

Le logement social à un carrefour

Alain Morin

Le logement, et plus encore le logement social, avec sa spécificité française, pourraient bien être un des grands sujets de la campagne des élections présidentielle et législatives. Dans la dernière décennie les chocs de la domination des marchés financiers, de l'austérité et des réformes régressives des gouvernements Sarkozy et Hollande ont fissuré le secteur social du logement tout en menaçant le fragile équilibre entre les deux principaux acteurs du logement social que sont les offices publics de l'habitat (OPH) et les entreprises sociales de l'habitat (ESH). La droite et le Medef veulent en profiter pour fermer la grande parenthèse progressiste ouverte par la loi Bonnevey¹ en 1912 et consolidée à la Libération, pour rétablir un pilotage par le marché. Face à cette offensive, les locataires, les syndicalistes et les élus et autres acteurs du logement social commencent à prendre conscience des dégâts et des risques à venir, et des mobilisations s'engagent. Une grande occasion pour les forces de progrès de renouer avec les quartiers populaires en avançant des propositions pour un logement social rénové et appuyé sur un développement des équipements et des services publics sans précédent.

Les attaques de l'Union européenne contre le service public, les politiques d'austérité, les transformations institutionnelles (lois Alur, Égalité et citoyenneté), la métropolisation, la financiarisation et l'autoritarisme ont profondément ébranlé notre modèle social dans le secteur du logement.

Union européenne : le marché d'abord

Sous l'effet de la crise, des directives de l'Union européenne, « les systèmes de logement social se sont métamorphosés... dans la plupart des pays, la part du secteur locatif social a diminué »². Partout le logement locatif a connu un recul de la mixité sociale de ses locataires.

Si en France, grâce à son modèle économique, le mouvement du logement social a mieux résisté à

cette tendance à la réduction de la part du logement social parmi les résidences principales, les effets de la crise, la pénurie actuelle de logements sociaux et les choix politiques ont conduit à concentrer dans les immeubles HLM de plus en plus de familles en grande difficulté sociale. L'approche française plutôt « généraliste » favorisant une mixité sociale est ainsi remise en cause.

Aujourd'hui, la pression du marché est très forte dans les zones dites tendues et le parc social fait l'objet de bien des convoitises : va-t-on, en France, à l'exemple des Pays-Bas, tenter de diviser le logement social en 2 secteurs, l'un conservant sa vocation très sociale et l'autre dérégulé pour permettre d'attirer les capitaux du privé ?

Ce choix est explicite pour A. Yché, président de la SNI, filiale logement de la CDC, qui suggère « l'élargissement du "social" au logement d'intérêt collectif englobant HLM classique et l'intermédiaire caractérisé par sa vocation à basculer, un jour, dans le libre, par un déconventionnement au bout d'une quinzaine d'années puis cédé à son occupant à l'issue de cette phase intermédiaire »³.

La constitution de plusieurs Fonds d'investissement pour financer du logement intermédiaire, avec un financement public de l'État tiré de la vente d'une partie de ses parts dans le capital de grandes entreprises ainsi qu'un apport de la BEL, le laisse craindre. Dans la même veine, F. Fillon envisage explicitement la création d'un nouveau modèle économique du logement social : « les organismes pourront gérer deux sortes de baux : le bail "classique" et le bail "social" basé sur le taux d'effort. Cela fera émerger une véritable offre de logements intermédiaires en particulier dans les zones tendues. Cela permettra aux organismes de recourir à des outils de financement libre et d'ouvrir leur capital. »⁴

Logement social, cible de la politique d'austérité

Le premier facteur de déstabilisation du logement social concerne les réductions massives de l'aide à la pierre de l'État. De 2000 à 2012, par exemple, sa contribution au principal programme de construction (prêt locatif à usage social, PLUS) est passé de 7 % à 1 %. La subvention par logement est passée de 2 500 € par logement en 2008 à moins de 300 € en 2014. Et une partie de ces aides dérisoires a même été pompée dans un fonds alimenté par les organismes HLM.

1. La loi Bonnevey a posé les fondations du dispositif français du logement social :

– ouvrir l'accès au logement social des populations défavorisées est une activité de services publics administratifs ;

– les établissements publics, les Offices d'Habitation à bon marché, reçoivent la mission de produire et gérer ces logements sociaux ;

– qualifiés d'établissements publics locaux, ces offices doivent être l'instrument d'un partenariat entre l'État qui finance le logement social au nom de la solidarité nationale et les collectivités décentralisées qui permettent une gestion de proximité.

2. « Le logement social en Europe : la fin d'une époque ? »

Noémie Houard. *Métropolitiques*, 9 avril 2012. URL : <<http://www.metro-politiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-I.html>>.

