

# La mise en ordre marchand du logement social

BERNARD BLANC

Depuis leur création, les organismes du logement social (OLS) sont en société œuvrant au développement, à l'adaptation et à la préservation de ce « bien commun » ainsi nommé : « le logement de qualité abordable financièrement pour les ménages que leurs revenus modestes écartent du marché immobilier ». Inscrivant leurs actions dans des politiques nationales et locales, ils ont toujours été sollicités pour répondre à la « crise du logement ». La région Aquitaine est exemplaire en cela atteignant, voire dépassant chaque année, depuis plus de dix ans, son objectif de programmation : 3 500 logements/an. Ce qui en fait une des régions les plus productives de France.

## Du sol au plafond

Au nom du « retour à l'équilibre des finances publiques », le gouvernement, en instaurant la réduction du loyer de solidarité (RLS)<sup>1</sup> a déstabilisé un « modèle » économique qui dépasse de beaucoup le simple monde Hlm. Cette réforme, financièrement neutre pour les locataires, va en revanche diminuer les fonds propres des OLS, et donc leurs capacités d'investissement. S'agissant de la production, l'Union Sociale pour l'Habitat a récemment fait part de son inquiétude de voir « la tendance à la hausse enregistrée ces dernières années cassée ».

Rappelons la structure financière d'une opération : 79 % d'emprunts, 11 % de fonds propres des organismes et 10 % de subventions. 90 % du financement doit donc être assuré par la capacité de « bonne gestion » à très long terme de l'organisme Hlm ! Les OLS doivent aussi faire face à l'envolée du prix du foncier (20 % du coût d'une opération). La nouvelle équation économique du secteur Hlm devient réellement difficile à résoudre. Pour assurer le maintien de la production des opérateurs sociaux, et compenser

la baisse des recettes de loyers et l'augmentation des coûts, deux leviers sont mobilisés par l'État : l'accentuation de l'endettement et la vente massive du patrimoine. Avec comme horizon probable ce que A.Yché, PDG de CDC Habitat, filiale de la Caisse des dépôts affirme : « Notre secteur doit s'autofinancer, c'est inéluctable »<sup>2</sup>.

Au modèle économique chamboulé s'ajoute un mouvement de concentration du secteur Hlm devant être finalisée en 2021. Les OLS devront s'inscrire dans des logiques de groupes pour « construire et rénover d'avantage et de manière efficace ». L'effet taille doit permettre de mutualiser les investissements, assurer le déploiement des moyens financiers selon les marchés locaux. Quand tout aura été revu « du sol au plafond », il ne restera plus à ces grands groupes qu'à tenir la promesse de construire « plus, mieux et moins cher » ces biens que la société d'aujourd'hui exige.

## Une double contrainte

Le projet de loi Elan (définitivement adopté par le Parlement le 16 octobre 2018) qualifie le logement de « bien marchand ». « Il est un bien d'usage et de consommation, issu d'une production industrielle, qui peut se penser comme un patrimoine voire un placement ». Pour les OLS, le défi ressemble à une situation dans laquelle ils sont soumis à deux pressions contradictoires :

- Une politique nationale du logement qui, frontalement, remet en jeu les ressources financières traditionnelles du secteur et pousse vers l'autofinancement.
- Une politique de production en volume qui à la fois standardise le « bien marchand » et en complexifie la fabrication. Celui-ci doit être évolutif, réversible, intergénérationnel, bas carbone, partagé (colocation), connecté... Une sorte de couteau suisse

1 | Instaurée par la loi de finances 2018, la réduction du loyer de solidarité consiste à diminuer les loyers de certains locataires du parc social (en fonction de leurs ressources financières). La RLS vient compenser, pour les ménages concernés, la baisse des Aides Personnalisées au Logement (APL), spécifique au parc social, prévue par cette même loi. Ainsi, l'économie budgétaire réalisée par l'État est supportée par les organismes HLM.

2 | « Sur la vente de Hlm, la mairie de Paris dit non aux élus macronistes », *Le Monde*, 6 et 7 mai 2018.

répondant possiblement à tous les besoins sociaux et adapté à toutes les situations de la vie ! Donc un bien plus coûteux à produire, exigeant des investissements R&D et innovations techniques conséquents.

