moins morcelée, pour dépasser les zonages, et mieux prendre en compte le parcours des individus qui passent de l'hébergement d'urgence au logement social, etc... Une vision d'ensemble serait préférable et la présence d'un observatoire chez le délégataire est un outil majeur.

M. Christophe Caresche, rapporteur. La communauté d'agglomération de Rennes fonctionne depuis des années de manière remarquable avec un territoire pertinent, une véritable coopération entre les communes qui ne cherchent pas à se renvoyer les problèmes. Elle souhaiterait aller plus loin dans cette délégation au nom de la souplesse. Mais les choses ne se passent pas aussi bien partout et le désengagement de l'État pourrait provoquer des catastrophes.

De vos remarques, il ressort que l'intercommunalité est l'échelon pertinent.

Pourriez-vous, Monsieur Comet, nous en dire plus sur la difficulté que représente la mise en cohérence des périmètres intercommunaux ? En Ile-de-France, il est frappant de constater que les intercommunalités ne sont pas demandeuses, finalement. Les élus ne semblent pas tentés de s'emparer du problème.

M. Éric Alauzet. La question de la cohérence entre les compétences des collectivités et les territoires où elles s'exercent se pose. On est, par exemple, obligé d'amputer le département de sa compétence logement dans la communauté d'agglomération – Besançon et Montbéliard dans le Doubs, et on le laisse s'en occuper dans le reste du département. Une telle organisation me semble bancal, surtout dans la perspective d'une généralisation. Peut-on faire évoluer les compétences et comment ?

M. Henri-Michel Comet. On trouve dans l'agglomération toulousaine, qui ne se limite pas à l'intercommunalité de Toulouse, trois délégataires, trois intercommunalités, donc trois PLH, mais un seul schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui couvre plus de 100 communes. J'inclinerais donc pour une démarche qui institutionnaliserait un lien entre le SCOT et les PLH, c'est-à-dire entre logement et aménagement urbain. Aujourd'hui, si cela fonctionne, c'est grâce aux bonnes volontés.

Loin de moi une approche patrimoniale du rôle de l'État, mais si la délégation produit de bons résultats, elle le doit à l'existence du contrôle des objectifs. L'État, en tant que pourvoyeur de crédits et d'avantages fiscaux, n'est qu'un partenaire, et la délégation permet une bonne adaptation locale, tout en apportant des garanties de résultat. Je ne prônerai pas un transfert de compétences pur et simple, mais plutôt une généralisation de la délégation avec un contrôle et un retrait possible.

M. Pierre-André Peyvel. S'agissant du chaînage entre les documents stratégiques (SCOT) et les documents opérationnels (PLH), la situation est différente en Ile-de-France. Le schéma de développement de la région Ile-de-France (SDRIF) est très détaillé et prescriptif et, à bien des égards, il descend jusqu'au niveau des SCOT. Dès lors, y a-t-il encore une place pour ces derniers ? En tout état de cause, il faut un niveau stratégique et un niveau opérationnel de programmation mais il est nécessaire de laisser aussi de la souplesse pour s'adapter à des réalités différentes.

Je confirme, dans les Hauts-de-Seine, la faible demande de délégations de la part des collectivités. Le conseil général a été le seul à la réclamer il y a six ans car les intercommunalités ne l'ont pas fait pour des raisons contingentes : premièrement, politiquement, le conseil général avait la main ; deuxièmement, les intercommunalités étaient encore peu nombreuses, et il aurait fallu qu'elles soient suffisamment fortes et structurées. Et, fin 2012, quand il s'est agi de rebattre les cartes, les intercommunalités malgré leur puissance – certaines font plus de 300 000 habitants – et leur dynamisme, n'ont rien demandé.

Mme Nicole Klein. En Seine-et-Marne, il n'y a aucune demande de délégation de la part des 514 communes que compte le département. Les EPCI ont du mal à se mettre en place, comme dans toute l'Ile-de-France. Pourtant, le département occupe 49 % de la surface de la région, et c'est là qu'il y a le plus de terrains à bâtir. Mais les élus, quels qu'ils soient, ne sont pas très enclins à construire.

Le département intervient très peu dans le domaine du logement. Il dispose seulement d'un office public HLM, assez autonome vis-à-vis du conseil général et qui connaît des difficultés financières. En outre, il fait surtout de la réhabilitation. Sans l'État, il n'y aurait aucune possibilité d'atteindre les objectifs de construction qui sont de toute façon hors de portée. La plupart des élus que je rencontre se réjouissent de vivre dans de petits villages, puisqu'il n'y a pas de grande ville dans mon département, hormis Melun et Chelles, où on trouve beaucoup de grands ensembles et de quartiers difficiles. Il faudra exercer des pressions très fortes pour que la loi Duflot 1 soit appliquée.

M. Pierre de Bousquet de Florian. Henri-Michel Comet a eu raison de plaider pour une vision générale. Une délégation aux EPCI aurait d'autant plus d'intérêt que les PLU seront de la compétence intercommunale intégrant la dimension PLH et la dimension PLU en vertu de la loi Duflot 2, en tout cas dans les départements comptant de très nombreuses communes.

Quand une intercommunalité demande la délégation, il est nécessaire de la lui accorder, le département ne l'exerçant que dans les zones à moindre capacité. Ainsi, en Languedoc-Roussillon, il n'y a que sept délégations mais elles construisent 75 % des logements sociaux. Et, dans les départements où il n'y a pas de délégation, c'est l'État qui intervient.

Bref, le niveau le plus pertinent est l'intercommunalité, à laquelle il convient de confier un PLU intégrant le PLH.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Comment se fait la répartition de l'enveloppe nationale entre les régions ?

M. Pierre de Bousquet de Florian. À partir des crédits notifiés, s'élabore en interne une feuille de route régionale entre les directions départementales des territoires (DDT), la DREAL et les préfets. Ensuite, nous nous tournons vers les délégataires et les bailleurs pour finaliser. Pour le moment, cela fonctionne.

Mme Yamina Lamrani, chef du service aménagement durable des territoires et du logement de la DREAL du Languedoc-Roussillon. Sur la base d'une feuille de route régionale, on évalue les besoins selon les territoires. Pour l'instant, ils sont fixés *a minima* à 5 000 logements sociaux mais on en construit moins (4 500 en 2012).

Sur la base de cette feuille de route, une concertation étroite s'organise avec les délégataires – et les DDT quand il n'y a pas de délégation –, qui nous font connaître leurs besoins, leurs perspectives et les projets envisagés. Comme nous travaillons sous contrainte, nous essayons de privilégier les territoires où les besoins sont les plus forts. La concertation est guidée par des objectifs quantifiés et territorialisés.

M. Henri-Michel Comet. L'État notifie les crédits, ce qui n'empêche pas de discuter en amont, avec la direction de l'administration avant la définition de l'enveloppe. La région Midi-Pyrénées est dans une situation un peu particulière en raison du décalage entre l'agglomération toulousaine et le reste du territoire, très rural. Mais l'enveloppe fixée par l'administration centrale est une enveloppe régionale et il appartient au préfet de région de répartir son contenu en fonction des besoins ou des anticipations de ces besoins. Il lui revient d'arbitrer entre l'agglomération toulousaine et le reste. Il y a un échange préalable et des prises de responsabilités respectives.

In fine, nous ajustons en cours d'année. En tout état de cause, la notification n'est ni aveugle – puisque nous discutons –, ni abrupte – puisqu'elle se fait selon des critères précis comme la densité, les zonages,...

M. Christophe Caresche, rapporteur. Vous répartissez l'enveloppe avec le comité régional de l'habitat ? Les acteurs sont-ils représentatifs ?

M. Henri-Michel Comet. En Midi-Pyrénées, le comité régional de l'habitat me paraît représentatif. Son organisation est classique, puisqu'il est divisé en sous-groupes thématiques. Et elle permet de faire valoir une démarche globale, puisque nous examinons désormais l'hébergement d'urgence. Il serait souhaitable qu'il s'intéresse de plus près au parc privé, qui représente une part importante du logement social. Dans plusieurs départements, le parc privé offre des logements avec des loyers moindres que le parc social.

M. Alain Claeys, président. Grâce à la défiscalisation.

M. Pierre-André Peyvel. La méthode est la même en Ile-de-France, avec toutefois, une tension permanente sur les crédits. Mais on finit toujours par trouver un accord *a minima* en fonction de l'enveloppe attribuée, grâce à des itérations successives entre les différents intervenants locaux, sans oublier une itération entre le niveau régional et le ministère pour éventuellement réclamer des enveloppes supplémentaires. On finit donc par trouver un consensus en fonction des enveloppes attribuées, même si elles ne permettent pas d'atteindre les objectifs, compte tenu de la situation du logement et de l'hébergement en Ile-de-France.

M. Christophe Caresche, rapporteur. En Ile-de-France, les opérateurs sont régionaux, mais aussi municipaux. Et ils sont très nombreux. Comment les arbitrages se décident-ils ? En fonction des projets qui se sont lancés ou bien des besoins tels qu'ils ont été évalués ? N'y a-t-il pas de ce fait un risque de distorsion ?

Mme Nicole Klein. En Ile-de-France, on ne construit pas assez puisque l'objectif est de 47 000 logements par an, alors qu'il s'en construit 40 000. La conséquence, c'est une sélectivité insuffisante qui conduit à accepter des projets dont l'utilité n'est pas toujours démontrée. Heureusement qu'il y a le 1 % logement, dont le critère est de loger les salariés et qui oblige à construire des logements là où les gens viendront habiter. Si l'on construisait à Provins ou à Montereau, les difficultés de transport se feraient **immédiatement sentir**. L'Ile-de-France est un cas spécifique. On ne construit pas assez et pas tout à fait ce dont on a besoin, au moins dans la grande Couronne.

M. Pierre de Bousquet de Florian. C'est au délégataire, avec lequel on entretient une discussion permanente, de stimuler les bailleurs, pour qu'ils construisent là où l'on veut qu'ils construisent. On peut ne pas financer les projets jugés les moins intéressants au regard des objectifs, et c'est d'autant plus facile que nous disposons de moins d'argent qu'il ne nous en faudrait.

M. Henri-Michel Comet. Nous avons une grande diversité d'opérateurs et bien qu'il n'existe pas d'opérateur régional, ils sont nombreux dans certains départements peu urbanisés. Des questions se posent donc quant à leur nombre, à leur robustesse et à leur capacité à mutualiser leurs fonctions support et à se regrouper.

Nous nous efforçons de faire preuve de souplesse, en ajustant deux à trois fois dans l'année les objectifs et les crédits en fonction de la maturité des projets. Mais il appartient principalement au délégataire, en fonction de sa vision urbanistique et de peuplement, d'influencer le bailleur concernant l'opportunité et la localisation des projets. À ce stade, c'est-à-dire au niveau de la réserve foncière et des perspectives urbanistiques, les services déconcentrés n'interviennent pas. En revanche, nous adoptons une démarche résolument pointilliste pour attribuer les crédits, en fonction de la maturité des projets.

M. Pierre-André Peyvel. Pas moins de quatre-vingts opérateurs interviennent dans les Hauts-de-Seine, dont vingt-six sont exclusivement altoséquanais et majoritairement municipaux. Ici se pose la question de la taille des opérateurs. Plus ils sont petits, plus les frais de structure sont importants et plus leurs capacités à investir dans le neuf sont réduites.

Dans ce département, les crédits de l'État ne représentent que 7 % du coût d'une opération, et les emprunts contractés par l'opérateur 70 %. De plus en plus, les organismes apprennent à se passer des subventions de l'État.

M. Pierre de Bousquet de Florian. Les établissements publics fonciers peuvent aussi orienter les programmes. Même si la présidence a toujours été confiée à des élus, le directeur général est un fonctionnaire de l'État, qui est là pour assurer la continuité des actions menées. Il arrive parfois aux bailleurs, souvent adossés à des collectivités, de défendre leur pré carré. L'année dernière, nous avons dû imposer deux nouveaux bailleurs sociaux dans des zones tenues par des anciens et leur présence a fortement stimulé ceux qui se reposaient sur leurs positions acquises.

