

# cher logement: les enjeux de financement du logement social

07 février 2014 | par Jean-Philippe GASPAROTTO

60 ans après l'appel de l'abbé Pierre, ce n'est pas un hasard si plus de 80 % des ménages français considèrent comme première la question du logement. La France compte plus de 3,5 millions de mal logés dont 150 000 sans logis (30 000 enfants à la rue) et la « crise immobilière » marquée par la cherté du logement, à la location comme à l'accession, n'a cessé de s'aggraver générant une hausse considérable du taux d'effort (part des dépenses liées au logement dans le revenu des ménages), qui frôle aujourd'hui en moyenne les 40 % pour le quart des ménages les plus modestes et dépasse les 25 % pour l'ensemble. Aujourd'hui, c'est plus de 10 millions de personnes qui éprouvent de graves difficultés à faire face à ces dépenses et craignent de perdre leur logement, qu'elles soient accédantes ou locataires. Le nombre de demandes de logements sociaux en instance dépasse 1,7 millions et alors que plus de 300 000 dossiers DALO (loi de 2007) ont été déposés, près de 40 000 « prioritaires DALO » n'ont toujours pas reçu d'offre de relogement.

Si chacun s'accorde à considérer que le droit au logement est le cadre indispensable à l'accomplissement personnel et le préalable à toute vie sociale qui conditionne l'accès à l'éducation, la santé, l'emploi ...force est de constater qu'il n'est devenu un objectif de « valeur constitutionnelle » qu'en 1995 et que face à l'exercice du sacro-saint « droit de propriété », il ne pèse pas lourd ! Ainsi à l'extrême, le droit au logement d'un « enfant à la rue » est inférieur à celui d'un propriétaire de logements vacants. Seule la puissance publique par la mise en œuvre effective des lois de réquisitions peut venir rééquilibrer cette situation. La conséquence de cette primauté du droit de propriété, qu'il s'agisse du logement ou du foncier d'ailleurs, est que l'accès au logement fonctionne dans un cadre global d'économie capitaliste de marché. Dans ce contexte, la solution la plus sûre et concrète, pour à la fois faire face aux dérives spéculatives du marché et permettre l'accès à un logement décent au plus grand nombre, est de développer la part du secteur locatif social public dans la propriété des logements et du foncier et de placer sa gestion sous contrôle démocratique.

Combien faut-il de logements ?

La question peut paraître simple mais en matière de logement, les données et les statistiques économiques sont éparpillées, contradictoires et parfois même occultes, manipulées ou absentes... rendant périlleux tout exercice d'évaluation et de « traçabilité » des fonds publics vis-à-vis d'objectifs concrets en terme de logements.

Selon les dernières données, le parc de logements en France métropolitaine atteint globalement 32 millions d'unités dont 27,3 millions de résidences principales occupées et 2 millions de logements vacants (certes il faut prendre ce chiffre avec précaution mais songeons que la réquisition de seulement 5 % de ce parc représenterait 40 000 logements !).

Rapportés au nombre d'habitants, ces chiffres se situent peu ou prou dans la moyenne européenne voire un peu au dessus. Le problème n'est donc pas le nombre global de logements, mais plutôt leur statut d'occupation ....

. Statut d'occupation des résidences principales (total 27,3 millions de logements) :

Locataires HLM : 4 millions

Locataires privé : 5,6 millions

Propriétaires occupants accédants : 5,3 millions

Propriétaires occupants non accédants : 10,6 millions

Autres : meublés, gratuits.. : 1,8 millions

Autrement dit, s'il faut construire et surtout livrer environ 1 million de logements supplémentaires d'ici 2017, ce n'est pas n'importe où et à n'importe quel prix. Ainsi par exemple, on considère qu'en Ile de France, il manquera 1,2 million de logements en 2030.. Le Grand Paris prescrit la construction de 70 000 logements par an alors que c'est à peine la moitié qui est livrée chaque année dans cette région. Compte tenu de tout ce qui a été développé précédemment, c'est d'abord le parc locatif social et très social qu'il faut développer ainsi que, dans une moindre mesure, le secteur locatif intermédiaire à loyer régulé en vue de permettre l'accès au logement notamment des jeunes couples salariés dans les zones tendues. De ce point de vue, la promesse présidentielle de construction de 150000 logements sociaux par an, quoique insuffisante allait néanmoins dans le bon sens. Le problème, c'est qu'à ce stade nous sommes assez loin de l'objectif puisque, au maximum, c'est 90 000 logements sociaux nouveaux qui seront livrés en 2014 !

