

Le logement social : agent de développement local, de régulation économique, de protection sociale.

Marc Uhry, responsable Europe, Fondation Abbé Pierre
muhry@fap.fr

Les dérèglements européens des marchés immobiliers, leur impact social et économique

Malgré les ajustements consécutifs à la crise financière et économique de 2007-2008, les ménages continuent à consacrer une part inédite de leurs revenus au logement en Europe.

Cela se traduit par une multiplication d'arriérés et d'expulsions du domicile.

Evolution du ratio prix du logement/revenu par rapport à la tendance de long terme¹, 1999-2014

Belgique	63%
Royaume-Uni	62%
France	59%
Suède	38%
Italie	29%
Espagne	22%
Zone Euro	19%
Autriche	15%
Danemark	12%
Pays-Bas	9%
Finlande	2%
Irlande	-3%
Grèce	-3%
Allemagne	-5%
Portugal	-28% ²

Arriérés loyer ou de remboursement d'emprunt des ménages pauvres dans l'Union Européenne

	2013	Evolution depuis 2008
Croatie (comparaison avec 2010)	0,9	-0,4
Roumanie	1,2	0,4
Lituanie	1,7	-0,1

¹ Source : OCDE, House prices database. 1999-214

² Attention, la baisse des prix nationale masque souvent d'importantes disparités entre métropoles sous pression et territoires en déprise.

Bulgarie	1,9	0,2
Pologne	2,6	1,4
Estonie	3,9	2,7
Nouveaux Etats membres (12 pays)	4,6	2,1
Malte	5,0	1,5
Allemagne	5,1	-1,4
Luxembourg	7,6	3,7
Belgique	7,6	-2,0
Pays-Bas	7,8	-1,6
Lettonie	8,3	3,5
Suède	8,6	4,3
Slovénie	9,4	2,9
Union européenne (28 pays depuis 2010)	10,1	2,8
Royaume-Uni (comparaion avec 2012)	10,6	3,4
Autriche	11,1	1,7
Danemark	11,5	7,5
Italie (comparaison avec 2009)	11,5	3,1
Finlande	11,7	1,2
Union européenne (15 pays)	11,7	3,1
Chypre	13,0	10,5
Slovaquie (comparaison avec 2009)	13,4	1,0
Portugal	13,7	7,6
République tchèque	14,1	4,8
Espagne	14,9	7,4
Hongrie	16,8	8,8
France	16,9	0,6
Irlande	20,2	11,0
Grèce	25,1	12,5

Source : Eurostat

Expulsions en % de la population	2013
Lituanie (LT)	0.00
Rumanie (RO)	0.00
Bulgarie (BG)	0.01
Croatie (HR)	0.02
Hongrie (HU)	0.02
Slovaquie (SK)	0.02
République Tchèque (CZ)	0.03
Danemark (DK)	0.03
Slovénie (SI)	0.04
Autriche (AT)	0.06
Pays-Bas (NL)	0.07
Malte (MT)	0.07
Suède (SE)	0.08
Grèce (EL)	0.09
Irlande (IE)	0.09
Portugal (PT)	0.10

Allemagne (DE)	0.10
Italie	0.11
Espagne (ES)	0.12
Finlande (FI)	0.12
Lettonie (LV)	0.12
Estonie (EE)	0.12
Pologne (PL)	0.13
Union Européenne (28)	0.14
Chypre (CY)	0.18
France (FR)	0.24
Belgique (BE)	0.27
Royaume Uni (UK)	0.28
Luxembourg (LU)	0.41

Source : Eurostat

Ces phénomènes constituent d'évidents problèmes sociaux, des drames individuels, des situations de violation des droits fondamentaux de la personne humaine attachés à sa dignité. Mais cette situation alimente également des déséquilibres macro-économiques systémiques : un coût du logement élevé nécessite des salaires élevés, ce qui impacte la compétitivité. En privant les ménages de revenu disponible, le coût élevé du logement affaiblit la consommation. Enfin, les saisies immobilières nombreuses dotent les banques d'actifs à la valeur incertaine, et la Banque Centrale Européenne, à travers ses « stress tests », autant que l'Autorité Bancaire Européenne s'inquiètent du risque que ces actifs douteux font peser sur la fiabilité des banques, donc des taux d'intérêt élevés qui pourraient découler d'une perte de confiance.

