



LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

**ASSEMBLEE GENERALE
DE TOURS
3 et 4 juin 2009**

**RAPPORT
SUR LES ORIENTATIONS
DE LA FEDERATION**

***Solidaires et
pour longtemps***

**Présenté au nom
du Conseil Fédéral**

Solidaires et pour longtemps

1. Construction et développement social de l'habitat

- 1.1. Poursuivre le développement du logement social p. 3**
 - 1.1.1. L'activité des Offices et leur positionnement territorial
 - 1.1.2. Les perspectives du plan de relance de l'économie apparaissent modestes
- 1.2. Enjeux et perspectives de l'action d'utilité sociale avec les HLM p. 9**
 - 1.2.1. Les Offices dans la mise en œuvre du Projet HLM
 - 1.2.2. Les conventions d'utilité sociale

2. Les défis de l'action pour le développement durable

- 2.1. Le patrimoine des Offices dans le programme de rénovation thermique avec l'Etat p. 17**
 - 2.1.1. Un programme d'au moins 6 Md€ pour les Offices jusqu'en 2020
 - 2.1.2. L'impact sur la stratégie de gestion patrimoniale
- 2.2. Les moyens de financement et la prise en charge des coûts..... p. 19**
 - 2.2.1. Un dispositif financier qui devra être amélioré et soutenu
 - 2.2.2. Une surcharge financière pour les organismes et des gains à partager

3. Evolutions et adaptations dans le contexte de crise

- 3.1. Des stratégies de maîtres d'ouvrage sociaux qui cherchent à s'adapter p. 25**
 - 3.1.1. Coût et montage des opérations
 - 3.1.2. Nouveaux partenariats locaux d'opération à organiser
- 3.2. Perspectives macro-économiques et politiques publiques p. 32**
 - 3.2.1. Perspectives pour l'activité des Offices
 - 3.2.2. Des adaptations possibles pour les décisions de financement public

Qui, mieux que les HLM,
garantit à notre société
un habitat de qualité à prix modéré ?¹

OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

Avec vous, solidaires et pour longtemps

Le logement est au cœur de la situation économique et sociale dans laquelle les difficultés pour l'activité et pour l'emploi se sont amplifiées et amorcent, avec la crise, des régressions appelées sans doute à se prolonger.

Depuis le dernier trimestre 2008, la chute des mises en chantier se poursuit globalement au rythme d'environ - 20 % en glissement annuel, ce qui conduirait à une production annuelle inférieure à 360 000 logements. La baisse n'est pas uniforme : le collectif est plus touché que l'individuel et les régions sont inégalement concernées. En Ile-de-France le marché recule d'environ 10 %, certaines régions comme la Haute Normandie (- 40 %) connaissent des évolutions plus brutales, d'autres telles la Champagne-Ardenne se maintiennent.

Avec leur forte ascension (+ 150 % entre 2000 et 2008), les prix des logements ont été largement déconnectés des capacités financières des ménages. On peut considérer que les trois quarts des logements produits en France étaient proposés dans une fourchette située entre 3 000 € et 3 500 € le m², ce qui correspondait au pouvoir d'achat de 15 % de la population, alors que 75 % de la demande exprimée ne pouvaient prétendre à plus de 2 500 € le m². Entre 2007 et 2008 les transactions se sont effondrées de 950 000 à 700 000 mais la baisse des prix est plus lente à venir. On l'estime en moyenne à un peu plus de 10 % ; elle peut atteindre 25 % à 40 % quand l'avantage fiscal est en jeu sur les produits investisseurs dont les reventes créent un marché de seconde main qui concurrence l'ancien.

Malgré les dispersions des tensions sur le logement et les effets de la crise sur les mises en chantier, tout le monde estime qu'il faut construire pour couvrir les besoins. Mais cette situation est en même temps un facteur de blocage pour la relance "puisque la pénurie soutient le marché, donc les prix"². Dans quelles conditions et pour combien de temps ?

¹ Message de la campagne nationale de communication 2008 des Offices publics de l'habitat

² Jean-Michel Ciuch, l'Observateur de l'Immobilier - Mars 2009

1. Construction et développement social de l'habitat

1.1. Poursuivre le développement du logement social

La crise souligne avec une actualité flagrante le rôle des HLM, devant l'insuffisance d'offre de logements accessibles à certaines catégories de la population et le nombre croissant de personnes en situation précaire, contre lesquelles les programmes et les dispositifs spécifiques peinent à lutter. Quand les investisseurs révisent à la baisse leurs programmes et que les entreprises courent les appels d'offres qu'elles ignoraient il y a peu, il faut rappeler que les HLM n'ont pas été créés pour un rôle économique contra-cyclique, mais pour l'action permanente de loger les personnes et familles à ressources modestes et défavorisées.

1.1.1. L'activité des Offices et leur positionnement territorial

Le plan de cohésion sociale a produit ses effets les premières années avec 81 200 logements sociaux financés en 2005 (tous acteurs confondus et hors Foncière-logement), 96 400 en 2006 et 94 900 en 2007. Selon les services de l'Etat (DGALN), 99 350 auraient été financés pour les organismes d'HLM en 2008, sur les 112 100 programmés, hors Foncière, au titre du PCS.

■ Les Offices constructeurs dans le cadre du PCS et du PNRU

En 2007 on a relevé 223 Offices constructeurs, dont 140, représentant 81 % du patrimoine total des Offices, manifestent une implication forte dans le PCS et/ou le PNRU :

• Les mises en chantier³ des Offices ont représenté 26 900 logements PLUS-PLAI et 3 000 PLS en 2007⁴ (Graphique 1, p.4)

• Sur 5 ans (2003-2007) la part des Offices se situe à un niveau moyen de 42,5 % de la production HLM, avec un taux de construction⁵ de 5,3 %. Sur la période, le taux de construction pour l'ensemble des organismes d'HLM a été de 6,8 %⁶. Des écarts entre régions témoignent d'évolutions fortes de l'accroissement du parc social en Midi-Pyrénées (+ 14,8 %), Aquitaine (+ 12,3 %), Languedoc-Roussillon (+ 11,0 %), Alsace (+ 10,5 %) et Bretagne (+ 10,2 %) ; les évolutions les plus faibles sont enregistrées en Haute Normandie (+ 4,6 %), Champagne-Ardenne et Basse Normandie (+ 4,8 %), Franche Comté (+ 4,9 %) et Limousin (+ 5,1 %).

Les mises en chantiers de rénovation urbaine ont atteint un rythme annuel soutenu dans les trois volets du PNRU, démolitions, constructions, réhabilitations :

	<i>Conventions</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Démolitions	85 000	2 500	6 500	7 500	9 000
Reconstructions	71 500	2 000	3 500	4 900	7 400
Réhabilitations	118 500	ND	15 800	11 600	20 200

³ Constructions et acquisitions-améliorations

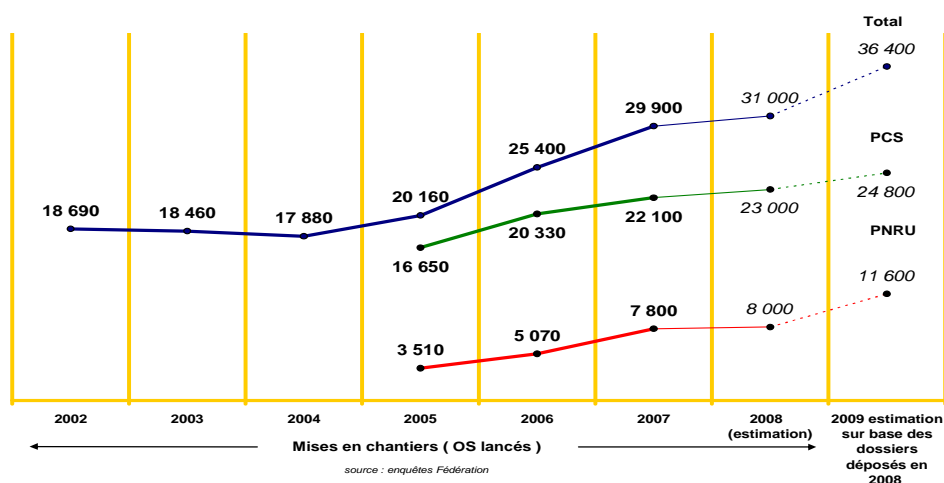
⁴ Source : Base de données fédérale. Les chiffres comprennent les foyers comptés en équivalents-logements

⁵ Rapport entre les mises en chantier et le parc existant

⁶ Le taux global de 6,8 % se répartit entre 5,3 % pour les OPH et 8,6 % pour les ESH

Graphique 1

Mises en chantier et dossiers déposés
(logements et foyers *)



(*) Rappel : pour les foyers, la règle d'équivalence du un pour un est retenue dans l'Observatoire de la production locative

Tableau 1

Situation financière et activité des Offices selon PCS et PNRU

		I M P L I C A T I O N P N R U				
		Sans (aucun projet PNRU)	Moyenne (démol. < 5% patrimoine)	Forte (démol. > 5% patrimoine)	TOTAL	
I M P L I C A T I O N	FAIBLE	Nombre d'Offices	47	22	45	114
		Patrimoine (milliers)	114 (5,1%)	196 (8,8%)	308 (13,9%)	618
		Taille moyenne en logts	2.400	8.900	6.800	5.400
		Rattachement				
		Municipal	42	16	33	91
		Départemental	3	1	5	9
	MOYENNE	Communautaire ou IC*	2	5	7	14
		Autofi. / % loyers	11.1	10.3	8.7	9.6
		Pot. fi. + PGE (M€)	213 (5,3%)	302 (7,6%)	543 (13,6%)	1.058
		Nombre d'Offices	26	42	23	91
		Patrimoine (milliers)	113 (5,1%)	678 (30,4%)	231 (10,4%)	1.019
		Taille moyenne en logts	4.300	16.100	10.000	11.200
FORTE	Rattachement					
	Municipal	12	14	11	37	
	Départemental	11	24	9	44	
	Communautaire ou IC*	3	4	3	10	
	Autofi. / % loyers	8.3	10	10.1	9.8	
	Pot. fi. + PGE (M€)	209 (5,2%)	1.050 (26,3%)	388 (9,7%)	1.647	
P C S	TOTAL	Nombre d'Offices	39	18	15	72
		Patrimoine (milliers)	201 (9,1%)	229 (10,3%)	151 (6,8%)	582
		Taille moyenne en logts	5.200	12.700	10.000	8.100
		Rattachement				
		Municipal	12	3	10	25
		Départemental	24	12	3	39
	TOTAL	Communautaire ou IC*	3	3	2	8
		Autofi. / % loyers	11.1	12.1	13.6	12.1
		Pot. fi. + PGE (M€)	470 (11,8%)	488 (12,2%)	322 (8,1%)	1.280
		Nombre d'Offices	112	82	83	277
		Patrimoine (milliers)	429 (19,3%)	1.100 (49,6%)	690 (31,1%)	2.219
		Taille moyenne en logts	3.800	13.500	8.300	8.000
TOTAL	Rattachement					
	Municipal	66	33	54	153	
	Départemental	38	37	17	92	
	Communautaire ou IC*	8	12	12	32	
	Autofi. / % loyers	10.4	10.5	10.2	10.4	
	Pot. fi. + PGE (M€)	892 (22,4%)	1.840 (46,2%)	1.253 (31,4%)	3.985	

Source : enquêtes fédérales 2007 - échantillon de 277 Offices publics de l'Habitat sur 279 - (99,9 % du patrimoine)

(*)IC : Inter-communal

- *Les mises en chantier des années suivantes* devraient se poursuivre à un niveau sensiblement équivalent pour les Offices, avec environ 30 000 logements en 2008. Pour la suite, les perspectives que peuvent laisser présager les dépôts de dossiers en 2008⁷ devraient maintenir la tendance : la part des projets déclarés par les OPH représente environ 41 % des projets PCS et PNRU déclarés sur l'année par l'ensemble des organismes d'HLM. Elle représentait 35 % des 70 539 projets PCS recensés⁸, soit 24 000 logements, mais les Offices s'étaient déclarés plus fortement impliqués dans les opérations du PNRU, avec 11 624 projets sur un total de 18 017 projets à ce titre.

- L'acquisition de production en VEFA est de progression récente. L'acquisition de logements neufs par les Offices a représenté 2 500 logements en 2007, soit 10,8 % de l'accroissement de leur patrimoine en neuf. En 2004, elle ne représentait encore que 2,1 % avec 230 logements.

Les Offices y recourent pour saisir des opportunités, notamment sur des marchés tendus où la maîtrise du foncier est plus difficile. La VEFA avec les organismes d'HLM se développe en effet de manière plus significative en Ile-de-France dans la production totale des organismes d'HLM⁹. Elle est devenue un mode de production plus ou moins suscité par les volontés locales de diversifier l'habitat. Globalement, on note une tendance à la progression dans les projets enregistrés pour 2008¹⁰ qui font apparaître une perspective de 14 000 logements (15 % des projets PCS-ANRU) à acquérir par les organismes d'HLM, dont 22 % par les Offices.

■ Des niveaux différents d'implication territoriale des Offices

L'observation de l'implication des Offices dans les programmes PCS et PNRU montre que 230 d'entre eux, soit 83 %, sont actifs et très actifs (*Tableau 1*). Les niveaux d'implication apparaissent marqués à la fois selon leur positionnement territorial et selon leur taille.

• Les niveaux d'activité selon les programmes

Les Offices les plus impliqués dans la production représentent 81 % du patrimoine actuel, pour la quasi-totalité des Offices départementaux, communautaires et intercommunaux et près des trois quarts des Offices municipaux. Ils peuvent être répartis comme suit :

- *Les Offices qui ont la plus forte activité avec des projets soutenus dans les deux programmes*, représentent le quart des Offices municipaux, la moitié des Offices départementaux et plus du tiers des Offices communautaires et intercommunaux. Ils sont au nombre de 98 et ont en moyenne 13 100 logements.
- *Ceux qui ont une activité principalement concentrée dans l'un des deux programmes* et un engagement plutôt faible dans l'autre, représentent près de la moitié des municipaux et des départementaux et plus de la moitié des communautaires et intercommunaux. Ils sont au nombre de 132, avec une moyenne de 6 200 logements.

Les autres ont une taille moyenne de 2 400 logements et 9 d'entre eux en ont moins de 1 000. Ils sont situés en secteurs de marché détendu ou, au contraire, de marché très tendu pour un peu plus de la moitié qui sont des Offices municipaux de la première couronne parisienne, dont 7 ont moins de 1 500 logements.

