

# les après-midi

17 OCTOBRE 2006

Michel Amzallag

est conseiller

à la direction

des études économiques

et financières

de l'Union sociale pour l'habitat.

7

## Pour une relance du logement social\*

MICHEL AMZALLAG

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH), OU UNION NATIONALE DES FÉDÉRATIONS D'ORGANISMES HLM, EST COMPOSÉE DE CINQ GRANDES FAMILLES DU LOGEMENT SOCIAL : LES OFFICES PUBLICS POUR L'HABITAT, LES SOCIÉTÉS ANONYMES D'HLM, LES SOCIÉTÉS ANONYMES DE CRÉDIT IMMOBILIER, LES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES D'HLM ET LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES D'ORGANISMES HLM.

L'USH EST UNE ORGANISATION PROFESSIONNELLE QUI FAIT UN TRAVAIL DE REPRÉSENTATION AUPRÈS DES POUVOIRS PUBLICS, D'INFORMATION DE L'OPINION PUBLIQUE ET DE FORMATION DU PERSONNEL DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL.

LE VOLET LOGEMENT DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE, QUI S'INTÉRESSE STRICTEMENT À LA PARTIE FINANCEMENT DU LOGEMENT, FIXE DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE PRODUCTION QUI SONT CONSIGNÉS PAR LA LOI ET CONTRACTUALISÉS AVEC L'ÉTAT ; IL ÉTABLIT AUSSI LES MODALITÉS GÉNÉRALES DE FINANCEMENT.

CE PLAN EST MIS EN ŒUVRE PAR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL QUI MOBILISENT LES AIDES ET LES FINANCEMENTS AIDÉS DÉTAILLÉS ICI, EN TENANT COMPTE DE LEUR CONTRAINTE D'ÉQUILIBRE FINANCIER.

\* Cet exposé a été actualisé en 2007 pour introduire les modifications apportées au plan de cohésion sociale par la loi instituant le droit au logement opposable et pour mentionner les données relatives aux financements accordés en 2006 ou encore l'avancement du programme de rénovation urbaine.

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS À LOYER MAÎTRISÉ DEVRAIT AINSI CONNAÎTRE UNE FORTE AUGMENTATION.

LE DISPOSITIF D'AIDE AU LOGEMENT DOIT ÉGALEMENT PERMETTRE L'ACCÈS DE L'ENSEMBLE DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES AUX LOGEMENTS OFFERTS DANS CE CADRE.

C'EST LE RÔLE DES AIDES À LA PERSONNE, QUI DOIVENT, SOUS RÉSERVE D'UNE ACTUALISATION RÉGULIÈRE, LIMITER L'EFFORT FINANCIER DES BÉNÉFICIAIRES À UN NIVEAU COMPATIBLE AVEC LEURS RESSOURCES.

PROFESSION  
BANLIEUE

## LE VOLET LOGEMENT DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

### OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL POUR LA PÉRIODE 2005-2009

Dans sa version initiale (janvier 2005), le volet logement du plan de cohésion sociale fixait des objectifs de production de 500 000 logements sociaux en cinq ans, dont 310 000 logements PLUS<sup>1</sup> et PLA-I<sup>2</sup>, 140 000 logements PLS et 50 000 logements PLS<sup>3</sup> de l'association Foncière logement. Ces objectifs ont été revus à la hausse par la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007 (dite loi DALO), pour atteindre près de 600 000 logements. Ils sont récapitulés dans le **TABLEAU 1**. Les caractéristiques des principaux produits sont détaillées en annexe.

Le mouvement HLM s'est engagé, en décembre 2004, à mettre en œuvre la plus grande partie de ce programme, soit 390 000 logements, principalement en PLUS et PLA-I, sur les 500 000 initialement prévus. Les autres maîtres d'ouvrage concernés sont les SEM, l'association Foncière logement, voire des investisseurs privés (qui ont accès au financement PLS).

#### *Activité récente au titre du plan de cohésion sociale*

L'impact du plan de cohésion se lit dans l'augmentation du nombre de logements qui ont bénéficié d'une décision de financement. Les objectifs sont globalement atteints pour 2005 et 2006 et le nombre de logements agréés s'est accru de 27 000 (+ 39 %) en deux ans (**TABLEAU 2**). La production de l'association Foncière logement peut paraître faible, mais sa

création en 2004 ne pouvait se traduire instantanément par la production des 10 000 logements affichés dans le plan, compte tenu des délais de mise en place de la structure et de la montée en régime de son activité. On notera que la construction des logements aidés ne peut être engagée par le maître d'ouvrage avant la décision de financement : c'est en 2007 que seront livrés et mis en service la plus grande partie des logements agréés en 2005.

Les organismes de logement social sont par ailleurs fortement impliqués dans le programme national de rénovation urbaine (loi d'orientation

et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003) qui vise principalement les quartiers situés en ZUS<sup>4</sup>. Ce programme prévoit la démolition de 250 000 logements, compensée par une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux ; il s'accompagne de la création d'équipements publics.

Les financements correspondants sont centralisés par l'ANRU<sup>5</sup>. La durée de cette opération d'aménagement urbain de très grande envergure a été prorogée jusqu'à fin 2013.

Le **TABLEAU 3** donne l'état d'avancement du programme au 1<sup>er</sup> juin 2007. Il porte sur les projets qui ont donné lieu à convention effective ou dont l'engagement a été retenu par les instances de l'ANRU.

