

Vers la financiarisation du monde HLM et ses conséquences

Le seul petit avantage du COVID 19 est qu'il a laissé du temps pour nous permettre de faire des choses mises sur le côté.

Le travail de vulgarisation ci-dessous est un exemple de ce qui était remis à plus tard car il a fallu lire (et parfois comprendre ou interpréter) de multiples articles, revues, communication sur le sujet.

Forcément les sources et réflexions sont d'avant la pandémie et l'ouverture « sans limite » des largesses de l'Etat.

SUD pense qu'à un moment ou un autre il faudra bien rembourser ces sommes et l'univers du logement social pourrait être une manne non négligeable pour y contribuer.

Le processus de financiarisation entamé d'un modèle qui n'a pas failli ne pourra que s'accélérer.

Nous sommes preneurs de vos réflexions, compléments d'informations, car ce travail est évolutif et pourra être modifié dans le temps au fur et à mesure de l'actualité.



VISION SUCCINTE DU MONDE DU LOGEMENT SOCIAL

Les difficultés de logement, récurrentes depuis plusieurs décennies en France, ont placé l'habitat social au cœur du débat public, ce qui n'a pas manqué de susciter approximations, croyances et idées reçues.

Mais il ne faut pas croire que près de 11 millions de personnes habitent dans des zones de non droit, délabrées, oubliées de tous, socialement précaires, avec des logements qui sont des passoires thermiques,

Ce décor existe certainement puisqu'il y a près de 750 quartiers confrontés à des difficultés multiples à des degrés divers et pour quelques-uns d'entre eux s'ajoutent des problèmes de violences et de trafics de drogue. Il n'y a pas de fumée sans feu, mais ce n'est pas la majorité des situations.

Les taux de satisfaction de la clientèle dépassent régulièrement les 80 % dans les différentes enquêtes.

Il ne faut pas oublier que sans le logement social beaucoup n'auraient pas accès à un logement décent vu les augmentations des prix des loyers chez les bailleurs privés de ces dernières années. Une partie non négligeable de la population est sécurisée grâce au logement social.

Le rôle du monde HLM, et du logement social en général, est prépondérant et indispensable tant pour les occupants que pour les acteurs économiques de la construction, de l'entretien du parc, ...

Forcément le fait d'être incontournable attise les convoitises et depuis quelques années maintenant on voit apparaître une financiarisation du monde du logement social et du monde HLM en particulier où 755 organismes travaillent sur le secteur (1). Ce chiffre va fortement baisser à l'horizon 2021 suite aux dispositions de la Loi ELAN évoquées ci-dessous.

Il y a une opposition des organismes professionnels mais dans les faits l'idée est déjà implantée et les choses se mettent en place. Comme de nombreuses réformes récentes, la politique actuelle du gouvernement n'est pas dans la concertation même si toutes les apparences laissent à penser le contraire ...

Dans un communiqué en date du 21 novembre 2019, le Mouvement HLM a appelé le gouvernement « à sortir du double jeu » et attend de lui qu'il s'oppose « sans ambiguïté à toute forme de financiarisation du logement social au profit d'intérêts privés et au détriment de sa mission sociale ». Pour Jean-Louis Dumont, président de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), « il est devenu dans les habitudes de Bercy de maltraiter le logement social. Avec ce rapport (voir ci-dessous), les masques tombent. »

Et d'interroger : « Quels intérêts sert ce rapport ? Celui des intérêts financiers qui conçoivent l'immobilier social comme une opportunité par temps de taux bas, ou ceux des habitantes et des habitants qui vivent dans un logement social ou attendent un logement social ? Le choix de la privatisation du logement social, d'autres pays l'ont fait et cela a eu des effets désastreux.

Je ne souhaite pas à la France, pour sa cohésion, ses territoires, son économie, de vivre la même expérience. Le logement social est au service des personnes et des familles qui ont des revenus modestes, ça n'est pas qu'une affaire de tableur Excel. » Le Mouvement HLM rappelle en outre « *qu'il n'a pas attendu pour ajuster son modèle de financement et travaille avec ses partenaires de long terme dans ce domaine, mais il exclut toute solution qui faciliterait la financiarisation de son modèle* ».