Le parc HLM s'est très fortement accru de la fin des années 50 au début 80 (+2,5 millions). Durant cette période, 100 000 nouveaux logements sociaux étaient livrés chaque année, et ce, y compris même en période de rareté des capitaux comme à la fin années 50. Depuis lors, il a globalement stagné malgré une légère accélération ces dernières années, ce alors que le nombre de ménages supplémentaires à loger a

augmenté (+ 295 000 ménages par an entre 1995 et 2005 contre 250 000 par an durant les 15 années précédentes) et que leur précarité s'est accrue. Ainsi le taux de « locataires HLM » parmi l'ensemble des ménages logés reste-t-il relativement stable, autour de 17% depuis la fin des années 70 et plus de 50 % du parc des HLM recensés en 2011 ont été construits avant 1974 (62 % avant 1980).

Cette « stabilité » du parc est à rapprocher d'une part des effets d'annonce récurrents des ministres du logement successifs. Le plus « fort » dans ce domaine étant Benoist APPARU qui annonçait « crânement » « la livraison en 2010 de 130 000 logements sociaux, soit un niveau inégalé depuis plus de 30 ans ! » alors qu'après vérification le solde net de logements sociaux nouveaux cette année là s'éleva à 22 500 !

La mise en service de centaines de milliers de

logements sociaux supplémentaires

**est d'autant plus impérieuse que les dépenses liées au logement ont fortement augmenté tandis que la situation de ressources des ménages s'est dégradée.**

Plusieurs études convergent pour démontrer que le taux d'effort des ménages s'est très fortement accru ces dernières années pour atteindre par exemple en données brutes (avant versement des allocations logements), 50 % des ressources d'un ménage au revenu modeste (1<sup>er</sup> quartile des revenus) locataire dans le privé (31 % après allocation) et 36 % dans le locatif social (24 % après allocations). Pour les propriétaires accédants appartenant aux trois premiers quartiles suivant les ressources des ménages, ce taux d'effort après allocations dépasse les 30 % ... à l'inverse, ce taux d'effort ne dépasse pas 8 % pour les ménages propriétaires non accédants situés dans le 4<sup>ème</sup> quartile ! C'est pourtant cette dernière catégorie qui est avantagée par la politique d'exonération fiscale du gouvernement (niches fiscales ROBIEN-BORLOO- SCELLIER-DUFLOT qui cumulées, coûteront à l'Etat 14 milliards cette année)

60 % des ménages logés en HLM ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources PLUS(plafond Hlm classique) et un logement sur 4 mis à la location est attribué à un ménage dont le revenu est inférieur à 20 % des plafonds PLUS ! Globalement, 40 % des ménages ont des ressources inférieures au plafond du PLAI (60 % du plafond du PLUS) et plus de 60 % ont des ressources inférieures au plafond du PLUS. Inversement, les ménages concernés par le PLS représentent 20 % de la population globale, situés dans les 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> déciles supérieurs de la répartition des revenus et sont propriétaires dans 68 % des cas !

**Ainsi les « vrais » logements sociaux (PLUS et PLAI) ne représentent-ils que 85 % du parc et plus de la moitié a été construite avant 1977 !**

Plus grave : toutes les données convergent pour indiquer que ces dernières années, la croissance de la part des logements « sociaux » au loyer les plus élevés (PLS) a été considérable.

En 2010, le volume de logements sociaux mis en service s'est réparti entre 20 % de PLAI, 45 % de PLUS et 35 % de PLS. Entre 2000 et 2010, alors que le nombre de PLUS a augmenté de 77 %, le nombre de PLS a été multiplié par 10 dans les zones dites tendues! Les difficultés d'accès au logement des classes moyennes sont incontestables, mais elles doivent être résolues par une politique de baisse des prix de l'immobilier et des loyers du parc privé ainsi que par la mise en œuvre de dispositifs de financements spécifiques mobilisant par exemple les ressources de certains investisseurs institutionnels (caisses de retraite, mutuelles...) et des collecteurs. Sauf à considérer que le logement social a vocation à loger 80% des ménages... il va donc de soit que l'effort de construction des logements sociaux doit être quasi-totalement orienté vers le logement des ménages les plus pauvres. Par ailleurs, il est également patent que parmi les ménages les plus modestes relevant des ressources PLAI, seule une minorité éprouve des difficultés d'insertion nécessitant un accompagnement social.

