



## « QUOI DE NEUF, ACTEURS ? »

La journée d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat

### ACTES

Paris, le 20 mars 2019



FÉDÉRATION NATIONALE  
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT  
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

<b>I. INTRODUCTION DE LA JOURNEE</b>	<b>5</b>
<b>II. L'ACTUALITE DU SECTEUR HLM ET DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT</b>	<b>6</b>
<b>A. Actualité financière du secteur Hlm : impact des mesures récentes</b>	<b>6</b>
1. Présentation du modèle financier classique du secteur HLM	6
2. Un équilibre économique fragilisé par les mesures récentes	6
3. Des mesures d'accompagnement et de compensation insuffisantes	7
4. Impacts des mesures récentes	7
5. Une nécessité de visibilité sur la capacité d'investissement des organismes Hlm à moyen terme	8
<b>B. Présentation de l'étude perspective de la Banque des Territoires</b>	<b>8</b>
1. Le patrimoine des bailleurs sociaux en 2016	8
2. Analyse financière rétrospective sur la période 2011-2016 : une situation financière initiale solide	8
3. Présentation des hypothèses de l'analyse prévisionnelle	9
4. Projections financières	10
<b>C. Les politiques locales de l'habitat après la loi Élan</b>	<b>10</b>
1. Inquiétudes et zones d'ombre	10
2. Vigilance sur les mesures prévues par la loi Élan	11
3. Pistes d'améliorations et de progrès	11
<b>D. Échanges avec la salle</b>	<b>12</b>
1. Déclinaison territoriale des études	12
2. Adaptation nécessaire du parc Hlm aux chocs sociétaux	12
3. Frais de gestion des organismes	14
4. La vente Hlm	14
<b>III. TROIS TABLES RONDES SUR LES IMPACTS DE LA LOI ÉLAN ET DES DERNIERES LOIS DE FINANCES SUR LE SECTEUR HLM</b>	<b>16</b>
<b>A. La réorganisation du tissu Hlm et les dynamiques territoriales</b>	<b>16</b>
1. Dynamiques de regroupements entre organismes	16
2. Les facteurs de réussite de ces regroupements	17
3. Des formes de dialogue renouvelées entre organismes et collectivités locales	17
4. Des expériences locales de regroupement ou de mutualisation au service des territoires	17
5. Présentation de la mission en cours de suivi des regroupements	19
6. Stratégie de mutualisation au sein d'un réseau national	20
7. Échanges avec la salle	20
<b>B. La vente Hlm entre injonctions nationales, stratégies patrimoniales, besoins des habitants et des territoires</b>	<b>21</b>
1. Une mise en tension entre injonctions de l'État et préoccupations du Mouvement Hlm	21
2. Volumes et caractéristiques des ventes Hlm	22
3. Les principales évolutions réglementaires	22
4. De la recherche de fonds propres supplémentaires à une « obligation de compensation »	22
5. La vente dans la stratégie des organismes Hlm	23
6. Présentation de l'Opérateur National de Vente Hlm créé par Action Logement	24

7. La vente Hlm dans les politiques publiques locales	25
<b>C. L'avenir du modèle français du logement social : évolution, réforme ou démantèlement ?</b>	<b>27</b>
1. Les indices de la transformation en cours du modèle Hlm	27
2. Des inquiétudes sur la déstabilisation déjà perceptible du parc public de logements Hlm	28
3. Évaluer la capacité des mesures récentes et des propositions d'évolution du modèle à répondre aux enjeux de la société	29
4. Le modèle Hlm à un moment charnière de son évolution	31
<b>IV. CONCLUSIONS DE LA JOURNEE</b>	<b>32</b>
<b>LES INTERVENANTS</b>	<b>35</b>
<b>L'ANIMATION</b>	<b>35</b>

**Rédaction des Actes :**

Hélène Morel, doctorante au LISST, Université de Toulouse Jean-Jaurès

**Coordination de la préparation de la journée et des Actes :**

Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

**Appui à l'élaboration de la journée :**

Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée, Espacité

Eléonore Basset, cheffe de projet, Espacité

[contact@acteursdelhabitat.com](mailto:contact@acteursdelhabitat.com)

## I. Introduction de la journée

**Jean-Louis DUMONT**, président de l'Union sociale pour l'habitat

**Jean-Louis Dumont** introduit cette nouvelle journée d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat, en saluant les très nombreux participants. Cette forte présence marque le besoin que chacun ressent, en ces temps particuliers, de se retrouver pour échanger et mesurer la capacité du secteur à formuler une ambition collective. Les acteurs de l'habitat continuent à chercher comment mieux travailler ensemble, comment mutualiser, comment répondre aux besoins de celles et de ceux qui demandent un logement, quelques soient leurs statuts, leurs âges ou leurs fragilités. **Jean-Louis Dumont** salue toutes celles et ceux qui travaillent avec les organismes Hlm, les maires, les présidents d'intercommunalités, de métropoles et de départements, les financeurs qui sont très actifs actuellement et les actionnaires. « Nous sommes tous des acteurs de l'habitat ».

La question posée en cette nouvelle journée « Quoi de neuf, acteurs ? » est bien celle de l'avenir de ces deux millions d'inscrits au répertoire national de la demande de logement. Ce répertoire montre le nombre considérable de ménages qui font appel aux organismes Hlm. Certains, primo demandeurs, sollicitent un logement social adapté à leurs besoins et leurs moyens. D'autres, déjà locataires Hlm souhaitent déménager pour répondre à un changement de travail ou une structure familiale en évolution. Le secteur Hlm gère au quotidien toutes ces questions dans chaque commission d'attribution. Or il est de plus en plus sollicité par des personnes fragiles. Au lendemain de la loi Élan, il faut être plus attentif encore aux problématiques des publics prioritaires.

Il y a quelques années encore, la gestion de ces demandes était permise en partie par des sorties « par le haut » du patrimoine locatif social. On constate qu'elles sont de moins en moins nombreuses. Il est nécessaire de les réactiver. Des évolutions sont attendues pour redynamiser l'accession sociale, peut-être avec une APL accession. Le logement dit « intermédiaire » se développe, bien qu'il ait été à une époque interdit aux organismes Hlm, et alors même que toute la production du secteur reste sous plafond de ressources.

Obligation est faite aujourd'hui aux organismes de se rassembler. Pourtant, le secteur Hlm a déjà une longue pratique de la mise en commun. La mutualisation des financements, notamment, a été organisée en interne. Mais l'État a préféré s'en emparer et se comporte ainsi en « État prédateur ». Néanmoins, le secteur a aussi des alliés, y compris dans le gouvernement, comme le ministre de la ville et du logement qui a beaucoup évolué en un an, suite à ses nombreux échanges avec les acteurs du logement social.

Il faut poursuivre les efforts pour communiquer les engagements des acteurs de l'habitat. Les métiers du secteur Hlm doivent être mieux connus, y compris ceux qui sont créés pour répondre aux nouveaux enjeux. Depuis plus de 10 ans, le nombre de lits en psychiatrie diminue et les personnes se tournent alors vers le logement social. Il est nécessaire de faire savoir que des opérations en PLAI, adaptées et accompagnées, sont développées pour ces besoins spécifiques. Tout cela démontre que le Mouvement Hlm sait se réunir, partager des ambitions, discuter, parfois s'opposer, mais toujours au bénéfice de celui ou de celle qui a besoin d'un logement. Les organismes Hlm travaillent au bénéfice de l'ensemble des populations fragiles, des salariés, des retraités, ou de celles et ceux, en formation, qui parfois restent dans leur voiture ou sous leur toile de tente pour rejoindre leur lieu d'apprentissage le lendemain matin.

Persuadé que les acteurs de l'habitat social seront demain encore plus ambitieux, plus rassemblés, voire plus nombreux, **Jean-Louis Dumont** ouvre cette journée de travail en souhaitant qu'elle soit fructueuse.

## II. L'actualité du secteur Hlm et des politiques locales de l'habitat

### Intervenants :

- **Claire DELPECH**, responsable des politiques de l'habitat, Assemblée des Communautés de France
- **Guillaume GILQUIN**, responsable du service des études, direction des prêts, Banque des Territoires
- **Dominique HOORENS**, directeur des études économiques et financières, l'Union sociale pour l'habitat

**Emmanuelle Parra-Ponce**, rédactrice en chef d'AEF habitat-urbanisme et animatrice de la journée, présente la première partie de cette matinée, consacrée à un point d'actualité sur les politiques locales de l'habitat et du logement social. Pour commencer, **Dominique Hoorens** développera une analyse de la situation financière du secteur jusqu'en 2020, la création de la RLS en 2018 ayant totalement rebattu les cartes du modèle économique du logement social. **Guillaume Gilquin** présentera l'étude prospective qu'il a conduite pour la Banque des Territoires reprenant toutes les données économiques connues aujourd'hui pour faire une projection sur 40 ans. Enfin, **Claire Delpech** éclairera les effets que les mesures récentes pourraient avoir sur les politiques locales de l'habitat et plus globalement sur les territoires. La salle sera ensuite invitée à réagir.

### A. Actualité financière du secteur Hlm : impact des mesures récentes

**Dominique Hoorens** rappelle que, traditionnellement, la matinée des rencontres du Réseau des acteurs de l'habitat est consacrée à présenter le panorama économique et financier du secteur. Dans ces circonstances particulières, il propose de développer une vision d'ensemble du secteur et des impacts des dernières mesures que sont la loi Élan, la loi de finances pour 2018, ainsi que les mesures d'accompagnement mises en place.

Cet exercice de synthèse présente des difficultés, car les informations sur les trois années concernées par la réforme sont incomplètes. Les mesures annoncées ne se placent pas toutes dans le même calendrier. Enfin, il faut trouver des indicateurs pertinents pour mesurer les impacts.

#### 1. Présentation du modèle financier classique du secteur Hlm

**Dominique Hoorens** propose d'analyser les impacts des mesures récentes à partir d'une représentation schématique du compte économique et financier du secteur Hlm. Ce schéma, couramment utilisé dans les organismes Hlm, ressemble beaucoup à celui des collectivités locales. Le compte financier se compose d'une section d'exploitation et d'une section d'investissement.

Dans le modèle financier classique du logement social, les ressources proviennent en totalité des loyers perçus. Les dépenses d'exploitation sont de diverses natures : frais de gestion, maintenance, taxe foncière et intérêts au titre de la dette. La différence entre les loyers perçus et ces premiers blocs de dépenses est appelée solde d'exploitation (notion similaire à l'épargne brute pour les collectivités locales). Elle est affectée au paiement des remboursements de la dette. Se dégage alors un premier solde important qui est l'autofinancement du secteur Hlm (épargne nette pour les collectivités locales). Concernant le compte d'investissement, les organismes Hlm consacrent près de 17 milliards d'euros par an à la construction ou aux travaux de rénovation. Le financement de ces investissements repose sur des subventions, de l'emprunt (le secteur Hlm est un très gros emprunteur) et les capacités d'autofinancement du secteur qui sont alimentées par les sources d'autofinancement et par les ventes.

#### 2. Un équilibre économique fragilisé par les mesures récentes

La réduction de loyer de solidarité (RLS) représente une baisse des ressources pour les organismes. Selon les orientations inscrites pour les 3 ans, le chiffrage de cette mesure représenterait 0,8 milliard d'euros (Md€) en 2018, 0,9 Md€ en 2019 et 1,6 Md€ en 2020. Le taux de TVA sur les constructions et réhabilitations de logements sociaux a été relevé à 10 %, ce qui représente un coût chiffré à 0,7 Md€ en 2018 et 0,9 Md€ en 2019. À partir de 2020, la TVA devrait toutefois revenir à son taux antérieur.

Si ces deux mesures sont les plus connues de la loi de finances pour 2018, d'autres dispositifs ont des conséquences sur la structure financière des organismes. Le gel des loyers aura un effet définitif, chiffré à 150 millions d'euros (M€) par an, puisque la baisse se fait ressentir pour toute la période qui suit. Les bailleurs sociaux, via une contribution à la caisse

de garantie du logement locatif social (CGLLS), financeront globalement le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 150 M€ par an, en plus de la prise en charge des opérations par les organismes Hlm. Enfin, l'État se retire complètement du financement du fonds national des aides à la pierre (FNAP). La hausse des cotisations des organismes Hlm sera de 105 M€ en 2018, 2019 et 2020.

**Dominique Hoorens** estime ainsi le total des pertes du secteur Hlm à 6 milliards d'euros cumulés sur les 3 ans. Selon une répartition grossière, 500 millions d'euros (M€) reviendront aux locataires qui paieront un peu moins de loyers, et l'État réalisera une économie budgétaire de 5,5 milliards d'euros (Md€).

### 3. Des mesures d'accompagnement et de compensation significatives mais insuffisantes et en parti incertaines

Des mesures d'accompagnement et de compensation ont été mises en place, notamment pour consolider les investissements du secteur Hlm. Le gel du taux du livret A implique que, sur la période, le taux n'augmentera pas comme il aurait dû le faire. Mécaniquement, les intérêts seront plus bas que prévu. La dépense ne diminue pas, mais elle n'augmente pas comme elle aurait dû le faire. Un mécanisme d'allongement de la dette est proposé par la Caisse des Dépôts (13 Md€ d'encours concernés) qui repousse les annuités de dettes. Ce dispositif va alléger les dépenses dans l'immédiat, qu'il faudra, évidemment, rattraper plus tard. De nouveaux prêts aux caractéristiques très intéressantes financièrement sont mis en œuvre par la CDC : le prêt de haut de bilan PHB 2.0 (2 Md€ de prêts) et les prêts à taux fixe d'accompagnement (2 Md€ de prêts).

Bien que ces mesures aient été décidées par l'État, il n'en supporte pas directement le coût. La décision de geler le taux du livret A est politique, mais l'impact financier de la mesure repose sur l'épargnant. De même, les bonifications des prêts ne sortent pas directement du budget de l'État mais de celui d'Action Logement ou de la CDC.

### 4. Impacts des mesures récentes

En résumé, **Dominique Hoorens** retient trois chiffres pour mesurer les impacts des mesures récentes sur l'économie du secteur Hlm.

Baisse des résultats d'exploitation : 1,6 milliard d'euros

Baisse de l'autofinancement : 3,6 milliards d'euros

Mobilisation de la trésorerie : 4,1 milliards d'euros

**Dominique Hoorens** alerte sur le fait que cette présentation n'est qu'un travail arithmétique, toutes choses égales par ailleurs. Bien évidemment, le monde ne fonctionne pas comme cela. Les acteurs vont réagir à la nouvelle situation, même s'il est impossible de prévoir quels seront leurs arbitrages : adaptations « individuelles » des organismes (économies de frais de gestion, de maintenance, report ou suppression d'investissements, emprunts, ventes...) ou adaptations plus structurelles (telles que la modification du tissu).

La programmation et les agréments en matière de production neuve étaient ces dernières années à un niveau historiquement très haut pour le secteur Hlm. La courbe des agréments avait atteint un niveau record en 2016, mais elle a commencé à baisser en 2017, et poursuit sa diminution en 2018.

Loin de toucher le seul secteur du logement social, les conséquences des dispositions de la loi de Finances 2018 se feront aussi sentir dans l'économie générale du bâtiment. Les interactions entre la conjoncture du secteur Hlm et le secteur immobilier sont aujourd'hui très fortes, notamment à travers du mécanisme de la VEFA. Les données de la Fédération française du bâtiment pour le secteur de la construction montrent une inquiétude du secteur immobilier. Les prévisions à moyen terme ne sont pas bonnes, dans un secteur conjoncturellement mal orienté.

Parallèlement, comme **Jean-Louis Dumont** le rappelait plus tôt, le secteur Hlm est très sollicité. La demande de logement social a augmenté de 12% par rapport à 2015 (mutations et premières demandes). Les demandeurs, les entrants et les locataires sont de plus en plus pauvres : 57% des locataires du parc social appartiennent aux 3 derniers déciles de revenu par unité de consommation. C'est aussi le cas de 73% des demandeurs.

## 5. Une nécessité de visibilité sur la capacité d'investissement des organismes Hlm à moyen terme

La synthèse présentée ici porte sur les trois années concernées par les mesures récentes, 2018-2019-2020 dans le cadre connu à ce jour. Elle met en lumière un grand nombre d'incertitudes, alors même que le secteur étant investisseur, il a besoin de visibilité. Les échanges prochains, dans le cadre de la « clause de revoyure », devront éclaircir la mise en œuvre de ces mesures, y compris pour 2020.

Si les mesures pénalisant le secteur Hlm décrites plus haut ne s'appliquent que pour trois ans, le secteur est en capacité d'absorber le choc en l'étalant sur les 40 années à venir. En revanche, si ces dispositifs sont maintenus au-delà de 2020, le modèle du secteur Hlm sera profondément interrogé. **Dominique Hoorens** alerte sur le fait que si ce nouvel environnement n'est pas favorable, les organismes seront contraints de diminuer leurs dépenses. Dans le secteur Hlm, ces dépenses sont des investissements et de la maintenance. La vraie question, pour le secteur Hlm et tous ses partenaires, collectivités et secteur économique, porte sur la capacité des organismes à investir dans les 10 ou 15 prochaines années et donc à sa capacité à faire face à la demande de logements et à répondre aux besoins de réhabilitation thermique et de restructuration du parc ancien.

