



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Réinventer le modèle économique du Logement social ?

**Réseau des acteurs de l'habitat
10 février 2011**

Dominique Dujols,
Directrice des relations institutionnelles
et du partenariat



De quoi parle - t-on ?

- **Qu'entend-on par « modèle économique » et par modèle économique du Logement Social?**
- **Quel est le modèle actuel? Ses limites**
- **Quels sont les tenants et aboutissants d'un éventuel « nouveau modèle »?**



Essai de définition

modèle économique =

- un système d'acteurs, des règles de fonctionnement et un mode de financement,
- qui permettent à un secteur de fonctionner dans la durée
- en répondant à des objectifs, qui sont pour le logement social des objectifs d'intérêt général



Au regard de quels critères évaluer le modèle économique du LS ?

- **Le logement social n'est pas une politique « en soi » : composante de la politique du logement en général, mais aussi un constituant essentiel de la Cité et du « vivre –ensemble »**
- **Il constitue un acteur fondamental et atypique des marchés immobiliers qu'il peut contribuer à réguler ou à corriger**
- **Il touche d'autres enjeux : développement économique et emploi, mobilité, développement durable, santé, éducation, accueil des jeunes actifs, vieillissement...**
- **Composante essentielle de l'aménagement et du développement du territoire, de l'équilibre des agglomérations**

Comment l'existence et le développement d'un parc social contribuent-ils à la réalisation de ces politiques publiques ?

Ce qu'il coûte, ce qu'il rapporte directement et indirectement (« externalités positives »).



Ne pas éluder le débat

- Dans une période de disette des finances publiques nationales et locales il s'agit de faire des choix
- Les décideurs politiques doivent avoir les moyens d'arbitrer et d'éviter les erreurs
- En matière immobilière les choix doivent intégrer la longue durée
- L'USH souhaite faire avancer la réflexion, avec ses partenaires, et s'appuyer sur des recherches académiques
- En premier lieu, il faut avoir à l'esprit les « fondamentaux économiques » du modèle français de logement social



Description du modèle français du logement social

C'est un système qui s'appuie sur 5 fondamentaux complémentaires :

- il repose principalement sur l'**emprunt** de très longue durée à des taux avantageux
- il est encadré par des **règles et dispositifs de sécurité**, de garantie et de contrôle qui préviennent tout sinistre
- il s'appuie sur des **opérateurs spécialisés**, sans but lucratif. Leurs loyers sont limités et ils n'anticipent pas des plus values de revente. Ces opérateurs réinvestissent la totalité de leurs résultats et il leur est interdit d'avoir même partiellement des activités à risque (promotion libre, locaux commerciaux, activité à l'étranger ...)



Description du modèle français du logement social II

• **le système contribue à son propre développement** : Les recettes apportées par les loyers des immeubles ne sortent pas du circuit mais produisent, une fois les emprunts amortis, des fonds propres qui financent les réhabilitations et la construction neuve. C'est « **la péréquation** ».

*NB : **Pas de péréquation sans pérennité** du patrimoine, c'est-à-dire le maintien sans limite de durée des immeubles dans le patrimoine de l'organisme (hormis vente au locataire) **et** le maintien des engagements sociaux (plafonds de loyers et de ressources, règles de priorité etc.)».*

• **il nécessite des aides publiques nationales et locales, mais leur part est limitée**: même si ces aides pèsent lourd au moment de les attribuer, elles sont faibles par rapport au coût réel des opérations et ont un fort effet de levier. Et il n'y a pas de subventions de fonctionnement.



Avantages du modèle français du logement social

Ce modèle économique se distingue des autres modèles européens par certains avantages:

- Il est relativement peu coûteux pour la collectivité
- Il a permis et permet de constituer dans la durée un patrimoine pérenne. Ex:aujourd'hui, le Dalo est possible grâce à des immeubles qui ont parfois près d'un siècle !
- Il s'agit donc d'un « patrimoine commun de la Nation »
- Il a permis et permet de loger dans la mixité des catégories diverses et d'accompagner le développement économique.
- Il est robuste et sûr tant pour ses bénéficiaires que pour la collectivité et pour l'épargne populaire (le LS= « placement de père de famille » pour le Livret A).



