

LE « MODÈLE ÉCONOMIQUE HLM » UN MODÈLE À SUIVRE

Dominique Hoorens

USH (Union Sociale pour l'habitat), Direction des études économiques et financières

Face à une crise durable du logement, les objectifs de la France en matière de logement sont à la fois légitimes et ambitieux. Notamment, dans un contexte de crise des finances publiques, la production de 150 000 logements sociaux par an pendant 5 ans constitue un défi. Cet article vise à présenter le modèle économique du logement social en France, modèle qui repose sur un système à la fois classique (utilisation de l'effet de levier de la dette, mobilisation de subventions) et spécifique (utilisation d'un circuit d'épargne quasiment dédié, coordination d'aides à la pierre et d'aides à la personne). Plus précisément, pour parvenir à fournir et gérer des logements de qualité à loyers modérés, le montage financier des opérations repose sur trois éléments. Le premier, qui couvre environ 75 % de chaque opération, est un emprunt assis sur la transformation par la Caisse des dépôts et consignations d'une épargne placée sur des livrets à vue en prêts à très long terme et à taux d'intérêt modéré. Ce sont les loyers (16 milliards d'euros) qui pourvoient au remboursement de cette dette qui atteint aujourd'hui environ 100 milliards d'euros. Le second est constitué d'aides (fiscales et en subventions) apportées par l'État, les collectivités et d'autres partenaires comme les entreprises. Enfin, le bouclage financier est assuré par les fonds propres des organismes HLM.

Ce modèle repose aussi sur trois principes que sont la non-lucrativité des organismes de logement social, la pérennité du patrimoine et la maîtrise des risques, assurant ainsi une sécurité maximale aux locataires et aux épargnants.

L'article discute les marges de manœuvre dont dispose ce modèle économique du logement social dans un contexte de fortes tensions alors même que ce modèle apparaît « à suivre » à bien des égards.

Mots clés : Logement social, France, aides à la pierre, aides à la personne, livret A.

Le développement du parc de logement social en France avait constitué un des axes forts des propositions du candidat François Hollande. Inutile de préciser longuement pourquoi le logement a été un des thèmes débattus lors de la campagne électorale de 2012 : persistance en France de situations de « non-logement », de « loge-

ment indécents » ou encore de « mal-logement » ; niveau élevé et hausse importante (à la relocation) des loyers du parc privé dans les zones de marché « tendues » ; rêve de l'accession à la propriété repoussé parfois loin des centres urbains ; taux d'effort¹ particulièrement élevé pour une fraction importante des ménages français (2,5 millions de ménages ont un taux d'effort net supérieur à 35 %), ...

Le nouveau gouvernement en place cherche à mettre en œuvre ces engagements présidentiels en fixant un objectif de production de 150 000 logements sociaux par an pendant 5 ans. Objectif ambitieux si l'on rappelle que sur ces 20 dernières années ce niveau n'a jamais été atteint, et seulement approché dans le cadre du « récent plan de relance² ».

Les débats se portent donc actuellement sur les modalités de financement d'un tel programme au moment même où la maîtrise des dettes et des déficits publics impose une stricte maîtrise des dépenses publiques. Les réflexions sur le « modèle économique du logement social » sont donc relancées. Cet article vise à expliciter ce qu'est ce modèle relativement spécifique à la France, en s'appuyant sur la description de son « modèle économique de production », emblématique de l'activité des organismes HLM. Ce modèle de financement des projets nouveaux allie des loyers faisant référence aux coûts de production, des aides publiques diverses et apportées par plusieurs partenaires et le recours habituel au levier de l'endettement, essentiellement *via* un circuit financier spécifique mobilisant « l'épargne populaire ».

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 qui sont bien plus larges que celles que certains analystes lui attribuent³.

1. Le taux d'effort compare les dépenses au titre du logement (loyers ou remboursement d'emprunts, charges directement liées au logement, charges de copropriété, ...) aux revenus. Le taux d'effort est dit net lorsque l'on déduit les éventuelles aides au logement des charges supportées.

2. Les plans de relance ou de soutien à l'économie s'appuient généralement sur un volant d'aides spécifique au secteur du BTP, activité riche en emplois et faible en importations.

3. On résume trop souvent l'action des organismes HLM à l'accueil des ménages les plus démunis.

La problématique de la gestion du parc (plus de 4 millions de logements et 10 millions de Français logés) 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).

Économiquement et techniquement, la fonction de production ne doit pas être détachée de la 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 (50 ans voire plus⁴). Les projets de construction intégreront les éléments favorisant le bon entretien, inversement les opérations de maintenance et de réhabilitation seront facilitées par la bonne connaissance des conditions de la construction. Les organismes HLM sont des acteurs professionnels de la gestion locative, contrairement à la plupart des ménages propriétaires-bailleurs (5,7 millions de logements locatifs sont détenus par 2,7 millions de ménages propriétaires individuels qui ne louent donc en moyenne que 2 à 3 logements) pour qui il s'agit généralement là d'une activité accessoire. Les organismes sont donc à même de mettre en œuvre plus rapidement et plus efficacement les politiques publiques à destination des locataires et du secteur du logement (salubrité, sécurité, accessibilité, consommation énergétique).

Quant aux missions, elles sont trop souvent résumées au seul 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 »*

L'examen du niveau de dépenses des organismes, élément de l'évaluation de leur efficacité, doit prendre en compte leurs actions connexes à la gestion locative « classique » ou au développement de l'accession sociale à la propriété⁵ : accompagnement social de certains ménages locataires, aménagement urbain, prestations de

4. Il n'y a pas de limite légale à la durée de détention ; l'équilibre financier est établi sur une période de 40 à 50 ans.

service, participation à la vie associative locale, participation aux actions de la politique de la ville, ...

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 posé par les lois et règlements. 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 40 ans.

Ce « modèle » s'articule autour de 5 spécificités : un équilibre financier à long terme, l'absence de bénéfices distribués, un loyer lié aux coûts de production, une utilisation du levier de l'endettement par le canal d'un circuit financier spécifique et enfin le recours à des subventions publiques, de natures diverses, et portées par différents acteurs.