Dernier élément, l'explosion des bulles immobilières abiment l'appareil de construction : la chute de la production conduit à laisser les machines à l'arrêt et à perdre du personnel expérimenté, le redémarrage de l'activité pose ensuite toujours un problème de sous-capacité de l'appareil de production. A l'inverse, le logement social qui se construit plus facilement en contexte détendu, contribue à lisser le niveau annuel de production.

Le logement abordable est donc à la fois une nécessité politique et morale, et un élément de stabilité économique, un élément d'équilibre systémique macro-économique.

Par ailleurs, les territoires se polarisent : quelques métropoles hyper-attractives émergent comme un archipel d'îlots de richesse, sur une mer de territoires en déprise. Le logement social peut être utilisé comme un outil d'aménagement du territoire, pour dessiner la morphologie urbaine, mais aussi stimuler l'économie en répartissant les emplois nombreux et faiblement qualifiés (donc accessibles aux catégories les plus frappées par le chômage).

Mais le modèle keynésien étatiste du logement social nécessite de s'adapter aux circonstances présentes, tant par la diversité de ses interventions, que son financement, voire son identité professionnelle.

Pour un foncier moins chaotique : réinventer la fonction d'aménageur ?

Dans plusieurs pays, le logement social tend à devenir un important outil d'aménagement du territoire, dans les grandes villes mais aussi dans les centres-bourgs de petites villes et dans l'espace rural. Certains organismes se sont ainsi spécialisés dans un mécanisme de location-accession destiné aux ménages modestes, mais l'ont développé essentiellement en milieu urbain. Or l'accession à la propriété est un modèle plus répandu dans les territoires ruraux et les petites villes. L'accession sociale à la propriété pourrait ainsi être accompagnée et sécurisée plus largement par les organismes de logement social, encouragés à ce titre par les collectivités publiques, contribuant à l'amélioration du stock existant, à la transition énergétique, à une répartition territoriale harmonieuse. Ce mécanisme pourrait être sécurisé par un mécanisme de « *buy to rent* » permettant aux ménages en difficulté face à leur remboursement d'emprunts de revendre à un prix convenu à l'avance leur logement à l'organisme de référence. Ce même procédé peut permettre aux personnes âgées qui ont besoin de liquidités pour une raison ou pour une autre, de devenir locataires du logement dont ils étaient jusque là propriétaires, ou d'utiliser une vente à jouissance différée, un viager. Aujourd'hui, ce sont principalement des produits bancaires, plutôt onéreux, qui permettent aux personnes âgées de bénéficier de liquidités, qui ne se rembourseront qu'à leur décès, mais plusieurs collectivités territoriales et organismes de logement social réfléchissent à la mise en place de « viagers sociaux », qui rempliraient cette fonction, tout en constituant une sortie de réserve foncière en diffus.

Au-delà du bâti, le rural et les petites villes sont des espaces dans lesquels l'enjeu de l'habitat s'enchevêtre avec l'activité économique et des exemples extérieurs au champ du logement social peuvent aussi venir nourrir la réflexion. En France, la Fondation Terre de Liens³ acquiert des terres pour les confier à des paysans selon un principe de « propriété de morte-main » : le coût d'accès à la terre y est à peu près nul, pour le fermier qui en a la pleine jouissance, mais en contrepartie ne peut pas la transmettre. Il s'agit là d'un mécanisme intéressant pour de jeunes agriculteurs, qui leur évite un endettement lourd, toujours dangereux pour un démarrage d'activité. Rien n'empêche de développer ce type de contrats sur d'autres activités d'intérêt général, comme les épiceries de villages.... Rien

³ Terre de Liens : <http://www.terredeliens.org/>

n'interdit de concevoir les bailleurs sociaux comme un levier stratégique de régénérescence d'une politique d'aménagement du territoire.

La fonction d'aménageur induit par ailleurs une expertise qui peut être mise au service des collectivités territoriales en tant que conseil. Cette mission d'appui aux collectivités pourrait être développée pour répondre aux besoins d'un monde rural désormais privé de l'appui du ministère de l'Équipement, depuis la suppression des subdivisions des Directions Départementales de l'Équipement qui aidaient à penser l'aménagement, les règles d'urbanisme, etc. Aux Pays-Bas, les bailleurs sociaux qui construisent les logements, construisent non seulement les équipements publics afférents, mais aussi les voiries et les réseaux souterrains. Cette importance des organismes aux Pays-Bas pose aussi des difficultés, avec certains outils que leur volume d'activité rend difficiles à gouverner par leurs collectivités de tutelle et il serait justement intéressant d'explorer les avantages à mieux utiliser les compétences techniques présentes au sein des organismes de logement social, tout en anticipant d'éventuels écueils, à partir des expériences diverses dans l'Union Européenne.

