



## COMMENT FINANCER LE LOGEMENT SOCIAL ?

SÉANCE PLÉNIÈRE du CRéAH NORD-PAS DE CALAIS  
LUNDI 04 JUILLET 2011, CITÉ NATURE, ARRAS

Débat - animé par **Bruno DALY**, Habitat et Territoires Conseil

### Quelles évolutions possibles pour le financement du logement social ?

Les **besoins en logements sociaux** sur le territoire régional restent **conséquents** alors même que le parc existant est important et que les différents acteurs de la chaîne du logement n'ont pas ménagé leurs efforts pour produire une offre nouvelle. Pour répondre aux besoins des populations les plus modestes, cette **dynamique devra** à minima se maintenir voire **s'intensifier**. Dès lors, la **question des conditions de financement est primordiale**. Trois pistes principales sont débattues :

#### L'encadrement et la maîtrise des coûts de construction neuve

Malgré une TVA à 5,5%, qui constitue pour les services de l'Etat une aide réelle à la production et pour les élus, un taux d'imposition « normal » sachant que le logement doit être considéré comme un bien de première nécessité, les **coûts de production tendent à s'envoler** aussi bien sur le bâti que sur le foncier. Plusieurs pistes sont évoquées pour les réduire : **accélérer les délais de production**, 4 à 5 ans s'écoulant généralement entre la décision de financement et la livraison

- **s'appuyer** davantage sur le **tissu des entreprises et artisans locaux**
- **encadrer les cahiers des charges de prescriptions techniques** en luttant contre le trop « normatif » qui tendent à produire des logements de trop grande qualité technique mais qui ne répondent pas forcément aux attentes des habitants,
- **alléger le coût de la charge foncière** : certains prônent pour ce faire un dispositif législatif adapté et de meilleures pratiques dans les estimations des Domaines, d'autres la mise en place de solutions innovantes, comme de conserver la collectivité locale comme propriétaire du terrain.

#### Le levier de la vente Hlm

La **vente Hlm ne peut constituer un moteur au financement de la production de logements neufs** (800 logements vendus pour 10000 logements mis en vente, forte propension de l'accédant pour l'individuel avec des parcs existants en individuel non extensibles), d'autant plus que les organismes Hlm ne souhaitent pas toujours la développer de manière soutenue : à chacun sa propre stratégie patrimoniale et ses enjeux financiers (les patrimoines mis en vente étant généralement ceux amortis qui permettent ainsi de dégager une rentabilité). La question fait débat, les collectivités locales estimant qu'elles doivent également faire partie du cercle de décision. En tout état de cause, il est partagé que **la vente Hlm ne peut constituer une ressource pérenne au financement du logement social** et qu'elle doit s'opérer à un rythme fonction du stock de logement existant.

Pour certains, si l'on souhaite voir évoluer les conditions de financement du logement social, il convient avant tout de **modifier la politique nationale du logement** :

- **Réaffirmer le soutien au logement social** : il ne faut pas oublier que la production s'est intensifiée récemment grâce au rachat des logements ICADÉ et aux produits PLS, non aidés par l'Etat.
- **Retrouver des marges sur le budget de l'Etat** en diminuant les niches fiscales et notamment le dispositif Scellier- qui, au-delà de son coût, a des effets néfastes sur les prix de l'immobilier et produit de la vacance - et en resserrant les conditions d'éligibilité au PTZ.
- **L'étranglement des collectivités locales et du 1%** avec les différentes réformes en cours n'est pas propice au financement du logement.
- **Les incertitudes persistent sur le livret A**, le taux de centralisation n'étant pas inscrit dans la loi. La capacité à transformer une liquidité en prêt à très long terme à des taux maîtrisés constitue un véritable enjeu de financement pérenne du logement social.
- Le prélèvement Hlm va lourdement pénaliser les organismes de la région alors que les besoins locaux sont importants. L'Etat rappelle à ce sujet que les 2/3 de ce montant sont réservés à l'ANRU, notamment à un éventuel ANRU 2, ce qui laisse sceptique les élus et bailleurs au regard des conditions de financement de l'ANRU 1.



