



Carrefour immobilier

Les Sem immobilières à l'heure de l'intercommunalité et du renouvellement urbain : enjeux et stratégies

Mercredi 16 octobre 2002

INTRODUCTION

L'an dernier, le rapport de la Commission immobilière de la FNSEM s'intitulait : « Logement social : l'Etat doit-il et sait-il être productif ? ».

Rétrospectivement, en toute modestie, la relecture du rapport, ne manque pas d'intérêt. Cette modestie n'est pas complaisante puisque les rédacteurs du rapport ont changé. La concordance de vue témoigne toutefois d'une réelle continuité dans la réflexion de notre commission immobilière.

En un an, les pouvoirs publics ont diligenté deux rapports dont les contenus sont un véritable audit de la politique du logement social.

Celui de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées qui conclut : *« la crise du logement social qui trouve ses racines dans des facteurs très largement étrangers à l'objet strict de notre mission est aussi celle de l'essoufflement du modèle réglementaire et financier actuel, marqué par un excès de centralisation et d'uniformité. »*

Celui sur le logement locatif social remis au Premier Ministre au printemps 2002 qui conclut : *« Il s'agit de rétablir le logement et l'habitat comme sujets politiques au sens le plus élevé ... La loi doit redéfinir les principes politiques de l'action publique en matière de logement social, les règles générales encadrant une pratique désormais confiée aux élus locaux et les moyens de cette pratique ».*

Il existe bien une forte attente de redéfinition des principes d'action de l'Etat en matière de logement social. Les orientations du gouvernement ont été présentées le 30 septembre par Gilles de ROBIEN, ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. Sur la méthode, le ministre veut privilégier l'écoute, puis la concertation. Les Sem partagent cette démarche face à un enjeu majeur. Leur statut d'entreprises des collectivités locales les dote en effet de réels atouts.

I – SEM ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES : L'ETAT DES LIEUX

1.1. LA NOUVELLE DONNE : LES ENJEUX DU MOMENT

1.1.1. L'émergence d'un pouvoir intercommunal

Les lois de décentralisation de 82-83 n'ont accordé aucune place à l'intercommunalité. On est alors extrêmement attaché à la communauté d'habitants que constitue la commune et après le combat acharné, mené par nombre d'élus contre la loi Marcellin de 1971 qui a voulu engager une fusion des communes à marche forcée, on demeure méfiant.

Dans notre domaine d'intervention, si l'Etat conserve le financement du logement et la solidarité, sans que soit remise en cause la montée en régime de l'aide à la personne, si la région, nouvelle collectivité, reçoit le développement économique et le département l'action sociale, l'intercommunalité brille par son absence. Seules les chartes intercommunales constituent l'ébauche d'une avancée.

Toutefois, plusieurs formes de coopération intercommunale existent (SIVOM, DISTRICTS, COMMUNAUTES URBAINES).

Mais progressivement la nécessité de rendre plus performantes nos institutions territoriales se fait jour et une organisation plus efficace des territoires devient perçue comme un facteur déterminant de gain de productivité dans les politiques de développement et d'aménagement.

Le maillage se met en place avec la loi de 1992 qui introduit une intercommunalité de projets et plus encore avec la loi de 1999 portant sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale. Aujourd'hui les territoires se structurent. C'est plus facile quand une polarité naturelle s'organise autour d'une ville centre (communautés de villes) ou d'un bourg (communautés de communes). C'est plus difficile en Ile de France où l'énorme attractivité de Paris et l'importance comparable des villes compliquent la tâche des décideurs locaux pour organiser des territoires cohérents.

Simultanément, la loi de février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la loi de juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, introduisent les notions de pays en milieu rural et d'agglomérations en milieu urbain.

Enfin, le rapport « Refonder l'action publique locale » jette les bases d'une participation active des intercommunalités à la définition et la mise en œuvre des politiques nationales dans un cadre contractuel. Et si, dans ce type de réflexion l'habitat n'est pas toujours cité prioritairement comme support de cette expérimentation dans une voie contractuelle, il devient de plus en plus souvent cité, les programmes locaux de l'habitat (PLH) constituant, dans ce contexte, des acquis non négligeables.

1.1.2. Une nouvelle approche de l'urbain

Il n'est pas nécessaire de développer longuement le contexte dans lequel la France s'est urbanisée. Restée rurale plus longtemps que les autres pays occidentaux développés, la France des années 50 et surtout 60 a répondu à deux exigences :

- **L'une sociale** : la fin du « taudis » et de la crise du logement liée au renouveau démographique.
- **L'autre économique** : la rationalisation de l'industrie française du bâtiment
Et si la charte d'Athènes sert de référence et parfois « d'alibi », la modernisation planifiée de l'industrie française est l'élément moteur, jusqu'à ce que sorte en 1973 la circulaire GUICHARD visant à prévenir les formes d'urbanisation, dites « grands ensembles » et à lutter contre la ségrégation par le logement qu'entraîne la répartition des diverses catégories de logement entre les communes des agglomérations urbaines.