## B. Présentation de l'étude sur le logement social de la Banque des Territoires

---

**Guillaume Gilquin**, responsable du service des études à la direction des prêts de la Banque des Territoires, rappelle que le modèle Hlm repose sur la transformation de l'épargne réglementée des Français, épargne liquide essentiellement sur le livret A, en prêts de long et très long terme, à destination notamment du logement social. La garantie apportée par les collectivités locales est une condition essentielle de ce fonctionnement.

La Caisse des Dépôts, au travers de la Banque des Territoires assure au total environ 70% des financements du secteur Hlm, soit, actuellement, un en cours de plus de 160 milliards d'euros (Md€). Avec l'ensemble des informations financières dont dispose la Banque des Territoires sur les organismes Hlm, le service des études dont **Guillaume Gilquin** a la charge, publie chaque année une étude sur la situation financière du secteur dans sa globalité. La dernière étude a été publiée en octobre 2018, juste avant le congrès Hlm de Marseille. Il s'agissait de la première étude prenant en compte les mesures gouvernementales prévues, notamment la RLS et la hausse de TVA.<sup>1</sup>

**Guillaume Gilquin** précise que cette étude porte sur le secteur Hlm dans sa globalité. Elle ne reflète pas l'hétérogénéité des bailleurs et des territoires.

### 1. Le patrimoine des bailleurs sociaux en 2016

**Guillaume Gilquin** présente rapidement le patrimoine des organismes Hlm en 2016. Le secteur Hlm connaît un fort mouvement de construction depuis 10 ans. En 2006, la production de logements sociaux, représentait environ 1/8e de la construction en France, soit près de 50 000 unités. Aujourd'hui, autour de 100 000 unités sont produites chaque année. Le logement social a joué un rôle contra-cyclique pendant les deux crises récentes, la crise financière de 2008-2009 et celle des dettes souveraines entre 2012 et 2014.

L'âge moyen du parc est de 39 ans, ce qui est relativement élevé et en augmentation malgré le fort mouvement de construction observé ces dernières années (en 2012, il était de 36 ans). L'étude pointe un lien fort entre la performance énergétique et l'âge du parc.

Toutes les données, déclinées par régions, sont consultables dans l'atlas du logement et des territoires publié chaque année par la Banque des Territoires.

### 2. Analyse financière rétrospective sur la période 2011-2016 : une situation financière initiale solide

L'étude présentée par **Guillaume Gilquin** montre une structure financière du secteur qui se consolide sur la période 2011 à 2016. En 2016, les résultats d'exploitation sont très favorables, avec un autofinancement locatif à 10% des revenus locatifs, et un autofinancement global à 15%. On observe, notamment entre 2012 et 2013, une forte

---

<sup>1</sup> « L'étude sur le logement social, Perspectives », Banque des Territoires, 2018. Téléchargeable sur :

[https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2018-11/perspectives\\_2018.pdf](https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2018-11/perspectives_2018.pdf)

Toutes les études sont disponibles sur la nouvelle plateforme de la Banque des Territoires. Abonnement possible en écrivant à : [etudes.dfe@caissedesdepots.fr](mailto:etudes.dfe@caissedesdepots.fr)

amélioration liée à la baisse du taux du Livret A, donc à la diminution des annuités financières. Depuis 2013, on note une légère détérioration, liée à l'augmentation des coûts de fonctionnement, notamment aux cotisations à la CGLLS (Caisse de garantie du logement locatif social) qui ont fortement progressé depuis 2015.

Les données de bilan se sont également améliorées sur la période. Malgré le fort mouvement de construction, l'autofinancement global du secteur a été supérieur aux mises de fonds propres, ce qui fait que le potentiel financier, c'est-à-dire les ressources disponibles pour investir à l'avenir, a progressé. Les bailleurs ont également profité de la période pour renforcer leurs fonds propres au bilan (passés de 32% en 2011 à 34% en 2016).

### 3. Présentation des hypothèses de l'analyse prévisionnelle

L'analyse prévisionnelle menée par la Banque des Territoires est difficile à réaliser dans le contexte actuel, dans la mesure où il s'agit de prévoir sur le très long terme l'évolution de la situation financière du secteur Hlm, dans un environnement en pleine évolution.

Cette étude se base sur les hypothèses macroéconomiques du cadrage économique réalisé par la Caisse des Dépôts qui fournit en particulier la chronique de l'inflation et l'évolution possible des taux courts, ces deux variables déterminant le niveau du taux du livret A. La prévision de loyer se construit à partir de la chronique de l'évolution de l'Indice de Référence des Loyers (IRL).

Ce travail s'appuie également sur des hypothèses sectorielles, élaborées à la suite d'une série de rencontres, au cours du printemps 2018, avec les différents acteurs (ministères, fédérations, directions internes de la Banque des Territoires ...).

**Guillaume Gilquin** détaille les hypothèses qui ont permis de bâtir le scénario central de l'étude :

- Une deuxième tranche porterait la RLS à 7 % des revenus locatifs du parc de logements sociaux familiaux pour 2020, suivi d'un maintien de la RLS à ce niveau sur toute la période de prévision ;
- La TVA se maintiendrait au taux réduit de 10 % après 2019 sur toute la période de prévision (alors qu'il est prévu qu'elle redescende à 5,5%). La chronique du livret A partirait d'un gel actuel à 0,75%, suivi d'une remontée progressive des taux jusqu'à 2,1 % par an ;
- L'étude prend également en compte des mesures d'accompagnement : le premier prêt de haut de bilan bonifié (PHBB) de 2016, les mesures du Plan Logement 1 du printemps 2018, notamment l'allongement de dette, le PHB 2.0 et les prêts à taux fixes ;
- Pour déterminer les loyers, l'étude suit l'évolution de l'Indice de Référence des Loyers (IRL), et donc des loyers à long terme qui croissent de +1,5 % par an ;
- Enfin, en lien avec les mesures prises ou envisagées par le gouvernement, l'étude fait une hypothèse de contrôle des charges d'exploitation du secteur. Après la période de recomposition, à partir de 2021, ces charges croitraient moins vite que l'inflation, 0,3 point en deçà de l'inflation hors tabac. C'est un effort qui correspond à 800 millions d'euros de charges d'exploitation en moins par rapport à un scénario qui suivrait l'inflation.

**Guillaume Gilquin** et son équipe développent également des hypothèses sur l'évolution du parc social. Entre 2011 et 2016, la taille du parc social rapportée au nombre de ménages est passée de 17 à 18%. Cette étude repose sur l'hypothèse que la taille du parc social va continuer de croître, mais moins rapidement, passant de 18 à 19% en 20 ans.

Ces dernières années, environ 8 000 ventes Hlm étaient réalisées annuellement. L'objectif gouvernemental actuel de favoriser 40 000 ventes de logements sociaux par an, existait déjà il y a une dizaine d'années et il n'a pour l'instant jamais été atteint ni même approché. L'hypothèse posée est donc une hypothèse médiane avec une croissance des ventes, qui s'établirait à 17 000 logements par an à partir de 2022 (12 000 aux personnes physiques et 5 000 aux sociétés de ventes Hlm).

Le nombre de démolitions se stabiliserait autour de 9 000 par an sur l'ensemble de la période de prévision.

De l'ensemble de ces hypothèses (taille du parc social, ventes et démolitions), l'équipe de **Guillaume Gilquin** déduit un scénario de construction en baisse de 40% d'ici 20 ans. Ce scénario est également le résultat des contraintes financières et correspond à la capacité d'investissement du secteur si la RLS est maintenue à 7% et la TVA à 10%.

#### 4. Projections financières

Concernant la dette passée, les données sont connues. Les informations sur l'écoulement de cette dette sont donc injectées directement dans le modèle.

L'étude doit aussi approcher les plans de financement de toutes les opérations nouvelles. Pour ce faire, l'équipe de **Guillaume Gilquin** s'appuie sur les plans de financements constatés actuellement pour les différentes typologies d'opérations : logements sociaux familiaux, foyers, réhabilitation classique et thermique. A titre d'exemple, en 2017, la synthèse de ces éléments produit plan de financement pour la construction de logements sociaux familiaux constitué pour un peu moins de 3/4 de prêts de la Banque des Territoires, 5% d'autres prêts d'Action Logement et des banques, 10% de fonds propres et 12,5% de subventions. Afin d'établir une hypothèse de plan de financement pour les années à venir, l'étude de la Banque des Territoires intègre les nouveaux prêts type PHB 2.0, prêts à taux fixes en substitution des prêts classiques de la Banque des Territoires, ainsi que PHBB, en substitution des fonds propres des bailleurs. La projection prévoit également que les subventions publiques vont être ramenées à 11% du plan de financement et remplacées par des fonds propres à hauteur de 12%.

Les prêts de haut de bilan 2.0 permettent un amortissement différé pendant 20 ans. Le modèle présenté par **Guillaume Gilquin** montre qu'il n'y a pas de « mur de la dette », c'est-à-dire une augmentation brutale de la dette dans 20 ans. En effet, pour le moment ce type de financement est minoritaire par rapport aux financements classiques sur le Fonds d'épargne. L'augmentation des annuités financières est progressive sur les 40 prochaines années.

En termes d'exploitation, la RLS a un fort impact dès le début de la période. L'autofinancement locatif se dégrade fortement au cours des vingt prochaines années (moins 11 points de loyers en vingt ans). Il s'annule en moyenne dans le secteur dans 20 ans, ce qui signifie que certaines structures vont être en difficulté.

Pour l'autofinancement global, la projection est un petit peu moins négative, puisqu'il sera soutenu par les ventes.

Les données bilancielle sont la conséquence de l'exploitation. Le potentiel financier résiste en début de période. Puisque l'autofinancement global baisse fortement, le potentiel financier est lui-même affecté, et touche un point bas dans les années 2045. Le potentiel financier résisterait au prix d'un repli de la production à moyen terme.

Dans un modèle à si long terme, les résultats sont très sensibles aux hypothèses, d'autant que certains paramètres sont déterminants comme l'IRL ou le taux du livret A. **Guillaume Gilquin** et son équipe débutent une étude analysant plus précisément la sensibilité des résultats du secteur à l'inflation et aux taux courts.

## C. Les politiques locales de l'habitat après la loi Élan

---

Face à l'actualité chargée du point de vue des politiques locales comme des effets de la loi Élan, **Claire Delpech**, responsable des politiques de l'habitat à l'Assemblée des communautés de France (AdCF), présentera d'abord les inquiétudes que cette situation génère, puis les points de vigilance et enfin les pistes d'amélioration.

### 1. Inquiétudes et zones d'ombre

Le contexte financier présenté par **Dominique Hoorens** et **Guillaume Gilquin** est un sujet d'inquiétude majeure pour les organismes Hlm comme pour les collectivités locales.

Les collectivités locales ont elles-mêmes traversé ces dernières années une période très difficile. Suite à la baisse des dotations en 2014, les recettes des collectivités locales ont diminué de 11 milliards, près de 20% de leurs dotations de fonctionnement. En 2017, s'est mis en place un dispositif d'encadrement de la dépense publique des collectivités locales, passant d'un pilotage par la ressource, à un pilotage par la dépense. Les collectivités ont été obligées à contenir leurs dépenses de fonctionnement dans une norme, à hauteur de 1,2%. Les collectivités locales s'inquiètent aujourd'hui de la réforme de la fiscalité locale, notamment sur le remplacement de la taxe d'habitation, et de leur capacité à retrouver des recettes dynamiques.

Cette situation financière a fortement fragilisé l'engagement des collectivités locales en direction de l'ensemble de leurs partenaires, dont des acteurs du logement social, puisque les collectivités participent au développement du secteur Hlm notamment par des cofinancements ou des garanties d'emprunts.

Les contraintes financières imposées aux bailleurs par les dernières mesures renchérissent également les contraintes qui pèsent sur les collectivités. En 2018 et même en 2019, certaines collectivités locales ont pu apporter des compléments et parfois ajuster des situations financières très tendues. Cependant, il est évident que cette situation n'est pas durable.

Les mesures visant le secteur Hlm pourraient également avoir des répercussions sur les politiques locales notamment le renouvellement urbain, la mixité, la maîtrise de l'urbanisation, l'étalement urbain ou la revitalisation des centres.

D'une certaine façon, les destins des organismes Hlm et des collectivités locales sont liés. Les incertitudes actuelles sur l'avenir des garanties d'emprunts, la mise en place éventuelle d'un Revenu universel d'activité ou une possible reconduite de la RLS au niveau prévu en 2020, représentent de très vives inquiétudes.

## 2. Vigilance sur les mesures prévues par la loi Élan

Au-delà de ces inquiétudes, les acteurs locaux et les associations d'élus ont collectivement fait part de leur vigilance sur un certain nombre de points de la loi Élan.

Si ces dernières années de nombreux textes ont poussé les intercommunalités et les collectivités en situation de responsabilités (ENL, ALUR, Égalité et Citoyenneté), on observe la persistance d'un pilotage par le haut. Ces politiques du logement reflètent en réalité une gouvernance macro-économique qui échappe complètement aux réalités locales. Dès les premières concertations, les acteurs des territoires ont signalé que la loi Élan semblait tourner le dos aux collectivités locales.

Ces dernières sont très attentives aux implications de la réorganisation imposée par la loi Élan au tissu des organismes de logement social. Il est encore assez difficile de projeter ce que sera le nouveau paysage au sortir de la réorganisation en 2021. Néanmoins, une attention doit être portée sur les territoires en situation fragile, particulièrement les zones détendues. Certains opérateurs vont préférer investir dans des endroits sûrs et attractifs, plutôt en zone urbaine dense, que dans des territoires où les difficultés sont plus importantes. Cela risque de renforcer une certaine concurrence entre les territoires au détriment des secteurs détendus où, bien souvent, les opérateurs sociaux sont les seuls à intervenir.

**Claire Delpech** pointe les injonctions contradictoires des derniers textes sur l'habitat. Les collectivités locales sont poussées à avancer vers un choc d'offre. Elles sont encouragées à mettre en œuvre des politiques en faveur du logement comme « Cœur de ville » ou le « Logement d'abord », mais en même temps les acteurs notent que les moyens d'intervention se réduisent.

La vigilance doit porter également sur la vente de certains patrimoines des organismes Hlm, car ce qui est vendu n'est plus disponible pour satisfaire les besoins en location des plus modestes. Un pilotage très vertical des politiques patrimoniales, auquel les collectivités locales ne seraient pas associées peut-être très préjudiciable pour les politiques conduites dans les territoires.

La situation particulière de l'Ile-de-France est préoccupante, car d'une grande complexité. La problématique du logement y est prégnante. Les issues opérationnelles sont encore relativement peu claires.

Pour éclaircir ces points de préoccupation, **Claire Delpech** insiste sur le besoin de transparence et la nécessité de solidarité entre acteurs.

## 3. Pistes d'améliorations et de progrès

La loi Élan, comme les lois qui l'ont précédée, dote les collectivités locales de nombreux outils. Des moyens devraient être débloqués pour qu'ils soient mis en œuvre. Action Logement et les partenaires sociaux ont annoncé des enveloppes.

Ces outils et les moyens affectés permettent aux collectivités d'agir aussi bien sur le parc public (comme avec le plan Logement d'abord) que sur le parc privé (permis de louer, meublé touristique, encadrement des loyers, plan Cœur de ville, etc.). Comment ces outils peuvent-ils représenter des pistes d'amélioration et de progrès ?

Les outils créés par les lois récentes doivent être ajustés aux spécificités de chaque territoire, comme le dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers, prévu par la loi Élan.

Les politiques publiques doivent s'articuler à l'échelle des bassins de vie. Les intercommunalités doivent interagir pour répondre aux besoins des habitants du territoire. Ces dynamiques fonctionnent de mieux en mieux, en particulier dans la mutualisation des services chargés de l'habitat.

Il faut favoriser une approche systémique de l'ensemble de la chaîne du logement.

Il est également nécessaire d'améliorer le dialogue avec les représentants locaux de l'État. Les acteurs locaux doivent amener l'État à appréhender les enjeux qualitatifs autant que quantitatifs. Pour cela, des outils d'évaluation des politiques doivent être mis en œuvre, afin de d'inscrire le dialogue et l'action dans la durée et cesser d'enchaîner les dispositifs les uns derrière les autres.

Les politiques de l'habitat sont d'abord des politiques partenariales. Afin que ce partenariat soit efficace, il est important que les collectivités investissent les nouveaux lieux de gouvernance, définissent les stratégies et pilotent leur mise en œuvre en contractualisant avec l'ensemble des acteurs. La loi Élan n'a pas retenu la proposition de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) de créer des conventions territoriales de coopération entre les acteurs du logement sur un territoire. Néanmoins, **Claire Delpech** plaide pour une formalisation à l'échelle locale des interactions entre acteurs, en s'appuyant sur l'ensemble des dispositifs à la main des collectivités (PLH, politiques patrimoniales en lien avec les bailleurs, politiques de loyer dans l'expérimentation, etc.).