1. Première spécificité : une vision économique et technique à très long terme

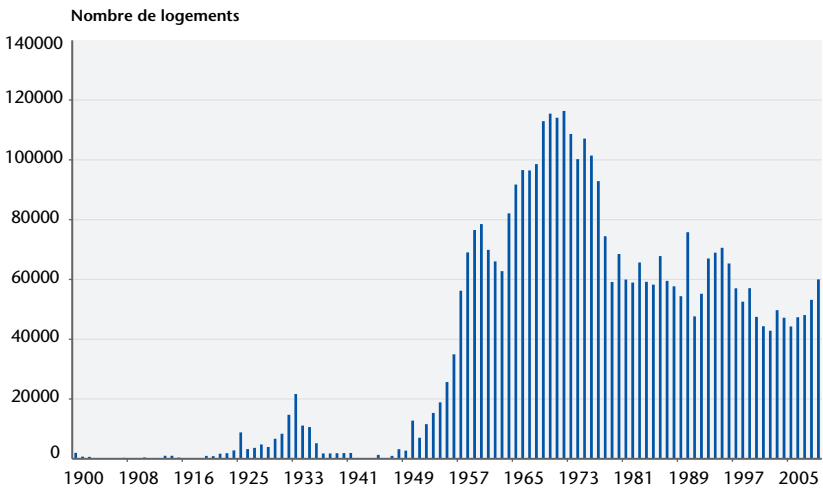
Bon nombre d'acteurs économiques placent leurs actions dans des horizons temporels courts : au jour le jour parfois pour les marchés financiers, au rythme des rapports trimestriels ou annuels pour les entreprises. Les investisseurs immobiliers orientent généralement leur stratégie vers la recherche de plus-values de cessions rapides. Que ce soit dans le logement privé ou la gestion de services, y compris certains services publics (eau, transports collectifs, ...), les activités de construction et de gestion sont parfois portées par des acteurs économiques différents ; de même la propriété de l'infrastructure peut être détachée de sa gestion. Les organismes HLM se distinguent de ces situations en affirmant la spécificité de leur modèle économique : ils placent leurs actions dans un horizon temporel long et font reposer leur dynamique d'entreprise sur l'intégration des chaînes de métiers.

La gestion locative d'un programme de logements sociaux est conçue dès sa réalisation pour une durée longue voire très longue.

5. Les organismes de logement social, notamment les sociétés coopératives d'HLM, mettent en œuvre une accession sociale à la propriété très sécurisée.

L'équilibre économique attendu est atteint généralement au bout d'une trentaine ou d'une quarantaine d'années et la durée d'exploitation peut même être beaucoup plus longue. La dimension sociale du parc – par les conditions d'accès et le plafonnement des loyers – reste acquise de manière pérenne. Ainsi, environ 25 % du parc actuel a été mis en location avant 1965 et le parc actuel est l'héritier des vastes programmes de construction des années 1960 et 1970 (graphique 1). De fait, les aides publiques versées à ce moment-là produisent encore des effets ! Cet horizon temporel long caractérise, nous y reviendrons, le mode de financement principal de ce patrimoine basé sur des prêts et donc des engagements financiers à long terme.

Graphique 1. Le parc HLM selon l'année de première mise en location



Sources : USH d'après ENL et Comptes du logement.

Ces raisonnements à long terme reposent d'abord sur la capacité technique des organismes à concevoir, réaliser, entretenir, réhabiliter ce patrimoine pour garantir son « attractivité » ; même si, certains organismes ne sont pas l'abri d'une désaffection de leur offre du fait des évolutions économiques et sociales locales ou du changement de nature de la demande. L'organisme gestionnaire et propriétaire porte donc une attention forte à la qualité et la durabilité de son patrimoine ainsi qu'à son coût d'usage, variable fondamentale pour ses équilibres d'exploitation, pour la maîtrise des loyers et des charges et plus globalement pour les bonnes conditions de vie des locataires.

Ces raisonnements à long terme supposent que les organismes disposent d'une solidité financière leur permettant de mener à bien une politique d'entretien soutenue et d'affronter, aux côtés des locataires modestes, les aléas de la conjoncture économique. Sur 50 ans on peut s'attendre à affronter de l'ordre de 8 cycles économiques ! Il est heureux que les organismes aient la capacité aujourd'hui de traverser une période économique difficile sans augmenter excessivement les loyers, sans réduire leurs prestations aux locataires et en participant activement au développement qualitatif et quantitatif du parc et par ce biais aux plans de soutien à l'activité économique. Par nature l'activité de production des organismes HLM possède une composante contra-cyclique.

2. Deuxième spécificité : un modèle sans objectif de « bénéfiques »

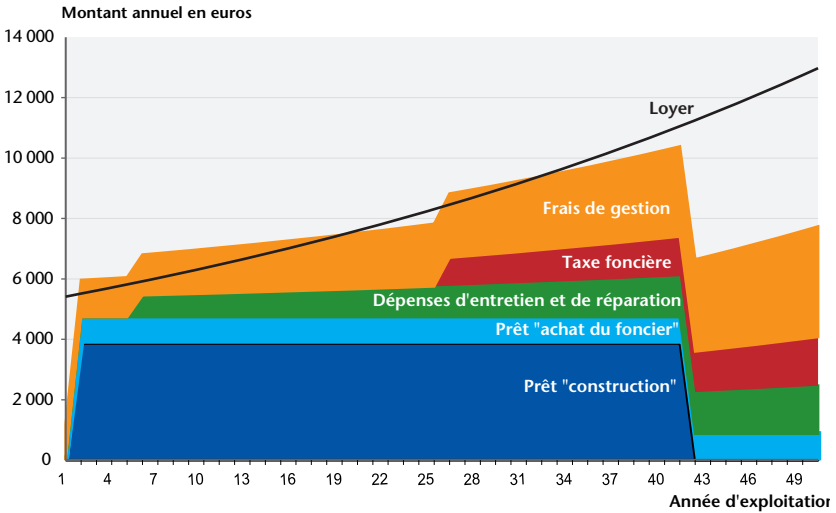
Les organismes de logement social sont sans but lucratif⁶, ce qui s'exprime par la non-redistribution des résultats, la non-incorporation des résultats au capital et la non-rémunération des administrateurs.

La gestion d'un parc de logements dégage des résultats d'exploitation positifs dès que le prêt principal (*i.e.* le prêt « construction ») est amorti (graphique 2). Ces résultats 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 (désignée par la notion d'autofinancement par fonds propres) donne aux organismes les moyens d'un auto-développement. 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.