• Des situations variées selon les régions

L'observation des niveaux de production annuelle par territoire et en pourcentage de l'ensemble Offices et SA sur la période 2003-2007 (*Graphique 2, p. 6*), montre des constantes dans la répartition de

⁷ Source: observatoire de la production locative (OPL) de l'USH

⁸ Les objectifs de la production des organismes d'HLM en 2008 avaient été estimés à 98 800 logements

⁹ Source AORIF

¹⁰ Source : OPL

Graphique 2

Mises en chantier en France métropolitaine (neuf et acquisition-amélioration) de 1994 à 2007 par les Offices et les SA d'HLM (logements et foyers)

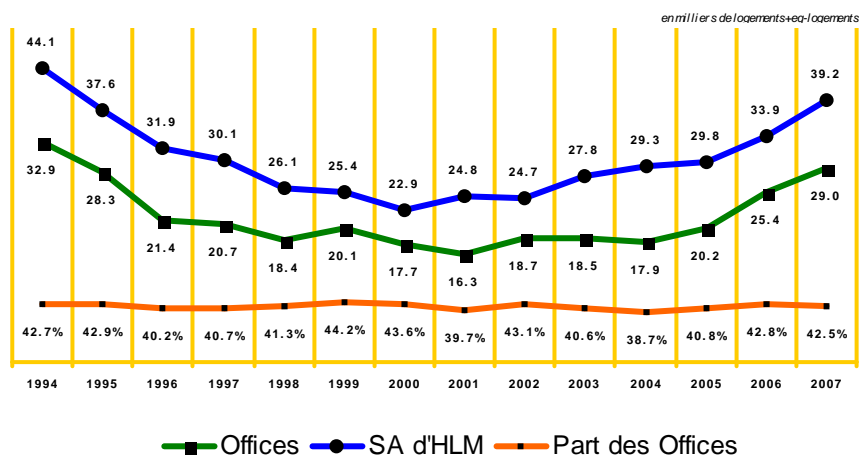


Tableau 2

Construction des Offices dans la production locative des Offices et SA d'HLM par région de 2003 à 2007

Sources : Statistiques fédérales

+ de 50 % de la production Offices/SA d'HLM				
région	part de patrimoine HLM	niveau dans la production HLM	Volume	Croissance sur 5 ans
1 Bretagne	73.3%	69.7%	10 350	9.7%
2 Languedoc-Roussillon	69.7%	68.3%	7 590	10.7%
3 Poitou-Charentes	73.2%	65.8%	2 770	5.4%
4 Bourgogne	72.2%	63.0%	3 540	4.7%
5 Limousin	83.4%	60.8%	1 180	3.7%
6 Auvergne	65.0%	58.3%	3 390	8.3%
7 Rhône-Alpes	62.9%	55.7%	14 660	6.2%
8 Franche-Comté	64.3%	50.9%	1 750	3.8%
9 Picardie	56.2%	50.0%	3 980	5.3%
sous-total Offices dans ces régions			49 210	
production des SA d'HLM dans ces régions			28 070	
Production Offices/SA d'HLM de 2003 à 2007 dans ces régions			77 280	
- de 50 % de la production Offices/SA d'HLM				
région	part de patrimoine HLM	niveau dans la production HLM	Volume	Croissance sur 5 ans
10 Champagne-Ardennes	45.5%	46.4%	3 040	4.9%
11 Aquitaine	51.0%	44.9%	6 420	10.7%
12 Lorraine	57.9%	44.5%	3 460	4.2%
13 Pays de la Loire	62.0%	44.0%	6 210	5.3%
14 Centre	60.1%	43.8%	4 320	4.0%
15 Basse-Normandie	57.3%	37.6%	1 870	3.1%
16 Alsace	63.2%	36.6%	2 970	5.8%
17 Ile de France	44.7%	33.7%	18 080	3.9%
18 Midi-Pyrénées	49.1%	29.4%	4 360	8.4%
19 Nord-Pas-de-Calais	38.4%	29.2%	6 850	5.6%
20 Haute Normandie	42.9%	29.1%	2 110	3.1%
21 PACA	49.8%	16.5%	2 660	2.2%
22 Corse	38.4%	16.4%	120	2.6%
sous-total Offices dans ces régions			62 470	
production des SA d'HLM dans ces régions			123 240	
Production Offices/SA d'HLM de 2003 à 2007 dans ces régions			185 710	
production des Offices sur l'ensemble des 22 régions			111 680	5.3%
production des ESH sur l'ensemble des 22 régions			151 310	8.6%
Total			262 990	6.5%

l'activité de production des Offices, mais celle-ci enregistre des progrès notables dans un certain nombre de régions (Tableau 2) :

- *Les Offices ont réalisé 50 % et plus de la production HLM dans 9 régions.* Cette répartition est la même que celle observée sur la période 1998-2002, avec les mêmes Offices¹¹. Mais les taux de croissance du patrimoine sur cinq ans ont changé. Ils ont partout augmenté, sauf en Franche-Comté qui enregistre un léger recul (de 4,1 % à 3,8 %) et dans certaines régions la progression est significative : en Languedoc-Roussillon elle est de près de 3 % (de 7,8 % à 10,7 %) ce qui correspond à 2 100 logements de plus réalisés en cinq ans, de 1,4 % en Bretagne (de 8,3 % à 9,7 %) soit 1 810 logements de plus, et de 1 % en Auvergne (de 7,3 % à 8,3 %) avec 500 logements de plus. Ces évolutions correspondent à des volumes de construction et acquisitions qui progressent respectivement de 38,2 %, 21,2 % et 17,3 %.

- *Les taux de croissance ont aussi changé dans les 13 régions où les Offices réalisent moins de 50 % de la production nouvelle HLM.* Ils ont progressé partout, sauf en Basse-Normandie (de 3,2 % à 3,1 %). Les progressions les plus significatives sont enregistrées en Midi-Pyrénées avec + 4,1 % (de 5,3 % à 9,4 %) soit 1 620 logements en plus, en Aquitaine avec + 3 % (de 7,7 % à 10,7 %) pour 1 940 logements de plus et dans le Nord-Pas-de-Calais avec + 1,6 % (de 4 % à 5,6 %) soit plus 2 000 logements. Pour ces Offices, les volumes de constructions et acquisitions ont progressé respectivement de 59 %, 43,3 % et 41,2 %.

D'un autre côté, PACA (de 2,1 % à 2,2 %) et la Haute-Normandie (de 2,8 % à 3,1 %) ont conservé pratiquement le même taux de croissance du patrimoine des Offices, avec 130 logements de plus produits en PACA et 120 en Haute-Normandie.

La progression de la production en volume a été spectaculaire en Ile-de-France, où les Offices ont produit 6 050 logements de plus que sur la période précédente, soit une progression des mises en chantier et acquisitions de 50,3 % en cinq ans.

Au total les Offices ont réalisé 61,7 % de la production HLM nouvelle dans 9 régions et 35 % dans les 13 autres. Dans l'ensemble la répartition du patrimoine HLM entre Offices et Sociétés a été sensiblement modifiée par la production supérieure des SAHLM notamment en Languedoc-Roussillon et en Midi-Pyrénées. Ailleurs les effets sont plus relatifs et en Ile-de-France la part de patrimoine des Offices dans le patrimoine HLM total progresse un peu (de 44,4 % à 44,7 %).

1.1.2. Les perspectives du plan de relance de l'économie apparaissent modestes

L'impact du plan de relance¹² en locatif pour les HLM sur l'année 2009 se situe dans les crédits nouveaux correspondant à 15 000 logements supplémentaires portés dans le PCS pour être financés en PLUS et PLAI et les 30 000 logements du programme exceptionnel d'acquisition en VEFA de réalisations ou projets de promotion privée. Il vise aussi le déblocage d'opérations de rénovation urbaine.

Pour les Offices, le plan de relance aura fourni en outre l'opportunité d'un assouplissement des conditions (procédures et seuils) des marchés publics qu'ils souhaitaient de longue date. Ces mesures les mettent désormais en position de commande de marchés de travaux moins défavorable par rapport aux autres opérateurs qu'ils ne l'étaient jusqu'ici.

■ Le ciblage de la dotation budgétaire supplémentaire

Les crédits ouverts dans le budget de l'Etat pour 2009, en autorisations d'engagement (340 M€) et en crédits de paiement (160 M€), pour financer 15 000 logements en PLUS et PLAI dès 2009, permettent de porter à 93 000 l'objectif global du PCS initialement prévu avec 58 000 PLUS et 20 000 PLAI. Par ailleurs, 350 M€ d'autorisations d'engagement et 200 M€ de crédits de paiement sont prévus pour abonder des programmes bloqués par l'augmentation du coût des travaux et, ainsi, accélérer le PNRU.

¹¹ V. Rapport sur les orientations de la Fédération pour l'Assemblée générale des Offices de Montpellier - 2004

¹² Loi n° 2009-179 du 17 février 2009

- Pour les opérations de rénovation urbaine il apparaît, selon les dossiers financiers, que les autorisations du plan de relance pourraient se répartir entre les collectivités locales pour 48 % et les bailleurs sociaux pour 52 % avec 45 % en Ile-de-France. Mais les opérations des organismes sont, par ailleurs, actuellement pénalisées à un tout autre niveau financier par les difficultés de paiement de l'ANRU, qui tiennent à son système de gestion qui, bien que déconcentré administrativement, demeure désresponsabilisant au plan local et techniquement mal adapté.

Parallèlement la subvention du 1 %-logement aux opérations ANRU passe de 220 à 300 M€, mais, de ce fait, l'enveloppe des prêts du 1 % pour la reconstitution de l'offre hors sites ANRU est supprimée. On estime à 30 M€ le montant d'aide qui pourrait favoriser la réalisation des opérations hors site, pour lesquelles il conviendrait donc de pouvoir redéployer une partie de cette enveloppe supplémentaire.

- Pour les autres opérations, l'intérêt de la mesure réside dans l'appui au PCS par le relèvement du niveau de subvention unitaire (16 000 € au lieu de 12 000 € en PLAI et 6 700 € au lieu 2 700 € en PLUS) pour les premiers dossiers déposés dans la limite de ces enveloppes, avec une aide à la surcharge foncière portée à 4 000 € par logement au lieu de 1 800 € pour les 78 000 logements de l'objectif initial.

- *Les mesures du plan améliorent très sensiblement le financement* des opérations dont les organismes avaient projeté de demander la programmation en 2009. Sans pouvoir encore dire si elles auront un effet sur le volume global de l'année, on relève à cette date une accélération des dépôts de dossiers par rapport au rythme habituel, puisque près de la moitié était déjà déposée fin avril, niveau habituellement atteint en octobre.

- *Avec ces effets, l'efficacité de cette nouvelle dotation ne pourra totalement résulter que d'une réelle fongibilité* des crédits relance avec les autres crédits de l'Etat, notamment de manière à ce que la subvention pour surcharge foncière puisse être affectée aux opérations qui pourraient en justifier quel que soit le lieu de leur implantation, et notamment pour certaines régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes et PACA) où les subventions foncières avaient été presque totalement consommées au cours des dernières années.

La fongibilité devrait aussi permettre de reconvertir en aides à la réhabilitation, que la loi de finances initiale pour 2009 a supprimées, les subventions qui ne trouveraient pas l'emploi initialement prévu par le plan au profit du logement social.

■ Le rachat d'opérations de promotion privée

La possibilité de développer le recours à la VEFA par les organismes d'HLM peut maintenant s'appuyer sur la nouvelle disposition légale¹³ qui permet aux organismes d'HLM de se porter acquéreurs de la totalité d'un programme.

- Le programme de rachat de 30 000 logements promoteurs, qui a été lancé en octobre 2008 et devait s'achever fin mars 2009, a toutefois déjà été prolongé jusqu'en juin, alors que seulement 50 % de l'objectif était atteint.

- *Le témoignage des associations régionales HLM* fait apparaître un bilan nuancé, notamment en raison du fait que les produits-promoteurs ne correspondent pas toujours aux exigences de surface et de performance thermique des logements sociaux.

- *Les collectivités d'implantation ne sont pas toujours favorables* pour convertir en logements sociaux des programmes dont les dossiers de permis de construire avaient été faits pour la réalisation de logements libres, en accession ou en locatif.

- La part des Offices dans ces reprises, pour autant qu'elle puisse être identifiée par les informations auprès des DDE, est variable selon les contextes locaux :

¹³ Art. 4 de la loi n°2009-179 du 17 février 2009

- *En Ile-de-France*, où les prix s'avèrent trop élevés pour une qualité souvent insuffisante pour les HLM, notamment sur la performance énergétique, les rachats par les Offices portent sur 600 logements parmi les 2 600 logements concernés par les projets déposés par les organismes d'HLM.
- *En Pays de la Loire*, la part des Offices représente 65 logements pour 900 logements négociés au 31 mars 2009 sur un objectif de 1 100. La part de SA d'HLM hors département est notable dans ce résultat. La fourchette est entre 1 800 et 1 900 €/HT/m².
- *Sur le bassin de Rennes*, les Offices réalisent 92 logements sur 207, exclusivement en collectif. Les prix se situent entre 1 800 et 1 900 €/HT/m².
- *En Limousin*, où les organismes d'HLM ont procédé par appel d'offres collectif, les Offices reprennent la moitié des 145 logements acquis, avec des prix allant de 1 200 €/HT/m² en zone 3 à 2 000 €/HT/m² en zone 2.
- *En PACA*, où la part des Offices dans la programmation représente environ 20 % du PCS, les négociations ont porté sur 1 246 logements dont 20 seulement pour un Office.

1.2. Enjeux et perspectives de l'action d'utilité sociale avec les HLM

Avec la crise de confiance dans les vertus sans limites de la liberté des marchés et l'effondrement des spéculations sur l'avenir financier des systèmes mondialisés de circulation des richesses, soudain les voix qui dénonçaient les milliards des HLM se sont tues. Atonie passagère de décence ou conscience de la fragilité des certitudes ?

Les organismes d'HLM agissent pour contrer les difficultés sociales vis-à-vis du logement produites par les cycles économiques et pour contribuer, par la diversité de l'offre de logements et la mixité sociale de l'accueil, à la stabilité durable des villes et des territoires. L'action des Offices s'inscrit dans la modernité de ce rôle et dans la pérennité des acteurs du logement social, dont le Projet HLM¹⁴ affirme, avec une nouvelle détermination, les engagements d'efficacité et de solidarité d'utilité sociale.

1.2.1. Les Offices dans la mise en œuvre du Projet HLM

Le parcours centenaire des HLM est jalonné de grandes étapes par lesquelles l'adaptation des objectifs et des pratiques est venue conforter l'ancrage du logement social dans l'accompagnement des évolutions de société. Il s'agit aujourd'hui de construire, par l'action solidaire dans l'habitat, les réponses d'intérêt général qui mobilisent les politiques publiques nationales et locales pour l'équilibre du développement social et la protection de l'environnement. Il s'agit aussi d'admettre que l'action des HLM doit être désormais soumise dans les médias à l'adhésion de l'opinion.

■ La solidarité, un engagement durable

Le Projet HLM exprime la volonté d'engagement du Mouvement comme "une exigence forte au service des habitants". Il affirme l'ambition du Mouvement "de poursuivre l'exercice de ses missions dans le respect des valeurs qui le fondent et de promouvoir les évolutions nécessaires", et a appelé l'Etat et les partenaires du logement social à conclure un Pacte national "qui traduirait une ambition partagée et préciserait les actions à conduire".

Pour les Offices, la signification de la proposition de pacte national s'est renforcée depuis la fin de l'année 2008 et doit demeurer un objectif central pour la construction d'un consensus durable sur le logement social avec l'Etat et les partenaires (collectivités territoriales, habitants, 1 % logement...). Mais les exigences locales des nouvelles réalités vécues dans l'habitat et l'adaptation des réponses des organismes d'HLM aux nouvelles attentes de production et de qualité de logements à prix modéré, ont déplacé le centre de gravité de la politique du logement social vers les rapports entre les politiques locales de l'habitat et l'action professionnelle.

¹⁴ "Un projet pour le Mouvement Hlm" – Congrès de Cannes, 2008

Dans ce contexte, sauf à le voir reprendre pied plus fermement sur le financement public, le consensus avec l'Etat s'exprime principalement avec la consécration de l'article 55 de la loi SRU, le soutien de la politique nationale des aides personnelles et la garantie de financement sur le Livret A, et avec l'élaboration du programme de rénovation thermique du patrimoine social, appelé à donner les résultats les plus visibles du Grenelle de l'environnement.

Dans les orientations du Projet HLM, les Offices conçoivent leur rôle d'acteurs sociaux pour l'habitat comme un engagement à créer et conforter des solidarités en affirmant leurs valeurs et en donnant à l'action son sens actuel, dans trois grandes directions :

- La diversité de l'accueil et le droit au maintien dans le logement social

Les Offices soutiennent, comme principe fondamental, le droit au maintien dans le logement social, qui signifie un contrat de location à durée indéterminée pour tout accès aux HLM sous conditions de ressources.

Dans le respect de la parole donnée à l'Etat¹⁵, ils sont favorables au développement de la mobilité, ainsi qu'à la prise en compte des situations particulières pour l'application des suppléments de loyer de solidarité. En conséquence :

- *Ils sont en désaccord avec les dispositions¹⁶ qui veulent exclure des HLM ceux qui y ont été admis et qui y habitent légalement.* Ils considèrent que d'autres solutions existent pour traiter de situations marginales de dépassement de plafonds de ressources ; ces solutions relèvent de la pratique dissuasive du SLS. La Fédération est attachée à la défense du droit au maintien dans le logement social qui est une caractéristique essentielle des HLM.
- *Ils intègrent le parcours résidentiel dans leur démarche, sans écarter la vente de leur logement aux locataires, sujet passionnel dont il faut bien reconnaître qu'il n'intéresse massivement ni les locataires, ni les bailleurs.* Ils soutiennent les propositions visant à améliorer la gestion et la transparence des attributions, à promouvoir de nouveaux modes d'information sur l'offre de logement et à élaborer une charte d'attribution dans chaque organisme.

Les Offices assument leur rôle social pour l'accueil des familles et personnes à ressources modestes et des personnes plus défavorisées, voire sans ressources, en veillant à mener une politique de loyer et charges compatible avec les situations auxquelles ils sont confrontés et en s'appuyant sur un partenariat associatif adapté pour l'insertion dans le logement. En s'attachant à ce que toutes les parties du parc social puissent être accessibles à tous les attributaires, ils font de la réussite de la mixité sociale des HLM un atout essentiel du lien social, nécessaire à la pérennité de l'équilibre de l'habitat.