Le discours officiel devient autocritique : le constat de la dégradation physique et sociale des quartiers se précise et la logique de la «réparation technique et sociale» se met en place : dispositifs HVS (Habitat et Vie Sociale), puis DSQ (Développement Social des Quartiers).

C'est à une rupture de logique que correspond la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) préfigurée par la loi LOV (Loi d'Orientation sur la Ville). Alors que les dispositifs précédents tendaient à permettre l'extension urbaine (notamment par le zonage) ; le projet urbain se veut à nouveau créateur d'«urbanité». Ceci passe par une plus grande cohérence entre planification spatiale, déplacements, habitat en évitant la production de documents juxtaposés : c'est l'objet des schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui doivent notamment fédérer les plans de déplacements urbains (PDU) et les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Il s'agit de concevoir et appliquer des documents élaborés à l'issue d'un débat public et qui deviennent l'expression d'un projet de développement et d'aménagement local au niveau de l'agglomération, lieu de définition de la stratégie de développement et lieu d'exercice de la solidarité.

Dans ce contexte, les professionnels de l'habitat sont invités à construire des logements sociaux là où il n'en existe pas ou peu, à intensifier les opérations de construction-démolition, à instaurer des relations régulières bailleurs-locataires dans le cadre de plans de concertation locative.

Un premier bilan de la loi SRU est engagé. Si cette loi a renouvelé l'approche des politiques urbaines, toutefois son articulation avec les lois relatives à l'intercommunalité est fort complexe et peut être source de blocages, notamment dans le domaine foncier.

Dans sa déclaration de politique générale, le Premier Ministre, Jean-Pierre RAFFARIN, a souligné son intention de refondre ces textes avec un objectif : «responsabiliser les acteurs locaux et leur simplifier leurs décisions pour faire en sorte qu'ils puissent agir. »

1.1.3. L'essoufflement d'un modèle

Nous le rappelons en introduction, notre rapport de l'an dernier s'intitulait : « Logement social : l'Etat doit-il et sait-il encore être productif ? ».

Force est de constater que face à «la nouvelle donne» que nous venons de développer, les pouvoirs publics nouvellement élus disposent aujourd'hui d'une sorte d'audit du mode de production du logement social que nous réclamions depuis plusieurs années. Celui-ci doit encore être enrichi des consultations et de la concertation que le nouveau ministre doit engager tant avec les élus, qu'avec les partenaires professionnels.

Sans en faire ici une analyse exhaustive, plusieurs lignes de force se dégagent :

A. La programmation des crédits

Il est symptomatique d'analyser les différences de traitement entre l'emploi et le logement. Dans le domaine de l'emploi, l'existence d'un service public (ANPE) permet de connaître chaque mois avec précision les DEFM (demandeurs d'emplois en fin de mois). Certes, les contestations sont nombreuses, certes toute transposition dans les outils de connaissance de la demande serait hasardeuse, mais, en dépit de réels progrès récents, les investissements en création d'observatoires territorialisés de la demande de logements sont encore très insuffisants. La programmation centralisée et directive se trouve ainsi souvent déconnectée des besoins du terrain, ce qui engendre la non-consommation de crédits. Cette directivité se rencontre également dans un manque de flexibilité de la ligne fongible. Un département dont le parc est à la fois plus social, plus ancien, plus collectif que la moyenne a nécessairement des besoins spécifiques en réhabilitation et donc en PALULOS.

B. Le niveau et la gestion de l'aide à la pierre

Dans la logique de la loi de 1977, la place de l'aide à la pierre dans l'effort global en faveur du logement social n'a cessé de baisser. Les SEM comme les HLM ont régulièrement dénoncé le déséquilibre financier structurel des opérations neuves. Le plan de relance a montré qu'un niveau adapté d'aide à la pierre contribuait efficacement à une relance de la production. Il constitue, par ailleurs, une démarche contractuelle temporaire qui doit devenir la règle : le contrat global pluriannuel se substituant au contrôle par opération.

C. Conventonnement et occupation du parc

Les SEM immobilières disposent à la fois d'un parc conventionné et d'un parc non conventionné. Dans le parc conventionné, le conventionnement, opération par opération, rend les loyers plus tributaires des financements d'origine que de la qualité du service rendu, alors qu'aujourd'hui les contraintes de gestion locative, occupent une place accrue dans les priorités des opérateurs. Si l'aide à la personne doit continuer à relever de la solidarité nationale sa gestion locale doit être davantage territorialisée ; le conventionnement global peut en être l'outil.