## D. Échanges avec la salle

---

### 1. Déclinaison territoriale des études

**Nicolas Gigot**, de Cristal Habitat Chambéry, questionne **Guillaume Gilquin** sur les prévisions présentées dans l'étude de la Banque des Territoires. Elles reposent à la fois sur des hypothèses et sur les données du secteur sur la période 2011-2016. **Nicolas Gigot** ne se retrouve pas dans ces chiffres notamment les coûts au logement, la quotité de subventions, ou les fonds propres par opération. Il s'inquiète de ce que le Mouvement Hlm prenne appui sur ces perspectives pour négocier avec le gouvernement et que le décalage avec la réalité, qui selon lui existe, entraîne des difficultés à 30 ans.

**Dominique Hoorens** indique que la Fédération des offices Hlm a tenté de réaliser ce même exercice prospectif par territoire ou type de territoire. Il est clair que les territoires tendus ou détendus n'ont pas les mêmes besoins, et n'appellent pas les mêmes trajectoires. Bien que ce travail d'étude de la Fédération des offices nécessite d'être affiné, cette première étape est plus éclairante que la macro-économie d'ensemble.

**Guillaume Gilquin** confirme que les plans de financement sont très différents selon les régions. Pour élaborer cette étude, la Banque des Territoires s'est appuyée sur les données constatées au global en 2017. Il s'agit effectivement d'une moyenne nationale.

La question des études territoriales reste complexe. En particulier, au niveau méthodologique, il est difficile de traiter les groupes d'organismes Hlm qui interviennent dans plusieurs régions.

Toutes les simulations présentées dans cette matinée sont à l'échelle nationale. **Claire Delpech** signale que l'effet de trompe-l'œil est évident puisque la réalité se passe dans les territoires. Il est difficile d'accéder à des informations sur les déclinaisons localisées et territorialisées de ces mouvements.

**Claire Delpech** plaide pour que des diagnostics réalisés soient plus territorialisés, au minimum à l'échelle régionale. Il est nécessaire de comprendre la situation financière des organismes Hlm et la capacité des collectivités locales à supporter ou à intervenir dans le manque à gagner. Il manque une vision de ce qu'il est en train de se passer, notamment sur les effets des réorganisations du tissu des bailleurs sociaux, ou les points de fragilités des organismes.

### 2. Adaptation nécessaire du parc Hlm aux chocs sociétaux

**Nicolas Gigot** ajoute que les chocs de court terme qui se présentent aux organismes Hlm doivent être pris en compte dans l'analyse. Les problématiques environnementales obligent les organismes à réaliser des travaux de gros entretien bien au-delà de ce qui avait été programmé, pour des coûts très importants. Les problématiques sociales, imposent une évolution du parc aujourd'hui obsolète. Le patrimoine des années 60-70 était destiné à accueillir de grandes familles (45% des logements en ZUP à Chambéry sont des T4 et plus), alors que les 2/3 des demandes se portent sur des T2 et moins. Des restructurations lourdes doivent être entreprises au risque que le parc devienne peu à peu vacant. Enfin, de

plus en plus, les organismes doivent répondre à des personnes qui ont besoin d'accompagnement et de logements adaptés comme les personnes âgées ou les personnes ayant des maladies psychiatriques. Là encore les immeubles doivent être restructurés.

Le secteur a besoin d'investissements pour répondre à ces chocs sociétaux. Les organismes Hlm sont des outils au service de la politique du logement du pays, mais ils ont besoin de moyens pour remplir cette mission.

**Marie-Christine Détraz**, vice-présidente de Lorient Agglomération et présidente du club décentralisation et habitat de Bretagne, trouve le choc provoqué par l'étude de la Caisse des Dépôts, très salubre. Elle en résume les conclusions : pour que tout aille bien en 2056, il faudrait diminuer la production de logements sociaux de 38% et doubler les ventes, tout en baissant les coûts de fonctionnement, ce qui signifie réduire les coûts de personnel et de gros entretien. Mais elle souligne que dans le même temps, la demande de logement social augmente, la rotation diminue et les demandeurs sont de plus en plus pauvres et précaires. Les collectivités locales sont également de plus en plus sollicitées pour accueillir les personnes en difficulté, notamment avec le plan Logement d'abord. En recoupant tous ces éléments, **Marie-Christine Détraz** craint que le logement social, demain, soit de plus en plus ségrégué, car réservé aux personnes les plus pauvres. Or, une mission fondamentale du logement social est de participer à la mixité. Le second motif d'inquiétude de **Marie-Christine Détraz** porte sur la capacité d'action des collectivités locales. Comme l'a rappelé **Claire Delpech**, la loi Égalité et citoyenneté a fait des collectivités les pilotes des politiques publiques de l'habitat. Or avec les mesures de la loi Élan, elles ont de moins en moins de prises pour intervenir. Comment pourront-elles mener leur politique de l'habitat quand il leur faudra contractualiser pour des durées longues avec 3 ou 4 grands groupes d'opérateurs Hlm ?

**Dominique Hoorens** souscrit à la remarque de **Marie-Christine Détraz**. L'étude de la Banque des Territoires est un exercice de calcul macro-économique, et **Dominique Hoorens** lui reconnaît le mérite de faire ré-émerger la question des besoins et donc celle de la demande existante et des besoins de la société et des territoires.

**Claire Delpech** relève qu'un des mérites de l'étude de la Banque des Territoires est son approche de long terme. Cette approche tranche avec celle du Gouvernement dont les visions sont marquées par le très court terme. En restant à cette échelle du court terme, finalement, les choses n'avaient pas l'air si catastrophiques. Or les travaux présentés ce matin montrent bien qu'à long terme les choses seront nettement moins faciles.

Concernant les charges, **Guillaume Gilquin** indique que l'étude fait l'hypothèse d'une modération, bien qu'elles continuent à augmenter à 0,3 point en dessous de l'inflation hors tabac. Cet effort sur les charges, rendu nécessaire par les conséquences économiques de la RLS et de la hausse de la TVA, amènerait 2 points d'autofinancement d'ici 20 ans.

**Emmanuelle Parra-Ponce** revient sur la nécessaire réhabilitation du parc a regard des enjeux thermiques ou de l'adaptation à des nouveaux besoins. Il existe bien un indicateur de la production pour le logement social, mais il n'y en a pas pour la réhabilitation. Le Ministre plaide pour la création d'un indicateur sur la réhabilitation. Ce type d'outil serait-il utile pour développer une connaissance plus fine du secteur ?

**Guillaume Gilquin** considère effectivement que l'indicateur permettrait à la fois de disposer de données homogènes et de s'appuyer sur une définition homogène de la réhabilitation. Il précise que l'analyse prévisionnelle de 2018 fait également une hypothèse sur la réhabilitation : elle serait en baisse de 20% d'ici 20 ans.

Bien que la baisse envisagée de la réhabilitation soit moins importante que l'hypothèse de diminution de la production, **Emmanuelle Parra-Ponce** note qu'elle est très importante. C'est d'autant plus inquiétant que l'étude souligne l'âge moyen élevé du parc (39 ans). Cela nécessitera donc probablement un traitement au moins thermique, mais aussi d'usage, à plus ou moins court terme. D'ailleurs, comment intègre-t-on les chocs sociétaux dont parlait **Nicolas Gigot** dans la projection ?

**Dominique Hoorens** considère que la traduction de ces chocs sociétaux est à l'opposé de ce qui est souvent demandé au secteur Hlm dans une démarche purement macro-économique. Les organismes Hlm sont de plus en plus sollicités pour accompagner un certain nombre de ménages (vieillesse, sorties d'hébergement...), ou suppléer certains services publics (question de la sécurité. Or, ces missions vont nécessiter des moyens financiers. Il est assez paradoxal de demander parallèlement des économies de frais de gestion. Pour le moment ces frais ne sont pas intégrés dans les études. Les analyses prévisionnelles sont seulement basées sur une lecture des équilibres économiques. L'évolution des missions demandées aux organismes Hlm n'apparaît pas.

### 3. Frais de gestion des organismes

**Emmanuelle Parra-Ponce** précise qu'une étude récente de l'ANCOLS (agence nationale de contrôle du logement social) faisait état d'un gisement d'économie de coûts de gestion, de l'ordre de 1Md€ sur l'ensemble du secteur. Ces chiffres sont-ils cohérents ou au contraire complètement aberrants au vu des missions des bailleurs sociaux ?

**Dominique Hoorens** tient à expliquer la méthode utilisée par l'ANCOLS pour arriver à ce résultat. L'ANCOLS a essayé de déterminer des groupes homogènes d'organismes soumis à peu près aux mêmes contraintes, puis de prendre dans chacun celui qui avait les frais de gestion les plus bas. Ensuite, le principe revient à dire que si tous les organismes de chaque groupe homogène alignaient leurs frais de gestion sur celui qui a les coûts les plus bas, le secteur ferait une certaine économie. C'est un travail intellectuel intéressant, mais qui n'est pas opérationnel.

Pour s'en rendre compte, il suffit de considérer les charges de personnel. Comment un organisme Hlm dont la moyenne d'âge des collaborateurs est plus élevée que celle des autres organismes fait-il pour diminuer ses frais de gestion ? Doit-il licencier tous ses salariés pour embaucher des plus jeunes qui coûteront moins cher ?

L'étude de l'ANCOLS est intéressante du point de vue statistique, mais elle a peu de signification opérationnelle. D'ailleurs, l'ANCOLS précise que ce sont des économies potentielles. **Dominique Hoorens** souligne que l'on a tendance à oublier le terme « potentielles ».

**Jean Pierre Comte** (Polylogis) suggère que le secteur Hlm fasse une analyse de la valeur apportée par les organismes. Combien coûte le service d'aide aux locataires ? Combien coûte la construction du lien social ? Puisque les négociations semblent très pilotées par Bercy, le Mouvement Hlm devrait pouvoir montrer la valeur de ce que les Hlm apportent aux locataires et aux territoires.

**Dominique Hoorens** confirme l'intérêt de mesurer la création de valeur. Des travaux sont en cours pour montrer les conséquences de l'activité des organismes Hlm, par exemple en termes de mobilisation des acteurs du bâtiment sur le territoire ou d'économies faites par les départements parce que les personnes âgées sont maintenues à domicile, etc. Il s'agit de déterminer tout un éventail d'indicateurs.

### 4. La vente Hlm

**Édith Pescheux**, adjointe à l'habitat de la ville de Cachan et présidente de Cachan Habitat, revient sur la vente Hlm.

L'hypothèse retenue dans l'étude de la Banque des Territoires est très inférieure aux objectifs du gouvernement. Cependant, pour un organisme comme Cachan Habitat, situé en agglomération parisienne, dans une zone très tendue, la vente Hlm paraît complètement illusoire. En effet, sur le territoire, deux types de parcs sont susceptibles d'être cédés, et dans les deux cas les ventes sont impossibles à réaliser. Soit les logements sont vendus aux locataires dans les quartiers à forte majorité d'habitat social. C'est là que résident les ménages les plus paupérisés. Les copropriétés ainsi créées risquent de se trouver rapidement en difficulté. Soit les ventes portent sur les immeubles construits dans les années 80, dans le centre-ville, faisant disparaître la mixité urbaine et sociale qu'ils représentent. En effet, aucun immeuble de logements sociaux ne pourra être reconstruit dans le centre-ville puisqu'il est complètement bâti. Cachan Habitat se trouve donc dans l'impossibilité de réaliser ces ventes, d'autant qu'il y a un fort besoin de logement social et des demandeurs paupérisés.

**Dominique Hoorens** précise que la vente Hlm ne se décrète pas, contrairement à d'autres mesures présentées précédemment. Le gouvernement peut fixer un objectif, mais ne peut pas l'imposer puisqu'en fin de compte ce qui en jeu c'est la demande pour ces logements.

**Claire Delpech** réaffirme que la vente Hlm doit faire l'objet d'un dialogue entre les acteurs du territoire. Il faut croiser les ventes avec les politiques définies par les collectivités locales dans le PLH. C'est dans cet esprit que l'AdCF a milité pour que les collectivités soient associées à l'élaboration des PSP et à la signature des CUS. **Claire Delpech** regrette vivement que ceci n'ait pu aboutir dans le cadre de la loi Elan, mais insiste pour que les collectivités se montrent néanmoins proactives.

**Jean-Louis Dumont** parle d'une bataille économique en cours, où le Mouvement Hlm serait détenteur d'un trésor : son patrimoine. Bercy recherche de l'argent. La pression s'intensifie pour que les organismes Hlm mettent cette valeur dans les comptes d'exploitation, dans les bilans. On leur demande de participer à l'effort pour assainir les finances publiques.

Le Mouvement Hlm doit convaincre que les 4,5 millions de logements Hlm méritent un autre traitement. Les besoins en logement sont attestés. Il existe de nombreux logements à réhabiliter, d'autres ne méritent plus d'être occupés et doivent être reconstruits. Combien de catastrophes comme la rue d'Aubagne à Marseille faudra-t-il pour que l'on cesse de siphonner l'argent du logement des plus modestes ?

La vente s'est toujours pratiquée, là où les ménages avaient la capacité d'accéder à la propriété, redonnant parfois du souffle aux finances des organismes. Mais la vente en bloc, est une autre politique. Elle met à mal le droit au logement pour tous.

**Jean-Louis Dumont** évoque l'histoire d'Icade, à une époque, où la société possédait du logement locatif social. Le parc a été déconventionné, sur les meilleurs immeubles, dans les villes convenables, pour être vendu en bloc quelques années plus tard. Cette opération a été rentable. Personne n'a parlé du locataire, des gens qui avaient besoin de ces logements.

### III. Trois tables rondes sur les impacts de la loi Élan et des dernières lois de finances sur le secteur Hlm

**Emmanuelle Parra-Ponce** annonce les thématiques des tables-rondes qui vont rythmer la journée. Quelles sont les formes et les enjeux de la recomposition du tissu des organismes Hlm ? Comment ces regroupements s'articulent avec les dynamiques territoriales ? Quel rôle va jouer la vente Hlm dans les années à venir au regard de la situation économique du monde Hlm, compte-tenu des besoins des habitants et des objectifs des politiques de l'habitat ? Dans ce contexte très incertain, quel sera l'avenir du modèle français du logement social ?

Un intervenant expert introduira chacune des trois séquences et nourrira le débat entre les participants aux tables rondes. La salle sera invitée à réagir.

#### A. La réorganisation du tissu Hlm et les dynamiques territoriales

##### Introduction

- **Christophe PALLOT**, directeur stratégies d'entreprise et organisation, Habitat et Territoires Conseil

##### Avec :

- **Dominique DUBAND**, président du Réseau Batigère
- **Jean-Michel FABRE**, vice-président du Conseil départemental de Haute-Garonne, chargé du logement, du développement durable et du plan climat, président de l'Union pour l'habitat social en Occitanie, Midi-Pyrénées
- **Pierre QUERCY**, chargé par le ministre d'une mission d'accompagnement de la réorganisation du tissu Hlm
- **David SAMZUN**, maire de Saint-Nazaire, président de la CARENE Saint-Nazaire agglomération

##### 1. Dynamiques de regroupements entre organismes

L'échéance pour la recomposition des organismes Hlm est fixée par la loi Élan au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Après une première phase d'exploration, **Christophe Pallot** observe, depuis 6 mois, une accélération des projets de regroupements. À ce jour, la réorganisation concerne une centaine d'organismes, gérants environ 900 000 logements, dans plus de quarante projets, sans compter la restructuration des groupements à caractère national. De plus, des organismes théoriquement non concernés par la loi Élan (ceux qui possèdent plus de 12 000 logements) anticipent la dynamique, sachant que l'on est là à une première étape de la recomposition, et qu'elle ira sûrement plus loin dans les années à venir.

Parfois, cette réforme représente une occasion de consolider des coopérations plus anciennes ou de rationaliser des implantations dans les territoires, notamment pour les réseaux nationaux. Sur certains territoires, les recompositions découlent plutôt d'une logique d'évitement, souvent en raison de considérations géopolitiques locales complexes.

Certaines collectivités locales se positionnent largement en impulsion de ces regroupements, menant les études de préfiguration, notamment à des échelles départementales ou intercommunales. D'autres se situent plus en observation des dynamiques à l'œuvre. D'autres, enfin, subissent ces regroupements.

Les deux grandes échelles géographiques de regroupement sont l'agglomération et la région. De grandes agglomérations comme Lyon, St Étienne, Rouen, Strasbourg, Limoges, organisent actuellement la recomposition du tissu à l'échelle de leur territoire. De façon moins prévisible, dans des agglomérations plus petites, les organismes se recomposent à l'échelle de réseaux d'agglomérations, par exemple les territoires de La Rochelle, Saintes, Rochefort et Angoulême, ou dans le grand Est sur Epinal, Nancy et Lunéville. Ce mouvement est un indicateur des « échelles réelles » des agglomérations.

