

Le
**FINANCEMENT
PUBLIC DU
LOGEMENT**

**et l'activité des
Offices d'HLM**

Liaison n° spécial

Décembre 2006

Les actes du colloque sur le Financement public du logement et l'activité des Offices d'HLM, organisé à Paris le 30 mai 2006, avec la Revue Française de Finances Publiques

Parution Décembre 2006

Publié par La LGDJ

Disponible également auprès de la



Fédération nationale des Offices d'HLM • 14 rue Lord Byron 75008 Paris
Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 68 17
Membre de l'Union sociale pour l'habitat

Le 30 mai 2006, a été organisé dans le cadre de l'Assemblée générale, un colloque sur le financement public du logement et l'activité des Offices, avec le concours de la Revue Française de Finances Publiques. Ce colloque a permis de faire le point sur les enjeux et la situation du financement public, un peu plus de 10 ans après le colloque tenu en 1995 sur le même thème. Il fera l'objet, comme le précédent (RFFP n° 49-1995), d'une publication de la Revue fin 2006. L'intégration de cette manifestation à l'Assemblée générale a contribué à enrichir les débats et les réflexions des Offices retenues dans les résolutions votées par l'Assemblée et les orientations de l'action fédérale.

Ce colloque consacré au Financement public du logement et l'activité des Offices d'HLM est organisé en partenariat avec la Revue Française de Finances Publiques. Les relations de la Fédération des Offices avec l'Université ont plus de 15 ans déjà et ont créé des liens de collaboration fructueuse avec la communauté universitaire dans son ensemble. La Fédération nationale des Offices d'HLM a eu l'occasion de lancer, avec l'Association française du droit de l'urbanisme ainsi qu'avec le Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), de nombreuses initiatives pour la recherche dans le droit de l'habitat. Il y a un peu plus de dix ans, nous avons déjà organisé avec la Revue Française de Finances Publiques un colloque sur le financement public du logement qui avait connu un grand succès et dont le numéro 49-1995 de la Revue avait rendu compte. Les débats d'aujourd'hui nous aident à comprendre les évolutions que nous avons vécues, la situation actuelle et à imaginer, sinon prévoir, ce que pourraient être demain et l'avenir.

Nous sommes tous amenés à avoir une appréciation sur le financement du logement, car pour la quasi totalité d'entre nous, le logement est l'objet de nos responsabilités ou de nos fonctions. Nous avons tous envie de la faire partager, par conviction de nos engagements ou par passion de nos métiers. La contribution universitaire à cette rencontre nous amènera sans doute à y mettre un peu de la sérénité avec laquelle l'Université nous enseigne à formuler les hypothèses et à délivrer les analyses.

Les débats ont voulu mettre en relation le financement public du logement et l'activité des Offices, tant ces deux thèmes sont liés, depuis leur origine comme aujourd'hui, et comme nous estimons qu'ils doivent le demeurer pour l'avenir dans le logement social. Mais jusqu'où ? Pour quels objectifs et comment ?

Les discussions ont été introduites par deux communications d'experts pour rapporter des faits ou des analyses dans le but de fournir les éléments pour la discussion, voire pour provoquer le débat. Elles ont été orientées sur des thèmes choisis pour tenter de faire le tour des questions et chaque thème a fait l'objet d'une synthèse. Au terme d'un échange serein entre les idées et les propositions, les propos de chacun ont été consignés dans le numéro 96-2006 de la Revue Française de Finances Publiques, publiée par la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ). Cet esprit est celui des échanges dans notre Fédération, dont le pluralisme est la marque et la garantie de notre cohésion.

*Jean-Pierre CAROFF,
Président de la Fédération nationale
des Offices d'HLM*

Les débats du colloque, animés par Philippe Méchet, Président de l'Institut européen d'analyse géo-économique, ont été organisés selon trois tables rondes, réunissant des responsables politiques, économiques et sociaux et des experts sur les enjeux du financement public du logement et leurs conséquences pour l'activité des Offices.