Avantages du modèle français du logement social (II)

- Il préserve l'avenir et est fondé sur une « préférence pour l'avenir », ce qui est sain pour une activité immobilière
- Il est favorable au développement durable, car ceux qui le construisent le gère et sont face aux coûts d'entretien et au problème de charges pour les habitants
- Il est « territorialo-compatible »: les organismes sont liés à l'avenir du territoire où ils opèrent.



Il présente des inconvénients

- **Il fonctionne un peu comme un pétrolier géant** : ce qu'il gagne en stabilité, il peut le perdre en réactivité car les organismes portent le patrimoine (et parfois les erreurs) du passé : problèmes de renouvellement du patrimoine, pour la partie qui a vieilli, physiquement, socialement ou en termes de localisation
- **Il exige donc beaucoup d'anticipation** de sa part et de la part des pouvoirs publics, qui n'est pas toujours au rendez-vous
- Par exemple, compte tenu des évolutions démographiques et des modes de vie, **il n'offre pas assez de petits logements**, ou au contraire de très grands logements
- Il ne favorise pas une vision « supra-territoriale », ni les redéploiements **dans une logique d'aménagement du territoire** alors qu'il constitue un investissement structurant à ce égard.
- **Son patrimoine est donc mal réparti** sur le territoire national et à l'intérieur des agglomérations, et **il n'a pas facilité les investissements dans des territoires historiquement peu dotés** (grand sud, bande littorale..) qui ont aujourd'hui des besoins non satisfaits



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Il présente des inconvénients (suite)

- Fondé sur la préférence pour l'avenir, **il peine à dialoguer avec des acteurs gouvernementaux pris par le court terme**, et à répondre aux urgences.
- Il ne répond pas suffisamment encore à la demande **d'accès sociale**
- Reflet des difficultés de la société, **il se paupérise et peine à maintenir la mixité et l'offre pour les actifs, notamment les jeunes**: le modèle de cible large est mis à mal par les réalités de l'urgence sociale
- Compte tenu de la cherté du foncier, et de l'élévation permanente des normes, **ses prix de sortie posent problème pour de nombreux ménages** (écart entre les plafonds de loyers dans la production récente et les plafonds de référence pour l'APL).



Un débat déjà commencé voire ... déjà conclu

Certains acteurs se sont emparés du sujet, avec des intentions honnêtes (*comment renforcer l'efficacité du logement social et limiter le recours aux fonds publics*) ou moins pures (*comment garder les leviers de commandes plus sans mettre d'argent ? Voir: 4,5 millions de logements, comment gagner de l'argent avec ?*).

Exemples :

- **les souhaits du secrétaire d'État au Logement** de « réinventer le modèle économique du logement social », en concentrant le patrimoine dans des grands groupes , en multipliant par 10 la vente Hlm, et en faisant circuler les fonds propres, au profit des zones tendues mais au détriment d'autres territoires où les besoins s'expriment autrement.
- **le souhait des banques**, récemment exprimé par la FBF, de récupérer à leur profit l'essentiel de la manne du livret A, celles-ci se faisant fortes de financer (mais selon leurs critères) le logement social
- **le souhait de certains acteurs de l'immobilier** de valoriser le patrimoine Hlm auquel ils prêtent des valeurs théoriques bien difficiles à démontrer.

Autant de propositions abruptes qui mettent de côté la pérennité et/ou la péréquation dans le temps. Présentées comme un modèle alternatif paré des vertus de la modernité mais risquant d'aggraver les déséquilibres sociaux, et de « liquider » un patrimoine dont nos enfants et petits-enfants auront besoin. Sans compter qu'il s'agirait d'un modèle fondé sur la croissance externe et susceptible d'être facilement victime d'une prédation



Faire évoluer le modèle sans détruire la charpente ?