De ce fait, si les opérateurs du parc privé fixent des loyers assurant une rentabilité locative et visent aussi à réaliser une plus-value immobilière, *a contrario*, les organismes HLM dégagent des résultats

6. Ou à but lucratif limité : les actionnaires des ESH perçoivent parfois une rémunération, mais lorsqu'elle existe elle est plafonnée strictement au taux du livret A + 1,5 point de %

Graphique 2. Recettes et dépenses d'exploitation pour un logement social (cas type)



Note : le loyer couvre les annuités de la dette qui a permis son financement (un prêt « construction » de 40 ans, un prêt « achat du foncier » de 50 ans), les dépenses d'entretien et de réparation, les frais de gestion locative (et les services aux habitants) et la taxe foncière qui doit être acquittée à l'issue d'une période d'exonération de 25 ans.

Source : USH.

d'exploitation positifs pour investir dans le parc existant ou nouveau, et la vente de fractions importantes de parc aux fins de plus-values n'est pas considérée comme une finalité. Cette pratique qui ne fonde pas la stratégie des organismes sur les plus-values immobilières évite de les exposer au risque des moins-values liées aux cycles immobiliers.

Le parc HLM a une valeur sociale (offre de loyers bas) et une valeur économique (valeur des loyers futurs) mais on ne peut lui donner à proprement parler de « valeur au prix de marché » ; retenir une valorisation de marché impliquerait que ce parc sorte en réalité de son objet social.

Faut-il en déduire que les organismes ne doivent absolument pas vendre de logements ? Non ... et d'ailleurs c'est bien ce que l'on constate ! Les organismes ont 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 vente HLM peut constituer un élément de la politique locale du logement. Elle peut être conçue comme une étape dans le

parcours résidentiel d'une partie des ménages locataires, une des voies de l'accession 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 inférieur⁷ 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, 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 (encadré 1).

Encadré 1. Vente HLM : un moteur du financement de la production de nouveaux logements ?

Cette question est régulièrement posée. Son fondement repose sur une règle de trois, basée sur des ratios moyens : si un organisme vend pour 50 000 euros nets un ancien logement (voire 75 000 euros) il dégage des moyens financiers pour participer au financement à hauteur de 25 000 euros de deux logements neufs (voire de 3) ce qui génère un accroissement net du parc de 1 (voire de 2).

Vendons 50 000 logements et on pourra en construire 100 000 (ou même 150 000) ... !

Le problème vient de la faisabilité d'un tel schéma.

Tout d'abord, tant que la vente reste marginale, elle ne peut perturber la trajectoire financière d'un organisme. Par contre, faite en nombre, elle apporte en apparence une aisance financière de court terme, mais elle a pour contrepartie une perte de résultats d'exploitation futurs et surtout, la création parallèle de logements neufs va également peser négativement sur les résultats d'exploitation⁸. De plus, les organismes ne peuvent optimiser leur recherche de plus-value en vendant cher des logements en état médiocre au risque de placer des ménages en situation financière difficile ou de créer des copropriétés dégradées.

Ensuite, la faisabilité de la vente n'est pas acquise : il s'agit de trouver les acquéreurs et surtout ceci doit correspondre à la stratégie de la collectivité locale concernée. On comprend bien qu'une collectivité qui cherche à accroître le parc situé sur son territoire (par exemple pour

7. Certains y voient une aide aux ménages parmi les plus aisés du parc. A noter que des clauses anti-spéculatives interdisent au ménage acquéreur de revendre rapidement le bien acquis en en tirant un bénéfice personnel.

8. Les premières années d'exploitation d'un programme de logements se traduisent par des déficits d'exploitation (graphique 2).

respecter les minimums légaux) se satisfasse difficilement d'une stratégie qui commence par créer une diminution du parc.

Enfin et surtout, l'impact recherché en termes d'augmentation de l'offre n'est pas assuré. Ce n'est pas parce que l'organisme HLM est en mesure d'apporter une quote-part de financement au logement nouveau que le reste du financement est forcément mobilisable auprès de ses partenaires. Et si l'organisme doit se substituer financièrement à ses partenaires habituels (Etat, collectivités locales, ou Action Logement) l'effet multiplicatif disparaît, voire peut s'inverser !

Pour juger de la pertinence de la vente, il s'agit aussi de dresser un bilan non seulement quantitatif mais qualitatif : où se situent le logement vendu et les logements nouveaux construits ? Et quels sont les niveaux de loyers proposés ? Si l'exercice consiste à vendre un logement bien situé avec un niveau de loyer bas pour en construire deux mal situés avec des niveaux de loyers élevés, il n'est pas certain que la balance finale penche du bon côté pour les locataires.

3. Troisième spécificité : des loyers en lien avec les coûts de production

Dans le plan d'équilibre sur le long terme, les recettes futures projetées sont constituées des loyers. En clair le résultat de l'équation du tour de table financier est un « niveau de loyer d'équilibre » fixé pour le programme. Le loyer plafond qui en résulte évolue chaque année en fonction de la législation, généralement en suivant l'évolution de l'Indice de référence des loyers (IRL) qui mesure l'inflation hors prix du tabac et hors loyers. Il s'agit donc d'un « loyer faisant référence au coût de production », un loyer économique⁹. Ce niveau de loyer initial est déterminé en fonction des besoins locaux et doit répondre aux encadrements légaux qui, par zone géographique, fixent les loyers maximum et les conditions d'accès en fonction du type de prêt du projet financé¹⁰ (tableau 1).

9. C'est aussi un loyer « économique » au sens « avantageux » pour le locataire puisque inférieur au prix des locations dans le parc privé.

10. La gamme des prêts du plus au moins « aidé » c'est-à-dire du taux d'intérêt le plus bas au taux le plus haut s'établit comme suit : Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI), Prêt Locatif à Usage Social (PLUS), Prêt Locatif Social (PLS), Prêt Locatif Intermédiaire (PLI), à chacun étant attachées des conditions de loyers maximum 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.