La seconde échelle de regroupement, régionale, concerne plutôt les grands groupes nationaux, avec des stratégies de marques qui peuvent être différentes d'un acteur à l'autre.

Cette même logique de regroupement régional ou infrarégional s'observe chez des offices départementaux comme en Auvergne, en Bretagne, en Franche-Comté ou dans les Hauts de France.

**Christophe Pallot** distingue quatre formes principales d'organisation.

Les grands groupes nationaux représentent une première forme traditionnelle, où une société mère (holding) détient juridiquement plusieurs sociétés. La répartition entre centre et périphérie se fait de manière différente selon que les groupes sont verticaux ou fédéraux.

La troisième forme, la société de coordination (SAC) introduite par la loi Élan connaît un grand succès. Il s'agit d'un groupe de type inversé ou horizontal, dans lequel les associés détiennent juridiquement la société de coordination. Sur les quarante projets de regroupements identifiés, près de la moitié prennent la forme de SAC. Si la fédération des offices publics de l'habitat est à l'initiative de la création de cette forme juridique, l'ensemble des acteurs s'en est emparé.

La quatrième forme de regroupement est la fusion où les organismes constituent des opérateurs plus importants.

## **2. Les facteurs de réussite de ces regroupements**

Pour chaque forme de regroupement, un équilibre est recherché entre les enjeux territoriaux, économiques et organisationnels. La réussite d'une organisation ancrée territorialement repose sur une responsabilité accrue pour les entités locales, une chaîne managériale courte et fluide, et un personnel de terrain disposant de délégations larges.

La question principale pour un groupe national est l'autonomie des entités territoriales. La capacité d'action des gouvernances locales et leurs poids dans la politique du groupe déterminent la qualité du dialogue avec les acteurs du territoire. Pour un groupe fédéral, l'enjeu principal concerne la mutualisation entre le niveau national et chacune des structures. Dans les sociétés de coordination, l'équilibre des pouvoirs entre associés et les processus décisionnels sont au cœur du projet. Le niveau de mutualisation détermine la capacité de la SAC à amplifier les actions de chaque organisme. Il y a donc un enjeu à ce que les SAC dépassent les compétences obligatoires fixées réglementairement. Enfin, pour une fusion, la vigilance résidera dans le schéma d'organisation et les délégations accordées à l'entité absorbée.

Concernant les effets d'échelle éventuels permis par les regroupements, **Christophe Pallot** indique qu'il n'existe pas d'étude documentée établissant une corrélation entre les frais de structure et la taille des organismes. Dans cette première phase, les restructurations représentent surtout des coûts supplémentaires. Comment le projet permettra-t-il d'amortir ces frais et d'avoir des effets vertueux ?

La performance des entreprises est largement guidée par leur capacité à être plus agiles sur le territoire, plus réactif, plus fluide dans le processus décisionnel et à monter en expertise. Ces qualités renvoient, non à la taille, mais aux modèles organisationnels et managériaux qui vont être mis en place.

Les premiers regroupements sont souvent l'occasion de monter en expertise et s'accompagnent fréquemment d'une recherche de diversification des activités. La mutualisation permise par la recomposition est également un facteur de performance, mais elle peut être rendue difficile selon la configuration des organismes et leur éloignement.

## **3. Des formes de dialogue renouvelées entre organismes et collectivités locales**

Les formes de dialogue traditionnelles entre les organismes et les collectivités locales, comme la proximité, vont devoir évoluer. **Christophe Pallot** voit déjà se dessiner, sur les territoires, ces nouvelles formes de dialogue : nouvelles instances, contractualisation ou coordination des acteurs, à l'initiative des bailleurs ou des collectivités. À Lyon, le pôle public de l'habitat, vise à coordonner à l'échelle de la métropole, l'ensemble des actions de trois des opérateurs. Sur le territoire de Plaine commune, une plateforme territoriale de coordination Hlm accompagne les projets de restructuration.

Le recours à la contractualisation permet de formuler de manière conjointe les objectifs et les politiques locales, pour aller au-delà des conventions d'utilité sociale (CUS). Ces « contrats de proximité » ou « conventions d'objectifs » visent mettre en œuvre une politique en s'appuyant sur l'ensemble du champ d'intervention du bailleur.

## **4. Des expériences locales de regroupement ou de mutualisation au service des territoires**

**Emmanuelle Parra-Ponce** demande à **David Samzun**, président de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et de son OPH Silène Habitat qui gère 10 000 logements, de présenter le projet de SAC en cours de création avec Habitat 44 (8 000 logements), et Atlantique Habitation (11 500 logements).

Pour **David Samzun**, la politique publique de l'habitat est au cœur des enjeux d'une collectivité. Politique sociale, elle favorise également le développement économique en logeant les salariés. C'est aussi le maillon le plus important des politiques de mobilité, donc des politiques de développement durable et environnemental. Dans les réformes actuelles,

David Samzun craint, en tant qu'élu local, de perdre un des leviers de ces politiques, fondamental pour son territoire. À l'inverse, certaines collectivités sous le prétexte d'être ainsi dessaisies par l'État risquent de se désengager de la politique locale de l'habitat, ce qui pour David Samzun créerait de réelles difficultés car le marché ne peut pas répondre à tous ces enjeux.

Le choix de former une SAC avec Habitat 44 et Atlantique Habitation, répond principalement à une logique territoriale, mais aussi une complémentarité dans les valeurs et les projets.

Le territoire de Saint-Nazaire, très dynamique, accueille beaucoup de nouveaux ménages. Le regroupement sera l'occasion d'améliorer la capacité de production, avec une empreinte carbone réduite, et de rationaliser les coûts de l'innovation. Le projet de SAC doit permettre de développer des compétences que l'office ne possède pas, notamment l'accession sociale à la propriété. En retour, Silène Habitat mutualisera ses points forts, comme la proximité, au service des autres territoires. Ce regroupement permet de dépasser les frontières administratives pour répondre à l'échelle du bassin de vie. David Samzun insiste sur la nécessité d'accompagner l'évolution des métiers en interne lors du regroupement, en tenant compte des ressources des différentes entités. C'est l'occasion de comparer les méthodes de travail et de faire montrer les gens en compétences.

Pour mettre en œuvre cette SAC, les trois bailleurs travaillent à une organisation et une gouvernance robustes qui puissent assurer de la stabilité, et étudient sa pertinence économique. La SAC doit permettre d'envisager le temps long, au-delà des personnes, des lois à venir et des tensions qui pourraient arriver.

Néanmoins, il est important que ce groupement reste un outil permettant aux collectivités locales de mettre en œuvre leurs politiques. **David Samzun** rappelle que les prochaines échéances électorales, municipales et départementales, imposent d'aller vite dans la création de la SAC afin de doter le territoire d'un outil plus complet.

**Emmanuelle Parra-Ponce** invite **Jean-Michel Fabre**, vice-président du Conseil départemental de Haute-Garonne, en charge du logement, du développement durable et du plan climat et président de l'Union sociale pour l'habitat en Occitanie, à faire part de ses expériences de la mutualisation.

**Jean Michel Fabre** commence par s'interroger sur la nécessité de procéder à de tels regroupements. « Y a-t-il trop de bailleurs sociaux » ? Dans beaucoup de territoires ruraux, les maires se plaignent de ne pas trouver de bailleurs sociaux pour construire les petits projets de 5 ou 10 logements dont ils ont besoin. « L'efficacité dépend-elle de la taille » ? Si l'efficacité se mesure à la proximité, Jean-Michel Fabre affirme que la qualité du travail est indépendante de la taille de l'organisme. Sur l'efficacité économique, plusieurs exemples en Occitanie montrent que des bailleurs moyens n'ont rien à envier aux grands groupes malgré la doxa en la matière. « En se regroupant, les bailleurs vont-ils pouvoir compenser les pertes de loyers consécutives à la RLS » ? Jean-Michel Fabre ironise sur le fait qu'ajouter mille logements soumis à la RLS, à mille logements soumis à la RLS, font deux mille logements soumis à la RLS. Le regroupement ne change rien au fait que deux organismes appauvris ne font pas un riche.

Néanmoins, **Jean Michel Fabre** défend une évolution du secteur Hlm. La mutualisation et les regroupements, tels qu'il les observe ou pratique en Occitanie, permettent de développer de nouvelles compétences, parfois en réalisant des économies. Le travail en commun peut également donner plus de cohérences aux politiques locales et favoriser un partage plus efficace du travail pour répondre à des objectifs partagés. Au contraire, la coexistence sur un même territoire de plusieurs organismes avec leurs stratégies propres et d'élus qui veulent développer une politique locale peut engendrer des incohérences.

**Jean Michel Fabre** indique que l'intervention de **Christophe Pallot** illustre de nombreuses expériences qu'il observe en Occitanie. Les fusions entre offices ne sont pas nouvelles. Elles se réalisent dans des échelles de proximité, souvent au sein d'un même département. Depuis peu, Jean-Michel Fabre observe des fusions entre offices départementaux qui partagent les mêmes caractéristiques et qui sont confrontés aux mêmes problèmes. La cohérence territoriale se réalise à une échelle plus vaste, en fonction d'une communauté de sujets.

La création de sociétés de coordination mixtes ouvre des perspectives nouvelles. Par exemple, en Haute-Garonne, l'office départemental dont Jean-Michel Fabre est président travaille sur un regroupement avec une ESH et une coopérative dont le département est également actionnaire majoritaire. Ce cas de figure existe dans d'autres territoires.

Cependant, en dehors des recompositions, **Jean-Michel Fabre** souligne qu'il existe, depuis longtemps, beaucoup d'autres formes de mutualisation.

Il y a six ans, ces trois organismes de Haute-Garonne, liés au départ par leur gouvernance commune, le conseil départemental, ont créé un GIE sur l'ensemble de l'acte de construire, un organisme de foncier solidaire (OFS) et une association pour le logement des jeunes. En mettant leurs moyens en commun, ils se sont dotés d'une force d'intervention plus importante, mais chacune des trois structures reste indépendante, prend ses décisions et mène ses projets. Plus récemment, deux autres organismes du Gers, une ESH et une coopérative, ont rejoint le GIE. Le fait d'intégrer au groupement des opérateurs qui ont l'expérience d'un secteur très rural, a permis de développer de nouvelles compétences.

Cette expérience va servir de base à la création d'une SAC. Pour autant, il n'est pas certain que ce nouvel outil fasse disparaître le GIE, car les périmètres d'actions pourraient être différents.

**Jean-Michel Fabre** présente une seconde expérience de mutualisation, en tant que président de l'association régionale. A travers elle, les opérateurs locaux mutualisent des achats d'énergie et des missions sociales. Sur le plan de la communication, une revue est publiée par un collectif de quinze bailleurs. Pour échanger avec les collectivités et mettre en place des outils efficaces, comme un fichier partagé de la demande, il est nécessaire de travailler à une échelle large. Les SAC ne feront pas tout.

## 5. Présentation de la mission en cours de suivi des regroupements

**Pierre Quercy** et Marie-Dominique de Veyrinas ont été chargés par le ministre de la ville et du logement, à l'été 2018, d'une mission de suivi des regroupements, qui étudie les spécificités territoriales, fait le lien avec les services déconcentrés de l'État et accompagne les acteurs en cas de besoin.

Réagissant à l'intervention de **Jean-Michel Fabre**, **Pierre Quercy** confirme que le problème économique posé aux organismes Hlm ne se réglera pas avec des regroupements. Néanmoins, certains organismes se réjouissent que cette réforme les pousse à évoluer pour le mieux. Dans de nombreux cas, il est positif de faire avancer des situations qui n'étaient pas satisfaisantes. À Pau, par exemple, la réforme a permis au maire d'engager la fusion d'une SEM et d'un office, ayant chacun 6 000 logements. Un seul organisme était plus pertinent.

Bien évidemment, il ne faut pas entrer dans une situation de monopole, sans émulation, avec des organismes Hlm complètement coupés des territoires. Cela entraînerait une perte conséquente de la qualité du service rendu par le logement social aux habitants, et aux territoires. Pierre Quercy affirme que ce n'est pas du tout l'esprit de cette réforme.

La dynamique de regroupement en cours actuellement est forte, notamment parce que chaque organisme est laissé libre de trouver le modèle qui lui convient. L'obligation de se regrouper concerne les organismes ayant moins de 12 000 logements ou les SEM de moins de 40 millions d'euros de chiffre d'affaires. Sur les 341 bailleurs soumis à cette règle, 221 ont un projet en cours de discussion, 25 ne bougent pas. 11 ont finalisé leur projet, il s'agit souvent de recompositions prévues avant la réforme.

Il reste 84 organismes pour lesquels, on ne dispose pas de renseignements. Souvent ces organismes envisagent plusieurs projets et n'ont pas encore fait de choix.

Du point de vue du modèle, **Pierre Quercy** observe tous les cas de figure : fusions, adhésions à des groupes, et beaucoup de SAC.

En Île-de-France, la situation est plus compliquée en raison du nombre important d'organismes concernés et de l'accumulation des effets de la loi NOTRe et de la loi Élan. Dans cette région, les regroupements seront probablement plus longs et plus difficiles.

Les élus locaux souhaitent connaître rapidement la réglementation encadrant les SAC afin de concrétiser les regroupements des offices avant les élections municipales. La DHUP vient de sortir un texte sur les statuts types des SAC, qui a été transmis mi-mars aux fédérations et à l'Union sociale pour l'habitat qui feront parvenir leurs réactions. Le texte sera ensuite transmis au Conseil d'État. Le ministre insiste pour que les informations soient disponibles avant la fin du printemps, de manière à ce que les délibérations nécessaires à la création de SAC puissent être prises avant l'été.

L'État doit agréer ces regroupements. A cette fin, des consignes ont été données aux services au travers de la circulaire du 21 décembre 2018 et surtout d'une instruction ministérielle du 26 janvier 2019. **Pierre Quercy** souhaite que cette circulaire soit portée à la connaissance des acteurs. Ce texte spécifie qu'il s'agit bien des projets des organismes Hlm et non de l'État.

Néanmoins, les services déconcentrés de l'État doivent se mobiliser pour vérifier la pertinence des projets et alerter sur d'éventuels problèmes, afin de limiter les risques de refus. Ils s'appuient sur 3 critères :

- La viabilité financière du projet : les services sont actuellement formés à l'évaluation des dossiers.
- L'efficacité, le choix de la formule et l'existence d'un vrai projet : chaque formule a ses avantages et ses inconvénients. Il faut être vigilant à ce qu'il y ait de la mutualisation et un renforcement des compétences. Les regroupements entre sociétés de territoires éloignés ne sont pas exclus si le projet est cohérent.
- Répondre aux besoins des territoires : il faut veiller à ce que les projets mis en place soient cohérents avec les politiques territoriales.

Il existe une inquiétude sur le risque que cette réforme entraîne une déshérence de certains territoires. **Pierre Quercy** considère que de ce point de vue la loi Élan ne représente pas un réel danger, car le parlement a autorisé le maintien d'un organisme s'il est le seul à posséder son siège sur le territoire. De plus, la loi a été affinée pour que les collectivités locales interviennent dans la définition des cadres stratégiques des SAC, des CUS et des PSP. Le risque de perte d'adhérence au territoire viendrait plutôt des groupes (heureusement peu nombreux) qui suppriment des filiales locales.

## 6. Stratégie de mutualisation au sein d'un réseau national

**Emmanuelle Parra-Ponce** invite **Dominique Duband**, à présenter la mutualisation qui s'opère au sein du réseau Batigère dont il est le président.

Le réseau Batigère est une association, née il y a dizaine d'années autour du groupe Batigère. **Dominique Duband** précise qu'au sein du groupe Batigère, bien que le capital soit détenu par un actionnaire majoritaire, les sociétés locales ont une direction générale et un conseil d'administration, où siègent des élus. Cette prééminence du territoire existe également dans le réseau Batigère, qui fédère 11 organismes autour du groupe Batigère. Le réseau porte 130 000 logements, dont près de la moitié gérée par le groupe Batigère.

Il y a quelques mois, la question s'est posée de transformer le réseau en SAC, mais cette idée a été écartée. Les organismes de moins de 12 000 logements, doivent se déterminer, selon ce qui leur convient le mieux. Certains travaillent avec le groupe Batigère sur une filialisation, avec maintien de l'autonomie.

Les membres du réseau ont décidé garder leur outil de collaboration pour plusieurs raisons énumérées par **Dominique Duband** : le développement de long terme nécessite des investissements importants que le réseau peut mutualiser (ex : le digital) ; dans le contexte actuel, il faut chercher de nouvelles ressources financières (ex : prêts obligataires, fonds éthique, etc.) ; se regrouper permet d'accéder à une masse financière, ou à une capacité obligataire avec des taux très bas ; faire partie d'un réseau permet d'attirer des talents et des compétences, qui s'intéresseraient moins à de petits organismes isolés.