Nos invités, de gauche à droite : **Alain CACHEUX**, Fédération nationale des offices publics de l'habitat, **Michel PASCAL**, DREAL Nord - Pas-de-Calais, **Dominique MIRADA**, Caisse des Dépôts Nord-Pas de Calais, **Frédéric LETURQUE**, Communauté Urbaine d'Arras, **Joël VARLET**, Association Régionale pour l'Habitat Nord- Pas-de-Calais

#### VOS CONTACTS



#### Réseau RAFAEL

**Coralie DELPIERRE**, Chargée de mission  
Tél. +33 (0)3 20 63 33 96  
cdelpierre@rafael.org



#### AR HABITAT NORD PAS DE CALAIS

**Christelle COMES**, Chargée de mission  
Tél. : +33 (0)3 28 16 07 72  
c.comes@hlm-nord-pas-de-calais.org



#### CAISSE DES DEPOTS

**Annick TAILLIAR**, Direction Régionale Nord-Pas de Calais  
Tél. +33 (0)3 20 14 19 60  
annick.tailliar@caissedesdepots.fr



Club Régional des Acteurs de l'Habitat  
du Nord Pas-de-Calais

## SÉANCE PLÉNIÈRE du CRéAH NORD-PAS DE CALAIS LUNDI 04 JUILLET 2011, CITÉ NATURE, ARRAS



Retrouvez l'ensemble des éléments relatifs aux présentations et aux échanges de cette rencontre sur le site Internet :

[www.creah-npdc.org](http://www.creah-npdc.org)

SYNTHÈSE  
DES PRÉSENTATIONS ET DES ÉCHANGES

# COMMENT FINANCER LE LOGEMENT SOCIAL ?



Wulfran DESPICHT

Pour **Bruno DALY**, d'Habitat et Territoires Conseil, cette journée « *Comment financer le logement social ?* » aurait tout aussi bien pu s'appeler « *Crise du logement et crise du financement du logement* ».

En effet, la crise du logement ne se dément pas, partout en France et dans la région. Malgré les efforts déployés en matière de construction neuve de logements sociaux, on constate un **net allongement des files d'attente** (10,4 mois d'attente en 2010 contre 8,4 en 2006 dans la Région) du fait notamment d'une rotation au plus bas.

alors que le recours à l'emprunt représente les trois quarts du financement d'une opération neuve, incertitudes sur la pérennité des apports du 1%, ...) au moment où il faut à la fois développer l'offre neuve et faire face à l'ampleur des interventions à conduire sur le parc existant pour répondre au Grenelle de l'environnement et à l'ANRU.

Comme le souligne **Wulfran DESPICHT**, Président du CRéAH, Vice-président du Conseil Régional Nord-Pas de Calais et Maire-adjoint de Dunkerque, la région Nord Pas-de-Calais n'échappe pas à ces problématiques et est de fait également confrontée à la **nécessité de produire du logement social** dans un **modèle économique fortement contraint**, d'une part par la **pression foncière** qui pèse sur de nombreux territoires de la région et d'autre part, par les **conditions de financement** actuelles du logement.

Les **collectivités locales** de la région sont **fortement impliquées** dans la problématique du logement, comme l'a démontré dans son discours introductif,

**Jean-Marie VANLERENBERGHE**, Sénateur Maire d'Arras et Président de la Communauté Urbaine d'Arras. La Communauté Urbaine d'Arras conduit en effet une politique du logement dynamique et volontariste qui doit accompagner le développement économique de l'agglomération, dont la **particularité** réside dans l'**essor de l'activité industrielle à l'inverse de nombreuses agglomérations** qui ont fait le choix du tertiaire. Cette politique a porté ses fruits avec l'atteinte à mi-parcours d'environ 75% des objectifs fixés dans le PLH.



Jean-Marie VANLERENBERGHE

Les **fortes tensions sur le marché privé** s'aggravent aussi, avec une forte augmentation des prix des logements neufs (84 % en 10 ans) et anciens (141%), nettement supérieure à la croissance des revenus des ménages (43%).