Gilles de ROBIEN a récemment souligné la volonté du gouvernement de décentraliser la politique du logement :

- en renforçant les compétences des collectivités locales dans la définition des politiques, tout en préservant le rôle de garant de la solidarité de l'Etat, acteur notamment de l'aide à la personne ;
- en privilégiant la contractualisation des engagements pluriannuels de l'Etat, des collectivités locales et des bailleurs sociaux.

1.2. LES SEM FACE A CETTE NOUVELLE DONNE : DES ATOUTS ET DES DEFIS

1.2.1. Les atouts

Le principal atout des SEM, c'est leur statut et leur culture multiprofessionnelle.

En effet, d'une part leur statut d'entreprise leur permet d'allier souplesse, réactivité et rigueur ; d'autre part, les SEM couvrent l'ensemble des domaines de compétence des collectivités locales. Leur champ d'intervention est particulièrement large, il n'est pas limité au logement locatif social. Les réalisations des SEM témoignent de leur capacité à mener à bien des opérations complexes.

Le second atout des SEM, qui est également intrinsèque à leur statut, c'est la forte implication des collectivités locales dans leur action. Les SEM sont des entreprises au service et sous le contrôle des collectivités locales.

Dans la perspective d'une future décentralisation de la politique du logement, ceci constitue un avantage précieux. Avec les SEM, les collectivités locales disposent d'entreprises qu'elles maîtrisent, pour mettre en œuvre leur politique.

Le troisième atout des SEM, c'est la diversité et la localisation de leur patrimoine et de leurs interventions.

Jusqu'en 1977, les SEM n'avaient pas accès aux financements HLM. En conséquence, les SEM ont beaucoup moins de possibilités de péréquation financière sur leur parc ancien pour couvrir les déficits du PLA. Cependant ce parc ancien constitue un atout dans la mesure où il contribue à la mixité urbaine et sociale, ce que reconnaît explicitement la MIILLOS.

Les évolutions déjà engagées par les SEM renforcent leur contribution à la mixité.

Malgré les difficultés d'équilibre d'exploitation des opérations de construction de logements locatifs sociaux, les SEM ont fait preuve de dynamisme en maintenant un rythme élevé de mises en chantier, notamment en renforçant leurs interventions sur le marché immobilier privé (acquisition d'immeubles de bureaux transformés en logements sociaux, reconversion de logements libres en logements sociaux ...).

Pour répondre à la diversité des attentes, les SEM ont poursuivi, lorsque cela correspondait à un besoin, la diversification de leur champ d'intervention :

- Logement social
- Logement intermédiaire
- Intervention sur le parc privé pour lutter contre la vacance et l'insalubrité
- Accession aidée
- Commerces
- Equipements publics
- Immobilier d'entreprises

Malgré ces atouts les SEM immobilières sont confrontées à des défis.

1.2.2. Les défis

Pour de nombreuses SEM, le principal défi à relever est celui de leur taille.

En effet, si les SEM gèrent en moyenne 1 764 logements, ce chiffre recouvre des réalités très diverses ainsi un quart (26 %) des SEM gèrent moins de 100 logements, plus de la moitié (56 %) moins de 500 logements.

Seule une cinquantaine de SEM gère un parc de plus de 1 764 logements et ces SEM gèrent près de 80 % du parc des SEM.

Le devenir des petites SEM fait l'objet de nombreuses interrogations.

Ainsi dans son dernier rapport d'activité, la MIILOS a présenté une synthèse de rapports effectués sur un échantillon de SEM gérant en moyenne moins de 1 500 logements.

Ce rapport n'est pas représentatif de l'activité de l'ensemble des SEM. Il formule cependant un certain nombre d'observations sur les SEM de petite taille, qu'il convient d'examiner.

Les observations portent moins sur ... :

- La situation financière, qui globalement est jugée d'un niveau correct. (Il convient de souligner qu'il n'existe aucune corrélation entre la taille d'une SEM et sa situation financière. Ni le niveau des impayés, ni la maintenance, ni les coûts de fonctionnement (mis à part pour les SEM de moins de 100 logements), ni le potentiel financier par logement ne sont liés à la taille de la SEM) ;
- Le patrimoine, considéré plutôt de bonne qualité et bien entretenu ;
- L'activité de maîtrise d'ouvrage qui, bien que réduite, est jugée le plus souvent pertinente sur le plan urbain et créatrice de logements de qualité à des prix de revient maîtrisés,

... que sur l'insuffisance d'autonomie des petites SEM, notamment vis à vis de prestataires de services et sur la capacité des petites SEM à mobiliser toutes les compétences nécessaires pour maîtriser la complexité croissante du logement social.