SUD Logement Social ne pourrait dire mieux mais dénonce également auprès de ces organismes professionnels que pour se chercher des marges de manœuvre financières qu'il y a un mouvement fort de diminution des effectifs et de baisse de masse salariale qui n'ont pas lieu d'être car la demande est là et la gestion d'un parc en augmentation doit se faire dans de bonnes conditions de travail (2).

Le monde HLM n'est pas qu'une offre de logement, c'est également un accompagnement social.

LA LOI POUR LE BENEFICE DES FINANCIERS

Le logement social en France a la double spécificité d'être financé au travers de l'épargne placée sur le livret A (augmenté parfois de subventions publiques) actuellement fragilisé par un taux historiquement très bas et d'avoir un rôle majeur pour les collectivités locales.

Récemment la Loi ELAN (Evolution du Logement et Aménagement Numérique), complétée de la Loi de Finances 2018, a bouleversé le financement et l'organisation du monde du logement social qui était ankylosé depuis de nombreuses années.



Dans l'optique des diminutions de la dette publique la création de la RLS (Réduction de Loyer de Solidarité) a transféré à la charge des bailleurs sociaux la baisse de l'aide au logement pour les locataires modestes et obligent les bailleurs sociaux à trouver d'autres financements pour supporter le manque à gagner de plus de 4 milliard d'euros cumulés à l'horizon 2022.

Les organismes les plus fragiles ne pourront pas soutenir cet effort.

La disparition définitive depuis 2019 des Aides à la Pierre contribue aux difficultés (3).

L'obligation faite aux opérateurs HLM détenant moins de 12 000 logements à se regrouper pour 2021 sous couvert de mutualisation et d'économie génère des inquiétudes pour les impactés et des assurances pour les investisseurs (4).

A ce jeu du chamboule-tout s'est ajouté à l'ensemble des acteurs l'obligation de se rattacher aux EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale).

Et pour rendre la mariée encore plus belle, le dispositif des ventes des logements sociaux a été profondément modifié permettant certes l'accès à la propriété à un panel plus important d'accédants mais surtout offrant de nouvelles possibilités de rentabilités financières aux investisseurs.

Si on doute encore de cette stratégie financière, le simple fait que la Loi ELAN ait initié la prise en compte « de la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social » est une volonté affichée d'offrir de nouvelles garanties aux investisseurs (5).

C'est un moyen « détourné » du gouvernement à tendance néolibérale d'obliger les bailleurs sociaux à s'ouvrir aux grands investisseurs privés (CDC Habitat, Action Logement, Banques, Assureurs, Fonds de Pension, ...).

Ces lois sont les outils. Mais la réflexion était en marche depuis un moment puisqu'en 2017, CDC Habitat (ex SNI) cherchait banquiers et assureurs *pour « financer du logement social et très social en zones tendues »* (André Yché Président de CDC Habitat).

Depuis deux ans, le Gouvernement souhaite que plus de logements sociaux soient construits mais avec moins d'argent. La rénovation de l'existant et la mise aux normes énergétiques sont tout aussi importantes que la construction de logements neufs, mais nécessitent de mobiliser des capitaux considérables. Faute de financements, un ralentissement des rénovations et des mises aux normes est à craindre.

Le politique s'était déjà penché sur le problème au travers d'un « avis » aux sénateurs aussi de 2017 qui évoquait ces pistes auxquelles se sont ajoutées de manière répétitive les critiques du Président Macron à l'encontre des « *dodus dormants* ».

Les deux acteurs majeurs du logement social que sont Action Logement et CDC Habitat, qui représentent près de 1,5 million de logements à eux deux, ont commencé des restructurations internes et cherchent à prendre des participations tout azimut.

La création simultanée de la Banque des Territoires par la CDC n'est certainement pas un hasard.

