

# LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL : FORCES ET ÉLÉMENTS DE FRAGILITÉ DU MODÈLE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

DOMINIQUE HOORENS\*

## *COMMENT AIDER LES MÉNAGES MODESTES À SE LOGER ?*

**L**a politique publique visant à permettre à des ménages à revenus modestes de se loger à des conditions abordables et qualitativement correctes passe classiquement en France par :

- l’attribution d’aides à l’accession à la propriété (prêt à taux zéro, réduction d’impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts immobiliers, etc.) ;
- une politique de subventions à la production d’une offre de logements à loyer modéré (aides à la pierre), notamment celle portée par les organismes HLM ;
- l’attribution d’aides financières spécifiques aux ménages locataires (aides à la personne).

Si l’on s’en réfère au *Compte du logement* le plus récent, les aides au logement en 2012 atteignent 42,2 Md€, en repli marqué de 7 % par rapport à 2011. Parmi celles-ci, les prestations d’aide au logement dédiées aux ménages (notamment l’aide personnalisée au logement – APL) s’élèvent à 18,3 Md€, dont 6,8 Md€ pour les locataires du parc social.

Les autres aides, notamment les aides aux producteurs de logements (ménages propriétaires, ménages investisseurs, investisseurs, etc.), représentent 23,9 Md€, dont 8,8 Md€ pour contribuer au financement des opérations de construction ou de réhabilitation de logements sociaux. Le parc social et ses habitants recueillent donc 37 % des prestations sociales au titre des aides au logement et 37 % des aides aux producteurs.

---

\* Directeur des études économiques et financières, Union sociale pour l’habitat (USH).  
Contact : dominique.hoorens@union-habitat.org.

Face à la maîtrise nécessaire de la dépense publique se pose souvent la question de savoir quel système – aide à la pierre ou aide à la personne – procure la plus grande efficacité économique et sociale. Force est de constater que la démonstration globale et incontestable reste à faire ! Tout au moins peut-on relever quelques faits caractéristiques de l'un ou l'autre système.

Le point positif de l'aide à la personne est qu'elle est généralement bien adaptée à la situation financière du ménage et à son évolution dans le temps et l'espace, ce qui en fait une prestation dont le ciblage « social », entendu comme une réponse à des situations de pauvreté ou de faibles revenus, est le plus opérationnel et le plus transparent. Mais il présente aussi plusieurs aspects négatifs : un impact considéré parfois comme inflationniste sur le niveau de certains loyers (sauf, bien sûr, lorsque les loyers sont réglementairement plafonnés), un coût pour les finances publiques en période de crise économique et, enfin, la difficulté à orienter par cette voie la production immobilière (rythme de la production, localisation, typologie, qualité, etc.) et à en augmenter le volume.

En ce qui concerne l'aide à la pierre, ses avantages sont la constitution d'une offre pérenne de logements à loyer modéré et donc d'une aide aux ménages locataires, sans injection de dépenses publiques supplémentaires en période de crise économique, et l'orientation possible de la production de logements. Mais l'aide à la pierre s'adapte difficilement aux évolutions de la situation des ménages tant en termes de conditions d'entrée que de loyers et, revers de la pérennité, adapter la localisation du parc de logements ainsi constitué à la mobilité géographique des populations et à l'évolution de la demande est difficile. Enfin, puisque l'ensemble de la demande de logements sociaux n'est pas couverte, les conditions du choix des ménages entrants deviennent un enjeu considérable.

Aides à la personne et aides à la pierre ne se placent donc pas dans les mêmes calendriers, n'ont pas les mêmes conséquences économiques ou budgétaires et ne peuvent être évaluées de la même manière.

Les aides à la personne constituent pour les administrations publiques des dépenses de fonctionnement « consommées » l'année de leur versement et apportent une aide financière aux ménages modestes qui en bénéficient, aide affectée à leurs charges de logement, ce qui leur permet de disposer d'un « reste pour vivre », disponible pour leur consommation, plus élevé.

Les aides à la pierre sont des dépenses publiques d'investissement qui créent d'abord un patrimoine (et donc génèrent une activité économique notamment pour le secteur du bâtiment). Ce patrimoine est loué sur une très longue période à un niveau de loyers plus bas que celui du

marché, pour une qualité au moins égale, ce qui apporte tout au long de la vie du logement l'équivalent d'une aide au ménage locataire (en pouvoir d'achat logement ou en consommation) par rapport à la situation qu'il aurait dans le parc privé. Étant donné que l'APL prend en compte le niveau de loyers, un niveau de loyers plus bas entraîne une diminution de la prestation versée<sup>1</sup> ; en ce sens, les aides à la pierre participent à la limitation des futures aides à la personne.

Ces différents dispositifs d'aide, à la pierre ou à la personne, sont répandus en Europe et coexistent souvent au sein d'un même pays, notamment en France : c'est une manière de concilier les avantages et de limiter les inconvénients inhérents à chacune des deux formules. Leur bonne coordination est l'une des conditions de réussite de la politique menée.