En conclusion, la MILOS préconise d'encourager le transfert du patrimoine des petits organismes, quel que soit leur statut, SEM ou organisme HLM, à d'autres opérateurs sociaux mieux dotés pour conduire une politique sociale de l'habitat efficace.

Ce mouvement de concentration est d'ores et déjà engagé. Il concerne tout particulièrement les SEM, dont la taille moyenne est très sensiblement inférieure à la taille moyenne des organismes HLM.

Les concentrations s'opèrent le plus souvent au profit d'organismes HLM, ce qui n'est toutefois pas une fatalité et des exemples inverses existent .

Cette évolution va s'accélérer dans les années à venir, du fait de la montée en puissance des agglomérations et de leur volonté de rationaliser leurs interventions dans le secteur du logement.

Face à cette évolution, les SEM immobilières, lorsqu'elles n'interviennent que dans le domaine du logement social et sur une seule commune, sont particulièrement fragilisées. Nombreuses d'entre-elles pourraient disparaître si elles ne sont pas en mesure de démontrer, aux élus des agglomérations, leur utilité spécifique, au service de la mise en œuvre des politiques décidées par les élus locaux.

Contrairement à la MILOS, la FNSEM ne considère pas que les transferts de patrimoine doivent être systématiquement encouragés. Dans bien des cas une SEM, même de petite taille, pourra être mieux à même de prendre en compte et de mettre en œuvre la politique décidée par les élus, qu'un important bailleur social, parfois en situation de monopole local, qui pourrait chercher à faire prévaloir ses intérêts propres par rapport à ceux des élus de la collectivité locale.

La taille ne peut être le critère unique d'appréciation de la fiabilité d'un opérateur.

Les exemples de gros organismes en situation financière difficile et qui ne sont pas en mesure de répondre aux exigences de la gestion de proximité ne manquent pas. L'adéquation d'un opérateur à un territoire et aux volontés politiques exprimées par les élus est aujourd'hui le critère d'appréciation majeur.

Les Sem doivent pouvoir participer à ces transferts de patrimoine dans les mêmes conditions que les organismes HLM. Il convient pour cela de lever les obstacles qui leur sont propres en matière de régime d'évolution des loyers et de fiscalité évoqués dans la seconde partie.

Enfin les SEM immobilières sont confrontées à un défi qui concerne l'ensemble des SEM : l'insuffisant développement du partenariat public/privé. Même si de nombreuses SEM ont mis en œuvre un partenariat public/privé organique et durable, force est de constater, que les capitaux privés représentent la portion congrue dans le capital de nombreuses SEM et on note plutôt une tendance au désengagement, pour ce qui concerne les SEM immobilières.

II – SEM ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES : LA NECESSAIRE ADAPTATION

La « nouvelle donne » n'est aujourd'hui que partiellement connue mais des évolutions irréversibles sont désormais acquises. La prise en compte des décisions prises et l'anticipation des orientations les plus probables mobilisent le mouvement des SEM qui n'apparaissent pas, d'ailleurs, les plus mal placées face aux enjeux du moment.

Leur efficience passe de leur part par la mise en œuvre d'une stratégie adaptée et par ailleurs par la levée de certains obstacles.

2.1. UNE STRATEGIE ADAPTEE

2.1.1. Des missions nouvelles

A la fois par culture, mais également par rapport à des réglementations spécifiques, les SEM sont classées par secteur : immobilier, aménagement, services, même si certaines développent une bi voire une multi activité.

Si les SEM d'aménagement et de services ont leur propre réflexion à mener sur leur mission dans la définition et la mise en œuvre du projet urbain, (la dénomination « aménagement » est-elle toujours opportune ?, la coexistence de SEM de transports urbains et de SEM de stationnement l'est-elle également ?), les SEM immobilières ont leur propre réflexion à mener. Ces réflexions par métier d'origine doivent être confrontées entre elles.

Tout d'abord, le renouvellement urbain implique un renouvellement de l'offre immobilière ; c'est une affaire de stratégie immobilière (plan de patrimoine), mais également de complémentarité parc public / parc privé. Des savoir-faire spécifiques sont à développer dans le parc privé, (en particulier pour les copropriétés des complémentarités avec les PACT ARIM là où ceux-ci ont un savoir-faire, reconnu). Plus que jamais, l'acquisition-amélioration est également une voie dans laquelle la proximité des détenteurs du droit de préemption urbain doit permettre aux SEM d'agir efficacement.

Les SEM immobilières ne sont pas exclusivement des SEM de logement. Plusieurs d'entre-elles ont développé des activités immobilières en matière d'immobilier d'entreprises ou de bureaux. Pour ces activités à risque, les agglomérations sont parfois à la recherche d'un portage qui allie prise de risque et adéquation au projet urbain.

