

Piece 6

SEMINAIRE REGULATION

- Conclusions -

1 - SECTORISATION DU SYSTEME LOGEMENT

L'analyse historique de Christian TOPALOV aussi bien que celle de Alain LIPIETZ et plusieurs interventions montrent que le système logement est composé de trois sous-systèmes qui fonctionnent de manière très différente :

- le marché immobilier
- le logement "ouvrier" ou aujourd'hui le logement des salariés stables "impliqués" (cf. A. LIPIETZ)
- le logement des plus démunis qu'aujourd'hui beaucoup chiffrent à 15 % de la population.

Chacun de ces sous-systèmes n'existe pas en permanence à toutes périodes. Christian TOPALOV montre notamment que le logement des salariés ne fonctionne comme un pseudo marché qu'en présence d'un mécanisme d'aides à la sovabilisation dont la contrepartie est la présence d'acteurs se contentant d'une rentabilité plus faible que celle qu'ils pourraient obtenir ailleurs (petits rentiers de la fin du XIXe, déposants aux caisses d'épargne aujourd'hui,...).

Le marché immobilier est plus vaste que le seul marché du logement. Il comprend également les locaux à usage industriel. Philippe PONTET nous a montré lors de la dernière séance les interactions qui pouvaient exister entre ces deux composantes du marché immobilier. Le risque est grand aujourd'hui du fait des risques encourus sur le marché des locaux professionnels de voir les promoteurs du logement libre disparaître.

.../...

## 2 - OBJECTIFS DE QUALITE

Nous avons montré ailleurs qu'aujourd'hui par l'arsenal de normes et de standards qu'ils édictent l'Etat, les collectivités et les professions déterminent très largement le niveau de qualité technique des logements. Sont seules laissées à la discrétion du marché la surface et la localisation. Les années 70 ont opéré en France une véritable révolution dans la conception du niveau de qualité des logements. La loi de 1977 a entériné cette nouvelle conception en considérant que du point de vue de la qualité il devait y avoir un standard unique notamment pour le sous système du logement des plus démunis et pour le sous-système du logement salariés. En outre ces standards ont été fixés au niveau des logements des catégories les plus élevées.

Plusieurs interventions au cours du séminaire (Patrice LANCO, Anne-Marie IDRAC, Alain LIPIETZ,...) considèrent qu'il est impossible de continuer sur cette ligne.

Plusieurs idées pour abandonner dans une manoeuvre politiquement acceptable cet objectif : l'acquisition réhabilitation à normes réduites, la non réhabilitation et donc le maintien des loyers d'une partie du parc HLM existant.

## 3 - LES "PETITS CRENEAUX"

Le partage en trois sous-systèmes est bien entendu caricatural, d'abord parce que les frontières entre ces trois sous-systèmes sont mouvantes, mais également parce qu'il peut se développer à la frontière de chacun d'eux des "petits créneaux" qui pour être petits n'en sont pas moins intéressants à développer.

Il en est ainsi à mon avis de trois idées qui ont été émises lors du séminaire :

- la relance des propriétaires bailleurs privés
- la relance de l'investissement logement des assurances
- 

Ce sont seulement de "petits créneaux" ou des activités d'appoint parce qu'il nous a été dit à plusieurs reprises que nous étions dans une ère de taux d'intérêts élevés (Philippe PONTET, Alain LIPIETZ,...) et que la recherche d'une épargne longue est une recherche qui dure depuis plusieurs décades et dont on voit à travers l'assurance vie qu'elle vous échappe au moment où vous pensiez l'avoir attrapée.

.../...

Mais encore une fois cela n'est pas parce que ces deux éléments ne résoudreont pas "tout le problème" qu'ils ne sont pas importants. Il faut donc les étudier.

#### 4 - LA FAUSSE PISTE : LES COLLECTIVITES LOCALES

Les exposés de Alain GUENGANT et de \_\_\_\_\_ montrent à mon sens combien le financement par les Collectivités Locales ou la décentralisation du logement auprès des Collectivités Locales à l'instar de ce qui a été fait par exemple pour les écoles est une fausse piste.

Je crois toujours, comme nous l'avons crû avec Roger QUILLIOT en 1981, que les Collectivités Locales quelqu'en soit le niveau, commune, département, ou la tarte à la crème du regroupement adéquat de communes, ne seraient pas à même de prendre en charge la politique de solidarité assumée par l'Etat. Il se produirait entre Collectivités Locales une compétition analogue à celle qui se joue pour attirer des entreprises à ceci près qu'elle fonctionnerait dans ce cas pour se repasser des ménages encombrants (les flexibilisés de Alain LIPIETZ).

