

# Le soutien public au logement social en France

## Analystes

Christophe Parisot  
+33 1 44 29 91 34  
christophe.parisot@fitchratings.com

David Diano  
+33 1 44 29 91 79  
david.diano@fitchratings.com

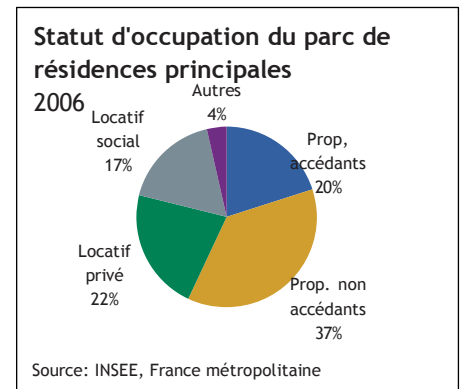
Mehdi Ali Fadli  
+ 33 1 44 29 91 45  
mehdi.fadli@fitchratings.com

## Rapports associés

- *Méthodologie internationale de notation des collectivités locales*
- *Critères de notation des entités de secteur public (ESP)*
- *Le cadre institutionnel des collectivités locales françaises*
- *Rapport de notation de la Caisse des dépôts et consignations (version anglaise)*

## Introduction

L'effort de l'Etat en faveur du logement et, notamment, de l'habitat social a été particulièrement important entre 1954 et le milieu des années 70. Dans les années 2000, face à une nouvelle « crise » du logement, les engagements de l'Etat se sont succédés, l'une des principales mesures étant l'instauration du droit opposable au logement. Malgré ces dispositions, l'accès au parc social, qui comprend 4,3 millions de logements et regroupe 17% des ménages, demeure difficile : 433 000 logements ont été offerts à la location en 2006 pour 1,6 million de demandeurs. S'ajoute à cette insuffisance de l'offre un parc vieillissant, 40% des logements ayant été construits avant 1970. Par ailleurs, les faibles taux de vacance (2,3% au 01/01/2006) et de rotation (9,5%), signes de tension de la demande, continuent de décroître.



Dans ce contexte et afin « d'améliorer l'équité et l'efficacité du parc social », le Conseil de modernisation des politiques publiques d'avril 2008 a décidé de l'abaissement des plafonds des ressources pour l'accès au logement HLM, du relèvement des surloyers, de l'obligation de recourir au conventionnement global pour les bailleurs sociaux d'ici 2012 et de la mutualisation des ressources des organismes HLM. Si on ajoute à ces mesures la réforme du livret A, force est de constater que le secteur du logement social est en pleine mutation.

L'objet de ce rapport est d'étudier les modes de soutien public au logement social et leurs implications pour les organismes de logement social. Ce cadre institutionnel constitue en effet un élément clé de la notation de ces organismes parmi un ensemble de critères résumés dans l'annexe 2. Fitch porte une attention particulière à la solvabilité des organismes HLM et ce, sous deux aspects :

- **en tant qu'engagements hors-bilan des collectivités locales (CL) :** dans le cadre de la notation de ces dernières, Fitch évalue les risques liés aux garanties d'emprunt. A cet égard, si des règles prudentielles ont été fixées par la loi Galland de 1988, le champ du logement social en est exclu. Or, en la matière, les prêts attribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC ; notée 'AAA'/stable/'F1+') nécessitent une garantie, apportée pour plus de 90% des cas par les CL : l'encours qu'elles garantissaient fin 2006 est estimé à 70 milliards d'euros alors que la dette propre totale des CL et EPCI à fiscalité propre s'élevait à 100 milliards d'euros.
- **en tant qu'entités susceptibles de recourir à la notation :** les réformes en cours tendant à responsabiliser les organismes HLM dans leur gestion budgétaire et financière, ceux-ci peuvent avoir recours à la notation dans le cadre d'une démarche de transparence et de communication financière. Ceci pourrait constituer, par ailleurs, un préalable dans l'éventualité d'un recours à des financements désintermediés.

## Sommaire

La politique de logement social à la croisée des chemins.....	1
La régulation des opérateurs...	4
Le soutien financier public.....	9
Annexe 1. Sigles utilisés.....	13
Annexe 2. Résumé des critères de notation des opérateurs....	14

### **Entre responsabilité de l'Etat et territorialisation : le rôle croissant des collectivités locales**

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, rappelle que, selon le préambule de la Constitution de 1946, « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Il en résulte que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

Si les collectivités locales ont pu voir leur rôle renforcé ces dernières années en matière d'habitat social au travers, notamment, de la délégation des aides à la pierre, l'Etat demeure le responsable et le garant de « l'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent ».