- La qualité d'un habitat durable à prix modéré

La construction des logements HLM est l'affaire des organismes d'HLM. Sans écarter les possibilités d'ajustement de la production par l'acquisition, les Offices défendent le principe de base selon lequel la maîtrise d'ouvrage sociale ne se divise pas : la qualité et les équilibres financiers des réalisations et du service ne sont pas dissociables des exigences de l'accueil, du maintien dans le logement social et de son prix modéré, soutenu par les aides publiques.

Ils ne sont pas dissociables non plus, pour développer l'offre, poursuivre le PNRU, améliorer et réhabiliter d'autres immeubles et quartiers, de l'appui des financements publics dans lesquels ceux de l'Etat ne sont pas à la hauteur de sa volonté de juger des résultats obtenus.

- *Le volume de la production nouvelle n'est pas le seul critère de l'efficacité des Offices.* Elle correspond souvent à leur taille, mais la présence de proximité est un atout pour la gestion du service et de la relation sociale, qui confirme l'intérêt de tous et légitime leur pérennité.

¹⁵ Accord Etat-Union, "Développement de la mobilité et les parcours résidentiels en HLM" – 18 décembre 2007

¹⁶ Art. 61 de la loi MOLLE du 25 mars 2009

Le niveau global doit être apprécié au regard du fait que les Offices n'exercent jamais leur activité au-delà des limites d'une compétence strictement territoriale et qu'ils n'ont pas d'alternative sur différents marchés auxquels ont accès les entreprises qui peuvent opérer sur un terrain national.

- *La qualité du service est un enjeu pour tous* en HLM. Depuis les orientations fixées par le congrès¹⁷, l'action pour la qualité a introduit de nouveaux axes de travail dans le quotidien des organismes, notamment les enquêtes de satisfaction, déjà réalisées par près de 70 % des organismes. Le Mouvement souhaite parvenir à les généraliser avec l'appui des Fédérations, qui auront donc à intégrer cette démarche d'action professionnelle, avec l'Union et les AR.

Globalement aujourd'hui l'action pour la qualité de l'habitat s'est inscrite dans la démarche et les objectifs du développement durable. Les Offices y adhèrent pour les économies d'énergie, la qualité environnementale et la responsabilité sociale d'entreprise. Ils intègrent, dans leurs pratiques de maîtres d'ouvrage et de bailleurs comme dans la gestion de leur gouvernance, les évolutions des politiques publiques et les accords qui en résultent, avec la conscience des responsabilités que leur rôle leur confère pour un développement social durable de l'habitat.

- La présence et le partenariat dans les territoires

La présence des Offices a su constituer un atout pour les villes et les territoires. Elle a vocation à s'affirmer dans les politiques locales de l'habitat. Par l'initiative des collectivités auxquelles ils sont rattachés ils sont principalement engagés dans le locatif, mais ils sont également concernés par le développement de l'accession sociale à la propriété, comme maîtres d'ouvrage pour plusieurs d'entre eux ou comme partenaires avec d'autres opérateurs HLM, dans les secteurs qu'ils aménagent.

- *L'ancrage des Offices sur les villes et les territoires* dans lesquels ils opèrent, en fait des acteurs de l'économie locale et du développement, ainsi que des partenaires des initiatives sociales pour le logement, dans les politiques locales. Mais il ne peut y avoir confusion : dans la réelle autonomie de leurs décisions, leur rattachement à des collectivités ou des intercommunalités territoriales interdit tout transfert de capacité financière, même inemployée, de la même façon que la spécificité de leur objet doit interdire toute confusion d'actifs entre un Office et sa collectivité de rattachement.

- *Les Offices publics de l'habitat ont vocation à être des aménageurs de l'habitat* : tous ont aujourd'hui la capacité de se donner les compétences pour agir sur le terrain des opérations locales d'habitat et dans les collaborations locales entre opérateurs. Le Projet a souligné l'opportunité pour les organismes de développer "des collaborations locales avec les acteurs du secteur privé et de l'économie mixte", dans un cadre juridique à créer pour "clarifier la question de la maîtrise des risques et de leur répartition entre différents acteurs".

Dans cette voie, le Bureau fédéral a décidé, en 2007, d'engager un travail d'étude sur les partenariats entre les Offices et les opérateurs privés¹⁸. Une concertation s'est engagée depuis dans un groupe de recherche à l'Union, entre partenaires d'un réseau informel d'opérateurs. Les deux démarches, qui ont échangé leurs analyses, vont maintenant se rejoindre pour être conduites en commun, en vue de déboucher sur les ouvertures qui permettraient de mieux inclure les Offices dans les partenariats des projets de mixité des opérations d'habitat, pilotées par les collectivités locales.

Reste aussi à faire avancer du côté de l'Etat la question, déjà posée¹⁹, de la création d'un dispositif de consolidation de compétences entre Offices, pour conforter la capacité d'opérations et de coopération de certains d'entre eux dans leurs zones de marché.

¹⁷ Congrès de Lille - 2003

¹⁸ Etude menée par le GRIDAUH, avec la participation de la Fondation Nexity

¹⁹ Assemblée générale de Grenoble 1995 – Voir aussi Rapport Loloum pour le Ministre du Logement 2005

■ Donner à l'image des HLM une notoriété nouvelle

Même si l'image d'une institution ou d'une profession se construit sur ses réussites plutôt que sur ses déclarations d'intention, les meilleurs projets qui exigent la durée peuvent, à notre époque de surmédiation, subir des avatars irréversibles par une utilisation contraire de grands médias. Comme pour toute entreprise nationale qui touche à des faits et à des attentes de société, la légitimité du logement social ne peut pas se passer de l'adhésion de l'opinion.

L'opinion sait que les HLM existent. Quelle image en a-t-elle, qui pourrait donner à la mise en œuvre des engagements nouveaux que contient le Projet, une crédibilité nouvelle que ne mettraient pas facilement à mal les images du passé et les déclarations des opposants ? Après avoir adopté son projet, le Mouvement HLM doit maintenant le porter devant l'opinion en portant devant elle l'image positive qu'il revendique, comme ont voulu le faire les Offices pour ouvrir la voie des actions de notoriété grand public à l'occasion de la création des Offices publics de l'habitat.

● Agir en communiquant

Comme assuré que la légitimité vient d'en-haut, le Mouvement HLM a toujours eu de l'appréhension, sinon de la pudeur, à imaginer communiquer globalement dans les grands médias. Il a cantonné principalement sa communication dans les relations presse, qui laissent la main aux rédactions pour traiter, avec l'importance et la rapidité que commandent leur politique éditoriale, l'information transmise dans les nombreux communiqués qui ne sont pas toujours assurés de dépasser le stade des secrétariats.

- *Il y a une légitimité pour les HLM à communiquer sur leur projet*, autant que pour l'Etat à communiquer sur le plan de relance de l'économie. Pour les deux, le même but : donner à une nouvelle dynamique une notoriété qui vise à installer le programme sur une perception des réponses qu'il veut apporter aux attentes des habitants et à procurer des références pour l'action des décideurs. Au moins l'initiative permet-elle de susciter le relais des différents supports, pour qui un projet devient une information dès lors que leurs auteurs le font connaître.

- *En communiquant sur le Projet le Mouvement s'imposerait des obligations de faire et de réussir* dans la perception qu'il pourrait susciter de la société. Un projet pour l'action professionnelle et sociale n'est pas une simple charte de travail qui se décline dans les pratiques internes des entreprises et de l'organisation professionnelle sans s'adresser au public concerné. L'enjeu du Projet est tout autre, s'il veut mobiliser pour transformer.

Il y a un choix de stratégie collective à faire : décider de communiquer sur le *Projet pour les HLM* constituerait la reconnaissance par le Mouvement que l'Union peut réellement engager les organismes, en engageant l'Union, les Fédérations et les associations régionales à contribuer, de façon coordonnée et permanente, à l'action professionnelle de soutien à sa mise en œuvre.

● Une conception partagée de la méthode et des moyens

En fait, après la nouveauté que représente le Projet pour adapter l'action du Mouvement HLM dans la fidélité à ses valeurs, la communication pourrait exprimer une volonté d'organiser, sur la base d'engagements réels issus d'un projet unanime, une nouvelle démarche d'unité d'action des composantes de l'Union dans les enjeux de société. Le contexte actuel et celui qui s'annonce pour les années à venir semblent l'imposer.

La nouveauté d'une telle orientation serait à la hauteur de l'opportunité qu'il y a à confirmer le positionnement des HLM pour durer et traverser, en les accompagnant, les périodes de crise :

- *Sa mise en œuvre exigerait bien sûr des moyens adaptés*, dont le volume régulier est à la portée de la mobilisation financière nouvelle que l'adhésion au Projet doit susciter, sous le contrôle des instances du Mouvement et l'approbation de ses assemblées.

- *La formule selon laquelle l'Union doit parler d'une seule voix, doit maintenant être admise comme signifiant l'engagement de chaque composante de construire ses messages, pour autant qu'elle en a les moyens, dans l'unité de langage sur les orientations et les valeurs et par la pertinence de son illustration.*

L'Union est le seul niveau de l'expression globale. Elle doit définir une stratégie de communication et développer un dispositif et une ligne de conduite pour l'exprimer.

Elle est aussi le lieu obligé de la coordination des expressions nationale et régionales. C'est la démarche qu'a suivie la Fédération pour la campagne "Les Offices de l'habitat, avec vous solidaires et pour longtemps", qui a accroché à la nouvelle identité des Offices des références communes dans l'Union. C'est la démarche qu'elle propose à l'Union et aux autres composantes de partager et de mettre en œuvre.

1.2.2. Les conventions d'utilité sociale

La démarche du projet HLM prend en compte celle des conventions d'utilité sociale, qui renvoie à des formes d'engagement et de mesure pratiquées de longue date. Ainsi les Offices s'engagent-ils, par leur adhésion au Mouvement, à participer à la démarche d'autocontrôle professionnel et à l'élaboration des dossiers individuels de situation (DIS) dans le domaine financier (DIS financier) et dans le domaine social (DIS social).

Le conventionnement d'utilité sociale²⁰ se coule aujourd'hui dans les voies que le Mouvement HLM a lui-même ouvertes, en imaginant et en expérimentant avec l'Etat le nouveau conventionnement²¹ qui a débouché sur le conventionnement global²². Par étapes successives on est passé d'une pratique professionnelle voulue à l'encadrement d'un dispositif d'abord applicable à titre volontaire, puis rendu obligatoire pour être appliqué dans un court délai, puisque toutes les conventions globales devront être signées pour la fin 2010.

Les conventions d'utilité sociale pourront offrir de nouvelles perspectives si elles fournissent un cadre d'organisation partenariale des engagements associant les organismes, les partenaires dont les habitants, les collectivités et l'Etat, dans des rapports où se déclinent les obligations de chacun et les moyens qu'il apporte au contrat. A défaut, il faudra trouver un équilibre entre l'établissement des objectifs pour ceux qui s'engagent réellement et les conditions de leur mesure, pour éviter qu'à l'exigence sociale du résultat la loi n'ait finalement substitué qu'une pratique réglementée et administrative de "l'idéologie de l'évaluation" en HLM.

■ L'établissement des objectifs

La convention est conclue pour 6 ans, sur la base d'un plan stratégique de patrimoine, avec l'Etat. Lorsque les Offices sont rattachés à un EPCI doté d'un PLH ou à un département, ceux-ci en sont également signataires. Dans tous les cas, ces EPCI et les départements sont associés à l'élaboration des conventions dont ils peuvent être signataires, dès lors qu'elles concernent un patrimoine situé sur leur territoire. Les autres acteurs locaux (associations, habitants...) sont également associés dans les conditions déjà prévues par le conventionnement global.

• La CUS est un document partenarial territorial

La nouveauté pour les Offices départementaux et communautaires est que leur collectivité ou intercommunalité de rattachement dotée d'un PLH en est de droit signataire, au même titre que l'Etat. Le caractère obligatoire de la signature de la convention par son département ou sa communauté de rattachement aura-t-il une influence particulière sur la convention de l'Office ? Cette influence sera-t-

²⁰ Loi MOLLE du 25 mars 2009

²¹ En 1997 et 2000

²² Loi LRL du 13 août 2004

elle la même lorsqu'ils seront signataires de conventions d'autres Offices ou de sociétés, comme la loi les y autorise selon l'implantation des patrimoines concernés ?

- *Dans tous les cas il pourra y avoir multiplicité de communautés et de départements signataires d'une même convention* et ceux-ci vont pouvoir être signataires de plusieurs conventions avec des Offices et avec des sociétés. En même temps, les organismes vont devoir associer à l'élaboration de leur convention un nombre de communautés dotées de PLH et de départements qui varie en fonction de la dispersion de leur patrimoine, qui peut être assez importante pour les Offices départementaux.
- *Les organismes devront confronter leurs propositions* aux départements et communautés concernés, dans le court délai qui les sépare de la fin de ce travail de préparation fixée à fin juin 2010. Cette confrontation aura pu être facilitée avec les départements et communautés de rattachement au sein des conseils d'administration des OPH en fonction de leur composition.

• Une méthode à organiser

Une méthode d'élaboration est à construire pour élaborer les conventions qui devront porter sur la politique patrimoniale et d'investissement, ainsi que sur la gestion sociale et la qualité de service. La réflexion commune dans l'Union suggère de les définir selon les axes suivants :

- *Développement de l'offre* : c'est-à-dire d'une part, l'accroissement de la production locative et, d'autre part, de l'offre d'hébergement et d'accueil temporaire. Il peut s'agir de définir l'objectif de production locative en valeur moyenne annuelle sur le périmètre d'intervention, et de rapporter le volume nouveau en place d'hébergement à celui déjà proposé. Ces objectifs pourraient être définis sur trois ans et comporter un avenant à mi-parcours de la convention.
- *Dynamique patrimoniale et développement durable* : cet objectif concernerait la maintenance et l'amélioration du patrimoine pour toutes les interventions (ANRU et hors ANRU) au regard du PSP, et couvrirait la politique de réinvestissement (€/logement), l'amélioration énergétique (volume de parc traité) et les coûts d'exploitation (€/logement).
- *Parcours résidentiel* : par référence au Projet HLM on peut traiter ici des ventes de logements à leurs locataires (délibérations et commercialisation en volume) et de la mobilité dans le parc (demandes et réalisations de mutations).
- *Accueil et mise en œuvre du droit au logement* : à partir d'un état de l'occupation du parc et de la structure des attributions il s'agirait de fixer des objectifs de diversité d'occupation et d'accueil de ménages défavorisés, notamment en reprenant les objectifs des accords collectifs.
- *Qualité du service rendu* : dans le cadre d'un plan d'action qualité de service, traduit en objectifs et actions d'amélioration. Les projets sont définis et suivis à travers des enquêtes systématiques de satisfaction des locataires et par des diagnostics-conseil effectués par des tiers, sur la base d'un cahier des charges proposé par la profession.

Le conventionnement d'utilité sociale reprend ainsi plusieurs éléments qui constituaient déjà le conventionnement global. La différence est évidemment que désormais il est obligatoire et il reporte au premier renouvellement, après six ans, le volet de mise en ordre des loyers. La nouveauté réside aussi dans la présence des départements et des communautés dotés d'un PLH et dans l'obligation de soumettre les engagements contenus dans les conventions à l'évaluation par indicateurs de résultat définis par décret.

■ **Perspectives du conventionnement et mesure des résultats**

L'évolution vers le conventionnement d'utilité sociale s'est produite dans le délai relativement court de la préparation de la loi MOLLE, alors que l'aboutissement au conventionnement global s'était fait sur plusieurs années. Et cette évolution, si elle généralise en partie la démarche déjà engagée, ne s'est pas faite sur la base des conclusions de l'expérience des conventionnements précédents.

En fait, elle s'accomplit dans un double contexte : d'une part, celui de l'ambiance médiatique autour des HLM, créée depuis 2005 et qui débouche sur la volonté d'afficher devant les pouvoirs publics, mais aussi devant l'opinion, les résultats qui ont vocation à être publics ; d'autre part, celui des évolutions institutionnelles et de la restriction des concours financiers de l'Etat au logement social, qui conduisent à reporter davantage son action vers le niveau territorial et la relation avec ses délégataires.

Les perspectives de la mise en œuvre des CUS et les questions qui se posent pour leur évaluation comportent une dimension professionnelle et une dimension politique.