Combien ça coûte ? Comment financer ?

En 2010, le prix de revient moyen de la construction d'un logement social en France s'est élevé à 142 000 euros (180 000 euros en IdF essentiellement en raison du foncier beaucoup plus cher). Ce coût était de 80 000 euros en 2000. En 2011, les dépenses globales d'acquisition foncière et de construction du secteur HLM ont représenté 16,5 milliards d'euros. Alors que les HLM perçoivent environ 18,5 milliards d'euros de loyers par an.

Comparatif de coûts par opérations liées à l'habitat social (chiffres ANRU 2010 : coût par logement en euros):

Démolition : 24 400

Reconstruction : 131900

Réhabilitation : 15400

Résidentialisation : 5500

Ainsi, et dans l'hypothèse haute où aucune politique de baisse du foncier n'est mise en route (le foncier peut représenter jusqu'à 45 % du coût d'investissement !) la construction de 150 000 logements sociaux par an correspondrait à un budget annuel de 21,3 milliards d'euros. Comment les financer ?

Répartition du financement de la construction des logements sociaux :

Autofinancement : 12 % à 15 %

Prêts CDC sur fonds d'épargne : 70 à 74 %

Subventions collectivités locales : 8 %

Subvention Etat : 4 %

1 % logement: 3 %.

Ce tableau soulève plusieurs motifs d'inquiétude :

- le recul catastrophique des subventions de l'Etat (aide à la pierre) : en 2014, celles-ci représentent 400 millions d'euros, soit en moyenne 7 000 euros par logement (notons d'ailleurs que dans le cas de PLS, la subvention est nulle.. ceci explique peut être cela). Cette moyenne est à rapprocher des 30 600 euros d'aide publique dont bénéficie chaque logement « Scellier » loué ; sachant qu'en 2009, les logements « Scellier » ont représenté les 2/3 des ventes de logements neufs, soit l'équivalent de 68000 logements.
- Le faible apport du 1% logements même si celui-ci augmente en 2014 et dépassera les 4 milliards.

- La montée de la part d'auto-financement des organismes de logement social (OLS). Ceci signifie d'une part que pour construire, compte tenu du recul de la subvention publique, les OLS sont obligés en l'état actuel d'augmenter leurs fonds propres. Cette opération ne peut se réaliser que par la vente d'une partie de leur patrimoine en bloc ou à l'unité et par le développement d'opérations immobilières plus lucratives. En outre, cette part d'autofinancement ne peut qu'aggraver les inégalités de traitement des populations et des territoires en fonction de la situation financière de l'OLS. Il faut absolument encadrer cette évolution très dangereuse. Une des solutions consiste dans l'augmentation de la quotité de prêt sur fonds d'épargne consentie par la Caisse des dépôts et au rallongement de la durée d'amortissement (jusque 60 ans). De la même façon, ce type de prêt peut être mise en œuvre pour permettre aux organismes en risque d'endettement de renforcer leur fonds propre et de « reprofiler » leur dette ainsi que de porter sur long terme de propriété foncière. C'est en tout cas le sens des nouvelles offres de prêts annoncées par la Caisse des dépôts fin 2013.
- L'augmentation de la part de subvention des collectivités locales : là encore risque d'inégalité, en fonction de la richesse des territoires et surtout aggravation de la charge des collectivités locales qui sont par ailleurs aujourd'hui confrontés à une crise gravissime de financement de leurs investissements.

Reste donc que le principal enjeu de financement du logement social repose principalement sur la part la plus importante du dispositif : en effet, la part des financements reposant sur les prêts Caisse des dépôts, eux même assis sur les ressources d'épargne populaire qu'elle centralise et sécurise (LA, LDD, LEP) est à peu près stable depuis l'origine du logement social en France (toujours situé entre 70 et 80 % depuis plus de 100 ans). Une disponibilité suffisante de cette ressource centralisée à la CDC est donc une condition capitale pour le financement de nouveaux vrais logements sociaux à la hauteur des besoins, qui plus est avec les nouvelles offres de prêt présentées plus haut.

