

Le logement social contraint à la rentabilité

Matthieu Gimat et Ludovic Halbert

Le projet de loi ELAN actuellement débattu au Parlement propose de transformer en profondeur les modes de financement du logement social et l'organisation des bailleurs. Matthieu Gimat et Ludovic Halbert mettent en perspective les mesures qui ont accompagné, depuis le début des années 2000, l'évolution de ce secteur poussé à une plus grande rentabilité.

Avec le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, le financement du logement social est au centre de l'actualité politique. Censée traduire une volonté gouvernementale de rupture pour susciter « un choc d'offre », cette loi entend « réformer le secteur du logement social, pour le consolider » et prétend restaurer les capacités de financement des bailleurs (ministère de la Cohésion des territoires, 2018¹). Le projet de loi a suscité de vives critiques, dénonçant le démantèlement « d'un pilier du modèle social français² », sa « privatisation et [s]a marchandisation³ », voire « sa financiarisation⁴ ».

Mettant temporairement de côté les récits de la rupture, que celle-ci se manifeste sous la forme de l'innovation politique ou du démantèlement, nous replaçons cette loi dans des évolutions de plus long terme pour en saisir les enjeux.

Minimiser les apports de l'État dans le financement des opérations de logement social

Précisons tout d'abord que les réformes engagées depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron ne sont pas une réplique de la loi « Barre » de 1977 : l'enjeu n'est plus de réduire les aides à la construction pour solvabiliser les ménages par des aides à la personne. La baisse récente de l'aide personnalisée au logement (APL) en témoigne. Dans le secteur HLM, conformément au dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS) établi par la loi de Finances pour 2018, la diminution des APL sera supportée par les bailleurs eux-mêmes, à travers une réduction de loyers non compensée par l'État⁵.

Les évolutions introduites par le projet de loi ELAN et la loi de Finances pour 2018 renvoient au constat dressé par J.-C. Driant d'« un ensemble de glissements en apparence techniques [qui] consistent à minimiser progressivement les apports de l'État pour chaque opération financée » (Driant 2011, p. 187). « Opérées en sourdine depuis le milieu des années 2000 et sans réforme majeure » (*ibid.*), ces transformations ne se laissent pas facilement interpréter car elles visent à

¹ Communiqué du 12 juin 2018, à lire ici : www.cohesion-territoires.gouv.fr/jacques-mezard-et-julien-denormandie-se-felicitent-de-l-adoption-a-l-assemblee-nationale-du-projet-de-loi-elan.

² P. Lanco, « Un scénario de financiarisation du logement social se dessine au détriment du bien commun », *Le Monde*, 9 mai 2018 : www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/08/un-scenario-de-financiarisation-du-logement-social-se-dessine-au-detriment-du-bien-commun_5296118_3232.html.

³ R. Godin, « Vers une marchandisation accélérée du logement social », *Mediapart*, 4 avril 2018.

⁴ P. Lanco, art. cité.

⁵ La diminution des recettes locatives qui en découle atteindrait 7 % pour 2020 selon les données fournies par les fédérations HLM.

concilier des injonctions contradictoires. D'un côté, les gouvernements successifs appellent à l'accroissement de la construction de logements sociaux (qui a effectivement triplé entre 2000 et 2010). De l'autre, le secteur HLM est sommé d'accueillir les ménages les plus démunis, mais aussi de contribuer à une « mixité sociale » que le fonctionnement des marchés immobiliers tend à restreindre. Le tout en limitant la dépense de l'État, dont la part relative dans les plans de financement des logements sociaux a diminué de moitié entre 2004 et 2013 (Halbert *et al.* 2016, p. 34).

C'est ce dernier aspect qui confère une ligne de cohérence à l'évolution des quinze dernières années. Dans son origine tout d'abord, car elle fait écho au passage à un régime « d'austérité » (Streeck 2014), où la réduction des dépenses publiques et le désendettement sont des priorités en soi, qui s'imposent aux politiques sociales. Dans son contenu également : la diminution des aides de l'État souhaitée par les gouvernements successifs, de gauche comme de droite, pousse les opérateurs du logement social, qu'il s'agisse des offices publics de l'habitat (OPH) pilotés par des collectivités territoriales ou des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) de statut privé, à trouver les moyens d'autofinancer leurs investissements. Dans ses effets enfin, puisqu'une telle évolution entraîne la restructuration du secteur et l'arrimage des politiques du logement social aux marchés fonciers et immobiliers. Tout cela n'est pas sans paradoxe puisque ce sont les effets sociaux et spatiaux de ces mêmes marchés, au premier rang desquels les processus ségrégatifs, que les politiques du logement social visent traditionnellement à limiter⁶.