Si cet article vise à présenter le « modèle économique » de production du logement social en France et donc à s'attarder sur les « aides à la pierre », il convient de garder en tête que ce modèle suppose une bonne articulation avec les aides à la personne. L'actualisation de ces aides est un impératif pour conforter la situation des ménages qui les perçoivent puisqu'elles bénéficient à une minorité de ménages – moins d'un tiers – qui sont donc particulièrement modestes (cf. tableaux 1), mais aussi pour les organismes HLM afin d'éviter une hausse des impayés.

**Tableaux 1**  
**Seuil d'éligibilité des ménages aux aides à la personne**  
**et au secteur locatif social**

**Tableau 1a**

Niveau de revenus	Ensemble des ménages	Propriétaires	Locataires	Locataires HLM
Sous le revenu d'exclusion des aides à la personne	27 %	10 %	17 %	8 %
Sous les plafonds PLAI*	30 %	12 %	18 %	9 %
Sous les plafonds PLUS**	64 %	31 %	33 %	14 %
Sous les plafonds PLS***	80 %	42 %	38 %	15 %
Sous les plafonds PLI****	87 %	47 %	40 %	16 %
Sous le double des plafonds PLUS	94 %	53 %	41 %	16 %
Ensemble	100 %	58 %	42 %	16 %
Nombre de ménages (en millions)	26,5	15,4	11,1	4,2

\* PLAI : prêt locatif aidé d'intégration.

\*\* PLUS : prêt locatif à usage social.

\*\*\* PLS : prêt locatif social.

\*\*\*\* PLI : prêt locatif intermédiaire.

Tableau 1b

Niveau de revenus	Ensemble des ménages	Propriétaires	Locataires	Locataires HLM
Sous le revenu d'exclusion des aides à la personne	27 %	17 %	40 %	49 %
Sous les plafonds PLAI	30 %	20 %	44 %	54 %
Sous les plafonds PLUS	64 %	54 %	79 %	88 %
Sous les plafonds PLS	80 %	72 %	90 %	96 %
Sous les plafonds PLI	87 %	81 %	95 %	98 %
Sous le double des plafonds PLUS	94 %	92 %	98 %	100 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre de ménages (en millions)	26,5	15,4	11,1	4,2

Sources des deux tableaux : enquêtes nationales logement, Insee ; traitement USH.

### LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE PRODUCTION HLM

232

Le modèle de financement des projets de production de logements sociaux (par construction de logements neufs ou l'achat et la réhabilitation de logements existants) allie des loyers faisant référence aux coûts de production, des aides publiques diverses et apportées par plusieurs partenaires et le recours habituel au levier d'endettement, essentiellement *via* un circuit financier spécifique mobilisant l'épargne déposée sur les livrets A. Mais, au préalable, il est important de préciser que le modèle économique et social du logement social n'est pas qu'un modèle de production et qu'il répond à des missions sociales fixées par la loi.

La problématique de la gestion du parc social (environ 5 millions de logements et 10 millions de personnes logées) est fondamentale ; elle mobilise une partie importante de l'activité des organismes HLM (550 organismes gestionnaires : essentiellement offices publics de l'habitat, entreprises sociales pour l'habitat). Ce parc immobilier HLM se situe en nombre au niveau du Royaume-Uni (5 millions), avant celui de l'Allemagne (moins de 2 millions) et de très loin au-dessus de l'Espagne (0,5 million). En proportion du parc de logements, la France (16 %) se situe au niveau du Royaume-Uni (18 %), derrière les pays du Nord de l'Europe, les Pays-Bas (32 %), le Danemark (19 %) et la Suède (18 %), bien loin devant l'Allemagne (5 %) et les pays d'Europe du Sud, l'Italie (5 %), l'Espagne (2 %) et le Portugal (3 %).

Économiquement et techniquement, il y a un double avantage à ne pas dissocier les fonctions de production et de gestion locative : le secteur HLM constitue un ensemble d'opérateurs professionnels naturellement intéressés à la production d'un patrimoine de qualité et bien adapté à la demande dès lors qu'ils doivent en assurer la gestion locative sur le long terme. Les projets de construction intègrent les éléments favorisant le bon entretien ; inversement, les opérations de maintenance et de réhabilitation sont facilitées par la bonne connaissance des conditions de construction.

Quant aux missions, elles se résument trop souvent à l'accueil des populations les plus démunies, ce qui est une erreur. Rappelons à ce propos que le Code de l'urbanisme définit ainsi la vocation des organismes HLM : « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. » Dans les faits, les populations logées font bien partie des ménages modestes : plus de 50 % des ménages locataires et 70 % environ des entrants ont un niveau de revenus qui les place sous le plafond PLAI considéré comme un bon indicateur de la fragilité financière d'un ménage. Les cas de « personnes riches en HLM » sont anecdotiques (fraction historique du parc HLM loué sans condition de ressources) ou correspondent à des ménages dont les revenus ont augmenté après leur entrée dans le parc. Les locataires HLM qui dépassent les plafonds de 20 % ne sont en effet que 4 %. Ils doivent acquitter un « surloyer » qui s'ajoute à leur quittance « normale ». Quant aux 0,3 % qui dépassent ces plafonds de 100 %, ils devront quitter le parc.