### **L'Etat face au droit au logement : d'une obligation de moyens à une obligation de résultat**

La loi du 31 mai 1990, dite loi Besson, visait à la mise en œuvre du droit au logement et appelait à une obligation de moyens de la part de l'Etat. Le 7 mars 2007, la loi DALO instituait le droit opposable au logement, l'Etat étant désormais tenu à une obligation de résultat : l'article L 300-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) stipule que le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir, la mise en œuvre de cette garantie s'appuyant sur « un recours amiable puis, le cas échéant, sur un recours contentieux ».

Le recours amiable s'exerce devant une commission de médiation, créée dans chaque département auprès du représentant de l'Etat. Celle-ci « peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement » et rend sa décision dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. Après désignation des demandeurs considérés comme prioritaires, elle adresse au représentant de l'Etat une liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement. Le représentant de l'Etat doit alors désigner chaque demandeur à un organisme bailleur et fixer le délai dans lequel ce dernier est tenu de loger le demandeur, l'attribution s'imputant sur ses droits à réservation. Ce recours amiable est ouvert depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le comité de suivi DALO en a dressé un premier bilan en avril 2008 : trois mois après la mise en application de la loi, sur un total de 19 000 demandes, 3 100 recours avaient été examinés pour 1 385 décisions favorables.

S'il n'est pas donné suite à ce recours malgré l'avis favorable de la commission de médiation, le demandeur peut introduire un recours devant la juridiction administrative. Le président du tribunal administratif peut alors ordonner son logement ou son relogement par l'Etat et peut assortir cette injonction d'une astreinte. Ce recours sera ouvert aux demandeurs prioritaires (personnes sans logement, menacées d'expulsion sans relogement...) le 1<sup>er</sup> décembre 2008 et sera élargi aux personnes satisfaisant aux conditions d'accès à un logement locatif social le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### **Les objectifs du Plan de cohésion sociale (PCS) et du Plan national de rénovation urbaine (PNRU)**

L'instauration du droit opposable au logement s'est accompagnée d'un renforcement des objectifs d'offre de logement, en particulier dans l'habitat social. En la matière, il faut distinguer:

- **l'offre nouvelle**, dont les objectifs nationaux ont été fixés par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la

cohésion sociale. Le PCS prévoit la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux (hors remplacement des logements démolis dans le cadre du PNRU) d'ici à 2009, la loi DALO réévaluant ce chiffre à 591 000. La production annuelle prévue était de 90 000 logements en 2005, 100 000 logements en 2006, 117 000 en 2007 et devrait être de 142 000 pour 2008 et 2009 ;

- **la rénovation**, qui s'inscrit notamment dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Le PNRU, dont la réalisation a été confiée à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), prévoit la démolition et la reconstruction de 250 000 logements, la réhabilitation de 400 000 logements et autant de résidentialisations entre 2004 et 2013. Au 1<sup>er</sup> avril 2008, la subvention de l'ANRU pour l'ensemble des projets instruits en comités d'engagement avoisinait les 10,4 milliards d'euros dont on peut estimer que 4,2 milliards sont destinés au secteur de l'habitat social. L'investissement total pourrait avoisiner les 36 milliards d'euros répartis principalement entre l'ANRU (29%), les bailleurs (42%) et les collectivités locales (21%).

Il faut noter que la nécessité pour les bailleurs sociaux de mener de front l'activité nouvelle et la rénovation est une source supplémentaire de difficultés.

## Les conséquences de la loi SRU : les communes en première ligne dans le développement du parc social

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) contraint certaines communes à regrouper sur leur territoire plus de 20% de logements sociaux, sous peine d'être soumises à un prélèvement. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les communes dont la population est au moins égale 3 500 habitants (1500 habitants en Ile-de-France), comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants (et, depuis, le 1<sup>er</sup> janvier 2008 au sein d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, ce qui représente environ 250 communes de plus) et dans lesquelles le nombre total de logements sociaux représente moins de 20% des résidences principales sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales. Ce prélèvement est fixé à 20% du potentiel fiscal par habitant multipliés par la différence entre 20% des résidences principales et le nombre de logement sociaux existant dans la commune, sans toutefois excéder 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement.

Dans son Palmarès des communes, publié en février 2008, la Fondation Abbé Pierre souligne que sur 720 communes examinées, 60,4% n'ont pas respecté l'objectif fixé par la loi SRU durant la période 2002-2006. Parmi elles, 9,3% n'ont pas financé de logements sociaux durant ces cinq ans. A l'inverse, 39,6% des communes étudiées ont atteint ou dépassé leur objectif de production.