M. Éric Alauzet. Le problème du logement est-il, en dehors des agglomérations, suffisamment pris en compte par les communautés de communes et les élus des milieux plus ruraux ?

M. Pierre de Bousquet de Florian. Il l'est, mais pour le meilleur et pour le pire. Certains pour construire, d'autres pour ne pas construire. Il arrive que l'on menace de retirer la délégation.

M. Éric Alauzet. En général, plus l'échelon est petit, plus on est confronté à ces difficultés. L'échelon intercommunal permet de passer outre ce genre de comportement. Mais, en milieu rural, le logement est-il porté suffisamment, dans le cadre d'EPCI ?

M. Henri-Michel Comet. Très modérément, et l'intercommunalité n'est pas le critère décisif en Midi-Pyrénées en milieu rural.

Mme Nicole Klein. C'est la même chose en Seine-et-Marne. Le Président de la communauté d'agglomération Marne-et-Gondoire, pousse à construire mais cette politique est très mal perçue. Les élus ruraux ont du mal à accepter de prendre leur part de l'effort, en particulier en Ile-de-France. Les habitants se concentrent dans une petite partie du département.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Il y a pourtant un phénomène de rurbanisation assez fort, notamment en Ile-de-France. La congestion du centre pousse à l'artificialisation des terres.

Mme Nicole Klein. La rurbanisation ne descend pas en dessous de la Seine-Saint-Denis. Provins, Fontainebleau et même Montereau ne sont pas très construits.

M. Christophe Caresche rapporteur. Dans le projet du Gouvernement, la métropole correspond à la définition qu'en donne l'INSEE. Quel est l'impact pour la Seine-et-Marne ?

Mme Nicole Klein. Sont concernées les communes où l'on construit. Mais ce ne sont que quelques communes, au nord-ouest du département. Le terme de « métropole » fait blêmir tous les élus de Seine-et-Marne, sans exception. Ils y voient encore un nouvel échelon, qui vient de Paris. À mon avis, il serait plus facile de faire accepter l'idée que le logement est désormais, comme l'urbanisme, du ressort intercommunal. Il n'y a pas plus d'une dizaine de communes dans l'aire urbaine de Paris.

M. Christophe Caresche, rapporteur. La métropole reposera sur les intercommunalités puisque l'objectif est d'avoir une trentaine d'intercommunalités de 300 000 habitants environ, la métropole regroupant les présidents d'intercommunalité. J'admets que le projet ne supprime pas d'échelon, du moins pour le moment, mais il est cohérent et en phase avec ce que vous avez dit c'est-à-dire des intercommunalités fortes. La métropole interviendra comme une instance d'arbitrage et de programmation pour harmoniser l'ensemble.

M. Éric Alauzet. Le plan départemental de l'habitat peut-il ou doit-il être un instrument pour mobiliser les élus autour des enjeux du logement en milieu rural ? Ils ne sont pourtant pas négligeables : aménagement du territoire, reconquête des centres bourgs, étalement de l'habitat diffus, etc...

M. Henri-Michel Comet. Le plan départemental de l'habitat peut être un outil très utile mais il y aurait tout intérêt à y intégrer le secteur privé, d'autant que le cloisonnement est encore plus marqué en milieu rural. Cela étant, les problématiques sont bien distinctes dans le milieu rural. Le logement social en centre bourg ne se traite pas comme le logement social diffus. Nous avons des outils pour chacun des sujets mais il s'agit d'outils différents. Des choix devront être faits au niveau du département. Les conseils généraux délégués en milieu rural travaillent de manière très fine en fonction de leurs propres priorités, sachant que la délégation constitue déjà un engagement. Ailleurs, le plan départemental sera une valeur ajoutée qui apportera de la cohérence pour les conseils généraux ainsi qu'une contribution financière sans délégation.

Il est nécessaire, d'une part, de disposer d'une vision globale et d'avoir des moyens d'intervention très diversifiés, d'autre part.

M. Pierre de Bousquet de Florian. En milieu rural, il faut s'autoriser à diversifier les moyens de production du logement social. Au couple public/privé, il faut ajouter la problématique neuf/ancien. Pour lutter contre l'étalement foncier, la dégradation de l'habitat ancien en centre bourg, on pourrait en zone rurale inciter, voire imposer, aux délégataires ou aux bailleurs des objectifs en matière de réhabilitation et de rénovation d'un quota de logements anciens vacants par acquisition et travaux. Il n'y aurait pas de logements en plus, ce qui est notre principal souci en Languedoc-Roussillon, mais cela créerait du logement social de bonne qualité dans les centres bourgs et en milieu rural.

Mme Nicole Klein. Il n'y a pas de plan départemental de l'habitat en Seine-et-Marne, ni dans les Hauts-de-Seine, apparemment. L'Ile-de-France est décidément très spécifique.

M. Henri-Michel Comet. Sans m'étendre sur la situation financière des opérateurs, il serait bon que la politique de vente de logements sociaux continue. Le thème est moins en vogue aujourd'hui mais son impact sur l'urbanisme, le peuplement et les finances des opérateurs était bénéfique.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Nous avons évoqué le sujet avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) en examinant son modèle économique car elle a un impératif besoin de fonds propres dans un contexte marqué par le recul des moyens de l'État et des collectivités locales.

M. Éric Alauzet. Dans ce domaine, même les plus motivés ne sont pas parvenus à atteindre leur objectif de ventes. Ensuite, les acheteurs potentiels sont réticents à acquérir un bien qui risque de les exposer à des dépenses imprévues ; D'où l'importance de livrer des biens de bonne qualité.

Mme Nicole Klein. L'attribution des logements sociaux aussi est un enjeu majeur. Or on n'a pas plus de visibilité aujourd'hui qu'hier.

M. Alain Claeys, président. Le sujet est très compliqué et l'État peut jouer un rôle.

Mme Nicole Klein. Très difficilement. La procédure du droit au logement opposable a révélé qu'il y a 50 % de gens que l'on n'arrive pas à loger. Certains élus refusent systématiquement. Au-delà de la construction, l'attribution est une question fondamentale.

M. Alain Claeys, président. La transformation de certains logements aussi.

M. Pierre-André Peyvel. Il faut créer une dynamique positive entre les élus de terrain autour des intercommunalités et l'État qui doit donner les grandes orientations car, sans son impulsion, la prudence et l'attentisme risquent de prévaloir. En Ile-de-France où les besoins sont énormes, on ne construit que la moitié de ce qui serait nécessaire. Le bilan des attributions par les élus altoséquanais n'est pas mauvais du tout, et montre l'efficacité de la dialectique entre la gestion par les élus de terrain et un niveau stratégique d'orientation plus général qui éclaire l'avenir à moyen terme.

M. Alain Claeys, président. Il me reste, Mesdames, Messieurs, qu'à vous remercier.

Audition du 24 avril 2013

M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de l'égalité des territoires et du logement

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 Dufлот, 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 « Duflot 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 « Duflo » 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.

Audition du 22 mai 2013

M. Thomas Reval, chef du bureau Financement du logement et des actions d'intérêt général (direction générale du Trésor), M. Laurent Machureau, sous-directeur de la 4^e sous-direction (direction du Budget), et Mme Charlotte Chevalier, sous-directrice de la fiscalité des personnes (direction de la Législation fiscale)

M. Olivier Carré, président. Nous poursuivons nos travaux relatifs à l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins.

M. Thomas Reval, chef du bureau Financement du logement et des actions d'intérêt général à la direction générale du Trésor. Le logement est un secteur prépondérant de l'économie française. Les 33 millions de logements représentaient en 2010 quelques 65 % des actifs des ménages et 75 % de leur endettement. Quant aux dépenses courantes de logement, elles représentaient la même année 22 % du PIB.

Ce secteur est très segmenté sur le plan géographique en termes d'offres, de demandes et de prix. Il connaît par ailleurs une très grande diversité des statuts d'occupation entre propriété occupante, locatif privé et locatif social.

L'inertie naturelle de l'offre ne permet pas de traiter aisément l'insuffisance de logements : Le nombre de logements construits par an est inférieur à 2 % du parc ; les délais entre la décision de construction et la première occupation sont de trois à cinq ans. Il convient de plus de s'interroger sur l'adaptation de la géographie de la construction aux besoins.

Le logement est enfin porteur d'enjeux sociaux – le mal-logement – et environnementaux – le réchauffement climatique – très importants.

L'État dispose de plusieurs leviers d'intervention en matière de logement social pour répondre au manque de logements concentré dans certaines zones géographiques.

Le logement social est confronté à d'importantes mutations sociales et institutionnelles : un contexte désormais marqué par le partage des compétences entre l'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux – fédérations HLM et Action Logement – ; une demande sociale élevée au plan national alors que les besoins sont segmentés au plan territorial ; une hausse continue des charges foncières et de l'immobilier dans un contexte de rareté budgétaire de plus en plus grande.

L'accès à un logement social est de plus en plus difficile, particulièrement en zone tendue. Du reste, le taux de rotation dans le parc HLM est en baisse – de 12 % en 2000, il est passé à 10 % en 2010 –, ce qui réduit l'offre disponible de logements sociaux. La faible mobilité résidentielle dans le parc social s'explique par l'écart croissant en zones tendues entre les loyers du parc privé et ceux du parc social, écart qui réduit d'autant les possibilités de sortie du parc HLM en direction du parc privé.

A contrario, en zones détendues, les bailleurs sont confrontés à des problèmes de vacance, qui peuvent peser sur le modèle économique de leur organisme HLM. Si la demande de logements sociaux est très élevée au plan national – 1,3 million de dossiers sont en attente –, en revanche, dans les zones détendues, des bailleurs sociaux rencontrent des difficultés croissantes à louer leurs logements. Ceci n'est pas sans conséquence en termes de pertes financières et de forte rotation du parc qui en compliquent la gestion.

Les situations étant très différentes selon les zones, le Gouvernement a fait le choix de développer le logement social dans celles où les besoins sont les plus importants. À cette fin, l'aide publique a été réorientée vers les zones les plus tendues, *via* notamment

l'augmentation des moyens alloués au logement social et via leur concentration en zone tendue : hausse des aides à la pierre et augmentation des agréments en portant l'accent sur les zones tendues ; renforcement de la loi SRU avec le passage de 20 % à 25 % d'obligations de logements sociaux, principalement dans les grandes agglomérations ; renforcement des moyens d'Action Logement, organisme pour lequel le lien entre l'emploi et le logement est très important et qui concentre en conséquence ses interventions dans les bassins de population et de travail les plus denses.

Le Gouvernement a également favorisé la mobilisation du foncier public avec la loi du 18 janvier 2013, qui prévoit que le montant maximum de la décote peut atteindre 100 % dans le cas d'une cession d'un terrain appartenant à l'État en vue de construire des logements sociaux. L'objet de cette mesure est de réduire le coût du foncier dans les zones où les besoins sont les plus importants.

La politique du Gouvernement doit, parallèlement, être mise en regard avec la définition de l'Union européenne du service d'intérêt économique général associé au logement social, qui vise à dédier la fourniture de logement social aux personnes défavorisées rencontrant des difficultés à trouver un logement aux conditions du marché. Cette conception confirme la nécessité de concentrer les aides dans les zones les plus en tension.

La Cour des comptes a émis deux autres idées qui méritent une analyse. La première est de différencier tous les leviers de soutien financier au logement social en fonction de la zone géographique, ce qui est déjà le cas pour les aides à la pierre, qui sont concentrées dans les zones tendues, mais non du taux des prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts à destination du logement social. La seconde est d'utiliser la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) comme levier de transformation du secteur HLM, en concentrant les aides de la Caisse sur certains secteurs géographiques ou en les conditionnant à la politique patrimoniale développée par les organismes HLM.

Enfin, vous n'êtes pas sans savoir que vous examinerez dans les tout prochains jours un projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction.