Tableau 1. Caractéristiques des prêts locatifs aidés en 2012

	Taux du prêt* : taux du Livret A (+) / (-)	Subvention maximale de l'État	TVA à taux réduit	Exonéra- tion de TFPB**	Loyer maximum mensuel en € par m ² de surface utile		
					Paris et son aggloméra- tion	Agglomérations de plus de 100 000 hab.	Autres
PLAI	-0,2 point de %	20 %	Oui	25 ans	5,4 à 5,7	4,7	4,4
PLUS	+0,6 point de %	5 %	Oui	25 ans	6,1 à 6,4	5,3	4,9
PLS	+1,1 point de %	–	Oui	25 ans	9,7 à 12,6	7,9 à 8,3	7,4
PLI	+1,4 point de %	–	–	–	14,8 à 17,8	10,3	7,4

* Les prêts sont issus de la transformation des dépôts sur le Livret A centralisés auprès de la Caisse des dépôts, plus ou moins bonifiés. Ainsi, si le taux du Livret A est de 2 %. Le taux du prêt pour un logement PLAI sera de 1,8 %.

** TFPB : Taxe foncière sur la propriété bâtie.

Source : USH.

Le loyer n'est donc pas lié aux revenus des locataires. Il est identique, à logement égal, d'un locataire à l'autre quel que soit le revenu du locataire dès lors qu'il respecte les règles d'entrée dans le parc. Une telle pratique apporte une forte visibilité aux recettes futures des organismes qui, vacance et impayés mis à part, ne seront pas affectées par une baisse immédiate et forte des ressources des locataires¹¹. À l'inverse, les organismes ne bénéficieraient que très marginalement d'une hausse des revenus de leurs locataires par le mécanisme du « surloyer » qui s'ajoute au loyer de base. Ce « surloyer » s'applique aux locataires qui dépassent les plafonds d'entrée ; ce n'est pas que ces derniers aient bénéficié d'un « passe-droit » à l'entrée dans le parc mais simplement qu'une fois en place leurs revenus ont augmenté sensiblement jusqu'à dépasser les plafonds d'entrée. Ce surloyer, qui ajouté au loyer classique ne peut dépasser 25 % des ressources du locataire, concerne environ 4 % des locataires HLM¹².

L'adaptation de la charge de loyer aux revenus du ménage, au-delà de l'offre d'un loyer modéré qui même plus faible que le marché¹³ peut rester élevé pour un ménage très modeste, passe par l'attribution par la puissance publique d'une aide financière au

11. Les organismes tiennent toutefois bien évidemment compte de la situation financière de l'ensemble de leurs locataires pour fixer les évolutions annuelles de loyer.

12. Au-delà d'un dépassement de 100 % des plafonds d'entrée, les locataires aux revenus devenus très élevés doivent même quitter le parc dans un certain délai. Moins de 1 % des locataires HLM sont potentiellement concernés.

13. En moyenne, ce qui masque de très fortes disparités d'une zone géographique à l'autre, le loyer moyen dans le parc social est inférieur d'un peu plus de 30 % au loyer moyen dans le parc privé, ou ce qui revient au même on peut dire que les loyers du parc privé sont en moyenne supérieurs de 50 % aux loyers du parc social.

ménage. Cette « aide à la personne » prend en compte le niveau de loyer et le niveau des revenus (encadré 2).

Encadré 2. Aide à la pierre ou aide à la personne ?

La politique publique visant à permettre à des ménages à revenus modestes de se loger à des conditions abordables et qualitativement correctes passe classiquement par l'attribution d'aides à l'accession à la propriété, ou concernant les ménages locataires, d'aides financières spécifiques aux ménages (aides à la personne) ou par une politique de subventions à la production d'une offre de logements à loyer modéré (aides à la pierre).

Ces différents dispositifs sont répandus en Europe et souvent coexistent 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, qu'on peut synthétiser ainsi :

* Avantages de l'aide à la personne : généralement sa bonne adaptation 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.

* Inconvénients de l'aide à la personne : son impact inflationniste sur le niveau des loyers (sauf bien sûr lorsque, comme pour le parc social, les loyers sont plafonnés), son caractère « cyclique » difficile à assumer pour les finances publiques en période de crise économique et enfin la difficulté à orienter la production immobilière (rythme de la production, localisation, typologie, qualité, ...) et à en augmenter le volume.

* Avantages de l'aide à la pierre : la constitution d'une offre pérenne de loyers modérés sans injection de fonds supplémentaires en période de crise économique ; l'orientation possible de la production de logements.

* Inconvénients de l'aide à la pierre : son adaptation difficile aux évolutions de la situation des ménages tant en termes de conditions d'entrée que de loyers et, revers de la pérennité, la difficulté d'adapter la localisation du parc de logements ainsi constitué à la mobilité géographique des populations et à l'évolution de la demande. Enfin, puisque l'ensemble de la demande de logement social n'est pas couverte, les conditions de choix des ménages entrants deviennent un enjeu considérable.

La bonne coordination de ces deux types d'aide est un des facteurs de réussite ou non de la politique menée. Aides à la personne et aides à la pierre ne se placent pas en effet 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 très modestes qui en bénéficient, cette aide étant affectée à leurs charges de logement¹⁴. Cela leur permet de disposer d'un « reste pour vivre »¹⁵, 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 à un niveau de loyer plus bas que celui du marché, pour une qualité au moins égale, ce qui apporte l'équivalent d'une aide au ménage locataire (en pouvoir d'achat logement ou en pouvoir d'achat) par rapport à la situation qu'il aurait dans le parc privé. Dans le cadre de l'APL qui prend en compte le niveau de loyer, un niveau de loyer plus bas entraîne une diminution de la prestation versée. En ce sens les aides à la pierre participent à la limitation des aides à la personne.

L'aide à la personne et l'aide à la pierre cumulent leurs effets pour un ménage locataire du parc social et bénéficiaire de l'APL.

Un locataire du parc social bénéficie d'un loyer modéré même s'il n'est pas attributaire d'une aide à la personne. 50 % environ des locataires du parc social sont dans ce cas, ce qui reflète essentiellement le fait que les aides à la personne sont très sélectives et s'adressent à des ménages particulièrement modestes. Cette situation est aussi une illustration de la recherche d'une mixité d'occupation du parc social.