L'examen du niveau de dépenses des organismes, élément d'évaluation de leur efficacité, doit donc prendre en compte leurs actions connexes à la gestion locative « classique » : accompagnement social de certains ménages locataires, aménagement urbain, participation à la vie associative locale, participation aux actions de la politique de la ville, etc.

Revenons-en donc à la dimension purement économique et financière de la production de logements sociaux et décortiquons le plan de financement d'une opération. Au travers de ses grands principes, ce plan permet d'illustrer les fondamentaux qui régissent le cadre de fonctionnement du logement social. Ce plan n'est pas qu'un simple tableau de coût et de financement d'un projet, mais un travail autour d'un équilibre financier mesuré sur une période de quarante ans. Ce modèle s'articule autour de cinq spécificités : un équilibre financier

à long terme, l'absence de bénéfices distribués<sup>2</sup>, un loyer lié aux coûts de production, une utilisation du levier d'endettement par le canal d'un circuit financier spécifique et, enfin, le recours à des subventions publiques de natures diverses, apportées par différents acteurs.

Comme pour toute opération immobilière, le montage financier repose sur l'utilisation de l'effet de levier de la dette : l'opération de production sera essentiellement financée par emprunt (environ 70 % à 75 %), emprunt qui sera remboursé par les loyers futurs.

La particularité est que ces loyers seront proposés à des niveaux inférieurs à celui du marché (cf. tableau 2). Comme le coût de production est semblable au niveau des prix de marché (hors marge du promoteur et frais de commercialisation), l'équilibre économique nécessite l'injection d'aides financières.

**Tableau 2**  
**Dépenses par logement selon les filières**  
**et les principaux postes de dépense**  
(en euros par logement et par an)

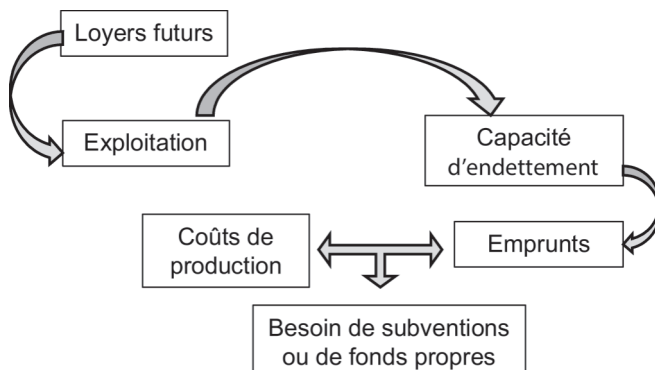
	Locataires secteur libre	Locataires secteur social
Charges	796	849
Énergie	1 343	1 473
Loyers	6 430	4 516
Total	8 569	6 838

Note : la structuration différente des parcs (locatif/individuel, taille, localisation, etc.) et donc le niveau de service rendu supérieur dans le parc social expliquent les écarts dans le niveau des charges.

Source : *Compte du logement 2012*.

Le niveau des loyers futurs est déterminé en fonction des besoins locaux et de la programmation de l'État. Il couvre en premier lieu les charges d'exploitation et de gestion liées au logement produit. La capacité d'emprunt qui en résulte est confrontée au niveau du prix de production pour déterminer les besoins en aides publiques ou en fonds propres. Ainsi, toute hausse des coûts de production, à niveau de loyers inchangé, se traduit par une hausse du besoin de fonds propres ou de subventions. De même, un niveau de loyers plus bas nécessitera un montant d'aides plus élevé.

**Schéma**  
**Logique du schéma de financement**



*LES EMPRUNTS*

Si, dans les autres pays européens, les organismes HLM se financent plutôt auprès des banques commerciales (Autriche, Allemagne, Pays-Bas, etc.) ou directement sur les marchés (Royaume-Uni, Danemark, etc.) et ont pu connaître des difficultés de financement lors de la crise financière récente, en France, leurs emprunts sont essentiellement issus d'un circuit original et sous contrôle public qui s'est avéré particulièrement solide lors de cette crise.

235

Les emprunts des organismes de logement social se font essentiellement auprès de la Caisse des dépôts (CDC)<sup>3</sup> qui centralise une partie (actuellement près de 60 %) des fonds déposés sur les livrets d'épargne faisant l'objet de défiscalisation (livret A et livret bleu, livret de développement durable, livret d'épargne populaire). La Caisse des dépôts transforme cette épargne liquide en prêts à long terme (quarante ans, voire parfois soixante ans pour des prêts finançant des achats de foncier). En ce qui concerne les prêts finançant la production nouvelle, les organismes HLM recourent plus marginalement à des financements bancaires soit pour assurer des préfinancements, soit pour des constructions qui n'ouvrent pas droit aux prêts de la CDC, pour financer, par exemple, des locaux commerciaux de pied d'immeuble.