M. Laurent Machureau, sous-directeur de la 4^e sous-direction à la direction du Budget. La question de l'optimisation des aides à la construction en fonction des besoins peut être appréhendée non seulement en fonction de la territorialisation de la politique de soutien à la construction de logements sociaux – avec la question : où cible-t-on l'allocation des moyens ? -, mais aussi à travers l'analyse globale et systémique du modèle économique du logement social, compte tenu du nombre tant des financeurs que des mécanismes. L'objectif est de repérer les obstacles à la construction – le foncier est un problème central – en vue de jouer sur l'ensemble des leviers pour s'attaquer de manière structurelle aux dysfonctionnements du marché du logement et favoriser la rentabilité, et partant, le financement des opérations de construction de logements sociaux.

Je tiens à vous signaler l'existence, dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP), d'une mission d'évaluation sur la territorialisation de la politique du logement confiée à M. François Delarue, président-directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), en collaboration avec le Commissariat général au développement durable (CGDD).

Nous sommes particulièrement sensibles à la question de l'interaction entre le zonage des aides au logement social et le zonage des aides à l'investissement locatif privé dont les effets inflationnistes sur le prix du foncier sont susceptibles, selon la Cour des comptes, de rendre plus difficile le bouclage des opérations de financement de construction de logements sociaux dans certaines zones.

La réorientation des aides vers les zones tendues est en œuvre depuis plusieurs années. Au plan national, leur répartition entre les grandes régions s'effectue grâce à des indicateurs diversifiés qui permettent de mieux appréhender les besoins en prenant en compte des critères qui les reflètent tels que le taux de vacance, la mobilité, les perspectives d'évolution démographique, le parc social rapporté à 1 000 habitants, le nombre de recours DALO et leur pourcentage de satisfaction. Au plan infrarégional, la distribution des enveloppes par les préfets de région cible clairement les zones tendues – je renvoie à ce sujet aux indicateurs de performance du programme 135. Il importe toutefois de mettre en perspective la répartition de l'effort avec les autres politiques publiques, notamment les politiques d'aménagement. C'est ainsi que la question du logement social ne se posera pas de la même manière en Île-de-France avec ou sans le réseau de transports du Grand Paris.

Une meilleure modulation au plan local, notamment des subventions de l'État, en maximiserait sans doute l'effet de levier – une aide moindre de l'État permettrait alors à l'agrément de jouer un véritable rôle de catalyseur déclenchant l'entrée en jeu d'autres mécanismes d'aide. Je pense non seulement aux prêts de la CDC, mais également aux avantages fiscaux, qui pèsent plus lourd, *in fine*, dans le bouclage d'une opération de construction de logements sociaux que les seules subventions de l'État.

Enfin, il est nécessaire d'articuler au plan territorial le rôle de l'État, celui des collectivités territoriales et celui d'Action Logement.

L'articulation des différentes aides est-elle optimisée – non seulement les aides à la pierre du programme 135, mais également toutes les aides directes ou indirectes ? La question est d'autant plus pertinente que ces aides sont, depuis un an, considérables. Je pense évidemment à la suppression du prélèvement sur le potentiel financier qui a rendu, selon les propres mots du Président de la République, 175 millions de fonds propres aux bailleurs sociaux. Je pense également au produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières, qui a permis d'injecter de l'argent extérieur au sein du système ; à la signature de la convention entre la Caisse des dépôts et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action Logement, qui ouvre à l'organisme paritaire l'accès aux ressources des fonds d'épargne ; ou encore à la cession gratuite de fonciers publics qui, outre son effet sur les prix du foncier, constitue une aide à la pierre en nature considérable étant donné les prix que peuvent atteindre les terrains sur certains territoires. La mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) participe elle aussi à la réduction du coût de construction. Je terminerai par la récente annonce du passage à 5 % de la TVA sur le logement social. Toutes ces mesures s'ajoutent aux autres exonérations, notamment les exonérations d'impôt sur les sociétés pour les organismes HLM et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les nouveaux logements sociaux, à l'accès aux prêts sur fonds d'épargne et aux aides à la pierre.

Les aides budgétaires à la pierre ne représentent donc qu'une part modeste du financement d'une opération – avant les nouvelles mesures que j'ai évoquées, cette part était de l'ordre de 15 % pour les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans les zones tendues et de moins de 10 % ailleurs. L'effet catalyseur de l'intervention de l'État est plus lié à l'octroi des autres avantages permis par l'agrément – TVA réduite, exonération de TFPB et accès aux prêts sur fonds d'épargne – qu'à l'aide à la pierre elle-même.

Dans un tel contexte d'aide publique massive, il importe, aux yeux de la direction du Budget, d'identifier les obstacles à la construction de logements sociaux, à commencer par la rareté du foncier. D'ailleurs, lorsque les terrains constructibles sont rares, injecter des ressources publiques pourrait comporter un risque inflationniste dont il convient de se préserver. Il faut prendre des mesures structurelles visant à inciter la libération de fonciers privés, *via* des outils fiscaux comme le rééquilibrage entre la taxation de la mutation et celle de la détention. Il est également nécessaire d'inciter davantage encore les élus à développer la construction de logements sociaux, objectif visé par le renforcement de la loi SRU dans le cadre de la loi Duflot. D'autres pistes peuvent être évoquées, comme l'intéressement des collectivités locales aux plus-values d'urbanisme. Il conviendrait aussi de s'appuyer davantage sur les intercommunalités pour lever d'éventuels blocages d'ordre financier ou en termes d'économie politique : en effet, il peut être difficile pour une commune seule de trouver le bon équilibre entre la construction d'immeubles de bureaux, qui rapporte des ressources, et d'immobilier résidentiel, qui crée des charges nouvelles pour les collectivités locales, notamment lorsqu'il s'agit de logements sociaux. Un tel équilibre est plus facile à trouver au plan intercommunal, surtout lorsqu'il est pensé en cohérence avec les politiques publiques d'aménagement ou de transport.

Il importe enfin de jouer sur l'ensemble des leviers permettant d'améliorer la rentabilité des opérations et de favoriser le financement de la construction de logements sociaux, un effort particulier devant être réalisé sur les coûts de construction. La procédure de la conception-réalisation, par exemple, en associant, dès le lancement d'une opération, l'architecte et le constructeur, permettrait de gagner 15 % selon les exemples trouvés dans la presse. Le moratoire sur les normes, annoncé par le Président de la République, est sans aucun doute un élément important de la maîtrise des coûts de construction. Il faut aussi augmenter les recettes des organismes HLM, en appliquant notamment de manière plus systématique les surloyers de solidarité versés par les locataires les plus aisés du parc social, ce qui favorisera par ailleurs une plus grande mobilité au sein du parc. La vente de logements HLM amortis augmenterait également les fonds propres des bailleurs – un logement social vendu permet la construction de trois logements neufs. La vente de 1 % du parc social dégagerait ainsi quelques 2 milliards d'euros, une somme considérable qui irait aux fonds propres des bailleurs.

Je le répète : il convient d'avoir une vision globale et systémique du modèle économique du logement social pour concilier le nécessaire développement de la construction de logements sociaux, compte tenu de la crise du logement que connaît notre pays, avec la non moins nécessaire maîtrise de la trajectoire des finances publiques vers le retour à l'équilibre.

Mme Charlotte Chevalier, sous-directrice de la fiscalité des personnes à la direction de la Législation fiscale. Même si la fiscalité est un levier particulièrement important de la politique de logement social, les outils fiscaux au service du logement social n'ont pas pour souci prioritaire la territorialisation des aides. Ces outils vont du régime fiscal propre aux organismes HLM – exonération de l'impôt sur les sociétés – à des dispositifs visant à alléger le coût de la construction de logements sociaux avec, sur l'acquisition des terrains par les organismes HLM, l'application d'un taux réduit de TVA, l'exonération de droits d'enregistrement sur les mutations et des dispositifs annexes en matière de plus-values immobilières. Des taux réduits de TVA ont également pour objet d'alléger le coût de la construction et celui de la rénovation des logements sociaux. La loi prévoit en outre l'exonération de TFPB en vue de réduire le coût de détention des logements sociaux par les bailleurs.

Ces différents dispositifs fiscaux, qui dépendent soit de la qualité des organismes soit de la nature des logements, sont transversaux et généraux sur tout le territoire. Leur territorialisation serait plus difficile à mettre en œuvre que celle de l'incitation à l'investissement locatif privé dans le cadre de dispositifs de réduction de l'impôt sur le revenu – je pense à la réduction Duflot.

La baisse, dès 2014, du taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation de logements sociaux ne peut qu'améliorer la contribution de la politique fiscale à la production de logements sociaux. Il en est de même de la libération du foncier grâce à une modification, également annoncée par le Président de la République, du régime d'imposition des plus-values immobilières sur les cessions de terrains à bâtir dans le projet de loi de finances 2014. Cette disposition permettra de revenir sur la censure par le Conseil constitutionnel de l'article 15 de la loi de finances 2013.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Vous avez évoqué les effets pervers des aides à la construction. Vous avez sans doute lu les propositions assez radicales d'Alain Trannoy et d'Étienne Wasmer dans la note du Conseil d'analyse économique de février 2013 : ils demandent la suppression des « aides à la pierre » au regard de leur caractère inflationniste. Or, c'est une préoccupation essentielle dans les zones tendues. Bercy a la réputation de considérer avec un œil suspicieux toute politique d'aides publiques. Que pensez-vous des propositions de ces deux économistes ? Comment limiter les effets pervers des aides, qui me semblent réels ?

M. Olivier Carré, président. La France consacre, en dépense publique consolidée, le double de l'Allemagne, et de 30 % à 40 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE à ses politiques de logement *et* d'aménagement.

M. Michel Piron, rapporteur. N'est-ce pas le propre d'une aide d'avoir des effets inflationnistes ? Le tout est de savoir si c'est l'acheteur ou le vendeur qui récupère le bénéfice de l'aide. Cette critique s'applique aussi bien aux aides à la personne qu'aux aides à la pierre. Cette aide a tout de même pour objectif de rendre possible une opération qui, sans elle, n'aurait pu être réalisée. Plutôt que l'aide elle-même, ne convient-il pas de remettre en cause son dosage ?

M. Laurent Machureau. L'article auquel vous avez fait allusion s'appuie sur d'autres travaux ; il y a donc une certaine convergence sur cette question, avec cependant une réalité sans doute différente en fonction des contextes des micromarchés. L'approche territorialisée permet de faire le départ entre les situations où les effets inflationnistes sont vérifiés et celles où ils ne le sont pas.

La question de la captation de l'aide se pose dans de nombreux cas. En raison du contrôle exercé sur les loyers, le logement social offre davantage de moyens d'éviter la captation des aides par les propriétaires. C'est un argument supplémentaire pour diriger de préférence la libération gratuite de foncier public vers le logement social.

M. Olivier Carré, président. J'ai déjà entendu cet argument. N'oubliez pas toutefois que le locataire d'un logement social est, surtout en zone tendue, le premier bénéficiaire des aides puisqu'il paie son loyer moitié moins cher que dans le locatif privé, ce qui améliore d'autant son pouvoir d'achat. Une étude de l'INSEE a d'ailleurs montré que la part du logement dans les dépenses des Français a augmenté ces dernières années, sauf pour les locataires du parc social. Le logement social a donc rempli une partie de ses objectifs.

M. Laurent Machureau. Pour éviter les effets inflationnistes, il faut, en particulier, libérer le plus possible le foncier. Les risques inflationnistes sont évidents lorsqu'on stimule la demande alors que l'offre est freinée par la contrainte foncière.

M. Thomas Revial. Les aides à la demande et les aides à l'offre ne présentent pas les mêmes risques. Dans les zones tendues, le soutien à la demande comporte évidemment un risque inflationniste puisqu'il accroît le déséquilibre entre l'offre et la demande. C'est pourquoi la politique du Gouvernement en zone tendue consiste à soutenir l'offre en libérant du foncier pour l'orienter vers le logement social. Des aides au loyer permettent alors aux locataires de trouver un logement correspondant à leurs revenus.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Selon vous, l'aide à la pierre est moins inflationniste que l'aide à la personne ?