## Le volet logement de l'acte II de la décentralisation : délégation des aides à la pierre et fonds de solidarité pour le logement

### *L'aide à la pierre : une délégation facultative de compétences aux EPCI et départements*

L'article L 300-3 du CCH prévoit que l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux peut être déléguée aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Cette délégation facultative est ouverte aux EPCI (article L 301-5-1 du CCH) et aux départements (article L 301-5-2 du CCH) qui signent alors une convention de six ans avec l'Etat (ou trois ans pour les EPCI ne disposant pas d'un programme local de l'habitat) fixant la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués au délégataire et les montants de crédits que ce dernier affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention.

Un rapport d'information déposé à l'Assemblée nationale en juin 2006 soulignait qu'à cette date 16 départements, 11 communautés urbaines, 48 communautés d'agglomération et 3 communautés de communes exerçaient cette compétence.

### *Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) : un transfert de compétences aux départements*

L'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales stipule que « les droits et obligations des fonds de solidarité pour le logement [...] sont transférés aux départements ».

Les FSL sont destinés à :

- aider les ménages défavorisés à se maintenir dans des logements locatifs, en cas d'impayés de loyer ;
- favoriser pour ces ménages l'accès à un logement locatif, par des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions ;
- financer des mesures d'accompagnement social lié au logement.

### **La régulation des opérateurs : un cadre réglementaire strict pour les bailleurs sociaux**

Le logement social est en grande partie régi par les dispositions du CCH, notamment par le livre III relatif aux aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat et le livre IV traitant des habitations à loyer modéré. L'activité des bailleurs sociaux est ainsi fortement réglementée et contrôlée.

### **Les organismes de logement social : des statuts variés pour une même mission d'intérêt général**

Nonobstant une diversité de statuts, les organismes HLM sont appelés à assurer une même mission d'intérêt général définie par l'article L 411 du CCH selon lequel « la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées », « ces opérations [participant] à la mise en œuvre du droit au logement et [contribuant] à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ».

Les organismes d'habitations à loyer modéré comprennent selon le CCH :

- les offices publics de l'habitat (OPH);
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA HLM) appelées communément Entreprises sociales pour l'habitat (ESH);
- les sociétés anonymes coopératives de production, les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;

- les fondations d'habitations à loyer modéré.

L'Union sociale pour l'habitat (USH) est l'organisme qui regroupe les fédérations de chacun de ces opérateurs.

Par ailleurs, les sociétés d'économie mixte (SEM), qui ne sont pas des organismes d'habitations à loyer modéré *stricto sensu* selon le CCH, sont aussi des acteurs importants du secteur immobilier à caractère social.

Les OPH et les ESH, dont le patrimoine représente respectivement 2,1 et 1,8 millions de logements locatifs, soit plus de 90% du parc, sont les opérateurs dominants du secteur de l'habitat social.

### *Les OPH : des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) rattachés aux collectivités locales*

Les offices ont connu une réforme importante suite à l'ordonnance n°2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat ratifiée par la loi DALO du 5 mars 2007. Cette ordonnance regroupe les OPHLM, au statut d'établissement public administratif (EPA), et les Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), au statut d'EPIC, dans une catégorie unique, celle d'OPH.

Les principales caractéristiques d'un OPH sont les suivantes:

- son statut d'EPIC qui assure une protection aux créanciers en vertu de la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 ;
- son caractère local, expressément reconnu, l'article L 421-6 du CCH prévoyant son rattachement à un EPCI compétent en matière d'habitat, à un département ou à une commune dès lors que cette dernière n'est pas membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat ;
- sa qualité d'établissement public, ses actes étant soumis au contrôle de légalité sauf exception. Ainsi, en matière d'aliénation de logements sociaux, le CCH prévoit que le contrôle du préfet s'exerce a priori ;
- la collectivité ou l'EPCI de rattachement bénéficie d'une représentation majoritaire au sein du conseil d'administration (CA) et le président de l'office doit être un des représentants au CA désigné par la collectivité de rattachement ;
- en matière de gestion financière, il peut être soumis soit aux règles applicables aux entreprises de commerce, soit aux règles de la comptabilité publique. Ce choix réversible est soumis à la délibération du conseil d'administration.

### *Les ESH : principaux organismes privés d'habitations à loyers modérés*

Les ESH ont pour objet de réaliser, principalement en vue de la location, les opérations prévues à l'article L 411 du CCH c'est-à-dire la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux. Elles ont un statut anonyme de droit commun qui n'assure, contrairement à celui d'EPIC, aucune protection particulière aux créanciers.

