

Du redressement économique au projet urbain. Gestion financière des HLM et genèse de la rénovation urbaine (1980-2000)

Mariana Tournon

Dossier : Rénovation urbaine

Souvent considérée comme une rupture, la rénovation urbaine lancée en 2003 s'inscrit en réalité dans une histoire plus longue du mouvement HLM. Sa genèse remonte aux premières démolitions des grands ensembles et aux difficultés économiques des organismes HLM, dont la gestion, depuis la fin des années 1970, a été progressivement associée à des projets urbains de « rééquilibrage du peuplement ».

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a souvent été présenté comme une rupture. Si cette politique mise en place en 2003 a bien entraîné une réforme institutionnelle de la politique de la ville conduite par l'État central (Epstein 2013), son émergence ne peut se réduire à un volontarisme étatique. Certains travaux ont en effet souligné le rôle déterminant de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et du 1 % logement¹ qui ont eu intérêt, dès la fin des années 1990, à investir dans le « renouvellement urbain » des quartiers d'habitat social (Epstein 2013 ; Frétiigny 2015 ; Le Garrec 2006 ; Meunier 2013). L'idée d'un « tournant urbain » opéré par la rénovation urbaine – au détriment du volet social des politiques de la ville – masque toutefois la continuité des pratiques de gestion financière des organismes HLM qui avaient planifié de longue date ce type de transformations urbaines.

C'est ce que montre notre enquête sur les acteurs du monde HLM depuis les années 1980, conduite auprès des cadres administratifs² d'un organisme public municipal et des cadres du ministère de l'Équipement et du mouvement HLM spécialisés dans le suivi financier des organismes HLM. Le patrimoine se situe principalement dans deux grands ensembles d'une commune de la grande couronne parisienne³, où résident en 1999 plus de 20 000 personnes, soit près de la moitié de la population communale⁴. Le parc de logements dont l'office est propriétaire a

¹ Le « 1 % logement », appelé depuis 2009 « Action logement », désigne la « Participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC). Créé par un décret du 9 août 1953, ce dispositif d'initiative patronale consiste en une taxe prélevée sur les entreprises privées employant au moins 10 salariés (seuil passé à 20 salariés en 2006) et dont l'assiette équivaut à 1 % de la masse salariale, puis à 0,45 % après 1992. Il est devenu, avec l'État, le principal financeur du Programme national de rénovation urbaine. Pour une analyse détaillée de la reprise en main par l'État du 1 % et de son impact sur la mise en œuvre du PNRU, voir : Epstein 2013 (p. 70-79) ; Meunier 2013.

² Il s'agit plus précisément du directeur général et des principaux cadres de l'organisme, dont le rôle central dans l'élaboration des projets étudiés a pu être identifié par l'analyse des procès-verbaux des conseils d'administration de 1974 à 2010. Nous ne reviendrons ici ni sur les positions des élus ou des représentants de l'État qui sont décisionnaires au sein du conseil d'administration, ni sur leurs relations avec l'équipe d'encadrement de l'organisme.

³ Le cas étudié est anonymisé.

⁴ La commune compte environ 50 000 habitants en 1999.

connu d'importantes restructurations sur la période étudiée. Entre 1982 et 1995, une vague de constructions fait ainsi passer le nombre de logements sociaux de 6 500 à 8 000 unités, puis les démolitions réduisent considérablement le parc social, qui ne compte plus que 5 200 logements en 2016. Si l'on peut observer l'importance des démolitions réalisées à partir des années 2000, cette recherche montre que la rénovation urbaine ne provoque pas tant une rupture qu'une accélération de processus ancrés dans des logiques de gestion du parc social plus anciennes, qui ont établi un lien durable entre un impératif d'équilibre budgétaire et le remplacement de logements dévalorisés par une nouvelle offre conçue pour attirer des ménages moins défavorisés.

Dès les années 1980, les premiers projets de recomposition du patrimoine sont élaborés dans le cadre d'un plan de restructuration financière visant à résorber les difficultés budgétaires du bailleur, qui enregistre alors un montant important d'impayés et de logements vacants⁵. Au cours des années 1990, des procédures de redressement économique de l'organisme HLM sont associées à des projets urbains, ce qui contribue à consolider des partenariats entre les cadres chargés du suivi des organismes en difficultés financières et les instances financières, principalement la CDC et le 1 % logement, qui investissent dans les premiers projets de renouvellement urbain. Ces expériences sont mobilisées au début des années 2000 pour préfigurer un programme de plus grande ampleur. Elles apparaissent finalement structurantes dans la genèse du PNRU.