M. Thomas Revial. D'autres paramètres peuvent intervenir.

M. Michel Piron, rapporteur. Comme la maîtrise du coût de la construction.

M. Thomas Revial. Il est nécessaire de maîtriser les coûts de construction et de gestion si l'on veut que les aides à la pierre ne soient pas captées par le constructeur.

M. Thomas Revial. La libération du foncier public, avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % en cas de construction de logement social, a un effet de levier considérable en zone tendue.

M. Gilles Lurton. La demande de logements HLM s'est modifiée ces dernières années, surtout en province. Elle ne porte plus désormais sur de vastes logements, mais sur des logements de grande qualité, même plus petits. Or, le parc actuel a été construit entre les années 1960 et 1980 : il est donc relativement ancien et ne correspond plus à la demande.

De plus, un bon taux de couverture APL permet de trouver des logements dans le secteur privé à des loyers relativement modérés : lorsque les dossiers HLM traînent, c'est vers ce type de logements intermédiaires que se tournent les locataires.

Ne conviendrait-il pas de revoir la cartographie des zones tendues, qui me paraît devenue obsolète ? Mme Duflot et M. Cahuzac s'y étaient engagés au début de la législature.

M. Olivier Carré, président. La cartographie des zones tendues ne devrait plus revenir à l'État, mais à une gouvernance déconcentrée du logement. Qu'en pensez-vous, à la veille du débat sur l'acte III de la décentralisation ? D'autant que nous sommes, à l'heure actuelle, au milieu du gué en matière de délégation des aides à la pierre.

Je tiens par ailleurs à rappeler que l'exonération de TFPB est un avantage consenti à 60 % par les collectivités locales et à 40 % seulement par l'État ; plus exactement les quinze premières années sont assumées par les collectivités et les dix suivantes par l'État.

M. Michel Piron, rapporteur. Le périmètre idéal d'observation (non d'intervention) pour établir un zonage pertinent est-il national, régional, départemental ou communal ?

Avoir le point de vue macroéconomique de Bercy sur le sujet me paraît très important, car il convient de garantir l'opérabilité du zonage.

M. Laurent Machureau. Il est vrai que, après avoir recueilli le témoignage de nombreux préfets de département, la Cour des comptes appelle à une actualisation du zonage. D'ailleurs, le fait que le Gouvernement ait confié à M. François Delarue une mission sur la territorialisation de la politique du logement est le signe qu'il prend en considération ce souhait de la Cour des comptes. La mission n'a reçu aucune consigne de la part du Gouvernement, mais je ne serais pas étonné qu'elle conclue à la pertinence d'une révision du zonage.

Au niveau macroéconomique, les aides nationales sont réparties entre les régions, depuis 2011, en fonction d'indicateurs qui permettent de bien appréhender le besoin de chacune d'entre elles, dans ses différentes composantes. Ces critères, que j'ai déjà évoqués, sont les perspectives d'évolution démographique, le parc social existant pour 1 000 habitants, le taux de vacance, le taux de mobilité, le nombre de recours DALO et leur pourcentage de satisfaction. Ils me semblent assurer une répartition équitable et rationnelle.

M. Michel Piron, rapporteur. Je suis d'accord avec vous sur le plan quantitatif. Mais, sur le plan qualitatif, la répartition se fait encore dans le brouillard, notamment en matière d'adaptation de la typologie de l'offre à la typologie de la demande, et dans une grande méconnaissance du marché privé. À la limite, si on appréhende à peu près la demande, on connaît assez mal l'offre, y compris au niveau macroéconomique. Cela fait des années que, au sein du Conseil national de l'habitat (CNH), j'entends dire qu'il faut améliorer les conditions de l'observation, mais je ne vois toujours aucun progrès malgré la démultiplication des observatoires !

Comme l'administration centrale ne dispose que de chiffres en retard de trois à quatre ans sur la réalité des territoires, ne devrait-elle pas plutôt s'appuyer, pour répartir les aides publiques, sur les observations des agences départementales d'information sur le logement (ADIL) ? Ces informations sont peut-être incomplètes ; mais elles sont plus affinées et, surtout, plus récentes. Ceci permettrait de conduire des politiques publiques plus réactives et plus en phase avec les phénomènes migratoires qui s'accroissent en raison du phénomène de métropolisation.

Mme Charlotte Chevalier. La réduction d'impôt Duflot, il est vrai, ne concerne pas le logement social ; je tiens toutefois à souligner que ce sont les préfets de région qui, à partir du 1^{er} juillet 2013, délivreront des agréments pour les zones B 2 – les zones A, A bis et B1 étant éligibles de plein droit au dispositif. Ce changement de logique par rapport aux dispositifs antérieurs est un premier pas en direction de la déconcentration des décisions.

M. Christophe Caresche, rapporteur. La révision du zonage est un engagement du Gouvernement : j'espère qu'il sera tenu.

La territorialisation des dispositifs est assurée *via* l'accès aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

Pensez-vous que les termes de la convention passée entre l'UESL-Action Logement et la CDC suffiront pour atteindre au plan financier les objectifs du Gouvernement, c'est-à-dire la construction de 150 000 logements ? L'USH a annoncé que le modèle économique choisi ne permettra pas aux opérateurs locatifs sociaux (hors les sociétés d'économie mixte) de produire plus de 80 000 logements par an. Les différents acteurs ne s'accordent donc pas sur l'appréciation de la politique menée par le Gouvernement.

Ne conviendrait-il pas d'envisager des financements supplémentaires, tels que ceux suggérés par la CDC ?

M. Thomas Revial. Ce ne sont pas les prêts accordés par la CDC qui assurent la territorialisation ; elle est réalisée au travers des agréments délivrés par l'autorité administrative au niveau local. La programmation nationale des agréments est elle-même construite sur les propositions des préfets en fonction des besoins exprimés par les bailleurs sociaux. C'est un premier niveau de déconcentration de la décision. Quoi qu'il en soit, les fonds d'épargne ne différencient pas les prêts selon les territoires ; ils les accordent sur la base des agréments consentis.

Ces prêts constituent l'essentiel des plans de financement. Or, en raison du relèvement des plafonds du livret A et du livret de développement durable, la réalisation de 150 000 logements sociaux par an, voulue par le Gouvernement, ne pose aucun problème de liquidités à la CDC pour assurer les prêts nécessaires aux bailleurs.

M. Olivier Carré, président. Cependant, ceux-ci recherchent l'équilibre financier de leurs opérations, le calculant à partir de leur apport en fonds propres (de 15 à 30 %) et des subventions qu'ils peuvent recevoir. Or, la CDC regrette qu'ils n'empruntent pas davantage – en tenant compte, bien évidemment, des avis de la MILOS ou de la CGLLS sur les situations individuelles des organismes.

M. Christophe Caresche, rapporteur. En effet, les organismes de logements sociaux (hors SEM) nous assurent qu'ils ne pourront pas construire plus de 80 000 logements par an en raison de la normalisation des prêts – en termes de quotité, de durée *etc.* – et de la limitation de leurs capacités d'emprunt. Ne conviendrait-il pas de les augmenter, même de manière temporaire ?

M. Thomas Revial. Il n'existe aucune limite réglementaire en termes de quotité, c'est-à-dire de montant des prêts par opération. La question porte sur l'équilibrage économique des opérations qui est discuté entre les opérateurs et la CDC. Il faut savoir que certains organismes sont déjà très endettés ; un endettement accru peut poser des problèmes de financement sur le très long terme.

Dans une opération de logement social, le cantonnement de recettes, dû au plafonnement des loyers, crée un manque par rapport aux coûts, qui doit être compensé par des subventions directes et des aides indirectes, comme les prêts bonifiés de la CDC qui apportent un équivalent-subvention. Pour accroître celui-ci, si on l'estime nécessaire, on peut jouer, notamment, sur le taux ou la durée. Toutefois, la réduction des coûts, conduite par le Gouvernement *via* la libération du foncier public, correspond à un équivalent-subvention sans commune mesure avec une baisse de 1 ou 2 points de base des taux des prêts de la CDC.

La majoration des droits à construire peut être un autre levier puissant pour solvabiliser davantage la construction de logements sociaux en réduisant le coût du foncier unitaire par logement. Or, ce dernier levier peut être actionné par les collectivités locales, puisque ce sont elles qui ont la main sur la majoration des droits à construire. S'agissant des recettes, n'oublions pas la mobilisation exceptionnelle du réseau Action Logement : l'accès aux ressources des fonds d'épargne lui est désormais ouvert à hauteur de 1 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années. L'État et les collectivités sont également mobilisés. Tous ces leviers doivent permettre d'approcher l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux, d'autant que le chiffre de 120 000 a déjà été atteint ces dernières années.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Ce n'est pas ce que nous assurent les organismes HLM. Je le répète : leur modèle économique, qui prend en compte les prêts de la CDC ainsi que les différentes subventions et exonérations, ne leur permettrait pas de

dépasser la construction annuelle de 80 000 logements, non les 120 000 attendus d'eux sur l'objectif de 150 000. Nous avons demandé à la Caisse des dépôts s'il ne serait pas possible, dans le cadre d'une opération, de trouver des solutions, même temporaires, pour augmenter sa participation au financement du logement social. Elle nous a fait différentes propositions.

M. Michel Piron, rapporteur. Les fonds propres et la capacité d'endettement des bailleurs sociaux sont souvent, en effet, les principaux freins à la construction. Le montant des loyers étant insuffisant pour amortir des coûts de construction extrêmement élevés, ce sont nécessairement les subventions, de la décapitalisation ou d'autres fonds complémentaires qui permettent de boucler le financement des opérations. Quoiqu'il en soit, cela ne pourrait être de l'endettement supplémentaire chez des organismes qui seraient surendettés. Je précise aussi que sur l'objectif annuel de 150 000 nouveaux logements, une bonne part doit être réalisée en VEFA (ventes en état futur d'achèvement).

Il me semble toutefois que le premier obstacle n'est pas financier : abstraction faite de la conjoncture, nous n'avons pas les moyens opérationnels de produire les 150 000 logements promis par le Gouvernement.

La majoration des droits à construire n'abaisse pas nécessairement, ou pas immédiatement, les coûts. Pouvez-vous nous affirmer le contraire ? La dernière loi augmentant le coefficient d'occupation des sols (de manière automatique sauf délibération contraire des communes) a eu, avant d'être abrogée, un effet immédiat : les propriétaires fonciers ont exigé, pour les ventes qui n'étaient pas encore réalisées, un relèvement des prix à due concurrence de la majoration des droits à construire.

Pouvez-vous confirmer que le coût du foncier peut représenter jusqu'à 40, voire 50 %, du prix final des logements livrés en région parisienne ?

On se préoccupe, à juste titre, de la densification avec une approche, enfin, plus qualitative – sachant que l'haussmannien est plus dense que l'urbanisme sur tour. Doit-on pour autant s'exonérer de réfléchir à la disponibilité foncière ? Il me semble que l'on confond souvent foncier constructible et foncier disponible.

Vous avez évoqué le levier considérable que constitue la mise à disposition jusqu'à 0 % du foncier public. Que pensez-vous de l'emphytéose, pour laquelle j'ai plaidé parce qu'elle n'affaiblit pas les bilans des agences ou des organismes qui ont eux aussi des besoins de financement ?

En matière de fiscalité, on a observé dernièrement une tendance à confondre revenus récurrents et revenus exceptionnels. Que pensez-vous de l'idée de mettre en place une fiscalité progressive, et non linéaire, afin de dissuader la rétention des biens ? Le principe en serait que plus on attend, plus l'impôt sur la mutation est élevé.

En matière budgétaire, la pensée dominante à Bercy semble considérer que toute baisse du taux de TVA crée une dépense et toute hausse, une recette. Je pose néanmoins la question suivante : la hausse de trois points supplémentaires, passant de 7 à 10 %, avec une assiette réelle réduite de 25 % en raison de l'effondrement du marché de la construction, a-t-elle été correctement évaluée ? L'assiette est-elle prise en compte dans vos réflexions ?