Le capital des ESH est réparti entre quatre catégories d'actionnaires :

- un actionnaire de référence détenant la majorité du capital et la majorité des droits de vote au sein de l'assemblée générale des actionnaires ;
- lorsqu'ils n'ont pas la qualité d'actionnaire de référence, les communautés de communes de plus de 50 000 habitants comprenant au

moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les syndicats d'agglomération nouvelle, les départements et les régions sur le territoire desquels l'ESH possède des logements. Ces actionnaires publics doivent détenir au moins 10% des droits de vote aux assemblées générales d'actionnaires, indépendamment de la quotité de capital détenu ;

- les représentants des locataires ;
- les personnes morales autres que l'actionnaire de référence et les personnes physiques.

### **Le conventionnement global : un nouveau partenariat entre l'Etat et les bailleurs sociaux**

La réforme « Barre » de 1977 a instauré le conventionnement par programme, celui-ci conditionnant l'attribution de l'APL aux locataires.

Les conventions, signées entre l'Etat et les organismes HLM par opération, déterminent notamment :

- les conditions d'occupation et de peuplement desdits logement ;
- le montant maximum des loyers, des cautionnements et avances et les modalités de leur évolution ;
- les charges dont le remboursement incombe aux locataires.

Si la durée des conventions ne peut être inférieure à neuf ans, dans la pratique elle est plus longue, l'article R 353-4 du CCH stipulant que « la durée des conventions fixée à l'origine ou modifiée par avenant ne peut être inférieure à la durée la plus longue restant à courir pour l'amortissement intégral des prêts du ou des programmes concernés ».

Le système de conventionnement par programme a été remis en cause en 2000 par la CDC dans son livre blanc sur le logement social et, en 2002, par l'Inspection générale des finances (IGF) dans son rapport relatif au financement du logement social. L'IGF soulignait que le « conventionnement à l'opération peut conduire à déconnecter fortement le niveau de loyer du service rendu et des loyers pratiqués dans l'environnement immédiat » en raison de la « fixation *ne varietur* des loyers d'un programme pour toute la durée de la convention ».

Ainsi, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a introduit dans le CCH un nouveau régime de conventionnement entre les organismes de logement social et l'Etat portant sur l'ensemble de leur patrimoine qui a été précisé par un décret du 8 mars 2007. Ce régime ne met pas fin au système de conventionnement par programme mais est encouragé : l'abattement de 30% de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des organismes HLM en zones urbaines sensibles est étendu aux logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine (CGP).

Comme le stipule l'article L 445-14 du CCH, les bailleurs sociaux peuvent conclure avec l'Etat une CGP, sur la base de leur plan stratégique du patrimoine (PSP) en tenant compte des programmes locaux de l'habitat (PLH) existants, ces derniers étant établis par les EPCI et définissant les objectifs et les principes visant, d'une part, à répondre aux besoins en logements et en hébergement et, d'autre part, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale.

Le PSP est un document dégageant, pour l'ensemble du parc détenu par un bailleur,

des options claires à cinq et dix ans quant à l'évolution de son patrimoine : maintien en l'état, réhabilitation, démolition avec ou sans restructuration ou vente. Il doit permettre à l'opérateur de définir des objectifs en tenant compte de son environnement (économique, social et institutionnel) et de ses capacités financières.

La CGP, signée pour une durée de six ans, a pour objectifs :

- le classement des immeubles selon le service rendu aux locataires ;
- l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement comprenant notamment un plan de mise en vente à leurs locataires des logements à usage locatif détenus par l'organisme ;
- les engagements pris par l'organisme sur la qualité du service rendu ;
- un cahier des charges de gestion sociale établi par l'organisme fixant notamment les plafonds de ressources applicables pour l'attribution des logements et les conditions dans lesquelles l'organisme peut exiger le paiement d'un surloyer.

### **Un secteur soumis à une myriade de contrôles**

Comme le souligne le rapport annuel de la Cour des comptes 2002, le suivi et le contrôle des organismes de logement social relève d'une kyrielle d'acteurs. Si cette multiplicité des organismes de contrôle témoigne de l'attachement de l'Administration centrale à réglementer le logement social, l'harmonisation des dispositifs de suivi ainsi qu'une mise en commun des données seraient de nature à améliorer le système d'information.

Le contrôle des organismes de logement social est une obligation législative prévue par l'article L 451-1 du CCH selon lequel « les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés de coopératives de construction bénéficiant de prêts accordés dans le cadre de la législation sur les habitations à loyer modéré sont soumis au contrôle de l'administration » ainsi que « toute société, association, collectivité ou organisme, quel qu'en soit le statut, exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux [...] lorsque ceux-ci ont fait l'objet soit d'un prêt aidé, réglementé par l'Etat ou conventionné, soit d'un avantage fiscal lié à leur caractère de logement social ».