Les membres du réseau ont créé au milieu de l'année 2018, une filiale de logements locatifs intermédiaires, Livie. Le réseau intègre des associations d'accompagnement social et d'hébergement, afin de répondre sur toute la chaîne du logement.

Plusieurs GIE, ont été créés parallèlement au réseau, pour le back-office (informatique, paye, etc.) ou la maîtrise d'ouvrage. Ils sont accessibles à la carte pour les membres du réseau qui le souhaitent.

Il est toujours difficile de créer des projets avec des acteurs que l'on ne connaît pas. Un réseau est l'antichambre des projets, un lieu où la confiance se construit.

## 7. Échanges avec la salle

**Michel Bonetti**, consultant en gestion de proximité, confirme qu'il n'y a aucune corrélation entre la qualité de gestion des organismes Hlm et leur taille, avec une limite minimale cependant à 8 000 / 10 000 logements.

Des organismes avec de grandes qualités de gestion se sont parfois effondrés après avoir été absorbés par des grands groupes. Quand ce changement génère une centralisation, les responsables de la gestion de proximité, souvent des gens de grandes compétences, se sentent infantilisés et partent. Dès qu'il y a croissance, en France, on observe une tentation de centralisation.

**Hervé Leservoiesier**, 1001 vies habitat, souhaite que soient précisés les objectifs des SAC. Sont-elles des outils de développement ou de mutualisation ?

**Pierre Quercy** approuve la remarque de **Michel Bonetti**, et insiste sur l'importance pour les grands groupes de maintenir une gestion décentralisée. C'est un enjeu de management.

Les SAC sont au service de la performance et du territoire. Elles sont considérées par la loi comme des organismes Hlm. Elles peuvent permettre des investissements partagés importants, comme sur le traitement de l'amiante ou de l'accompagnement social. En contrôlant l'activité de chacun des associés, les SAC peuvent prévenir les difficultés de leurs membres. Elles peuvent aider les associés à se développer ou à se redresser, par des prêts d'un associé à l'autre ou d'autres mécanismes financiers.

## B. La vente Hlm entre injonctions nationales, stratégies patrimoniales, besoins des habitants et des territoires

---

### Introduction :

- **Anne-Katrin LE DOEUFF**, directrice générale déléguée, Espacité

### Avec :

- **Corinne AUBIN-VASSELIN**, directrice de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon
- **Patrick BAUDET**, directeur général de Reims Habitat Champagne-Ardenne
- **Daniel BIARD**, président du comité exécutif du Groupe Polylogis, vice-président de la Fédération des ESH, vice-président d'Housing Europe
- **Claire BRUHAT**, directrice de l'habitat, Métropole européenne de Lille
- **Laetitia LESEURE**, chargée de mission, Action Logement

### 1. Une mise en tension entre injonctions de l'État et préoccupations du Mouvement Hlm

Si la vente Hlm est évoquée au regard de son rôle croissant, dans les années à venir, pour le modèle économique du secteur Hlm, **Anne-Katrin Le Doeuff** rappelle que la question de la vente de logement sociaux en France n'est pas nouvelle.

La possibilité de la vente de logements sociaux a été ouverte dans le milieu des années 1960. Sa mise en œuvre émanait d'une demande des habitants. La loi du 2 novembre 1983 accorde l'initiative principale de vente de logements sociaux aux organismes Hlm. À partir du début des années 90, des négociations successives ont lieu entre le Mouvement Hlm et l'État, comprenant déjà l'objectif d'augmenter la part de la vente Hlm dans l'activité des organismes. L'objectif de vendre 40 000 logements par an au niveau national, a été énoncé, il y a maintenant plus de 10 ans, dans un cadre d'accord national entre l'État et l'USH, signé en 2007.

Les conditions de la vente Hlm ont été encadrées par la loi, à la fois au regard de ses bénéficiaires et des caractéristiques auxquelles devaient répondre les logements. Les textes définissaient finement les modalités de fixation des prix de vente et le processus de validation au niveau local de la décision de la vente.

Les évolutions réglementaires et des négociations au niveau national ont institué un équilibre entre trois finalités : sociale, territoriale et économique. La vente Hlm vise à rendre propriétaires des ménages qui ne pourraient pas accéder sur le marché libre. Dans un certain nombre de cas, la vente Hlm a permis d'introduire une diversité des statuts d'occupation au sein d'ensembles immobiliers, de manière à maintenir ou à développer une certaine mixité sociale. La vente Hlm peut contribuer à rééquilibrer l'offre de logement à l'échelle d'un territoire donné, à répondre à des enjeux de rationalisation du parc social, ou encore à adapter l'offre de logements à l'évolution de la demande. Enfin, la vente Hlm avait jusqu'à présent l'objectif économique de mobiliser des moyens financiers supplémentaires pour accroître les capacités de production de logements sociaux en France.

Cet équilibre, entre les trois objectifs de la vente Hlm, a toujours fait objet d'une très grande attention de la part des collectivités locales et du Mouvement Hlm. Les cessions devaient répondre aux besoins effectifs de la politique locale de l'habitat. L'équilibre était garanti par une condition, clairement énoncée dans l'accord de 2007, stipulant que le produit de la vente ne devait pas se substituer au financement de l'État et devait permettre au contraire d'augmenter les ressources du secteur.

La loi Élan et la loi de finances pour 2018, opèrent un basculement sur l'objectif financier de la vente Hlm, qui change non seulement d'importance, mais également de nature, et devient une compensation d'économies budgétaires de l'État. Dans l'étude d'impact de la loi Élan, la vente Hlm devient « un outil de gestion stratégique des opérateurs du logement social pour des raisons financières ». Cette expression illustre les intentions du gouvernement : une place plus centrale de

la vente Hlm dans la stratégie des organismes, la recherche d'une généralisation de la vente sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des organismes, et un cap réaffirmé de 1% du stock.

## 2. Volumes et caractéristiques des ventes Hlm

**Anne-Katrin Le Doeuff** s'appuie sur les données de l'observatoire national de la vente Hlm, mis en place au niveau de l'Union sociale pour l'habitat à la suite des accords de 2007 et géré par la direction des études économiques et financières.

Le volume des ventes Hlm au niveau national, était très modeste, de l'ordre de 4 000 logements par an, avant de connaître un doublement dans la foulée des accords de 2007. Ces résultats ont nécessité des efforts importants des organismes qui ont mis en vente 10 fois plus de logements sociaux que ce qui a pu être effectivement réalisé. Les ventes sont restées à un niveau bien inférieur au cap énoncé au niveau national, de 40 000 logements. Les ventes Hlm ont un effet très marginal sur le marché du logement puisqu'elles n'ont représenté que 1 % des transactions dans l'ancien sur la période 1999-2013. Néanmoins, rapporté à l'activité propre du secteur Hlm, l'effet de ces 8 000 ventes Hlm annuelles est significatif puisque cela représentait sur la période environ 10% de l'accroissement net de logements sociaux en France.

L'inflexion quantitative à partir de 2010, s'est accompagnée d'un certain nombre d'évolutions qualitatives. Le recours à la vente s'est étendu. En 2017, 51% des organismes Hlm pratiquent la vente, alors qu'ils n'étaient que 32% en 2008. La vente Hlm était traditionnellement un marché spécialisé portant sur des logements individuels, mais dorénavant une majorité des logements cédés sont en collectif : 53% des logements vendus en 2017 étaient en copropriété, contre seulement 42% en 2008. La part des logements vendus à leur occupant a baissé de 8 points en 4 ans. Elle représente aujourd'hui un peu moins du tiers des ventes Hlm, alors qu'en 2013, 39% des ventes Hlm l'étaient à leurs occupants.

## 3. Les principales évolutions réglementaires

La loi Élan fait de la convention d'utilité sociale (CUS) le principal outil de négociation entre l'organisme Hlm et les pouvoirs publics pour la décision de vendre des logements sociaux. La responsabilité des collectivités locales évolue, puisque leur avis conforme ne sera requis que pour les seules communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU, ou susceptibles de le devenir. La signature de la CUS par les services de l'État vaudra acceptation du plan de vente. Différentes mesures visent à encourager les acteurs locaux et à rassurer sur les effets de la vente.

**Anne-Katrin Le Doeuff** cite notamment :

- L'extension à 10 ans de la durée de prise en compte des logements qui ont été cédés à leurs occupants au titre de la loi SRU,
- Le caractère désormais obligatoire de la garantie de rachat créée à l'initiative des organismes Hlm,
- la possibilité, prévue par la loi Elan de céder en différé les parties communes des immeubles concernés lors de leur mise en copropriété, ceci afin de rassurer sur les risques que pourrait présenter l'évolution des copropriétés issues de la vente.

Enfin, la loi Élan vise à assouplir les conditions de vente au niveau local notamment en supprimant la consultation des services des Domaines et des communes sur le prix. Le prix de vente est fixé librement. Les ventes de logements entre organismes ne nécessiteront plus d'autorisations préfectorales préalables, sauf dans le cas d'une diminution significative de patrimoine. La cible des bénéficiaires de la vente Hlm est élargie pour les personnes physiques, comme pour les personnes morales. Des sociétés de vente sont créées pour appuyer les organismes Hlm dans leur tâche. Elles ont vocation à accélérer les dynamiques de vente au niveau national.

## 4. De la recherche de fonds propres supplémentaires à une « obligation de compensation »

La croissance attendue de la vente Hlm ne sera pas automatique malgré ces mesures, car les freins ne sont pas seulement réglementaires. **Anne-Katrin Le Doeuff** rapporte les analyses d'un certain nombre d'organismes, qui mettent en évidence la complexité de l'exercice et combien les marges d'augmentation de la vente Hlm seront étroites. Seule une partie du parc est propice à la vente. Les marchés locaux ne sont pas tous porteurs. La précarisation généralisée des occupants du parc social et la baisse de la rotation dans les territoires tendus rendent l'exercice complexe. D'autre part, la vente Hlm peut parfois produire des effets contradictoires avec les intentions de mixité sociale, qu'elle peut dans un certain nombre de cas satisfaire.

Ces contraintes amènent un certain nombre d'acteurs à estimer un doublement des ventes plutôt qu'une augmentation à 40 000 logements par an.

Comment une telle vente Hlm s'accordera-t-elle avec la mission sociale des organismes Hlm ? Quel sera son rôle dans la politique locale de l'habitat ?

Cette nouvelle étape d'intensification va s'accompagner d'évolutions dans la nature, la destination et les bénéficiaires de la vente Hlm. La gouvernance de la vente Hlm au niveau local va évoluer. Les organismes engagés sur la question seront plus nombreux que par le passé, avec des bailleurs individuellement plus actifs, qui devront faire évoluer leur métier. Le marché de la vente Hlm sera certainement plus complexe à appréhender, car plus intense et plus concurrentiel. Les stratégies patrimoniales vont évoluer notamment du point de vue de la localisation des futurs programmes et des caractéristiques des logements.

Davantage de collectivités seront concernées par le sujet, alors même qu'elles devront faire face à une évolution de leurs responsabilités et de leurs compétences, sous les effets juridiques de la loi Élan. Les aides publiques locales pourraient paraître volatiles aux élus s'interrogeant sur l'affectation du produit de la vente, ce qui pourrait modifier les conditions de financement locales du secteur Hlm. La complexité de cet exercice nécessitera des collaborations plus étroites entre les collectivités locales et les organismes Hlm par rapport à ce qu'envisage la loi Élan.

## 5. La vente dans la stratégie des organismes Hlm

**Daniel Biard**, président du comité exécutif du Groupe Polylogis, vice-président de la Fédération des ESH, vice-président d'Housing Europe témoigne de la longue expérience de Polylogis en matière de vente Hlm. Le groupe a intégré la vente dans sa stratégie depuis 20 ans et connaît la gestion de copropriétés dans le temps. Que représente la vente par rapport à l'objet social des organismes Hlm ? Qu'est-ce que vendre permet de construire à côté ? Est-ce que l'on peut se priver d'un moyen aussi important pour continuer à construire du logement social ?

L'étude des plans de financement d'opérations, montre bien que les organismes Hlm doivent apporter de plus en plus de fonds propres. Le montage d'opération relève d'un choix stratégique. Soit les organismes parviennent à reconstituer rapidement les fonds propres qu'ils injectent, soit ils dégradent assez rapidement leur exploitation, et auront des limites à l'exercice de construction. Or l'équilibre d'opération est difficile à atteindre, difficulté amplifiée par la mise en place de la RLS. Le retour des fonds propres est également beaucoup plus long. Pour **Daniel Biard** la vente Hlm est un élément indispensable à une politique moderne de rotation des actifs, au même titre qu'on peut faire de l'accession sociale à la propriété.

En tant que composante permanente de la stratégie d'un organisme Hlm, lors du montage d'un projet, en fonction du site où il se situe, on peut imaginer qu'une partie du patrimoine pourra être destiné à la vente. Ce type de montage permettrait des opérations d'une grande mixité comprenant du logement intermédiaire, dont une partie sera destinée à la vente dans un second temps. Ces montages mixtes répondent précisément au métier des organismes Hlm.

Au début, les ventes Hlm étaient majoritairement à destination des locataires occupants. Aujourd'hui, les logements sont de plus en plus vendus à des personnes extérieures, mais qui peuvent être locataires Hlm par ailleurs. À une époque, le nombre de ventes réalisées par Polylogis était deux fois plus élevé. Une réduction s'est opérée à cause de contraintes qui additionnées les unes aux autres allongent considérablement les délais. La loi Élan vise à faciliter ces ventes en allégeant le cadre réglementaire (suppression de l'autorisation systématique du maire préalable à la vente, vente entre bailleurs, avis des Domaines, etc.), néanmoins, ce texte porte une certaine contradiction puisqu'il ajoute de nouvelles contraintes, représentant autant des freins. Enfin, au-delà de la réglementation, la précarisation des ensembles Hlm constitue un facteur limitant la vente.

**Daniel Biard** pense que le volume des ventes va augmenter de 50 ou 70%, selon les régions. Il s'agira déjà d'un volume significatif mais il n'est pas certain que cela sera suffisant pour compenser les mesures qui impactent l'autofinancement des organismes.

Au départ la vente Hlm est un engagement contractuel, par la signature d'une CUS, qui prévoit la consultation des collectivités locales. Ce dialogue constitue une condition pour un partenariat durable entre organismes et collectivités locales. Pour définir une stratégie locale de vente Hlm, il faut d'abord savoir si la commune a dépassé les quotas de la loi SRU, et au besoin prévoir en parallèle de construire du locatif social, pour ne pas dégrader le ratio voire l'améliorer. Les organismes Hlm doivent convaincre les collectivités que la vente est aussi facteur de mixité sociale. La vente Hlm

remplit une partie des missions confiées aux organismes HLM en sécurisant les parcours de vie des habitants.

**Emmanuelle Parra-Ponce** invite **Patrick Baudet**, directeur général de Reims Habitat Champagne-Ardenne, à décrire la situation de son territoire et à présenter la longue expérience de son office sur la vente Hlm.

La ville de Reims représente un peu moins de 200 000 habitants au sein d'une communauté urbaine de 300 000 habitants. Elle comprend plus de 40% de logements sociaux, ce qui est considérable pour une ville de cette importance. Le taux de propriétaires est de 28 à 30% (contre 58 % sur l'ensemble du territoire national).

À son arrivée en 2014, l'équipe municipale a annoncé son intention de rééquilibrer l'offre d'habitat. En tant qu'organisme adossé à la ville, Reims Habitat Champagne-Ardenne met en œuvre cette politique.

Dans les années 65 - 70 l'office ne vendait que contraint et forcé à des locataires de pavillons qui voulaient absolument acheter. Puis dans les années 2000-2006, la cession de patrimoine est devenue une stratégie. Pour développer la vente Hlm, l'office a pris l'initiative de créer une coopérative spécialisée dans la cession et le syndic, Immocoop, en partenariat avec l'ESH le Foyer Rémois. La décision de mise en vente est prise par l'un ou l'autre des organismes. La coopérative gère la mise en œuvre opérationnelle, y compris l'estimation du prix de vente.

La démarche s'est alors quantitativement développée. Partis de 30 logements vendus par an, Reims habitat cédait 40 à 50 logements par an dans les années 2014-2015, avec une volonté affirmée dans ce rééquilibrage de l'offre de passer à un objectif de 100. Le projet de loi de finances pour 2018 et la loi Élan confortent cette stratégie.

S'ajoutant à la nécessité de rééquilibrer l'offre d'habitat, Reims Habitat doit gérer une problématique économique. Le travail avec l'ANRU a abouti à un projet de démolition de 120 logements par an pour la restructuration des quartiers. Les objectifs de vente sont de 100 logements par an sur la période 2019-2024, pour un chiffre d'affaires prévu de 10 millions d'euros brut annuels, soit le montant de fonds propres nécessaires pour les opérations nouvelles. En ne construisant que 600 ou 700 logements locatifs sociaux sur la période, le parc va baisser et les ressources également.