Elle n'a d'ailleurs pas tardé à mettre en place sa première campagne de souscription de titres participatifs émis par des organismes de logement social pour une enveloppe de 400 millions d'euros début 2020.

Il y a aussi des nouveautés comme l'alliance du bailleur ARCADE et le groupe mutualiste VYV qui veut développer son offre sur le logement étudiant et pour les personnes âgées avec une plus-value « santé ».

Le risque attendu est que la solidarité, moteur philosophique et historique du logement social, disparaisse au profit de la rentabilité et d'aller vers une dérégularisation des règles de construction ou d'urbanisme, d'attribution des logements ...

Nous savons que le marché tolère mal les contraintes juridiques.

A ce jour (04/2020) il y a encore beaucoup de flou sur la mise en place du Revenu Universel d'Activité encore en cours de discussion qui est sensé regrouper le RSA, la prime d'activité et les aides aux Logements.

Mais si des économies sont faites au travers de ce nouveau dispositif (ce que réfute le gouvernement), cela sera encore un nouveau coup dur pour l'univers du logement social.

La réforme des attributions.

2019 a été placée sous le signe des négociations financières et des restructurations.

2020 sera la partie immergée de l'iceberg avec la mise en place du dispositif de cotation de la demande de logement social (6) et de la réforme de la gestion des réservations de logement où les institutionnels financeurs auront une priorité pour les candidats aux logements neufs qu'ils porteront.

Forcément, les candidats aux meilleurs profils seront priorisés pour pérenniser les investissements. Que deviendront les candidats mal côtés ?

Plus anecdotique, mais dans l'air du temps, les bailleurs sociaux via les CAF vont devoir travailler sur voir contemporanéisation des aides au logement (prise en compte en temps réel des revenus des bénéficiaires et non plus avec le décalage connu à ce jour de deux ans).

LES RISQUES

Tout est fait pour rendre l'univers du logement social plus attrayant pour les grands investisseurs en leur garantissant un retour sur investissement plus rapide.

Le gouvernement, les grands acteurs du secteur se sont mis en ordre de bataille.

Mais derrière il y a un public en attente (7) et aussi des salariés (8) qui vont faire les frais de cette financiarisation du logement social.

Certes il est fait un effort vers les étudiants ou les personnes âgées en construisant des logements plus adaptés à leurs besoins.

+ DE 3,5 MILLIONS
DE MAL LOGÉS EN FRANCE



Mais l'essentiel de la clientèle des bailleurs sociaux est composée d'une population qui n'a pas (ou plus) accès aux bailleurs privés notamment à cause de prix de loyer excessif même chez des ménages où les deux personnes travaillent.

Le souci est que les loyers du logement social augmentent aussi d'une façon sensible notamment à cause de la hausse constante du coût de la construction et le prix du foncier.

Résultat la population la plus pauvre a de plus en plus de difficulté à accéder aux logements sociaux tant la demande est forte et l'offre toujours pas au niveau.

C'est ce qui s'est passé en Allemagne où une grande partie du parc des logements sociaux a été vendue à des investisseurs privés avec à la clé une hausse importante des loyers dans les zones dites attractives. Il y a un retour de la ghettoïsation des banlieues qui était synonyme du logement social mais dans les années 60.

N'oublions pas que nous sommes un syndicat et que les fusions, les réductions des coûts ont un impact également sur la baisse des effectifs des différents bailleurs sociaux avec des conséquences sur le bien-être au travail, la masse salariale en générale et les acquis sociaux.

Un rapport de juillet 2019 mais présenté le 21.11.2019. de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), a présenté les scénarios probables **et laisse à penser que l'intérêt du logement social est de rester tel qu'il est ...** même si une diversification des prêts est envisageable.

Bien évidemment le gouvernement avait pris en amont ses distances dès septembre contre les fuites dans les médias de ce rapport.

Quant à la Banque des Territoires elle le juge juste prudent et tire du rapport les éléments qui vont en son sens comme *"le maintien dans les années à venir d'objectifs de construction*

ambitieux, notamment en zone 'tendue', suppose un renforcement des fonds propres des organismes et pose la question de l'irruption de capitaux privés".