4. Quatrième spécificité : un financement par le levier de l'endettement

Les acteurs du marché locatif immobilier privé (logements, bureaux, locaux commerciaux ou industriels) financent leurs investissements par un double levier d'endettement : d'une part par l'anticipation des loyers futurs, d'autre part par l'anticipation des plus-values de cession. Ils incorporent des fonds propres dont ils attendent une rentabilité financière. Leur attente de plus-value de sortie est confortée par la hausse tendancielle constatée des prix immobiliers, mais la volatilité de ces derniers peut, à certains

14. L'Aide Personnalisée au Logement (APL) est versée directement aux bailleurs sociaux.

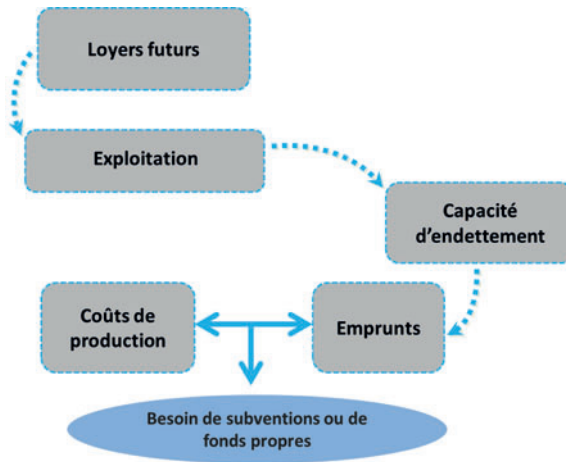
15. Revenus diminués de la charge nette liée au logement.

moments, mettre en péril le montage, entraînant la faillite de l'opérateur-investisseur.

Les organismes HLM utilisent également le levier d'endettement mais uniquement pour anticiper les loyers futurs. Ils n'anticipent pas en effet structurellement de plus-values de revente.

Le niveau des loyers futurs, qui sera appelé pendant toute la durée de gestion du logement, est déterminé en fonction des besoins locaux et de la programmation de l'État. Il doit permettre de couvrir les charges liées à l'exploitation de ce logement¹⁶ (entretien, travaux de maintenance, frais de gestion administrative, accompagnement social, ...). La capacité d'emprunts qui en résulte est confrontée au niveau du prix de production pour déterminer les besoins en aides publiques ou en fonds propres (graphique 3). Aussi toute hausse des coûts de production, à niveau de loyer inchangé, se traduit par une hausse du besoin de fonds propres ou de subventions.

Graphique 3. Schéma de financement de logements sociaux



16. La bonne maîtrise des dépenses de gestion des organismes est un enjeu essentiel. L'augmentation des prestations rendues ou des missions qui sont adressées aux organismes (animation sociale, accompagnement social, sécurité, ...) est un facteur explicatif de la hausse de ces dépenses qui ne sont pas que des charges « d'administration » comme on le croit souvent.

Plus le loyer sera faible, plus la capacité d'endettement sera faible. Plus le loyer sera élevé, plus la capacité d'emprunter sera élevée.

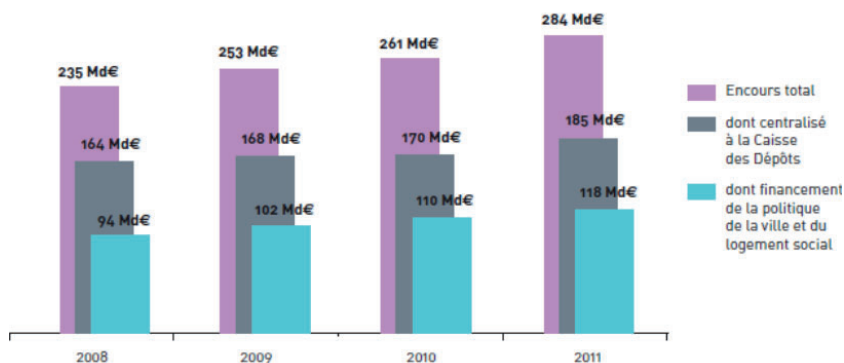
La capacité d'endettement à conditions financières données (niveau du taux, durée, profil d'amortissement, ...) va déterminer le montant d'emprunt accessible. Les emprunts sont issus essentiellement d'un circuit original et sous contrôle public.

Les emprunts des organismes de logement social se font essentiellement auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui centralise une partie des fonds déposés sur les livrets d'épargne faisant l'objet de défiscalisation (Livret A, Livret de Développement Durable, Livret d'Épargne Populaire). L'épargne de ces livrets est en effet transférée – en moyenne à hauteur de 65 % – vers la CDC par les établissements bancaires (graphique 4). Ces derniers perçoivent pour cela une rémunération – en moyenne de 0,5 % – qui s'ajoute donc au niveau du taux du livret A pour déterminer le coût de la ressource des Fonds d'épargne de la CDC.

La Caisse des dépôts transforme cette épargne liquide en prêts à long terme (40 ans, voire parfois 50 ans pour des prêts finançant des achats de foncier), en sachant que ces prêts doivent être couverts à 125 % au minimum par ces dépôts centralisés. Au final, le montant maximal de prêts pour le logement social est donc limité à 52 % de l'épargne placée sur le livret A auprès des banques.

Graphique 4. Encours sur les livrets A, bleu et de développement durable

En milliards d'euros en fin d'année



Sources : Banque de France, Caisse des dépôts.

Le plafond du livret A a récemment été relevé en octobre 2012 puis au 1^{er} janvier 2013. Au final, l'augmentation atteint 50 %, le plafond étant passé de 15 300 euros à 22 950 euros (encadré 3).

Ce circuit a permis de financer, sans panne de liquidité¹⁷, 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 de leur taux, limité quasiment au coût de la ressource (rémunération de l'épargnant + rémunération de la banque collectrice¹⁸; soit par exemple actuellement environ 1,75 % + 0,5 %).

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 concerne le logement social et la politique de la ville, l'essentiel de la dette des organismes est portée par les fonds d'épargne.

Les conditions de taux sont uniformes d'un organisme à l'autre, d'un territoire à l'autre. Mais les taux des prêts sont différents en fonction du projet financé¹⁹ (voir tableau 1); plus bas par exemple pour un programme relevant d'un Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI), destiné à des ménages très modestes ou rencontrant des difficultés d'intégration économique ou sociale.

La CDC limite les risques de transformation en proposant des prêts à taux variable indexés sur le taux de la ressource (par exemple Livret A + 0,6 % pour le PLUS).