### ***La MILOS, pierre angulaire du contrôle des organismes de logement social***

Créée par décret en 1993, la MILOS, mission interministérielle d'inspection du logement social, est placée sous l'autorité des ministres chargés du logement et de l'économie. Elle relève du Conseil général des ponts et chaussées et de la direction générale du Trésor et de la politique économique.

La MILOS a pour objet de vérifier que les subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat sont utilisés conformément à leur objet et que les organismes respectent les dispositions législatives et réglementaires régissant leurs missions de construction et de gestion du logement social.

Pour assurer sa mission, elle peut procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité d'un organisme dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers. Les vérificateurs de la MILOS, après habilitation ministérielle, peuvent procéder à des contrôles sur pièces et sur place des organismes de logement social.

La MILOS contrôle annuellement 15% à 20% de l'ensemble des organismes de logement social.

### ***Le suivi déconcentré des Directions départementales de l'équipement (DDE)***

Le logement, la politique de la ville et la construction constituent l'un des grands

domaines d'action institutionnels des DDE. Celles-ci doivent notamment intervenir dans le développement de l'offre de logement dans le cadre du plan de cohésion sociale et « développer un conseil en ingénierie financière » mais aussi intervenir dans le cadre du conventionnement global en développant des relations avec les organismes de logement social pour mieux connaître leur situation actuelle et leur stratégie. Leur agrément est nécessaire à l'octroi d'un prêt PLS (voir infra). Toutefois, la Cour des comptes relevait en 2002 que « le suivi des organismes par les DDE n'est pas opérationnel » et ce « pour des raisons tenant au manque de moyens humains et aussi à l'insuffisante formation des personnels en matière d'expertise financière ».

### *Le contrôle par les CRC des organismes bénéficiaires de fonds publics*

Les Chambres régionale des comptes (CRC) jugent, dans leur ressort, l'ensemble des comptes publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Par principe, elles exercent un contrôle sur les OPH à comptabilité publique (ex-OPHLM).

Concernant les autres organismes, le contrôle est aussi ouvert étant donné que les CRC peuvent « assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales, leurs établissements publics ou les établissements nationaux [...] apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

### *L'attention particulière portée par la CGLLS au contrôle des organismes en difficulté*

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un EPA en charge d'un fonds de garantie de prêts au logement social créé par la loi SRU en remplacement de la Caisse de garantie du logement social. Elle est placée sous la tutelle des ministres en charge du logement, de l'économie et des finances. En tant qu'établissement de crédit, elle est soumise également au contrôle de la Commission bancaire.

Lorsqu'un organisme rencontre des difficultés financières, la CGLLS peut proposer un plan de retour à l'équilibre. Par ailleurs, elle finance les dispositifs d'autocontrôle des fédérations (voir infra): 12,7 millions d'euros ont été versés en 2006 à l'USH et aux différentes fédérations d'organismes HLM.

Outre cette mission de contrôle, la CGLLS apporte un soutien financier aux organismes présenté dans la troisième partie de ce rapport.

### *La surveillance de la CDC, banquier des organismes de logement social*

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités locales, en particulier le financement du logement social. Au titre de cette mission, la CDC procède à une analyse des risques, des comptes et de la solvabilité des emprunteurs. Elle intervient donc dans le contrôle de la situation financière des organismes de logement social et émet des avis financiers confidentiels sur les organismes au regard des risques qu'ils encourent.

### *L'autocontrôle de l'USH et de la fédération des SEM*

L'Union sociale pour l'habitat (USH), union des fédérations d'organismes HLM regroupant cinq fédérations (celle des OPH, des ESH, des sociétés coopératives d'HLM, des associations régionales et la Chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier) ainsi que la Fédération des entreprises publiques locales (ex fédération des SEM) participent à la prévention des difficultés, notamment financières, des organismes au travers d'audits ou d'analyses financières approfondies.

## Le soutien financier public au logement social : un avenir incertain

L'intervention financière publique dans l'habitat social implique donc l'Etat, par l'intermédiaire de la CDC mais aussi de la CGLLS et, de plus en plus, les CL. Des acteurs privés sont aussi concernés tels que les employeurs à travers leur Participation à l'effort de construction (le « 1% logement ») ou les banques privées.

### L'appui public aux bailleurs sociaux

*Le principe de liaison prêts sur « fonds d'épargne » et avantages fiscaux remis en cause par le rapport Camdessus*

La CDC joue un rôle central dans le financement du logement social : elle transforme les fonds collectés sur divers produits d'épargne populaire, en particulier le livret A, en prêts de longue durée et à taux privilégiés, ce qui constitue la pierre angulaire du financement du logement social en France.

