

BULLETIN DE LIAISON

LES OFFICES DE L'HABITAT
Offices Publics d'Habitations à Loyer Modéré
Offices Publics d'Aménagement et de Construction

n°66

Juillet 2006

Quelles orientations dans l'Union ?

Lors de l'Assemblée générale 2006, les Offices ont approuvé des résolutions portant notamment sur leur organisation et leurs évolutions avec le nouveau statut, les regroupements et les coopérations, et sur leur contribution à l'effort national de construction sociale et de rénovation urbaine, intégrant les besoins de diversification avec l'accession sociale à la propriété. Ils ont aussi mis l'accent sur la nécessité de soutenir le dispositif public de financement du locatif social, et exprimé leurs préoccupations sur les coûts de construction et de location.

Les engagements pour la construction sociale et la rénovation urbaine seront poursuivis en 2006 : les estimations fin juillet montrent que les projets déclarés par les Offices sont en augmentation de 37,8 % pour le total PCS-ANRU, dont + 20 % environ, en PLUS-PLAI au titre du PCS avec 23.700 logements. Ces chiffres sont significatifs de leur implication et se traduiront rapidement dans les mises en chantiers : avec 19.800 logements mis en construction en 2005 les ordres de services en PLUS et PLS ont déjà progressé de 10,7 % par rapport à 2004. Ces réalisations viendront soutenir le niveau de l'offre locative HLM qui connaît un tassement avec l'augmentation des démolitions du renouvellement urbain qui ne seront pas compensées dans l'immédiat, et avec la baisse du taux de rotation des logements occupés.

Dans ce contexte de conjonction des volontés de construire (Etat, HLM, collectivités, partenaires du financement), la Fédération a demandé au Ministre d'ouvrir, avec tous les acteurs, une concertation nationale sur l'économie du logement et, en particulier, sur les coûts de la construction et sur les dépenses nécessaires pour se loger aujourd'hui. Celles-ci représentent un taux d'effort trop lourd pour nombre de ménages, dans le secteur locatif social comme dans le secteur à loyers libres.

La Fédération souhaite, dans cette démarche, qu'une volonté nouvelle s'exprime dans la conduite des discussions à l'Union et dans les orientations de l'action professionnelle. Le Mouvement HLM doit mettre plus nettement l'accent sur son rôle pour peser sur les prix du logement par la production et la gestion locative, et pour défendre une politique de modération des loyers et des charges pour les habitants, en concertation avec leurs organisations.

Jean-Pierre Caroff

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 2006

L'Assemblée générale annuelle de la Fédération des Offices s'est déroulée les 30 et 31 mai à Paris. Les rapports, les discours et les résolutions sont consultables dans leur intégralité sur le site internet de la Fédération : www.offices-hlm.org



Colloque : "Le financement public du logement et l'activité des Offices"

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

Lire résumé pages suivantes

Le financement public du logement

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

TABLE RONDE N° 1 : LE CONTEXTE ACTUEL

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

• Avec :

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

• Les communications d'experts

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

• Rapporteur : Marie-Christine Esclassan, Pr de finances publiques, Paris I - Panthéon-Sorbonne

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

Une nouvelle logique de performance et de résultat, la LOLF

Le contexte des finances publiques a largement évolué depuis 1995, époque à laquelle le colloque s'était notamment intéressé à la réforme des finances des collectivités locales, caractérisée par une recherche d'une meilleure gestion des collectivités dans la voie de la décentralisation. Aujourd'hui, c'est l'Etat qui est dans la logique de responsabilisation et de rationalisation de sa gestion par la réforme engendrée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du premier août 2001 qui a abouti à la mise en place de la loi organique de janvier 2006 pour le budget de l'Etat et de la loi de finances pour 2006. Cette profonde réforme des finances publiques s'inscrit dans le temps – elle a pris naissance à la fin des années 70 comme une réponse à la crise financière de l'Etat – et dans l'espace, car ne concerne pas simplement la France. Elle s'insère en effet dans une dynamique internationale d'uniformisation, notamment par des normes et standards internationaux (créés par le FMI, l'IFAC, l'OCDE) et par les critères de convergence européens. Le but est pour l'Etat, non seulement de maîtriser les dépenses et les finances publiques et d'améliorer

leur transparence, mais également de donner plus de responsabilité aux gestionnaires de ces finances en les plaçant dans une logique de performance et de résultat, logique qui a "chamboulé" la culture existante de logique de moyens. Le budget de l'Etat est désormais organisé en missions, programmes, actions (les crédits pour l'habitat relèvent principalement de la mission ville et logement) avec un droit d'amendement accru des parlementaires lors de la définition du budget et avec des responsables d'exécution à tous les niveaux. La nouvelle logique de performance entraîne également la mise en place d'une comptabilité d'exercice à l'image de celle de l'entreprise, d'outils de contrôle de gestion plus performants et d'instruments de mesures permettant d'évaluer les résultats.

Performance économique ou performance sociale ?