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.

17. Dans d'autres pays européens les organismes HLM ne trouvent plus de financements longs auprès des banques ou des marchés financiers, ou à des conditions très difficiles à supporter, ils sont donc contraints de renoncer à leurs investissements

18. Les livrets d'épargne sont proposés par tous les établissements bancaires depuis la banalisation de sa distribution en 2009, à la suite de la demande la Commission européenne (mesure adoptée dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008).

19. Le prêt PLUS est accordé quasiment au niveau du coût de la ressource (taux du Livret A + 0,6 point), le PLAI est accordé sous le niveau du coût de la ressource (taux du Livret A - 0,2 point), le PLS au-dessus du coût de la ressource (taux du Livret A + 1,1 point).

Les prêts de la CDC font donc l'objet d'une garantie obligatoire : gratuitement 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). Ce sont ces garanties qui permettent aux fonds d'épargne de proposer des taux identiques à tous les organismes.

Ces dispositifs de garantie, ou d'autres basés sur des garanties hypothécaires, peuvent également s'appliquer aux prêts bancaires complémentaires (les prêts de la CDC ne financent que les logements et pas les éventuels locaux commerciaux).

Pour éviter tout risque systémique au dispositif et pour pouvoir conserver le bénéfice de ce circuit, les organismes pratiquent 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 ... 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 des 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 ce que le taux de sinistralité soit extrêmement faible, constituent une contrepartie de la mutualisation des risques.

Encadré 3. Le débat autour de la hausse du plafond du livret A

Relever le plafond du livret A²⁰, promesse de campagne du Président de la République, permet d'augmenter les dépôts et donc les fonds centralisés auprès de la CDC, apportant ainsi les moyens (liquidité et conditions de taux) nécessaires au financement de nouveaux logements

20. Les intérêts de ces livrets sont défiscalisés. Le législateur a donc prévu un plafond pour ces dépôts.

sociaux et à la réhabilitation du parc ancien. Mais les banques collectrices y voient une dégradation potentielle de leur structure de bilan au moment où elle sont de plus en plus contraintes par les ratios prudentiels, facteur défavorable à leur activité et par là à l'économie. Elles avancent aussi que les fonds centralisés sont actuellement largement suffisants pour financer le logement social.

1. Y a-t-il un vrai risque systémique pour les banques ?

Les sommes en jeu, une quarantaine de milliards à la suite du relèvement des plafonds, ne sont pas considérables par rapport au montant de l'épargne financière des ménages (près de 4 000 milliards d'euros ou même les 1 500 milliards d'épargne liquide). Ensuite tout déplacement d'épargne d'un support à l'autre, par exemple d'un livret bancaire vers un livret A, n'est pas forcément très pénalisant pour les banques en leur faisant perdre 65 % de liquidités, centralisées aux Fonds d'épargne de la CDC.

Toutes les banques ne sont pas, en effet, dans la même situation, ceci résultant de la toute récente « banalisation » du livret A (réclamée par le secteur bancaire) et de l'harmonisation progressive des situations des banques collectrices. Si « en moyenne » les banques centralisent bien vers la CDC 65 % des dépôts, ceci n'est pas vrai pour chacune d'entre elles. Les réseaux « historiques »²¹ centralisaient 100 % des dépôts et passeront progressivement à 65 % en une dizaine d'années ; centralisant de moins en moins ils « gagnent » donc en fait actuellement des ressources liquides (mais perdent la rémunération afférente de 0,5 % environ des sommes centralisées). Les récents réseaux collecteurs²² centralisent actuellement environ 30 % des dépôts et passeront progressivement à 65 %, ils sont sur un chemin qui leur fait perdre, toutes choses égales par ailleurs, des liquidités (mais leur apporte une rémunération supplémentaire). La mesure d'impact du relèvement du plafond ne peut se faire sans prendre en compte l'ensemble de ces phénomènes.

Si l'épargne provient d'un support non comptabilisé au passif des banques, par exemple l'assurance-vie, les banques gagneront bien, dans tous les cas, mais avec des pourcentages variables, des liquidités (35 % en moyenne). Au détriment d'autres acteurs financiers certes (par exemple les compagnies d'assurance) mais ces acteurs n'ont pas forcément le même type de contraintes réglementaires.

L'impact du relèvement est donc loin d'être simple à anticiper et ne sera pas homogène d'une banque à l'autre. Il méritera d'être suivi attentivement.

21. Caisses d'Épargne, Banque Postale, Crédit Mutuel

22. Crédit Agricole, BNP, Société Générale ...

2. Le niveau des fonds d'épargne est-il actuellement surabondant par rapport au besoin de financement du logement social ?

La loi prévoit actuellement que les fonds centralisés aux Fonds d'épargne doivent représenter au moins 1,25 fois le montant des encours de prêts finançant la politique de la ville et le logement social. C'est bien actuellement le cas puisque fin 2011 les fonds centralisés (185 milliards d'euros) représentent 1,6 fois les encours de prêt concernés (118 milliards). Faut-il en déduire une surabondance et considérer que l'objectif soit de parvenir au chiffre de 1,25 ? Viser le plancher de 1,25 c'est accepter le principe de se positionner au niveau plancher et donc en position de risque.

Arguer de la surabondance des fonds, c'est oublier que les fonds « supplémentaires » ne sont pas inactifs²³ : ils apportent des résultats financiers aux fonds d'épargne, et ces résultats permettent de proposer par ailleurs des prêts moins onéreux pour le logement social, avantage nécessaire à la production de logements à bas loyers. Et ceux-ci seront d'autant plus indispensables avec la volonté de produire un grand nombre de logements « très sociaux », à très bas loyers.

Ces fonds constituent enfin une « réserve » mobilisable en cas de besoin. Et les collectivités locales françaises ne s'en plaindront pas : elles vivent une forme de credit crunch obérant leur capacité à investir et allant jusqu'à compromettre leur trésorerie quotidienne. Et ce sont bien les fonds d'épargne qui ont été mobilisés pour y répondre.

5. Cinquième spécificité : un apport d'aides diverses

La confrontation de la masse d'emprunt mobilisable avec le prix de revient de l'opération détermine le montant des fonds nécessaires pour boucler le financement²⁴, besoins couverts par l'apport des subventions des partenaires et par la mobilisation de fonds propres de l'organisme. Ces dernières années, les hausses des coûts de production ont dû être absorbées par une forte élévation du montant des subventions versées et des fonds propres mobilisés.