Transformer le patrimoine au nom de l'« équilibre financier »

En 1978, l'office public étudié est confronté à un budget déficitaire. Ce cas est loin d'être exceptionnel parmi les organismes publics, qui ont connu au tournant des années 1970 d'importantes difficultés économiques liées à un contexte de réforme d'ampleur du financement du logement social, de mutations du marché du logement et de transformations économiques et sociales des territoires où ils étaient implantés. En 1982, l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyers modérés (UNFOHLM, aujourd'hui l'Union sociale pour l'habitat ou USH) déclare que 35 % des organismes publics HLM ne sont plus « en état de marche en raison de l'épuisement de leurs moyens financiers »⁶.

Face à ce constat, le mouvement HLM prône des mesures dites de modernisation des offices relayées par ses filiales⁷. C'est dans cet esprit qu'un cadre du Crepah (Centre de recherches et d'études pour l'amélioration de l'habitat), cabinet d'étude de l'UNFOHLM, est chargé d'établir un diagnostic sur l'office public. Le premier rapport remis à la direction de l'établissement en 1983 fait état de la « situation inquiétante de l'organisme » et recommande la mise en place d'un « plan de restructuration financière ».

Le maire socialiste de l'époque, très investi dans les premières expérimentations de la politique de la ville et dans le mouvement HLM, recrute un jeune directeur formé en économie et lui confie, dès son arrivée en 1983, l'élaboration de ce plan de « restructuration financière ». Selon une logique que l'on retrouve chez d'autres bailleurs publics à la même époque (David 2014, p. 320-326), ce plan prévoit de « rééquilibrer les activités de l'office » en se défaisant d'une portion de son parc la plus touchée par le taux de logements vacants et le taux de loyers impayés. Afin de faire baisser ces coûts induits, des projets de transformation, de vente et de démolition sont ainsi élaborés dès 1984.

Bien que le motif de l'équilibre financier de ces opérations se présente sous un jour neutre, celles-ci sont en réalité menées de concert avec une politique de peuplement sélective à l'égard de ménages jugés indésirables⁸. Les discussions sur le plan de redressement, retranscrites dans les

⁵ En 1982, le taux d'impayés sur le parc de l'office est de 25 % et le taux de logements vacants de 8,5 %. Cette situation entraîne une perte de recettes locatives de près de 60 millions de francs.

⁶ « Les offices d'HLM s'inquiètent de leur situation financière », *Actualités habitat*, n° 242, 30 janvier 1982, p. 18.

⁷ La modernisation des organismes HLM portée par l'UNFOHLM revient à introduire des outils de gestion de trésorerie et des méthodes de management issus du secteur privé. Sur ce point, voir Demoulin 2014.

⁸ Sur l'enjeu du peuplement dans les quartiers d'habitat social, voir notamment : Gilbert 2014 ; Masclet 2003 ; Tanter et Toubon 1999 ; Tissot 2005. Sur les politiques de peuplement, voir Desage, Morel Journal et Sala Pala 2014.

comptes rendus du conseil d'administration, font en effet apparaître des glissements réguliers entre l'impératif d'« équilibre financier » et la recherche d'un « équilibre de peuplement »⁹. Celui-ci passe en particulier par une volonté de fermer le parc de l'office aux ménages « en difficulté » et « immigrés », comme le rappelle le maire et président de l'office lors de la présentation du plan de redressement devant le conseil d'administration du 10 novembre 1983 : « le rôle de l'office est de veiller à ne plus accueillir les familles en difficulté ou les immigrés ; le seuil doit rester acceptable pour maintenir l'équilibre social ».

Le projet urbain comme outil de gestion des enjeux financiers

À partir de 1986, deux principaux textes, législatif et réglementaire¹⁰, fixent les contours des démolitions des grands ensembles qui peuvent être autorisées en raison des difficultés financières des bailleurs et de l'inscription de l'opération dans un projet urbain d'ensemble. C'est au double titre des difficultés financières de l'office et du projet urbain que la Direction départementale de l'équipement (DDE) rend possible les deux premières démolitions qui ont lieu en 1990 et 1997. Le cadre étatique de ces opérations, autorisées à titre exceptionnel, participe à l'introduction de pratiques dites de « gestion équilibrée » au sein des organismes HLM et adosse cet objectif à une logique de « projet urbain ».