Les logements construits ou acquis financés au travers des trois prêts suivants sont comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU relatif au quota de 20% de logements sociaux (cf supra) :

- le prêt locatif à usage social (PLUS) pour les logements destinés aux catégories « sociales » ;
- le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) pour les logements destinés aux catégories « très sociales » ;
- le prêt locatif social (PLS) pour les catégories « intermédiaires » qui, contrairement aux deux précédents, peut être distribué par la CDC mais aussi par d'autres banques.

### Prêts CDC destinés à l'offre nouvelle de logement sociaux

Catégorie	Conditions	Avantages conférés	Taux actuariel*
PLUS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrêté ministériel fixant les plafonds des ressources par catégorie de ménages et zone géographique</li> <li>• Idem pour les plafonds de loyers</li> <li>• Garantie d'une CL ou de la CGLLSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TVA à taux réduit</li> <li>• Exonération de TFPB pendant 25 ans</li> <li>• Conventionnement, ouvre droit à l'APL pour les locataires</li> <li>• Subvention de l'Etat : dans le neuf, plafond réglementaire du taux de base à 5% du prix de revient</li> <li>• Possibilité de subvention de l'Etat pour surcharge foncière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4,30%</li> </ul>
PLAI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plafonds de ressources des locataires inférieurs à 60% du PLUS</li> <li>• Plafonds des loyers inférieurs à 89% du PLUS</li> <li>• Garantie d'une CL ou de la CGLLSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem que le PLUS sauf pour la subvention de l'Etat, le plafond réglementaire étant fixé à 20% du prix de revient</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,30%</li> </ul>
PLS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plafonds de ressources égaux à ceux du PLUS majorés de 30%</li> <li>• Plafonds des loyers égaux à ceux du PLUS majorés de 50%</li> <li>• Agrément de la DDE</li> <li>• Garantie d'une collectivité locale, cautionnement bancaire ou hypothèque de premier rang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem que le PLUS mais les deux subventions étatiques ne sont pas ouvertes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4,63%</li> </ul>

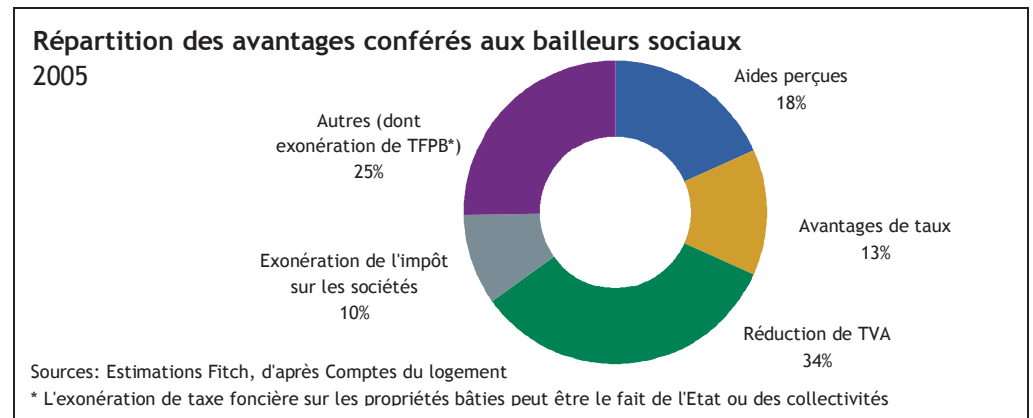
Source: Fitch, d'après CDC/DGUHC

\*Taux calculé à partir de trois paramètres :

- taux du livret A (3,5% au 1er février 2008)
- commission de collecte par les établissements distributeurs du livret A dont la moyenne est estimée à 113 points de base
- bonification accordée par la CDC en fonction du degré de contreparties sociales : 133 pdb pour le PLAI, 33 pdb pour le PLUS

La CDC offre également, sans que cette liste soit limitative, des prêts destinés au financement des travaux d'amélioration de logements sociaux, des prêts destinés à l'acquisition foncière, des prêts pouvant financer des opérations d'hébergement ou encore des prêts finançant des logements sociaux ou des travaux d'aménagement dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

Ces prêts CDC ouvrent droit à des avantages fiscaux qui représentent aujourd'hui une part importante des aides aux opérateurs de logement social : sur les 3,2 milliards d'euros d'avantages conférés aux bailleurs sociaux en 2005 (estimation Fitch d'après les comptes du logement), la réduction de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représente 1,1 milliard d'euros.