### MODALITÉS GÉNÉRALES DE FINANCEMENT DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Le financement du logement social nécessite en général la mobilisation simultanée des subventions de l'État, des collectivités locales et du 1 %, de prêts bancaires, ainsi qu'une mise de fonds propres plus ou moins importante des maîtres d'ouvrage sociaux HLM et SEM.

Ceux-ci réaliseront 75 000 logements sur les 96 000 agréés en 2006 (le solde est représenté par les PLS de la Foncière et des investisseurs privés), pour un investissement total de près de 7 milliards d'euros.

Dans le **TABLEAU 4** sont estimées les contributions respectives des différents financeurs.

#### *La contribution de l'État*

L'État s'est engagé budgétairement à hauteur de 482 millions d'euros pour le financement de l'investissement en 2006 : cette subvention se répartit principalement entre production de nouveaux logements (les 396 millions d'euros du **TABLEAU 4**) et réhabilitation des logements existants, sur la base d'un maintien d'une subvention unitaire... hélas non indexée sur l'augmentation des prix. L'administration centrale (la Direction générale de l'urbanisme, de la construction et de

<sup>1</sup> Prêt locatif à usage social.

<sup>2</sup> Prêt locatif aidé d'intégration.

<sup>3</sup> Prêt locatif social.

<sup>4</sup> Zone urbaine sensible.

<sup>5</sup> Agence nationale pour la rénovation urbaine.



l'habitation) répartit cette enveloppe entre régions en fonction des objectifs de logements à construire et à réhabiliter.

Ce sont les directions départementales de l'équipement qui instruisent le dossier d'opération. En 2004 a été ouverte la possibilité de déléguer aux collectivités locales (EPCI<sup>6</sup> et départements) les aides à l'investissement au logement social; la moitié de ces aides sont à présent accordées par les collectivités dans le cadre de cette délégation de compétence.

Les taux de subvention du **TABLEAU 5** s'appliquent à une assiette de subvention établie forfaitairement, en PLUS et en PLA-I (pas de subvention de l'État en PLS).

À cette subvention de base peut s'ajouter une subvention pour surcharge foncière pour les opérations dont la charge foncière est particulièrement élevée; en pratique, cette subvention est distribuée principalement dans les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

Par ailleurs, l'État a pris d'importantes mesures extra-budgétaires d'accompagnement du plan de cohésion sociale: exonération prolongée de 15 à 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB); allongement de la durée des prêts de la Caisse des dépôts (CDC) de 35 à 40 ans (mesure qui allège la charge financière immédiate des bailleurs sociaux), ou encore baisse du taux des prêts de la CDC au logement social. Dispositions qui complètent la TVA à taux réduit sur la construction et le foncier mise en place en 1996 (5,5 % au lieu de 19,6 %).

**TABLEAU 1: Nombre de logements sociaux programmés dans le plan de cohésion sociale, modifié par la loi DALO.**

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
PLUS-PLA-I	58 000	63 000	80 000	100 000	100 000	401 000
dont PLA-I (au moins)			20 000	20 000	20 000	
PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
PLS de la FL*	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Total	90 000	100 000	117 000	142 000	142 000	591 000

FL = Foncière logement

**TABLEAU 2: Logements financés dans le champ du plan de cohésion sociale.**

	2004	2005	2006
PLUS	41 000	45 700	51 100
PLA-I	5 700	7 500	7 700
PLS	20 600	23 700	33 100
PLS FL*	2 200	4 200	4 500
Total	69 500	81 200	96 400

FL = Foncière logement

**TABLEAU 3: État de la programmation ANRU au 1<sup>er</sup> juin 2007.**

	Logements
Nouveaux logements	103 300
Démolitions	106 800
Réhabilitations	222 200
Travaux de résidentialisation	247 500

**TABLEAU 4: Plan de financement consolidé des opérations PLA-I, PLUS et PLS en 2006 (bailleurs sociaux) hors ANRU.**

	En millions d'euros	En %
Subvention État	396	4
Subvention 1 %	215	2
Autres subventions (collectivités locales)	936	11
Prêt principal	6 590	74
Prêt 1 %	50	1
Fonds propres	717	8
Investissement total	5 293	100

**TABLEAU 5: Taux de la subvention de base de l'État 2006.**

		IdF	Hors IdF
PLUS et PLUS construction, démolition	Taux de base	Neuf	3 %
	Taux majorés. CO* <sup>(1)</sup>	Neuf	5 %
	Opérations expérimentales	Neuf	5 %
	Taux de base	A/A**	4,60 %
	Taux majorés. CO* <sup>(1)</sup>	A/A**	7,80 %
	Opérations expérimentales	A/A**	7,80 %
PLA-I		Neuf	16,50 %
		A/A**	16,50 %

(1) 25 % des opérations concernées. \* Contrats d'objectifs. \*\* Acquisition/Amélioration.

<sup>6</sup> Établissements publics de coopération intercommunale.



## La contribution du 1 % logement

Les collecteurs du 1 % logement rassemblés au sein de l'UESL apportent une subvention annuelle de l'ordre de 215 millions d'euros qui se substitue aux 450 millions d'euros de prêts accordés auparavant aux opérations PLUS et PLA-I. La substitution est financièrement neutre. Pour les PLS, le régime des prêts à taux réduit est maintenu.