L'activité traditionnelle de gestionnaire de patrimoine dans laquelle aujourd'hui l'efficacité du service rendu devient déterminante se transforme, que ce soit parce que la loi innove (plans de concertation locative) ou parce que de nouvelles attentes se font jour par exemple en vue d'une plus grande sécurisation des locataires. Déjà des SEM sont actrices dans des dispositifs inter-bailleurs, tels les dispositifs « présence tranquillité » initiés le plus souvent après la mise en place des emplois-jeunes.

Enfin, c'est l'organisation même de notre Fédération centrée sur des services fonctionnels et sur les 3 secteurs opérationnels qui devra tenir compte des interfaces nouvelles entre les secteurs.

2.1.2. Des partenariats nouveaux : une nouvelle articulation partenaires publics/partenaires privés

Ces partenariats nouveaux concernent aussi bien les collectivités locales que les actionnaires privés.

Concernant les collectivités territoriales, ces partenariats nouveaux s'inscrivent dans le cadre du renforcement de la décentralisation et de la montée en puissance des agglomérations qui font, peu à peu, leur entrée dans le capital des SEM et développent leurs relations contractuelles avec les SEM.

Cette évolution n'est qu'amorcée et va rapidement s'accélérer. On peut penser que les agglomérations sont appelées à jouer le rôle qu'ont aujourd'hui les communes pour les SEM immobilières : principal actionnaire et principal partenaire.

L'assouplissement des règles de participation des collectivités territoriales au capital des SEM constitue un enjeu majeur.

L'encadrement de la participation des collectivités locales au sein du capital des SEM (entre 50 et 85 %) n'existe dans aucun autre pays européen.

Le co-investissement public/privé constitue un levier pour répondre à un large éventail de besoins collectifs et paraît particulièrement adapté à l'immobilier, domaine pour lequel les SEM doivent être dotées de capitaux élevés, compte tenu de la nature de cette activité.

L'expérience des SEM constituées dans l'entre-deux-guerres avec un actionnaire privé majoritaire, en favorisant l'implication du partenaire privé dans le management de la SEM, a été l'origine de partenariats publics/privés efficaces et durables.

Pour favoriser le développement du partenariat public/privé ne faut-il pas autoriser l'abaissement à 34 % du seuil de participation des collectivités locales, tout en préservant la prééminence des collectivités territoriales, garantes de l'intérêt général ?

Une autre forme de partenariat public/privé pourrait être davantage développée autour de montages spécifiques (filiales, SCI) opération par opération, permettant un partage des financements, des risques et des rémunérations.

2.2. LES OBSTACLES A LEVER

2.2.1. Les SEM immobilières et le droit communautaire

Il est devenu inéluctable pour les SEM immobilières de réfléchir à l'impact croissant du droit et des politiques communautaires sur l'évolution de leurs métiers, même si cette réflexion n'est pas facilitée par les évolutions ainsi que la complexité du droit communautaire (cf. rapport J.Fr. BIZET). A ce titre, plusieurs dirigeants de Sem immobilières participent aux travaux de la Convention Européenne des Entreprises Publiques Locales.

Soulignons tout d'abord que les SEM, tout comme d'autres opérateurs du logement aidé, sont dans une situation paradoxale : le logement ne relève pas de la compétence des instances communautaires mais en revanche des orientations transversales (en matière de marchés, de concurrence, d'« inclusion sociale » ...) concernent et conditionnent de plus en plus directement leur activité. Bien souvent d'ailleurs, les normes communautaires s'entrechoquent -quand elles ne les contredisent pas- avec des normes internes, posant la question d'une homogénéisation et de la clarification de la réglementation applicable.

Au-delà de l'environnement juridique, les SEM immobilières doivent pouvoir continuer à défendre leurs acquis, leurs expériences, leurs valeurs et, en tout premier lieu, la qualité de leur partenariat « quasi-organique » avec les collectivités territoriales.

Le développement harmonieux d'un parc locatif de qualité, au plus près des besoins suppose un cadre de coopération stable, inscrit dans la durée, entre les collectivités territoriales et les opérateurs qui de leur côté doivent garantir réactivité d'intervention et rigueur de gestion.

En offrant aux collectivités un relais fiable et pertinent de leur politique de l'habitat (les SEM ont beaucoup et souvent bien construit ces dernières années !) mais aussi une possibilité unique de s'assurer du contrôle de sa mise en œuvre (participation au capital et présence proportionnelle au conseil d'administration, mise en œuvre d'un gouvernement d'entreprise amélioré avec la loi du 2 janvier 2002 etc...), les SEM, fortes de leur ancrage local, considèrent qu'elles disposent d'atouts majeurs pour participer au renouvellement urbain dans un cadre décentralisé.