Il y a donc bien nécessité de développer une offre neuve abordable, en locatif mais aussi en accession, et particulièrement pour les populations les plus modestes. Pour autant, jamais **l'équation économique** pour financer du logement social ne s'est révélée aussi **difficile à résoudre**, voire sujette à de fortes inquiétudes pour l'avenir :

- les aides directes de l'Etat sont en baisse et se concentrent sur les zones « dites tendues »,
- de fortes incertitudes pèsent sur les budgets futurs des collectivités locales : gel des dotations de l'Etat, nouvelle donne fiscale avec la suppression de la taxe professionnelle, réforme territoriale, réforme à venir de la dépendance, ...
- la donne se complique pour les organismes HLM (ponction sur les fonds propres, progression des loyers gelée pendant trois ans, menaces sur le livret A

## Zoom territorial

### Comment rendre « accessible » l'accession sociale ?

#### Questionnements et politiques des territoires du Nord-Pas de Calais



Sylvie RUIN

**Sylvie RUIN**, Directrice de l'habitat de la Communauté Urbaine d'Arras, pose une première interrogation : **qu'est-ce que l'accession sociale à la propriété ?**

Si certaines règles de montage et de sécurisation sont communes, il est complexe d'identifier les caractéristiques « produit » de l'accession sociale, celles-ci dépendant très largement du marché local de l'habitat. C'est bien le **décalage entre le marché libre et le social qui doit définir les conditions d'accessibilité**, pour répondre à une attente des ménages modestes.

prendre la main» sur le pilotage de l'accession sociale sur leur territoire, n'a été que de courte durée. Le dispositif du PTZ +, qui le remplace, est à nouveau un guichet national sans adaptation locale possible pouvant de fait comporter des effets néfastes :

- un dispositif qui ne profite pas forcément aux plus modestes du fait de l'absence de plafonds de ressources, avec des effets concurrentiels très forts, les 1ers demandeurs étant les 1ers servis,
- une instabilité des dispositifs qui entraîne une certaine frilosité des opérateurs à monter des opérations en accession sociale au travers notamment du PSLA, seul outil disponible pour déclencher la TVA à 5,5%.

Toutefois, les **collectivités locales de la région demeurent mobilisées sur les enjeux de l'accession sociale à la propriété**, comme en témoignent notamment les objectifs de production inscrits dans les PLH des intercommunalités (de 16% à 35% de la production totale de logements) et les politiques d'aide à l'accession mises en œuvre. Au total, pour mieux échanger sur les expérimentations possibles, il est lancé **l'idée de la création d'un Club Accession aidée en région Nord Pas-de-Calais**, réunissant les collectivités locales et les promoteurs publics et privés.

Pour les collectivités locales, l'**accession sociale** à la propriété constitue un **rendez-vous manqué**, ce type de produit s'étant très largement développé sous l'effet des politiques nationales et notamment du Prêt à Taux Zéro en péri-urbain. L'opportunité du Pass Foncier, qui permettait aux collectivités locales de « re-

## Eléments de cadrage

### Un modèle économique de plus en plus contraint...

#### Les marges de manœuvre financières des collectivités locales .....

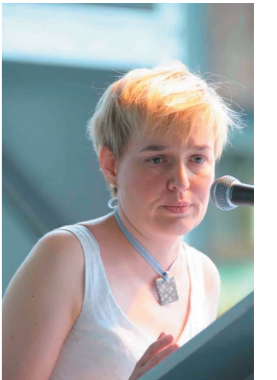
**Valérie-Marie AUBIN-VAILLANT**, Directrice Régionale de DEXIA – Crédit Local dresse un portrait de l'évolution de 2003 à 2009 des grands équilibres financiers des collectivités locales de la région :

- 77% de la population couverts par l'intercommunalité, un taux de chômage élevé et une population jeune (24% d'étudiants).
- Un revenu fiscal médian bas, notamment dans le Pas de Calais, un PIB inférieur à la moyenne nationale et une Valeur Ajoutée qui repose sur les services publics et l'industrie.
- Des investissements assurés à 78% par les fonds propres et à 22% par l'emprunt contre 13% au niveau national.
- Deux domaines consomment une large part des investissements des collectivités locales : les infrastructures scolaires et

éducatives et l'action sociale.

Si la **région** affiche aujourd'hui un **niveau d'épargne brute dans la moyenne nationale**, ses **recettes** composées essentiellement des dotations et subventions de l'Etat et des ressources fiscales, **sont menacées** par le gel sur les trois prochaines années des dotations de l'Etat et la réforme fiscale. Notamment la suppression en 2010 de la taxe professionnelle, qui impacte fortement la région du fait du poids de l'industrie.