L'UESL prend des engagements au nom de l'ensemble de ses adhérents, engagements déclinés localement par les collecteurs : elle procède à une répartition des sommes disponibles dans chaque région, que les collecteurs implantés localement attribuent aux opérations de leur choix.

L'UESL investit par ailleurs massivement sur la rénovation urbaine, avec un apport de 500 millions d'euros à l'ANRU, ce qui la met en situation de formuler des exigences sur l'emploi de ses fonds. Elle subventionne également l'association Foncière logement qui a

vocation à faire du logement locatif privé dans les périmètres ANRU ainsi que des logements assimilés à du PLS dans les zones urbaines concernées par les 20 % de logements sociaux de la loi SRU<sup>7</sup>.

## Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Les taux des prêts de la CDC dépendent du taux du Livret A. L'écart entre leur taux et celui du marché est plus ou moins avantageux, mais la durée du prêt de la CDC est particulièrement intéressante, car les prêts bancaires classiques sont rarement aussi longs : 40 ans, voire 50 ans pour la partie foncière de l'opération. Ces prêts sont indexés sur le taux du livret, lui-même susceptible de varier tous les 6 mois. Ces fluctuations sont un facteur d'incertitude ; à titre d'exemple, une augmentation de 0,5 % du taux du Livret A, qui perdurerait sur 40 ans, reviendrait à annuler le bénéfice de la subvention de l'État.

## Le bouclage du financement

La contribution des collectivités locales n'a pas de caractère obligatoire. Elle ne cesse pourtant d'augmenter et devient une composante de plus en plus indispensable à l'équilibre financier des opérations ; de même que la part des fonds propres que les organismes consacrent à la production nouvelle. En effet, l'augmentation des prix de revient des logements sociaux sous l'effet des tensions du marché et des exigences réglementaires est un facteur de déséquilibre, dans la mesure où ni la subvention de l'État ni la contribution du 1 % Logement ne sont revalorisées dans les mêmes proportions. Dès lors, les organismes ont le choix entre une sollicitation plus importante encore des collectivités locales ou l'augmentation de leur propre mise de fonds propres, s'ils veulent éviter de réaliser des opérations dont la charge financière soit trop élevée. Ce décalage est un facteur d'incertitude pour la poursuite du plan de cohésion sociale, compte tenu de l'augmentation des objectifs de production décidée en 2007.

## L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES OPÉRATIONS LOCATIVES

### SUBVENTION DE L'ÉTAT ET AIDES INDIRECTES

L'État ne subventionne, en moyenne, que 3 % à 4 % du montant total du prix de revient de la construction des logements sociaux (cf. tableau 4 page précédente), mais ces logements bénéficient de diverses formes d'aides publiques dont l'effet est comparable à celui d'une subvention et dont le mon-

tant total est d'autant plus important que le loyer d'objectif est bas. Le **TABLEAU 6** donne une évaluation du montant de ces différentes aides pour un logement dont le prix de revient hors taxes est de 100 000 euros.

À cela s'ajoute la garantie quasi systématique apportée par les

collectivités locales sur les montants empruntés par les organismes de logement social, garantie gratuite pour les organismes, soit une aide équivalente à 2 % du montant du prêt en PLUS.

<sup>7</sup> Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, du 13 décembre 2000.



## CALCUL DU LOYER D'ÉQUILIBRE

Qu'est-ce qu'une opération équilibrée financièrement ? C'est une opération dont les recettes équilibrent les dépenses, tout simplement. Le logement étant un bien immobilier dont la valeur se conserve au fil du temps, la question se pose de savoir s'il faut intégrer dans le calcul du loyer d'équilibre la valeur résiduelle du bien dans 30 ou 40 ans, en sachant que des dépenses de réinvestissement seront nécessaires pour le maintenir en état sur cette durée. L'investisseur privé intégrera cette valeur résiduelle parce qu'il travaille sur des durées courtes, de 10 ou 15 ans. Le bailleur social ne la prend pas en compte, parce qu'il investit sur des durées plus longues et, surtout, qu'il est tenu dans le cas d'opération de revente de céder son bien soit à son occupant qui devient accédant à la propriété, soit à un autre organisme de logement social qui continuera à le gérer aux mêmes conditions de loyers et de plafonds de ressources.

**TABLEAU 6 : Aides publiques selon le financement pour un logement de 100 000 euros HT.**

	PLUS	PLA-I	PLS
Prix de revient TTC	119 600 €	119 600 €	119 600 €
Subvention de base de l'État	2 300 €	11 000 €	0
Abaissement du taux de TVA (5,5 % au lieu de 19,6 %)	14 100 €	14 100 €	14 100 €
Équivalent subvention de l'exonération de TFPB pendant 25 ans	8 000 €	8 000 €	8 000 €
Accès au prêt sur fonds d'épargne :			
– avantage de taux	1,0 %	1,5 %	0,6 %
– prêt en % du prix de revient	75 %	60 %	85 %
– équivalent subvention	11 200 €	13 100 €	6 300 €
Montant total des aides reçues	35 600 €	46 200 €	28 400 €
En % du prix de revient	30 %	39 %	24 %

**TABLEAU 7 : Paramètres de calcul du loyer d'équilibre.**

	Montant annuel initial	Variation annuelle
Indice des prix et ICC		1,80 %
Dépenses de GE-GR : évolution à l'ICC	0,6 % du coût de la construction	1,80 %
Frais de gestion administrative et entretien courant	montant moyen organisme	inflation + 0,5 = 2,3 %
TFPB	—	inflation + 0,5 = 2,3 %
Impayés et vacants	3 % des loyers	—
Taux de rémunération de la trésorerie	taux du Livret A	—
Loyer	—	1,80 %

## RECETTES ET DÉPENSES D'EXPLOITATION

### Les recettes

- Les loyers quittancés.
- Les produits financiers qui résultent du placement de la trésorerie générée par le décalage entre l'encaissement des loyers et le règlement des dépenses.