Au plan financier, la démonstration de Alain GUENGANT a été magistrale. Il n'y a rien à attendre des Collectivités Locales, même pas la prise en charge du foncier comme récemment l'idée en circulait.

#### 5 - LE PROBLEME MAJEUR : FAIRE EXISTER A NOUVEAU UN MARCHÉ DU SOUS-SYSTEME LOGEMENT DES SALARIES

Deux écueils aujourd'hui à surmonter pour cela : retrouver les "pigeons", (ça ne paraît pas pouvoir être pendant longtemps les déposants des caisses d'épargne) mais également, et ceci est beaucoup plus profond, tenir compte de l'analyse de Alain LIPIETZ : même les salariés stabilisés parce que impliqués ont aujourd'hui une réticence à s'installer quelque part car soumis aux risques de devoir rapidement déménager pour aller ailleurs. Et ceci sans parler des autres, des flexibilisés qui pourraient avoir les revenus pour une accession à la propriété sociale dans le style de la fin du XIXe, des années 50 ou des années 70, mais qui du fait de la crainte d'être déplacés ne s'y résoudreont pas.

Or, et cela a été souligné amplement dans le rapport LANCO, si l'on ne mobilise pas la capacité d'environ 100 000 ménages par an à s'endetter aux alentours de 25 - 33 % de leur taux d'effort, il est inimaginable de continuer à construire pour ce secteur là avec les normes de qualité de 77.

Mais autant on peut imaginer abandonner ces normes dans un sous-système logement social réduit à 15 % de la population, autant il serait dramatique et politiquement semble-t-il impossible de l'abandonner pour la majorité de la population.

Le recalibrage des effets externes et la redéfinition d'une méthode unique, simple, d'internalisation de ces effets externes, même si nous arrivons à lui trouver un nom plus consommable, devrait permettre de retrouver sous forme bien entendu de taxe la ressource qui venant se greffer sur le marché financier permettra de refaire fonctionner ce sous-système comme un quasi marché.

Mais il faut en outre trouver une parade à la crainte du déplacement autoritaire ou obligé : exonération de droits d'enregistrement lors de la revente, carte grise du logement, plusieurs idées existent qu'il convient d'explorer.

#### 6 - ADAPTATIONS LOCALES DU SYSTEME NORMATIF

Même s'il est clair qu'il n'est pas possible d'abandonner pour la majorité de la population le système d'obtention de la qualité tel qu'il est fixé aujourd'hui, il paraît de plus en plus se dégager le consensus qu'il faut l'adapter en fonction des territoires.

Pour le moment les gens ne parlent que des caractéristiques du financement : revenus plafonds, loyers plafonds,....

Il ne faut pas oublier à ce moment du raisonnement que le système d'obtention de la qualité forme un tout. Qu'à côté de ces standards figurent d'autres standards qu'il s'agisse de l'isolation, qu'il s'agisse des DTU,....

C'est donc une réflexion sur l'ensemble du système d'obtention de la qualité et la fixation de son niveau qu'il faut faire pour voir comment l'on peut donner à un certain niveau de décision la faculté de relaxer certaines de ces contraintes pour d

## 7 - SERVICES

Aspect non abordé mais vécu sur le terrain : pour les 15 % du logement social, il ne s'agit pas seulement de logements mais de services de l'habiter : service social, sécurité, insertion économique, mais aussi substitution des services publics défaillants, depuis la poste jusqu'à la mairie.

A noter également que ces services qui sont principalement destinés aux populations les plus démunies pour compenser leurs handicaps, doivent fréquemment s'adresser à des populations plus larges (sécurité, propreté,...) pour faciliter la cohabitation à l'échelle du quartier.

Sur ce point encore plus que pour le logement stricto sensus se pose le problème du service public, de son extension et de sa modalité d'exécution. En tout cas, d'ores et déjà sur le terrain, la situation actuelle, qui consiste à se laver les mains de ce besoin en considérant qu'il incombe aux organismes du logement social d'y répondre, n'est plus tolérée. L'analyse de Alain LIPIETZ, en mettant ce besoin en perspective, montre sa permanence et son extension probable au-delà des stricts plus démunis.

Dès lors, on doit se demander :

- autonomiser ou pas
- si oui quel champ (noyau dur ou plus large)
- quelle "régulation" : une part marché, une part...