- **la vente Hlm : on peut vendre plus que les 4.000 logements actuels sans mettre le modèle en péril, mais la vente ne peut financer de façon ordinaire la production, car**
 - on perd les recettes futures et on remplace des immeubles amortis par des immeubles aux loyers en général plus chers.
 - si l'on vend vraiment beaucoup, c'est le parc qui ne peut plus répondre quantitativement aux besoins
 - Et ce n'est pas un choix dicté par les besoins et capacités des acquéreurs et l'intérêt des territoires
- **la mutualisation entre organismes et entre territoires et le sort des fonds propres.**
 - **Cette mutualisation se conçoit s'il y a de « vrais » dodus dormants**, mais pas quand les organismes construisent ou réhabilitent car alors la mutualisation horizontale (entre organismes et territoires) se fait contre la mutualisation dans le temps.
 - **Cela renvoie aux enjeux des territoires concernés** : y a-t-il des territoires qui n'ont pas besoin de logement sociaux, ni même de réhabilitation du parc existant ? Quid de l'aménagement du territoire et de l'équité entre ceux-ci ?



Faire évoluer le modèle sans détruire la charpente?

- **l'organisation de la rotation dans le parc**, souvent jugée insuffisante (et qui l'est vraiment pour les marchés les plus tendus, aggravant les files d'attente) peut évoluer sans impact sur le modèle, tandis que la vacance a un impact négatif.
- **La transparence de la gestion** peut être renforcée, les modalités de gestion de la demande et des attributions modernisées, sans fragiliser le modèle
- **la cible du logement social** : cible large (tous les ménages qui peinent à se loger dans les conditions du marché) ou seulement les plus pauvres ? Quid du devenir des fonds propres si loyers fonction du revenu ? Quid de la mixité et des équilibres sociaux et territoriaux? Le modèle actuel s'accommoderait mal d'une « résidualisation » et d'une baisse des recettes locatifs.

Le modèle actuel réserve des marges d'adaptation, mais **certaines options supposent d'adopter un nouveau modèle moins pérenne dans son existence** (perte de loyers, diminution du patrimoine) **ou contraire à ses objectifs d'intérêt général** (vente massive, ou déconventionnement pour louer dans les conditions du marché, ou abandon des actifs à revenus modestes...).



Éclairer un débat honnête

Il faut **éclairer le débat** en approfondissant aussi la connaissance des apports et des inconvénients de ce modèle, **au plan national**

mais aussi au regard des marchés locaux, car c'est au niveau de la réalité concrète des besoins que l'on peut vérifier le mieux sa pertinence et ses limites.

La recherche en économie du logement doit être développée: le logement pèse 23% du PIB et n'est pas sérieusement étudié

Sur quels axes orienter la réflexion ?



Quelques exemples de rouages à éclairer

- **l'effet « commande » et l'injection directe d'agent frais** liée à l'amélioration, l'entretien, le développement du parc de logements sociaux. Les milliards d'investissements des organismes ne sont pas sans effet sur l'activité économique, notamment pour le secteur du bâtiment:
 - Ce sont des emplois non délocalisables, des salaires et donc de la consommation, des commandes de matériel, de travaux, d'ingénierie ...
 - C'est une forme de retour économique direct (et territorialisé) de l'argent public mis sur la table
 - Impact d'autant plus élevé que l'effet de levier de l'endettement est important : on bénéficie de l'impact d'une activité économique qui sera en fait payée plus tard via les loyers.



Quelques exemples de rouages à éclairer

- **l'effet « d'entraînement »** des projets de construction : apporter du logement, de la population, c'est créer des projets d'activité pour d'autres acteurs (services, commerces ...)
- **l'effet « gestion »**, les 76 000 employés des organismes sont des emplois directement utiles à la population, sans être à la charge de la collectivité.
- **l'effet « loyer bas »** : la fourniture de loyers bas a des effets similaires à l'attribution (pérenne) d'une prestation sociale et favorise la consommation de biens et services des ménages qui en bénéficient. Et ceci fait faire des économies d'APL à l'Etat, mais aussi, probablement aux budgets sociaux des départements et des villes : un logement décent avec une charge de loyers limitée évite des situations de basculement vers les services sociaux...
- **l'effet « régulateur »** de la présence de logements sociaux sur l'ensemble du marché local de l'immobilier qui, en limitant la clientèle captive pour le marché, modère la hausse des prix.