Ce circuit a permis de financer sans panne de liquidité les investissements des organismes de logement social à des conditions impossibles généralement à obtenir de manière pérenne auprès des banques ou des marchés financiers, tant en ce qui concerne leur durée que leur taux. Ce dernier est en effet quasiment limité au coût de ressource pour les produits standards (rémunération de l'épargnant à laquelle s'ajoute la rémunération de la banque collectrice). De son côté, la CDC limite

les risques de transformation en proposant des prêts à taux variables indexés sur le taux de la ressource (par exemple, le taux du livret A +0,6 % pour le PLUS).

Le lien entre les organismes et les « fonds d'épargne » de la CDC est fondamental : l'essentiel des prêts accordés par les fonds d'épargne concernent le logement social et la politique de la ville, et l'essentiel de la dette des organismes est portée par les fonds d'épargne. La focalisation de la dette sur les prêts indexés sur le livret A peut amener les organismes HLM à recourir parfois à des produits de couverture, les *swaps* notamment, pour limiter l'impact d'une hausse du taux du livret A.

Les conditions de taux sont uniformes d'un organisme à l'autre et d'un territoire à l'autre. Mais les taux des prêts sont différents en fonction du projet financé. Ils sont plus bas, par exemple, pour un programme relevant d'un prêt locatif aidé d'intégration destiné à des ménages très modestes ou rencontrant des difficultés d'intégration économique ou sociale (cf. tableau 3). Le circuit de financement apporte donc une « aide de taux » aux programmes de production débouchant sur les niveaux de loyers les plus bas. La gamme des prêts du plus au moins « aidés », c'est-à-dire du taux d'intérêt le plus bas au taux le plus haut, s'étage ainsi : PLAI, PLUS, PLS, PLI, à chacun étant attachées des conditions de loyers maximums et des conditions d'accès. Le rôle fondamental des prêts se traduit par le fait que les programmes de construction sont classifiés en fonction du prêt qui les a financés.

236

**Tableau 3**  
**Caractéristiques des prêts locatifs aidés en 2013**

Taux du prêt	Subvention maximale de l'État	TVA à taux réduit	Exonération de la TFPB*	Loyer maximum mensuel (en €/m <sup>2</sup> de SU**)		
				Paris et son agglomération	Agglomérations de plus de 100 000 habitants	Autres
PLAI livret A -0,2 point	20 %	Oui	25 ans	5,5 à 5,9	4,8	4,5
PLUS livret A +0,6 point	5 %	Oui	25 ans	6,2 à 6,6	5,4	4,9
PLS livret A +1,1 point	–	Oui	25 ans	9,9 à 12,9	8,2 à 8,5	7,6
PLI livret A +1,4 point	–	–	–	15,1 à 18,2	10,5	7,6

\* TFPB : taxe foncière sur la propriété bâtie.

\*\* SU : surface utile.

Source : DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).

Tous les acteurs concernés par le « circuit du livret A » se rejoignent autour d'un objectif de sécurisation des fonds prêtés. Cet objectif est



rendu nécessaire par la mobilisation d'une épargne bénéficiant d'une garantie de l'État et de taux d'intérêt qui n'intègrent que très peu de provisions pour risque.

Les prêts de la CDC font donc l'objet d'une garantie obligatoire : gratuitement<sup>4</sup> par les collectivités locales accueillant l'implantation des nouveaux logements (dans plus de 90 % des cas) ou contre paiement d'une commission, par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), voire, plus marginalement encore, par des garanties auprès d'établissements financiers ou par le biais d'hypothèques. Ce sont ces garanties qui permettent aux « fonds d'épargne » de la CDC de proposer des taux identiques à tous les organismes.

Pour éviter tout risque systémique au dispositif et conserver le bénéfice de ce circuit, les organismes pratiquent globalement une gestion prudente et sont sous le contrôle ou la surveillance de nombreuses instances : Mission interministérielle d'inspection du logement social, Cour des comptes, chambres régionales des comptes, CDC, CGLLS, etc. Et, au plus près des organismes, des dispositifs d'analyse et de prévention ont été mis au point au sein des fédérations regroupant les organismes. Des aides spécifiques de la CGLLS (qui est financée par des cotisations d'organismes) peuvent accompagner les organismes confrontés à des situations particulièrement difficiles.

De plus, les projets nouveaux font l'objet d'un examen attentif de la part de la CDC et des services qui instruisent la demande de financement.

Ces dispositifs, qui aboutissent à un taux de sinistralité extrêmement faible, constituent une contrepartie de la mutualisation des risques entre organismes.