Il a donc fallu imaginer une autre réponse à la question de rééquilibrage de l'offre permettant aussi de diversifier les ressources. Reims Habitat a décidé de créer une marque premium de logements locatifs intermédiaires sur Reims et les centres bourgs voisins.

Sur le territoire de Reims, pour **Patrick Baudet** la vente Hlm se situe à l'intersection de différents objectifs : le rééquilibrage de l'offre d'habitat, le rééquilibrage économique de l'organisme, la fabrique d'une véritable mixité dans les quartiers de la ville et la possibilité d'un véritable parcours résidentiel.

**Patrick Baudet** ajoute que la vente à un locataire entraîne un changement de comportement. Les exigences d'un propriétaire sont plus fortes. L'attention aux espaces communs et à la durabilité des matériaux est plus importante. Au travers du syndic Immocoop, Reims Habitat se trouve de fait fortement sollicité.

## 6. Présentation de l'opérateur national de vente Hlm (ONV) créé par Action Logement

Action logement vient de créer, comme la loi le lui permet un opérateur national de vente Hlm (ONV), que **Laetitia Leseure**, chargée de mission à Action Logement en charge de la préfiguration de cet outil présente.

L'opérateur national de vente Hlm (ONV), rattaché à Action Logement Services, a pour vocation d'acquiescer, à terme, 40 000 logements par an. Un premier appel à manifestation d'intérêt a été ouvert à l'automne 2018. 11 000 logements ont été proposés par les organismes Hlm. Cette première étape conforte Action Logement dans la stratégie qui a mené à créer ce dispositif.

**Laetitia Leseure** précise que les acteurs ayant proposé des actifs sont à 69 % des ESH, 28% des OPH et des SEM et Coop Hlm pour le reste. Cet appel portait sur l'ensemble du territoire national à l'exception des DROM-COM. Les 12 régions françaises sont représentées : 24% en Île-de-France, 17% en Auvergne Rhône-Alpes, 17% Nouvelle-Aquitaine et le reliquat sur le reste du territoire.

Enfin les actifs proposés sont eux-mêmes d'une grande diversité puisque les 11 000 logements représentent environ 477 immeubles. En termes de typologie, il s'agit à 78% de logements collectifs, 15 % d'individuel et 7% d'immeubles mixtes.

Les mois de mars et avril 2019 seront consacrés, à raison d'une commission par semaine, à la présélection des actifs. Les organismes de logements sociaux qui les ont proposés recevront des réponses mi-avril 2019.

Pour cette phase de présélection, les actifs seront jugés d'abord sur les critères réglementaires de la vente Hlm : performance énergétique et présence dans le patrimoine Hlm depuis 10 ans. Au titre de la dotation de 1 milliard d'euros par Action Logement services, l'ONV a une obligation de non-discrimination à l'égard de l'ensemble des acteurs

et du patrimoine. De ce fait les critères envisagés reposent essentiellement sur l'attractivité : localisation, qualité de l'immeuble et possibilité pour les locataires d'acquérir.

Dans la phase finale de sélection, l'ONV fera appel à une expertise immobilière pour pallier la suppression de l'avis des Domaines.

Préalablement à la vente d'actifs à l'opérateur national de vente, l'organisme Hlm doit avoir engagé le dialogue avec les collectivités locales et obtenu les accords lorsque cela est nécessaire. L'ONV ne se substituera pas à l'organisme Hlm dans sa stratégie patrimoniale ni dans sa politique de vente. Le portage par l'ONV est un projet au long cours pendant lequel l'organisme Hlm reste gestionnaire des biens cédés à l'ONV. Si, à l'issue du portage, des biens n'ont pas été vendus, un pacte de préférence prévoit que l'organisme puisse les racheter s'il le souhaite. Sinon, Action logement s'est engagé à ce qu'un logement locatif social, qui n'aurait pas été vendu dans le cadre de ses opérations reste quoiqu'il arrive dans le cadre du logement social et soit revendu à un autre OLS.

L'opérateur national de vente est aujourd'hui en attente du décret qui lui permettra d'exercer ses activités. Dans le cadre des obligations actuelles, l'organisme Hlm qui souhaite vendre des actifs à l'ONV devra obtenir au préalable une autorisation administrative.

De ce fait, le plan de vente réel débutera en 2020. Mais **Laetitia Leseure** envisage un démarrage plus rapide pour le patrimoine déjà en copropriété, à priori plus simple à mettre en vente.

## 7. La vente Hlm dans les politiques publiques locales

**Emmanuelle Parra-Ponce** note que, depuis longtemps, la métropole européenne de Lille (MEL) s'est saisie de la question de la vente Hlm alors même que ce n'était pas encore sa compétence. **Claire Bruhat**, directrice de l'habitat, détaille les mesures prises dès 2012, notamment dans le PLH, pour limiter les risques liés aux ventes Hlm.

Une charte des bonnes pratiques a été rédigée, pour garantir la qualité des logements vendus, avant même que la loi ALUR et la loi de transition énergétique apportent des restrictions sur les étiquettes énergétiques. Cette question est importante, car après la vente, les travaux d'amélioration sont à la charge des propriétaires.

Bien que le volume de vente soit encore relativement faible dans l'agglomération, la MEL a choisi de raisonner selon le principe de l'offre nette. Pour disposer d'une vision claire du parc, elle déduit de la production de logements sociaux annuelle, les démolitions et les cessions.

La MEL est également vigilante sur la constitution des copropriétés issues de cession Hlm. Dans un contexte métropolitain de ménages relativement modestes, il faut s'assurer de la capacité des accédants à assumer les charges de copropriété qui n'ont rien à voir avec les charges du logement individuel, typologie classique sur la métropole.

Enfin, les ventes Hlm réalisées dans les quartiers de renouvellement urbain, en politique de la ville et en NPRU, font partie de la stratégie des organismes Hlm pour assurer la mixité des statuts. La MEL accompagne ces politiques de renouvellement urbain et de diversification en s'assurant de la sécurisation des accédants.

Depuis 2012, la MEL a constitué un observatoire pour analyser le phénomène de la vente Hlm sur l'agglomération. Les organismes l'alimentent eux-mêmes dans un partenariat assez sain et transparent, en apportant annuellement leur plan de vente. C'est l'occasion de se rencontrer une fois par an pour discuter des chiffres, partager des constats, ajuster pour l'avenir. Cette instance permet aussi la conciliation lorsque des mises en vente posent problème. À la suite de la DDTM, la MEL a pris la compétence d'agrément de ventes Hlm, et a poursuivi une politique de restriction sur les typologies en tension, notamment les petites, l'offre très sociale, et les communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Sur les 125 000 logements locatifs sociaux du territoire métropolitain, 400 sont vendus chaque année. En 15 ans, un peu moins de 3% du parc a ainsi été cédé. Ce n'est donc pas un phénomène important. Il s'agit principalement de typologies moyennes, peu de petits ou grands appartements. Très peu de logements en PLAI sont vendus. Seulement 8% des ventes Hlm se situent dans une des 30 communes carencées au titre de la loi SRU. 83% des cessions portent sur des logements vacants donc la vente à l'occupant n'est pas très forte. Seulement 31% des accédants sont locataires du monde Hlm. Les ventes Hlm participent peu au parcours résidentiel. **Claire Bruhat** considère qu'il y a là matière à s'interroger.

En moyenne, le prix des ventes Hlm sur l'agglomération est 1 000 euros/m<sup>2</sup> moins cher que le prix du marché. Ce mode d'accession est donc abordable, bien qu'il faille mettre ces prix en rapport avec la qualité du logement et les travaux à réaliser. Malgré les lois encadrant la qualité des logements cédés notamment du point de vue énergétique, la MEL reste vigilante, car certains logements agréés depuis longtemps sont toujours en stock. La notion de prix est également à

surveiller, maintenant que la loi Elan a supprimé les encadrements précédents. Demain, l'agrément sur les ventes de la collectivité sera moins efficient, mais la MEL poursuivra son travail de suivi de la mise en vente.

**Emmanuelle Parra-Ponce** invite, **Corinne Aubin-Vasselín**, directrice de l'habitat et du logement à la Métropole de Lyon, à intervenir pour décrire la situation sur son territoire où le positionnement de la collectivité sur la vente Hlm est plus récent.

Contrairement à la métropole de Lille, **Corinne Aubin-Vasselín** explique que c'est avec l'intégration de la délégation des aides à la pierre en 2016, que la Métropole de Lyon s'est vraiment mobilisée sur la question de la vente Hlm. En effet, le phénomène est très marginal avec près de 250 ventes Hlm annuelles seulement pour un parc d'environ 145 000 logements. Avec cette prise de compétence, la collectivité a souhaité se doter d'une vision métropolitaine et ne plus être seulement au croisement de la stratégie patrimoniale des bailleurs et des positions des communes. Alors que la réflexion s'amorçait, la RLS et la loi Élan sont arrivées, donnant encore plus de sens à ce travail, puisqu'une forte augmentation des ventes Hlm s'esquisse sur le territoire. Néanmoins, ces mesures font perdre beaucoup de poids aux collectivités modifiant le processus qui était envisagé.

Les cinq plus gros bailleurs du territoire, qui représentent 75% du parc Hlm, ont accepté de faire part à la métropole de leurs intentions de ventes, telles qu'elles pourraient être intégrées dans leur CUS. L'enjeu pour le Grand Lyon est de croiser ces ventes potentielles avec les chiffres de production ou de démolition de logements sociaux et les caractéristiques des communes, pour détecter les éventuelles contradictions avec les objectifs de la politique locale de l'habitat. L'objectif est de résoudre cette équation de façon pragmatique pour répondre du mieux possible aux impératifs économiques des bailleurs et aux souhaits d'accession des ménages, tout en respectant les politiques portées par les communes. Certaines ont des positions dogmatiques, refusant les plans de vente de manière un peu systématique. D'autres communes voudraient les piloter, notamment à cause des très forts enjeux de la loi SRU.

À l'échelle de la métropole, la consolidation des intentions de vente pourrait amener à multiplier par quatre les objectifs actuels, les portant à 1 000 logements par an. Pour y parvenir, il faudrait un programme de mise en vente de 10 000 logements. Cela paraît colossal au regard des objectifs de production de 4 000 logements par an, et du travail de dialogue que cela va nécessiter.

**Corinne Aubin-Vasselín** détaille les contradictions qui peuvent apparaître entre les intentions de vente des bailleurs et la politique publique locale. Sur certaines communes, ces programmes de ventes « massifs » pourraient avoir des impacts négatifs sur le développement équilibré de l'offre. Les bailleurs risquent d'être confrontés rapidement à des positions de refus des communes. Le territoire de la métropole est très engagé dans la lutte contre l'habitat indigne. Le parc est massivement collectif, constitué de grosses copropriétés. Les communes ont besoin d'assurance que la vente Hlm n'ajoutera pas de la pression à la situation existante. Enfin, la métropole refuse de voir disparaître le parc économiquement accessible hors des quartiers de politique de la ville, dont on peut penser qu'il sera le plus facile à vendre.

Cette mission a déjà permis de constater que bailleurs et communes ne croisent pas leurs stratégies territoriales. L'accompagnement de la vente Hlm constitue donc un travail important à mener pour la métropole. Quel socle commun les bailleurs peuvent-ils adopter vis-à-vis des collectivités sur la qualité, les prix, les conditions d'accès ? Un certain nombre d'engagements avaient déjà été esquissés au sein de l'association ABC Hlm regroupant des bailleurs sociaux du Rhône et du Grand Lyon. La métropole va se saisir de ces données pour travailler avec les communes où les enjeux sont les plus forts. Puisque le PLUIH va être adopté en mai 2019, il n'est plus temps de le modifier, mais lors de la première révision, **Corinne Aubin-Vasselín** propose de renforcer les orientations pour définir des secteurs plus ou moins favorables à la vente.

Le logement économiquement abordable est un enjeu fondamental du territoire. Alors que le Grand Lyon met en place le plan Logement d'abord, la métropole a besoin d'un parc diffus de logements abordables bien placés en ville. Cette réflexion s'articule également avec la création en cours d'un organisme de foncier solidaire (OFS). Les programmes de ventes Hlm sont très intéressants pour les nouveaux accédants à la propriété, d'autant qu'il y a un décroché énorme par rapport aux prix du marché immobilier lyonnais qui se sont envolés. La métropole s'interroge donc sur la possibilité de verser une partie des programmes à la<sup>2</sup> vente dans ce futur OFS, ce qui permettrait de créer un segment d'accession sociale durablement abordable. Il ne s'agirait pas d'encadrer la totalité des ventes Hlm, mais de pouvoir sanctuariser une partie de ce parc.

## C. L'avenir du modèle français du logement social : évolution, réforme ou démantèlement ?

---

### Introduction :

- **Dominique HOORENS**, directeur des études économiques et financières, l'Union sociale pour l'habitat

### Avec :

- **Romain BIESSY**, secrétaire national, Confédération syndicale des Familles
- **Dominique ESTROSI-SASSONE**, sénatrice des Alpes-Maritimes
- **François JOLIVET**, député de l'Indre
- **Marianne LOUIS**, directrice générale, l'Union sociale pour l'habitat
- **Stéphane PEU**, député de Seine-Saint-Denis
- **Frédéric SANCHEZ**, président de la Métropole Rouen Normandie, président du FNAP, représentant France urbaine

### 1. Les indices de la transformation en cours du modèle Hlm

**Dominique HOORENS**, directeur des études économiques et financières à l'Union sociale pour l'habitat, s'interroge sur le moment de bascule où l'on peut considérer, à force de modifier des paramètres, que l'on a changé de modèle. Prenant appui sur les fondamentaux du modèle du logement social français, il présente toutes les évolutions en cours et les dynamiques perceptibles, qui pourraient modifier le fonctionnement et la philosophie du secteur.

Le modèle Hlm repose d'abord sur ses acteurs, qui ont profondément changé ces dernières années. Les intercommunalités ont émergé. Action Logement s'est structuré. L'Europe a pris plus d'importance avec la définition du SIEG. La loi Élan modifie maintenant le tissu des organismes.

Les développements des parcs publics et privés sont plus interdépendants, notamment au travers de la VEFA, ce qui remet en cause le rôle contra-cyclique du logement social.

Les métiers changent, notamment avec des dispositifs de dissociation de la propriété. Traditionnellement, un organisme construisait, possédait son parc et en assurait la gestion. Demain, les organismes Hlm pourraient se spécialiser et ne faire que gérer, vendre ou construire. Le logement social était pensé sur le long terme, mais les choses évoluent avec l'usufruit locatif social ou l'accentuation de la vente Hlm, vers une vision plus court-termiste. Là où la vente Hlm était pensée a posteriori, pour des raisons patrimoniales ou d'opportunité, la stratégie est maintenant renversée. La vente Hlm pourrait être envisagée dès le montage de l'opération. Cela expose le secteur à des risques immobiliers plus importants, bien qu'il puisse se sécuriser en gardant le logement en location.

Les sources de financement se diversifient. Le modèle classique, reposant sur la Caisse des Dépôt et le livret A, présentait deux avantages majeurs. La Caisse des Dépôts est un prêteur qui consent les emprunts à un taux plutôt intéressant dans la durée, et au même taux à tous les organismes quel que soit le territoire. La variation n'intervient qu'en fonction du caractère des projets.

Dans la conjoncture actuelle, certains financements privés présentent des conditions plus intéressantes, et apportent de la souplesse. De ce fait, les organismes envisagent de diversifier leurs sources de financements. **Dominique Hoorens** s'interroge sur le risque que cette diversification remette en cause le modèle économique de base du logement social. Des investisseurs, intéressés par le secteur, pourraient en devenir acteurs au travers de prêts, mais aussi d'apports au capital. Pour les organismes, cela représenterait une marge de manœuvre pour la constitution de fonds propres. Cependant le logement social est un secteur non lucratif. Si les actionnaires commençaient à demander des rémunérations importantes, le cadre du SIEG ne serait plus respecté.

Les subventions d'État pour l'aide à la pierre ont disparu, alors qu'elles seules permettaient de discriminer les programmes. En effet, la TVA ou les prêts de la CDC sont les mêmes pour tous, et ne permettent pas à l'État de soutenir certains projets.

Les aides personnelles au logement qui solvabilisent les locataires sont un pilier du secteur Hlm. Les dernières mesures, notamment la RLS, ont bouleversé cet outil et cela pourrait se poursuivre avec la réforme à venir des allocations de

solidarité. Les APL intégrées dans l'allocation sociale unique ne seraient plus fléchées vers le logement, ce qui changerait fondamentalement le modèle du logement social.

Enfin, pour apporter une visibilité sur les recettes aux organismes, le niveau du loyer est déduit de l'équilibre économique de chaque opération. Cette logique a déjà connu des aménagements, notamment avec la nouvelle politique des loyers (NPL) proposée par la loi Égalité et Citoyenneté. L'ordonnance Loyer à venir pourrait remettre plus profondément en cause cette logique et, à travers elle, les ressources des organismes.