### Les dépenses

- La charge financière des emprunts (intérêts + capital).
- Les charges de maintenance (gros entretien et grosses réparations).
- Les frais de gestion (salaire du personnel notamment) et l'entretien courant.
- La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

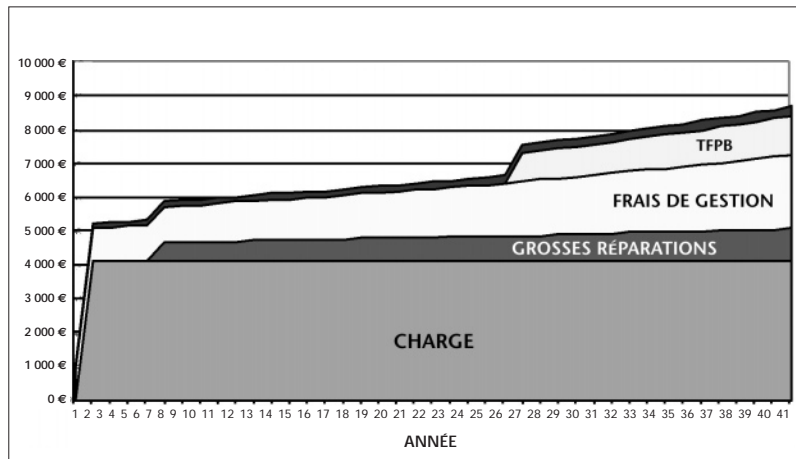
*À ces dépenses s'ajoute le manque à gagner dû aux logements vacants et aux loyers impayés.*

*Loyer et dépenses sont pris en compte selon les hypothèses conventionnelles portées au TABLEAU 7.*



Sur le **GRAPHIQUE 1** figurent les différentes dépenses pour une opération dont le prix de revient est de 100 000 euros, financée en PLUS, sans aide particulière des collectivités locales ou du 1 % Logement et dans des conditions d'exploitation courantes (frais de gestion et TFPB moyens du secteur HLM). Ces dépenses sont engagées selon un calendrier variable : les grosses réparations quelques années après la mise en service, la TFPB à partir de la 26<sup>e</sup> année. Le remboursement de l'emprunt à la CDC représente le poste le plus important.

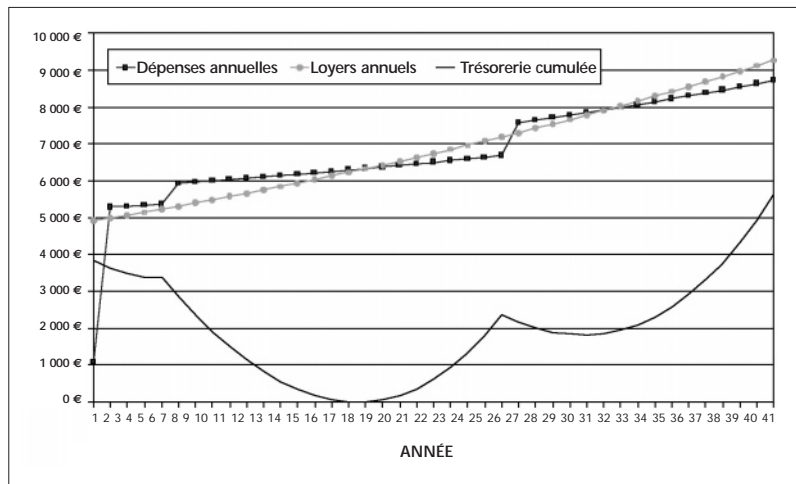
**GRAPHIQUE 1 : Dépenses annuelles du logement sur une opération type financée en PLUS.**



### QU'EST-CE QUE LE LOYER D'ÉQUILIBRE ?

La trésorerie (le solde des dépenses et des recettes annuelles) fluctue en fonction de l'engagement des dépenses. Le loyer d'équilibre est le loyer minimum à appliquer pour que le solde de trésorerie cumulé reste positif ou nul, année par année, sur toute la durée du prêt principal. Le **GRAPHIQUE 2** donne une représentation des flux de trésorerie annuels et du solde de trésorerie cumulé. Dans cet exemple, il faut pratiquer un loyer égal à 6,3 euros par m<sup>2</sup> et par mois pour que la condition d'équilibre financier soit remplie.

**GRAPHIQUE 2 : Dépenses, loyers et trésorerie cumulée au loyer d'équilibre d'une opération type en PLUS.**



Parmi les éléments qui ont un impact sur le loyer d'équilibre, le prix de revient a une importance particulière, comme le montre le **TABLEAU 8**. En prenant comme référence l'assiette de la subvention de l'État et sans changer les conditions de financement, une augmentation du prix de revient se traduit par une hausse sensible du loyer d'équilibre.