237

### *LES AIDES*

La confrontation de la masse d'emprunts mobilisable, à conditions de taux et de durée données, avec le prix de revient de l'opération détermine le montant des fonds nécessaires pour boucler le financement, besoins couverts par l'apport des subventions des partenaires et la mobilisation de fonds propres de l'organisme.

Plus le niveau des subventions et des fonds propres mobilisés est élevé, plus le loyer d'« équilibre », c'est-à-dire celui qui permettra un équilibre financier à long terme des dépenses et des recettes engagées (loyers *versus* dépenses d'exploitation, annuité de dette, taxe foncière, etc.), peut être bas.

Le « tour de table » permettant le financement d'une opération de logement social comporte ainsi des aides que l'on peut classer en fonction de leur origine.

Une partie des aides proviennent des contribuables nationaux ou locaux. Il s'agit :

- des subventions de l'État, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), des différents niveaux de collectivités locales (plus marginalement des fonds européens). Elles sont très différentes d'un projet à l'autre, d'un territoire à l'autre en fonction du programme, des loyers de sortie et des capacités financières des collectivités locales concernées ;

- d'un apport de foncier à coût réduit par l'État et les collectivités locales ;

- des aides fiscales qui diminuent le coût des opérations (TVA à taux réduit) ou participent aux équilibres pluriannuels d'exploitation (exonération de longue durée de taxes sur le foncier bâti, etc.), aides qui sont apportées par l'État et les collectivités locales.

Une autre partie des aides proviennent du monde de l'entreprise *via* les prêts bonifiés ou les subventions d'« action logement »<sup>5</sup> financées par une cotisation sur les salaires.

À noter qu'en contrepartie de ces apports d'aides, l'État, les collectivités locales et les entreprises bénéficient de « droits de réservation » sur les logements ainsi créés.

238

On peut mentionner également une forme d'aide *via* le partage du coût d'acquisition du foncier dans le cadre d'opérations de construction « mixtes » comportant des logements sociaux, des logements pour l'accession ou l'investissement locatif privé : la part supportée par le logement social peut être allégée pour diminuer son coût de production ; *a contrario*, pour les autres logements, la charge foncière sera plus ou moins alourdie.

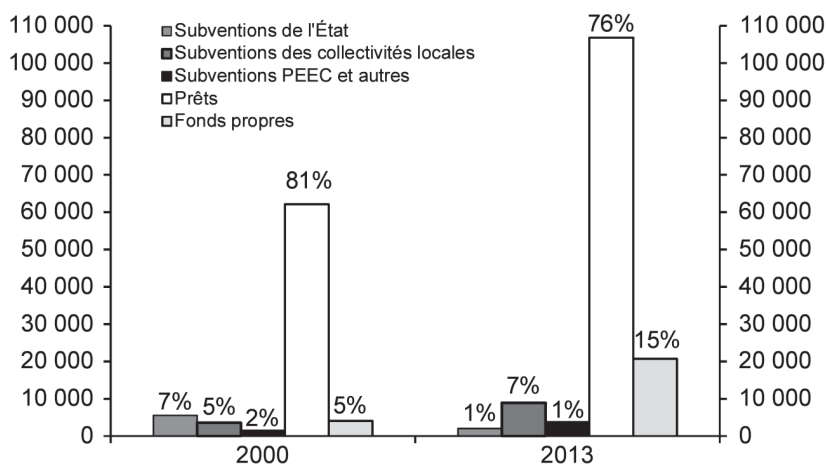
L'organisme HLM porteur du projet peut également affecter des ressources propres au financement de l'opération afin de diminuer le recours à l'emprunt et de baisser ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le niveau du loyer de sortie.

L'apport de fonds propres de l'organisme vient de l'affectation d'une partie des résultats d'exploitation, des réserves ou des ventes. Ces fonds propres seront reconstitués plus ou moins rapidement au fil de l'exploitation des logements et pourront donc, à terme, à nouveau concourir au financement de nouvelles opérations de réhabilitation ou de construction.

La gestion d'un programme de logements dégage des résultats d'exploitation positifs dès que la dette qui l'a financé est en large partie amortie. Ces résultats, on l'a vu, ne font pas l'objet de distribution de dividendes, mais contribuent au financement des dépenses de réhabilitation du parc (et donc à sa pérennisation) et à

son développement par la construction de logements neufs ou l'achat de logements. Cette affectation des résultats (désigné par la notion d'« autofinancement par fonds propres ») donne aux organismes les moyens d'un autodéveloppement. Elle est le signe de la productivité des fonds publics engagés dans le tour de table financier initial d'une opération et le signe d'une forme de solidarité entre générations de locataires : les loyers des locataires en place finançant en partie les logements des locataires futurs.

**Graphique 1**  
**Structure de financement d'un logement social type**  
(évolution 2000-2013, prix courants TTC avec une TVA de 5,5 %)



Sources : DHUP ; USH.