Vous avez évalué à 15 % le gain sur les coûts de construction que permettrait l'intégration de la conception et de la réalisation. C'est considérable. Ce chiffre est-il un maximum ou correspond-il à une moyenne ?

Enfin, plusieurs intervenants sur le marché des logements sociaux indiquent que 50 % de leurs opérations sont financées par des fonds propres tirés de la vente de leur patrimoine immobilier. Que pensez-vous de cette solution, sachant que le ratio diffèrera selon la tension dans la zone de construction concernée ? Disposez-vous de chiffres en la matière ?

M. Christophe Caresche, rapporteur. Compte tenu des ressources nouvelles dont il dispose, comment peut-on activer plus fortement les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts ? En réponse à cette question, la Caisse des dépôts nous soumet trois propositions.

Premièrement, on pourrait réaménager la dette existante, pour les organismes en développement. En simulant un rallongement de deux ans sur une partie de la dette globale d'une durée résiduelle moyenne d'amortissement de cinq ans, la CDC a calculé que cela permettrait de créer 9 000 logements supplémentaires par an si 50 % des bailleurs profitaient de ce reprofilage.

Deuxièmement, on pourrait augmenter la quotité de prêt des opérations de production de logements sociaux, ce qui permettrait de construire 7 500 logements supplémentaires par an sur la période 2013-2020 si 50 % des bailleurs utilisaient ce levier représentant une marge de manœuvre de 1 milliard d'euros.

Troisièmement, on pourrait modifier les caractéristiques des prêts accordés, en allongeant leur durée de dix ans : elle passerait ainsi de quarante à cinquante ans. Cette dernière solution permettrait de construire un peu moins de 9 000 logements supplémentaires par an sur la période 2013-2020, toujours pour 50 % des bailleurs.

Ces propositions intéressantes permettraient de dynamiser significativement la construction de logements sociaux et de combler le déficit entre les 80 000 logements que les organismes de logement social sont, selon leurs dires, capables de construire et l'objectif annoncé du Gouvernement de 120 000 logements. Quelle appréciation porte la direction du Trésor sur ces propositions qui la concernent directement ?

M. Thomas Revial. Aucune limite réglementaire ne fait actuellement obstacle à la mise en œuvre de ces trois propositions. L'État n'intervient pas dans la politique de prêt de la Caisse des dépôts. La direction du Trésor exerce uniquement un suivi macroéconomique.

La seule limite réside dans l'acceptation par les organismes de logements sociaux d'un endettement supplémentaire. Or, ceux-ci auront tendance à être réticents si leurs fonds propres sont déjà largement engagés dans des opérations.

La faculté d'augmenter la quotité de prêt utilisable repose donc sur le dialogue entre la Caisse des dépôts et les bailleurs sociaux. Il est souhaitable que certains bailleurs acceptent, s'ils en ont la capacité, de s'endetter davantage afin d'accentuer l'effet de levier. Ce ne sera pas le cas pour ceux qui sont déjà endettés ou dont les fonds propres sont fortement sollicités.

S'il n'y a pas de frein réglementaire à la mise en œuvre de ces propositions, il n'y a pas non plus d'obstacles en termes de liquidités, puisque le fonds d'épargne dispose des ressources éventuellement nécessaires. La situation doit être appréciée au cas par cas.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Une forte demande s'est exprimée en faveur de la baisse du commissionnement des banques distribuant le livret A.

M. Thomas Revial. Des discussions sont en cours sur ce point. Elles s'inscrivent dans une réflexion plus générale sur une réforme de l'épargne réglementée qui s'est déjà traduite par l'augmentation du plafond du livret A et du livret de développement durable. La proposition d'une baisse du commissionnement de dix points de base, formulée dans le rapport de Pierre Duquesne, est à l'étude. Il est possible qu'une décision intervienne rapidement. Néanmoins, il faut prendre en compte le coût de la ressource globale : le commissionnement en est un élément, au même titre que le taux du livret A. À cet égard, la baisse observée par rapport aux années précédentes – le taux est actuellement de 1,75 % alors qu'il a pu aller jusqu'à 4 % – réduit les charges financières des bailleurs sociaux et accroît donc leur capacité de financement.

M. Laurent Machureau. Pour répondre à M. Piron, le coût du foncier représente en effet 40 % du coût total d'une opération dans les zones très tendues.

S'agissant du gain associé à la conception-réalisation, il faut considérer avec prudence le chiffre de 15 %, car il s'appuie sur des opérations pilotes menées par le groupe 3F. Dans l'article des *Échos* du 22 mars 2012 qui y fait référence, il est également indiqué que l'Union sociale de l'habitat considère cette intégration comme « un puissant levier d'une stratégie volontariste de baisse des coûts ».

Enfin, le ratio entre le nombre de logements neufs construits et le nombre de logements sociaux cédés pour les financer diffère en fonction des zones, mais le ratio moyen est de trois pour un.

M. Olivier Carré, président. Le dispositif Scellier a été créé sans la bénédiction de Bercy, qui le jugeait trop coûteux. Les défenseurs du dispositif arguaient que le coût pour l'État était compensé par les recettes de TVA à 19,6 % pour une dépense fiscale représentant environ 20 % des montants engagés. Alors que la livraison des derniers programmes devrait intervenir dans deux ans, avez-vous étudié le coût du dispositif et éventuellement validé l'argument ? Ce travail intéresserait la représentation nationale.

M. Laurent Machureau. Nous ne disposons pas de calculs précis sur le dispositif Scellier ; l'argument que vous avancez me semble néanmoins compréhensible et intuitif.

Cependant, puisque nous avons la conviction que les principaux obstacles à la construction ne tiennent pas à l'insuffisance de financement, nous ne croyons pas à un effet mécanique d'une baisse de la TVA. En matière de logement social, bien d'autres leviers sont déterminants dans le bouclage d'une opération. La complexité de ces opérations rend hypothétique l'élasticité de la production aux variations de taux.

Enfin, Monsieur Piron, je ne dispose pas d'éléments plus généraux sur la TVA.

M. Olivier Carré, président. Vous n'avez pas fait de calculs sur le dispositif Scellier alors que cela pourrait faire l'objet d'un intéressant rapport. En outre, grâce à la consolidation fiscale, vous devriez pouvoir connaître le nombre de logements créés dans le cadre de ce dispositif.

Mme Charlotte Chevalier. Les contribuables déclarent le montant des dépenses éligibles à la réduction d'impôts. Ils ne déclarent pas un logement. Nous connaissons le coût global et le nombre de contribuables bénéficiaires ; mais la déclaration fiscale ne nous renseigne pas sur le nombre de logements produits grâce aux dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Nous le déplorons, mais nous sommes dépourvus de connaissances statistiques en la matière.

M. Jean-Pierre Gorges. Il est vrai que la hausse de la TVA n'était pas nécessairement rédhibitoire pour les opérations de construction de logements sociaux au regard des autres déterminants, notamment du coût du foncier – même si le chiffre de 50 % m'étonne.

Depuis dix ans, j'essaie de réorganiser le logement social dans ma ville de Chartres. Je suis à la fois maire, président de l'agglomération et président de l'office HLM – en la matière, je revendique le cumul des fonctions, seule manière de mener à bien des projets : le seul bailleur social qui participe à ces opérations est celui que je dirige.

L'équation est simple : à Chartres, le prix au mètre carré d'un logement s'élève à 3 000 euros minimum. Or, le coût de construction d'un logement social doit être inférieur à 1 450 euros par mètre carré pour qu'un loyer PLAI ou PLUS réussisse à l'équilibrer. Afin de favoriser la mixité sociale, j'impose que tous les nouveaux programmes comprennent un quart de logements sociaux – anticipant sur la loi du 18 janvier 2013 - et que ceux-ci soient vendus à la mairie 1 953 euros au lieu du prix du marché – sans qu'il y ait de différence avec les autres appartements. Cela représente ainsi 500 euros supplémentaires à financer par rapport au budget d'un logement social. Le loyer ne suffit donc pas, sauf à se priver de ressources pour entretenir le parc existant. La seule solution est de vendre des logements sociaux : en vendant un logement social, j'en finance deux.

En outre, la loi est bien faite : en cas de vente, le logement demeure dans le parc social pendant cinq ans. Nous devrions donc pouvoir vendre librement les logements sociaux en nous engageant à les remplacer dans ce délai – ces opérations mixtes exigent en effet du temps pour que le marché absorbe l'ensemble des nouveaux logements. Or, l'État nous empêche de le faire en émettant des avis défavorables sur la vente des logements sociaux. Je subis constamment les inspections de la chambre régionale des comptes et de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) qui me dénie le droit de financer la reconstruction de logements par la vente de logements sociaux. C'est inadmissible !

Des accords entre l'Union sociale pour l'habitat et le Gouvernement prévoient pourtant que chaque office doit vendre chaque année 1 % de son parc, tandis que le code de la construction et de l'habitation assimile la cession d'actifs à des produits de gestion courante, qui doivent pouvoir être utilisés librement.

Au surplus, on refuse de comptabiliser comme tels les logements sociaux issus de la transformation de logements privés, y compris dans les programmes validés « ANRU ». C'est pourtant une alternative pour développer la mixité sociale.

Quoi qu'il en soit, j'espère que le dispositif Duflot entrera en vigueur sans tarder, car il aidera le marché à absorber les trois logements privés qui sont construits pour chaque logement social dans tout nouveau programme réalisé sur mon territoire. C'est une condition nécessaire à ma stratégie pour développer la mixité sociale.

J'ai démontré que, en vendant 1 % du parc tous les ans et en le remboursant sur seulement trente ans, on peut financer durablement le logement social : la source ne peut pas se tarir et l'actif est valorisé par la plus-value réalisée sur la vente des logements inclus dans les programmes mixtes – initialement achetés en-dessous des prix du marché. La chambre régionale des comptes et la MILOS continuent d'affirmer que ce modèle ne marche pas parce que le produit pour financer les opérations de logement social ne peut être garanti. Mais je le pratique depuis douze ans !

Comment expliquer cette contradiction entre la politique gouvernementale et l'attitude de nos contrôleurs et des préfectures ?

En outre, j'estime, pour que le modèle soit vertueux, qu'une partie du produit de la vente d'un logement social devrait être restituée à l'État au titre des avantages qu'il a consentis pour construire du logement social.

Je me pose la question suivante, à laquelle personne n'est aujourd'hui capable de répondre : si mon office public vend son parc de logements sociaux à un organisme de logement social, à qui appartient le produit de la vente – sachant que la municipalité était fortement invitée à combler les déficits qui pouvaient apparaître ?

M. Olivier Carré, président. À l'État ! J'ai déjà posé la question, qui n'est pas sans conséquence au regard de la réglementation communautaire. C'est l'un des maillons faibles du logement social en France.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Les organismes que nous avons auditionnés soulignent, pour leur part, les difficultés posées par l'évolution du prêt à taux zéro pour la vente des logements sociaux - sur laquelle ils sont par ailleurs divisés. L'examen du projet de loi sur le logement, en septembre prochain, sera l'occasion d'exprimer les différents points de vue.

Je souhaite faire le point sur Action Logement et le fameux milliard par an que celui-ci doit emprunter auprès de la Caisse des dépôts.

Un statut du logement intermédiaire va être créé par ordonnance. Quels avantages l'État pourrait-il consentir aux investissements dans ce secteur, afin notamment de convaincre les investisseurs institutionnels ? On évoque une exonération partielle de TVA ou de taxe foncière. Ces questions sont-elles à l'étude ?

M. Laurent Machureau. Nous ne savons pas plus que les autres répondre à la question de M. Gorges. À la direction du Budget, nous estimons que la vente de logements sociaux est un levier important pour financer la construction. Je suis donc surpris de ce décalage entre l'administration centrale et le terrain. Nous allons examiner ce point.

M. Olivier Carré, président. La MILOS ne représente pas le terrain. Il s'agit d'un corps d'inspection, rattaché à plusieurs administrations, qui travaille à l'échelon central.