Une autre évolution majeure du secteur serait le passage d'un système où le pivot est l'opération (détermination des équilibres d'opération) à un système globalisant les aides et aboutissant à une réflexion « à l'opérateur ».

Pour quel modèle de société a été créé le modèle du logement social français ?

**Dominique Hoorens** souligne la nécessité de s'intéresser aux raisons qui poussent à créer un modèle. Actuellement, on observe une paupérisation des locataires Hlm. Le rôle des organismes Hlm va-t-il être réorienté en ce sens ? Des décisions politiques pourraient renforcer l'accueil des ménages très modestes, en relevant les pourcentages, ou en accentuant les plafonds d'entrée.

Les réformes en cours sont-elles en train de créer un nouveau modèle cohérent pour le logement social en France ? Ou, au contraire, ces mesures, qui prises isolément ont un sens, vont-elles globalement déstabiliser le secteur ?

## 2. Des inquiétudes sur la déstabilisation déjà perceptible du parc public de logements Hlm

**Emmanuelle Parra-Ponce**, interroge les intervenants de la table ronde pour connaître leurs points de vue sur la question posée par Dominique Hoorens. Vers où les mesures récentes et à venir mènent-elles le secteur Hlm ?

**Dominique Estrosi-Sassone**, sénatrice des Alpes-Maritimes, commence par signaler que le logement social a été accusé à tort d'immobilisme, car des regroupements s'opéraient déjà entre organismes Hlm, souvent d'ailleurs par la volonté des élus. Il ne lui semblait pas nécessaire d'en passer par des mesures si coercitives, d'autant qu'elles ne correspondent pas à la réalité de tous les territoires.

Plus globalement, **Dominique Estrosi-Sassone** voit dans les mesures récentes un réel bouleversement économique du modèle du logement social. Les lois de finances 2018 et 2019 ont asséché les ressources des organismes. Les inquiétudes sont nombreuses pour la loi de finances de 2020 et la clause de revoyure, concernant la RLS et la TVA. Qu'y aura-t-il après ce bouleversement du modèle du logement social ? Est-ce une révolution engagée de façon déterminée par le gouvernement ? Y a-t-il une volonté de parvenir à une privatisation du logement social via sa financiarisation ? Pour Dominique Estrosi-Sassone, le moment est charnière pour le secteur Hlm comme pour les collectivités locales.

Néanmoins, toutes les familles Hlm ne sont pas impactées de la même manière par ces mesures, et les offices publics de l'habitat sont beaucoup plus affectés. Leur modèle ne permet pas de faire appel à des capitaux comme peuvent le faire les ESH via de grands groupes. Les offices ont un patrimoine très ancien, qui accueille déjà des publics en grande précarité. Ils sont directement exposés aux difficultés des territoires en déprise démographique ou économique. Enfin, ils sont surreprésentés dans les dossiers de renouvellement urbain, qui risquent à l'avenir d'être moins ambitieux du fait des mesures récentes.

Dans une logique budgétaire de survie, pour reconstituer les fonds propres, les organismes Hlm risquent d'être conduits à systématiser la vente Hlm. Or la vente aux particuliers prend du temps et se heurte parfois aux faibles capacités des locataires. De ce fait, la tentation sera grande de vendre en bloc à des investisseurs privés. Les logements seront achetés à des prix Hlm, puis revendus aux prix du marché. Or, la plus-value immobilière ainsi réalisée devrait théoriquement revenir à la Nation. **Dominique Estrosi-Sassone** met en garde, contre une vente Hlm qui ferait du logement social un produit financier, sans caractère durable.

Pour **Stéphane Peu**, député de Seine-Saint-Denis, les idées qui sous-tendent cette réforme ne sont pas spécifiques à ce gouvernement. Ce sont des tendances lourdes.

Les organismes Hlm, toutes familles confondues, sont des sociétés à but non lucratif, qui ne reversent pas de dividendes et ne rémunèrent pas de capital. Les logements ne sont pas comptabilisés comme des actifs dans le bilan des sociétés, pour une raison simple : il s'agit du patrimoine de la Nation, financé avec de l'argent public.

**Stéphane Peu** suggère que le « business model », sur lequel s'appuie cette réforme, est l'opération d'Icade. Il s'agissait de milliers logements déconventionnés, donc sortis d'une société Hlm, puis versés dans une société anonyme introduite en bourse. Un actionariat privé est entré et a revendu le patrimoine. Cette opération a concerné près de 70 000 logements concentrés en région parisienne. Pour les bénéficiaires, actionnaires de cette société, elle a généré la plus grande plus-value jamais réalisée dans aucun domaine d'activité depuis 15 ans en France. Aujourd'hui, beaucoup de ces immeubles sont devenus des copropriétés dégradées aux dysfonctionnements divers.

Les inquiétudes sur la sécurité sociale, le système de retraite, le chômage de masse persistant, la précarité et la pauvreté qui ne cessent de croître nourrissent un climat d'insécurité sociale grandissant en France. Or le logement social est un élément du modèle français de sécurité sociale prise au sens large. Considérant les colères qui s'expriment aujourd'hui dans la société française, créer plus d'insécurité sociale d'un côté et s'attaquer à la mixité sociale de l'autre, représente pour **Stéphane Peu** la direction inverse de celle que devrait prendre le pays.

**Romain Biessy**, secrétaire confédéral de la Confédération syndicale des familles (CSF) considère que les réformes actuelles ne sont que l'accélération d'un processus initié au début des années 2000. Le mouvement associatif des locataires observe depuis très longtemps le désengagement financier de l'État. Pour autant, le modèle Hlm semblait encore remplir ses missions d'origine : la mixité sociale, un logement abordable de qualité et un cadre de vie qui permette à chacun d'évoluer et de se sentir citoyen et responsable. Or, les mesures récentes attaquent ce modèle de manière violente. Si le Mouvement Hlm et ses partenaires ont réagi de manière intelligente, les contraintes créées par cette situation ne sont pas tenables à long terme.

Pour **Romain Biessy**, le modèle Hlm qui était basé sur la solidarité nationale notamment au travers des subventions de l'État, ne reposera demain que sur l'autofinancement provenant des loyers réglés par les locataires. Dans ce système, pour que les ménages les plus pauvres aient un logement abordable, il faudra que les locataires avec plus de moyens payent des loyers plus élevés. Cela engendra à coup sûr des tensions et des dérapages dans les immeubles.

Comment dans ces conditions répondre aux objectifs, de cohésion des territoires, de mixité et de citoyenneté ? **Romain Biessy** s'inquiète de ce que ces mesures révèlent du modèle de société à venir.

De plus, la nécessité d'autofinancement, le recours de plus en plus important à l'emprunt associés au « siphonnage » de la trésorerie par la RLS, vont avoir un impact majeur sur les capacités d'entretien et de production dans les années à venir. Les locataires, dans leur grande majorité, ne sont pas encore conscients des enjeux de ces choix politiques. Cependant, lorsque leur environnement se dégradera, ils réagiront spontanément pour demander des comptes. Les générations actuelles de parents sont plus inquiètes que les précédentes pour l'avenir de leurs enfants, notamment sur leur accès au logement. La nouvelle génération s'habitue à vivre dans des conditions indignes que nos générations n'ont jamais connues.

### **3. Évaluer la capacité des mesures récentes et des propositions d'évolution du modèle à répondre aux enjeux de la société**

**Emmanuelle Parra-Ponce** invite **François Jolivet**, à répondre aux inquiétudes qui ont été exprimées par les intervenants précédents. En tant que député de l'Indre appartenant à la majorité gouvernementale et rapporteur des crédits du logement et de l'hébergement, peut-il expliquer ce que cherche à faire le gouvernement avec ces mesures successives ? Est-ce un projet de démantèlement ou une révision qui permettrait de renforcer le modèle Hlm ? **François Jolivet** précise qu'il ne parle pas au nom du gouvernement, mais seulement en son nom.

La direction de la concurrence de l'Union européenne a posé comme fondement, il y a 20 ans, qu'un bailleur public, en raison des avantages particuliers dont il bénéficie (livret A, TVA réduite, etc.) ne doit pas venir perturber le marché. Son rôle est de répondre aux segments du marché qui ne sont pas exploités par les promoteurs ou les investisseurs marchands. Or, vue de l'Union européenne ou même de Bercy, toute la production de logements en France semble réglementée, car même les dispositifs tels que le Duflot ou le Pinel instaurent des plafonds de ressources et de loyers.

**François Jolivet**, en tant qu'ancien professionnel du secteur Hlm, témoigne de la vitalité du secteur Hlm et de son ancrage, fort de ses conseils d'administration réunissant, élus, représentants des locataires, des organisations syndicales et des caisses d'allocations familiales. Alors pourquoi alors toucher à ce secteur ?

La raison fondamentale selon **François Jolivet** est que le secteur du logement social n'avait jamais, jusqu'alors, contribué au redressement des comptes publics, à l'image par exemple de ce qui a été demandé aux collectivités territoriales. Or

aujourd'hui la situation a changé : la France connaît une crise des finances publiques (elle a par exemple emprunté 104 milliards l'année dernière). Le Président de la République a été élu pour y faire face et le Gouvernement agit en conséquence. Bien qu'ils aient une servitude d'intérêt général, les actifs des organismes Hlm sont évalués tous les ans. Dans la situation actuelle, comment renoncer à la valeur du patrimoine du secteur Hlm ? D'ailleurs, la note qui a amené le Gouvernement à adopter ces mesures, produite par la direction du budget, existe depuis très longtemps, même si les précédents gouvernements avaient renoncé à mettre en œuvre ses recommandations.

**François Jolivet** voit dans la vente Hlm un enjeu de mixité sociale, à l'échelle de l'îlot, permettant des statuts variés entre voisins. Il croit au déconventionnement partiel du patrimoine à l'îlot avec un bailleur Hlm gestionnaire de copropriété. La vente Hlm permettra également, dans le cadre de contrats de croissance et de modernisation de l'habitat, de négocier avec les élus pour réinvestir le produit de ces cessions sur le territoire. À Paris, la vente d'un logement permet d'en construire cinq, une fois que l'on a acquis le foncier.

Toutefois, la mise en œuvre de la RLS a largement surpris, y compris **François Jolivet**. Elle portait d'abord sur 1,5 milliard d'euros, qui ont été réduits à 800 millions d'euros suite à de nombreux échanges. Pour François Jolivet, le secteur Hlm ne pourra pas supporter plus de 800 millions d'euros par an sur 3 années.

Bien qu'il entende les inquiétudes soulevées par ces mesures, **François Jolivet** ne peut pas laisser dire que le Gouvernement souhaite la fin du logement social. Le temps du logement est long. Les effets de la réforme ne peuvent pas s'observer immédiatement. François Jolivet croit à la politique publique par la preuve et par le résultat. Force est de constater que le modèle économique du logement social n'avait pas permis de produire du logement abordable là où il y en avait le plus besoin.

Bien sûr, les organismes n'auront pas le temps d'ici 2020 d'atteindre les objectifs d'économies de structure fixés par le Gouvernement. Néanmoins, le secteur réussira à surmonter les 800 millions de prélèvement de la RLS. Les organismes Hlm sont capables dans certains territoires de trouver dans leurs ressources internes des capacités de développement. Il serait malhonnête de dire que ce n'est pas le cas, puisque l'État ne finance déjà plus le Fonds national des aides à la pierre. Déjà le tissu Hlm s'organise. De grands groupes se sont construits et prennent des parts dans des sociétés avec une volonté d'expansion. Pourquoi ne pas croître si la qualité du service est maintenue ? Les frais de fonctionnement sont ainsi supportés par un plus grand nombre de logements.

Construire des PLI en faisant entrer un actionnaire allemand au capital d'une société, **François Jolivet** ne sait pas si c'est une bonne chose, mais cela permettra de produire des logements. Il faut sans doute se préparer à ce que d'autres acteurs veuillent entrer sur des marchés qui étaient autrefois réservés au logement social.

**François Jolivet** pense que le Mouvement Hlm est aujourd'hui capable de supporter cette réforme. Il a vécu des choses bien plus graves dont il s'est relevé.

**Emmanuelle Parra-Ponce** interroge **Frédéric Sanchez**, président du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) depuis décembre dernier, suite à la démission de son prédécesseur qui contestait le désinvestissement de l'État. Quel sera le rôle du FNAP dans le contexte actuel ?

**Frédéric Sanchez** appartient aux élus qui ont souhaité en lien avec le Mouvement Hlm, la mise en place d'un dispositif de pilotage des aides à la pierre différent, avec la création récente du FNAP. Cette création n'a pas empêché la crise profonde actuelle. Après une année de carence **Frédéric Sanchez** a repris la présidence du FNAP pour aider à stabiliser le train des décisions. Les discussions en cours doivent aboutir à un compromis soutenable en termes de perspective budgétaire du secteur. Les tensions viennent du constat d'une dégradation des comptes de résultats, et corrélativement d'immenses difficultés pour un certain nombre d'organismes Hlm.

**Frédéric Sanchez**, en tant que président d'une métropole d'un secteur peu tendu, constate depuis des années un certain nombre de difficultés qu'il faut affronter sans déni de la réalité. Le niveau des loyers dans le secteur social n'est pas forcément inférieur au niveau des loyers dans le secteur privé, en territoire détendu. Les organismes Hlm n'arrivent pas toujours à loger les ménages les plus pauvres. Collectivement, les acteurs ont échoué sur la mixité sociale. Même si le logement n'est pas seul responsable, on constate que les Français de toutes conditions ne vivent plus ensemble, mais dans des quartiers de plus en plus spécialisés du point de vue social. Faire société c'est croiser ses concitoyens dans la vie de tous les jours, or cela arrive de moins en moins. Le logement social doit revenir à ce qui le définit : des niveaux de loyers réellement plus bas, un logement décent, dans un beau cadre de vie, pour les Français les plus pauvres, et du vivre-ensemble.

À peine nommé président, **Frédéric Sanchez** accompagne un contrôle de la Cour des comptes qui suggère d'utiliser les

aides à la pierre, pour veiller à l'amélioration des loyers de sortie. Cette proposition sera discutée par le conseil d'administration.

Selon **Frédéric Sanchez**, il y a effectivement un enjeu dans la détermination de loyers très modérés, pour les plus pauvres des français. C'est ce qui justifie le modèle du logement social.

Les effets des dernières dispositions ne sont pas encore visibles, car la production constatée aujourd'hui, résulte de décisions prises il y a 3 ou 4 ans. Par exemple, on se félicite aujourd'hui de l'augmentation de livraisons de logements PLAI réalisées suite à la loi Égalité et citoyenneté.

Une fois les mesures sur le secteur Hlm stabilisées, **Frédéric Sanchez** prône la mise en place d'un outil transparent d'évaluation pour vérifier les résultats de cette politique, dans les divers territoires, notamment la recomposition du tissu Hlm et les mesures d'accompagnement bancaires. Si l'on observe un ralentissement de la production ou l'augmentation des inégalités entre territoires, il faudra réajuster rapidement.

#### 4. Le modèle Hlm à un moment charnière de son évolution

Pour conclure cette table ronde, **Emmanuelle Parra-Ponce** invite **Marianne Louis**, directrice générale de l'Union sociale pour l'habitat à synthétiser ces échanges sur l'avenir du modèle du logement social.

En préambule, Marianne Louis fait part de sa surprise d'entendre si souvent que les locataires seraient forcément des gens pauvres et lésés. Il faut se méfier de ces caractérisations, d'autant que l'actualité pointe les problématiques de pauvreté et de pouvoir d'achat des propriétaires dans les zones éloignées des villes.

**Marianne Louis** revient sur le rôle du logement social et les enjeux auxquels il entend répondre.

Son caractère généraliste correspond au constat partagé qu'une part importante de la population, du fait de ses ressources, a du mal à se loger dans des conditions satisfaisantes et au prix du marché. Pour garantir la mixité sociale à l'échelle de la ville, le logement doit être le point de départ de l'émancipation, et pas ce qui « scotche » les personnes à leur destin. Une des caractéristiques distinctives des organismes Hlm est leur capacité à développer un savoir-faire dans la gestion locative.

Concernant l'équité territoriale, Marianne Louis interroge le rôle du logement social. Dans quel territoire doit-il se développer ? Faut-il accompagner les dynamiques de concentration de population dans les métropoles ou essayer de maintenir un équilibre proactif ?

Enfin, l'articulation entre le livret A et le logement social fait partie de notre modèle français. Le livret A permet à tous les ménages, quels que soient leurs revenus, d'avoir accès à une épargne extrêmement liquide, qu'ils peuvent appeler en cas de besoin. Très peu de livrets d'épargne sont ainsi ouverts aux très modestes.