La forte hausse constatée du prix de la production d'un logement social tient :

- à la hausse des prix du foncier et des coûts de construction ;
- à l'amélioration qualitative des logements produits (normes thermiques et d'accessibilité) ;
- au changement intervenu dans la typologie des logements construits, notamment leur localisation.

L'autre source de développement des fonds propres des organismes est la vente de patrimoine. Même si la vente de fractions importantes du parc aux fins de plus-values n'est généralement pas considérée comme une finalité en soi par les organismes HLM<sup>6</sup>, elle peut faire partie de la politique locale du logement. Elle peut être conçue comme une étape dans le parcours résidentiel d'une partie des

ménages locataires, l'une des voies de l'accès sociale à la propriété, participant ainsi à la mixité des statuts d'occupation sur un territoire donné. Mais, dans ce cadre, elle doit être réalisée à un prix inférieur<sup>7</sup> au prix du marché immobilier, limitant fortement la réalité de la plus-value.

La vente HLM peut également constituer un axe de la stratégie patrimoniale de l'organisme : lutte contre la vacance constatée ou potentielle, réorientation de la typologie du parc et diversification du parc. Sans constituer prioritairement une stratégie financière, la vente HLM apporte alors aussi une ressource disponible pour investir dans la réhabilitation ou la construction d'autres logements. Les ventes HLM ne résultent donc pas uniquement de la stratégie propre des organismes, mais aussi de celles de leurs partenaires locaux<sup>8</sup> et d'évidence de la demande. Les organismes ont ainsi vendu au cours de ces dix dernières années de l'ordre de 5 000 à 8 000 logements par an, le plus souvent aux locataires en place.

### *LA COHÉRENCE ET L'EFFICACITÉ DU MODÈLE ÉCONOMIQUE, SES LIMITES, SES RISQUES*

240

Le « modèle économique du logement social », dont l'originalité et l'efficacité reposent sur la bonne coordination des dispositifs et des acteurs, constitue donc tout à la fois :

- un modèle, technique et financier, intégré de production et de gestion locative ;
- un modèle basé sur des articulations de dispositifs essentiellement publics : aides à la personne/aides à la pierre, aides/prêts et politiques nationales/locales ;
- un modèle reposant sur une sécurisation systémique de tous les acteurs, y compris les locataires (solvabilisation, maintien dans les lieux).

Dans un monde marqué par des incertitudes et des précarités, le secteur HLM bénéficie et apporte en retour des éléments de stabilité à des ménages aux revenus modestes.

Mais il ne s'agit pas d'un bloc monolithique ou uniforme ; les organismes ont développé des modes d'action extrêmement diversifiés qui apportent de la souplesse et permettent d'adapter le modèle aux contraintes locales : portage foncier par baux emphytéotiques, usufruit locatif social<sup>9</sup>, utilisation de mécanismes de défiscalisation en outre-mer, recours à la Vefa (vente en l'état futur d'achèvement)<sup>10</sup>, etc.

Les résultats positifs du modèle auxquels tous les partenaires contribuent peuvent être illustrés par le volume du parc constitué au fil du

temps, sa capacité à répondre aux objectifs fixés de production nouvelle, la qualité globale du parc, le degré de satisfaction des locataires et, enfin, la bonne santé financière globale des organismes.

Ses résultats peuvent aussi s'exprimer « en creux » : que se passerait-il en l'absence du parc de logement social ? Sans aucun doute, il en découlerait une multiplication des situations de sur-occupation, de mal-logement, voire de non-logement, ou du nombre de ménages écrasés par les charges liées à leur logement et, dans un pays à longue tradition d'intervention sociale, comme d'ailleurs dans la plupart des pays développés où il n'existe pas de parc de logement social, une dépense publique beaucoup plus élevée au titre des aides à la personne et sans doute des mécanismes plus contraignants dans le parc privé.

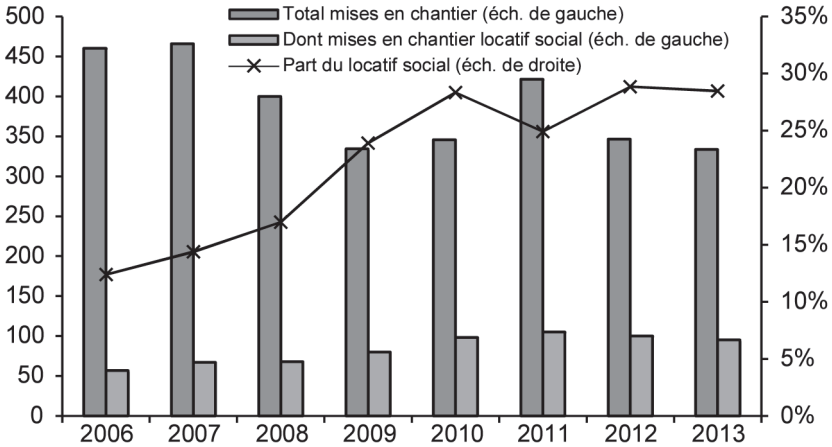
Ses limites tiennent à sa difficulté à répondre à l'intégralité de la « demande » en nombre ou en localisation – mais aussi dans le niveau des loyers proposés parfois jugés trop élevés dans certaines zones géographiques – et à accompagner l'ensemble des ménages locataires dans leurs souhaits de mobilité géographique ou résidentielle.