Je comprends que l'idée de reverser à l'État une partie du produit de la vente de logements sociaux n'est pas consensuelle. À défaut d'en reprendre une partie, l'État doit encourager le recyclage des fonds au sein du système à travers le développement de la péréquation ou de la mutualisation. Quand les fonds propres sont réutilisés au sein de l'organisme, la péréquation est interne ; mais on peut imaginer des logiques de péréquation externe.

M. Thomas Reval. En ce qui concerne Action Logement, la convention entre l'État et l'UESL prévoit un prêt financé par les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts de 1 milliard par an sur trois ans pour accompagner l'effort de ce réseau en faveur du logement social. La signature du prêt est imminente, puisque les deux parties sont convenues des conditions. Le milliard d'euros sera donc bien mis à disposition.

S'agissant du logement intermédiaire, nous attendons le vote de la loi d'habilitation, qui pourrait modifier le périmètre de l'ordonnance, puis la définition du statut, avant de réfléchir à ses modes de financement.

M. Olivier Carré, président. Madame, messieurs, je vous remercie.

Audition du 3 juillet 2013

Mme Cécile DUFLOT, ministre de l'égalité des territoires et du logement

M. le président Olivier Carré. Nous poursuivons nos travaux sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins. Nous accueillons aujourd'hui, pour la dernière audition de ce cycle, la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Nous souhaitons vous entendre, madame la ministre, sur plusieurs questions : l'évaluation des besoins ; l'optimisation des différents dispositifs publics afin d'améliorer la production de logements sociaux ; l'échelon de gouvernance le plus pertinent pour piloter cet aspect de la politique du logement.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Vous avez souhaité que nous échangions au sujet des aides à la construction de logements sociaux. Après un an de travail en commun, il est en effet possible et opportun de dresser un premier bilan de nos actions et de nos engagements en faveur du logement social.

En un an, l'État a, d'une part, consenti un effort financier important et, d'autre part, renouvelé son partenariat avec le monde HLM, ce qui n'est pas négligeable : le pacte de confiance avait été rompu ; l'instauration du prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM avait suscité de fortes tensions. J'ai souhaité responsabiliser les acteurs du monde HLM, tout en leur donnant les moyens financiers d'exercer ces responsabilités. Le Gouvernement mène donc une politique à la fois ambitieuse et pragmatique, qui tient compte de nos difficultés budgétaires.

Nous nous sommes fixé un objectif ambitieux de construction de 150 000 logements sociaux par an, soit 25 % de plus que les années précédentes. De plus, nous avons donné la priorité à la construction de logements en faveur des plus défavorisés. La loi de finances initiale pour 2013 prévoit le financement de 150 000 logements sociaux : 33 000 par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ; 69 000 par le prêt locatif à usage social (PLUS) ; 48 000 par le prêt locatif social (PLS). Ces objectifs sont en hausse, respectivement, de 50 %, de 25 % et de 13 % par rapport à 2012. Afin qu'ils ne demeurent pas purement incantatoires, le Gouvernement a mobilisé l'ensemble des moyens à sa disposition.

La loi du 18 janvier 2013, dont le décret d'application a été signé le 15 avril, rend désormais possible la cession du foncier public avec une forte décote pouvant aller jusqu'à la gratuité. Elle a également renforcé les obligations des communes en matière de production de logements sociaux et fortement accru les sanctions encourues – les pénalités ont été quintuplées – par celles qui ne les respecteraient pas.

Le Plan d'investissement pour le logement (PIL), dévoilé par le Président de la République le 21 mars 2013, a réaffirmé les objectifs et prévu vingt mesures qui permettront d'accélérer la construction et la rénovation des logements, notamment le raccourcissement des délais de traitement des recours contentieux contre les permis de construire, la possibilité de densifier le tissu urbain, le développement du logement intermédiaire, le lancement du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

S'agissant du raccourcissement des délais de traitement des recours contentieux contre les permis de construire, je présenterai, comme je m'y suis engagée hier devant la commission des affaires économiques, un projet d'ordonnance au conseil des ministres du 17 juillet prochain.

Au total, le Gouvernement a mobilisé des moyens financiers à la hauteur des objectifs fixés : il nous fallait faire la démonstration qu'il existait des moyens disponibles pour financer la construction de 150 000 logements sociaux. Les aides à la pierre ont été augmentées de 11 %, passant d'un niveau d'engagement de 450 millions d'euros en 2012 à 500 millions en 2013. Le plafond du livret A a été relevé afin de répondre aux besoins de financement des opérations de construction et de rénovation de logements sociaux. Le prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM a été supprimé.

Parallèlement, l'État et Action logement ont conclu un accord qui permet une mobilisation exceptionnelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en faveur du financement du logement locatif social pour les années 2013 à 2015. Son financement complémentaire, d'un montant annuel de 1,5 milliard d'euros correspondant à 950 millions d'euros en équivalent subvention, entraîne – compte tenu du lien avec les aides à la pierre versées par l'État – un quasi-doublement des aides disponibles pour les bailleurs sociaux, cohérent avec la hausse des objectifs fixés.

Le taux de TVA sera abaissé à 5 % pour toutes les constructions de logements sociaux livrés en 2014, y compris lorsqu'ils seront réalisés dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ou financés par le prêt social de location-accession (PSLA).

J'ai également proposé des instruments pour mener à bien l'indispensable rénovation thermique du parc. Des réponses concrètes ont été apportées par le Plan d'Investissement pour le Logement : un prêt « éco-PLS » à 1 % ; une TVA sur les travaux de rénovation de logements sociaux à 5 % à compter du 1^{er} janvier 2014. Les organismes HLM ont donc les moyens d'atteindre l'objectif de 120 000 réhabilitations thermiques par an.

Afin de concrétiser ces multiples efforts et de s'assurer que, en contrepartie de l'effort consenti par la puissance publique, les objectifs seront effectivement réalisés, j'ai souhaité qu'un pacte soit conclu entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH). Il sera signé le 8 juillet prochain. Il scellera les engagements réciproques pris par l'État et le monde HLM afin de réaliser les objectifs de construction fixés par le Président de la République.

Il précisera, en particulier, les modalités selon lesquelles les bailleurs sociaux mutualiseront leurs fonds propres au bénéfice des zones où les besoins sont les plus importants. Les cotisations des organismes seront quasiment doublées et les fonds mutualisés s'élèveront, en année pleine, à 280 millions d'euros. Le processus a pris du temps, mais la démarche est historique : les bailleurs sociaux ont organisé et gèreront eux-mêmes ce dispositif de mutualisation financière. Cette décision et la signature du pacte témoignent du renouvellement d'un partenariat authentique et exigeant entre l'État et le monde HLM.

Cependant, dans une période marquée par de fortes contraintes budgétaires, l'effort consenti par l'État doit s'accompagner d'un meilleur ciblage des aides. Nous devons privilégier les territoires les plus en difficulté et construire là où les besoins sont les plus importants, là où nos concitoyens attendent que la puissance publique se mobilise pour répondre à leurs problèmes les plus criants.

C'est pourquoi la territorialisation des aides à la construction doit consister avant tout à concentrer les moyens dans les zones où s'exprime l'essentiel des demandes et où, faute d'offre disponible, le droit au logement opposable ne parvient pas à se concrétiser pleinement, où les loyers sont trop élevés et la sur-occupation excessive. Il convient également de construire dans ces zones parce que c'est là qu'il est plus difficile de le faire : le foncier y est plus cher et les droits à construire plus rares ; il est souvent nécessaire de « refaire la ville sur la ville ».

Je refuserai cependant toujours de sacrifier l'efficacité de notre action à une politique du chiffre, somme toute assez facile à réaliser. Si nous ne territorialisons pas notre action avec rigueur, si nous nous contentons de « construire pour construire », nous produirons sans doute davantage de logements sociaux, mais nous ne répondrons pas aux besoins, voire construirons là où les besoins ne sont pas avérés, ce qui sera source d'autres difficultés.

Nous avons tenu compte de ces exigences lors de la répartition de la dotation des aides à la pierre. J'ai ainsi décidé de donner la priorité aux régions qui éprouvent le plus de difficultés, en fonction de données objectives : faible taux de vacance du parc, forte croissance démographique, prix du foncier élevé, nombre important de demandeurs de logements sociaux et d'allocataires d'aides au logement dans le parc privé.

Sur la base de ce calcul qui prend en compte les besoins, il est assez naturel que près des deux tiers de la dotation globale soient affectés à l'Île-de-France, à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et à la région Rhône-Alpes.

La répartition des crédits à l'échelle nationale s'appuie donc sur une méthode objective, garante de l'efficacité de l'action de l'État au regard des besoins : il convient de cibler de manière efficace les territoires les plus tendus.

À l'intérieur des régions, la répartition des crédits relève de la compétence des préfets de région, après avis du comité régional de l'habitat (CRH). Il ne revient pas au ministère du logement de décider, depuis Paris, de leur affectation commune par commune. Il convient, au contraire, de privilégier une gestion locale et un dialogue entre acteurs de terrain, garants d'une bonne répartition des aides sur le territoire.

Les aides de l'État sont désormais distribuées en majorité par des collectivités territoriales délégataires, qui sont aujourd'hui au nombre de cent neuf : vingt-six départements et quatre-vingt-trois EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). En 2012, plus de la moitié – 55 % – des logements sociaux ont été financés de cette manière. Nous allons continuer à appliquer cette méthode de travail efficace et l'étendre dans le cadre de la création de la métropole parisienne. Il convient de faire confiance aux collectivités territoriales, l'État demeurant le garant de la solidarité entre les territoires et du respect des objectifs fixés.

Ce système fonctionnant bien, j'ai décidé de renforcer la délégation de compétence en matière d'aides à la pierre et d'en enrichir le contenu dans le cadre du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), actuellement examiné par la commission des affaires économiques.

La territorialisation des aides à la pierre passe également par celle des interventions d'Action logement, dont le réseau se déploie sur tout le territoire. Je souhaite qu'Action logement développe ses partenariats avec les collectivités territoriales, afin de mieux cibler encore son action. Dans la lettre d'engagement mutuel signée entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) le 12 novembre 2012, Action logement s'est ainsi engagée à renforcer ses liens avec les territoires en passant des conventions avec les agglomérations.

Beaucoup a donc déjà été fait. Cependant, les marchés locaux de l'habitat étant très divers, il est indispensable d'aller encore plus loin dans l'adaptation de la politique du logement aux besoins des territoires et de leurs habitants.

J'ai donc engagé trois chantiers en ce sens.

D'abord, j'ai lancé la création d'un réseau d'observatoires locaux des loyers, qui permettra d'affiner notre connaissance du parc et de ses caractéristiques, des montants des loyers, du profil des demandeurs de logement et des difficultés éventuelles. Dix-neuf sites pilotes ont été sélectionnés à la suite d'un premier appel à candidatures et ont bénéficié de financements de l'État pour développer leurs observatoires. Une évaluation de cette première phase sera réalisée à l'automne en vue du lancement d'un second appel à projets, plus large : l'objectif est de couvrir l'ensemble des agglomérations de plus de 50 000 habitants d'ici à la fin de l'année. Un comité scientifique s'assurera que les données seront parfaitement comparables d'une région à l'autre sur l'ensemble du territoire national.

Ensuite, j'ai lancé une refonte du zonage dit « A, B, C », sur lequel repose le dispositif d'incitation à l'investissement locatif. Un groupe de travail associant élus, professionnels du bâtiment, bailleurs et associations a été constitué en vue d'établir une méthode partagée d'actualisation. C'est un exercice complexe et politiquement très sensible. À terme, le zonage découlera de l'application de critères identifiés grâce au travail des observatoires des loyers. En attendant, une première proposition de zonage révisé a été formulée ; elle fait actuellement l'objet d'une concertation.

Enfin, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), j'ai confié à M. Delarue la mission d'évaluer l'efficacité du système de financement actuel, qui repose en grande partie sur des zonages définis à l'échelle nationale, et de formuler des propositions en vue d'améliorer la territorialisation des politiques du logement, clé de leur efficacité et de leur rentabilité.