## SEMINAIRE REGULATION

---

### - Essai de synthèse -

#### 1° - Séparation régulateur - opérateur

---

Cl. MARTINAND propose de poser comme principe de base du service public européen la séparation entre régulateur et opérateur. Il voit dans cette séparation la clarification nécessaire des responsabilités et donc la responsabilisation de l'opérateur qu'il incite à l'efficacité et la garantie de transparence à l'égard des usagers.

Dans ce sens c'est le régulateur qui est le service public, l'opérateur n'en est que le, ou l'un des, délégataire.

C'est la même idée qui anime Rémy PRUD'HOMME lorsqu'il propose de « concéder » le logement social, cette technique bien française de délégation de gestion du service public qui repose la distinction entre régulateur et opérateur.

C'est bien ainsi qu'a fonctionné le logement sociale jusqu'en 1977 : le régulateur et le régulateur unique est l'Etat. Celui-ci utilise tout l'arsenal des moyens de régulation qu'évoque Cl. MARTINAND : il réglemente (règlements de construction, prix plafonds, loyers plafonds,...), il finance par des aides à l'investissement, il contrôle. Les opérateurs sont complètement autonomes et totalement séparés du régulateur. Ils peuvent être mis en place, initiés, soutenus, parrainés soit par des collectivités locales, soit par des entreprises ou des groupements d'entreprises, soit par des coopératives de consommateurs. C'est la pression du besoin et notamment de leurs besoins propres qui incitent ces divers acteurs à créer leurs propres opérateurs. Ils en retirent un avantage : celui de satisfaire en priorité la demande qui les intéresse.

On peut dire que cette clarté a joué jusqu'en 1977. A partir de la loi de 1997 et encore plus à partir de la loi de décentralisation, la confusion s'est introduite de toutes parts.

#### *a - des régulations complémentaires qui deviennent indispensables*

Jusqu'en 1977 les terrains sont principalement fournis par l'urbanisme opérationnel très étroitement régulé par l'Etat et le 1 % s'investit essentiellement dans l'accession à la propriété. Les apports des Collectivités Locales en matière de terrains et du 1 % en matière de financements du locatif sont des ressources qui s'additionnent aux autres.

A partir du milieu des années 70 et de plus en plus ces ressources accessoires et additionnelles deviennent indispensables dans le montage des opérations. Elles sont d'ailleurs de moins en moins substituables une à l'autre: il faut de plus en plus avoir recours à la commune pour disposer d'un terrain et avoir recours au 1 % pour compléter l'autofinancement gratuit nécessaire.

Ceci détruit l'unicité de régulation du système d'une part, mais également introduit une confusion dans la séparation entre opérateur et régulateur puisque les opérateurs sont des filiales de communes ou des CIL., les coopératives ayant pratiquement disparues.

### *b - la situation très variable des opérateurs*

La vertu principale de la séparation du régulateur et de l'opérateur est la professionnalisation de l'opérateur mais réciproquement, la professionnalisation de l'opérateur renforce son autonomie et de ce fait la séparation réelle d'avec le régulateur.

De ce point de vue la situation est très variable. La thèse de Catherine BOURGEOIS est très éclairante à ce sujet : elle distingue des organismes parfaitement professionnels, totalement autonomes, qui ressemblent en tout point à ce que pourrait être une filiale de la Compagnie Générale des Eaux ou de la Lyonnaise des Eaux, à l'autre bout de l'échelle au contraire des organismes qui sont en réalité des pseudo régies municipales, et bien entendu toute une frange intermédiaire constituée en général par les OPAC et les Offices Départementaux.

Le mouvement d'ensemble a néanmoins était très clair : il a été vers une professionnalisation croissante. Pour ne prendre que des critères parfaitement objectifs, il n'est que de voir l'accroissement du nombre d'OPAC passer en 10 ans de la dizaine à environ 70. Un autre indicateur est la croissance de la capacité d'autofinancement dont on peut considérer à (cf. doctrine de la banque mondiale dans ce domaine) qu'elle est une mesure de l'autonomie des organismes. Un autre indicateur intéressant est l'évolution de la direction du mouvement HLM. Le nombre d'élus ou de représentants du patronat au Comité Directeur a fortement décliné en 15 ans au profit de salariés des organismes d'HLM eux-mêmes.

Mais ces évolutions sont en quelque sorte des évolutions souterraines dont de claires conséquences n'ont pas été pour le moment tirées. La croissance de la capacité d'autofinancement apparaît comme une donnée conjoncturelle, réussira-t-on à la stabiliser ?

La compétence professionnelle a fait un bond grâce à la formation, mais n'a-t-elle pas atteint ses limites dans le contexte d'organismes à compétences territoriales entre lesquels la mobilité est pratiquement inexistante ?