**Marianne Louis** propose d'ajouter de nouvelles problématiques à ces 5 piliers du modèle Hlm français.

Avant, lorsqu'un locataire avait des difficultés d'emploi, on pouvait penser que sa situation allait s'améliorer. Aujourd'hui, les locataires vivent plus de plus en souvent d'emplois durablement précaires ou de l'auto-entrepreneuriat. Ce changement de situation des locataires doit interroger le modèle. La question du vieillissement devient également un enjeu systémique du secteur Hlm. Tout le monde ne pourra pas payer une maison de retraite à 2 000 euros par mois. Enfin, les organismes Hlm doivent prendre des responsabilités dans la transition énergétique.

Le moment est charnière. Juste avant les élections présidentielles, un rapport de la Cour des comptes proposait de limiter la production Hlm au seul rattrapage de la loi SRU, soit la construction d'environ 65 000 logements par an. Selon ce rapport, le reste de la production pouvant susciter des retours sur investissement pour des investisseurs privés aurait intérêt à être libéralisée.

**Marianne Louis** préférerait que les réformes complètent le modèle Hlm à partir des différents enjeux énumérés plus haut, plutôt que créer un nouveau système destiné seulement aux très modestes ou aux secteurs très carencés. Mieux vaut une période instable où il faut dialoguer pour réorganiser le secteur, que ce nouveau schéma pourtant présenté comme inexorable.

Pour conclure, **Marianne Louis** rappelle la contribution du monde Hlm à l'économie. Le secteur du logement en général coûte 42 milliards d'euros tout compris par an et rapporte 70 milliards d'euros au budget de l'État. Le logement social rapporte 1 milliard d'euros par an de pouvoir d'achat aux locataires à conditions de logement équivalentes, avec tout ce que l'on sait de l'impact de l'habitat sur la vie des personnes notamment la santé ou la scolarité. Pour nos concitoyens, la contribution à la société du secteur Hlm est donc immédiate et très concrète.

## IV. Conclusions de la journée

### Intervenants :

- **Caroline CAYEUX**, maire de Beauvais, présidente de Villes de France
- **Jean-Pierre BOUQUET**, maire de Vitry-le-François, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
- **Jean-Louis DUMONT**, président de l'Union sociale pour l'habitat
- **Jean-Michel FABRE**, vice-président du Conseil départemental de Haute-Garonne, chargé du logement, du développement durable et du plan climat, représentant l'Assemblée des départements de France
- **Jean-Luc RIGAUT**, maire d'Annecy, président du Grand Annecy, président de l'Assemblée des communautés de France
- **Frédéric SANCHEZ**, président de la Métropole Rouen Normandie, représentant de France Urbaine

En synthèse des débats de la journée, **Emmanuelle Parra-Ponce** retient que si le secteur Hlm ne va pas disparaître, il est conduit toutefois se réinventer. Dans un paysage mouvant, les incertitudes, notamment sur la clause de revoyure, pèsent fortement sur les organismes Hlm alors qu'ils doivent, dans le même temps, répondre à des enjeux sociétaux majeurs. Les collectivités territoriales ont également exprimé leurs inquiétudes et les intervenants de la journée ont insisté sur l'importance qu'elles poursuivent leur investissement dans le secteur. Il ne faudrait pas que cette réforme soit le prétexte pour certains élus de se désengager de la politique du logement. La recomposition du tissu Hlm, impose de réinventer les partenariats entre bailleurs et élus et les formes d'association entre organismes Hlm et territoires sur lesquels ils s'inscrivent. Les collectivités locales ont insisté sur la nécessité que les centres de décision restent dans les territoires.

**Emmanuelle Parra-Ponce** invite les intervenants à conclure cette journée d'échange, en commençant par le point de vue des collectivités.

**Jean-Luc Rigaut**, maire d'Annecy, président du Grand Annecy et président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) rappelle que, depuis 2017 et la loi NOTRe, les intercommunalités sont chefs de file en matière de politique de l'habitat. À côté des compétences d'aménagement (Plan local d'urbanisme intercommunal) et de mobilité (Plan de déplacements urbains), les intercommunalités se sont vues confier la politique de l'habitat (Plan local de l'habitat). L'AdCF encourage les territoires à créer un document unique, le PLUIHD pour porter une vision cohérente, globale et intégrée du territoire.

Le logement social ne peut pas être dissocié des autres segments de la politique locale de l'habitat : l'accession, la promotion privée, la promotion aidée ou le logement défiscalisé. La fragilisation du logement social et de son financement affecte les autres volets de la politique locale. **Jean-Luc Rigaut** demande à l'État d'assumer cette nouvelle organisation des compétences et de donner les moyens aux collectivités de la mettre en œuvre. Il faut laisser aux intercommunalités la capacité d'agir.

Depuis longtemps, l'AdCF propose de créer des conventions territoriales de coopération, suivant la logique contractuelle prônée par l'État. Cet accord global traduirait une territorialisation des politiques publiques et de l'habitat, en définissant des outils associés. Selon **Jean-Luc Rigaut** le territoire doit être envisagé à l'échelle du bassin de vie, avec une intercommunalité en coordination. En effet, les dynamiques de mobilité, d'emploi, et évidemment de logement, se construisent à l'échelle du bassin de vie. Si plusieurs intercommunalités existent sur un même bassin de vie, elles contractualiseront ensemble.

**Emmanuelle Parra-Ponce** demande à **Caroline Cayeux**, maire de Beauvais, présidente de Villes de France, de développer les impacts que la réforme en cours pourraient avoir sur les politiques de l'habitat.

Selon **Caroline Cayeux**, la perte de capacité d'investissement de fonds propres des organismes Hlm, suite à la RLS, est un problème pour les collectivités locales qui veulent faire revenir des populations dans les centres-villes et améliorer le cadre de vie des quartiers. Pour redonner de la dynamique aux centres, il faut construire et proposer une offre diversifiée, avec en particulier l'accession sociale et le locatif social. Pour la requalification des quartiers dans le cadre de l'ANRU 2, il est très dommageable que les organismes Hlm soient conduits à réduire l'envergure des projets par rapport à l'ANRU 1. Enfin, **Caroline Cayeux** regrette que la RLS prive les organismes des fonds nécessaires à la rénovation thermique. Elle appelle à renforcer de manière significative les moyens pour les opérations programmées d'amélioration de l'habitat. La recomposition du tissu est également un sujet d'inquiétude pour les collectivités. Les élus

ont besoin d'organismes de proximité, réactifs et capables d'écouter leurs demandes.

Ville de France souhaite que la réforme en cours se fasse sur un délai plus long que celui prévu aujourd'hui, notamment en ce qui concerne les regroupements d'organismes que les élections municipales de l'année prochaine risquent de perturber.

**Jean-Pierre Bouquet**, maire de Vitry-le-François et représentant de l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité, indique que l'AMF s'interroge sur la stratégie globale de la réforme en cours. Pour **Jean-Pierre Bouquet**, ces mesures de court terme et sans vision d'ensemble reposent sur des préoccupations purement financières. Leur portée n'a pas été anticipée. Or, cette réforme ébranle l'écosystème du logement social et menace le modèle particulier développé en France qui permet de loger les populations les plus modestes. Les compensations envisagées consistent à allonger la dette, c'est-à-dire repousser la difficulté sur les générations à venir. Par quoi ce modèle sera-t-il remplacé ? Comment le réinventer ?

Les collectivités locales restent engagées, en premier lieu du fait des garanties d'emprunt. L'encours de prêts représente entre 130 et 150 milliards d'euros. Les impacts financiers de la RLS chamboulent tout le système que nous connaissons aujourd'hui, c'est pourquoi François Baroin, président de l'AMF, parle d'une « bombe à retardement ».

L'AMF, est opposée aux mesures prises. Cependant une fois la réforme engagée, **Jean-Pierre Bouquet** considère qu'il faut maintenant construire une nouvelle politique du logement selon une approche globale, dans laquelle s'articulent public et privé.

**Frédéric Sanchez**, président de la Métropole Rouen Normandie, ne souhaite pas le report de la réforme, mais une stabilisation rapide de la situation. Puisqu'il n'est pas question de revenir en arrière, le représentant de France Urbaine, appelle de ses vœux un compromis sur la RLS, d'un niveau plus modéré qu'aujourd'hui.

Selon **Frédéric Sanchez** la logique contractuelle dans les relations entre les collectivités et l'État est la bonne façon de travailler, dans un contexte de mondialisation très difficile, où la capacité des entreprises à créer de la valeur ajoutée n'est pas confirmée dans tous les secteurs de l'économie et où de nombreux habitants vivent des difficultés au quotidien. Les élus locaux doivent apporter des services aux habitants au travers des services publics et en s'appuyant sur les bailleurs sociaux. Il n'y a rien de pire pour le développement des territoires que la concurrence, entre collectivités, ou entre organismes Hlm. L'intercommunalité représente un outil pour mettre en action la complémentarité des communes et résoudre les pathologies de notre modèle d'aménagement. Cela nécessite beaucoup de maturité de la part des élus communaux, une régulation collective et une approche plus collaborative.

**Emmanuelle Parra-Ponce** interroge **Jean-Michel Fabre**, vice-président du Conseil départemental de Haute-Garonne et représentant l'Assemblée des Départements de France (ADF). Le département, en charge de l'action sociale, est-il un bon échelon pour être un acteur majeur du logement social ?

**Jean-Michel Fabre** remarque que les départements sont trop souvent absents des colloques sur le logement social. Pourtant, les 87 offices départementaux de France gèrent 1 200 000 logements, soit le quart des logements sociaux du pays, pour 2 millions d'habitants. Ce parc a la particularité de se situer à 63% en zone détendue. Dans 23 départements, les seuls organismes Hlm du territoire sont les offices départementaux. Cela représente un quart du territoire français et correspond aux zones « oubliées » dont on a beaucoup parlé dans les crises sociales récentes. Ces chiffres illustrent combien les départements sont concernés par la réforme en cours. L'Assemblée des départements de France a récemment décidé de créer un groupe de travail sur le logement présidé par François-Xavier Dugourd, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or.

Le département est chargé, en coresponsabilité avec les services déconcentrés de l'État, d'assurer une cohérence et une égalité républicaine dans les territoires. Ce sont eux qui établissent les Plan départementaux de l'habitat et les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Ils sont impliqués dans les plans pauvreté, dans le logement des seniors, des personnes en situation d'handicap. Les départements, en charge de la solidarité, craignent que l'affaiblissement du logement social, augmente les fractures territoriale et sociale.

Les contraintes financières, que fait peser la RLS sur les organismes Hlm, les poussent à recourir plus massivement à la vente Hlm. À l'avenir, ils risquent de planifier la construction de logements dans la perspective de les vendre. Où vont-ils alors choisir de les implanter ? Vraisemblablement pas dans les territoires détendus, qui ont pourtant besoin de locatif social. **Jean-Michel Fabre** ajoute que les mesures visant à interdire l'accession sociale dans les secteurs détendus représentent une catastrophe pour ces territoires.

Enfin, la spécialisation du parc social et des organismes Hlm risque de contraindre les offices départementaux à ne loger

que les gens les plus pauvres et les plus en difficulté. Cette spécialisation est incompatible avec la mission d'insertion de tous les publics qui incombe aux départements.

**Jean-Michel Fabre** craint que ces atteintes au modèle du logement social remettent en cause le modèle républicain.

Il revient à Jean-Louis Dumont, président de l'Union sociale pour l'habitat de conclure cette journée. **Emmanuelle Parra-Ponce** lui demande de présenter le pacte pour le logement que l'USH a rédigé avec un certain nombre de ses partenaires.

Dès l'arrivée du nouveau pouvoir, en 2017, le Mouvement Hlm a souhaité apporter une contribution en développant plus encore l'offre de logements abordables, y compris du point de vue des charges. Le Mouvement proposait, dès l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, de relancer une vraie politique d'économie d'énergie, de faire des investissements sur l'accessibilité et la mobilité. Tout cela a été balayé par une seule remarque : Bercy veut un milliard et demi d'euros.

Le Mouvement Hlm gère aujourd'hui plus de 5 millions de logements. Depuis au moins 30 ans, ce patrimoine attise les convoitises. La note de Bercy, à l'origine des mesures récentes, existait depuis longtemps. Elle est mise en œuvre aujourd'hui, dans un Etat désargenté où les déficits se creusent chaque année.

Après un an et demi d'exercice de ces nouvelles dispositions, le Mouvement Hlm, avec l'appui du ministre du logement, souhaite un arbitrage du Premier ministre.

Lors du grand débat, ou des rencontres organisées au Sénat, le Mouvement Hlm a systématiquement apporté sa contribution. Si les statuts, les implantations ou l'histoire diffèrent entre opérateurs Hlm, la culture et la sensibilité sont les mêmes. Le Mouvement Hlm connaît la proximité et agit sur tous les territoires. Chaque organisme pratique la négociation avec les élus, maires, présidents d'EPCL, de métropole, communauté de communes rurales. Le Mouvement Hlm participe à toutes les opérations pour apporter une mixité dans l'offre de logements.

Si les pouvoirs publics ont compris le modèle français du logement social, les annonces attendues permettront à nouveau de construire, réhabiliter, mettre aux normes thermiques et accueillir les publics les plus fragiles. Le logement relève d'une économie de très long terme. Le montage d'une opération demande plusieurs années et une multitude d'acteurs. Tous ont besoin de visibilité, y compris les locataires. Or, dans l'état actuel de la réforme, on constate déjà une baisse de la production. Les disparités sociales et territoriales risquent de s'aggraver.

Le secteur Hlm a besoin que l'État lui accorde sa confiance. **Jean-Louis Dumont** affirme que le Mouvement Hlm peut remplir la mission qui lui a été confiée, à condition de construire plus de 100 000 logements par an et d'en rénover thermiquement 100 000 de plus. Il faut laisser aux générations qui montent l'accès à un logement digne, durable, confortable et abordable.

## Les intervenants

**Corinne AUBIN-VASSELIN**, directrice de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon

**Patrick BAUDET**, directeur général de Reims Habitat Champagne-Ardenne

**Daniel BIARD**, président du comité exécutif du Groupe Polylogis, vice-président de la Fédération des ESH, vice-président de Housing Europe

**Romain BIESSY**, secrétaire national, Confédération syndicale des Familles

**Jean-Pierre BOUQUET**, maire de Vitry-le-François, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, AMF

**Claire BRUHAT**, directrice de l'habitat, Métropole européenne de Lille

**Caroline CAYEUX**, maire de Beauvais, présidente de Villes de France

**Claire DELPECH**, responsable des politiques de l'habitat, Assemblée des Communautés de France

**Dominique DUBAND**, président du Réseau Batigère

**Jean-Louis DUMONT**, président de l'Union sociale pour l'habitat.

**Dominique ESTROSI-SASSONE**, sénatrice des Alpes-Maritimes

**Jean-Michel FABRE**, vice-président du Conseil départemental de Haute-Garonne, chargé du logement, du développement durable et du plan climat, président de l'Union pour l'habitat social en Occitanie, Midi-Pyrénées, représentant l'Assemblée des départements de France, ADF

**Guillaume GILQUIN**, responsable du service des études, direction des prêts, Banque des Territoires

**Dominique HOORENS**, directeur des études économiques et financières, l'Union sociale pour l'habitat

**François JOLIVET**, député de l'Indre, rapporteur des crédits du logement et de l'hébergement

**Anne-Katrin LE DOEUFF**, directrice générale déléguée, Espacité

**Laetitia LESEURE**, chargée de mission, Action Logement

**Marianne LOUIS**, directrice générale, l'Union sociale pour l'habitat

**Christophe PALLOT**, directeur stratégies d'entreprise et organisation, Habitat et Territoires Conseil

**Stéphane PEU**, député de Seine-Saint-Denis

**Pierre QUERCY**, chargé par le ministre de la ville et du logement d'une mission d'accompagnement de la réorganisation du tissu Hlm

**Jean-Luc RIGAUT**, maire d'Annecy, président du Grand Annecy, président de l'Assemblée des communautés de France

**David SAMZUN**, maire de Saint-Nazaire, président de la CARENE Saint-Nazaire agglomération

**Frédéric SANCHEZ**, président de la Métropole Rouen Normandie, président du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), représentant France urbaine

## L'animation

**Emmanuelle PARRA-PONCE**, rédactrice en chef d'AEF habitat-urbanisme



contact@acteursdelhabitat.com  
www.acteursdelhabitat.com

Créé en 2007, le Réseau des acteurs de l'habitat rassemble à ce jour l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'Association des maires Ville & Banlieue de France, l'Association des petites villes de France, la Banque des Territoires, la Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social, la Fédération nationale des agences d'urbanisme, France Urbaine, l'Union sociale pour l'habitat et Villes de France.

Il a pour objectif de contribuer à construire une culture de l'habitat partagée entre collectivités locales et acteurs Hlm, et plus largement tout acteur intéressé par les problématiques de l'habitat et du logement.



FÉDÉRATION NATIONALE  
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES



FÉDÉRATION  
NATIONALE  
DES AGENCES  
D'URBANISME



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT  
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

Le Réseau des acteurs de l'habitat est financé par  
l'Union sociale pour l'habitat et la Banque des Territoires.