**Tableau 8 : Loyer d'équilibre selon le prix de revient.**

Prix en % de l'assiette de subvention	Prix au m <sup>2</sup> SU	Loyer d'équilibre mensuel par m <sup>2</sup>
100 %	1 030 €	4,8
120 %	1 240 €	5,3
125 %	1 290 €	5,4
145 %	1 500 €	6,1
165 %	1 700 €	6,7



La question est maintenant de savoir si le taux de loyer qui assure l'équilibre est compatible avec le loyer maximum prévu par la réglementation sur la base de valeurs au mètre carré de surface utile (surface habitable + surface des annexes prise en compte pour moitié). Ce loyer maximum de base peut être majoré dans certaines limites (12 à 18 %) quand l'opération remplit des critères de performance énergétique (labels types HPE ou Qualitel).

Dans l'exemple illustré ici, qui se situe dans une grande agglomération de province, le loyer maximum est égal à 5,30 euros par m<sup>2</sup> en supposant une majoration de l'ordre de 10 % du loyer de base. Pour un prix de revient inférieur ou égal à 120 % de l'assiette de subvention, le loyer d'équilibre est inférieur au loyer maximum. Au-delà, l'opération n'est plus équilibrée financièrement. On peut mesurer (TABLEAU 9) l'ampleur de ce déséquilibre par le montant des fonds gratuits nécessaires pour abaisser le loyer d'équilibre au niveau du loyer maximum (ces fonds gratuits limitent le recours à l'emprunt et réduisent la charge financière).

Ces fonds gratuits peuvent être apportés par les collectivités locales ou le 1 % logement. Si sa situation financière le permet, l'organisme peut également majorer le montant des fonds propres qu'il consacre aux nouvelles opérations. Comme on l'a indiqué dans la première partie, la contribution des collectivités locales et la mise de fonds propres des organismes tendent à augmenter du fait de la hausse du prix de revient des opérations.

TABLEAU 9 : Fonds gratuits nécessaires selon le prix de revient.

Prix en % de l'assiette de subvention	Fonds gratuits nécessaires
100 %	0 €
120 %	0 €
125 %	2 700 €
145 %	16 300 €
165 %	28 800 €

TABLEAU 10 : Impact sur le loyer d'équilibre de la variation de différents paramètres.

• TFPB abaissée de 30 % :	-1,4 %
• Frais de gestion réduits de 10 % :	- 2 %
• Majoration des grosses réparations =	1 % du prix bâtiment
	chaque année
	au lieu de 0,6 % : + 6 %
• Prêt CDC de 50 ans sur la charge foncière (10 % du prix total) :	- 1,3 %
• Taux du PLUS + 0,25 point :	+ 3 %
• Inflation égale à 2 % au lieu de 1,8 % :	- 4 %

D'autres facteurs sont susceptibles de faire varier le loyer d'équilibre. Le TABLEAU 10 ci-dessus donne la

sensibilité du loyer d'équilibre de l'opération type à la variation de certains paramètres.

## LES AIDES À LA PERSONNE

### LOYERS DEMANDÉS ET SOLVABILITÉ DES LOCATAIRES

Le loyer est l'un des éléments pris en compte pour le calcul de l'allocation logement (AL) ou de l'aide personnalisée au logement (APL). Il est pris en compte dans la limite d'un plafond, qui varie selon la composition familiale et la situation géographique : agglomération parisienne (zone 1) ; agglomérations de plus de 100 000 habitants (zone 2) ; reste du territoire (zone 3).

Pour comparer le loyer demandé par le bailleur à celui qui sera pris en charge par le barème d'APL, il faut faire une hypothèse sur l'occupation : quel ménage dans quel logement ? Si l'on retient une norme d'occupation d'une personne par pièce et des surfaces moyennes (GRAPHIQUE 3 page suivante), on constate que le plafond des aides à la personne en zone 2 couvre le loyer

TABLEAU 11 : Loyer plafond de l'APL-AL (barème 2006).

	ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3
Personne seule	256	223	209
Couple	308	272	253
1 personne à charge	349	307	284
Par personne à charge supplémentaire	+ 51	+ 45	+ 41



maximum du PLUS (loyer maximum de base majoré ici de 10 %) de façon satisfaisante pour les petits ménages ; le loyer demandé aux familles avec enfants est moins bien pris en charge. Pour mémoire, il est possible de moduler les loyers des logements d'une même opération (sans en changer la masse totale) pour permettre une meilleure adéquation avec le plafond des aides à la personne.

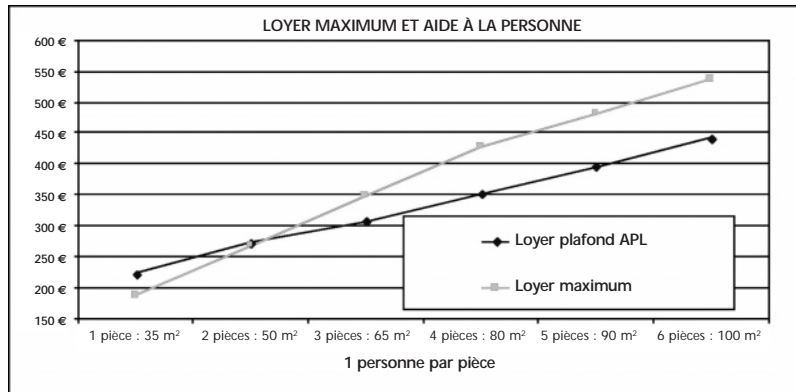
Il est très souvent impossible d'appliquer cette norme d'occupation dans la mesure où le parc social comporte peu de petits logements (5 % de studios, 18 % de deux pièces) tandis qu'une grande partie des demandeurs et des occupants du parc social sont des personnes seules ou des couples : ainsi 35 % des bénéficiaires d'aide à la personne sont des personnes seules. Si l'on tient compte de cette réalité en modifiant l'hypothèse d'occupation (GRAPHIQUE 4), on obtient un rapport moins satisfaisant entre loyer du PLUS et loyer plafond de l'APL.