- Le terrain politique : les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales

Sur le terrain politique les CUS s'inscrivent dans les rapports Etat-collectivités territoriales pour la définition des objectifs, l'encadrement des décisions et le financement des moyens pour le logement social. Naturellement le rapprochement entre les objectifs des organismes et ceux des politiques locales est inscrit dans les évolutions que le Mouvement a lui-même souhaitées, et la Fédération des Offices en particulier :

- *La Fédération a, de longue date, estimé qu'il est indispensable de concilier la logique patrimoniale des organismes et la logique territoriale de l'implantation des HLM. En ce sens elle a soutenu les évolutions antérieures du conventionnement, qui ont visé aussi à renforcer la politique sociale d'accueil en opérant une redistribution des loyers, dans le but de permettre l'équilibre global de gestion du patrimoine sans conduire à exclure les populations aux plus faibles ressources des parties les plus valorisées du parc. Cet aspect du conventionnement demeure et sera mis en application.*

Elle a souhaité aussi que les collectivités dotées d'un PLH puissent avoir l'assurance que les projets d'implantation des logements sociaux s'intégreraient dans les objectifs de répartition de la diversité des logements sur le territoire couvert par le PLH. Cet aspect est maintenant pris en compte avec la signature des EPCI dotés d'un PLH et celle des départements qui peuvent définir des plans départementaux de l'habitat.

Le Mouvement, dans son ensemble, a également admis depuis plus de quinze ans²³ que des adaptations des règles et de la fiscalité du logement social peuvent résulter d'accords territoriaux et d'objectifs de résultats conclus avec l'Etat. Ainsi en est-il avec l'assouplissement des plafonds de ressources et des règles d'attribution, des loyers, du SLS et de l'abattement de TFPB en ZUS, liés à la signature des conventions.

- *Ces évolutions ont été globalement acceptées parce que la signature des conventions était volontaire. Le caractère obligatoire modifie la donne, qui oblige désormais les communautés et les départements de rattachement des Offices à s'engager dans le conventionnement d'utilité sociale. Au regard du fait qu'ils y sont signataires avec l'Etat, les collectivités posent la question des engagements financiers de l'Etat en comparaison de celui qu'elles apportent aux organismes.*

L'engagement des collectivités dans des objectifs fixés avec l'Etat sur le développement de l'offre sociale, la maintenance et l'amélioration du patrimoine, la rénovation thermique du parc, posent question dès lors que les engagements locaux sont pluriannuels et que l'Etat ne s'engage que sur l'année, qu'il supprime ses aides à la réhabilitation et qu'il laisse filer sa dette envers les organismes, notamment dans les opérations ANRU. Si donc l'Etat veut s'assurer des engagements des organismes et des collectivités ne doit-il pas, lui aussi, définir ses engagements en même temps que sa commande et assumer ainsi son rôle de garant de la politique du droit au logement ?

Globalement, la participation des collectivités aux CUS, à titre obligatoire ou non, pose la question de la négociation avec l'Etat au niveau local. Il s'agit de s'accorder pour que les objectifs fixés à l'organisme puissent être cohérents avec la diversité des approches des collectivités territoriales, par exemple en matière de construction et en matière de vente de logements locatifs, sur lesquels les points de vue diffèrent. Les collectivités vont être amenées à devoir se concerter entre elles, en même temps

²³ Voir par ex. le rapport "La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social" GRIDAUH - 1998

qu'à discuter avec l'Etat. La réflexion a déjà pu s'engager, mais pourra-t-elle être conduite, avec des objectifs réalistes qui devront être évalués et rendus publics, dans le court délai qu'a fixé la loi ?

- La dimension professionnelle : deux niveaux d'objectifs dans un même document

La pratique des CUS va amener les organismes à devoir articuler dans un même document deux échelles de travail, nationale et locale. Et cela dans un contexte où l'empilement des financements et des procédures complique les choses en multipliant les démarches et où les repères changent avec le fait que les délégataires prennent en main la politique du logement et apportent souvent des aides à la pierre supérieures à celles de l'Etat. Les conventions dépendront donc, sans doute, plus nettement des délégataires.

- *Le travail de préparation des conventions par les organismes s'avère colossal dans les délais impartis*, comme pour les collectivités. Il conduit en effet à revisiter les procédures internes pour les traduire de façon opérationnelle par rapport aux objectifs par thèmes décrits ci-dessus. Il oblige en outre à ajouter un thème supplémentaire fondamental, celui de la vérification financière de l'équilibre global du financement de la CUS. Il exige des concertations multiples, dans lesquelles le dialogue avec les habitants est central.

- *Le positionnement d'objectifs nationaux dans les contextes locaux* va devoir s'ajuster à des constats à prendre en compte, tels que celui que la mobilité est en baisse et que la crise est un frein à la vente. Il sera en outre difficile de trouver localement les cohérences entre les objectifs de progression de l'offre dans les conditions de la répartition de la programmation de l'Etat et la nécessité d'une vision pluriannuelle des projets devrait conduire à situer les conventions dans la logique de l'offre globale de prêt de la Caisse des dépôts, qui est à développer.

- *Les enjeux territoriaux des CUS ne doivent pas déplacer le niveau de régulation des solidarités*. Les CUS fournissent l'opportunité de nouveaux contacts et d'une meilleure connaissance avec les collectivités et les autres partenaires, en offrant des occasions de renforcer l'image des organismes, en même temps qu'elles occasionnent des démarches internes favorables à la cohésion de l'entreprise. Mais elles ne doivent pas tomber dans le piège de considérer que, désormais, la régulation du logement social se joue localement, alors que c'est un enjeu majeur de la solidarité nationale au centre duquel il y a le rôle de l'Etat. Dans ce sens il serait important que le Mouvement demande que les conventions comportent un préambule commun, spécifiant qu'il s'agit d'adapter la mise en œuvre de la politique du logement social aux spécificités et aux débats des territoires, en confirmant le rôle respectif des signataires.

A tous les niveaux la profession aura un rôle à jouer, pour accompagner la préparation des conventions comme pour contribuer à la définition et à l'application des indicateurs de résultat. L'Etat étant lui-même signataire, l'Administration ne peut pas être le seul contrôleur de la mesure des performances.

Le Projet HLM a proposé, dans le cadre de la mise en œuvre des CUS, de réaliser un référentiel des objectifs et des performances, validé avec les pouvoirs publics. Il s'agirait de participer à une évolution des rapports avec les organismes, sans confondre un nouveau système de notation par un tiers, à partir d'indicateurs, avec les contrôles formels actuels. L'Union a fait des propositions pour servir de bases de travail dans la concertation à venir avec les services de l'Etat sur la préparation du décret. Ce rôle pourrait être confié à la CGLLS et s'inscrire, en liaison avec elle, dans le prolongement des modalités d'autocontrôle de la profession. A la profession de transmettre ensuite aux autorités et de rendre publics par des rapports réguliers, les résultats constatés.

2. Les défis de l'action pour le développement durable

Lors de l'Assemblée générale 2008 les Offices ont exprimé leur volonté d'inscrire la production et le management du logement social dans les objectifs du Grenelle de l'environnement. Depuis un an le contexte d'appréciation de l'intervention des organismes d'HLM a été modifié : les conditions de faisabilité des réalisations à programmer ont été mieux cernées et le contexte législatif et règlementaire de cette politique a évolué.

Les perspectives de réalisation du plan de rénovation, sur la période 2009-2020, des 800 000 logements sociaux les moins performants²⁴, adopté par le Congrès en 2007, commencent ainsi à se préciser et sa mise en œuvre est lancée par la signature du programme de rénovation de 100 000 logements en 2009 et 2010²⁵.

2.1. Le patrimoine des Offices dans le programme de rénovation thermique avec l'Etat

Dans la résolution adoptée l'an dernier par l'Assemblée générale, les Offices ont déclaré que le niveau de leur implication dans le développement durable et la qualité de l'habitat doit être déterminé à la fois par le coût des opérations et par les gains de charges pour les ménages logés. Leur démarche s'inscrit "dans le cadre nouveau d'une coresponsabilité organisée avec l'Etat et les collectivités territoriales et partagée avec les habitants" pour le développement social de l'habitat, selon trois axes d'orientation et d'action :

- en soulignant que "le financement public, avec le dégrèvement TFPB, doit être au rendez-vous des ambitions affichées par l'Etat" ;
- en exprimant la nécessité de conduire leur stratégie patrimoniale à la "rencontre des politiques locales de l'habitat et du développement urbain" ;
- en affichant la volonté de situer leur action par rapport aux attentes des locataires "par la concertation et le développement de la pratique des accords locaux".

2.1.1. Un programme d'au moins 6 Md€ à prévoir pour les Offices jusqu'en 2020

L'évaluation du plan *Energie Climat* adopté au Congrès HLM de 2007 avait estimé que les Offices sont concernés par environ 48 % des 800 000 logements sociaux à rénover à ce titre, soit environ 380 000 logements dont quelque 180 000 situés dans un programme de rénovation urbaine. En 2009, les données fournies par les Offices²⁶ permettent, à partir des informations issues des DPE ou des études énergétiques disponibles, de dresser une répartition des performances sur un échantillon de 494 200 logements classés à ce jour, qui représentent 25 % de la quasi-totalité (plus de 90 %) du parc locatif des Offices.

Cette répartition montre que 22 % des logements sont classés en E, F, ou G, la moitié est en D, et 28 % en C ou mieux. La cible du Grenelle, constituée par les logements classés en E, F, G, moins ceux de la classe E équipés de chauffage électrique (4 % dans l'enquête), représenterait 18,4 % du patrimoine.

Une extrapolation à titre indicatif, sur les 2 100 000 logements familiaux des Offices, aboutit à une estimation de 386 300 logements à améliorer par rapport à ces objectifs.

²⁴ Dont la consommation énergétique annuelle est supérieure à 230 kWh.ep/an/m²

²⁵ Accord Etat-USH du 26 février 2009. A cette occasion, huit OPH ont signé un engagement de lancement de leur programme de travaux en 2009 : OPH 38, Habitat 76, OPH de l'Ain, OPH des Vosges, Actis-OPH de Grenoble, OPDH 92, OPH 94, OPH de la Savoie

²⁶ Enquête annuelle d'activité pour 2008 – Fédération des Offices

Ainsi approché avec les imprécisions actuelles, le coût du plan d'amélioration énergétique en HLM représente au minimum pour les Offices un programme à financer de 6 Md€ sur une période 2009-2020, à partir d'un montant de travaux par logement forfaitairement estimé entre 15 000 € et 20 000 € pour les projections faites avec l'Etat.

Estimation du nombre de logements à rénover dans le parc total des Offices

Classe DPE En kWh.ep.an.m ²	A <50	B 51-90	C 91-150	D 151-230	E 231-330	F 331-450	G >450	Total
<i>Nombre de logements observés</i> ¹								1 940 000
Nombre de logements classés ¹	200	8 900	128 200	246 600	89 500	18 300	2 500	494 200
En %	-	1,8 %	25,9 %	50 %	18,1 %	3,7 %	0,5 %	100 %
Dont nombre de logements à rénover /cible du Grenelle	-	-	-	-	70 100 ²	18 300	2 500	90 900
En %					14,2 %	3,7 %	0,5 %	18,4 %
<i>Parc total des Offices</i>								2 100 000
Extrapolation du nombre de logements à rénover	-	-	-	-	298 100	77 700	10 500	386 300
En %	-	-	-	-	77 %	20 %	3 %	100 %

(1) Sur 1 940 000 logements observés à ce jour par l'enquête d'activité 2008, seulement 494 200 logements ont été classés énergétiquement (suite à DPE ou études énergétiques)

(2) Hors chauffage électrique en classe E

Pour 2009-2010, le chiffrage de l'accord correspond au calendrier de mise en œuvre du programme inscrit dans la loi Grenelle I avec 40 000 logements en 2009 et 60 000 logements en 2010. Sur l'approche ci-dessus, les Offices devraient entreprendre la rénovation énergétique d'environ 48 000 logements sur deux ans représentant un investissement minimum de 720 M€, dont 19 000 logements pour un engagement de 285 M€ dès 2009.

2.1.2. L'impact sur la stratégie de gestion patrimoniale

La programmation des travaux à réaliser conduit chaque organisme à élaborer un plan de réhabilitation thermique, définissant une véritable stratégie énergétique en connexion avec le PSP et conduisant, par simulations, à de nouveaux arbitrages patrimoniaux.

Dans les pratiques, la détermination des solutions techniques et des investissements appropriés ainsi que le potentiel de gain énergétique au regard, notamment, des critères d'accès au prêt CDC, s'appuient sur les audits énergétiques. Les deux postes de travaux les plus onéreux portent sur l'enveloppe (parois opaques et planchers hauts et bas, avec une très forte prévalence sur les parois opaques) et sur le couple vitrage/ventilation. Selon certains retours d'expériences, le poids de l'enveloppe peut fluctuer entre 30 % et 60 % du montant total des travaux, et celui du vitrage/ventilation entre 25 % et 40 %.

Un troisième poste est celui des installations de chauffage, mais il ne concerne pas les réhabilitations dont les installations ont déjà été optimisées et vise partiellement celles dont les bâtiments relèvent du chauffage urbain. Deux questions sont plus particulièrement posées :

- La réhabilitation des logements à chauffage électrique

Les conclusions du Grenelle ont conduit à exclure du programme d'amélioration 280 000 logements sociaux situés en classe E et ayant déjà fait l'objet d'une réhabilitation thermique avec une consommation finale estimée entre 90 et 130 KWh.

La question posée est celle du parc classé en F et G pour lesquels le coefficient de conversion de 2,58 entre énergie finale et énergie primaire rend très difficile le passage en catégorie C (équivalent à 58 kWh/m²/an), sauf à changer d'énergie avec des investissements très lourds et, dans un certain nombre de cas, une augmentation des coûts d'exploitation (maintenance des nouveaux équipements, abonnement gaz...). Les organismes vont-ils les exclure de leur programme de réhabilitation thermique et concentrer celui-ci sur le parc chauffé à partir d'énergies fossiles (gaz et fioul) qui présente le meilleur potentiel de gain d'efficacité ?

- L'intervention sur le patrimoine raccordé à un réseau de chaleur

Les réseaux, plus ou moins performants et compétitifs, présentent des écarts de prix de 1 à 4. La préparation du plan *Energie climat* de l'Union a estimé, à partir de l'observatoire des charges, que 40 à 45 % des 800 000 logements HLM à réhabiliter sont raccordés à un réseau.

- *Comment optimiser les coûts par des travaux d'amélioration des réseaux de chaleur, dont les enjeux d'exploitation sont importants et conduisent à ce que l'économie énergétique a moins d'influence sur la quittance par la conséquence du principe de facturation et du poids de la part fixe ? Les investissements, auxquels les gestionnaires n'ont guère intérêt compte tenu du poids de leurs amortissements et du calibrage de leur production, conduisent souvent à une baisse plus faible des charges. L'intérêt d'investir lourdement pour réduire les consommations est encore moins évident pour les réseaux propres du type géothermie.*

- *Dans ces cas, les organismes seront vigilants sur l'évolution de la structure tarifaire proposée. L'obligation, qui pourrait résulter du Grenelle 2, de se raccorder à des réseaux classés, avec possibilité de renégocier les puissances souscrites suite à travaux, pourrait être favorable aux organismes mais pourrait aussi présenter, sur l'enjeu de baisse des charges, des risques qui doivent être appréhendés par tous et partagés.*

Dans le cadre de la mobilisation du Fonds chaleur, il est prévu, pour aller dans le sens européen, un recours aux réseaux de chaleur renouvelable. L'ADEME veut développer des réseaux de chauffage urbain renouvelable dont il n'est pas certain que l'efficacité sur les gaz à effet de serre soit compétitive par rapport à l'impact sur les charges du logement, notamment s'il y a obligation de raccordement.

Ces incertitudes incitent à travailler en commun avec les collectivités et les opérateurs de réseaux sur la base de diagnostics partagés à partir d'indicateurs de performance (techniques et de service rendu) et sur le devenir même des réseaux en vue de les rendre plus compétitifs. Elles devraient conduire le Mouvement HLM à demander à être impliqué de façon importante dans les discussions avec les pouvoirs publics, l'ADEME et les représentants des grands réseaux.

2.2. Les moyens de financement et la prise en charge des coûts

L'Etat poursuit la mise en place du dispositif de réalisation des objectifs du projet de loi Grenelle I²⁷, avec le dépôt au Sénat du projet de loi Grenelle II qui traduit les exigences de la loi de programmation dans différents textes codifiés, notamment en matière d'urbanisme, et l'adoption de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion²⁸, qui a fixé des modalités d'application (financement de l'Etat, dégrèvement de la TFPB, participation des locataires et accords collectifs) complémentaires à ceux définis par le Grenelle. Par ailleurs, l'adoption du "paquet énergie-climat" au niveau européen est venue renforcer les exigences en matière de recours aux énergies renouvelables.