La prise en charge des difficultés financières sous la forme de projets urbains se systématisait dans les années 1990, lorsque les cadres de la Caisse de garantie du logement social (CGLS)¹¹ et de l'UNFOHLM, chargés de redresser des organismes HLM en difficulté, sont amenés à nouer des partenariats avec la CDC et le 1 % logement. Au cours de la décennie 1990, dans un contexte de renouvellement urbain, ces cadres ne se contentent plus d'un simple contrôle de la situation financière des offices ; ils adoptent une véritable stratégie de transformation de leur patrimoine. De leur côté, les premiers programmes de renouvellement urbain s'intéressent aux difficultés financières des organismes. Comme le précise une note interne rédigée par la CDC en 1997, « renouveler la ville » implique « la remise en ordre de situations patrimoniales (et économiques) difficiles pour certains organismes HLM ». Dans ce cadre, la CGLS est pensée comme un partenaire devant « faciliter la restructuration du patrimoine des organismes dont les difficultés seraient liées à la présence dans leur parc de bâtiments obsolètes et générateurs de déficits structurels »¹².

À l'échelle locale, les enjeux financiers et urbains sont étroitement imbriqués. Confronté à un financement limité pendant les premières années, le plan de redressement de cet office a finalement pu être « bouclé » en raison de l'ouverture de nouveaux crédits affectés à des restructurations urbaines. Dès lors, son directeur général déclare devant le conseil d'administration le 17 février 1997 : « les conditions sont requises pour qu'au fur et à mesure des démolitions les comptes de l'OPAC s'améliorent ». Entre 1998 et 2002, le nombre de démolitions prévues passe ainsi de 262 à plus de 1 000 logements. L'identification du quartier en 2002 par l'UNFOHLM comme un « site pilote » préfigurant le PNRU accroît encore l'ampleur des restructurations urbaines puisque le nombre de démolitions prévues s'élève finalement à 1 800 logements.

⁹ Conseil d'administration du 10 novembre 1983, p. 9.

¹⁰ Loi 86-1290 du 23 décembre 1986 « tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière » ; Circulaire n° 88-42 du 2 mai 1988 « relative aux cessions, changements d'usage et démolitions concernant des logements HLM ». Sur les évolutions du positionnement des services centraux de l'État à l'égard des démolitions de logements, voir Berland-Berthon 2009.

¹¹ La CGLS remplace en 1986 la Caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré (CPHLM) créée en 1966. Elle réaffirme le rôle central de la CDC dans le financement du logement social. Voir, sur ce point, George et de Oliveira 1993.

¹² Caisse des dépôts et consignations, « Démolir et reconstruire pour renouveler la ville », note interne du 17 avril 1997, p. 4 et 6.

Le mouvement HLM dans la rénovation urbaine

Engagé dans le soutien des organismes depuis la fin des années 1970, le mouvement HLM a tout intérêt à voir se développer des financements pour renouveler son patrimoine existant et repositionner plus favorablement le secteur HLM sur le marché du logement.

Dès 2001, la fédération des offices publics et OPAC se montre favorable à l'accord signé entre l'État et le 1 % logement, qui fixe à 457 millions d'euros par an la participation de ce dernier au financement des opérations de renouvellement urbain. Dans les années 2001-2004, cette fédération s'implique fortement dans la mise en place de ce qui deviendra le PNRU et participe à la sélection de 10 sites pilotes. Cette démarche a pour objectif d'« organiser et développer dès 2003 [les] nouveaux modes de partenariat d'actions entre les offices et le 1 % logement »¹³. Parmi ces sites, deux offices sont engagés dans des plans de redressement financier ; cet investissement signale l'importance économique du PNRU pour le secteur du logement social.