23. Ils sont prêtés par exemple aux collectivités locales pour certains de leurs projets (transports collectifs, réseaux, ...) qui peinent à trouver des financements très longs auprès des établissements bancaires ou des marchés.

24. Les coûts de construction des logements sociaux sont similaires à ceux du parc privé, mais comme les loyers sont plus bas, l'équation économique impose de trouver un complément de financement. La bonne maîtrise des coûts de production est un impératif pour limiter le recours aux subventions et fonds propres. En ce sens, la baisse du taux de TVA à 5 % sur la production de logements sociaux, annoncée en mars 2013 par le Président de la république, va s'avérer bénéfique.

Plus le niveau des subventions et des fonds propres mobilisé est élevé plus le loyer d'équilibre proposé peut être bas. À noter que la législation européenne impose la démonstration que ces aides publiques perçues sont bien la juste contrepartie d'une mission d'intérêt général.

Le « tour de table » financier permettant le financement d'une opération de logement social comporte ainsi, outre l'emprunt (graphique 5) :

— Des subventions directes apportées par l'Etat et les collectivités locales ou des aides sous forme d'apport de foncier à coût réduit. 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. Ainsi le coût moyen d'un PLUS atteint 141 900 euros en moyenne, mais ce montant peut s'élever jusqu'à 172 000 euros en Ile-de-France, région où la subvention de l'État représente environ 5 % du coût total, en raison de la surcharge foncière (réservée aux zones tendues) et de la prime spécifique pour l'Ile-de-France pour les logements les plus sociaux²⁵. Ces aides sont des traductions de la solidarité des contribuables nationaux ou locaux envers les locataires futurs des logements ainsi créés.

— Des aides venant du monde de l'entreprise *via* les prêts bonifiés ou les subventions « d'Action Logement ²⁶ » financés par une cotisation sur les salaires.

— L'apport de fonds propres de l'organisme qui, on l'a vu, viennent 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 d'opérations de réhabilitation ou de constructions nouvelles.

En sus des aides directes, les organismes bénéficient d'aides fiscales indirectes qui diminuent le coût des opérations (TVA à taux

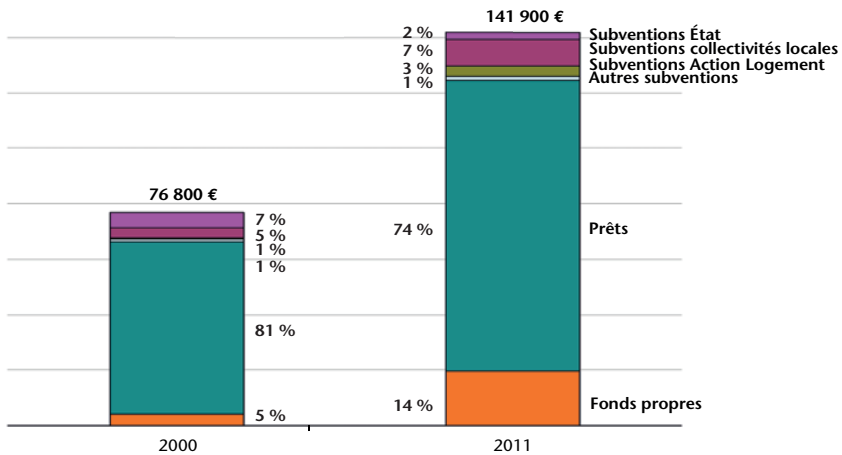
25. Un logement PLAI mobilise plus d'aides publiques qu'un logement PLS compte tenu des objectifs de niveaux de loyers très différents. Ainsi, pour un PLAI, la subvention de l'Etat est de 9 % en moyenne et de 13 % en Ile-de-France.

26. Il s'agit de l'ex-1 % logement. Les entreprises versent l'équivalent de 1 % 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) financera des actions en faveur du logement des salariés, notamment du logement social.

réduit) ou participent aux équilibres pluriannuels d'exploitation (exonération de longue durée de taxe sur le foncier bâti, ...). Ces aides indirectes ont représenté environ 29 000 euros pour un logement social en 2011.

Il est important de noter qu'en contrepartie de leurs aides, l'Etat, les collectivités locales et les entreprises bénéficient de « droits de réservation » sur les logements ainsi créés.

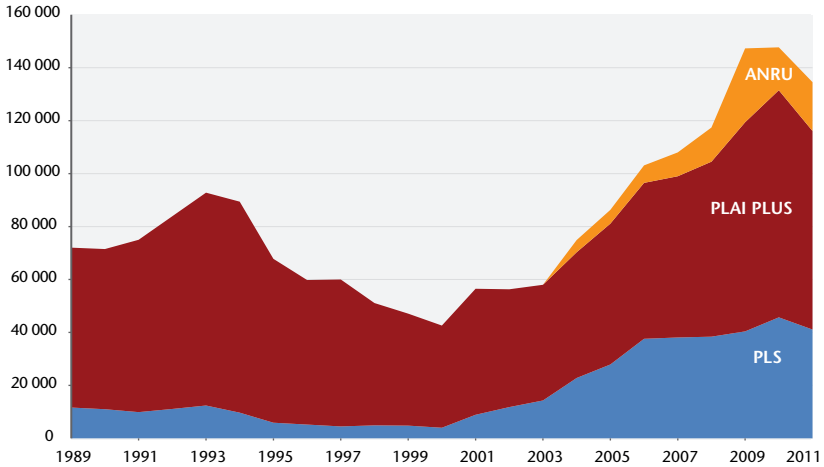
Graphique 5. Structure de financement d'un logement social « standard » (PLUS)



Source : Ministère du Logement.

Signe de l'importance des subventions publiques, le nombre de logements sociaux agréés annuellement a fortement augmenté (graphique 6), sous l'impact du Plan de cohésion sociale (2004) et des plans de relance (2008-2009). Cette hausse a plus profité aux « PLS », la proportion de ces derniers ayant atteint un pic de près de 40 % des logements agréés en 2006 (contre 10 % en moyenne dans les années 1990), avant de revenir vers 30 % durant les dernières années. La déformation de la production en faveur des « PLS » a visé à répondre aux besoins des ménages un peu moins modestes dans certaines zones tendues, mais est aussi due au fait que ces logements mobilisent moins de subventions publiques.