Une mise à contribution accrue des bailleurs

La diminution relative des aides à la pierre de l'État depuis le milieu des années 2000 a engendré de nombreux réajustements. La baisse a tout d'abord été partiellement compensée par les subventions des collectivités. Celles-ci ont été incitées à participer au financement du logement social par la loi SRU, qui impose une part de 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales de certaines communes, ainsi que par la décentralisation des politiques du logement social (Desage 2012). Cependant, en raison de priorités propres, ou de l'effet combiné de la dégradation de leur situation financière et des exigences de maîtrise des dépenses publiques, nombre de collectivités territoriales ont marqué le pas au fil du temps (Halbert *et al.* 2016, p. 36).

Les gouvernements successifs ont parallèlement cherché à mobiliser plus directement les ressources financières du secteur, en commençant par le Livret A. La Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui centralise une partie de cette épargne pour la transformer en prêts à long terme, a été encouragée à accroître le volume de ses engagements financiers afin de suivre la croissance du nombre d'opérations. Plus récemment, elle s'est mise à proposer des prêts dits « de haut de bilan », pour soutenir la capacité d'investissement des bailleurs. La Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), plus connue sous le nom de « 1 % logement », a également été mobilisée. L'organisme paritaire en charge de sa collecte, Action logement, a été incité par l'État à réduire son activité de prêts et à recentrer ses financements en apportant des subventions aux opérations et par la recapitalisation des organismes dont il est actionnaire.

Surtout, ce sont les bailleurs eux-mêmes qui sont appelés à compenser la baisse relative des subventions. En témoigne la part croissante de leurs fonds propres dans les plans de financement des opérations de logement social, passée de 6 % en 2004 à 11 % durant les années 2010 (Halbert *et al.* 2016, p. 37). Facilitées par des discours ministériels qui dénigrent les « dodus dormants » (ces bailleurs qui privilégieraient l'épargne à l'investissement et l'entretien de leur patrimoine à la

⁶ Cette interprétation s'appuie sur plusieurs enquêtes des auteurs et de leurs collègues : une analyse statistique des plans de financement des opérations de logement social financées par la Caisse des dépôts depuis 2003 ; des enquêtes qualitatives portant sur les évolutions du secteur HLM au niveau national et des études de cas (les aires urbaines de Boulogne-sur-Mer, Poitiers, Bordeaux, et trois territoires du Grand Paris). Nous remercions pour leur relecture minutieuse, J-C. Driant, S. Fol et A. Guironnet.

construction)⁷, les initiatives pour mettre à contribution les bailleurs se sont multipliées : accord en 2005 entre l'État et les fédérations HLM prévoyant la mobilisation des fonds propres des bailleurs, prélèvement sur leur potentiel financier décidé de manière unilatérale par l'État à la fin 2010, transformation de ce prélèvement en fonds de mutualisation HLM en 2013, jusqu'à son évolution récente avec la loi de Finances pour 2018.

Or, ces évolutions se produisent dans un contexte où le financement des logements sociaux est déstabilisé par un effet de ciseaux : d'un côté par une hausse des coûts (de gestion, de construction et, souvent, du foncier) et de l'autre par des recettes locatives menacées par la paupérisation des locataires en place, la précarité des nouveaux entrants, les mesures dissuasives à l'égard des ménages plus solides financièrement⁸ et désormais la baisse des aides à la personne. Dans ces conditions, les bailleurs s'efforcent de « rationaliser » leur activité (économies sur la gestion de proximité avec la réduction du nombre de gardiens, baisse des budgets de rénovation, etc.), au risque d'une diminution de la qualité du service aux locataires et de la détérioration accélérée de leur patrimoine immobilier.

Concentration des bailleurs et élargissement de leurs périmètres d'intervention

Ces mesures internes sont complétées par des ajustements organisationnels et capitalistiques qui recomposent graduellement le secteur HLM. Particulièrement depuis les réformes portées au début des années 2000 par Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, les gouvernements successifs encouragent la fusion ou le regroupement des bailleurs, gage supposé d'économies. Ces injonctions ont eu des effets limités jusqu'alors : le nombre d'organismes publics a peu évolué dans les dix dernières années⁹ tandis que, chez les bailleurs du secteur privé, le développement d'associations et de liens capitalistiques entre bailleurs ont été un temps préférés à l'intégration complète (Gimat 2017, p. 217-257).