A ce titre, elles considèrent -en s'appuyant notamment sur le fait que l'habitat social relève d'une politique autonome et spécifique- que les collectivités territoriales doivent pouvoir continuer à confier librement aux SEM qu'elles ont créées les opérations immobilières qui contribuent à une offre de logements dynamique et équilibrée, garante d'une indispensable mixité sociale.

Sauvegarde du principe de libre administration des collectivités locales, maintien d'un cadre de coopération stable entre opérateurs et collectivités pourraient être vidés de tout contenu par une concurrence sans restriction. C'est, en effet, en aval, sur les contrats passés par la société elle-même que doivent se situer les obligations de mise en concurrence des SEM immobilières.

2.2.2. Quelle pérennité quel objet et quel mode de gestion pour les aides publiques au logement ?

Nous avons déjà cité nos propres rapports antérieurs ainsi que ceux, diligentés en 2001 par les Pouvoirs Publics. A l'évidence, il n'appartient pas à la FNSEM de fixer les orientations en la matière.

Toutefois, dans l'esprit de nos rapports antérieurs et de ce que nous avons appelé « la nouvelle donne », nous attendons :

- Moins de programmation velléitaire et davantage de territorialisation appuyée sur une meilleure connaissance et prise en compte des besoins réels ;
- Moins de règles impératives et davantage de contrats pluriannuels garantissant :
 - Une nécessaire remise à niveau de l'aide à la pierre, un engagement de l'Etat, des collectivités et des financeurs sur un programme d'investissement et des engagements notamment en matière d'attribution de logements et de gestion de proximité ;
 - Un conventionnement global permettant une meilleure adaptation des politiques à la diversité des contextes locaux et des loyers tenant davantage compte de la qualité du service rendu plutôt que du mode de financement des logements ;
 - Une réelle actualisation annuelle des aides personnelles au logement évitant une érosion de son pouvoir d'achat et l'engagement d'une réflexion sur le contenu et le montant du forfait charges.
 - La mise en œuvre de la révision des valeurs locatives dont le mode de calcul actuel pénalise globalement le logement social attribué sur critères de ressources, tant pour ses occupants (taxe d'habitation) que ses opérateurs (taxe foncière).

2.2.3. Les données comptables et fiscales

Il est indispensable pour les SEM de disposer de règles comptables et fiscales adaptées aux spécificités du logement social.

2.2.3.1 Le régime des provisions pour grosses réparations

Un avis sur les passifs du Conseil National de la Comptabilité en date du 20 avril 2000 soulève d'importantes difficultés, notamment en matière de provisions pour grosses réparations.

Les SEM sont extrêmement préoccupées par les conséquences très pénalisantes que la mise en œuvre de ces normes ne manquerait pas d'avoir sur leur situation, alors qu'elles ne cessent de multiplier leurs efforts pour l'extension et la bonne tenue dans le temps d'un parc locatif de qualité.

En effet, l'avis du Conseil National de la Comptabilité tend à remettre en cause les règles applicables aux SEM immobilières en matière de provisions pour grosses réparations.

A défaut d'adaptation aux spécificités du logement social, ces nouvelles règles pourraient aboutir, en privilégiant le court terme, à diminuer la capacité des SEM à assurer la maintenance de leur patrimoine, notamment du fait des incidences fiscales induites au titre de l'impôt sur les sociétés.

Sauf à prévoir des crédits budgétaires nouveaux palliant cette diminution - ce qui paraît irréaliste dans la conjoncture actuelle - il est donc de la plus haute importance de préserver les moyens d'intervention des SEM pour une gestion patrimoniale axée sur la qualité et le long terme, dans la maîtrise des coûts.

Cette analyse conduit les SEM à défendre un dispositif :

- préservant le principe de la dotation forfaitaire à la PGR et de sa déductibilité fiscale,
- clarifiant le régime des plans de travaux,
- et dont l'entrée en vigueur, compte tenu des enjeux, de la nécessité d'aboutir à des solutions partagées et de la mise au point tout récemment d'un projet d'avis sur les actifs, n'interviendrait au mieux qu'à compter de 2004.

2.2.3.2 Le régime de taxation des plus-values constitue un obstacle pour les politiques de mixité et de renouvellement urbains.

En effet, les cessions de patrimoine diversifient les statuts d'occupation et permettent parfois aux habitants de renforcer leur sentiment d'appartenance à un quartier.

Ces cessions constituent une composante essentielle pour mener à bien des stratégies patrimoniales encouragées par les pouvoirs publics dans le cadre des plans de patrimoine.

Enfin, elles représentent l'un des rares moyens pour les SEM de constituer des fonds propres, indispensables pour la pérennité et le développement de leur patrimoine.

Il conviendrait donc de réaménager le régime de taxation des plus-values des cessions de patrimoine. Afin de faciliter les cessions de logements, notamment au profit des locataires, il est nécessaire d'exonérer d'impôts sur les sociétés les plus-values réalisées sur ces cessions, lorsqu'elles sont réinvesties dans la construction ou la réhabilitation de logements sociaux.