La prise de distance par rapport à l'ancrage politique et à l'ancrage économique peut-elle se pérenniser sans laisser le Mouvement HLM se transformer en organisme de main morte à l'égal de leur patrimoine ?

### *c - la question des loyers*

La fixation du tarif est d'une façon très générale le principal moyen de régulation utilisé dans le domaine des services publics. La plus grande confusion règne de ce point de vue dans le logement. On entend d'une part le Ministre s'adressait aux organismes pour leur indiquer qu'ils sont responsables des loyers. Mais dans le même temps ces loyers sont encadrés par des plafonds maîtrisés par l'Etat qui entretiennent entre autres un cloisonnement du parc. Il n'y avait pas contradiction tant que les plafonds étaient très élevés par rapport à la moyenne des loyers pratiqués. Il y a au contraire contradiction de plus en plus grande quand plafonds et moyenne tendent à se confondre sous l'effet des mauvaises revalorisations des plafonds.

L'application des compléments de loyers par les organismes qui paraît être aujourd'hui une bonne manière de répartir les responsabilités est une réalité une fausse solution au moment où la paupérisation des occupants rend le rendement de ce supplément de loyer de plus en plus faible.

En outre, qui peut croire dans ce pays que l'Etat ne se préoccupera plus jamais des loyers ?

C'est bien pourtant dans ce sens qu'a toujours été pratiquée la politique allemande et c'est dans ce sens que va la Hollande. Peut-on imaginer qu'en prenant confiance en la faiblesse de l'inflation et la durabilité de la faiblesse de l'inflation, on en vienne à un tel comportement en France ?

La réponse à cette question dépend en réalité du lien entre le coût des aides à la personne et le niveau des loyers. Tant que l'on n'a pas trouvé une manière de stabiliser les aides à la personne, la tentation est grande pour l'Etat de peser sur les loyers pour diminuer le coût de ses aides.

#### *d - la question des rapports locatifs*

Beaucoup de pays régulent le prix du service public en organisant la confrontation de l'opérateur et de ses clients. C'est ce qu'avait tenté la Commission Nationale des Rapports Locatifs. Ceci a été abandonné mais il a été décidé de comprendre une représentation des locataires dans les conseils d'administration.. ce qui conduit souvent à créer des réunions de bureau pour débattre réellement de ces questions.

Là encore, on assiste à des allers et retours et au total à une grande confusion.

Le système adopté en Angleterre pour l'eau me paraît montrer une grande sagesse : les usagers n'interviennent pas directement dans la fixation du prix. Mais ils ont pour autant une action indirecte puisqu'ils sont en prise sur le service de régulation.

#### *e - la question de la compétition entre opérateurs*

Comme le fait remarquer R. PRUD'HOMME, l'existence d'une compétition entre opérateurs lorsqu'elle est possible accroît l'efficacité du système. Dans le domaines de l'eau, de l'électricité, des transports en commun, cela a été d'ailleurs un effort constant des municipalités notamment de la Ville de Paris, de diviser les concessions entre plusieurs opérateurs pour créer à tout le moins une émulation entre eux. Cela s'est révélé encore tout récemment dans le domaine notoirement bénéfique.

Or s'il est une vertu du système HLM c'est bien d'entretenir la compétition sur un même territoire entre des opérateurs très différents les uns des autres par leur taille mais aussi et surtout par leur rattachement : office municipal, office départemental, société anonyme, société de crédit immobilier ou coopérative.

Il est vrai que cette richesse de diversités s'est un peu perdue durant ces dernières années et cette perte s'accroîtrait si l'on n'y prenait garde. Au fur et à mesure en effet que l'Etat a laissé se dégrader les paramètres du financement qu'il octroie et que le recours à l'autofinancement par les organismes est devenu plus important, les forces classiques dans le monde économique en faveur de la concentration ont joué dans le monde HLM. Dans le même temps la disparition de fait des coopératives et le retrait de la construction d'un grand nombre d'offices municipaux a joué dans le même sens.

S'il est clair que la séparation du régulateur et des opérateurs est la pierre de touche d'un service public efficace il est non moins vrai que cette séparation est d'autant plus grande que d'une part les opérateurs s'autofinancent et se professionnalisent et sont solidement ancrés sur des forces indépendantes du régulateur et que d'autre part la compétition sur un même territoire entre les opérateurs est intense.

Toutes ces caractéristiques ne s'obtiennent pas naturellement ensemble , comme on vient de le montrer. Certaines d'entre elles sont antinomiques : une régulation des opérateurs eux-mêmes est nécessaire pour trouver à chaque instant le bon compromis entre ces différentes variables.



