

CONGRES DES SEM LILLE 2007

Mercredi 10 octobre 2007

18h00

Séance officielle en présence de
Christine BOUTIN, Ministre du Logement et de la Ville

Allocution de Jean-Pierre SCHOSTECK,
Président de la Fédération des Sem

Madame le Ministre,

Mesdames, Messieurs,

Chers Amis,

Je tiens d'abord à vous remercier de venir poursuivre à Lille le dialogue initié à l'occasion de la décentralisation de votre Ministère à Lyon, dans le cadre du chantier national pour le logement.

Comme vous le savez, la principale spécificité des Sem, c'est la forte implication des collectivités locales.

Les Sem s'inscrivent dans une logique de performance, carrefour de logiques publiques et privées. Elles mettent toute la souplesse et l'efficacité de gestion d'une entreprise au service de l'intérêt général.

Dans un contexte marqué par la gravité de la crise du logement, les Sem, avec l'appui des collectivités locales, contribuent à l'effort national en faveur du logement social. Elles gèrent près de **480 000 logements** et mettent chaque année en chantier près de 8 500 logements.

Les Sem sont les **premiers bailleurs sociaux Outre-mer** où elles gèrent près de 80 000 logements.

Elles sont les acteurs de référence en matière d'aménagement.

Elles interviennent pour lutter **contre l'habitat indigne**, traiter les copropriétés dégradées et sont des acteurs majeurs du renouvellement urbain.

Le principal atout des Sem réside dans leur capacité à proposer aux élus locaux des réponses globales et adaptées aux enjeux auxquels ils sont confrontés.

En associant locatif social, accession aidée, logements intermédiaires, logements libres, immobilier d'entreprise, équipements publics et aménagement, les Sem offrent aux élus locaux le pouvoir de maîtriser l'ensemble des maillons du développement urbain.

Les Sem et leur Fédération souscrivent pleinement à l'intention qui sous-tend le droit au logement opposable. Vital, le droit au logement est un objectif à atteindre et les Sem sont d'ores et déjà engagées pour lui donner réalité. 66% des ménages qu'elles accueillent dans leurs logements sociaux ont des revenus modestes inférieurs à 60% des plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social.

Mais comment faire ? Comment passer de l'intention à la réalité ? Tout le monde sait que la réponse est en même temps très simple et très compliquée.

Pour rendre le droit au logement effectif, il faut avant tout augmenter la construction de logements sociaux.

Sans rechercher l'exhaustivité, cinq priorités se dégagent :

- ⇒ Sécuriser les concessions d'aménagement
- ⇒ Réorienter les aides publiques en faveur du logement social, y compris dans les DOM où la crise du logement est encore plus forte qu'en métropole
- ⇒ Redéfinir les règles de récupération des dépenses de gardiennage
- ⇒ Garantir la liberté de choix des élus locaux lorsqu'ils souhaitent rapprocher une Sem et un Office Public de l'Habitat, comme ils peuvent le faire, aujourd'hui dans l'autre sens. Pas de liberté sans réversibilité
- ⇒ Indemniser intégralement les bailleurs sociaux en cas de refus du concours de la force publique.

Première priorité

Sécuriser les concessions d'aménagement

Une grave menace pèse sur les opérations d'aménagement urbain et risque de compromettre tous les efforts pour accroître la production de logements et accélérer la rénovation urbaine.

La France, saisie par un avis motivé de la commission européenne a, par la loi du 20 juillet 2005, modifié le régime des concessions d'aménagement. L'attribution de ces contrats est désormais soumise à une procédure préalable compatible avec les règles fondamentales du Traité de l'Union en matière de publicité et de transparence.

Par souci de sécurité juridique, le Parlement a validé rétroactivement l'ensemble des contrats passés antérieurement.

Cette disposition législative est désormais contestée par plusieurs tribunaux administratifs qui annulent des conventions en contestant la validation rétroactive opérée par la loi.

D'autres affaires sont en passe d'être jugées, et le maintien d'une telle jurisprudence serait d'une extrême gravité : arrêt des opérations et menace de contestation de l'ensemble des actes réalisés en application de ces conventions : cessions, préemptions, expropriations.

Les collectivités locales et leurs aménageurs ne peuvent, de toute évidence, pas attendre une décision contraire d'une cour administrative d'appel ou du Conseil d'État obtenue par voie de recours.

Il est donc indispensable que le Conseil d'État se prononce rapidement afin de redonner à l'action des collectivités locales la sécurité juridique indispensable.