²⁷ Adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée Nationale en octobre 2008 et au Sénat en février 2009

²⁸ Loi MOLLE du 25 mars 2009

2.2.1. Un dispositif financier qui devra être amélioré et soutenu

Pour la réalisation du programme d'amélioration thermique sur les 12 années prévues, les organismes vont devoir compter sur différents financements possibles constitués par des moyens nécessitant l'appui de l'Etat au logement social (éco-prêt logement social, exonération de TFPB, cession de certificats d'économie d'énergie par les organismes), et par les possibilités de mobilisation de dispositifs particuliers (Fonds chaleur renouvelable, FEDER, prêt de la FFB) et les aides éventuelles des collectivités territoriales. La répartition de la prise en charge des coûts reste à mesurer dans son incidence sur les charges locatives.

Le dispositif financier d'amélioration des performances énergétiques apparaît complexe et se présente comme un empilement de différents financements mobilisables selon des modalités propres à chacun, selon les règles d'éligibilité, les autorités de gestion compétentes pour l'instruction des dossiers, les pièces justificatives... Encore récent et en cours de mise en place, il devra être amélioré pour en faciliter l'accès, notamment par l'harmonisation des dossiers d'instruction voire la création d'un guichet unique.

■ Des financements de base pour le logement social

Du côté de la contribution de l'Etat au financement le Mouvement social pour l'habitat avait demandé la création d'une PALULOS-Grenelle au taux minimum de 20 %²⁹. L'Etat affiche ce niveau d'aide par l'effet cumulé de la création de l'éco-prêt logement social avec la Caisse des dépôts et par un dégrèvement de TFPB sur le parc à hauteur du quart des investissements. A côté de ces concours spécifiques au logement social, il apparaît que l'accès des organismes d'HLM aux moyens qui peuvent être tirés de la cession par les organismes des certificats d'économie d'énergie (Cee) délivrés par l'Etat doit être confirmé par la loi.

Ces sources de financement semblent devoir constituer le dispositif de base à pérenniser en améliorant toutefois leur efficacité, et en les combinant, le cas échéant, à des financements de portée plus réduite.

- L'éco-prêt dans une enveloppe globale de 1,2 Md€ est destiné à financer la première tranche des 100 000 logements correspondant à l'accord de 2009, jusqu'au 31 décembre 2010. L'avantage du taux fixe de 1,9 % sur 15 ans, pouvant être accordé pour un montant de travaux entre 9 000 € et 16 000 €/logement, est équivalent à celui d'une subvention de 9 % sur un montant moyen de travaux de 12 000 €. Les travaux financés sont ceux réalisés sur les logements classés E, F et G, les logements classés F ou G étant prioritaires pour l'Etat. La convention entre l'Etat et la Caisse des dépôts met donc une priorité à l'attribution de ce prêt pour les travaux sur les logements situés en classe F et G³⁰.

La confrontation des conditions du prêt aux évaluations financières découlant des approches techniques des programmes à réaliser soulève des interrogations des maîtres d'ouvrage :

- *Le prêt est accordé, après réalisation d'un audit énergétique, pour un gain minimum de 80 kWhep/m²/an³¹ et une consommation après travaux inférieure à 150 kWhep/m²/an et modulé selon la zone géographique. En fonction du gain énergétique attendu, deux majorations du montant du prêt sont possibles (+ 2 000 €/logement pour les opérations labélisées et + 1 500 €/logement pour les 10 000 premiers logements). La question principalement posée est celle de savoir si l'on pourra atteindre le gain minimum exigé pour ouvrir droit au prêt dans une enveloppe de travaux entre 9 000 et 16 000 € sur des logements situés en classes E et F et surtout en classe G.*

- *L'avantage du prêt pourrait être considéré comme relatif s'il couvrait prioritairement les travaux sur les logements des classes, F et G, en posant alors le problème de la globalité du*

²⁹ Demande soutenue par la résolution de l'Assemblée générale 2008

³⁰ Article 2 de la convention Etat-Caisse des dépôts du 26 février 2009

³¹ kWhep = kWh énergie primaire

financement des projets comprenant les trois classes qui constituent le programme des 800 000 logements. Dans la comparaison des modes de financement, le portage de ce prêt en trésorerie est moins performant que celui du prêt à l'amélioration au taux classique et sur une durée de 25 ans.

Un dispositif de suivi est prévu associant la DHUP, la Caisse des dépôts, et l'Union avec les Fédérations. Un bilan devra ainsi être fait pour la fin 2010. L'éco-prêt méritera sans doute une nouvelle enveloppe renforcée et des conditions assouplies avec sa prolongation au delà des deux premières années pour mieux soutenir l'engagement des organismes.

- Le dégrèvement de TFPB ouvert par la loi à hauteur de 25 % du montant des travaux d'améliorations énergétiques³² est imputable sur la taxe afférente aux immeubles imposés dans la même commune ou dans la circonscription d'un même centre des impôts³³. Cette mesure, résultant d'un accord obtenu par l'Union, est plus favorable qu'un dégrèvement par immeuble concerné par les travaux, ce qui avait été l'hypothèse de départ.

- *Ainsi calibrée on estime qu'elle correspond à une subvention de 11 % pour la dépense de travaux imputable, compte tenu des limites qu'imposent en moyenne les dégrèvements en vigueur en même temps au titre des dépenses d'accessibilité, soit un gain moyen de 1 600 € pour 15 000 € de travaux par logement.*

- *Cette mesure, dont l'impact est ressenti positivement, pourrait voir son efficacité améliorée par un traitement pluriannuel de l'imputation ouvrant droit au dégrèvement. Les centres des impôts raisonnent sur la facturation des travaux réalisés sur l'année d'imputation et, en conséquence, les dépenses ne peuvent donner lieu à dégrèvement que sur les contributions de l'année correspondante et ne sont pas reportables.*

L'objectif pour les organismes est d'optimiser ce concours de l'Etat aux opérations en l'appliquant à la nécessaire planification des travaux et, dans ce sens, l'Union et les Fédérations demandent un inflexionnement des dispositions fiscales qui permettraient un dégrèvement sur la base d'acomptes.

- La cession de certificats d'économie d'énergie par les organismes d'HLM s'avère une source significative de financement qui doit être optimisée dans son utilisation au profit du programme de rénovation thermique du parc social. Ce dispositif incitatif mis en place par les pouvoirs publics³⁴ a pu représenter, d'après des estimations faites par des organismes utilisateurs, entre 2 % et 20 % du financement des travaux d'amélioration des performances énergétiques, notamment par la mise en place de chaudières basse température ou à condensation.

- *Cette ressource présente un potentiel pour les organismes. Les prix d'achat actuellement proposés par les "obligés" sont faibles : début 2009, ils s'échelonnaient entre 0,20 et 0,45 centime d'euros/kWhcumac³⁵. Il s'agirait donc pour le Mouvement social pour l'habitat de rechercher une meilleure valorisation, laquelle pourrait résulter de dispositifs de mutualisation professionnels, notamment au niveau des territoires, ou de bonification par l'Etat au profit des "obligés" des certificats d'économie d'énergie acquis sur le patrimoine social.*

- *L'accès des organismes d'HLM au dispositif de production des Cee délivrés par l'Etat a besoin d'être pérennisé comme dispositif de soutien au financement du programme de rénovation du logement social, puisqu'en effet le projet de loi Grenelle 2 comporte la proposition d'en réserver le recours aux obligés et aux collectivités publiques, à l'exclusion des autres personnes morales (et donc les bailleurs).*

³² Travaux définis aux articles R.131-25 à R.131-28 du CCH et respectant des caractéristiques thermiques et des performances énergétiques minimales inscrites dans l'arrêté du 3 mai 2007

³³ Art. 47 de la loi MOLLE du 25 mars 2009

³⁴ Loi POPE (loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique), du 13 juillet 2005

³⁵ kWhcumac = kWh cumulés et actualisés. Ils désignent les kWh économisés durant la durée de vie conventionnelle d'un équipement, corrigés d'un coefficient d'actualisation annuelle de 4 % : une économie de 50 kWh par an pendant une durée de vie de 10 ans se verra attribuer 420 kWhcumac

Sans connaître encore les futurs objectifs pour les "obligés" et les actions éligibles, la Fédération soutient la demande de l'Union pour obtenir que les bailleurs sociaux soient reconnus comme ayant droit aux Cee et aient un accès libre à leur marché.

■ Les autres moyens de financement

Les concours financiers de dispositifs particuliers peuvent ou non se combiner avec les précédents, outre les subventions pour réhabilitations thermiques de l'ANRU dans les opérations éligibles, sous certaines conditions et déduction faite de la part financée en éco-prêt, au crédit de 350 millions d'euros du plan de relance.

- Les concours financiers qu'a décidé de favoriser la FFB en bonifiant sur ses fonds propres une enveloppe de prêts bancaires de 100 M€ sont destinés au financement de travaux d'amélioration thermique pour les logements sociaux non couverts par l'éco-prêt logement social. Ils concernent ainsi les logements positionnés en classe D, ainsi que les logements qui passent des classes E, F, G en classe D, et portent sur des travaux à réaliser en 2009 et 2010. L'enveloppe sera distribuée selon la répartition du patrimoine HLM par région pour donner lieu à des prêts au taux de 1 %.

- Les concours du FEDER aux investissements de performances énergétiques et d'énergies renouvelables dans les logements existants³⁶, sont ouverts au logement social et sont opérationnels, en principe, courant juin 2009. La France bénéficie d'une enveloppe de 230 millions d'euros³⁷, jusqu'à la fin de la période de programmation (2013), pour des actions d'amélioration thermique pour lesquelles les modalités d'éligibilité qui relèvent des décisions prises par les autorités de gestion pour chaque région (SGAR, en partenariat avec la Région), pourraient être appréciées au niveau territorial avec les AR.

2.2.2. Une surcharge financière pour les organismes et des gains à partager

La montée en régime de la réhabilitation thermique doit peser de façon importante à partir de 2010 sur les dépenses d'investissement, pour des gains de consommation d'énergie à partager avec les locataires en contrepartie de leur contribution financière au programme.

- Les organismes sont préoccupés par l'impact financier des opérations sur leur équilibre à moyen terme avec la limitation des moyens les moins onéreux et l'exigence d'apport de fonds propres qu'elle entraîne pour ne pas alourdir la charge financière des locataires.

- *Avec la montée en régime de la charge financière des opérations du PNRU dans les 5 années à venir*, le financement du programme de rénovation thermique pèsera lourdement sur le potentiel financier des organismes³⁸, spécialement ceux qui sont engagés dans les deux programmes. En outre, l'anticipation du label BBC dans les opérations ANRU aura un impact direct sur les coûts intégrant initialement une réglementation RT 2005, voire THPE. Au total ces opérations auront besoin de concours financiers soutenus pour pouvoir être menées à leur terme.

- *Les collectivités territoriales apportent à des degrés divers des contributions financières* aux opérations, par des aides (par exemple une bonification de l'éco-prêt³⁹) généralement conditionnées au respect de critères de développement durable et, en même temps, à la conformité aux PLH. Mais les situations financières locales, dans le contexte actuel de la fiscalité locale et la perspective d'une réforme de la taxe professionnelle, font naître des incertitudes sur la durée de leur engagement.

³⁶ Décision du Parlement européen en date du 2 avril 2009

³⁷ Soit 4% de l'enveloppe globale FEDER 2007-2013

³⁸ Voir ci-après, p. 32 et s. et la simulation du compte macro-économique des Offices (tableau 3)

³⁹ Le prêt peut être bonifié par le concours des Régions comme, par exemple en Poitou-Charentes qui en fait un prêt à taux zéro

- En même temps, les économies d'énergie et de charges sont une priorité pour les locataires

La loi autorise une participation des locataires au financement de la réhabilitation thermique, limitée à 15 ans, avec une ligne à part sur la quittance, dont le montant fixe et non révisable ne peut-être supérieur à la moitié du gain d'économie estimée⁴⁰. Elle a par ailleurs assoupli les règles de négociation des accords collectifs locaux (accords de l'article 42) qui portent notamment sur la prise en compte du développement durable en autorisant à déroger, dans ce but, à la liste des charges récupérables.

- *La contribution des locataires aux projets* (travaux éligibles, niveaux de performance, participation financière, évaluation, etc.) relèvera de modalités d'application précisées par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de concertation.

Les dépenses qui seront ainsi facturées sur la nouvelle ligne de la quittance seront évidemment exclues du montant des travaux qui pourront être traduits en augmentations de loyer ou de charges pour les opérations concernées. Mais elles se trouvent également placées en dehors du champ de l'APL.

- *Les gains énergétiques et la baisse des charges* qui peuvent résulter des travaux de rénovation thermique des logements doivent être suffisants pour entraîner l'adhésion du plus grand nombre. Il faut aussi faire partager la démarche par une action particulière d'information fournissant notamment, dès la présentation du programme de travaux, un bilan initial des consommations réelles ou estimées et présentant la pertinence des travaux d'amélioration énergétique et l'économie réelle sur la quittance, le traitement du chauffage individuel et les actions d'accompagnement destinées à susciter des comportements optimum.

Dans le cadre légal des conditions de la contribution des habitants et de leur accès au bénéfice des économies de charge, la discussion avec l'Etat doit être poursuivie sur le crédit d'impôt dont peuvent bénéficier tous les locataires du parc social, pour obtenir la possibilité d'étaler sur plusieurs années la dépense ouvrant droit à ce crédit.

Il faut toutefois aborder avec prudence le sujet des gains de charge. Les gains peuvent en effet s'avérer relativement sensibles. Ainsi des simulations ont montré qu'une économie conventionnelle d'énergie de 130 kWh/m²/an entraînerait pour le locataire une baisse sur sa quittance de l'ordre de 190 €/logement/an⁴¹, soit la moitié du gain d'énergie estimé. Pour une maison individuelle classée en F, une économie d'énergie de 280 kWh/m²/an représenterait une baisse de quittance d'un montant de 528 €/an.

Les réflexions en cours pour la suite du Grenelle, avec l'incidence du "paquet énergie-climat" européen, vont renforcer les exigences en matière de recours aux énergies nouvelles renouvelables (ENR), au-delà de la question des réseaux de chaleur. Les débats au Sénat ont déjà évoqué la perspective d'amener les bâtiments qui ne pourraient pas atteindre la consommation inférieure à 150 kWh de la classe C à trouver des compensations par la mise en place de solutions ENR, dont les coûts d'équipements, de maintenance et de prestations auront un impact réel sur les charges.

Les débats sur les objectifs de performance énergétique sont loin d'être achevés en l'état actuel des orientations politiques et techniques retenues. La dynamique dans laquelle s'engage le Mouvement HLM vise à installer, dans tout le parc social, les meilleures conditions d'équipement thermique et d'exploitation dans l'intérêt de tous les logements.

⁴⁰ Loi MOLLE du 25 mars 2009, art. 119

⁴¹ Avec un prix moyen du gaz tarif B1 valeur août 2008

3. Evolutions et adaptations dans le contexte de crise

3.1. Des stratégies de maîtres d'ouvrage sociaux qui cherchent à s'adapter

La position des Offices dans la maîtrise d'ouvrage sociale et dans leur rôle d'opérateurs de l'habitat est confrontée aux évolutions qui résultent, d'une part des conditions de financement des opérations de construction et, d'autre part, du développement des concurrences avec les opérateurs privés. Comme constructeurs-bailleurs sociaux ils sont soumis à une pression accrue des coûts des opérations de construction, dont l'équilibre global construction-exploitation est la clé de l'équilibre financier de leur activité. Comme aménageurs de l'habitat ils sont confrontés aux exigences de la nécessaire diversité des opérations pour la mixité sociale de l'habitat, qui impose la diversité des opérateurs.

Les scénarios de l'évolution possible des politiques d'investissement et de loyer conduisent à revendiquer que cessent les dénonciations permanentes de la prétendue richesse des HLM. Ils invitent à demander de travailler plutôt à chercher les solutions permettant de conforter le rôle de chacun, Etat, organismes, Caisse des dépôts, collectivités locales, pour garantir la pérennité d'une offre suffisante de logements de qualité, à prix modéré.

3.1.1. Coût et montage des opérations

L'appréciation des conditions générales du financement des opérations a évolué au cours des années récentes, avec la montée des coûts d'investissement (appels d'offres et foncier) et l'effet du différentiel entre les taux d'intérêt et le niveau de l'inflation.

La baisse du taux du Livret A à 1,75 %, qui situe maintenant le taux du PLUS à 2,35 %, laisse entrevoir une perspective d'amélioration des montages financiers en 2009. Mais la perspective de maintien de ce niveau n'est pas évidente : le glissement annuel de + 0,3 % de l'inflation constatée en mars 2009 est tout à fait exceptionnel (en mars 2008 le glissement annuel avait été de + 3 %) et la moyenne Euribor 3 mois-EONIA (jour le jour) peut varier assez rapidement à la hausse. Les simulations faites au sein de l'Union et avec les partenaires financiers sont réalisées en prenant un taux de 3 %, qui correspond aux moyennes constatées en longue période (10 ans).