Graphique 6. Nombre de logements sociaux agréés chaque année depuis 1989 (PLAI, PLUS, PLS, ANRU*)



* Il s'agit des logements financés par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

Source : Ministère du Logement.

6. Conclusion : la cohérence et l'efficacité du modèle économique, ses limites et ses risques

Le « modèle économique du logement social » dont l'originalité et l'efficacité reposent sur la bonne coordination des dispositifs et des acteurs est donc en fait un « tout » d'une extrême cohérence :

- un modèle, technique et financier, intégré de production et de gestion locative ;
- un modèle basé sur des articulations de dispositifs essentiellement publics : aide à la personne/aide à la pierre ; aides/prêts ; 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 les incertitudes et les 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 emphy-

téotiques²⁷, usufruit locatif social²⁸, utilisation dans les départements d'Outre mer de mécanismes de défiscalisation, utilisation de la VEFA²⁹ sous conditions, ...

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, la bonne santé financière globale des organismes sont autant de signes positifs qu'il convient d'observer et de valoriser. À cet égard, certains des questionnements qui lui sont adressés peuvent relever de la méconnaissance de son fonctionnement ou de jeux d'acteurs qui y voient une limite au développement de leurs propres intérêts.

Ses résultats peuvent aussi s'exprimer « en creux » : que se passerait-il en l'absence du parc de logement social ? Sans aucun doute une multiplication des situations de mal, voire de « non » logement ou du nombre de ménages écrasés par les charges liées à leur logement. Et, dans un pays à la longue tradition d'intervention sociale, comme d'ailleurs dans la plupart des pays développés où 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, 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 : aides à la pierre et aides à la personne doivent coexister et être bien coordonnées, l'accès à des financements longs et à des conditions financières adaptées au niveau de loyer attendu, et l'apport d'aides

27. Le bailleur social n'achète pas le foncier, mais le loue au travers d'un bail de très long terme (généralement 40 ou 50 ans), dit bail emphytéotique.

28. L'organisme acquiert l'usufruit locatif d'un logement pour une durée de 15 ans environ.

29. Vente en l'état futur d'achèvement. L'organisme HLM achète par exemple 30 % d'un programme immobilier.

fiscales et de subventions sont indispensables pour produire des logements à loyers modestes.

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 crédits publics s'épuisent et que les coûts de production augmentent. Il 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 (voir graphique 6) – à répondre à l'intégralité de la demande.

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), déporte les conditions d'équilibre d'opération bien au-delà du rythme de l'inflation (voir graphique 5). Les loyers de sortie sont dès lors plus élevés, les besoins de subventions ou de fonds propres sont plus importants, la mobilisation d'emprunt auprès des fonds d'épargne s'accroît. Les « partenaires » du tour de table (Etat, collectivités locales, Action logement, Fonds d'épargne) peinent à suivre le rythme³⁰, et le financement du logement social est confronté aux besoins de financement concurrents émanant d'autres secteurs économiques ou d'autres actions publiques³¹.

Parallèlement, les capacités de financement des organismes ne peuvent être mobilisées exclusivement au profit de la production neuve mais doivent financer un important effort de réhabilitation du patrimoine existant, voire de rénovation urbaine, afin d'en assurer la pérennité et les bonnes conditions d'occupation.

Les aides personnelles au logement ne suivent pas le rythme de la hausse des nouveaux loyers, fermant l'accès à ces logements aux

30. Ces dernières années les collectivités locales ont augmenté fortement leur contribution au financement du logement social. La réduction de leur pouvoir fiscal et leurs difficultés à mobiliser des sources d'emprunt pourraient les amener à modérer à l'avenir leurs apports. Les ressources d'Action Logement ont été orientées fortement vers le financement de l'ANRU et de l'ANAH.

31. Il est donc fondamental de pouvoir valoriser au deux sens du terme les impacts économiques de la constitution et de la gestion d'un parc de logement social sur un territoire.

ménages les plus modestes. Un tel mouvement est porteur à terme d'une forme de ségrégation au sein du parc social : le parc ancien aux loyers plus bas se « spécialisant » dans l'accueil des plus modestes.

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.

Fixés à l'origine et en liaison avec un plan de financement reflétant des conditions économiques et financières au moment de leur création, les loyers HLM et leurs plafonds peuvent s'avérer plus ou moins mal adaptés aux réalités actuelles du service rendu, des conditions locales du marché du logement et des caractéristiques de 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 logements³². 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

32. Les locataires HLM bénéficient du droit au « maintien dans les lieux », qui peut connaître certains aménagements en cas de sous-occupation (logement disproportionné par rapport au nombre d'occupants) ou de forts dépassements des plafonds de ressources.

collectivités locales ne compensent pas ces écarts de situation. Les moyens actuels de péréquation des capacités de financement des organismes (constitution de groupes ou de réseaux d'organismes, prêts spécifiques entre organismes, ...) ne sont pas utilisables par toutes les catégories d'organismes. Ils se heurtent aussi parfois aux autorités locales qui ne souhaitent pas que des richesses issues de leur territoire en irriguent d'autres. La mise en place par la loi d'un prélèvement sur le potentiel financier des organismes (Loi de Finances pour 2011) répondait, mais de manière injuste à cette problématique et surtout 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. La question d'une mutualisation équitable des moyens financiers entre organismes demeure ouverte.

Sur le plan social enfin, les défis sont immenses. La paupérisation et surtout la précarisation de la population met 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 est 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, 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 un enjeu majeur, d'autant plus dans un contexte de décentralisation.

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, ... pour faire face à ces enjeux. Au contraire ! S'il dure depuis plus de 100 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.

C'est dans sa cohérence et dans la mobilisation de tous ses acteurs qu'il pourra à nouveau relever les défis. C'est en ce sens

qu'ont été lancés au sein de l'Union Sociale de l'Habitat³³ de vastes chantiers de réflexion portant sur les coûts de production, les coûts de gestion, les attributions, la mutualisation... devant déboucher sur des propositions opérationnelles adressées aux organismes et aux pouvoirs publics.

33. Confédération qui regroupe les organismes HLM quel que soit leur statut.