Le rapport Camdessus du 17 décembre 2007 remet en cause ce principe de liaison entre prêts CDC sur fonds d'épargne et avantages fiscaux et préconise que ces avantages soient liés aux engagements du bailleur quant à l'occupation sociale du logement, et non à la nature publique ou privée des prêts.

La réforme en cours de la distribution du Livret A, dont les modalités ont été inscrites dans le projet de loi relatif à la modernisation de l'économie présenté en Conseil des ministres fin avril 2008, prévoit que :

- la généralisation du droit de distribution du Livret A interviendra le 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;
- la centralisation des fonds à la CDC ne sera plus totale;
- le taux de commissionnement des banques sera abaissé et devrait être fixé à 0,6% de l'encours.

Les banques privées participent aussi au financement du secteur locatif social mais pour des montants faibles comparés à ceux de la CDC : en 2004, l'encours de dette des offices HLM auprès des deux principaux prêteurs que sont Dexia et la Caisse d'Epargne étaient respectivement de 1,3 milliard et 887 millions d'euros contre 23,5 milliards d'euros auprès de la CDC. Les prêts octroyés par ces banques peuvent être des prêts réglementés au travers du PLS, une enveloppe leur étant attribuée dans le cadre d'une procédure d'adjudication annuelle, ou des financements de marché.

### **La CGLLS, « fil d'Ariane » des bailleurs sociaux**

Outre une mission de contrôle de la situation financière des organismes de logement social, la CGLLS exerce de multiples activités :

- elle contribue, notamment par des concours financiers, à la prévention des difficultés financières et au redressement des organismes HLM et des SEM pour ce qui concerne leur activité locative sociale : en 2006, la CGLLS a ainsi versé 57,7 millions d'euros au titre des plans de rétablissement de l'équilibre.
- elle porte une attention particulière aux organismes engagés dans des opérations de rénovation urbaine, ces dernières pouvant avoir un impact important sur la situation financière des organismes : en 2006, 68% des plans de rétablissement concernaient des organismes engagés dans un projet ANRU;
- elle accorde des concours financiers destinés à favoriser la réorganisation des organismes HLM et des SEM ainsi que leur regroupement : 2,8 millions d'euros ont ainsi été versés en 2006 au titre des opérations de réorganisation ;
- elle garantit les emprunts des organismes auprès de la CDC, à défaut de garantie des CL : l'encours des emprunts garantis fin 2006 était de 106 millions d'euros. Contrairement aux CL, la garantie de la CGLLS est payante (2% du montant du prêt sauf pour le PLAI, la garantie étant dans ce cas gratuite).

### Les aides à la personne : renforcer la solvabilité des ménages

Depuis la réforme Barre de 1977, l'essentiel de l'effort public en matière de logement s'est porté sur l'aide personnelle afin d'améliorer la solvabilité des ménages. L'ensemble des aides personnelles au logement s'élevait en 2005 à 14 milliards d'euros dont on peut estimer que 6,5 milliards étaient destinés aux locataires du parc social. Selon l'INSEE, ces aides finançaient en moyenne 17,6% des dépenses courantes des locataires du parc social contre 13,5% pour les locataires du parc privé et 1,7% pour les accédants à la propriété.

Par ailleurs, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), décentralisés auprès des départements depuis 2005, permettent aussi de renforcer la solvabilité des locataires en aidant les ménages défavorisés à se maintenir dans leurs logements en cas d'impayés de loyers et à accéder à un logement locatif, par des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions. En 2005, les contributions de l'Etat et des collectivités locales aux FSL étaient respectivement de 72 et 94 millions d'euros .

### L'appui des collectivités locales

Il est difficile de quantifier l'incidence financière globale des collectivités locales dans l'habitat social, l'absence de données en la matière étant en partie liée à la diversité des formes du soutien des collectivités locales : les aides sont souvent « indirectes », ne donnant lieu à aucun versement financier.

L'intervention des collectivités locales dans le secteur locatif social est multiple :

- octroi de garanties d'emprunt : celles -ci sont indispensables aux bailleurs sociaux afin de bénéficier des financements de la CDC;
- amélioration de la solvabilité des ménages, notamment au travers des FSL des départements ;
- aides financières aux bailleurs et subventions d'exploitation qui peuvent venir en support des aides à la pierre : les participations financières des délégataires s'établissent majoritairement entre 10% et 40% de l'apport de l'Etat mais peuvent atteindre 250% dans le cas de

Paris ou de Rennes comme le relève le rapport présenté à l'Assemblée nationale en juin 2006.

- maîtrise de l'urbanisme et du foncier : aides en nature (apport de foncier à titre gratuit ou préférentiel), droit de préemption.