1- LE CONTEXTE ACTUEL

Les évolutions qu'imposent au logement social les changements dans les politiques publiques et les marchés

• Avec :

- Jean-Yves Mano, président de l'OPAC de Paris
- Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre
- Jean-Pierre Jouyet, chef de l'Inspection générale des Finances
- Jean-Pierre Giacomo, président de la Confédération Nationale du Logement (CNL)
- Jacques Mayoux, directeur général d'Aquitanis (OPAC de la Communauté urbaine de Bordeaux)
- Jean Moulin, président d'Alcéane (OPAC du Havre)
- Pierre-André Périssol, député, ancien ministre

• Les communications d'experts

- Le cadre de l'intervention financière publique s'est transformé : par Michel Bouvier, Professeur de finances publiques - Paris I - Panthéon-Sorbonne
- Les évolutions des marchés ont modifié les conditions de la production de logements : par Jacques Plas, responsable études et recherches AXA Immobilier

• Rapporteur

Marie-Christine Esclassan, Professeur de finances publiques, Paris I - Panthéon-Sorbonne

Cette table ronde a mis en évidence le changement de contexte de l'intervention des organismes de logement social. D'un côté, le cadre de l'intervention financière publique s'est transformé avec une rationalisation des finances publiques et, de l'autre, les évolutions socio-économiques ont modifié les conditions et les enjeux de la production de logements.

Une nouvelle logique de performance et de résultat, la LOLF

Le contexte des finances publiques a largement évolué depuis 1995, époque à laquelle le colloque s'était notamment intéressé à la réforme des finances des collectivités locales, caractérisée par une recherche d'une meilleure gestion des collectivités dans la voie de la décentralisation. Aujourd'hui, c'est l'Etat qui est dans la logique de responsabilisation et de rationalisation de sa gestion par la réforme engendrée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du premier août 2001 qui a abouti à la mise en place de la loi organique de janvier 2006 pour le budget de l'Etat et de la loi de finances pour 2006. Cette profonde réforme des finances publiques s'inscrit dans le temps – elle a pris naissance à la fin des années 70 comme une réponse à la crise financière de l'Etat – et dans l'espace, car ne concerne pas simplement la France. Elle s'insère en effet dans une dynamique internationale d'uniformisation, notamment par des normes et standards internationaux (créés par le FMI, l'IFAC, l'OCDE) et par les critères de convergence européens. Le but est pour l'Etat, non seulement de maîtriser les dépenses et les finances publiques et d'améliorer leur transparence, mais également de donner plus de responsabilité aux gestionnaires de ces finances en les plaçant dans une logique de performance et de résultat, logique qui a "chamboulé" la culture existante de logique de moyens. Le budget de l'Etat est désormais organisé en missions, programmes, actions (les crédits pour l'habitat relèvent principalement de la mission ville et logement) avec un droit d'amendement accru des parlementaires lors de la définition du budget et avec des responsables d'exécution à tous les niveaux. La nouvelle logique de performance entraîne également la mise en place d'une comptabilité d'exercice à l'image de celle de l'entreprise, d'outils de contrôle de gestion plus performants et d'instruments de mesures permettant d'évaluer les résultats.

Performance économique ou performance sociale ?

L'impact de la réforme pose la question de la définition même de la performance dans son application au logement social. S'agit-il de performance économique ou de performance sociale ? Comment mesurer la performance sociale dans l'action pour loger une population qui s'est considérablement paupérisée (concernant les ménages logés par les Offices, au 1er janvier 2003, 70% ont des ressources inférieures à 60% des plafonds) et dans l'optique de voir un jour le droit au logement, constitutionnellement reconnu, réellement opposable ? La performance doit aussi s'apprécier dans la capacité à répondre aux besoins.

Les besoins en logement : une évolution démographique mal anticipée et une augmentation des demandes

Les évolutions du marché ont, de leur côté, considérablement modifié les conditions de la production de logements. L'évolution de la démographie, notamment le vieillissement de la population, l'augmentation du solde migratoire et la décohabitation des ménages, qui a été mal anticipée, a entraîné une augmentation des personnes à loger. Les freins à la mobilité des ménages et notamment la baisse du taux de rotation au sein du parc social, en sont des facteurs aggravants. Il peut être noté que l'utilisation d'indicateurs plus performants aurait peut-être permis une meilleure anticipation de cette situation de crise du logement. Le secteur libre s'étant particulièrement désinvesti par des arbitrages sur des investissements en bureaux et autres locaux d'activité d'une part et l'Etat restant le responsable du droit au logement d'autre part, les organismes de logement social se retrouvent naturellement en première ligne pour répondre à ces besoins (notamment 1 200 000 demandeurs).