2.2.3.3 Un assouplissement de la règle de maintien des plafonds de loyers et des plafonds de ressources à l'issue des conventions apparaît également nécessaire.

Le maintien des plafonds de loyers et de ressources à l'issue de conventions a été introduit par la loi SRU.

Cette disposition a bouleversé de manière unilatérale et soudaine les contrats conclus pour les SEM avec l'Etat pour la construction de logements sociaux. Ces conventions de très longue durée, le plus souvent 34 ans, ne prévoyaient pas, au-delà de ces 34 ans, un maintien de plafonds de loyers et de ressources.

A l'issue des conventions, les collectivités locales, pourraient souhaiter, que dans certaines conditions, ces logements puissent, dans un souci de mixité sociale, évoluer notamment vers du logement intermédiaire.

Il pourrait également s'avérer nécessaire de céder ces logements, afin de dégager des fonds propres indispensables pour construire ou réhabiliter des logements sociaux, ou financer des opérations de renouvellement urbain.

Le maintien des plafonds de loyers et de plafonds de ressources limite les possibilités de cession.

Des aménagements au maintien des plafonds de loyers et de ressources à l'issue des conventions, assortis de contreparties, apparaissent nécessaires.

2.2.3.4. Simplification du régime de TVA à taux réduit.

Les SEM souhaitent pouvoir bénéficier d'une facturation directe à 5,5 % de la TVA sur les travaux d'entretien (comme cela se pratique pour tous, sauf pour les bailleurs sociaux).

La TVA à taux réduit sur les travaux est une excellente mesure, mais ses modalités de mise en œuvre pour les bailleurs sociaux constituent une véritable "usine à gaz", coûteuse et source de confusion.

En effet, les SEM doivent régler la TVA au taux normal (19,6 %) puis demander le remboursement de cette TVA. Elles doivent ensuite procéder à une livraison à soi-même pour chaque facture, quel que soit son montant et enfin acquitter la TVA au taux réduit (5,5 %).

Pourquoi ne pas faire bénéficier les bailleurs sociaux du régime de droit commun et les contraindre à gérer deux dispositifs, le régime de droit commun pour leurs logements non conventionnés et un régime très complexe pour leurs logements conventionnés ?

2.2.4. La nécessité de ressources équilibrées pour la gestion locative.

a. Un nouveau régime d'évolution des loyers

➤ Deux réformes sont nécessaires :

- ❑ **L'alignement du régime d'évolution des loyers des logements conventionnés des SEM sur celui des HLM, comme cela a été réalisé dans les Départements d'Outre-Mer**

Ce n'est bien entendu pas pour appliquer des hausses de loyers brutales et aveugles que les SEM demandent un régime plus cohérent d'évolution des loyers, mais pour bénéficier de plus de souplesse, notamment dans une répartition intelligente des loyers pratiqués.

Si une année l'indice INSEE progresse de 4 % et reste stable l'année suivante, une SEM qui déciderait de limiter la hausse des loyers la première année à 2 % ne pourrait procéder à aucune augmentation l'année suivante, alors qu'un organisme HLM pourrait augmenter ses loyers d'au moins 2 %.

- ❑ **La mise en place d'un nouvel indice de révision des loyers variant de façon moins erratique et reflétant mieux l'évolution des grands postes de dépenses des bailleurs.**

A savoir :

- ⇒ l'amortissement des biens,
- ⇒ les coûts de maintenance,
- ⇒ les frais de gestion.

Cet indice pourrait par exemple être composé de la manière suivante :

- ⇒ à hauteur de 50 % par l'indice INSEE du coût de la construction,
- ⇒ à hauteur de 25 % par un indice reflétant l'évolution des coûts de maintenance,
- ⇒ à hauteur de 25 % par un indice reflétant les coûts de gestion.

b. L'actualisation du décret sur les charges récupérables

La liste des charges récupérables, qui pour l'essentiel a été négociée en 1974, pose de nombreux problèmes et en posera encore plus avec le renforcement de la gestion de proximité.

Ainsi un arrêt de la Cour d'appel de Paris inquiète particulièrement les SEM car contrairement à la jurisprudence antérieure, il considère que :

- ⇒ la TVA et la marge des entreprises qui assurent le nettoyage des immeubles et la sortie des poubelles,
- ⇒ les frais de rôle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères,

... ne sont pas récupérables auprès des locataires.

Un arrêt récent de la Cour de Cassation (7 mai 2002) vient en outre d'indiquer, contrairement à de précédents arrêts de Cours d'Appel, que l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets doivent être assurés par une même personne pour pouvoir être récupérables.

Les SEM ne disposent pas de marges de manœuvres financières pour pouvoir prendre ces dépenses à leur charge.