Nombre de directeurs généraux d'organismes, mais aussi d'élus, sont en effet soucieux de leur autonomie stratégique. De plus, les économies sur la gestion quotidienne dépendent plus de la concentration géographique du patrimoine que de l'atteinte d'une taille critique : le coût de gestion d'un logement social est en moyenne plus élevé dans les organismes possédant plus de 12 000 logements que dans ceux de taille moindre (entre 3 000 et 12 000 logements) (Ministère de la Cohésion des territoires 2017). Le projet de loi ELAN entend prolonger l'injonction à la concentration en la rendant désormais obligatoire : les bailleurs devront rejoindre des ensembles d'au moins 15 000 logements ou, à défaut, constituer un groupe ou un bailleur unique dans chaque département (article 25).

La consolidation du secteur HLM est aussi promue parce qu'elle faciliterait des transferts financiers entre territoires. En élargissant son périmètre d'intervention à une ou plusieurs régions, voire à l'échelle nationale, un bailleur est susceptible de déplacer les excédents de loyers produits dans certains territoires, par exemple en raison de la présence d'un patrimoine ancien amorti, vers d'autres territoires (Gimat 2017, p. 207-214). De telles stratégies peuvent entretenir la concurrence entre les bailleurs : les opérateurs les plus riches sont susceptibles de faire monter les enchères et de conduire à un surenchérissement du coût de production des logements sociaux, en particulier dans les marchés « tendus », où ils sont incités par l'État à concentrer leurs investissements. Il s'agit en

⁷ Indépendamment de la réalité d'un « trésor de guerre » (pour une discussion, voir Driant 2017), la presse nationale se fait l'écho de l'expression « dodus dormants », par exemple en 2009-2010 lors de la mise en place du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs. Elle fut reprise à cette occasion par B. Apparou, alors secrétaire d'État au logement (Gimat 2017, p. 170). L'expression a de nouveau surgi à l'occasion des réformes engagées depuis la fin 2017 (I. Rey-Lefebvre, « HLM : les dérives des “dodus dormants” », *Le Monde*, 12 décembre 2017).

⁸ En particulier, un supplément de loyer de solidarité (SLS, dit aussi surloyer) peut être demandé aux ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources devant être respectés lors de l'attribution d'un logement social.

⁹ Il y avait 288 OPH en 2003 et 268 en 2013 (Gimat 2017, p. 223).

particulier de la région parisienne ainsi que de certaines métropoles régionales, et certaines zones transfrontalières et littorales (Gimat 2017, p. 289-300).

L'arrimage du secteur HLM aux marchés fonciers et immobiliers

Pour compenser la baisse des aides à la pierre, les bailleurs recherchent également des recettes nouvelles en dégagant des profits sur les marchés fonciers et immobiliers.

La première piste consiste à accroître les recettes locatives. C'est possible à travers la construction de logements dont, conformément à la réglementation, la localisation, la qualité de construction ou la taille autorisent une modulation à la hausse du loyer principal ou encore permettent d'exiger des loyers « accessoires » (emplacements de stationnement, terrasses et jardins privés). Dans le même esprit, des bailleurs construisent des logements autorisant des loyers plus élevés, comme ceux financés par le Prêt locatif social (dit PLS) ou, hors du champ de la loi SRU, des logements intermédiaires. Cette orientation peut satisfaire autant des élus cherchant à accroître la « mixité sociale » dans des quartiers concentrant des populations paupérisées, que d'autres soucieux de limiter le logement social à l'accueil des moins démunis. De telles politiques de peuplement ne sont d'ailleurs pas sans conséquence lorsque les bailleurs louent des logements PLS vacants à des ménages éligibles à des logements sociaux ouvrant droit à des loyers très inférieurs. Ces ménages peuvent alors être confrontés à un taux d'effort insoutenable en cas de difficulté.

La seconde piste consiste à entreprendre des activités profitables. Des bailleurs développent ainsi des compétences en matière de portage foncier, d'aménagement ou de production de logements en accession à la propriété, principalement sociale. Le projet de loi ELAN encourage une telle diversification en facilitant la création de filiales spécialisées. Ces pratiques, qui existent anciennement dans le secteur HLM, s'étaient fortement rétractées pendant les années 1980 et 1990. Elles constituent aujourd'hui pour les bailleurs un moyen de valoriser leurs propres terrains, acquis parfois de longue date et offrant des perspectives de plus-values. Ainsi en va-t-il de cet office public de l'est francilien qui, dans une situation financière difficile, développe des biens en accession sociale sur une partie de ses réserves foncières historiques. Ces activités sont plus généralement un levier pour engranger des bénéfices ou pour acquérir des opportunités foncières à des prix inférieurs à ceux du marché. Le mécanisme sous-jacent consiste en une péréquation depuis les produits immobiliers plus rentables (logements en accession, immobilier tertiaire et commercial) vers le logement social ordinaire. La redistribution par la solidarité nationale et locale, passant par l'impôt et les subventions publiques, est ainsi reportée sur l'équilibre économique des projets immobiliers mixtes et des opérations d'aménagement à travers la capture de la valeur foncière.