Voici en introduction le constat fait par ce rapport :

« Si la curiosité de la place financière pour le logement social est réelle, la volonté avérée d'investir dans le secteur est plus diffuse », précisent les deux services interministériels.

« L'intérêt des investisseurs privés pour le logement social est tangible, malgré un système laissant peu circuler le capital et soumis à un principe de lucrativité limitée (plafond de dividendes, évaluation des bilans des bailleurs à la valeur historique du parc et non à la valeur de marché, mises en réserve obligatoires des plus-values de cessions). [...] Cet intérêt pourrait n'être que passager, lié au contexte de taux et alimenté par des opérations immobilières récentes, à forte visibilité, réalisées notamment dans le logement intermédiaire. » Et la mission d'ajouter : « Il ne faut pas attendre des investisseurs privés qu'ils investissent dans le logement très social ou dans des zones détendues. Les interlocuteurs rencontrés ont clairement signifié avoir un intérêt pour les PLS [prêts locatifs sociaux], dans une moindre mesure pour les PLUS [prêts locatifs à usage social] et, s'agissant de la localisation géographique, pour la région parisienne et les espaces métropolitains dynamiques. »

« Certains choix, au demeurant, s'ils étaient mis en œuvre sans garde-fous, auraient un caractère irréversible en termes d'attrition (perte de clientèle, perte de sens) du parc social »

Conscient qu'il serait mal perçu le rapport a présenté sa liste de garde-fous en fonction des divers scénarios choisis :

La première piste consisterait à créer "un véhicule d'investissement" alimenté par une partie du parc social à valoriser, dans lequel des acteurs privés investiraient en échange d'une rémunération en numéraire versée au bailleur social. Une fois sortis du conventionnement social, ces logements seraient alors cessibles. Le statut de ce véhicule pose toutefois question, et pourrait être soumis aux règles de la commande publique, selon lesquelles le détenteur du parc social n'est pas nécessairement son gestionnaire. Le rapport préconise donc d'étudier la possibilité d'exonération de la commande publique ou de compensations financières au bailleur écarté de la gestion locative.

La seconde piste : les bailleurs sociaux pourraient également être séparés en deux statuts, avec la création d'une "foncière d'habitat social". Cette structure ne se limiterait plus à la gestion d'un parc social, mais d'une diversité de logements, sociaux, intermédiaires et libres. L'évaluation de son patrimoine se ferait cependant sur des valeurs de marché, avec des dividendes rehaussés. Pour tenter de pallier un éventuelle enrichissement sur la base d'un parc partiellement social, "la société initiale s'acquitterait du paiement d'une taxe de sortie sur les plus-values latentes de logements détenus". Malgré un encadrement fiscal, ce double modèle continuerait d'entretenir deux poids deux mesures, avec des risques sur l'entretien du parc.

Pour la troisième option, le rapport propose de s'appuyer sur le modèle ouvert des Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) et Sociétés d'Economie Mixte (SEM) pour les libéraliser davantage. Révision à la hausse du plafond de dividendes, augmentations du capital, rachats d'actions...Le modèle serait plus flexible mais risquerait là aussi de créer des inégalités entre les structures d'une même famille, au gré des arrivées de nouveaux investisseurs. Là encore, l'IGF et le CGEDD demandent l'installation d'une barrière fiscale, pour éviter "tout enrichissement indu".

Le dernier scénario est probablement celui qui fera le plus grincer des dents du côté des bailleurs sociaux, Puisqu'il préconise finalement sa disparition en tant qu'entité, en faisant primer la logique de résultats sur la logique de moyens. Dans ce cas de figure, le logement social pourrait être construit et géré par n'importe quel acteur, qu'il soit bailleur privé ou social, ou même particulier, du moment qu'il respecte "un cahier des charges". Dans ce "mandat de gestion locative sociale", le rapport ne précise pas comment le contrôle du respect de ces objectifs s'exercerait, par quelle instance, ni les possibilités de prescriptions par l'Etat ou les collectivités en fonction des besoins. "Pour les bailleurs sociaux existants, la transition nécessaire serait sans doute difficile", assument les auteurs. Difficile, la lecture de cette proposition l'est peut-être aussi pour les acteurs du logement social.