## Annexe 1. Sigles utilisés dans le rapport

ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CGP	Convention globale de patrimoine
CL	Collectivité locale
CRC	Chambre régionale des comptes
DALO	Droit au logement opposable
DDE	Direction départementale de l'équipement
EPA	Etablissement public administratif
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
ESH	Entreprises sociales de l'habitat
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
HLM	Habitations à loyer modéré
IGF	Inspection générale des finances
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
OP HLM	Office public HLM
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
PCS	Plan de cohésion sociale
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRU	Plan national de rénovation urbaine
PSP	Plan stratégique du patrimoine
SA HLM	Sociétés anonymes HLM
SEM	Société d'économie mixte
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi)
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USH	Union sociale pour l'habitat

## Annexe 2. Résumé des critères de notation des organismes de logement social

### ! Qualitatifs

### Σ Quantitatifs

#### INSTITUTIONNEL

#### BUDGETAIRE ET FINANCIER

##### Soutien

- Statut (EP rattaché ou SA)
- Contrôles (MILOS, DDE, CRC)
- Aides directes et indirectes (Etat, CDC, CGLLS, CL)

Σ

##### Ressources

- Marges de manœuvre sur les loyers : comparaison loyers pratiqués, plafonds, de marché

##### Compétences et Régulation

- Mission d'intérêt général
- Objectifs au sein du PCS et du PNRU
- Contrôle a priori des cessions

Σ

##### Dépenses

- Charges de personnel par logement
- Gros entretien par logement
- Frais financiers/ Produit des loyers
- Programmation pluriannuelle des investissements

##### Performances budgétaires

- Taux d'autofinancement brut
- Marge brute locative / Produit des loyers
- Autofinancement/ Charges brutes d'intérêts

Σ

#### MANAGEMENT

Σ

##### Modes de gouvernance

- Qualité de la gestion
- Sophistication des modes d'organisation et de *reporting* interne
- Capacité à réaliser des projections

Σ

##### Dettes / Liquidité

- Capacité de désendettement
- Structure de la dette (fixe, variable, produits structurés)
- Gestion de la trésorerie : régularité et évolution des cash-flows

Σ

##### Hors- Bilan

#### SOCIO-ECONOMIQUE

#### PATRIMONIAL

##### Indicateurs macro-économiques

- Croissance du PIB national
- Inflation
- Taux d'intérêts

Σ

Σ

##### Marché local de l'habitat

- Etat de la demande et de l'offre
- Vacance et mobilité dans le parc social local
- Situation au regard de loi SRU

Copyright © 2008 by Fitch, Inc., Fitch Ratings Ltd. and its subsidiaries. One State Street Plaza, NY, NY 10004. Telephone: 1-800-753-4824, (212) 908-0500. Fax: (212) 480-4435. Reproduction or retransmission in whole or in part is prohibited except by permission. All rights reserved. All of the information contained herein is based on information obtained from issuers, other obligors, underwriters, and other sources which Fitch believes to be reliable. Fitch does not audit or verify the truth or accuracy of any such information. As a result, the information in this report is provided "as is" without any representation or warranty of any kind. A Fitch rating is an opinion as to the creditworthiness of a security. The rating does not address the risk of loss due to risks other than credit risk, unless such risk is specifically mentioned. Fitch is not engaged in the offer or sale of any security. A report providing a Fitch rating is neither a prospectus nor a substitute for the information assembled, verified and presented to investors by the issuer and its agents in connection with the sale of the securities. Ratings may be changed, suspended, or withdrawn at anytime for any reason in the sole discretion of Fitch. Fitch does not provide investment advice of any sort. Ratings are not a recommendation to buy, sell, or hold any security. Ratings do not comment on the adequacy of market price, the suitability of any security for a particular investor, or the tax-exempt nature or taxability of payments made in respect to any security. Fitch receives fees from issuers, insurers, guarantors, other obligors, and underwriters for rating securities. Such fees generally vary from US\$1,000 to US\$750,000 (or the applicable currency equivalent) per issue. In certain cases, Fitch will rate all or a number of issues issued by a particular issuer, or insured or guaranteed by a particular insurer or guarantor, for a single annual fee. Such fees are expected to vary from US\$10,000 to US\$1,500,000 (or the applicable currency equivalent). The assignment, publication, or dissemination of a rating by Fitch shall not constitute a consent by Fitch to use its name as an expert in connection with any registration statement filed under the United States securities laws, the Financial Services and Markets Act of 2000 of Great Britain, or the securities laws of any particular jurisdiction. Due to the relative efficiency of electronic publishing and distribution, Fitch research may be available to electronic subscribers up to three days earlier than to print subscribers.