## 2° - Décentralisation

---

R. PRUD'HOMME note que cela marche mieux dans les transports et dans l'eau parce que l'Etat s'en occupe moins et que l'échelon local s'en occupe mieux.

Il note également que dans ces deux domaines ont été constitués des niveaux territoriaux pertinents qui s'affranchissent des limites communales et départementales : dans le domaine de l'eau, il s'agit des agences de bassin, et dans le domaine des transports des autorités qui se situent grosso modo au niveau du bassin d'emploi.

A.M. IDRAC note dans sa problématique que la question territoriale se pose désormais. Elle en fait même la troisième question fondamentale de la politique du logement, à côté des traditionnelles questions sociales et économiques.

### *a - émergence d'un besoin de régulation locale*

La loi de 1977 en amenant les organismes à des hausses de loyers importantes dans le cadre du conventionnement implique les collectivités locales dans les faits car il est impossible d'opérer de telles hausses sans que ceux-ci réagissent sur l'élection municipale. Mais elle appelle également l'implication des maires par sa volonté de réinvestir le patrimoine existant par la réhabilitation, l'acquisition réhabilitation, les OPAH notamment. La réhabilitation du patrimoine social et les opérations HVS vont dans le même sens. La volonté de jouer la qualité, notamment de la localisation du logement social en centre-ville suppose une coopération active des maires,...

Bien entendu la loi de décentralisation accentue ce phénomène d'une façon radicale puisque désormais le maire est maître de l'urbanisme et du foncier, matière première de la construction.

Cette évolution culmine dans le problème des attributions et la volonté quasiment universelle des maires d'en être les responsables. Le fait que certains maires osent dire qu'ils n'ont pas plus de pouvoirs dans leur office qu'ailleurs sur les autres organismes montre à l'évidence que le fait d'être opérateur ne peut plus les satisfaire : c'est la revendication d'une part du pouvoir de régulation qui les anime.

### *b - la remise en cause des péréquations implicites*

Pourquoi faut-il note A.M. IDRAC que le contribuable national paye la répercussion sur le logement social de la spéculation foncière en Région Parisienne ? Le vieux problème du métro parisien payé par les Bretons existe également dans le domaine de l'habitat.

Ce débat s'est aujourd'hui légèrement tassé du fait du léger tassement des valeurs foncières. Mais le Ministre ne l'a pas oublié puisqu'il a mis en place un Groupe de Travail sur ce sujet et qu'il répète souvent dans ses discours qu'il est anormal que le logement social est ainsi à subir les effets de la spéculation.

Pour rétablir d'une manière simple une certaine équité dans ce domaine en même temps qu'une pression à la baisse sur les valeurs foncières, beaucoup pensent qu'il conviendrait de donner aux collectivités territoriales la charge de financer tout ou au moins partie de la charge foncière s'appliquant au logement social. Rappelons que celle-ci avoisine 15 à 20 % du coût total et que beaucoup de collectivités locales sont engagées d'ores et déjà dans cette voie.

Le retrait des bureaux, deus ex maquina de l'équilibre des ZAC en Région Ile de France, va très vraisemblablement accentuer ce mouvement.

*c - des problèmes qui seraient mieux résolus au plan local*

A.M. IDRAC dénonce dans sa problématique les cloisonnement qui règnent dans le secteur du logement. Plusieurs orateurs ont souligné et Cl. MARTINAND a repris dans ses principes généraux que dans le domaine du logement comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres domaines, le cloisonnement introduit par le service public est mauvais et néfaste pour l'efficacité d'ensemble du système.

La Commission Economique Européenne a repris très fortement cet argument lors de son séminaire sur le logement en souhaitant la banalisation des opérateurs.

Plusieurs pays européens se sont d'ailleurs engagés dans cette voie.

Toutes les solutions intermodales, tout ce qui efface les cloisonnements est bon pour le logement dit A.M. IDRAC

Ces cloisonnements existent au sein du parc social d'abord : ils sont déterminés par la stratification des réglementations de plafonds de loyers, de ressources ,..... Ils existent en second lieu entre le parc locatif privé et le parc public : ils sont dus non seulement à la différence de statut des opérateurs mais également à la différence du niveau des loyers. Il existe enfin entre l'accession à la propriété et le locatif du fait notamment de la disparition de la sociale.

Si l'on ne va pas dans la voie de banalisation totale des financements et donc des opérateurs qu'ont entrepris certains pays étrangers, c'est certainement au niveau local qu'il est le plus facile de trouver les antidotes aux cloisonnements qui viennent d'être décrits. Ce thème a été dénommé parfois « modulation des réglementations nationales ». Bien que s'imposant à l'analyse, il n'a pour le moment pas trouvé de solution.