Troisièmement, l'accroissement des recettes peut passer par une politique de cession du patrimoine. Si la vente aux occupants par les bailleurs est une pratique autorisée depuis 1965, elle est vivement encouragée depuis la signature, en 2007, d'un accord entre l'État et les fédérations HLM, qui vise la cession annuelle de 1 % du parc. L'usage est resté confidentiel jusqu'à aujourd'hui, stagnant autour de 8 000 logements par an, contre les 40 000 attendus (Gimat et Gloor 2016). Le projet de loi ELAN entend relancer la cession, en facilitant la vente et en créant des « sociétés de vente d'habitations à loyer modéré » détenues par des organismes du secteur HLM (article 29). Or, dès lors que les bailleurs intègrent dans le plan de financement les bénéfices escomptés de la vente des logements à 10 ou 20 ans, la faisabilité économique et le choix de localisation des logements dépendent moins de la capacité financière des locataires sur le très long terme (30, 40, 50 ans) que sur des perspectives de plus-value.

Vers l'entrée de nouveaux acteurs issus du monde de la finance ?

Lors de la discussion de la loi ELAN à l'Assemblée nationale, il a aussi été proposé de favoriser l'entrée de nouveaux acteurs en leur vendant des logements sociaux. Bien que rejeté en première

lecture, un amendement inspiré par la fédération des ESH prévoyait par exemple d'autoriser « la création de sociétés foncières de partage et de valorisation¹⁰ ». L'objectif était de faciliter la vente en bloc des logements sociaux à des investisseurs privés, par exemple à des investisseurs institutionnels, comme des compagnies d'assurance.

Un autre amendement, adopté par les députés cette fois, entend s'appuyer sur les acquis de la loi ALUR, qui permet depuis 2014 de céder la nue-propiété des logements sociaux à des tiers. Avec cet amendement, les investisseurs ayant procédé à de telles acquisitions seront autorisés à déconventionner les logements sociaux au moment où ils en recouvreront la pleine propriété. Le déconventionnement leur permettra d'accroître leurs revenus en pratiquant une hausse des loyers ou en revendant le bien au plus offrant. Et ce d'autant que les logements ainsi déconventionnés resteront comptabilisés pendant dix ans dans les 25 % de logements sociaux exigés par la loi SRU (en lieu et place des cinq ans actuels), ce qui vise à prévenir la réticence éventuelle des élus confrontés au risque d'avoir à s'acquitter de pénalités si leur commune ne dispose pas de logements sociaux suffisamment nombreux.

Sans que cela soit un objectif explicite de la loi ELAN, le scénario observé en Allemagne ne saurait dès lors être entièrement écarté : contrairement au projet initial de favoriser les ventes aux occupants, une partie des cessions outre-Rhin s'est faite à des fonds d'investissement, signifiant non seulement la privatisation des logements sociaux, mais également leur financiarisation, c'est-à-dire leur détention par des gestionnaires d'actifs réunissant des capitaux provenant des marchés financiers (Fields et Uffer 2016).

Or, en France, certains bailleurs courtisent des investisseurs institutionnels qui ont pour l'essentiel déserté le secteur résidentiel dans son ensemble (Nappi-Choulet 2012). Ainsi, CDC Habitat expérimente-t-il des fonds d'investissement dans le logement intermédiaire, dont le rendement locatif est sécurisé et qui promettent une plus-value à la vente du patrimoine dans dix à vingt ans (Bigorgne 2017). C'est également dans cette perspective que cette filiale de la CDC a signé un accord de partenariat avec Vonovia, le principal bailleur résidentiel coté en bourse en Allemagne.

Le logement social à l'épreuve de sa rentabilité

La réduction des investissements publics et l'objectif de désendettement imposent aux politiques sociales, dont celle du logement, un principe d'autofinancement. À mesure que les subventions publiques déclinent, les opérateurs du logement social sont appelés à les compenser. Outre les conséquences sur les organismes et leurs salariés, les locataires sont mis à contribution à travers leurs loyers. Le financement du logement social repose également sur les ménages acquéreurs et sur les propriétaires fonciers, en raison de la péréquation à l'échelle des opérations immobilières mixtes et d'aménagement. Les marchés immobiliers et leurs effets ségrégatifs ne sont donc plus perçus par les gouvernements successifs comme un problème auquel le logement social doit parer grâce à la solidarité nationale et locale.