Les fondamentaux de ce modèle, ses spécificités constituent autant de points forts à consolider car leur disparition ou leur affaiblissement constitueraient autant de risques systémiques : d'un côté, les aides à la pierre et les aides à la personne doivent coexister et être bien coordonnées et, d'un autre côté, l'accès à des financements longs et à des conditions financières adaptées au niveau de loyers attendu et l'apport d'aides fiscales et de subventions sont indispensables pour produire des logements à loyers modestes. En ce sens, le circuit de financement *via* le livret A constitue un pivot et la capacité de production (et de réhabilitation du parc existant) des organismes HLM repose sur un haut niveau de centralisation des dépôts qui assure à la CDC de disposer des liquidités nécessaires et des résultats de placement suffisants pour proposer des taux d'intérêt les plus faibles possibles.

Ce modèle économique est actuellement sous tension : la tendance est en effet à un accroissement de la demande et donc des besoins financiers, alors même que les dépenses publiques nationales ou locales sont sous contrainte et que les coûts de production augmentent. Le modèle se heurte aux conséquences économiques et financières de la crise actuelle.

Si les différents signes de pincement des marges de manœuvre sont encore plus ou moins visibles, il est incontestable que le modèle ne parvient pas – même avec un accroissement spectaculaire de la production nouvelle, multipliée par plus de 2 en dix ans (cf. graphique 2 *infra*) – à répondre à l'intégralité de la demande.

**Graphique 2**  
**Place des logements sociaux dans l'ensemble des mises en chantier**  
 (nombre en milliers de logements)



Source : modèle Fanie (AEREL - Association d'étude et de recherche en économie du logement) à partir de Sitadel2 (France entière).

242

L'augmentation soutenue des coûts de production, qui résulte de facteurs multiples plus ou moins locaux (coût du foncier, complexité des chantiers, coût des normes, localisation de la production, faible « industrialisation » de la filière du bâtiment, procédures, coûts de construction), déporte les conditions d'équilibre d'opération. Les loyers de sortie sont dès lors plus élevés, les besoins de subventions ou de fonds propres sont plus importants, la mobilisation d'emprunts auprès des fonds d'épargne s'accroît. Les « partenaires » du tour de table (État, collectivités locales, Action logement, fonds d'épargne) peinent à suivre le rythme<sup>11</sup> et le financement du logement social est confronté aux besoins de financement concurrents émanant d'autres secteurs économiques ou d'autres actions publiques.

Comme tous les acteurs économiques, les organismes HLM se doivent également de limiter, individuellement et collectivement, les coûts de gestion afin de participer à la bonne maîtrise des loyers et des charges et de dégager les sources d'autofinancement nécessaires au financement de la production neuve, mais aussi de la réhabilitation du patrimoine existant, afin d'en assurer la pérennité et les bonnes conditions d'occupation. À ce titre, un effort important devra être consenti dans les dix prochaines années pour prendre en compte la présence de l'amiante dans certains locaux, l'utilisation de l'amiante ayant un temps

été conseillée dans les processus de construction de logements, qu'ils soient privés ou sociaux, et aussi pour limiter les consommations énergétiques.

Plus fondamentalement encore, le modèle HLM présente à l'évidence les défauts de ses qualités. Très solide et fondé sur le long terme, il souffre inévitablement de rigidités qu'il faut surmonter.

Élément fort du modèle, la capacité à gérer le parc dans la très longue durée se heurte parfois aux évolutions économiques et sociales des territoires où il est implanté : paupérisation des habitants et donc des organismes, et du parc lui-même, particulièrement visible dans les quartiers visés par la politique de rénovation urbaine, vacance sur d'autres territoires progressivement délaissés par les entreprises et les ménages. Ces cas restent globalement rares, mais sont souvent mis en exergue.

Fixés à l'origine et en liaison avec un plan de financement reflétant des conditions économiques et financières du moment de leur création, les loyers HLM pratiqués peuvent s'avérer plus ou moins mal adaptés aux réalités actuelles du service rendu, aux conditions locales du marché du logement et aux caractéristiques des revenus des ménages.

La rotation au sein du parc social, pris dans sa globalité, reste faible alors qu'elle peut contribuer à l'augmentation de l'offre et à une meilleure adéquation entre les caractéristiques des ménages et celles des logements. De même, la fluidité des parcours résidentiels entre parc locatif social, parc locatif privé et statut de propriétaire se heurte aux discontinuités du marché immobilier et aux frontières existant entre les acteurs.