Il est également urgent de toiletter le décret et de publier une circulaire « pédagogique ». Les collectivités territoriales doivent pouvoir s'appuyer sur un mode d'emploi clair de passation des concessions d'aménagement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Enfin, nous souhaitons également travailler avec le Gouvernement pour remédier à l'alourdissement des procédures d'aménagement et d'expropriation.

Deuxième priorité

Réorienter les aides publiques en faveur du logement social

Je tiens tout d'abord à souligner la gravité de la crise du logement Outre-mer.

Outre-mer, la priorité est de relancer la construction de logements sociaux en adoptant, comme en métropole, une **programmation pluriannuelle des crédits** à hauteur des besoins et **en révisant les paramètres de financement du logement social**.

En métropole, dans le cadre d'un accord de janvier 2005 entre le Ministère du Logement et la Fédération des Sem, les Sem se sont mobilisées pour relancer la construction de logements locatifs sociaux.

Depuis la signature de cet accord, les contraintes pesant sur **l'équilibre des opérations** ont été fortement majorées :

- ⇒ envolée du coût du foncier,
- ⇒ hausse des taux d'intérêt,
- ⇒ nouvelles normes techniques (nouvelle réglementation thermique, nouvelles règles d'accessibilité),
- ⇒ augmentation du coût des travaux.

Le **renchérissement du coût des opérations** n'a pas été accompagné par une majoration des aides de l'État. Son financement a été assuré par un recours aux fonds propres et par des subventions des collectivités locales.

Aujourd'hui, les subventions des collectivités locales ont atteint un taquet et les fonds propres des Sem sont également mobilisés par les opérations de renouvellement urbain.

Cette mobilisation des fonds propres des Sem est d'autant plus forte que les délais de paiement de l'ANRU sont anormalement longs et que l'ANRU va jusqu'à modifier les règles de financement en cours d'opération.

Réunies en réseau, les Sem qui interviennent dans les opérations de l'ANRU entendent jouer un rôle constructif pour permettre la simplification et l'accélération des processus financiers et administratifs.

Pour atteindre les objectifs du plan de cohésion sociale et réussir la mise en œuvre du droit au logement opposable, il est devenu indispensable de revoir **les paramètres de financement du logement social** pour atteindre un taux de subvention par l'État et le 1% logement de 15 à 20% du coût d'une opération.

Cette augmentation des subventions versées par l'État pourrait être financée par une réorientation des aides publiques en faveur du logement social.

Il est devenu nécessaire de procéder à une évaluation de l'efficacité économique et sociale de l'ensemble des aides à la construction de logement.

Même s'il a contribué à la relance de la construction de logements, les effets pervers du dispositif « de Robien » ont été référés :

- ⇒ augmentation des prix du foncier,
- ⇒ renchérissement des coûts de construction,
- ⇒ production de logements dont la taille, la localisation et le loyer ne correspondent pas toujours aux besoins,
- ⇒ difficultés de gestion de copropriétés ne comprenant parfois aucun propriétaire occupant, d'où des risques de dégradation rapide en l'absence de travaux.

La loi du 26 juillet 2005 a instauré des avantages fiscaux au profit des personnes physiques qui vendent un bien immobilier à un organisme HLM ou à une Sem gérant des logements sociaux.

Cette mesure est très incitative : elle prévoit l'exonération totale d'impôt dû au titre de la plus-value dégagée par le vendeur.

Cependant, cette mesure est limitée dans le temps, elle ne concerne que les cessions intervenues avant le 31 décembre 2007.

Il conviendrait que cette mesure soit reconduite.

L'activité logement social des Sem immobilières est exonérée d'impôt sur les sociétés.

Pour contribuer à la relance de la construction de logements sociaux, il pourrait être envisagé **d'exonérer également d'impôt sur les sociétés les bénéfices réalisés par les Sem en dehors du logement social et réinvestit dans le logement social.**

Troisième priorité

Redéfinir les règles de récupération des dépenses de gardiennage

Pour permettre aux Sem d'investir des fonds propres dans les opérations neuves, il convient d'être particulièrement attentif à leurs équilibres de gestion. Or, l'évolution de la jurisprudence sur les charges récupérables pèse sur ces équilibres.

Ainsi la Cour de Cassation a considéré que lorsqu'un gardien est assisté par une entreprise pour la sortie des poubelles ou le ménage, aucun élément de sa rémunération ne peut être récupéré auprès des locataires.

En poussant le raisonnement à l'absurde, la rémunération d'un gardien ne serait jamais récupérable auprès des locataires, il n'effectue jamais seul la sortie des poubelles et le ménage, il doit être remplacé au moins le week-end et pendant ses congés.