3. A. Yché, « La nouvelle donne », *Economica*, octobre 2015.

4. F. Fillon, 7 propositions pour une politique du logement plus juste et plus efficace, p. 107.

Ainsi, ce n'est plus l'État qui assure l'essentiel de l'action de solidarité nationale pour la construction du logement social. Cette situation a atteint une telle ampleur que la très consensuelle Union sociale de l'habitat fait le constat que « les aides à la pierre sont de plus en plus portées par le secteur public HLM, ce qui constitue un repli inquiétant de la solidarité nationale en faveur des ménages les plus modestes. »⁵

Sur 40,9 Md€ d'aides en 2014, les bailleurs HLM et leurs occupants ont bénéficié de 15,6 Md€, dont 8,4 pour leurs investissements; loin derrière le secteur libre bénéficiant de 25,3 Md€. Cela confirme à quel point le marché, loin d'alléger les dépenses publiques, en est le premier bénéficiaire.

Une baisse insuffisante des charges financières

De même la politique de baisse de taux d'intérêt de la BCE à laquelle les banques, et en particulier la CDC, ont accès aurait pu être une opportunité pour alléger fortement les charges financières. La priorité des banques pour la spéculation financière contre les investissements sociaux utiles l'a empêché.

Or les prélèvements bancaires sur les loyers pour les annuités du crédit sont restés élevés (39,7 % en moyenne en 2014 dont 14 % en intérêt). Et cela alors que :

- la part du crédit dans le financement est passée de 85 % en 1999 à 73 % en 2012 ;
- le remboursement d'une grande partie des emprunts contractés pour la construction des HLM est achevé comme l'indique l'âge moyen du patrimoine social (39 ans pour les OPH en 2014).

Favoriser l'accès à un crédit à un taux bien plus bas à partir des liquidités gratuites de la BCE aurait permis d'abaisser plus sensiblement encore les charges financières supportées par les organismes HLM et de promouvoir des crédits à taux zéro pour construire plus.

Face à ce recul des subventions de l'État, à la baisse de la part du crédit, les collectivités locales, malgré leurs efforts, n'ont pu compenser ces reculs, alors que le financement des entreprises s'est lui aussi réduit dans le temps.

Les locataires rançonnés

Dans le même temps le coût de la construction et du foncier s'est alourdi (en 15 ans le coût des logements sociaux a augmenté de 85 % alors que l'inflation n'a crû « que » de 19 %).

Ce coût plus élevé du logement et le désengagement de l'État, des banques et des entreprises pour son financement ont obligé les bailleurs à supporter l'essentiel du financement des investissements de nouveaux logements avec leurs fonds propres. Ainsi leur contribution au financement du PLUS, par exemple, est passée de 2 % en 1999 à 15 % en 2013.

Comme l'essentiel de ces fonds propres, notamment dans les offices publics, est constitué par le cumul de leurs excédents annuels d'exploitation à partir d'un prélèvement sur les loyers, c'est le locataire qui devient le premier financeur du logement social. Ainsi, les loyers financent les logements à construire au titre de l'« autofinancement » tout comme ils financent le remboursement du crédit avec les intérêts au titre des annuités d'emprunt.

En 2014 les locataires des organismes HLM ont ainsi subi un double prélèvement : 37,9 % de leur loyer au titre des annuités d'emprunt et 10 % pour renforcer les fonds propres de ces organismes. Au total près de la moitié de leur loyer est absorbé par ces dépenses.

Cette course aux fonds propres est une pression pour augmenter les loyers qui, au-delà des augmentations réglementées, se fait à l'occasion de changements de locataire ou d'une réhabilitation. Elle pousse aussi à la réduction des autres dépenses utiles aux locataires (entretien, services à la population, suppression de postes de gardien). Cela alors que la paupérisation de la population du logement social devrait au contraire pousser à un blocage des loyers et au développement de services aux locataires pour tenir compte de leur vieillissement et du nombre élevé de familles monoparentales.

Ce retrait des contributions de l'État, des banques et des entreprises a aussi contribué aux difficultés des bailleurs sociaux à répondre à la montée explosive des demandes de logements sociaux (1,9 million de demandeurs en 2016 contre 1,2 million en 2002).

Les offices publics menacés

Cette situation affecte particulièrement les offices publics.

Accueillant une population précaire et aux revenus faibles, les loyers y sont moins élevés et les services plus indispensables que dans les autres organismes du logement social : les excédents d'exploitation sont plus faibles : en 2013, l'autofinancement a été de 1 022 € par logement (10,5 % du loyer) dans les OPH contre 1 282 € par logement (11,6 %) dans les ESH. Donc celles-ci mettent plus de temps pour reconstituer et réalisent moins de logements que les ESH.