Effort financier accru, meilleur ciblage des aides afin de les rendre plus efficaces : telle est la feuille de route du Gouvernement en matière de logement social. Je veille à ce qu'elle soit respectée à la lettre, soyez-en assurés. À cette fin, j'installerai un comité de suivi des engagements pris dans le cadre de l'accord qui sera signé entre l'État et l'USH. Il sera placé sous mon autorité et se réunira mensuellement. Il fera le point sur les réalisations qui doivent découler de cette importante mobilisation de l'État.

M. Michel Piron, rapporteur. Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir accepté notre invitation.

Vous avez dressé un bilan des actions et des engagements, qui montre que l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an pourrait être atteint à terme, je ne le conteste pas. En revanche, la tendance est beaucoup moins positive en ce qui concerne l'objectif global de construction de 500 000 logements : alors que le parc de logements sociaux s'accroît, l'investissement privé dans la construction de logement s'effondre, malheureusement. Je sais combien l'exercice est difficile, compte tenu des contraintes budgétaires. Mais, si les objectifs ne sont pas tenables, peut-être conviendra-t-il de les revoir à la baisse ? Le Président de la République lui-même l'a suggéré, en février dernier, dans un autre domaine que le logement.

J'en viens à mes questions.

La problématique du logement social ne peut pas être dissociée de celle du logement intermédiaire. Certains ménages sont incapables de « sortir » du logement social et cela restera le cas même si les prix sur le marché classique sont davantage encadrés à l'avenir. Quel lien faites-vous entre le logement social et le logement intermédiaire ?

En matière d'accession sociale à la propriété, comment convient-il d'ajuster les conditions d'accès au prêt à taux zéro « plus » ? Ce dispositif semble fonctionner pour les ménages dont les revenus sont inférieurs au premier décile, mais guère pour ceux dont les revenus sont compris entre le premier et le troisième décile.

S'agissant du zonage, confirmez-vous la création d'une zone A *ter* ? Quoi qu'il en soit, il ne suffit pas de s'intéresser aux marchés tendus : le coût du foncier doit être mis en relation avec les revenus des ménages. En province, il arrive que les revenus des ménages soient tellement modestes qu'ils ne leur permettent pas d'accéder à la propriété, même si le coût du foncier est très bas. Nous sommes en réalité confrontés non pas à une crise du logement, mais à plusieurs crises du logement, de nature différente et parfois antinomiques.

À cet égard, convient-il plutôt de créer un observatoire des loyers à compétence nationale, qui risque de publier tardivement ses résultats, ou des observatoires régionaux, qui pourront sans doute fournir plus rapidement des données plus fines ?

En outre, quelle est la bonne gouvernance ? Il convient de faire des choix en matière de déconcentration ou de décentralisation. En effet, nous sommes au milieu du gué : la délégation des aides à la pierre constitue une forme de décentralisation, mais elle n'a pas toujours été pleinement assumée.

Pour ce qui est des organismes HLM, est-on allé assez loin dans la mutualisation de leurs moyens ? Je suis bien conscient que l'exercice est délicat, mais je doute que les 280 millions d'euros que vous avez évoqués suffisent au regard de l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux, compte tenu des capacités limitées de certains organismes.

Enfin, les contraintes normatives sont-elles toutes justifiées ? Par exemple, il a été décidé que tous les nouveaux logements sociaux devaient désormais être « adaptés » aux personnes handicapées, alors qu'il pourrait suffire qu'ils soient tous « adaptables » et qu'une partie d'entre eux soit effectivement « adaptés ». De plus, seul le handicap moteur est pris en compte, alors qu'il existe bien d'autres formes de handicap. N'a-t-on pas adopté une approche à la fois excessive et réductrice en la matière ?

M. Christophe Caresche, rapporteur. Vous affichez clairement votre priorité : construire des logements, notamment des logements sociaux, dans les zones les plus tendues. Est-on capable de mesurer l'effort réalisé en matière de territorialisation des aides à la pierre ? Vous avez notamment indiqué que trois régions absorbaient désormais les deux tiers de la dotation globale pour le financement des aides à la pierre. Qu'en était-il antérieurement ? Comment la situation a-t-elle évolué ?

Dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP), quelles sont les prochaines échéances pour le domaine du logement ? À quelle date le rapport Delarue doit-il vous être remis ?

Tout en soulignant le bilan très positif de la délégation des aides à la pierre, le rapport de la Cour des comptes a montré qu'il était nécessaire non seulement de revoir le zonage « A, B, C », mais aussi de l'harmoniser avec les autres zonages. Vous avez engagé un travail à ce sujet. Quelles en sont les prochaines étapes ?

Mme la ministre. La construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, est un objectif noble, qu'il était nécessaire de fixer : il s'agit de répondre aux besoins et de s'attaquer aux racines de la crise du logement. Revenir sur l'objectif signifierait que l'on renonce à le faire. Cependant, je suis lucide sur les difficultés que nous aurons pour l'atteindre.

En matière de logement social, l'État et les opérateurs disposent des moyens financiers et de l'ingénierie nécessaires. Nous devons donc réaliser l'objectif ou, à défaut, identifier les raisons qui nous empêchent de le faire. Telle sera précisément la mission du

comité de suivi du pacte signé entre l'État et l'USH. Nous connaissons déjà certaines de ces raisons : difficultés d'accès au foncier ; frilosité de certaines collectivités à la veille des élections municipales.

Quoi qu'il en soit, je refuse que l'on affirme d'emblée que nous ne pourrions pas faire face à la crise du logement. J'admets bien sûr que cela sera difficile. Mais les difficultés m'incitent à décupler mon énergie. Nous persévérons donc dans cette voie.

Vous évoquez avec raison la question du parcours résidentiel, monsieur Piron. Dans le cadre de la loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction, je présenterai une ordonnance qui définira le statut du logement intermédiaire. Chacun comprend bien ce dont il s'agit : les loyers ou les prix d'achat de ces logements sont intermédiaires entre ceux des logements sociaux et ceux pratiqués sur le marché. Cependant, l'absence de statut empêche à ce jour de fixer des objectifs dans les plans locaux de l'habitat (PLH) en matière de construction de logements intermédiaires ou de prévoir des dispositions spécifiques pour l'encourager, telle que la baisse du taux de TVA à 10 % annoncée par le Président de la République. Ce taux réduit de TVA, qui s'ajoutera au dispositif d'aide à l'investissement locatif, devrait permettre de contenir les prix et de produire des logements accessibles aux ménages qui auraient les moyens de quitter leur logement social mais sont loin d'avoir ceux de louer ou d'acquérir un bien sur le marché classique. Ces mesures seront très utiles à la fluidification du parcours résidentiel.

En matière de zonage, nous réfléchissons en effet à la création d'une zone *A ter*, qui concernerait Paris et quelques autres communes où le marché est très tendu. Il est possible que cette mesure voie le jour. La question d'une division de la zone *A bis* est en tout cas posée.

S'agissant de la Modernisation de l'action publique, le premier rapport d'étape, remis hier, est présenté aujourd'hui même au comité de pilotage. Le rapport définitif sera remis à la mi-septembre. Nous aurons alors une vision très précise en matière de territorialisation.

À cet égard, nous territorialiserons d'autant mieux la politique du logement que nous connaîtrons les réalités du terrain. D'où l'importance des observatoires des loyers. Pour répondre à votre question, monsieur Piron, nous ne créons ni « un » ni « des » observatoires, mais un réseau d'observatoires autonomes et pilotés localement. Sous la responsabilité du comité scientifique composé de statisticiens que j'ai mentionné, les observatoires se doteront d'une méthodologie commune, ce qui permettra de comparer facilement et de manière pertinente les données d'un territoire à un autre. Nous nous appuyons sur les initiatives locales existantes, certaines étant plus avancées que d'autres. De ce point de vue, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), qui associe l'État, les collectivités territoriales, les professionnels, les propriétaires et les associations de locataires, constitue un modèle de gouvernance et un exemple de bonnes pratiques.

La question du regroupement, voire de la fusion des organismes HLM est un serpent de mer ! Si nous nous lançons aujourd'hui dans une opération de regroupement institutionnel, nous y consacrerions une grande partie de nos moyens et de notre énergie, que nous ne pourrions plus, dès lors, mettre au service de la construction de logements. S'il convient de ne pas transiger sur certains objectifs, il faut également savoir affecter les moyens en fonction des priorités. Or l'objectif prioritaire est bien la construction de logements.

Nous avons néanmoins prévu, dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), des dispositions qui faciliteront le regroupement des organismes et de leurs fonctions support, afin d'améliorer leur fonctionnement et de renforcer leur capacité d'intervention. Il convient d'être pragmatique et d'aller progressivement vers des regroupements, dans les territoires où de tels projets sont mûrs. Cependant, l'expérience montre que l'efficacité n'est pas toujours corrélée à la taille : certains petits organismes font preuve d'une grande réactivité et d'une réelle inventivité.

Quant à la mutualisation des fonds propres prévue par l'USH, c'est une excellente décision et une première étape dans la bonne direction. Elle permettra de dégager une aide supplémentaire pour chaque nouveau logement financé par le PLUS ou le PLAI, d'un montant de 3 300 euros en zones I *bis* et I, et de 1 300 euros en zones II et III. C'est donc une nouvelle forme de subvention, apportée par le mouvement HLM lui-même. Cela démontre que les opérateurs sont attachés, comme je le suis – je l'ai rappelé lorsque nous avons débattu de la faculté pour les organismes HLM de créer des filiales dédiées à la construction et à la gestion de logements intermédiaires –, à ce que les bénéfices tirés de la gestion du parc social soient réutilisés pour la construction de logements sociaux. Deux options sont envisageables à cette fin : mutualiser les fonds propres provenant principalement de la location des logements amortis – comme cela sera fait – ou céder une partie du parc social. Je n'ai pas de position doctrinaire concernant la vente du parc, mais je ne souhaite pas fixer d'objectifs en la matière, comme cela a été fait par le passé : c'était une manière autoritaire d'obliger les organismes HLM à reconstituer leurs fonds propres.

Mon prédécesseur m'avait prédit que nous ne parviendrions pas à réaliser une mutualisation des fonds propres. Or nous avons démontré que c'était possible. Cela étant, la fonction de ministre du logement force à la modestie : chaque ministre voit l'effet des mesures prises par son prédécesseur ; il en bénéficie ou doit au contraire les assumer.

En matière de territorialisation, je suis déterminée à avancer. Il serait pourtant plus facile d'être conservateur : pourquoi changer un système qui existe depuis des années, au risque de susciter des mécontentements ? Le ministre délégué chargé de la ville en fait actuellement l'expérience : tous convenaient qu'il était nécessaire de modifier le zonage daté sur lequel reposait la politique de la ville, mais il est très difficile de mettre tout le monde d'accord maintenant que ce travail est engagé. En matière de politique du logement, le travail des observatoires devrait permettre d'objectiver la situation des territoires, ce qui nous évitera d'avoir à classer, par décret, telle ou telle commune dans telle ou telle zone.

S'agissant des contraintes normatives, je n'ai pas, là non plus, de position arrêtée. Il est trop facile d'affirmer que les contraintes normatives sont la source des coûts de construction élevés. À l'inverse, il n'est pas plus justifié de refuser de revenir sur des normes, au motif que celles-ci auraient été décidées une fois pour toutes. Quoi qu'il en soit, comme l'a annoncé le Président de la République, nous avons instauré un moratoire de deux ans sur l'adoption de nouvelles normes techniques, pour permettre à tous de travailler dans un environnement stable.

Quant à la norme en matière de handicap à laquelle vous faites référence, monsieur Piron, elle résulte de la loi de 2005 votée à l'unanimité par les deux chambres. Il est donc difficile de demander à un ministre de prendre la responsabilité de ne pas l'appliquer ou de l'amender ! Certes, je ne sous-estime pas les difficultés qu'elle peut créer, mais c'est un sujet très sensible : lorsque j'ai abordé la question, avec tact, avec les principaux acteurs, je les ai sentis enclins à adopter la tactique du hérisson.