La charge financière des opérations de construction s'est alourdie, puisque l'impact des aides publiques n'est pas proportionnel (faible évolution des valeurs de subvention de l'Etat, exonération de TFPB, subventions locales globales au logement ou à l'opération) au coût des opérations. Le prix de l'investissement se traduit en charge financière par le coût total de la dette, de la maintenance et de la gestion, dont la quasi totalité repose sur les loyers.

■ Quelle politique d'endettement et d'autofinancement ?

Dans des contextes différents de baisse des prix plus ou moins constatée dans les réponses aux appels d'offres et de maintien en général du prix du foncier, les organismes doivent assurer un niveau relativement élevé d'équilibre des opérations.

Les coûts d'opération sont contrastés entre les zones de marché : l'échelle des écarts s'établit entre 110 000 et 150 000 € et jusqu'à 180 000 € en région parisienne pour un logement de 60 à 70 m², soit entre 1 500 et 2 500 €/m² et jusqu'à 2 800 €/m² en Ile-de-France. Les subventions (Etat, 1 %, collectivités) viennent abaisser le coût d'opération à financer par l'emprunt et par la mobilisation de fonds propres qui comprennent, le cas échéant, les concours de l'organisme autres que les loyers (produits de ventes de logements, prestations et opérations d'aménagement,...).

• Le contrôle de l'endettement

Dans ces conditions, les pratiques constatées en général pour le montage financier des opérations, consistent à contenir entre 60 et 70 % le recours à l'emprunt et entre 10 à 15 % l'emploi de fonds propres. Ce qui signifie que l'on compte que les subventions auront permis d'abaisser la charge à financer de 15 à 30 %. Les précautions qui sont prises pour limiter l'endettement et contenir la mobilisation du potentiel financier ne peuvent être tenues, dans ces conditions, qu'avec les aides de l'Etat et du 1 %-logement, qui correspondent à des apports de l'ordre de 5 à 10 %, et celles des collectivités pour 10 à 15 %.

On est donc loin des années des PLA au cours desquelles, déduction faite de la subvention de l'Etat, l'emprunt pouvait représenter en moyenne jusqu'à 90 % et, parfois, la totalité du financement. Cette situation permet de limiter le recours aux fonds propres.

- *La maîtrise du niveau d'endettement dans le financement des opérations* rend celles-ci moins sensibles aux fluctuations de taux, dès lors que le Livret A a pris l'allure d'un produit de financement structuré dont les variations de taux n'ont pas de rapport avec l'activité, et alors que son taux n'est plus totalement maîtrisé par l'Etat. Les niveaux atteints étant aujourd'hui les plus bas, les évolutions à venir ne peuvent que renchérir le coût d'opérations nouvelles, dont il faut veiller à ce qu'elles ne viennent pas hypothéquer l'équilibre global, ni les projets futurs.

- *Le recours plus important aux fonds propres* est donc à la fois le résultat et la contrepartie de la liberté de décision gagnée sur la rigidité de l'endettement à très long terme. Il ne crée pas d'inégalités supplémentaires entre les organismes, puisque les capacités d'endettement sont jugées sur l'équilibre global de l'organisme dont l'autofinancement est le résultat. Le problème se pose, pour tous, d'avoir la capacité à augmenter soit la dette soit les fonds propres investis.

L'équilibre entre le niveau de l'endettement et celui du recours aux fonds propres est devenu un choix possible, qui donne de la souplesse de décision par rapport aux opérations qu'il faut prévoir de lancer. Ces choix rendent les conditions d'opérations plus sensibles aux marges de la politique des loyers et aux conditions de l'accueil, comme au niveau de l'APL.

• L'équilibre par les fonds propres

Aujourd'hui, avec la fin de l'amortissement des prêts contractés dans les périodes de construction massive entre 1965 et 1980 et grâce aux résultats de la qualité de gestion financière des opérations et de l'exploitation, les organismes ont nettement développé leurs capacités d'autofinancement, qui se situent à environ 800 M€ pour les Offices.

- *Ramenés à l'appréciation du financement des opérations, les choix d'affectation des fonds propres* se font entre la construction, la réhabilitation et la maintenance. Dans cette affectation, la construction est la seule qui produit toujours une recette nouvelle de loyers. La disparition de la subvention de l'Etat à la réhabilitation vient donc peser sur la politique d'investissement en construction et, par ricochet, sur les loyers. Le prélèvement autoritaire sur les fonds propres pour contribuer, par la CGLLS, au financement de la réhabilitation n'y change rien, sinon qu'il transfère sur les loyers une charge jusqu'ici supportée par le budget de l'Etat.

- *Les organismes sont contraints de raisonner par le reste à financer*, donc à faire le solde des moyens qui permettent d'abaisser le coût des opérations par des apports immédiats en capital. Cette approche met en évidence d'une part que les subventions de l'Etat et celles du 1 %-logement sont devenues insuffisantes et que les perspectives de leurs concours manquent de visibilité; d'autre part que les aides des collectivités locales sont devenues partout indispensables au financement des opérations de construction.

On est ainsi passé, progressivement, d'une logique de l'endettement à une logique de la combinaison de la dette et de l'autofinancement sous la pression des effets de marché. Et l'insuffisance des aides de l'Etat aux opérations en construction et, surtout, leur suppression en amélioration, finissent par solliciter le concours des collectivités locales comme moyens structurels de financement de la construction sociale.

■ Equilibre d'opération et équilibre global de l'organisme

Le cycle de l'activité locative des organismes d'HLM repose sur l'efficacité de la trésorerie. Celle-ci est abondante et n'est pas comparable à la situation des investisseurs et promoteurs privés parce que les HLM gèrent les immeubles qu'ils construisent. Mais ils sont contraints d'ajuster leurs coûts à l'encadrement des loyers et de répartir ceux-ci pour tenir compte de la situation des ménages logés. Les flux de trésorerie constituent donc le moteur de l'activité, dont la solidité repose sur la permanence du patrimoine et sur le lien entre les coûts des opérations et ceux de l'exploitation. Alors que les flux de trésorerie issus des loyers évoluent de façon modérée, les équilibres d'exploitation sont très sensibles aux surcoûts des opérations qui ne peuvent être absorbés que dans l'équilibre global.

● L'impact des coûts sur les équilibres d'opération

Les équilibres financiers d'opération s'apprécient en mettant en regard le financement de l'investissement et celui de la gestion. Dans ce montage, dans lequel la recette des loyers et celle de la gestion de la trésorerie doivent couvrir le remboursement annuel du prêt et financer les charges de gestion afférentes, la convention a fixé un niveau de loyer maximum sur toute la durée d'amortissement du prêt et au delà. Elle laisse à la gestion l'ajustement des coûts d'exploitation, autres que le paiement de l'annuité.

Avec une évolution très progressive des loyers en cours et des loyers de base fixés par l'Etat, toute dépense nouvelle pour l'opération (service, dépense exceptionnelle d'entretien...) doit trouver une contrepartie ailleurs, de même que toute augmentation du coût des opérations nouvelles (normes, exigences environnementales et énergétiques, reconstruction...) ne bénéficiant pas d'une prise en charge propre. L'une comme l'autre ne sont pas totalement imputables à l'opération tant que l'amortissement de la dette absorbe la partie principale de la recette locative.

La réduction de la quotité d'endettement dans une opération fournit aussi une variable d'ajustement pour absorber les surcoûts d'exploitation, à condition toutefois qu'elle ne soit pas compensée par une reconstitution des fonds propres, à due concurrence. Le niveau de l'annuité ne permettra pas forcément de garantir un solde positif de trésorerie sur l'année et, lorsque les surcoûts sont élevés, il faut accepter que des opérations aient une trésorerie annuelle négative, voire que le cumul des soldes de trésorerie, année après année jusqu'à l'amortissement du prêt demeure négatif.

Ces situations sont admises par le dispositif financier du logement social et par les conditions requises pour la programmation et le droit au prêt de la Caisse des dépôts. Elles ne relèvent pas de la seule logique d'entreprise mais appartiennent au dispositif spécifique du logement social. C'est ce dispositif qu'il faut protéger, sans imaginer que la trésorerie est une source de financement captable pour compenser les désengagements de l'Etat vis-à-vis du logement social, ni qu'elle pourrait être détournée au profit d'autres, alors que s'annoncent de nouvelles contraintes sur les besoins de logements sociaux et sur les loyers.

● Répartir les coûts pour soutenir les projets

La pérennité du logement social tient à la stabilité économique des organismes d'HLM. Toute l'évolution des dernières années a consisté à faire un logement social de la meilleure qualité à prix modéré, et à vouloir rendre accessible toutes les parties du patrimoine aux différentes catégories de ménages qui y ont droit.

La mixité d'occupation du parc HLM est un enjeu social et une mission confiée par la loi aux organismes⁴². C'est aussi, au regard de la capacité financière des locataires, un atout pour la répartition des coûts, que l'on ne peut pas vouloir ignorer sans avoir l'idée d'un parc de logements de relégation sociale. Le rôle de la péréquation financière au niveau de l'organisme est un des facteurs de la durée. Mais elle ne produit des résultats que dans le temps et chaque époque doit assumer ses contraintes pour garantir le développement social durable de l'habitat.

- *Il n'y a pas de niveau normatif d'endettement : celui-ci relève de l'appréciation de chaque organisme* par rapport aux caractéristiques propres de son patrimoine, à ses objectifs et à son terrain. Mais le rôle de la péréquation doit demeurer le repère essentiel pour rapporter l'appréciation des équilibres d'opération à celle de la gestion globale de l'organisme et aux objectifs des politiques publiques.

- *Les objectifs appelés à être aujourd'hui négociés dans les conventions pluriannuelles d'utilité sociale* avec l'Etat et les collectivités de rattachement devront s'adosser sur une intégration à long terme des impacts des projets dans les enjeux de l'équilibre financier des organismes. L'obligation pluriannuelle des engagements des organismes devra donc être associée à une visibilité pluriannuelle des engagements des aides publiques et des possibilités d'endettement pour les financer.

Rien ne permet encore aujourd'hui de dire comment vont évoluer dans les toutes prochaines années les coûts des opérations et les besoins de logements sociaux, ni les contraintes sur les loyers. Globalement la situation financière des Offices montre des capacités financières réelles, dont il serait cependant illusoire d'imaginer qu'elles pourraient suffire pour se passer aujourd'hui de la solidarité des moyens qui ont fait depuis toujours les conditions du développement et de la permanence du logement locatif social.

3.1.2. Nouveaux partenariats locaux d'opération à organiser

La création du statut d'Offices publics de l'habitat traduit la volonté de répondre aux exigences d'adaptation des modes d'intervention des Offices publics pour les rendre plus opérationnels sur les terrains des politiques de l'habitat. Parmi celles-ci, l'adaptation de leur action dans les opérations locales d'aménagement est un enjeu essentiel pour qu'ils jouent totalement leur rôle d'opérateurs publics territoriaux des politiques locales.

Dans leur proximité des collectivités territoriales, les Offices doivent être présents, à leurs côtés ou pour leur compte, dans tous les aspects de la promotion locale et participer aux opérations d'aménagement de l'habitat. Les OPAC (Offices publics d'aménagement et de construction) avaient été créés avec l'apparition des ZAC, dont ils étaient appelés être des acteurs. La généralisation de la compétence d'aménagement à tous les Offices a traduit l'actualité de ce rôle, que le statut d'OPH place totalement désormais du côté de la décentralisation comme seuls opérateurs locaux de l'habitat à statut public. D'où l'importance de préciser les conditions de l'exercice de cette compétence dans les opérations actuelles d'aménagement de l'habitat.

Tel est l'objectif de l'étude conduite à l'initiative de la Fédération pour explorer les modalités de partenariat des Offices publics de l'habitat avec des opérateurs de statut privé⁴³, qu'ils aient une vocation d'intérêt général ou un objet commercial. Un travail a depuis été engagé à l'Union par le réseau "Aménagement, partenariats, montages complexes"⁴⁴ sur ce même sujet. Les deux entrées, l'une par la spécificité des Offices, l'autre par la diversité et la complexité des initiatives, se rejoignent et se poursuivent en commun pour examiner les voies d'évolution de l'activité des organismes dans ces domaines, dans lesquels la qualité de personne publique des Offices présente des aspects singuliers.

⁴² Art. L.411 du CCH

⁴³ Etude GRIDAUH, réalisée par J.Ph. Brouant, E. Fatome et Y. Jégouzo (v. ci-dessus note 18), engagée en 2008 et actuellement en cours

⁴⁴ Travaux conduits au sein de l'USH dans le cadre de la DLAP

■ La dynamique locale de partenariat entre opérateurs d'aménagement de l'habitat

Les relations entre les organismes d'HLM et les promoteurs privés ne sont pas nouvelles. Leur évolution dans les années récentes s'est développée par les décisions prises par les pouvoirs publics pour favoriser la production de l'offre de logements sociaux, ainsi que par les initiatives locales pour la diversification et la mixité sociale de l'habitat.

• La loi encourage les relations entre les HLM et le secteur privé

Plusieurs dispositions sont venues, de longue date, ouvrir des voies dans la frontière des compétences entre les HLM et le privé pour les opérations locatives, depuis la création des PLA-acquisition et le temps des PLA-CFF - auxquels semble vouloir se référer aujourd'hui l'idée du "PLUS-investisseurs privés" - prolongé par celui des PLI, actualisés en PLS décomptés comme logements sociaux. Les opérateurs des deux univers du logement ont ici accès aux mêmes financements. La création de l'Association Foncière-logement est allée plus loin, en confiant à un opérateur privé institutionnel de la politique de rénovation urbaine le remplacement de logements sociaux par des logements de marché dans les secteurs du PNRU, pour contribuer à la diversité de l'habitat.

La nécessité de développer l'offre de logements et, avec elle, celle de logements sociaux, dans la diversification urbaine de l'habitat, ainsi que l'échelle de la diversité des réponses à apporter aux besoins imposent la diversité des opérateurs :

• *La loi a ouvert des possibilités de coopération à partir des règles des PLU* qui débouchent sur le recours à la diversité des opérateurs dans les mêmes opérations :

- par la possibilité de définir des secteurs dans lesquels avec la réalisation d'un programme de logements privés, un pourcentage doit être affecté à des logements sociaux⁴⁵, ainsi que par l'autorisation d'une bonification de densité lorsque que la partie de construction en dépassement est destinée à des logements sociaux⁴⁶.

- par les possibilités de majoration de COS, qui autorisent désormais les collectivités à délimiter dans les PLU, par une simple délibération motivée, des "secteurs situés dans les zones urbaines", à l'intérieur desquels un dépassement de 20 % du gabarit, de la hauteur, de l'emprise au sol et du COS "est autorisé pour permettre l'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation". La disposition est permanente et n'est pas réservée au logement social⁴⁷.

• *Le développement d'acquisition de logements privés par les HLM* a été récemment sollicité par le Plan de relance pour l'économie en vue de leur faire acquérir 30 000 logements d'opérations de promotion privée "en panne". Les organismes d'HLM peuvent y trouver des opportunités de négociation, dans une situation de rapports de marché favorables quant aux décisions et aux conditions d'acquisition.

Les acquisitions de logements privés, au logement ou en bloc, ne sont pas nouvelles, tant pour développer l'offre sociale, à partir d'acquisitions de logements occupés, en application de l'article 55 de la loi SRU, que pour créer des possibilités nouvelles d'offre d'insertion et proposer des réponses au DALO. En dehors de l'acquisition, la loi avait autorisé le bail à réhabilitation dans un but comparable.

Ces encouragements par l'Etat ont toutefois leurs limites par rapport aux logiques et aux légitimités du logement social. Ainsi les locataires des logements acquis occupés sont-ils soumis aux règles sociales d'occupation sous plafond de ressources à l'issue du bail en cours lors de l'acquisition⁴⁸. Par ailleurs, la possibilité nouvelle pour les organismes d'HLM de recourir à l'acquisition de l'usufruit d'un logement

⁴⁵ Article 41 de la loi ENL

⁴⁶ Article 40 de la loi MOLLE (art. L.127-1 du code de l'urbanisme)

⁴⁷ Possibilité initialement ouverte par la loi ENL jusqu'au 1^{er} janvier 2010 pour les opérations comportant plus de 50 % de logements sociaux, élargie depuis par la loi MOLLE du 25 mars 2009

⁴⁸ Décision n°2009-578 du 18 mars 2009 du Conseil constitutionnel sur la loi MOLLE

privé, pour lui donner un usage locatif social pendant quinze ans, ne répond ni à la demande du Mouvement, ni à l'intérêt du logement social alors même que ce logement est pris en compte au titre de l'article 55 de la loi SRU. Très généralement, les Offices n'y sont pas favorables, et cette formule n'aura sans doute que l'attrait limité, pour des opportunités passagères, de la production de logements sociaux à durée déterminée.