Se dessine une sorte de *new deal* entre l'État et les organismes du logement social :

- Un pari de la part de l'État sur une libéralisation du secteur Hlm, gage d'une plus grande performance.
- Une promesse de certains grands groupes à l'instar d'Action Logement (70 Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) sous contrôle, un patrimoine de 988 000 logements et 3 961 logements programmés<sup>1)</sup> qui « s'engage à doubler la production de logements sociaux dans les 5 ans grâce à une gestion dynamique et volontaire de notre parc actuel » et à « doubler la production de logements intermédiaires ». Une des ESH locale affirme « maintenir une forte production de logements neufs avec un rythme annuel visé de 1 300 logements en locatif et 300 en accession et dès 2019 la mise en vente de 1 % de son parc immobilier »<sup>2)</sup>.

1 | <https://groupe.actionlogement.fr/nos-chiffres-cles-2016>

2 | *Le Monde* du 20 avril 2018.

Alors, comme le baron Münchhausen, les OLS parviendront-ils à se tirer de ces sables mouvants en se soulevant eux-mêmes par les cheveux sans aucun support ?

### L'hybridation des mondes

La frontière entre logement social et logement privé tend à se brouiller de plus en plus, consacrant une « hybridation » de deux mondes jusqu'ici séparés. Sur les 9 000 logements/an produits sur le territoire de la métropole bordelaise, les bailleurs sociaux en réalisent 3 500 dont 50 % en VEFA (Vente en État Futur d'Achèvement). Cela signifie que les 5 ou 6 opérateurs sociaux significativement présents sur ce « marché tendu » ne réalisent que 1 750 logements en propre (350 chacun !), soit moins de 20 % du total. Les produits dits « intermédiaires », à mi-chemin entre le logement social et le logement privé, permettant de loger les ménages qui sont trop aisés pour être éligibles au logement social, mais aux ressources insuffisantes pour accéder aux logements du parc privé, effacent encore un peu plus les frontières entre privé et public. C'est une nouvelle ligne de front de la promotion privée et des bailleurs sociaux

L'écoquartier de Ginko avec, en arrière plan, la cité des Aubiers.





Dans les nouvelles opérations, un tiers du parc est consacré aux logements sociaux. Ici, Bordeaux-Euratlantique.

en recherche de second marché. Et à y regarder de près, les « produits défiscalisés », mis à la location pendant 9 ans avec un loyer encadré, permettent à de jeunes actifs, aux revenus modestes et bénéficiaires de l'APL privée, de trouver à se loger selon leurs moyens. Ils créent une offre sociale de fait à des milliers d'exemplaires puisque 70 % des opérations sur la métropole se font selon ce régime fiscal.

### D'un modèle à l'autre

C'est un modèle industriel du logement qui se dessine à nouveau, tel que nous l'avons connu dans la période moderne dite de la « reconstruction ». Ces politiques tentent d'objectiver l'habitat et d'en faire un produit mécanisable, générique, standardisé aux fins d'une plus grande productivité. Elles engagent fortement l'urbanisation de l'ensemble des territoires au risque d'imposer, comme l'évoque Robert Lion un style international et médiocre, obéissant au primat de la rentabilité, sans que la beauté, la création, l'écologie, le souci du social soient au rendez-vous<sup>1</sup>. Pour ne pas reproduire les erreurs du passé, « construire mieux » serait alors d'accepter

une sorte de « frugalité heureuse » qu'un récent manifeste<sup>2</sup> appelle de ses vœux. S'ouvre, aux OLS, un immense champ d'innovations techniques et sociales au bénéfice d'une transition écologique que nous savons absolument nécessaire. Cette « révolution » du secteur, née d'une loi de finances, va peut-être permettre la mise au monde d'un autre modèle d'opérateurs.

Nous savons que l'habitat est l'espace socialement construit de l'existence humaine. Nous savons que la préoccupation de sa durabilité, de sa qualité et plus largement de sa dimension culturelle sont au cœur des enjeux sociétaux « d'aujourd'hui » et « de demain ». Alors, au modèle d'organisation productive de type « industriel » peut s'ajouter un modèle d'entreprise « écologique » qui devra « faire preuve de cette forme d'intelligence qui consiste moins en la résolution d'un problème compliqué, quoique précis, qu'en la mise en forme d'un monde partageable, à être là de façon viable »<sup>3</sup>.

1 | Tribune de Robert Lion, « Logement : un projet de loi qui manque de souffle », *Libération*, 3 avril 2018.

2 | P. Madec, D. Gauzin Muller, A. Bornarel, *Manifeste pour une frugalité heureuse*, janvier 2018.

3 | A.C. Martinet, « Stratégie et pensée complexe », *Revue française de gestion*, 1993, n° 93.