Une actualisation du décret sur les charges récupérables est nécessaire notamment pour pouvoir adapter la liste des charges récupérables dans le cadre d'accords collectifs locaux avec les locataires, afin de mieux répondre à leurs attentes de services adaptés à leurs besoins

c. Des aménagements du régime des aides personnelles au logement

- ⇒ Ouverture du droit aux aides personnelles au logement dès le premier mois d'entrée dans les lieux et maintien des aides personnelles jusqu'au départ effectif du locataire, y compris après une résiliation de bail ;
- ⇒ Indexation des loyers plafonds des aides personnelles sur le même indice que l'indice retenu pour l'évolution des loyers.
- ⇒ Versement de l'allocation logement en tiers payant.
- ⇒ Révision du barème des aides personnelles dans les DOM.

CONCLUSION

Ce rapport 2002 a une double nature.

1. Il prolonge les analyses, réflexions et propositions déjà incluses dans le rapport 2001. Il s'est, entre autres, nourri des véritables audits que constituent le rapport sur le logement locatif social, remis au Premier Ministre, et celui de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées, dont les analyses et conclusions sont globalement partagées par la commission

Alors que le ministre Gilles de ROBIEN s'engage dans une concertation avec élus et professionnels, il constitue un état des lieux dressé par un réseau d'acteurs professionnels en prise directe avec les préoccupations des élus locaux, administrateurs de SEM.

2. Il apporte une contribution au débat interne aux Sem, au moment où plusieurs éléments de la «nouvelle donne» sont connus : émergence d'un pouvoir intercommunal, redéfinition des objectifs et moyens d'une politique de la ville, et où d'autres se définissent : modalités d'articulation des compétences de l'Etat et de celles des collectivités dans le développement des territoires, préparation d'une directive-cadre européenne sur les services d'intérêt général. Parce que la période est à la fois riche et lourde d'enjeux majeurs, elle est propice à une réflexion stratégique, c'est la volonté des rapporteurs de voir le monde des SEM immobilières s'emparer des réflexions, voire des insuffisances, de ce rapport pour aborder, avec lucidité, l'étape qui se profile pour les entreprises des collectivités locales.

Le logement social d'Outre-mer

*Les SEM d'Outre-mer, réunies du 2 au 5 juillet 2002,
dans le cadre de la 6^{ème} Conférence des SEM d'Outre-mer en Guadeloupe,
formulent à l'issue de leurs travaux les constatations et propositions suivantes :*

- Elles constatent que dans les départements d'outre-mer la situation est caractérisée par l'importance des besoins en logements, du fait de l'insuffisance de l'offre, de la persistance de logements insalubres, de la croissance démographique et de l'augmentation du nombre de ménages.

Pourtant, malgré le niveau élevé des crédits, et une légère reprise en 2001, on note un ralentissement global de la construction de logements sociaux, avec des évolutions divergentes selon les départements.

La production de terrains viabilisés reste la priorité pour permettre la relance de la construction de logements sociaux.

Pour répondre à ces besoins, des politiques foncières locales sont indispensables et la mise en place des FRAFU assortie de dotations financières adéquates est primordiale.

- Par ailleurs, les départements d'Outre-mer sont confrontés à la nécessaire poursuite de la suppression des zones d'habitat insalubre et aux besoins de requalification des centres villes et de restructuration des bourgs.

Les SEM jouent un rôle éminent dans la mise en œuvre de ces politiques de renouvellement urbain et de modernisation de leur parc.

Une implication forte des élus locaux ainsi qu'une concertation approfondie avec les habitants doivent être privilégiées pour contribuer à la réussite des opérations de renouvellement urbain.

- Les SEM sont confrontées à une évolution des demandes. Pour y répondre, les SEM appellent à une poursuite de la diversification des produits de financement du logement social et notamment une évolution de la loi sur la défiscalisation pour mieux permettre le financement du logement intermédiaire et une **refonte des produits destinés à l'accession sociale et très sociale**, devenue nécessaire, entre autre, compte tenu des blocages du LES.

- Par ailleurs, dans un souci d'équité, la **revalorisation du forfait charges et des loyers plafonds** pris en compte pour le calcul de l'allocation logement constituent des priorités.

- Enfin pour renforcer la cohésion sociale les acteurs locaux doivent pouvoir bénéficier d'une plus grande souplesse, ce qui nécessite un **renforcement de la décentralisation** accompagné d'une déconcentration et d'un droit à l'expérimentation, pour permettre l'adaptation des produits aux contextes locaux.

Dans cet esprit, les SEM en appellent à une **culture de partenariat**, basée sur des engagements contractuels et non plus sur des procédures uniquement réglementaires accompagnées de contrôles trop souvent tatillonnaires.