C'est pourquoi on peut constater que, malgré le mécanisme des aides à l'investissement qui permet d'abaisser fortement le loyer des logements sociaux, 45 % des locataires HLM ont un loyer supérieur au loyer plafond des aides à la personne. Cette proportion est naturellement encore plus élevée dans le secteur privé : 85 %.

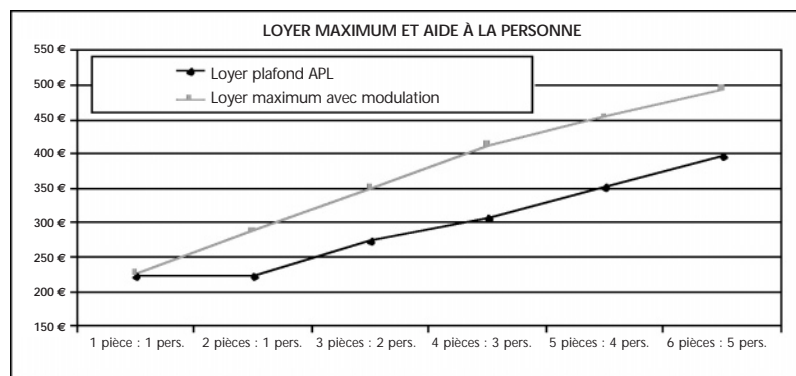
### Mécanisme des aides à la personne

Il y a en France aujourd'hui 6 millions de bénéficiaires d'aide à la personne, dont 5 millions sont locataires (environ 2 millions dans le parc social, soit un locataire sur deux et trois millions dans

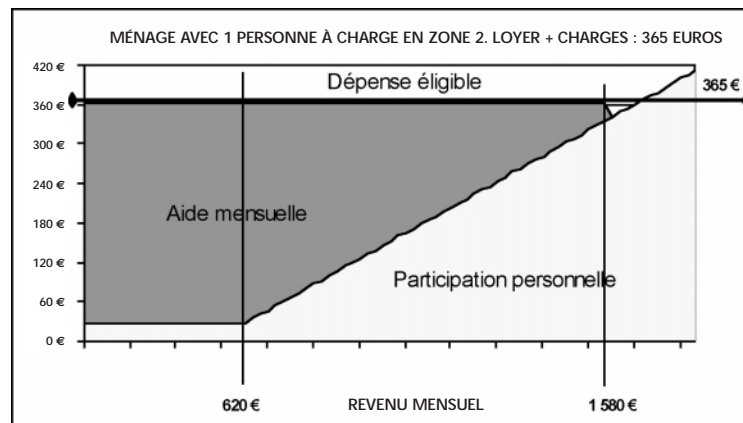
GRAPHIQUE 3 : Loyer maximum PLUS et loyer plafond APL en zone 2.



GRAPHIQUE 4 : Loyer maximum PLUS et loyer plafond APL (1 pièce par pers. + 1).



GRAPHIQUE 5 : Dépense, participation personnelle et APL selon le revenu mensuel



le secteur privé). Depuis 2001, un barème locatif unique est appliqué aussi bien dans le secteur privé qu'en locatif social. L'aide versée est calculée en fonction des ressources, du loyer et de la composition familiale du ménage bénéficiaire.

Dans le barème locatif, on additionne le loyer et les charges pour obtenir une dépense éligible, puis on calcule une participation financière du locataire en fonction de ses revenus et de sa situation familiale ; l'aide versée est égale à la différence entre dépense éligible et participation personnelle.





### Aide mensuelle = loyer plafonné + forfait de charges – participation personnelle

L'aide versée est au niveau maximum pour un revenu équivalent au RMI (620 euros dans l'exemple du GRAPHIQUE 5). Au-delà de ce seuil, la participation personnelle croît avec le revenu et l'aide diminue en conséquence. Dans les conditions théoriques du barème (loyer inférieur ou égal au plafond), la dépense nette (loyer + charges – APL) des bénéficiaires n'excède pas 25 % de leur revenu. Le barème actuel permet de verser une aide à des ménages dont le revenu ne dépasse pas :

- un SMIC pour une personne seule,
- deux SMIC pour une famille avec deux personnes à charge.

### Une priorité aujourd'hui : l'actualisation des aides à la personne

Une politique du logement cohérente doit articuler les aides à l'investissement, les moyens pour les opérateurs de logement social d'équilibrer leurs opérations, et les aides à la personne pour limiter l'effort financier des ménages modestes à un niveau acceptable, en particulier dans le secteur à loyers réglementés.