*d - le logement des plus défavorisés*

En Allemagne la loi fait obligation aux communes de s'occuper des sans abris et des plus défavorisés. Les communes peuvent négocier avec les organismes sociaux les contributions qu'ils apportent à la solution de ce problème : il s'agit de négociations d'égal à égal qui permettent aux organismes sociaux d'obtenir des collectivités locales les contreparties qui leur paraissent nécessaires pour accomplir cette mission.

La loi BESSON a dans son principe établi le même droit au logement mais elle n'a pas été aussi loin dans l'attribution des responsabilités. De sorte que le problème de sans abris ou du logement dit aujourd'hui « très social » introduit une nouvelle régulation à mi chemin entre le logement et le social, appuyée sur une nouvelle collectivité qui jusqu'ici n'intervenait pratiquement pas dans le logement : le département.

Le rapport de recherche de R. BALLIN pour la CNAF est très éclairant , si l'on peut dire, sur ce point;

*f - unicité de la régulation de service public*

Il est bon à ce point de poser le principe d'unicité de la régulation du service public que Cl. MARTINAND pose comme le second principe fondamental après la séparation opérateur-régulateur. Peut-être pourrait-on répondre à R. PRUD'HOMME que si cela marche mieux dans l'eau et dans le transport ce n'est pas nécessairement parce que les collectivités locales s'en occupent, mais parce que l'on sait clairement qui s'en occupe. Dans le domaine du logement, on a tendance à passer à la déconcentration qui a été si souvent vilipendée. L'échec des documents mis en place pour réaliser cette déconcentration est patent, et il souligne une fois de plus la faillite du concept.

Le séminaire a été unanime après le rapport GEINDRE pour dire que les péréquations impliquées par la politique du logement sont telles que cette politique ne peut être qu'une politique de l'Etat et ceci durablement.

Mais si l'Etat reconnaît lui-même qu'un certain nombre des problèmes qui se posent seraient mieux résolus à un niveau local et que par ailleurs il y a une aspiration claire des collectivités territoriales à se mêler de certains de ces problèmes, voire une nécessité de la part de l'Etat de les y impliquer.

### 3° - Internalisations et péréquations

---

Le succès des Agences de l'Eau et des Autorités Organisatrices des Transports tient à plusieurs facteurs.

- Elles constituent un centre de financement important et autonome qui constitue un moyen d'incitations puissant auprès des opérateurs.
- Ces financements s'inscrivent dans la logique profonde de l'articulation des marchés avec l'intérêt général : celle de l'internalisation des effets externes positifs ou négatifs.
- Le niveau territorial, celui du « Bassin », s'impose « naturellement » comme celui où doivent se faire certaines péréquations.
- Enfin, et ce n'est pas la moindre de leurs vertus, ces instances constituent aux yeux des opérateurs des instruments de simplification drastiques dans la mesure où ils rassemblent tous les financements locaux complémentaires auxquels ils peuvent aspirer.

#### *a - les ressources d'une autorité de bassin en matière d'habitat*

R. PRUD'HOMME essaie d'examiner ce que sont les bénéfices sociaux engendrés par le logement auprès d'autres acteurs, bénéfices qui pourraient être considérés comme l'assiette de perception d'une taxe qui serait rétrocédée sous forme d'aide à la personne ou d'aide à la pierre aux opérateurs.

Il note qu'il existe d'ores et déjà un tel mécanisme : c'est celui du 1 % patronal. Je considère pour ma part que ce mécanisme qui s'imposait comme le meilleur mécanisme d'internalisation en périodes de plein emploi et en périodes d'urbanisation massive n'a plus aujourd'hui la même importance. Le logement était effectivement à l'époque la condition du développement de l'entreprise industrielle. Il ne l'est plus du tout aujourd'hui de sorte que le bénéfice social que procure un logement de plus dans une agglomération à une entreprise n'est plus perçu avec autant d'acuité. Mais quoiqu'il advienne de la perception de la taxe dans l'avenir, l'encours du 1 % représente une masse de manœuvre considérable qui devrait être versée en fondation aux autorités de bassin. .