Un coût de production du logement élevé

Face à cette crise du logement, les organismes de logement social sont limités dans leur action par le coût de production du logement. Non seulement les coûts du BTP ont augmenté mais le foncier est devenu particulièrement cher et rare, notamment à cause de la constitution de rentes foncières. Alors que l'argent est disponible et peu cher en termes d'emprunt sur le marché - il a d'ailleurs été reproché à la Caisse des Dépôts et des Consignations de prêter trop cher notamment à cause de la rémunération du circuit de collecte du livret A - les aides de l'Etat sont au contraire plus restreintes.

L'augmentation des taux d'effort des locataires

Malgré le niveau d'effort de la collectivité nationale en ce qui concerne les aides à la pierre, les organismes réussissent néanmoins, avec d'autres participations, à "boucler" les opérations mais au prix d'un équilibre qui repose sur des loyers plus élevés, alors même qu'il y a des réductions sensibles des aides personnelles. Il en résulte l'augmentation des taux d'effort des locataires. Parallèlement, les Pouvoirs publics aident davantage le secteur libre que le secteur social, par le biais des aides fiscales. Ces éléments soulignent l'importance de l'analyse stratégique en matière d'affectation des ressources de la collectivité nationale.

L'enjeu du développement de l'accession sociale à la propriété

Face à une crise du logement et, en écho à l'actualité législative de fin de discussion sur la loi ENL, ce 30 mai 2006, a été posé également le problème de l'orientation de l'activité des organismes. Location, accession, articulation entre les deux, éventuelle répartition entre les organismes ? Pendant la tenue de ce colloque, un amendement au projet de loi ENL a tenté d'intégrer les logements neufs en accession au quota de 20% de logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU. Cet amendement a finalement été rejeté par l'Assemblée nationale. Ce qui n'empêche pas les Offices d'avoir une vision globale de leur mission sociale et de vouloir prendre part au développement de l'accession sociale à la propriété, notamment dans les contextes où la mixité de l'offre sociale est nécessaire aux réponses à la crise des quartiers urbains. Cette défense de l'accession sociale à la propriété nécessite, au préalable, de la distinguer clairement de la "promotion investisseurs" intégrant l'investissement sur les produits défiscalisés, "Périssol", "Besson", "de Robien" ou "Borloo populaires".

2- LES ACTEURS, LES MÉTIERS

Mission sociale et stratégies d'acteurs dans le Mouvement social pour l'habitat

- Avec :
 - Dominique Braye, sénateur
 - Claude Sadoun, président du Crédit Immobilier de France
 - Jean-Paul Alduy, sénateur, président de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)
 - Michel Delebarre, député, ancien ministre, président de l'Union sociale pour l'habitat (USH)
 - Jean-Pierre Caroff, président de la Fédération nationale des Offices d'HLM
 - Christian Gazet du Chatelier, vice-président de la Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat
 - Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
- **Les communications d'experts**
 - Les organismes de logement social face aux mutations structurelles de l'habitat : par Jean-Claude Driant, Professeur à l'IUP de Paris XII - Val-de-Marne
 - La permanence du concept de maîtrise d'ouvrage sociale : par Jean-Philippe Brouant, maître de conférences - Paris I - Panthéon-Sorbonne
- **Rapporteur :**
Yves Jégouzo, Professeur en droit public - Paris I - Panthéon-Sorbonne

La seconde table ronde a traité des conséquences de cette évolution contextuelle sur les acteurs et leurs métiers, celles-ci ont particulièrement été analysées en commençant par la mise en évidence des nouvelles responsabilités des acteurs sociaux du logement et de l'habitat.