Bien au contraire, pour un État préoccupé par son endettement, c'est en jouant sur les dynamiques de ces marchés qu'il espère restaurer les capacités de financement des bailleurs. C'est ainsi que le projet de loi ELAN enjoint à la concentration du secteur HLM, facilite la circulation des surplus financiers entre territoires, et promeut la recherche d'activités profitables et de plus-values issues de la vente des logements sociaux.

Aussi, les modalités de financement du logement social en France, conçues pour protéger les ménages et leur logement d'un impératif de rémunération des capitaux (faible taux du Livret A, fonds publics non rémunérés, marchandisation réduite du foncier, limitation drastique des dividendes) se voient-elles graduellement imposer une logique de rentabilité. De ce point de vue, si

¹⁰ T. Serafini, « Les fonds privés à l'affût du logement social », *Libération*, 30 mai 2018 : www.liberation.fr/france/2018/05/30/les-fonds-privés-a-l-affût-du-logement-social_1655504.

la loi ELAN et la loi de Finances pour 2018 ne constituent pas la rupture politique annoncée, elles prolongent résolument les évolutions en sourdine des années 2000, en approfondissant sans équivoque la dépendance des politiques du logement social aux mécanismes de valorisation foncière et immobilière.

Bibliographie

- Bigorgne, M. 2017. *La Financiarisation du logement locatif intermédiaire. La construction d'un marché à destination d'investisseurs institutionnels*, mémoire de M2 d'aménagement de l'espace, urbanisme, École d'urbanisme de Paris.
- Desage, F. 2012. « La ségrégation par omission ? », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n° 2, p. 197-226. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2012-2-page-197.htm.
- Driant, J.-C. 2011. « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n° 9, « Pour sortir de la crise du logement », p. 187-197. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2011-1-page-187.htm.
- Driant, J.-C. 2017. « Les réformes du logement sous l'ère Macron : économies budgétaires ou changement de modèle ? », *Métropolitiques*, 9 novembre. URL : www.metropolitiques.eu/Les-reformes-du-logement-sous-l-ere-Macron-economies-budgetaires-ou-changement.html.
- Fields, D. et Uffer, S. 2014. « The Financialisation of Rental Housing: A comparative Analysis of New York City and Berlin », *Urban Studies*, vol. 53, n° 7, p. 1 486-1 502.
- Gimat, M. 2017. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, université Paris-1.
- Gimat, M. et Gloor, M. 2016. « La vente de logements sociaux à des particuliers. Modalités et conséquences d'une pratique encore marginale des organismes HLM franciliens », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 527-555.
- Halbert, L., Bouché, P., Decoster, E. 2016. *Les Mutations du financement de la production du logement locatif social en France métropolitaine (2004-2013) : dynamiques, facteurs et différenciations spatiales*, rapport de recherche pour la Caisse des dépôts, 108 p.
- Ministère de la Cohésion des territoires. 2017. *Les Organismes de logement social. Chiffres clés 2015*, fascicule. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/les-organismes-de-logement-social-chiffres-cles-2015_7474.
- Nappi-Choulet, I. 2012. « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, n° 1, p. 84-95. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-esprit-2012-1-page-84.htm.
- Streck, W. 2014. « The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development, and the Restructuring of the State », *German Economic Review*, vol. 15, n° 1, p. 143-165.

Matthieu Gimat est docteur en aménagement et urbanisme et membre associé du laboratoire Géographie-cités. Il a réalisé une thèse portant sur les modalités de production du logement social en France depuis le milieu des années 2000. Il s'intéresse, dans une perspective interdisciplinaire, aux mutations des politiques publiques et parapubliques, qui aboutissent à la production d'espaces urbains.

Ludovic Halbert est un chercheur au CNRS rattaché au laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (Latts). Après avoir travaillé sur les dynamiques des systèmes productifs, en particulier sur leur métropolisation, ses travaux en cours portent sur l'analyse des circuits de financement de la production urbaine, dont ceux relatifs au logement social. Il s'interroge notamment sur les processus de financiarisation et leurs effets matériels, sociaux et politiques dans une perspective comparative.

Pour citer cet article :

Matthieu Gimat & Ludovic Halbert, « Le logement social contraint à la rentabilité », *Métropolitiques*, 12 juillet 2018. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-contraint-a-la-rentabilite.html>.