- Les projets d'aménagement des collectivités territoriales intéressent les Offices

Avec la décentralisation et la formalisation de la politique locale de l'habitat⁴⁹, les collectivités territoriales et leurs groupements ont pris en main l'organisation et la conduite des opérations d'aménagement de l'habitat, à l'exception des opérations d'intérêt national.

- *Les pouvoirs locaux compétents en matière d'habitat* et souvent délégataires des aides à la pierre pour le logement social encouragent et, en général organisent sur leur territoire, des opérations mixtes d'habitat en logements sociaux et de marché, en locatif et en accession à la propriété. Le choix de la diversité de l'habitat impose celui de la diversité et des coopérations entre opérateurs dans des opérations mixtes. En outre, le nouveau programme national de requalification des quartiers anciens dégradés⁵⁰ (PNRQAD) va ouvrir des perspectives d'opération qui appelleront sans doute des interventions des organismes d'HLM sur le parc privé.

- *Partout les collectivités territoriales sont donc en présence d'une nouvelle donne* pour des ouvertures de coopérations avec le secteur privé. Il faut que les Offices puissent s'y inscrire dans les meilleures conditions et fassent valoir leurs compétences dans les choix d'opérateurs. Il s'agit donc de prolonger la réforme des Offices sur le terrain des conditions opérationnelles de leur participation aux opérations locales d'habitat mixte et d'aménagement complexe, pour sécuriser le cadre juridique de leurs engagements aux côtés de partenaires à statut et à objet social différents.

Le statut d'OPH doit permettre aux Offices de mieux se placer comme opérateurs publics locaux, notamment en mobilisant leur compétence d'initiative d'aménagement, liée à leur statut public et en développant les solutions partenariales possibles dans leur objet social.

■ Des modalités de partenariats à développer ou à initier pour les Offices

On a déjà souvent souligné les limites des formes de partenariat que les organismes ont parfois mis en œuvre, que ce soit le GIE, personne morale de droit privé non dotée de compétences d'opération, ou la société de coordination entre organismes d'HLM qui ne peut intervenir que pour le compte de ses actionnaires. En fait ces solutions ne constituent pas réellement des modes de partenariat, mais des formules d'une simple coopération ou d'une substitution dans laquelle l'activité concernée est transférée à la nouvelle personne morale.

Le partenariat, s'il signifie "s'associer en vue de la réalisation d'une œuvre commune"⁵¹, ne consiste pas à confier la tâche à un autre et ne consiste pas non plus à la lui déléguer, ni même à être une simple prestation de service. Il s'agit plutôt de trouver comment "additionner les spécialités respectives des partenaires en vue de réaliser une œuvre commune".

- Les Offices et les formes de partenariat avec le secteur privé

Les partenariats entre différents types d'opérateurs peuvent passer par des voies différentes en fonction de l'objet du partenariat, et déboucher sur la création de structures communes (telles que les SCI ou les AFU, dont l'objet est limité) ou sur des partenariats hors-structures :

⁴⁹ Titre préliminaire du Livre troisième du CCH

⁵⁰ Loi MOLLE du 25 mars 2009

⁵¹ Etude GRIDAUH- Fédération : "Le partenariat entre les organismes d'HLM et les opérateurs privés". Engagée en 2008, actuellement en cours

• *Il faut attirer l'attention sur les limites de certains cadres relationnels tels que l'association et la VEFA :*

- Certains opérateurs publics et privés cherchent à utiliser le support de l'association de la loi de 1901 pour organiser leurs *relations* et répondre de façon coordonnée pour la réalisation d'opérations voulues par les collectivités. C'est là un montage souple et limitativement informel entre des personnes morales, qui ne permet ni de les représenter comme opérateurs, ni de garantir les conditions de leurs engagements et de leurs responsabilités vis-à-vis de l'opération. Il relève des procédés de dialogue et de concertation organisée, certes compatibles avec l'objet social et le statut des Offices, mais dont on ne voit pas l'intérêt opérationnel, sinon pur la réalisation et la prise en charge d'études préalables

- Le recours à la VEFA constitue une forme de partenariat non structurel entre les organismes de logement social et les opérateurs privés et, comme procédé d'acquisition, elle est indifférente au statut. Outre le fait qu'elle doit demeurer une solution complémentaire à la maîtrise d'ouvrage directe, qui est exigeante pour la conduite des relations avec le promoteur, elle présente deux limites : c'est un outil attaché à la construction (contrat de vente progressive) et non un outil pour l'aménagement ; de plus, elle ne permet pas toujours aux organismes de logement social d'intervenir en amont du programme puisque la loi, qui les a autorisés à acquérir plus de 50 % des logements d'un programme, l'autorise lorsque celui-ci a été établi par un tiers et lorsque le permis de construire a déjà été déposé.

• *D'autres voies d'association HLM-privé sont adaptées à l'exercice des compétences des Offices mais ne sont pas encore également opérationnelles :*

- Le recours à la ZAC demeure la procédure la plus opérationnelle pour un Office, qui peut en prendre l'initiative. Il pourra alors associer les partenaires publics et privés dans une structure de gestion ad hoc, placée sous son *contrôle*, qui peut être une SEM, puisque les Offices peuvent être actionnaires des SEM, ou une autre société d'aménagement dans laquelle la loi l'autorise maintenant à prendre des participations⁵².

L'avantage du statut public de l'Office réside dans l'initiative de créer la ZAC, ce qui évite de faire l'opération par la collectivité qui doit mettre en concurrence pour désigner l'aménageur ou créer une SPLA.

- La loi a autorisé les organismes d'HLM à "participer à des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une *convention* de projet urbain partenarial" (PUP)⁵³. Toutefois cela ne signifie pas que, dans ce cas, les organismes d'HLM peuvent eux-mêmes conclure des PUP, lesquels ne présentent d'ailleurs pas d'intérêt pour eux puisqu'il ne s'agit pas d'une procédure d'urbanisme opérationnel, mais d'une simple convention de financement d'équipements entre l'aménageur et la collectivité.

Des questions restent posées que l'étude en cours vise à clarifier, en vue de mesurer les contours de cadre légal ou à faire évoluer. La loi a en effet ouvert une liberté qui peut s'avérer apparente et dont il s'agit en tous cas de vérifier les rapports avec l'objet social HLM et le statut public des Offices.

• Clarifier et assurer les conditions de l'implication des Offices dans les partenariats locaux

L'initiative d'une ZAC par un Office ou la prise de participations dans une société d'aménagement, relèvent de la décision du conseil d'administration. La loi a précisé que la participation aux sociétés d'aménagement requiert l'accord de la collectivité de rattachement et celui du préfet. Les relations avec les partenaires privés sont connues en ZAC et devront être précisées pour les sociétés d'aménagement :

• *Dans le cas des ZAC, il faut souligner que l'organisme conserve le contrôle total de l'opération. Il peut la réaliser en régie ou en confier la réalisation, après publicité et mise en concurrence, à un promoteur privé. Le traité de concession, qui est relativement souple, laisse*

⁵² Loi MOLLE du 25 mars 2009. La loi a modifié l'article L.421-2 du CCH sur les compétences des OPH

⁵³ Article 43 de la loi MOLLE

le pouvoir de direction et de contrôle à l'Office. C'est le traité qui définira les conditions de cession des biens aménagés et des équipements réalisés à son profit.

• *La participation à des sociétés d'aménagement* pose des questions nouvelles notamment, dans quel type de société les Offices peuvent-ils prendre des participations ? La formule exclut la participation aux SPLA, puisque leur capital doit être totalement détenu par une, ou au plus deux, collectivités locales. Elle permet, apparemment, d'associer l'Office à toute personne morale à qui peut être concédée une opération d'aménagement, sous réserve toutefois de préciser si cette participation n'est pas limitée à celles qui ont la forme de SA d'HLM, SEM ou SCI, dont les Offices peuvent être actionnaires dans le cadre de leur statut.

Dans tous les cas les appréciations se rapportent à l'objet social des organismes d'HLM et à leur statut spécial. L'opportunité d'un partenariat pour les Offices doit être la réalisation d'une opération compatible avec leur objet social. Certains partenaires privés cherchent parfois la présence d'organismes d'HLM pour faire bénéficier leur opération de l'image sociale et de la garantie, qui de plus est publique, vis-à-vis des banques. Les questions de la pertinence et du degré d'implication des Offices restent à expertiser, au regard de l'objet du partenariat et de l'engagement de l'organisme dans une structure partenariale. Il ne s'agit pas d'oublier la solidarité financière qui lie les partenaires, ni de sous-estimer la part de pourcentage de participation qui doit être détenue pour donner voix aux décisions.

3.2. Perspectives macro-économiques et politiques publiques

Les perspectives des années à venir pour le logement vont se situer dans un contexte de tensions démographiques très différentes selon les régions et les impacts sociaux de la crise économique, ainsi que dans les prolongements de la crise immobilière.

L'examen des rotations dans l'occupation du parc social, du niveau et de l'évolution des prix, des situations de sur-occupation et du taux d'effort dans le parc privé, fait apparaître des tensions fortes ou très fortes, principalement en Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon, ainsi que sur le littoral Atlantique, notamment dans ses parties nantaise et bordelaise, jusqu'aux Pyrénées atlantiques. La situation des revenus montre aussi de fortes disparités entre régions. Les revenus médians sont les plus élevés en Île de France, en Rhône-Alpes et en Alsace ; à l'inverse, le Nord, les départements ruraux du centre de la France, et le Sud ont des revenus plus faibles. Le chômage, le poids des inactifs, les différences de structure sociale ou familiale, sont les principales causes de ces disparités.

Ces années d'incertitudes seront celles de la mise en œuvre des conventions d'utilité sociale et de la rénovation thermique des logements, avec la prolongation de la rénovation urbaine et la poursuite des objectifs de développement de la construction et de l'offre sociales. Avec quelles perspectives les Offices vont-ils les aborder ?

3.2.1. Perspectives pour l'activité des Offices

L'observation des pratiques mentionnées ci-dessus pour le montage financier des opérations sert de base à l'évaluation du scénario macro-économique sur l'évolution et les emplois des capacités de financement pour l'activité des Offices. On fait l'hypothèse qu'ils optimisent les choix du recours à l'endettement et à l'autofinancement et que les fonds propres investis ne sont pas reconstitués dans l'amortissement des opérations, mais par l'affectation des résultats d'exploitation au potentiel financier⁵⁴.

Les éléments sensibles de la simulation sont essentiellement représentés par le niveau des loyers, celui des aides des collectivités locales et l'apport de fonds propres par les cessions de logements. Sans

⁵⁴ Le potentiel financier, auquel renvoie l'article 22 de la loi de Finances rectificative du 20/04/2009, est constitué par l'excédent des ressources permanentes (fonds propres, subventions, emprunts) hors provisions et dépôts de garantie, sur la valeur des immobilisations (immeubles, terrains...). Il exprime le stock de ressources d'investissement disponibles à un moment donné. Il est augmenté des capacités d'autofinancement générées par l'exploitation de l'exercice, et diminué de l'affectation des fonds propres aux opérations

pouvoir dire quelles décisions le contexte financier et social risque d'imposer, on peut prolonger les tendances que traduisent les résultats des années récentes, et ensuite simuler les effets d'un scénario de crise dans les dix prochaines années.

■ Une dégradation tendancielle des équilibres financiers

En prolongeant sur dix ans les tendances que dégage aujourd'hui l'analyse des derniers résultats connus, on constate une relative stabilité de l'autofinancement courant en volume, autour de 600 à 800 M€, mais celle-ci résulte toutefois d'une diminution progressive de la part qu'il représente dans les loyers de l'exercice. En même temps, le montant de l'annuité des emprunts progresse très nettement et le potentiel financier global diminue régulièrement.

• Les hypothèses de prolongement des constats actuels

Cette simulation (*Tableau 3, p. 34*) part des opérations à conduire sur la période 2007-2017 :

- Construction de 29 000 logements par an, plus les reconstructions du PNRU ;
- Autres opérations de rénovation urbaine (démolitions, réhabilitations, résidentialisations...);
- Réhabilitations hors ANRU et améliorations (remplacement des composants) ;
- Programme de rénovation thermique de 30 000 logements par an, hors PNRU.

Elle suppose de pouvoir maintenir sur dix ans une progression des loyers égale à la progression moyenne de l'inflation, estimée à + 2 % par an, en conservant le même niveau des risques locatifs (vacance, impayés) sur cette période.

La simulation fait, par ailleurs, l'hypothèse d'une montée en régime des ventes de logements locatifs, avec un doublement du chiffre en 3 ans (de 2 000 à 4 000 logements vendus) à partir de 2009, puis d'une progression régulière de 15 % par an du volume des ventes pour atteindre 10 000 ventes en 2017⁵⁵. Elle intègre les pourcentages moyens de 70 % d'emprunts dans les opérations nouvelles et de 10 % de fonds propres, ainsi qu'un niveau de 10 % pour les subventions de l'Etat et du 1 %-logement comme pour les aides des collectivités territoriales. Les opérations sont comptées pour un coût moyen actualisé de 130 000 € en 2007 en PLUS-PLAI et 140000 € en PLS.

Les diminutions d'investissement à partir de 2013, et surtout à partir de 2014, sont liées à la fin du PNRU et des opérations nouvelles à ce titre. En conséquence le niveau des subventions intégrant celles de l'ANRU, ainsi que les aides des collectivités locales, évoluent dans le même sens. La réduction du besoin de financement sur cette partie de la simulation traduit aussi cette évolution.

• Ces évolutions entraînent un affaiblissement du niveau des fonds propres

On peut tirer de cet examen des conclusions générales qui conduisent notamment à constater :

- *Une confirmation du niveau relativement satisfaisant du potentiel financier global dans les premières années et une certaine stabilité de l'autofinancement jusqu'en 2012. A partir de cette date, la part de l'autofinancement dans les loyers diminue, ce qui traduit une baisse de la rentabilité de l'exploitation, alors que le niveau des loyers continue à suivre l'inflation.*
- *Une certaine stabilisation de l'annuité globale avec la fin du PNRU. L'hypothèse ayant intégré le niveau du maintien de la construction hors ANRU, ce résultat signifie que la dette amortie est remplacée quasiment pour la même valeur pour financer la construction nouvelle. Avec un autofinancement d'exploitation diminué, l'écart vient s'imputer sur le potentiel financier, dont le volume diminue de 30 % sur les dix ans.*

⁵⁵ Cette hypothèse d'évolution du chiffre des ventes veut traduire dans la simulation l'impact d'une action volontaire de développement de la vente en application de l'accord Etat-Union de 2007, sur la base d'un ratio de 10 % de logements vendus par rapport aux objectifs de vente fixés par les conseils d'administration

Tableau 3

SCENARIO 1 <i>(en millions d'euros)</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DEPENSES D'INVESTISSEMENTS		4 809	5 209	6 465	7 210	7 815	7 594	6 491	6 182	6 306	6 432
- Construction et reconstruction <i>(Nombre de logements livrés)</i>		3 469 (27 400)	3 796 (29 400)	4 852 (35 000)	5 374 (38 000)	6 024 (39 000)	5 833 (36 500)	4 982 (31 200)	4 746 (29 000)	4 841 (29 000)	4 938 (29 000)
- Démolition et réhabilitation ANRU		435	566	577	540	455	397	108			
- Réhabilitation et démolition hors ANRU, remplacements de composants		905	771	802	819	850	866	894	919	938	956
- Réhabilitation thermique GRENELLE			76	234	477	486	498	507	517	527	538
FINANCEMENT											
- Subvention Etat, ANRU et 1 %		599	694	821	874	883	798	572	469	479	488
- Subvention collectivités locales et autres <i>dont autres</i>		432	488 7	618 21	725 43	790 44	782 45	687 46	667 47	680 48	694 49
- Emprunts		2 868	3 080	3 924	4 443	4 901	4 793	4 140	3 973	4 053	4 134
- Besoin de financement		911	947	1 102	1 168	1 241	1 221	1 092	1 073	1 094	1 116
AUTOFINANCEMENT ANNUEL <i>(en % des loyers)</i>	809 (10,4)	797 (10)	764 (9,2)	753 (8,8)	751 (8,4)	745 (8,1)	728 (7,6)	583 (5,9)	598 (5,8)	602 (5,7)	618 (5,7)
- Produit net des ventes de logements		100	104	162	225	292	364	441	524	612	705
- Actualisation de la PGE et investissements de structure		-21	-39	-39	-66	-70	-78	-83	-87	-87	-83
(1) POTENTIEL FINANCIER au 31/12	3 832	3 797	3 679	3 453	3 194	2 921	2 714	2 564	2 526	2 559	2 683
<i>Pour mémoire :</i> <i>Loyers</i>	7 795	8 009	8 280	8 573	8 895	9 235	9 586	9 928	10 256	10 590	10 929
<i>Annuités/loyers</i>	40,8	39,4	40	40,2	40,6	41	41,5	42	41,8	41,8	41,6

SCENARIO 2 <i>(en millions d'euros)</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
POTENTIEL FINANCIER (Scénario de base)	3 832	3 797	3 679	3 453	3 194	2 921	2 714	2 564	2 526	2 559	2 683
- Loyers + 1 % en 2010 et 2011 : effet cumulé sur l'autofinancement				- 72	- 220	- 371	- 526	- 686	- 851	- 1 022	- 1 197
- Plafonnement des subventions des collectivités locales à 600 millions d'euros : impact cumulé sur les fonds propres (augmentation besoin de financement)				- 18	- 143	- 333	- 515	- 602	- 669	- 749	- 843
- Réduction des ventes :				- 52	- 156	- 258	- 415	- 568	- 716	- 854	- 1 057
(2) POTENTIEL FINANCIER au 31/12	3 832	3 797	3 679	3 311	2 675	1 959	1 258	708	290	- 66	- 414

Finalement, à côté du niveau des réhabilitations hors ANRU qui est stable sur toute la période, c'est surtout la montée en régime à partir de 2010 de la réhabilitation thermique et le maintien du niveau de son financement, qui impactent particulièrement le potentiel financier. Celui-ci joue le rôle de soutien de l'activité, à laquelle il procure les ajustements de financement en fonds propres. Mais il faut souligner que le niveau du potentiel financier en fin de période est atteint avec une hypothèse extrêmement optimiste de la progression du niveau des ventes, puisqu'elles couvriraient 60 % du besoin de financement !