Comme on peut le constater cela peut aller du moins bien au plus terrible notamment si la dernière option est choisie. Là, nous serions comme toute société commerciale dans un combat pour survivre par rapport aux autres concurrents du logement social. Et il y aura des dégâts tant pour les bailleurs sociaux et leurs salariés que pour la population la plus modeste hébergée et à héberger.

Ce n'est pas pour rien qu'un rapport de l'ONU datant de 2017 annonçait qu'il était préjudiciable que les acteurs du logement social se dirigent vers les capitaux privés qui vont les forcer à s'éloigner de leur vocation sociale. Ce qui prouve que nous ne sommes pas dans un problème franco-français mais bien dans une tendance internationale ...

Nous avons évoqué essentiellement le monde HLM qui intéresse les investisseurs mais le logement social c'est aussi le logement adapté ou très social géré et porté le plus souvent par le monde associatif mis à mal également par les baisses régulières de leurs subventions (à part pour ADOMA qui est une filiale de CDC Habitat et qui a connu sa période de restructurations et restrictions).

Forcément la qualité des logements en prend un coup, la vente du patrimoine s'accélère mais c'est aussi « l'humanité » de ces entités qui diminue avec la baisse de l'accompagnement social.

Il n'y a aucun signe futur d'amélioration et la détérioration constatée ces derniers mois va certainement se développer pour tous les acteurs du logement social.

- (1) Chiffre 2015. A titre indicatif, nos voisins européens ont plus d'organismes pour moins de logements à gérer (Allemagne 3 000 bailleurs pour 6 millions de logements ; Angleterre 1 200 pour 2.5 millions ; Danemark 700 pour 540 000 logements ;)
- (2) Au 01.01.2019, le parc locatif social compte 5 089 800 logements, en progression de 1,7 % sur un an (86 300 logements supplémentaires). En 2018, 80 400 logements ont été mis en service, dont 88 % étaient neufs. Dans le même temps, 11 300 logements ont été démolis, 10 800 ont été vendus et 700 ont changé d'usage ou ont été restructurés. Au 1er janvier dernier, 2,9 % des logements étaient vacants.
- (3) 450 millions d'euros en 2012.
- (4) Seraient concernés environ 353 entités (ESH, coopératives, Office, ...).
Sur le sujet et en complément voici la réponse de M. Philippe Dallier, Rapporteur spécial sur les sources de financement du logement social : *« néanmoins, le mariage de deux canards boiteux n'a jamais fait un cheval de course. N'oublions pas non plus les contraintes géographiques : dans certains départements, tous les bailleurs peuvent connaître des difficultés »*.
- (5) Dans le cadre du plan gouvernemental « Logement d'abord » la Banque des Territoires expérimente la mise en place de loyers avec une baisse significative pour des profils à revenus très bas en se récupérant sur les loyers des locataires entrants aux revenus supérieurs.
- (6) Certains organismes avaient à titre individuel mis en place leurs propres systèmes de cotation pour aider leurs salariés à choisir parmi les candidats au logement.
- (7) 1 700 000 demandes de logement social, 480 000 attributions dont 110 000 dans le cadre d'une mutation.
- (8) 80 000 salarié-e-s.

Sources :

« Idées reçues sur le logement social » de Hervé MARCHAL, Jean-Marc STEBE et Marc BERTIER

Communications ESH 2014 à 2020

Communications externes et internes de CDC Habitat

Politiquedulogement.com

La Gazette des Communes

Union Sociale Habitat Ile de France

Communications internes Banque des Territoires

Rapport Examen Commission Sénat du 18.09.2019.

aefinfo.fr

Actualités Sociales Hebdomadaires

Rapport de l'IGF et du CGEDD 07/2019 : « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social »