5. « Financements : généralités. » Article sur le site de l'Union sociale pour l'habitat. <<http://ressourceshlm.union-habitat.org/ush/CommunicationPublications/RevueFinancement+%28g%C3%A9n%C3%A9ralit%C3%A9s+%29+-+Fiche+th%C3%A9matique+>>



6. Vente en état futur d'achèvement, un procédé commercial permettant de vendre un appartement ou un programme immobilier avant même d'en lancer le chantier.

7. Le prêt de haut de bilan bonifié (PHBB) par Caisse des Dépôts et Action Logement aura une durée de 30 ou 40 ans, décomposée en deux phases d'amortissement. Durant la première phase, de 20 ans, le taux d'intérêt sera de 0% et il n'y aura aucun remboursement à effectuer (d'où son surnom de prêt «équivalent-subsvention»). Les remboursements du prêt débuteront à la seconde phase d'amortissement, qui durera 10 ou 20 ans, avec un taux indexé au livret A + 0,60%.

8. Office public interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines.

Ce déséquilibre est accentué par les transformations qui affectent le logement social avec la constitution de grandes concentrations autour de grands actionnaires comme Action logement. Celui-ci qui gère, sous la houlette du Medef, la contribution patronale au logement social a l'ambition de devenir « l'acteur n° 1 du logement social et intermédiaire en France au bénéfice de l'emploi des salariés, de la performance des entreprises et de l'attractivité des territoires. » À cette fin, il a décidé de créer un groupe national sous la marque « Action logement » et va restructurer la centaine d'organismes qu'il pilote et qui devront mettre en œuvre « un plan d'action pour doubler en cinq ans leur production de logements qui viendra compléter un patrimoine de 948 000 logements ».

Dans ses ESH, la gestion dominée par les critères de la rentabilité financière vise en premier lieu la réduction des coûts salariaux et la réalisation de plus-values immobilières. L'excédent d'exploitation peut y atteindre des sommets à l'exemple de Domaxis en 2015, avec un excédent de 44 millions d'euros (29,2 % des loyers) totalement affecté à ses fonds propres. Ce qui n'a pas empêché en 2015 l'actionnaire de lui apporter 3 millions d'euros supplémentaires par des achats d'actions.

C'est ainsi qu'Action logement tente d'asseoir sa domination dans le secteur avec des acquisitions ou des fusions et par le développement des constructions ou acquisitions neuves (Véfa⁶).

Ainsi ce groupe financé par les contributions des entreprises ou celui de la SNI soutenu par le marché financier ont fortement contribué à ce que la part des ESH dans la construction des HLM soit passée de 48 % en 2012 à 55 % en 2015. Dans le même temps celle des OPH, faute d'être à armes égales, a plafonné à 34 %.

Deux « innovations » ambivalentes

Pour répondre à la crise aiguë et aux pressions des acteurs du logement social, deux mesures ont été présentées comme innovantes pour répondre aux besoins de construction de logement :

- la création d'un Fonds de mutualisation ;
- le prêt de haut de bilan bonifié (PHBB).

Le fonds de mutualisation des organismes HLM instaure un prélèvement sur les fonds propres de ceux-ci pour apporter une aide à ceux qui construisent des logements. Mais, derrière cette « généreuse » intention, c'est le risque d'une pénalisation de ceux qui, en situation financière fragile, ne peuvent pas investir au profit des organismes disposant de plus de moyens financiers.

Selon ses initiateurs, le prêt de haut de bilan bonifié (PHBB) par la Caisse des dépôts et Action logement⁷ permettrait d'obtenir des prêts bancaires avec un effet de levier espéré de 5 : pour 1 € de PHBB, 5 € de crédit bancaire. Cela confirme la force de l'outil de la bonification même si, d'une part, le premier objectif recherché de cette innovation est la sécurisation des banques, et si, d'autre part, cette réponse à l'urgence de la pénurie est biaisée avec un soulagement provisoire du poids des charges financières excessives, quitte à les retrouver amplifiées dans le futur.

En effet, si les 3 milliards prévus peuvent contribuer à donner un peu d'oxygène à court terme, *in fine* le scénario prospectif retenu par la Caisse des dépôts montre que ce système provoquera une dégradation de la situation financière des organismes HLM à partir de l'année 2037.

Par ailleurs ce dispositif risque d'être discriminant en apportant des fonds, notamment pour le financement de la construction, en premier lieu à ceux qui disposent déjà de fonds propres importants.

Ces deux « innovations révolutionnaires » pourraient bien en fait accélérer les déséquilibres entre les différents acteurs du logement social.