Actualiser le modèle économique de la production de logement social

Pour produire des logements à un prix inférieur au marché, la contribution publique est nécessaire. Le logement social a besoin de la participation des collectivités, adaptée aux besoins spécifiques de chaque territoire.

Dans une période marquée par la tension des budgets publics, mais aussi par la pénurie de logements accessibles, il ne faut pas espérer trouver un modèle économique qui permette de produire plus de logements avec un moindre effort des collectivités publiques. Pour autant, la réflexion mérite d'être menée sur les moyens complémentaires permettant d'optimiser cet effort.

A travers l'Europe, plusieurs modèles de logement social se sont développés. En Angleterre, les *Housing Associations*, dévitalisées dans les années 1980 en tant que promoteurs, se sont orientées vers la fourniture de services : cours du soir, formations,... et sont devenues largement des opérateurs de la politique de la ville. La France s'est dotée quant à elle d'un système mixte, mêlant production et gestion des quartiers. Et les Allemands qui avaient d'importants besoins de reconstruction au sortir de la guerre, ont orienté leurs organismes de logement social vers la production : les organismes construisaient, puis écoulaient après quelques années leur stock de production sur le marché pour reconstituer plus rapidement leurs fonds propres... et ainsi pouvoir emprunter afin de construire plus⁴. Ce système de

⁴ Considérons que pour acquérir ou construire un bien ordinaire, un acteur privé doit apporter au moins 25 % de fonds propres : dans une hypothèse sans subvention, la vente d'un logement permet donc de constituer des fonds propres pour en produire quatre ; avec 12% de subvention, elle permet d'en produire huit...

« logement social producteur » permet de moduler les formes urbaines et contribue à réguler les volumes de manière contra-cyclique pour tempérer les excès de volatilité du marché immobilier. Même si de fait, les logements sociaux vendus valent moins que les nouveaux logements produits, la constitution de fonds propres par la vente représente bien une capacité de production.

Pour autant, il importe de rester très prudent avec l'hypothèse de vente des logements sociaux, comme source de fonds propres permettant de construire plus. Le Royaume-Uni a réintroduit un *right to buy*, un droit pour les locataires du logement social à acheter leur logement. Résultat de l'initiative menée par Margaret Thatcher dans les années 1980 : tous ceux qui avaient un logement intéressant l'ont acheté, pas les autres. Et les organismes de logement social britanniques ont été cantonnés à la gestion du parc le plus dégradé, le plus concentré, le plus mal situé, pour y accueillir les familles les plus paupérisées. A l'inverse, des bailleurs peuvent être tentés de vendre un peu trop rapidement leurs immeubles à des ménages qui ne pourront pas en assumer le coût.

Les organismes de logement social doivent aussi adapter leur parc au vieillissement de la population, rénover les passoires thermiques, désamianter leur patrimoine le plus ancien... Il faut donc trouver des solutions pour continuer à produire, afin de répondre à la pénurie, mais aussi pour éviter un vieillissement d'ensemble du parc, qui engendrerait à terme des coûts de maintenance insupportables. C'est pour disposer d'un équilibre de patrimoine entre le parc récent et le parc ancien, permettant de lisser les coûts de maintenance dans la durée, qu'il est important de maintenir un niveau de production suffisant, y compris dans les territoires faiblement attractifs, où les besoins peuvent apparaître moins prégnants.

Cette quadrature du cercle entre fonds propres, budgets publics et nécessité de production invite à essayer de penser différemment la résolution de cette équation économique, que par l'amplification de la vente de logements sociaux.