Depuis les années 1980, un des enjeux de cette politique a été de faire bénéficier de l'aide à la personne tous les ménages sous seule condition de ressources. Cette extension s'est faite progressivement et a abouti à l'unification des barèmes locatifs en 2001. Depuis, le budget consacré aux aides à la personne est resté stable, voire a légèrement décru, car les actualisations des aides personnelles ont été

insuffisantes. Dans les périodes où la situation économique d'ensemble se dégrade (stagnation du pouvoir d'achat, chômage), le budget des aides à la personne tend à augmenter, ce sont aussi des périodes où la contrainte budgétaire est forte, d'où la difficulté à préserver le pouvoir d'achat des aides à la personne. Or le maintien du pouvoir d'achat des aides est une condition de leur efficacité. La loi DALO vient enfin d'introduire dans le principe d'une actualisation annuelle des paramètres de calcul de l'aide à la personne, en particulier l'indexation du loyer plafond du barème sur l'indice de référence des loyers. Cette disposition devrait mettre fin à l'érosion constatée depuis plusieurs années.

Un développement suffisant du parc locatif social permettrait à terme de diminuer l'investissement dans la construction nouvelle et de limiter l'aide publique à la réactualisation des aides à la personne.

Pour quelques années encore, le niveau des besoins est tel que l'effort doit être poursuivi sur les deux plans : augmenter l'offre de logements locatifs sociaux et améliorer le pouvoir d'achat des aides à la personne. ■



## QUESTIONS - RÉPONSES

**Le bailleur social maîtrise-t-il encore l'occupation de son parc quand une grande partie est allouée d'emblée à des réservataires (État, collectivités locales, entreprises via le 1 %) ?**

M.A. : Il reste maître de la composition sociale des immeubles et de l'attribution des logements en fonction des opérations. Sur certains pans de son patrimoine, il peut n'avoir aucun pourcentage d'attribution en propre et gérer uniquement des contingents de réservation.

**Un organisme de logement social peut-il déconventionner ?**

M.A. : Un organisme de logement social avec un conventionnement HLM ne le peut pas. En revanche, un investisseur privé qui fait du PLS a le droit de déconventionner au bout de 30 ans (la durée du prêt). C'est la seule solution pour attirer des investisseurs privés. Dans une logique de rentabilité économique, c'est normal !

**Les subventions intègrent-elles le cadre de vie dans les opérations immobilières ?**

M.A. : Sur les locaux collectifs résidentiels, cela fait partie de l'assiette de subvention. Par contre, tout ce qui est commerces en pied d'immeuble n'est pas pris en compte dans le prix de revient.

**Ne pensez-vous pas que les loyers bloqués ont freiné la construction de logements qui aurait pu être relancée par une**

**augmentation minimale de 1 ou 2 % ?**

M.A. : les organismes HLM ont beaucoup construit de logements dans les années soixante-dix dont il a fallu assurer la maintenance, avec des réhabilitations très lourdes au bout de 25 ans. Ces financements sont assurés soit par des hausses de loyer, quand c'est possible, soit par la marge d'autofinancement des organismes. Ceci explique que des efforts moins importants aient été faits dans la période 1998-2002, avec une construction annuelle tournant autour de 50 000 logements au lieu des 80 000 prévus, parce que les opérations étaient difficiles à équilibrer en raison de taux d'intérêt élevés et d'une TFPB en hausse. Cela dit, les organismes de logement social ont toujours construit le nombre de logements sociaux que l'État avait programmé.

Aujourd'hui, la période de grande augmentation de la TFPB est derrière nous. Par ailleurs, l'État prend un certain nombre de dispositions pour que la charge financière ne soit pas aussi forte. Globalement, les organismes de logement social retrouvent des marges de manœuvre pour intervenir sur leur patrimoine et investir des fonds propres sur de nouvelles opérations.

**À Montréal, on demande un effort au locataire équivalent à 25 % de ses revenus, quelle que soit sa situation, et l'État fédéral subventionne les pertes du bailleur social. Qu'en pensez-vous ?**

M.A. : Il faudrait vérifier la viabilité de ce dispositif sur le long

terme. Le point fort du système français c'est la pérennité du loyer plafond qui pèse sur les loyers du marché privé, c'est un point de référence (hors agglomération de Paris où la pression est trop forte).

**Puisque le calcul du loyer modéré joue sur le prix du mètre carré, est-ce que cela n'a pas un effet pervers sur la taille des logements construits ? Mieux vaudrait faire des studios que des T5 en quelque sorte...**

M.A. : Aujourd'hui, théoriquement non parce qu'il y a un système de modulation de la subvention et du loyer des opérations qui prend en compte la taille moyenne des opérations. Si un organisme construit un immeuble où il n'y a que des logements de 45 m<sup>2</sup>, il y a une majoration de plus de 10 % du loyer réglementaire au mètre carré. Parce que, toutes choses égales par ailleurs, un logement de 45 m<sup>2</sup>, et *a fortiori* plus petit, coûte aussi cher sur les 25 premiers mètres carrés construits (il faut une cuisine, une salle de bains...), après ce n'est que du béton. Inversement une opération de grands logements se verra appliquer une baisse du loyer maximum.

Auparavant, la « surface corrigée » servait à ça : on corrigeait la surface réelle en l'augmentant par la prise en compte d'éléments de confort qui avait chacun un équivalent superficiel. Trop complexe et rigide, ce système a été abandonné, on prend aujourd'hui uniquement la surface habitable et les annexes pour moitié de leur surface. Personne ne se plaint et n'a noté d'effets pervers incitant à construire des logements plus petits.