L'évolution des missions des organismes

La crise du logement s'accompagne d'un blocage du secteur locatif et du durcissement du clivage entre les propriétaires et ceux qui ne le sont pas. Les réformes institutionnelles qui mettent en évidence la coexistence, d'un mouvement décentralisateur avec un renforcement des collectivités territoriales, l'intercommunalité et la délégation de compétences pour la programmation des aides à la pierre, et d'un renouveau des programmes nationaux pour l'habitat par le programme national de rénovation urbaine et le volet logement du plan de cohésion sociale, ont induit une évolution des missions des organismes d'HLM. Les changements structurels dans l'organisation des acteurs du logement social (gouvernance des ESH, réformes à venir des Offices et des SACI avec la loi ENL) participent également de cette évolution. Cette dernière est notamment caractérisée par un développement de la maîtrise d'ouvrage urbaine, particulièrement dans le cadre de la rénovation urbaine, une diversification de l'offre de logements et une affirmation plus claire du partage des tâches entre les différentes catégories d'organismes, voire une nécessaire évolution vers des stratégies de coopération entre les organismes ou de mutualisation des compétences, sans aller toutefois jusqu'à la spécialisation fonctionnelle entre organismes. En revanche, se pose peut-être la question de la nécessité d'une spécialisation territoriale claire de l'action de chacun. Cette évolution du rôle des organismes nécessite une plus grande intégration à leur référentiel de la notion de territoires, avec un travail sur leurs modes de représentation au sein des dispositifs locaux des politiques de l'habitat et une coopération plus forte avec les autres opérateurs du secteur, y compris les promoteurs immobiliers privés et la Foncière.

L'affirmation de la spécificité de la maîtrise d'ouvrage sociale

Cette évolution des missions doit se faire dans le cadre d'une affirmation de la spécificité de la maîtrise d'ouvrage sociale, concept qui traduit justement l'adaptation constante de la fonction d'intérêt général des organismes dans la mise en œuvre de leur objet social HLM. La notion de maîtrise d'ouvrage sociale concilie diversité des opérateurs, diversité des missions et unité d'action

autour de la mission sociale. Elle positionne les organismes dans une maîtrise complète et continue, depuis la définition des programmes, en passant par la construction, jusqu'à la gestion du patrimoine et des situations sociales des habitants à ressources modestes ou défavorisées. Elle comporte l'unité de l'exercice des missions par le même organisme (construction, service, gestion), ce qui n'exclut pas de déléguer en conservant le contrôle sur l'exécution.

Cette continuité, ou permanence de la mission sociale concerne le logement lui-même qui comporte, du fait de la pérennisation des conventions par la loi SRU, une servitude d'affectation sociale, et vise les destinataires par les différents dispositifs de sécurisation concernant aussi bien le locatif que l'accession. De plus, dans un contexte où les acteurs du logement social se retrouvent confrontés à une nouvelle concurrence des acteurs du marché libre sur "leur terrain", la défense du concept de maîtrise d'ouvrage sociale, s'impose par ses caractéristiques, notamment de savoir faire et de continuité. Enfin, le rôle de plus en plus important de "producteurs de ville", tenu par les organismes d'HLM aux côtés des collectivités locales, témoigne de la diversité des actions dans cette spécificité des missions des maîtres d'ouvrage sociaux. C'est dans le cadre de cette évolution de l'environnement du logement social et de l'adaptation des acteurs que le droit au logement deviendra peut-être réellement opposable. Concernant cette opposabilité, même si l'ensemble des intervenants semblent d'accord sur la responsabilité première de l'Etat, le mouvement de décentralisation, à condition qu'il ne fasse pas l'économie de la clarification des rôles des différents échelons de collectivités, doit poser la question de la responsabilité des collectivités territoriales, en matière de droit au logement, parce qu'elles sont mieux à même d'appréhender les besoins des territoires sur les bassins d'habitat.

3- LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR LE LOGEMENT

Les équilibres financiers au profit de la finalité sociale

• **Avec :**

- Alain Lecomte, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- Hélène Eyssartier, direction du budget
- Etienne Guéna, président de l'Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC)
- Stéphane Peu, président de l'OPAC Plaine Commune Habitat
- Francis Mayer, directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Paul-Louis Marty, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH)
- Jean-Pierre Caroff, président de la Fédération nationale des Offices d'HLM

• **Les communications d'experts**

- Aides et circuits publics de financement pour le logement : par Michel Mouillart, Professeur d'économie - Paris X - Nanterre
- Les nouvelles données financières des politiques publiques : par Paule Quilichini, maître de conférences à la Faculté de droit d'Orléans

• **Rapporteur :**

Claude Taffin, directeur des Etudes économiques et financières de l'USH

Les discussions ont souligné que la rationalisation de l'organisation des opérateurs n'exclut pas la nécessité d'un financement adapté aux besoins de logements. La question des moyens dont dispose la politique du logement en France dans ce contexte de rationalisation des dépenses publiques, est aujourd'hui posée de façon plus précise et donc plus sensible.

L'effort de l'Etat pour le logement social a baissé

Malgré les discussions de chiffres entre intervenants, il doit néanmoins être rappelé que le poids des aides au logement social est en baisse (le ratio aides publiques sur PIB était de 1,59 en 2004 alors qu'il était de 2 il y a une vingtaine d'années), particulièrement en ce qui concerne le locatif social. La part du locatif social baisse d'ailleurs dans l'ensemble de la construction.

En revanche, les prélèvements sur le logement social ont augmenté. L'insuffisance d'engagement financier de la collectivité nationale se traduit également par la précarisation des équilibres des opérations locatives sociales. De plus, les aides au secteur privé, sous forme d'aides fiscales, continuent à prendre le pas sur les aides budgétaires directes au logement locatif social. La nécessaire augmentation en volume des aides au logement social doit également être accompagnée de choix budgétaires qui ne sont pas aisés à réaliser par les nombreux partenaires associés aux prises de décision sur le financement.

Le maintien de la centralisation du livret A par la CDC

Le financement par la CDC et le rôle du Livret A, sont confrontés aux questions sur la banalisation de la distribution du Livret A, la banalisation des financements, la déliaison entre l'octroi des prêts de la CDC et les aides de l'Etat et la banalisation des acteurs. Les Offices se félicitent déjà de constater que la CDC, dont il a été rappelé qu'elle était garante de la stabilité de l'alimentation financière et de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires des prêts, accepte de moduler ses prêts et d'entendre que les commissions sur la collecte pourraient à nouveau être abaissées. Reste la centralisation du Livret A : cette question est tranchée par la CDC, qui ne voit pas de perspective de remise en cause. La table ronde a également souligné le rôle du 1% logement, largement sollicité par les nouveaux emplois issus des conventions qui concernent le renouvellement urbain, et mis en évidence les perspectives de ses concours au logement social.

Un bilan sur la délégation des aides à la pierre plutôt positif

Au niveau local, en matière de programmation des aides à la pierre, les délégations de compétences optionnelles et réversibles par l'Etat aux EPCI, par priorité par rapport aux départements, se mettent en place et se développent. Elles privilégient le contrat à la contrainte, intégrant la culture de résultat et conciliant l'impératif de solidarité et de subsidiarité tout en laissant l'Etat au cœur du dispositif. Le premier bilan est jugé relativement positif, même si certaines limites ont été soulignées, comme la non concordance entre l'annualité budgétaire et la pluri annualité des contrats, et le fait que ce dispositif ne met pas véritablement en place une politique locale du financement de l'habitat.

Enfin sans vouloir conclure avec ces constats, le colloque a aussi nettement fait ressortir que, d'une manière générale, le coût du logement est devenu trop élevé avec ce que cela entraîne de dérive du taux d'effort des habitants. Ces situations continuent à plaider pour une intervention publique accrue en faveur du logement social avec le soutien de l'effort de l'Etat. Elles confirment le rôle des aides à la pierre et à la personne qui nécessite une véritable volonté politique, alors que pour les Pouvoirs publics, le souci de la performance des dépenses publiques doit aussi conduire à poser la question du coût global, pour la collectivité nationale, d'une crise durable du logement.