Et d'ailleurs, la Cour d'appel de Paris a considéré que lorsque la sortie des poubelles est assurée les lundis et jours fériés par une société, la rémunération du gardien qui effectue cette tâche les autres jours n'est pas récupérable auprès des locataires.

Il convient de traiter cette question qui a un très lourd impact financier pour les bailleurs.

Quatrième priorité

Garantir la liberté de choix des élus locaux lorsqu'ils souhaitent rapprocher une Sem et un Office Public de l'Habitat

La réorganisation du tissu des bailleurs sociaux s'accroît, afin de leur permettre de mieux s'adapter à la relance de la construction de logements sociaux, au renouvellement urbain et à la montée en puissance des intercommunalités.

De nombreux rapprochements entre Sem et Offices Publics de l'Habitat ont pu être effectués au profit des Offices. Or, le processus inverse se heurte à une difficulté juridique qu'il convient de traiter.

Les élus locaux doivent bénéficier d'une liberté de choix de décider autour de quel opérateur (Sem ou organisme HLM) ils souhaitent opérer un regroupement.

Or, un Office Public de l'Habitat peut vendre ses logements à une Sem. Cependant, aucune disposition ne précise les conséquences de ce transfert de patrimoine pour les fonctionnaires de l'Office Public de l'Habitat.

En conséquence, il est devenu nécessaire de combler ce vide juridique et d'apporter des garanties aux fonctionnaires, sans peser sur les finances des collectivités locales.

Il conviendrait par exemple que, lorsque le Conseil d'Administration d'un Office Public de l'Habitat a décidé de céder tout son patrimoine à une Sem et de dissoudre l'Office Public de l'Habitat, les fonctionnaires de l'Office, qui n'opteraient pas pour un statut de salarié au sein de la Sem, puissent être pris en charge par le centre national de la fonction publique territoriale ou le centre de gestion, le coût de cette prise en charge étant assuré par la Sem qui acquiert les logements.

Une autre solution pourrait consister à transposer en l'adaptant l'article L.122-12 du code du travail, lorsqu'un Office Public de l'Habitat vend la totalité de ses logements à une Sem.

Il ne s'agit aucunement d'imposer une obligation de transfert de patrimoines d'Offices Publics de l'Habitat au profit de Sem. Les regroupements pourront continuer à s'opérer au profit des Offices Publics de l'Habitat.

Il s'agit de combler un vide juridique sans porter atteinte au statut de la fonction publique territoriale, et de permettre ainsi aux élus locaux de disposer d'une réelle liberté de choix lorsqu'ils souhaitent procéder au regroupement d'une Sem et d'un Office Public de l'Habitat.

Plusieurs rapprochements entre Sem et Offices Publics de l'Habitat sont aujourd'hui bloqués en raison de ce vide juridique.

Enfin, cinquième priorité

Indemniser intégralement les bailleurs sociaux en cas de refus de concours de la force publique

Chez les bailleurs sociaux, l'apparition d'impayés déclenche une procédure de prévention des expulsions – long filtrage qui permet, à chaque stade, de régler ou d'apurer une grande partie des incidents.

Et même une fois la résiliation judiciaire du bail acquise, bien souvent les bailleurs sociaux, pour éviter l'expulsion proposent aux ménages concernés la signature d'une protocole prévoyant un plan d'apurement de la dette et un accompagnement social.

Sous réserve du respect des engagements du ménage, le bailleur social renonce à la poursuite de la procédure d'expulsion et conclut un nouveau bail à l'issue du protocole.

Ce n'est donc qu'en dernier recours que les bailleurs sociaux se résignent à demander le concours de la force publique pour une expulsion.

Dans ces conditions, il est totalement anormal et injustifié qu'une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 17 octobre 2005 préconise l'application d'un abattement de 20 à 30% au titre du règlement amiable des demandes indemnitaires liées au refus d'octroi du concours de la force publique.

Il est pour le moins paradoxal d'exiger des locataires en difficulté le paiement de la totalité de leur dette et d'admettre que l'État n'en règle que 70 à 80 %.

Il convient que les bailleurs sociaux bénéficient d'une indemnisation intégrale en cas de refus du concours de la force publique.

Madame le Ministre, malgré ces quelques inquiétudes et parfois ces reproches, le mouvement des Sem, riche de sa diversité, est à vos côtés pour réussir le chantier national du logement. Nous savons pouvoir compter sur vous, comme vous pouvez compter sur nous, pour faire vivre un partenariat, franc, constructif et durable.