Les entreprises qui encaissent les bénéfices sociaux les plus importants du fait, aujourd'hui aussi bien de la construction du logement social que de la lutte contre son obsolescence, sont les entreprises de réseaux qui fournissent des services dans le logement : l'eau, l'assainissement, le balayage, l'électricité et l'énergie, d'une façon plus générale le téléphone, demain la domotique, le câble. Il doit être facile de montrer que chaque fois qu'un logement social neuf remplace un logement privé inconfortable, le ménage qui passe de l'un à l'autre consomme plus de tous ces services. Il doit être également facile de montrer que chaque fois que de l'argent est consacré à la réhabilitation des quartiers sociaux et qu'on réussit à enrayer les impayés de loyers, on enrayer également les impayés d'électricité, de téléphone, d'eau,...

Or, les comptes du logement évaluent de 200 milliards de F par an les services rendus dans le logement. Encore faut-il noter que ceci est hors télécommunications qui, à mon avis, devraient entrer dans cette base.

Au-delà de cette ressource de base, ces autorités devraient également recevoir de la part des collectivités territoriales du bassin des ressources permettant d'assurer la péréquation des charges. La meilleure assiette de cette péréquation devrait être le foncier bâti.

Comme il est certainement néfaste de laisser se développer une régulation sociale du service rendu par le logement aux plus défavorisés, indépendamment de la formation des coûts de ce service, les FSL devraient être ramenés au niveau des autorités territoriales du logement et donc les ressources qui les alimentent leur être dévolues. Mais pour ce qui concerne le département, ceci revient vraisemblablement à demander au département une partie de ses recettes de TFPB comme aux autres collectivités territoriales impliquées dans le bassin d'habitat.

Il va de soi que pour conserver à l'ensemble du système de régulation son unité les paramètres de ses ressources devraient être votés en loi de finances. Seules les assiettes sont locales et expriment les différences territoriales.

### *b - les fonctions de l'autorité régulatrice de bassin*

A l'évidence et comme ceci est dit depuis plusieurs années, ce sont tous les problèmes de plafonds et de références qui devraient être de la responsabilité de l'autorité régulatrice territoriale. Mais d'une façon plus générale et pour répondre à la critique faite par A.M. IDRAC, ce sont tous les problèmes qui touchent à la gestion du stock. Il est évident que tous ces problèmes se traitent mieux localement en tenant compte de toutes les particularités. On est amené alors à mettre dans le champ de compétences de cette autorité les politiques intermodales, la lutte contre l'obsolescence, l'accompagnement social.

Elles découlent clairement du chapitre précédent : décentralisation.

### *c - concession de services de l'habitat*

Plusieurs constats faits au cours du séminaire :

- La nécessité est apparue et depuis est devenue une habitude de passer contrat entre les organismes d'HLM et l'Etat. Pourquoi ? Est-ce que le code de la construction et l'arsenal de textes sont insuffisants ? Ou bien est-il dans certain domaine inopérant ?

L'Etat a également essayé, vainement il faut le dire, depuis 1978 de conventionner les organismes un à un au plan local. Quel était le ressort profond de cette conduite ?

Quand on examine le contenu de ces contrats, on s'aperçoit qu'ils sont constitués de deux types d'éléments : les uns qui concernent les moyens généraux des organismes qui ne devraient pas faire l'objet d'un contrat mais au contraire être traités par la régulation nationale si elle était bien faite, et les autres qui concernent des objectifs assignés aux organismes et les moyens complémentaires que ceux-ci demandent pour réaliser ces objectifs et qui sont d'une façon très générale de l'ordre de services que les organismes doivent effectuer.

Service de peuplement, service de recherche de bonne localisation, service d'accompagnement social,... il s'agit d'obtenir des organismes que par la manière dont ils exécutent leur mission, ou par des missions complémentaires, ils parviennent à résoudre des problèmes qui s'avèrent insolubles par l'énoncé d'une régulation quelque soit au niveau national ou au niveau local. Prenons pour illustrer le problème du maintien à domicile des personnes âgées : si l'Etat demandait aux organismes de mettre un service d'accompagnement des personnes âgées d'alarmes, ..... il s'éviterait très vraisemblablement une surcharge hospitalière et la surconstruction de résidences.

- Est-ce que l'existence d'une autorité de bassin dans le domaine de l'habitat, autorité qui concentre tout le besoin de régulation territoriale du logement, ne redonne pas de l'intérêt aux collectivités locales et aux entreprises pour s'impliquer comme parrain d'opérateurs ? N'est-ce pas là une manière indirecte de rénover l'ancrage des HLM ? Oui, si les parrains trouvent à travers l'opérateur à offrir à leurs ressortissants le plus qui va au-delà de la simple fourniture du logement, puisqu'à cette fourniture ils sont associés par l'intermédiaire de l'autorité régulatrice territoriale.
- Cl. MARTINAND distingue dans la réalisation d'un service public au premier chef les infrastructures lourdes, en second lieu «le service de base », en troisième lieu les services à valeur ajoutée. Cette distinction est devenue classique lorsqu'on parle de télécommunications, d'autoroutes, ou de réseaux d'une façon plus générale. La préparation du Congrès HLM montre qu'elle a son application également dans le domaine du logement public.