Dans ce contexte contraint, des **arbitrages forts devront être conduits** par les collectivités locales et ce d'autant plus que l'encours de dettes est d'ores et déjà élevé et que le potentiel fiscal régional est faible



Valérie-Marie AUBIN-VAILLANT

#### ..... Objectiver la situation financière consolidée des organismes Hlm



Marie-Laure MICOUD

Les **tensions sur les arbitrages financiers** des organismes de la région sont de plus en plus fortes. Ils doivent répondre à des besoins conséquents de développement d'une offre nouvelle sur les territoires et conduire sur le patrimoine existant des opérations de requalification lourde. A cela, s'ajoutent les **obligations du Grenelle qui impactent fortement les coûts** qu'il s'agisse de la construction neuve ou de la requalification (hausse du coût moyen entre 2005 et 2010 de 141% hors ANRU) et les engagements pris dans le cadre des projets de rénovation urbaine avec des financements de l'ANRU de plus en plus en retrait.

Comme le souligne **Marie-Laure MICOUD**, Directrice Régionale déléguée de la Caisse des Dépôts et Consignations Nord Pas-de-Calais, l'analyse des modalités de financement des organismes Hlm de la région montre ainsi des mises de fonds propres de plus en plus conséquentes, d'autant plus marquées dans les opérations neuves en ANRU et un recours à l'emprunt accru. De fait, la rentabilité d'exploitation à l'échelle de l'ensem-

ble des organismes s'en voit globalement affaiblie. Pour autant, des disparités sont observées entre organismes. Il est notamment mis en exergue que les organismes particulièrement concernés par les opérations ANRU et la requalification lourde de leur parc affichent des taux de marge brute d'autofinancement locative moindres. Au total, elle estime que **les organismes sont aujourd'hui financièrement confrontés à un « effet de ciseau »** dont les effets devraient à terme néanmoins s'atténuer :

- le recours massif à l'emprunt de long terme et la forte mobilisation de fonds propres, notamment dans les opérations de requalification, permettent sur la longue période de maintenir le système vertueux de financement du logement social
- les opérations ANRU arrivent à échéance.
- les opérations de construction neuve de qualité livrées et les requalifications lourdes de parc redonnent une valeur au patrimoine et sont a priori plus économes en termes de gestion et de niveaux de charges.

#### Des incertitudes sur le financement du logement social.....

**Dominique HOORENS**, Directeur des études économiques et financières de l'USH, rappelle que le **modèle économique Hlm**, dont la finalité est de proposer des loyers modérés, **repose sur la péréquation générationnelle** : dans les conditions de montage actuel, une opération de logement social affiche un déséquilibre au début de son exploitation, s'équilibre en moyenne au bout de la 19ème année, puis commence à générer une rentabilité positive une fois le prêt principal largement remboursé (25 ans). Au-delà, l'autofinancement ainsi dégagé par l'opération permettra de financer le développement d'une offre nouvelle et les réhabilitations lourdes du parc existant.

Ce montage suppose un recours important à des emprunts à long terme à des taux moins élevés que ceux du marché, ce qui est actuellement assuré par la CDC au travers du circuit du livret A. Dès lors, la **question fondamentale** pour assurer la pérennité du système est bien **celle de la capacité à garantir les liquidités**. Pour ce faire, deux ratios majeurs sont à observer : le taux de centralisation du livret A par la CDC (65% aujourd'hui) que les autres établissements bancaires souhaiteraient voir baisser et le plancher de liquidité (fixé aujourd'hui à 1,25 ; les dépôts d'épargne centralisés doivent ainsi atteindre au moins 125 milliards d'euros, l'endettement du logement social s'élevant à 100 milliards d'euros). De fait, **les incertitudes qui pèsent sur le livret A**, comme cela a été le cas en fin d'année 2010, **peuvent avoir de lourdes conséquences** pour le

financement du logement social.

Au-delà des conditions d'emprunt, de **nombreuses contraintes** pèsent également sur les autres sources de financement : fortes tensions sur le budget de l'Etat (un déficit de 92 milliards d'euros, qui pour fixer les esprits nécessiterait pour le résorber en un an, une augmentation de 34% des recettes ou une baisse de 25% des dépenses), budget contraint des collectivités locales (gel des dotations, droits de mutation volatils, flexibilité fiscale réduite,...), arbitrages budgétaires difficiles pour le 1% logement, capacité des organismes à mobiliser des fonds propres fortement impactée par le prélèvement de 245 millions d'euros.



Dominique HOORENS

En conclusion, face à ces nombreuses incertitudes économiques et institutionnelles, **le mouvement Hlm et ses partenaires doivent faire preuve d'innovations**.