Enfin, certains organismes disposent, en raison de leur histoire (parc ancien amorti et convenablement géré, besoins faibles ou non immédiats), de capacités financières dont d'autres, confrontés à des urgences en termes de construction ou de réhabilitation et à des besoins financiers massifs, ne disposent pas. Les cartographies des besoins et des moyens de financement des organismes ne coïncident pas pleinement. Les aides apportées par l'État et les collectivités locales ne compensent pas ces écarts de situation. La mise en place par la loi d'un prélèvement sur le potentiel financier des organismes (loi de finances pour 2011) cherchait à répondre à cette problématique, mais de manière aveugle, en utilisant un indicateur contestable, basé sur des situations anciennes..., et surtout elle venait appauvrir les organismes pris dans leur ensemble : les fonds ainsi rassemblés ne venant pas s'ajouter aux aides publiques, mais venant s'y substituer. Dans le cadre d'un « pacte d'objectifs et de moyens » signé avec l'État, le mouvement HLM a décidé la mise en place d'un instrument de mutualisation plus appro-

prié : chaque investissement d'un organisme HLM (production, réhabilitation) donnera lieu au versement d'une aide automatique, le montant de ces aides étant couvert par une cotisation généraliste acquittée par tous les organismes et basée sur leur assise économique (patrimoine, montant des loyers, etc.).

Enfin, sur le plan social, les défis sont immenses. La paupérisation et surtout la précarisation de la population mettent en risque des zones entières où le logement social est la seule planche de salut pour certains ménages, notamment les jeunes au chômage ou en emploi précaire. La restructuration d'une partie du parc HLM datant des années 1960 ou 1970 et le développement d'actions d'accompagnement social sont partie intégrante de l'immense défi que constitue la politique de la ville, même s'ils n'en constituent qu'un maillon. Le vieillissement des habitants du parc est un autre défi qui nécessite des adaptations du parc et une réflexion sur les services qui doivent y être associés. L'amélioration des performances énergétiques est un devoir sociétal lié aux enjeux écologiques, mais aussi économique et social, face à des habitants qui peinent à payer leurs charges. L'articulation du monde HLM avec les autres acteurs des politiques publiques, notamment les collectivités locales, représente également un enjeu majeur, tout spécialement dans un contexte de décentralisation et de redéfinition des compétences des acteurs locaux.

244

L'accroissement de l'effort de production neuve est donc loin d'être le seul défi du monde HLM dans les années qui viennent. Certains analystes ont avancé que le modèle économique actuel du logement social est dépassé, trop vieux, daté, etc. pour faire face à ces enjeux. Au contraire ! S'il dure depuis plus de cent ans au fil des gouvernements et de la conjoncture, c'est bien qu'il a su faire preuve de ses capacités d'évolution. Sinon, il serait mort.

## NOTES

1. Lorsque le loyer est inférieur au loyer maximum pris en compte par l'APL, ce qui est vrai pour plus de la moitié du parc HLM.
2. Les organismes de logement social sont sans but lucratif (ou à but lucratif limité : les actionnaires des entreprises sociales pour l'habitat perçoivent parfois une rémunération, mais, lorsqu'elle existe, elle est plafonnée au taux du livret A +1,5 %), ce qui s'exprime par la non-redistribution des résultats, leur non-incorporation au capital et la non-rémunération des administrateurs.
3. Les prêts PLS et PLI peuvent être distribués par les banques commerciales et refinancés par la CDC.
4. Les collectivités locales bénéficient en contrepartie de « droits de réservation » lors des attributions des logements.
5. Les entreprises privées versent l'équivalent de 0,95 % de leur masse salariale à des organismes collecteurs. Une partie de la collecte est affectée au financement des aides à la personne. Le reste (un peu moins de la moitié) finance des actions en faveur du logement des salariés, notamment du logement social, et de la rénovation urbaine.



6. Ce qui évite de les exposer au risque de moins-values lié aux cycles immobiliers.
7. À noter que des clauses antispéculatives interdisent au ménage acquéreur de revendre vite le bien acquis en en tirant un bénéfice personnel.
8. Les communes qui ne respectent pas le minimum requis de logement social (20 % ou 25 % selon les agglomérations) et acquittent des pénalités financières à ce titre ne favorisent d'évidence pas la vente HLM.
9. L'organisme acquiert l'usufruit locatif d'un logement pour une durée de quinze ans environ.
10. L'organisme HLM achète, par exemple, 30 % d'un programme immobilier, voire parfois la totalité comme cela fut le cas lors du plan de relance de 2009.
11. Ces dernières années, les collectivités locales ont fortement augmenté leur contribution au financement du logement social. La réduction de leur pouvoir fiscal et leurs difficultés à mobiliser des sources d'emprunt peuvent les amener à l'avenir à modérer leurs apports. Les ressources d'Action logement ont été fortement orientées vers le financement de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) et de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) et des aides à la personne.

## BIBLIOGRAPHIE

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2014), *Compte du logement 2012*, Service de l'observation et des statistiques, RéférenceS, février.

INSEE (2013), *Enquête sur le logement 2013*.