En combinant ces remarques, et à la lumière des réflexions de préparation du Congrès HLM de 94, on en vient clairement à se demander si le contrat de services « à valeur ajoutée » passé entre l'organisme et l'autorité de bassin comme un avenant à un contrat général passé par l'Union des HLM avec l'Etat ne serait pas le moyen en les finançant de donner de la consistance à ces services « à valeur ajoutée » et par là-même de donner de l'intérêt au parrainage des organismes par les collectivités locales et les comités interprofessionnels du logement et enfin de régler les problèmes d'assouplissement nécessaire et d'effacement des cloisonnement qui ont été évoqués plus haut sans pour autant conduire aux dérives que l'Etat craint sur ces financements.

## Conclusion

---

Le système de régulation qui se dessine après ces travaux montre que l'on peut faire entrer totalement la régulation du logement dans ce qui apparaît aujourd'hui les canons d'une bonne régulation d'un service public : séparation du régulateur et des opérateurs, unicité du régulateur, subsidiarité dans la régulation, insertion des régulations publiques dans un mécanisme général de marchés constituant la toile de fond du service, clarification des relations avec les opérateurs en distinguant infrastructures lourdes, services de base et services à valeur ajoutée.

L'application de ces principes à la situation actuelle montre son extrême confusion. Trois créations permettent de réduire cette confusion : un organe de régulation du secteur professionnel qui pourrait très bien être la CGLS réformée comme elle en prend le chemin, le contrat de services passé entre les HLM et l'Etat au niveau national et les avenants locaux conceptualisation d'une pratique qui est en train de se créer, et élément complètement novateur autorité de bassin d'habitat élément complètement novateur mais qui pourrait bénéficier de la poussée donnée au concept de bassin de vie par la loi sur l'aménagement du territoire.

Mais sans les reprendre dans cette note, il faut indiquer en conclusion de cette confusion les conditions auxquelles doit satisfaire la régulation nationale de l'Etat pour que l'ensemble du système puisse marcher. Je m'appuie de ce point de vue sur les interventions d'A.M. IDRAC, de P. LANCO et je les éclaire par l'analyse historique de Ch. TOPALOV. Il en ressort à mes yeux quatre conditions fondamentales.

- Premièrement : redonner à l'APL son pouvoir solvabilisateur et stabiliser son existence. A.M. IDRAC suggère pour cela de s'appuyer sur le rapport FRAGONNARD qui suggère une redistribution des aides sociales entre la Santé et le Logement. On peut également se demander si la dérive du système n'est pas due à la suppression du FNH : une manière indirecte de le rétablir ne serait-elle pas que les autorités de bassin cotisent au FNH ?

- Deuxièmement : assurer au maximum la contribution du financement capitalistique privé pour le logement social. Cette condition provient à la fois du principe énoncé par Cl. MARTINAND de continuité entre le public et le reste du marché, la volonté intermodale exprimées par A.M. IDRAC notamment sous la forme de maintien du parc locatif et l'analyse de Ch. TOPALOV montrant qu'il n'y a jamais eu dans l'histoire de contributions du privé au logement social sans contrepartie permettant d'en assurer la rentabilité. Cette condition aujourd'hui s'exprime d'abord et avant tout par le maintien durable d'une accession sociale largement dimensionnée dans le spectre des plafonds de ressources et d'autre part , très vraisemblablement d'une extension de l'action de prestataire de services des organismes d'HLM dans le parc locatif privé avec garantie de loyers. On retrouve là des idées exprimées au séminaire de Bruxelles.
- Troisièmement : la redéfinition d'un compromis accordé aux difficultés du temps et à la situation démographique et urbaine entre le niveau de qualité du logement, la répartition de sa charge et les aides que l'Etat peut apporter aux plus pauvres. Je ne crois pas qu'il faille comme LANCO abandonner le mythe de 77 du logement unique. Mais je pense qu'il faut revoir un peu le niveau de ce logement unique, externaliser les coûts urbains qu'il supporte comme le souhaite A.M. IDRAC et enfin exprimer au profit du logement social les progrès de productivité qui se sont réalisés.
- Quatrièmement : maintenir un spectre large de ressources dans le logement social, condition essentielle de tous les décloisonnements.