■ Un risque de dégradation accélérée et d'essoufflement financier avec la crise

Le secteur HLM n'est pas, au contraire de la promotion privée, sur une trajectoire de réduction de ses programmes de construction. Il le doit au caractère sain de son financement, et à sa stratégie d'investissement qui vise à créer des logements à prix accessibles aux meilleures conditions de qualité et de localisation, et non à maximiser la rentabilité en comptant sur un certain niveau de rareté pour maintenir les prix.

Les hypothèses ci-dessus, et les conclusions que l'on en tire, peuvent paraître excessives dans le contexte économique et social que l'on connaît et plus encore au regard des inquiétudes pour l'avenir. Il apparaît donc souhaitable d'examiner les hypothèses d'un second scénario.

● Des difficultés pour les habitants et les collectivités territoriales

Le niveau des prix des logements privés ne peut que soutenir le niveau de la demande de logements sociaux. En outre un ralentissement de l'activité privée favorise une baisse des prix des réponses aux appels d'offre. Ces situations ont conduit à maintenir le niveau des projets de construction et des prix des logements dans les deux scénarios. Le scénario de crise peut, quant à lui, comporter deux variantes essentielles par rapport au précédent :

- *Par rapport aux habitants* : il s'agit d'intégrer les difficultés des habitants touchés par la baisse du pouvoir d'achat et/ou par le chômage, et de modérer en conséquence l'hypothèse d'évolution des loyers, en la fixant à 1 % pendant les deux premières années (2010 et 2011), puis à 2 % sur le reste de la période projetée. On estime aussi que les capacités d'acquisition de logements par les habitants seront affectées par la crise et que cette démarche ne sera pas une priorité pour les locataires, ce qui conduit tout juste à actualiser un peu l'objectif pour atteindre 6 000 cessions en fin de période.
- *Par rapport aux collectivités territoriales* : les hypothèses sur les aides des collectivités locales doivent intégrer les données récentes sur la fiscalité locale, dont la progression moyenne serait de +6,2 % (compte tenu de la baisse des droits de mutation) avec une évolution des taux des quatre taxes de +3,6 % (la plus forte depuis dix ans) et une actualisation des valeurs locatives de +2,5 %. Dans cette situation, et avec la perspective de la réforme annoncée de la taxe professionnelle, il est raisonnable de faire un scénario qui limite l'aide des collectivités locales, en la plafonnant au niveau atteint en 2009.

On met alors en évidence des résultats immédiats :

- *Sur l'autofinancement d'exploitation* : les diminutions de recettes locatives des deux premières années produisent ensuite un report cumulé de baisse de recettes qui diminue de 15 % à 30 % l'autofinancement annuel d'exploitation à partir de 2011.
- *Sur le besoin de financement* : l'impact du plafonnement des subventions locales serait surtout ressenti à hauteur de 10 à 15 % du besoin de financement des trois années de plus fort investissement 2011, 2012 et 2013.
- *Sur le potentiel financier* : une montée en régime moins importante des ventes et une diminution de 40 % des ventes de fin de période dégradent de 30 % le potentiel financier total de départ.

- Des conséquences structurellement dommageables pour l'activité

On ne voit pas d'alternative à des scénarios qui montrent la fragilité du potentiel financier et sa sensibilité aux variations de quelques éléments d'équilibre de l'activité. Le niveau de la "richesse" des organismes n'est donc pas une rente de situation lorsqu'elle est confrontée à un niveau normal d'activité mais elle est, au contraire, une garantie de sa continuité. Confrontés aux incidences extrêmes qui pourraient résulter de la conjugaison des hypothèses ci-dessus, qui ne sont pas représentatives de la situation de chaque Office, ceux-ci ne pourraient arbitrer en faveur de la sécurisation des conditions de leur pérennité qu'entre deux types de choix :

- *Diminuer le niveau de construction* pour rendre l'annuité et les fonds propres investis plus compatibles avec l'autofinancement annuel dégagé par une exploitation contenue par le niveau des loyers : avec cette perspective les engagements des CUS vont être prudents pour les trois premières années.
- *Chercher à compenser par des concours externes* le niveau des pertes de capacités financières : le niveau des engagements dans les CUS devrait alors être conditionné par les engagements financiers des autres signataires, sur la durée des conventions.

Ces observations montrent le lien entre les différentes composantes du financement dont aucune ne constitue un simple concours conjoncturel mais joue, au contraire, un rôle structurel dans l'équilibre financier d'une activité globale faite pour durer. Elles renvoient aussi à des réflexions plus globales sur les adaptations à apporter aux dispositifs du financement public et aux conditions de leur mobilisation.

3.2.2. Des adaptations possibles pour les décisions de financement public

Les évolutions récentes et les perspectives pour le logement social conduisent à la nécessité d'adapter l'organisation du financement dans les perspectives de son rôle durable. Les questions se posent pour la programmation des aides publiques, dont la politique des aides de l'Etat est la base et conditionne son prolongement dans les délégations territoriales, ainsi que pour les prêts de la Caisse des dépôts qui constituent l'essentiel de l'endettement.

■ Passer de la programmation du PCS à celle des CUS

Avec la fin du PCS et la création des CUS, le logement social va passer d'une politique de contribution des HLM aux objectifs quantitatifs de la construction à une politique de développement social de l'offre de logements. La politique d'aide au logement devra en conséquence donner de nouvelles orientations aux décisions d'affectation par l'Etat des moyens publics qu'il y consacre. La situation financière des organismes n'y est pas indifférente, puisqu'il contribue aux redistributions publiques par les contributions particulières prélevées sur leur activité.

- Quelles modalités de répartition des aides publiques ?

La logique des CUS, qui consiste à associer dans un contrat pluriannuel conclu avec l'Etat et les collectivités territoriales, par leur signature et par la concertation, les objectifs de développement de l'offre HLM et ceux qui concernent son rôle social, va conduire à confronter les caractéristiques de chaque gestion et ses résultats aux perspectives de développement et aux moyens de les financer.

L'Etat ne pourra donc plus, vraisemblablement, répartir son aide en traçant le cadre d'une répartition géographique des moyens selon celles des organismes et leurs capacités de production, pour satisfaire des objectifs prédéfinis nationalement. Il devra la mettre en regard des disparités régionales qui s'exprimeront dans les concertations locales, et dont la prise en compte pourra motiver l'engagement des collectivités locales et des autres partenaires.

On imagine que la programmation des aides de l'Etat va se trouver confrontée à :

- *Des questions d'opportunité locale de développement de l'offre*, plus finement définies, au regard des pressions démographiques et des situations économiques régionales et départementales, qui ne devraient plus le mettre en situation d'assujettir la pratique des délégations à la satisfaction des objectifs quantitatifs nationaux.
- *Des interrogations sur les répartitions locales d'enveloppes d'aides publiques* appelées à financer des arbitrages entre le niveau et la structure de la construction et ceux des autres engagements, en prenant en compte, pour moduler les aides, les capacités financières objectives des organismes selon les secteurs de marché.

Ces évolutions renverront sans doute à de nouvelles pratiques de la délégation des aides entre l'Etat et les délégataires. Mais elles ouvrent aussi, de part et d'autre, des obligations d'engagements pluri-annuels pour donner aux organismes la visibilité financière nécessaire à la soumission de leurs résultats à l'évaluation. Dans ces échanges, le rôle de la régulation entre les solidarités et les engagements doit être tenu et assumé par l'Etat.

• Des conséquences du côté des organismes

Les organismes d'HLM vont devoir afficher des capacités à contracter sur des objectifs économiques et sociaux. Ils devront accepter d'être jugés sur des critères de résultats, autres que la capacité à financer le foncier pour être mieux acceptés localement ou à offrir des réponses aux volontés locales de restructuration de patrimoines sociaux. La question des moyens insuffisamment actifs par rapport au rôle social risque de se poser en de nouveaux termes et de relancer le débat sur la mutualisation interne. Cette discussion devra sans doute prendre en compte au moins trois éléments d'appréciation :

- *Les organismes sont aujourd'hui concernés par des possibilités de prélèvement* sur leur autofinancement (deuxième contribution CGLLS) et le seront, dès 2010, par des contributions sur leur potentiel financier. Ils sont donc attendus dans leur capacité à mobiliser les deux éléments essentiels de l'équilibre de leurs moyens. On ne voit pas qu'il soit possible d'aller au-delà, sans considérer que les concours des collectivités aux Offices rattachés et ceux des actionnaires à leurs sociétés, ne sont pas mutualisables sans risquer de les faire disparaître.
- *La contribution organisée pour financer, dans les plans CGLLS en cours*, le désengagement de l'Etat sur la PALULOS, n'aura pas vocation à durer au-delà du financement de ces plans et, à supposer que son niveau perdure, se posera dans peu de temps la question de son affectation.
- *Un dispositif de mutualisation entre organismes d'HLM ne peut être que global*, puisque les engagements qui seront négociés sur les territoires ne pourront pas s'ignorer mutuellement entre les différents organismes mis en présence des objectifs des collectivités territoriales. On n'imagine pas des systèmes d'échange de moyens en fonction d'affinités relationnelles comme, par exemple, des prêts entre organismes.

■ **Développer le financement global de la Caisse des dépôts**

La Caisse des dépôts est historiquement le principal financeur des opérations. De 2003 à 2007 l'encours des emprunts des Offices auprès de la Caisse a oscillé entre 67 % et 75 %. Le flux annuel de nouveaux prêts a nettement augmenté entre les années antérieures au PCS (+ 5,5 %) et les années 2006 (+ 23,7 %) et 2007 (+ 29,4 %). La progression est la même (+ 29,4 %) en 2008, avec 2 900 M€ empruntés au cours de l'année.

Depuis plusieurs années la Caisse propose aux organismes d'HLM un service de globalisation des flux, qui substitue une offre globale de prêts à des propositions unitaires de financement. Quelque 200 organismes s'y sont engagés, à parité entre Sociétés et Offices mais la démarche a été davantage suivie par les ex-OPAC (67) que par les ex-OPHLM (26).

Cette évolution semble, particulièrement aujourd'hui, être un moyen efficace pour adapter le recours à l'endettement au regard de la multiplicité des engagements à souscrire par les organismes et de leur pluriannualité. On y retrouve, en effet, les caractéristiques nécessaires à la projection à moyen terme des perspectives financières liées aux objectifs de développement et de solidarité du logement social, plus spécialement dans le futur cadre des CUS.

- Des modalités d'engagement de la Caisse des dépôts adaptées aux objectifs des organismes

La globalisation des flux recouvre plusieurs modalités qui consistent, soit en un engagement financier global mobilisé par la mise à disposition des financements par opération, soit en un véritable contrat de financement unique, pouvant couvrir plusieurs produits (PLUS, PLAI, PAM, Eco-prêt)

- *L'engagement de la Caisse peut se traduire par une offre globale* sous la forme d'une simple lettre (LOG), qui matérialise son offre, ou par un protocole de globalisation qui est un accord signé entre l'organisme et la Caisse pour 1 à 3 ans. Cette modalité a plutôt été conçue pour répondre aux besoins disparates de financement d'opérations sur une diversité de territoires.

- *Le contrat multi-produits est une convention financière tripartite* qui associe la collectivité territoriale garante, et réalise une véritable ligne globale de financement pluriannuel (LGFP) pour 3 à 5 ans. Il correspond au financement d'opérations réalisées sur un même territoire, qui doivent s'inscrire dans un contrat d'objectif conclu avec la collectivité garante, contrat qui n'est pas exigé lorsque le garant est également délégataire des aides à la pierre.

Le financement global repose sur une approche globale de l'activité et, dans tous les cas, la globalisation des prêts est subordonnée à l'existence d'un PSP sur l'ensemble du parc.

Ces solutions traduisent la volonté de mettre les modalités du financement en phase avec les problématiques des politiques locales et celles de la diversité des engagements des organismes. La Fédération entend donc soutenir leur développement auprès des Offices et travailler aux conditions nécessaires pour y parvenir, tant de leur côté que dans les discussions qui seraient nécessaires pour cela, dans l'Union, avec la Caisse des dépôts, puisque leur adoption est également liée aux caractéristiques financières des organismes.

- Des engagements liés à l'équilibre financier global des organismes

La démarche de la Caisse veut traduire l'idée qu'il est plus pertinent de financer dans la durée les opérateurs que de financer les opérations au fil de l'eau. Dans ces conditions elle débouche sur la déclinaison opérationnelle du PSP dans un plan de financement à 5 ou 10 ans, et sur la confrontation de l'équilibre global du programme à financer et de son impact sur la situation financière de l'organisme.

L'appréciation de la décision de financement ne se fait plus sur l'équilibre de chacune des opérations prise de manière isolée, mais sur celui d'un lot d'opérations et sur la solidité financière du maître d'ouvrage. Elle repose sur deux considérations principales :

- *L'analyse financière prévisionnelle* de l'impact des objectifs de l'organisme constitue le support du dispositif, en formulant et en évaluant les hypothèses relatives à la programmation des opérations : le dispositif fédéral d'expertise a développé des méthodes d'analyse prévisionnelle, notamment avec le logiciel *Visial*, qui fournissent un support pertinent pouvant encore progresser dans les méthodes de travail avec les organismes.

- *La marge brute d'autofinancement* des organismes doit représenter, chaque année pendant 5 ans, au moins 3 % des loyers. Ce critère illustre bien le lien entre la politique de l'endettement et celle de l'autofinancement évoqué plus haut⁵⁶. Dans les conditions actuelles où une cinquantaine d'Offices n'y satisferaient pas, ces situations ne pourraient-elle faire

⁵⁶ V. 3.1.1 Quelle politique d'endettement et d'autofinancement ? p. 25

l'objet de conditions particulières, fixées avec l'appui et mises en œuvre avec l'accompagnement du dispositif fédéral d'expertise ?

De même, la Caisse exclut aujourd'hui du financement global les organismes en procédure d'aide de la CGLLS. Leur évolution pourrait-elle inscrire la dynamique du financement global dans le protocole destiné à accompagner le retour à l'équilibre avec l'encadrement de la CGLLS ?

L'évolution vers le financement global des projets des organismes d'HLM réalise une avancée importante du système de financement du logement social qui doit pouvoir être accessible à tous. Pour les Offices, dont les volumes de prêts globalisés ont toujours été les plus importants parmi les emprunteurs HLM, leur proximité des collectivités locales les prédispose à s'y orienter, pour trouver des moyens d'adapter le financement de leur action aux nouveaux enjeux et aux modalités actuelles de décisions pour le logement social ■