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

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

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

Un coût de production du logement élevé

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

et l'activité des Offices

L'augmentation des taux d'effort des locataires

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

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

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

TABLE RONDE N° 2 : LES ACTEURS, LES MÉTIERS

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

- **Avec :**
 - Dominique Braye, sénateur
 - Jean-Paul Alduy, sénateur, président de l'ANRU
 - Michel Delebarre, ancien ministre, président de l'Union sociale pour l'habitat
 - Claude Sadoun, président du Crédit immobilier de France
 - Christian Gazet du Chatelier, vice-président de la Fédération des ESH
 - Jean-Pierre Caroff, président de la Fédération des Offices d'HLM
 - Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
- **Les communications d'experts**
 - *Les nouvelles responsabilités des acteurs sociaux du logement et de l'habitat* : par Jean-Claude Driant, Pr à l'IUP et Paris XII - Val-de-Marne
 - *La permanence du concept de maîtrise d'ouvrage sociale* : par J.Philippe Brouant, maître de conférences - Paris I - Panthéon-Sorbonne
- **Rapporteur** : Yves Jégouzo, Pr de droit public - Paris I - Panthéon-Sorbonne

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

L'évolution des missions des organismes

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

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

Cette évolution des missions doit se faire dans le cadre d'une affirmation de la spécificité de la maîtrise d'ouvrage sociale, concept qui traduit justement l'adaptation constante de la fonction d'intérêt général des organismes dans la mise en œuvre de leur objet social HLM. La notion de maîtrise d'ouvrage sociale concilie diversité des opérateurs, diversité des missions et unité d'action autour de la mission sociale. Elle positionne les organismes dans une maîtrise complète et continue, depuis la définition des programmes, en passant par la construction, jusqu'à la gestion du patrimoine et des situations sociales des habitants à ressources modestes ou défavorisées. Elle comporte l'unité de l'exercice des missions par le même organisme (construction, service, gestion), ce qui n'exclut pas de déléguer en conservant le contrôle sur l'exécution. Cette continuité, ou permanence de la mission sociale concerne le logement lui-même qui comporte, du fait de la pérennisation des conventions par la loi SRU, une servitude d'affectation sociale, et vise les destinataires par les différents dispositifs de sécurisation concernant aussi bien le locatif que l'accession. De plus, dans un contexte où les acteurs du logement social se retrouvent confrontés à une nouvelle concurrence des

acteurs du marché libre sur "leur terrain", la défense du concept de maîtrise d'ouvrage sociale, s'impose par ses caractéristiques, notamment de savoir faire et de continuité. Enfin, le rôle de plus en plus important de "producteurs de ville", tenu par les organismes d'HLM aux côtés des collectivités locales, témoigne de la diversité des actions dans cette spécificité des missions des maîtres d'ouvrage sociaux.

C'est dans le cadre de cette évolution de l'environnement du logement social et de l'adaptation des acteurs que le droit au logement deviendra peut-être réellement opposable. Concernant cette opposabilité, même si l'ensemble des intervenants semblent d'accord sur la responsabilité première de l'Etat, le mouvement de décentralisation, à condition qu'il ne fasse pas l'économie de la clarification des rôles des différents échelons de collectivités, doit poser la question de la responsabilité des collectivités territoriales, en matière de droit au logement, parce qu'elles sont mieux à même d'appréhender les besoins des territoires sur les bassins d'habitat.

TABLE RONDE N° 3 : LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR LE LOGEMENT

Les équilibres financiers au profit de la finalité sociale

• Avec :

- Hélène Eyssartier, direction du budget
- Francis Mayer, directeur général de la CDC
- Etienne Guéna, président de l'ANPEEC
- Paul-Louis Marty, délégué général de l'USH
- Stéphane Peu, président de l'OPAC Plaine Commune Habitat
- Alain Lecomte, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

• Les communications d'experts

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

• Rapporteur : Claude Taffin, directeur de la DEEF à l'USH

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

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

Malgré les discussions de chiffres entre intervenants, il doit néanmoins être rappelé que le poids des aides au logement social est en baisse (le ratio aides publiques sur PIB était de 1,59 en 2004 alors qu'il était de 2 il y a une vingtaine d'années), particulièrement en ce qui concerne le locatif social. La part du locatif social baisse d'ailleurs dans l'ensemble de la construction. En revanche, les prélèvements sur le logement social ont augmenté. L'insuffisance d'engagement financier de la collectivité nationale se traduit également par la précarisation des équilibres des opérations locatives sociales. De plus, les aides au secteur privé, sous forme d'aides fiscales, continuent à prendre le pas sur les aides budgétaires directes au logement locatif social. La nécessaire augmentation en volume des aides au logement social doit également être accompagnée de choix budgétaires qui ne sont pas aisés à réaliser par les nombreux partenaires associés aux prises de décision sur le financement.

Le maintien de la centralisation du livret A par la CDC

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

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

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

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

ELECTIONS DES REPRESENTANTS DES LOCATAIRES DANS LES OFFICES

Les élections des représentants des locataires dans les conseils d'administration des SA et des Offices d'HLM vont se dérouler entre le 15 novembre et le 15 décembre 2006. La Fédération a signé, le 16 mai dernier, avec les associations nationales (CNL, CGL, CSF, CLCV et AFOC) membres de la Commission nationale de concertation, un protocole pour l'organisation de ces élections. Ce texte recommande d'organiser les élections entre le 8 et le 15 décembre et vise, comme les années précédentes, les conditions de la concertation et de la coopération avec les associations de locataires en vue de conclure des accords locaux sur l'organisation de ces élections.

*Le texte intégral figure sur le site internet de la Fédération
(www.offices-hlm.org – rubrique Actualités)*

Contact à la Fédération : Anne SARRAZIN (01-40-75-78-63).