Une hypothèse peut être la recherche de « quasi-fonds propres », c'est-à-dire des ressources dont l'opérateur dispose dans un temps long et qui permettent de contracter des emprunts. C'est possible, notamment en montant des outils de mobilisation de l'épargne de proximité, à partir des collectivités territoriales, imbriqués avec les capacités d'investissement à l'échelle européenne, voire mondiale. Les emprunts aux banques étant limités par les règles prudentielles, qui en indexent le montant au budget de fonctionnement des collectivités, elles cherchent dans la mobilisation de l'épargne des moyens complémentaires à ceux susceptibles d'être mobilisés par la finance classique. Plusieurs Régions européennes ont lancé des obligations et des emprunts. C'est un chemin intéressant, mais ces mécanismes semblent un peu compliqués à animer pour les collectivités publiques, même s'ils ont permis par exemple en Île-de-France de contribuer pour partie au financement du logement social.

Il est aussi possible de monter des outils extérieurs aux collectivités, dont l'objet soit circonscrit, permettant d'associer du capital public et privé (institutionnels ou investisseurs patients comme les collecteurs de l'épargne salariale, par exemple), pour investir dans le foncier et/ou le logement social. L'intérêt d'un investissement foncier est que la terre ne s'amortit pas, d'un point de vue comptable. L'acquisition de sols est donc une

immobilisation, pas une dépense. On peut donc lisser sur une très longue période la charge que représente l'acquisition des sols, lissant la charge annuelle de reconstitution de cette dépense. En démembrant le bâti du foncier, il est ainsi possible de limiter le poids de la charge foncière, en demandant au propriétaire du bâti une contrepartie d'intérêt général pour bénéficier de cet avantage. C'est l'exemple des *Community Land Trust* aux Etats-Unis, où 19 000 logements ont déjà été construits sur ce principe, et désormais au Royaume-Uni et en Belgique, prochainement en France : la terre appartient en *commons* à un consortium de collectivités et d'acteurs privés, qui la mettent à disposition de particuliers, lesquels disposent de la propriété bâtie posée sur ce sol, sous certaines contraintes (notamment des clauses anti-spéculatives). Ce type de montage permettrait aux collectivités territoriales de lever auprès de la population les moyens de l'investissement complémentaires aux prêts et au soutien de l'Etat. Un financement du logement social reposant sur l'épargne et non sur l'impôt, pour mettre l'argent qui dort dans la partie dormante de l'investissement productif (plutôt que dans l'économie financière spéculative).

Parallèlement à la recherche de fonds extérieurs, l'enjeu de la vente de logements par les bailleurs sociaux peut être envisagé sous un jour nouveau. Au-delà du clivage traditionnel entre un secteur administré et un secteur libéralisé, la réalité est beaucoup plus harmonieuse au niveau local. Dans les grandes agglomérations, environ 40 % de la production de logement social est réalisée sous forme de vente en état de futur achèvement (VEFA). Les promoteurs construisent et doivent vendre (par exemple lorsque les règles foncières introduisent des servitudes de mixité sociale) une partie de leur production au logement social. C'est intéressant pour la collectivité qui peut ainsi mieux ventiler le logement social géographiquement. Cela peut aussi être intéressant pour la promotion privée, assurée de la vente d'une partie de ses opérations.

Mais ce partenariat entre promotion publique et privée pourrait être inversé. Si, comme cela arrive marginalement, les bailleurs sociaux construisaient des logements et les revendaient au secteur privé⁵, cela permettrait d'assurer une meilleure maîtrise collective de la production, plus adaptée aux besoins sociaux repérés localement, sans doute plus adaptée également aux enjeux de qualité environnementale et d'économie de proximité, à travers la gouvernance publique de la production. Cela permettrait aussi aux organismes logement social de tirer parti des hausses des prix pour alimenter leurs fonds propres, ce qui contribuerait à socialiser le produit de la hausse du marché pour proposer plus de logements abordables. Pour certains promoteurs, ces partenariats peuvent être intéressants en limitant les avances de trésorerie et en dégageant leurs capacités d'emprunt pour d'autres opérations.

Les attributions de logements sociaux : des parcours plus choisis et mieux sécurisés

⁵ Voir par exemple les montages originaux de Rhône-Saône Habitat : <http://www.rhonesaonehabitat.fr/>

Les attributions de logements sont effectuées par des Commissions locales d'attribution définies par la loi, qui regroupent les bailleurs sociaux et les différents acteurs concernés : mairies, financeurs du logement qui sont aussi réservataires de logements, représentants des locataires... Ces attributions sont soumises à une triple contrainte : répondre aux demandes des candidats au logement social, assurer la mixité sociale dans les quartiers de ségrégation, garantir la protection des plus vulnérables et le droit au logement. Respecter ces trois objectifs est difficile dans un contexte où le décalage entre le nombre de demandeurs et le nombre de logements disponibles ne cesse de croître. Modifier les processus d'attributions ne permettra pas de résoudre cette difficulté, ce qui ne doit pas empêcher de rechercher une adaptation de ces mécanismes, pour une meilleure prise en compte des choix des ménages et une meilleure sécurisation des parcours.