M. le président Olivier Carré. Madame la ministre, quel rôle jouent selon vous les prêts locatifs sociaux (PLS) dans le secteur du logement intermédiaire ?

Mme la ministre. Ils sont juridiquement rattachés aux logements locatifs sociaux. Ils sont pris en compte pour parvenir au seuil de 25 % de logements sociaux, prévu par la nouvelle version de la loi SRU. Certains considèrent toutefois que le plafond des loyers retenu pour certains territoires évoque moins le logement social que le logement intermédiaire. Ce dernier pose plutôt problème en zone tendue à loyers de marché très élevés qu'ailleurs – où le PLS ne constitue pas une réponse nécessairement pertinente.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Dans les orientations budgétaires, le chapitre consacré à la « MAP logement » montrerait que l'évaluation des aides au logement doit permettre de réaliser des économies.

Mme la ministre. La Modernisation de l'action publique sur les aides au logement concerne la territorialisation des aides. Certains auraient sans doute voulu tout bouleverser...

M. Christophe Caresche, rapporteur. Je préfère que les choses soient claires, car la solution préconisée ne me semblait pas particulièrement efficace.

Mme la ministre. Cela est d'autant plus vrai qu'il faut traiter deux sujets : les aides à la pierre et les aides personnelles au logement.

Le rapport extrêmement bien documenté qui m'a été remis l'année dernière par l'IGAS démontre de façon édifiante que les aides personnelles au logement constituent le dernier filet de sécurité qui évite le basculement dans l'extrême précarité. Cela se confirme aujourd'hui : alors que nous traversons une période économique particulièrement difficile, ces aides évitent à des familles qui jusqu'alors n'en avaient pas besoin de se retrouver dans des situations dramatiques. Contrairement à ce que l'on entend parfois répéter, les aides personnelles au logement, pour lesquels un loyer plafond est prévu, n'ont en aucun cas contribué à la hausse des loyers. Je rappelle qu'un rapport de l'INSEE vient de montrer qu'entre 2001 et 2012, le nombre de SDF a augmenté de 50 % : aujourd'hui, la France compte environ 146 000 personnes sans domicile fixe, dont au moins 30 000 enfants.

M. Christophe Caresche, rapporteur. La Cour des comptes évoque aussi la question de l'aide au logement pour les étudiants et celle de son plafonnement.

Mme la ministre. Pour les étudiants, la question de l'aide au logement ne peut pas être dissociée de celle de l'autonomie financière, car ces aides leur servent souvent en partie de moyens de subsistance. Ce sujet doit donc être abordé de manière globale si nous ne voulons pas faire d'erreur. Certaines situations marginales méritent toutefois d'être traitées, comme la question du loyer maximal ouvrant droit à une aide.

M. Michel Piron, rapporteur. Je me doute que les mesures prises sur la question foncière n'ont pas encore eu le temps de produire de tous leurs effets. Disposons-nous néanmoins d'informations sur la décote de terrains appartenant à l'État ou à des organismes publics ? Qu'en est-il du bail emphytéotique ? Pour ma part, j'ai défendu cette solution qui permettrait de convaincre en douceur certains établissements – je pense à Réseau ferré de France (RFF) ou à Voies navigables de France – de mettre leurs terrains à disposition sans dégrader le haut de leur bilan.

Mme la ministre. Le ministère du budget, autorité de tutelle de France Domaine, et celui du logement mènent désormais une action concertée et cohérente ; c'est un fait nouveau...

M. Michel Piron, rapporteur. Ce n'était pas le cas auparavant ? (*Sourires.*)

Mme la ministre. En tout état de cause, je me félicite que ce soit le cas aujourd'hui !

Dans une période budgétairement délicate, les rentrées d'argent sont nécessaires mais, de fait, cette politique se substitue à une politique d'aide à la pierre – vendre un terrain à un prix très élevé pour accorder ensuite des subventions sur les charges foncières n'est pas particulièrement efficace. La décote permet d'aider à l'équilibre des opérations. Après la publication du décret d'application de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, mon collègue Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, et moi-même avons signé une circulaire commune pour que les préfets de région disposent de toutes les clefs leur permettant de la calculer. Il reste que le prix des terrains ne peut être fixé avant que les futurs acquéreurs, le plus souvent les collectivités locales, aient défini leur projet ; nous nous employons à résoudre ce problème.

La première cession à un prix bénéficiant d'une décote a été signée à Caen, en septembre dernier, en présence du Président de la République. Un suivi régulier est assuré nationalement, mais le pilotage s'opère au niveau des préfets de région et se fonde sur une itération entre les demandes des collectivités concernant des terrains cessibles ou non. Les administrations peuvent en effet disposer de bâtiments ou de terrains vacants depuis cinq ans sans les avoir inscrits sur la liste de France Domaine.

RFF et la SNCF anticipent la future réforme ferroviaire en assurant un pilotage unifié de leurs domaines fonciers. Nous disposerons donc d'une cartographie précise des terrains et des biens cessibles, et les choses pourront se faire d'autant plus rapidement que les deux établissements adoptent une attitude volontariste par rapport aux nouvelles dispositions en vigueur.

Des difficultés ponctuelles et localisées peuvent exister, mais le Gouvernement, qu'il s'agisse du ministère du logement ou de celui du budget, a la ferme intention de mettre en œuvre rapidement les dispositifs prévus par la loi. Aujourd'hui, vingt-neuf conventions de cession en sont à un stade très avancé.

M. Michel Piron, rapporteur. Et l'emphytéose ?

Mme la ministre. Le montant élevé de la décote constatée sur les premières opérations incite plutôt les collectivités locales à recourir à la cession. De plus, il semble que notre culture nationale soit peu propice au bail emphytéotique. D'autres pays comme la Grande-Bretagne n'y voient aucun problème, mais un frein de nature psychologique semble empêcher les Français de construire un bâtiment dont ils seraient propriétaires sur un terrain ne leur appartenant pas.

M. le président Olivier Carré. L'association Foncière logement est aujourd'hui l'un des seuls opérateurs qui ne soit pas engagé dans l'ensemble des programmes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qu'il devait produire. On ne peut pas le lui reprocher car elle a connu des difficultés, mais cela se traduit par le gel d'un domaine foncier destiné à la construction de logements qui ne verront pas le jour. L'objectif politique

initial de diversification des secteurs ANRU par la construction d'un habitat intermédiaire a d'ailleurs perdu de sa pertinence pour la plupart des projets. Que faire de ce foncier obtenu en échange de la participation du « 1 % logement » au moment de l'accord initial – M. Claude Bartolone était alors ministre délégué à la ville ? Sa valeur est aujourd'hui assez théorique car les règles de calcul ont évolué. Il est nécessaire de donner aux maîtres d'ouvrage – l'État, les collectivités locales, les bailleurs de façon générale – la liberté de construire sur ces terrains. Madame la ministre, quelle est votre position sur le dossier ? Comment va-t-il évoluer ?

Mme la ministre. Il s'agit d'un des sujets les plus difficiles que nous ayons eu à traiter. J'ai conscience qu'un certain nombre d'élus ont dû faire face à des situations extrêmement complexes. C'est pourquoi nous avons permis que 50 % des engagements pris soient tenus. La situation a été débloquée grâce à la décision de l'État de recourir aux fonds d'épargne – l'augmentation du plafond du livret A ayant permis de dégager des ressources supplémentaires. Des solutions de substitution sont actuellement recherchées et négociées par les préfets, département par département. De façon plus générale, une convention entre l'État, l'UESL et l'association Foncière logement est en cours de préparation afin de résoudre les problèmes qui se posent encore. Nous sortons progressivement par le haut d'une situation très délicate. Le dernier conseil d'administration de la Foncière logement a validé la liste des terrains qu'elle utilisera, et nous savons en conséquence quels sont ceux qui ne seront pas mobilisés.

M. le président Olivier Carré. Il s'agit de foncier disponible !

Mme la ministre. C'est même généralement la meilleure partie du foncier des opérations ANRU : elle ne sera donc pas trop difficile à reconvertir.

M. le président Olivier Carré. Madame la ministre, vous l'avez dit, les ministres détenant le portefeuille qui est le vôtre se succèdent et s'approprient progressivement les dossiers et un sujet sur lesquels leur regard évolue. Quel est le vôtre aujourd'hui au-delà des questions techniques...

M. Michel Piron, rapporteur. C'est une question psychanalytique ! (*Sourires.*)

M. le président Olivier Carré. Ne voyez dans cette question aucune malice, je suis seulement intrigué !

Mme la ministre. Le logement est un sujet à la fois passionnant et très technique, ce qui crée une sorte de confraternité entre ceux qui s'y sont consacrés. Celle-ci peut être d'un grand intérêt, mais elle peut aussi avoir l'inconvénient de donner le sentiment aux acteurs qu'ils savent ce qu'ils doivent faire, qu'ils le font tous, et que rien ne peut être inventé de neuf.

Je comprends parfaitement que ceux qui ont travaillé trente ans sur la question du logement aient pu considérer que la garantie universelle des loyers (GUL) n'avait jamais été mise en œuvre parce qu'elle ne constituait pas une bonne solution. Pourtant un grand chantier est en cours, et ce dispositif permettra de résoudre de nombreuses difficultés. Dans dix ou quinze ans, il faudra que je regarde avec bienveillance mes successeurs, et que j'évite de croire que ma maîtrise des dossiers me permettrait d'écarter toute solution nouvelle que je n'aurais pas moi-même proposée.

Aujourd'hui, j'essaie de conserver une certaine « fraîcheur » pour inventer de nouveaux dispositifs, comme la garantie universelle des loyers ou l'encadrement des loyers. Cela dit, cette dernière mesure nous ramène plutôt à l'époque à laquelle il paraissait normal d'encadrer le prix de certains biens de première nécessité. Actuellement, le prix du livre est

régulé sans que cela ne scandalise personne alors qu'il est choquant de parler de loyers excessifs. Qu'une montre soit vendue à 500 000 euros – et que certains l'achètent –, cela ne me pose aucun problème car on peut vivre sans montre, mais on ne peut pas vivre sans un toit sur sa tête !

Je tente aussi de rester modeste. On ne réinvente pas tous les jours la politique du logement : il faut tenir compte du passé, du temps nécessaire à sa mise en œuvre, et de l'ensemble des acteurs. Aujourd'hui, nous produisons dans notre pays des logements et des bâtiments qui sont plutôt de bonne qualité car nous avons tiré les leçons du passé.

Pour conclure sur la répartition des compétences, ce qui me permettra de répondre à une question de M. Michel Piron, j'estime qu'il faut aller vers une plus grande autonomie des territoires tout en conservant une cohésion nationale. Si la délégation permet de responsabiliser les acteurs locaux, il ne faut jamais oublier qu'une décentralisation totale des politiques du logement signifierait que le montant des aides à la personne, celui des plafonds de loyer et de ressources, ainsi que la fiscalité finançant le logement seraient fixés localement. Un tel transfert ne correspond guère à notre culture, comme le montre le cas du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) dont les critères d'attribution font assez couramment l'objet de demandes d'harmonisation – nombreux sont ceux qui ne comprennent pas que la décentralisation entraîne une grande diversité de situation d'un endroit à l'autre.

S'agissant d'un bien de première nécessité qui met en jeu l'équilibre du territoire et la cohésion nationale, il faut donc trouver un juste milieu entre la conduite d'une politique nationale et une véritable délégation locale qui permette l'adaptation aux réalités territoriales – c'est d'ailleurs à ce titre que je souhaite le renforcement du rôle du comité régional de l'habitat (CRH) comme instance de pilotage régional.

M. Christophe Caresche, rapporteur. Ce matin, en commission des lois, nous avons voté en ce sens s'agissant de la métropole de Paris !

M. le président Olivier Carré. Madame la ministre, je vous remercie infiniment pour la clarté et la franchise de vos propos. Nos collègues rapporteurs, qui doivent présenter leurs conclusions la semaine prochaine devant notre mission, en tireront le plus grand profit.