Ainsi, le financement de la construction de 150 000 nouveaux logements sociaux par an nécessiterait la mobilisation d'une enveloppe de prêts nouveaux d'environ 15 à 18 milliards d'euros de prêts par an auxquels devraient s'ajouter le financement des opérations de réhabilitation ainsi que les autres types de prêts consentis sur fonds d'épargne (collectivités locales, hôpitaux, PME...) . Soit un flux annuel de prêt de 25 milliards d'euros au minimum. (en 2013 le montant des prêts a atteint 21 milliards d'euros, soit plus 12 % par rapport à 2012).

Or la difficulté provient du fait que depuis, la loi LME de 2008, la Caisse des dépôts ne centralise plus intégralement les fonds du livret A et que les banques sont autorisées depuis 2011 à conserver sans contrepartie d'intérêt général 35 % de la totalité de l'encours cumulé du Livret A et du LDD , soit d'après les derniers chiffres de collecte en date de décembre 2013, 128 milliards d'euros. Cette somme représente

plus que l'encours de prêts supplémentaire nécessaire pour financer la construction de 1 million de logements sociaux.

Sans compter que par ailleurs, les fonds d'épargne centralisés par la CDC, sont régulièrement sollicités pour financer d'autres fins que le logement social ou la politique de la ville : 10 milliards d'euros ont été ponctionnés en 2011-2012 pour financer les collectivités locales ; 1,5 milliards pour financer le fonds stratégique d'investissement en 2011.. 15 milliards en 2008 pour sauver les banques en mal de liquidités et 30 milliards encore plus récemment, en juillet 2013, pour leur permettre de financer davantage les PME ... on croit rêver !!!

Autrement dit le principal enjeu de financement des objectifs de construction et réhabilitation des logements sociaux repose en premier lieu sur la nécessité de « rapatrier » à un moment ou un autre à la Caisse des dépôts, tout ou partie des liquidités transférées sans contrepartie aux banques commerciales. La bataille risque d'être rude quand on sait que les banques ne désespèrent pas au contraire d'atteindre leur objectif de descendre à un ratio de 50 % de centralisation. Pour ce faire, elles n'hésiteront pas à suggérer l'idée que finalement, l'épargne populaire n'est peut être pas la meilleure ressource pour financer le logement social comme l'a d'ailleurs fait une note du conseil d'analyse économique l'année passée ... in fine, c'est peut être le concept de logement social lui-même qui pourrait être remis en cause !

Les privatiseurs et casseurs du logement social ne sont pas ceux que l'on croit.

C'est pourquoi dans ce contexte, il convient d'être particulièrement attentif aux enjeux. A ce titre, on ne peut qu'être inquiet devant la véritable avalanche d'articles de presse parus ces dernières semaines et mettant en cause, sur plusieurs sujets (ICADE, ADOMA, cession de terrains défense ...) tant la Caisse des dépôts que sa filiale immobilière d'intérêt public, SNI, premier bailleur social en France. En effet, si l'on peut parfaitement comprendre, que certain recrutement récent ait été contesté, que les salaires élevés des dirigeants soient pointés (nous sommes les premiers à le faire !), il peut sembler en revanche curieux d'accuser la CDC et la SNI de privatiser ou dilapider le patrimoine social et encore plus celui d'ADOMA. Alors qu'il nous semble que, au contraire, en annonçant un programme de livraison de 10 000 logements sociaux nouveaux et 10 000 logements intermédiaires cette année, elles proposent l'inverse. Ce d'autant plus, que la SNI est propriété à 100 % de la Caisse des dépôts qui est elle-même propriété de la République et démembrement de l'Etat.

A ce titre, il est effectivement notable que la ministre du logement, Cécile DUFLOT, a pu laisser penser au travers de ses propres déclarations comme de celles de son cabinet, que finalement la CDC et sa filiale SNI porteraient moins les valeurs et les missions d'intérêt général que l'Etat lui-même ...ce qui pourrait donner crédit aux développements médiatiques actuels et serait lourd de conséquence pour l'ensemble du secteur public d'ailleurs. En tout cas, la question mérite d'être éclaircie.

Mais il est vrai qu'il est sans doute plus facile de s'attaquer à un Etablissement public et sa filiale publique qu'aux banques et au marché de l'immobilier.

Paris, le 7 février 2014

Jean-Philippe GASPAROTTO

Secrétaire général de l'Union des syndicats CGT du groupe Caisse des dépôts