Pour améliorer le processus d'attribution, il peut être intéressant d'explorer le *Choice based letting*, ou « logement choisi », expérimenté dans plusieurs pays européens (Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande,...). Ces pays ont mis en place des mécanismes de transparence de l'offre disponible, permettant aux demandeurs de candidater pour les logements qui les intéressent, en connaissant les conditions d'attribution. En parallèle, un mécanisme de « cotation » donne des points au demandeur en fonction de sa situation : urgence, ancienneté de la demande, etc. Ce système permet d'établir des stratégies individuelles, tout en favorisant les besoins les plus prégnants. A condition que les loyers les plus faibles du logement social ne soient pas dans les quartiers ségrégués.

Développer le service aux personnes

Les besoins sociaux évoluent. Du point de vue du droit européen, une clarification s'impose sur les enjeux « d'intérêt général » auxquels le logement social doit répondre. Il convient donc de s'interroger sur la manière dont le logement social peut contribuer à améliorer le service rendu aux personnes.

Alors qu'un quart des locataires du logement social ont plus de soixante ans, la question de l'accompagnement du vieillissement apparaît comme un enjeu capital pour la société. Face à une médicalisation accrue des établissements spécialisés, le maintien dans le logement apparaît souhaitable pour les personnes tant qu'elles n'ont pas de besoins médicaux particuliers. Il faut donc accompagner ce maintien, en facilitant par exemple la mobilité des personnes âgées vers des formules d'habitat autonome mais groupé, avec des services mutualisés dans le cadre de l'aide à l'autonomie que les bailleurs sociaux pourraient coordonner, depuis la livraison de repas, jusqu'aux services para-médicaux.

D'une manière générale, les bailleurs pourraient aussi proposer des services facilitant l'autonomie et l'émancipation des personnes : coopératives d'achat, accompagnement à l'organisation communautaire, etc.

Cela suppose de redéfinir les relations avec les associations et acteurs économiques de ces secteurs, de créer de joint-ventures, comme c'est par exemple le cas à Lyon où les

associations du secteur social et plusieurs organismes de logement social ont mutualisé des moyens humains, pour redéployer la relation entre logement et services aux personnes.

De nouveaux défis pèsent sur le logement, qui devraient susciter enthousiasme et créativité : la prise en compte du vieillissement de la population, tant dans l'adaptation des formes bâties que des services ; la variabilité des modes de vie à travers les recompositions familiales, la mobilité professionnelle et géographique, bousculent un système où la confiance est largement basée sur la stabilité. Il faudra aussi répondre à l'enjeu énergétique qui exige une amélioration de la performance thermique du parc immobilier, mieux prendre en compte les évolutions du contexte européen, qui demande de bâtir des politiques dans un espace de règles communes : aides d'Etat aux services sociaux d'intérêt général, harmonisation de la TVA, etc.

La morosité ambiante ne provient pas uniquement de notre manque de moyens, mais de notre manque d'initiatives, de notre indolence à nous emparer des outils existants pour les orienter dans le sens qui paraît le plus adapté aux enjeux actuels. Mais le logement social, comme les autres outils systémiques que sont les allocations logement, ne permettent d'agir que sur un cinquième du parc de logements ; et toute évolution de ce secteur ne peut se penser que dans une évolution plus globale du rapport aux sols, à la rente, à la formation des prix ou aux inégalités sociales. Cette transformation ne s'opèrera pas non plus sans une transformation de la gouvernance politique des territoires. Les difficultés et les contingences périphériques ne peuvent pas être un prétexte pour retarder le lancement de cette transformation. L'Abbé Pierre avait coutume de dire : « *il ne faut pas attendre d'être parfait pour entreprendre quelque chose de bien* », alors pour le renouveau du logement social, que cent fleurs s'épanouissent et que cent écoles rivalisent.