Quelques exemples de rouages à éclairer

- **l'effet « sécurisation de l'épargne »** déjà décrit : on sait combien le « circuit » livret A est important pour le logement social en lui assurant liquidité et bonification. Mais le « circuit logement social » n'a, compte tenu de sa régulation (contrôle, auto contrôle, garanties ...), jamais conduit à des défauts. L'épargnant et l'Etat, garant ultime, n'ont qu'à s'en féliciter.
- **l'« effet attractivité »** comment la présence de logements pouvant accueillir la main d'œuvre participe à « l'offre territoriale » pour l'accueil des entreprises ou pour répondre aux besoins spécifiques de la population
- **l'effet « performance du bâti »**, et l'impact en matière de diminution des consommations énergétiques et la participation à la limitation des gaz à effet de serre.

Voilà quelques vrais thèmes de réflexion qui nous sortent de l'équation simpliste: question financière=marchandisation

inéluçtable.



Deux recherches à suivre

L'USH a lancé en partenariat avec la CDC deux projets ambitieux dont il sera rendu compte des résultats régulièrement

1. Avec Atemha (C.Tutin) et Lab' urba (B.Filippi): Mesurer l'impact sur les marchés locaux du poids et des caractéristiques du parc de logement sociaux en termes de modération des prix, de mobilités et de mixité sociale
2. Avec Delphis (F.Deplace) et l'Université Paris-Est (S.Guelton) : Mesurer la « valeur collective » créée par le secteur du logement social en terme de développement économique et social d'un territoire, et en terme de retours divers sur investissement pour la Collectivité.



En guise de conclusion

Améliorer le modèle économique, nécessité pour limiter autant que faire se peut le recours aux budgets publics. Mais il faut considérer le fait que tous les marchés de l'habitat s'interpénètrent, et que **sur plus 37 Milliards d'aides de l'État, c'est 4,3 milliards qui vont au logement social :**

Faut-il se contenter de réviser le seul modèle du logement social, au risque, non seulement de reporter la charge sur les collectivités locales mais aussi d'aller à l'encontre de l'équité entre territoires, et n'est-ce pas tout le modèle économique du logement qui est à revisiter, y compris l'efficacité des 33 milliards d'autres dépenses ?

Le souci d'économies justifie-t-il de remplacer un système de solidarité large (car reposant sur l'effort de tous complété par un système de solidarité dans le temps interne au secteur) par un système de solidarité entre « modestes » « moins pauvres » et « plus pauvres »? Voire par un système de solidarité des territoires en déclin vers les zones les plus riches ?



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

En guise de conclusion

Le gaspillage des fonds publics, s'il existe, vient-il:

- des 4,3 Milliards d'aides diverses (sur 37) à la construction de logements sociaux?
- de l'élévation permanente et irréfléchie des normes?
- de l'absence de véritables priorités à hauteur de 37 Milliards?
- du consentement permanent au subventionnement public de la rente foncière?

Absence de priorité et financement public de la rente ne créent-ils pas une **spirale infernale** :

- 1/la collectivité aide tous les secteurs du logement et, faute de maîtrise du foncier, alimente ainsi la rente foncière et l'enrichissement sans cause des détenteurs du foncier,
- 2/ les prix des terrains devient un obstacle tel que la collectivité doit apporter encore plus de subventions (ou d'aides fiscales, ou d'aides à la personne etc.), pour les compenser,
- 3/ elle finance des équipements et services publics qui valorisent les terrains qu'elle paie plus cher ensuite
- 4/ et ainsi de suite.

Quelle place dans le modèle économique du logement pour la maîtrise des coûts?



Repenser le modèle économique du logement suppose de se poser en premier lieu une question majeure

La collectivité doit elle financer l'inflation foncière ?

*Ce n'est pas un hasard si l'un des axes essentiels de propositions des EGL a porté sur la **maîtrise des coûts de production** et tout d'abord sur une **réforme foncière**.*