Cette première génération de projets de rénovation urbaine doit alors permettre pour le secteur du logement social de « mesurer l'impact de ces opérations sur la gestion des offices »¹⁴. Elle est également l'occasion pour leurs gestionnaires et les représentants du mouvement HLM, parfois appuyés par des maires bien placés auprès de l'administration centrale, de plaider leur spécificité locale et d'obtenir des conditions avantageuses. Dans le cas étudié, ces négociations permettent ainsi de ne pas reconstituer en totalité le nombre de logements démolis. Mais la portée de ces mesures dérogatoires dépasse les situations locales puisqu'elles contribuent à infléchir le règlement de l'ANRU en cours de définition. Pour l'office observé, l'inscription dans une procédure de redressement a représenté un argument de taille pour obtenir le financement des pertes de loyers enregistrées pendant la période de relogement des locataires. Cette expérience a contribué à fixer dans le règlement de l'ANRU la prise en compte financière de ces pertes d'exploitation.

Apparus dès la fin des années 1970, les enjeux liés à la gestion financière des organismes de logements sociaux apparaissent ainsi structurants dans le développement, au début des années 2000, de la politique de rénovation urbaine des quartiers d'habitat social. Retracer cette histoire permet de rendre visibles l'incidence essentielle, et pourtant méconnue, des enjeux financiers, et le rôle central des cadres des organismes et du mouvement HLM dans les mutations des politiques du logement social.

Bibliographie

- Berland-Berthon, A. 2009. *La Démolition des logements sociaux, Histoire urbaine d'une non-politique publique*, Lyon : Éditions du CERTU, 487 p.
- David, C. 2014. « Faire du logement social des "immigrés" un problème de peuplement. Configurations politico-administratives et usages des catégories ethno-raciales (Saint-Denis, années 1960–années 1990) », in F. Desage, C. Morel Journal, et V. Sala Pala (dir.), *Le Peuplement comme politiques*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 307-327.
- Demoulin, J. 2014. « Du locataire au client, tournant néolibéral et participation dans la gestion des HLM », *Participations*, vol. 10, n° 3, p. 13-37. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-participations-2014-3-page-13.htm.
- Desage, F., Morel Journal, C. et Sala Pala, V. 2014. *Le Peuplement comme politiques*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

¹³ Déclaration de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), qui fédère les organismes gestionnaires du 1 % logement, et de la fédération des offices publics d'HLM et OPAC pour un nouveau partenariat d'action entre les OPHLM et les OPAC et le 1 % logement, 18 septembre 2002, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*

- Epstein, R. 2013. *La Rénovation urbaine. Démolition–reconstruction de l’État*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Frétygny, R. 2015. *Financer la cité. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France*, thèse en science politique, Institut d’études politiques de Lyon.
- George, B. et de Oliveira, M. 1993. « L’immobilier dans l’histoire de la Caisse des dépôts et consignations », *Revue d’économie financière*, hors-série n° 3, p. 17-35. Disponible en ligne à l’URL suivant : www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1993_hos_3_1_1924.
- Gilbert, P. 2014. *Les Classes populaires à l’épreuve de la rénovation urbaine. Transformations spatiales et changement social dans une cité HLM*, thèse en sociologie, université Lyon-2 Lumière.
- Le Garrec, S. 2006. *Le Renouvellement urbain, la genèse d’une notion fourre-tout*, Paris : Éditions du PUCA.
- Masclat, O. 2003. *La Gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris : La Dispute.
- Meunier, J.-M. 2013. *Le 1 % logement : la participation d’une institution paritaire à la production de l’action publique*, thèse en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, université Paris-Est.
- Tanter, A. et Toubon, J.-C. 1999. « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l’ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, vol. 33, n° 1, p. 59-86. Disponible en ligne à l’URL suivant : www.persee.fr/doc/socco_1150-1944_1999_num_33_1_1751.
- Tissot, S. 2005. « Une “discrimination informelle” ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 54-69. Disponible en ligne à l’URL suivant : www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2005-4-page-54.htm.

Formée en histoire et en sociologie, **Mariana Tournon** est doctorante au Lab’Urba (université Paris-Est). À partir d’une enquête sociohistorique, sa thèse propose une analyse des effets des mutations gestionnaires d’un organisme public HLM de la région parisienne sur les évolutions urbaines et sociales de son patrimoine, des années 1970 aux années 2000.

Pour citer cet article :

Mariana Tournon, « Du redressement économique au projet urbain. Gestion financière des HLM et genèse de la rénovation urbaine (1980-2000) », *Métropolitiques*, 19 mars 2018. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Du-redressement-economique-au-projet-urbain-Gestion-financiere-des-HLM-et.html>.