Métropolisation, bouleversements institutionnels et autoritarisme au service du marché

Le transfert du rattachement des offices communaux à des établissements publics territoriaux et celui de la compétence habitat à la métropole du Grand Paris imposés à marche forcée ont fragilisé les offices déjà confrontés à tant de difficultés. Certaines villes dirigées par la droite en profitent pour les liquider en les vendant, avec des « boni » financières, à des ESH au détriment du contrôle public. D'autres transfèrent leur patrimoine dans des SEM, affaiblissant ainsi les solidarités du secteur du logement social. D'autres collectivités, notamment de gauche, ont créé leur propre ESH avec un actionariat public majoritaire pour résister à ces attaques contre le service public et tenter de maintenir sous cette forme les valeurs solidaires du logement social.

L'Opievoy, première proie d'une métropolisation dominée par le marché

Par un décret signé par M. Valls, la dissolution du second office public de France, l'Opievoy⁸ de 50 000 logements, a fait passer 30 000 logements du public dans le giron d'Action logement. Les présidents des conseils départementaux de l'Essonne et des Yvelines, le gouvernement ont refusé toute solution de reprise par un organisme public, comme l'avait proposé B. Véra, sénateur de l'Essonne soutenu par une forte mobilisation des locataires. Ces derniers ont été ignorés et la consultation des élus des 114 villes concernées par ce transfert a été une caricature de démocratie.

Si la forte mobilisation des locataires et des élus à l'initiative des militants et des élus communistes n'a pu empêcher la signature du décret de dissolution le 31 décembre dernier, les événements ont montré l'inquiétude, la détermination et la mobilisation des locataires comme des élus pour la défense du logement social et de ses institutions publiques. Des batailles identiques se sont également intensifiées à l'initiative de la CNL à Blanc-Mesnil, Saint-Ouen et Bobigny en Seine-Saint-Denis.

Avec la mise en place de la métropole du grand Paris on assiste également à la détermination de zones prioritaires pour la restructuration de l'habitat et la mise en place de moyens institutionnels, financiers et techniques dans le domaine du logement. C'est là que les grands groupes entendent favoriser le pilotage

par le marché. Ces objectifs sont au cœur de la stratégie patrimoniale d'Action logement ou de la SNI.

Fillon : servir la finance et asservir le locataire

Servir la finance

Les « 7 propositions pour une politique du logement plus juste et plus efficace » de F. Fillon sont un plaidoyer de soutien à la finance : libérer le foncier avec un plan opérationnel de libération du foncier public et privé et la création de « nouveaux fonciers » pour le logement (transformation de bureaux en logements, surélévation, requalification de friche...), vente de terrains constructibles favorisés avec une fiscalité adaptée en zone tendue, mainmise du marché sur le foncier public, baisse de la fiscalité sur le logement, réduction des délais d'exonération des taxes sur les plus-values, suppression des droits de mutation, le Prêt à taux zéro (PTZ) réservé à l'accession, favoriser le crédit hypothécaire et les cautions bancaires, supprimer l'ISF, favoriser la vente aux locataires source de plus-values élevées, sont autant de mesures visant à favoriser l'attraction des capitaux et leur rentabilité maximum.

Asservir le locataire

Avec des mesures régressives et répressives contre les locataires : baisse des plafonds de revenu ouvrant le droit au logement social, contrat de six ans pour les nouveaux locataires pour instaurer l'instabilité, suppression de l'encadrement des loyers, liberté contractuelle bailleur/locataires, la libéralisation des prix des loyers dans les zones tendues, favoriser l'offre de logements intermédiaires,

Par l'affaiblissement des organismes publics du logement social : révision de la loi SRU, arrêt des aides

à la construction de logements sociaux au-delà du seuil de 30 à 40 % de logements sociaux dans une commune.

Face à une telle révolution réactionnaire largement facilitée par les mesures sociales-libérales de la politique actuelle, le besoin de propositions novatrices est urgent. Cela concerne non seulement une forte ambition de constructions de 200 000 logements sociaux comme le proposent J.-L. Mélenchon et le PCF. Mais aussi, comme le souligne ce dernier, sur la mobilisation des moyens financiers permettant la réalisation de tels objectifs, les moyens institutionnels et juridiques pour permettre aux acteurs de logement social et aux élus de reprendre la main, ainsi qu'une mobilisation et la lutte des locataires, des élus, des militants syndicalistes et politiques permettant de relever un tel défi.

Conclusion

Le logement social est à un carrefour. Au-delà de l'exigence de nouveaux financements et du besoin de consolider les organismes publics en danger, de donner bien plus de pouvoirs et de moyens d'intervention aux locataires, son avenir va exiger de répondre à nombre de défis :

1. L'exigence de sécurisation de l'emploi et de la formation qui développe emploi et salaire pour donner aux locataires les moyens de régler leur loyer, pour traiter la montée des salariés au chômage, précaires dans la population des HLM.
2. Le vieillissement de la population des HLM et le risque de leur relégation dans des zones « moins tendues ».
3. La métropolisation pilotée par le marché qui aggrave toutes les inégalités et le processus aboutissant à une France à deux vitesses. ■■■