## ANNEXE

LES PRINCIPAUX PRODUITS LOCATIFS SOCIAUX :  
AIDES PUBLIQUES ET OBLIGATIONS DES BAILLEURS

octobre 2006

	PLUS	PLA-I	PLS	PLI
<b>OBLIGATIONS</b>				
Plafonds de ressources en % du PLUS	100	55-60	130	180 en zone A 160 en zone B 140 en zone C
Plafonds de loyers en % du PLUS	100	89	150	150 à 275 selon la zone
Conventionnement APL	oui	oui	oui	non
<b>AIDES</b>				
TVA à taux réduit	oui	oui	oui	non
Subvention de l'État	5 %	15-17 %	0 %	0 %
Subvention foncière de l'État	oui	oui	oui	non
Exonération de TFPB	25 ans	25 ans	25 ans	non
<b>CARACTÉRISTIQUES DU PRÊT</b>				
Durée du prêt principal	40 ans	40 ans	30 ans	30 ans
(dont prêt foncier)	50 ans	50 ans	50 ans	50 ans
Taux (Livret A à 2,75 %)	3,55 %	2,75 %	4,12 à 4,15 %	4,28 à 4,40 %

Une baisse de 0,20 point décidée en octobre 2006 sera appliquée au PLS et au PLI avec l'adjudication de 2007. Taux attendus : respectivement 3,90 et 4,10 % environ.



## ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES DISPONIBLES À PROFESSION BANLIEUE

AMZALLAG Michel, TAFFIN Claude, *Le Logement social*, LGDJ, collection : Politiques locales, 117 p., 2003.

BONVALET Catherine, BRUN Jacques, SEGAUD Marion, *Réseau socio-économie de l'habitat. Logement et habitat. Bibliographie commentée*, La Documentation française, 251 p., 2000.

DAUNE François, DECOURCELLE Jean-Pierre, DOUTRELIGNE Patrick, PAULIN Catherine, ROQUES-MATHIEU Anne-Marie, SANTONI André, VAUVRAY Anne, WINTER Frédéric, *Les Défis du renouvellement urbain*, Profession Banlieue, collection : Les Cahiers, 159 p., 2003.

DEBRAND Thierry, TAFFIN Claude, « L'habitat social au cœur d'une nouvelle crise du logement », *Habitat et Société*, n° 30, 70 p., 2003.

EPSTEIN Renaud, LELÉVRIER Christine, JAILLET Marie-Christine, « Les politiques de la ville », *Raison présente*, n° 151, 137 p., 2005.

FRIBOURG Anne-Marie, *Le Financement du logement en France*, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), collection : Les dossiers, 84 p., 2005.

GENEST Sigrine, KIRSZBAUM Thomas, LELÉVRIER Christine, VIEILLARD-BARON Hervé, *Mixité sociale, un concept opératoire?*, Profession Banlieue, collection : Les Cahiers, 107 p., 2005.

MAURY Yann, *Faut-il réinventer le logement social et populaire en Europe? Le rôle des associations*, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), collection : Débats, 180 p., 2006.

ROBERT Christophe, *La Loi de cohésion sociale face à l'état du mal-logement en France*, Profession Banlieue, collection : Les Après-midi de la cohésion sociale, 7 p., 2006.

### Revue et documents

*Les Avis du Conseil national des villes sur les enjeux du logement social, de l'habitat, du développement économique dans le cadre du renouvellement urbain et de la décentralisation*, Conseil national des villes, 99 p., 2005.

« Crise du logement et politiques locales de l'habitat. Entre lutte contre le mal-logement et recherche d'équilibre territorial », *Les Cahiers du DSU*, n° 40, 43 p., 2004.

« Crise et politique du logement », *Regards sur l'actualité*, n° 320, 117 p., 2006.

*Données statistiques et études économiques 2006*, Union sociale pour l'habitat, 2007. (CD-Rom.)

*Les Enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social. Note introductive et propositions*, Conseil national des villes, 19 p., 2002.

*Enquête sur l'occupation du parc social et son évolution. Enquête nationale 2006. Synthèse des données nationales*, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), 41 p., 2007.

*Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Île-de-France? État des lieux. Rapport provisoire*, Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés, Fondation pour la recherche sociale (FORS), 45 p., 2006.

*L'État du mal-logement en France. Rapport annuel 2007*, Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés, 251 p., 2007.

« Financement du logement social : état des lieux », *Habitat et Société*, n° 39, 68 p., 2005.

*Les HLM, témoins et acteurs de leur temps*, Union sociale pour l'habitat, 195p., 2006.

*Le Logement dans la décentralisation. Pour une coopération renouvelée collectivités locales - HLM*, Union sociale pour l'habitat, 48 p., 2005.

« Le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social », *Recherche sociale*, n° 176, 119 p., 2005.

*Note et avis sur « les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux »*, Conseil national des villes, 24 p., 2003.

*Les Organismes de logement social*, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), collection : Les Rapports, 56 p., 2004. ■

**PROFESSION BANLIEUE**

CENTRE DE RESSOURCES  
 15, rue Catulienne  
 93200 Saint-Denis  
 Tél. : 01 48 09 26 36  
 Fax : 01 48 20 73 88  
 profession.banlieue@wanadoo.fr  
 www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

 FONDS SOCIAL EUROPEEN

La préfecture de l'Île-de-France  
 La préfecture de la Seine-Saint-Denis  
 L'AcSé  
 La DDASS de la Seine-Saint-Denis  
 La Direction de la population et des migrations  
 Le conseil général de la Seine-Saint-Denis  
 Le conseil régional de l'Île-de-France  
 Les villes de la Seine-Saint-Denis  
 La Caisse des dépôts

