



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

EVOLUTION DU MONDE HLM ET NOUVEAUX MODELES D'OPERATEURS

Le cas des Entreprises Sociales pour l'Habitat



2013-2014

Directeur de recherche
THOMAS Eric

BERRADA Hani

EVOLUTION DU MONDE HLM ET NOUVEAUX MODELES D'OPERATEURS

Le cas des Entreprises Sociales pour l'Habitat

2013-2014

**Directeur de recherche :
THOMAS Eric**

BERRADA Hani

Avertissement

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

Formation par la recherche et projet de fin d'études en Génie de l'Aménagement

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

Remerciements

Mes remerciements vont à toutes les personnes qui m'ont encadré et suivi lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout d'abord M. Thomas, tuteur de ce projet, qui m'a guidé tout au long de la réalisation de ce travail de recherche dans son élaboration et qui m'a initié à la réalisation d'un mémoire de recherche.

Je souhaite également remercier l'ensemble des acteurs rencontrés lors de cet exercice et qui m'ont été d'une grande aide, tant sur le plan personnel que professionnel :

- Mme Corinne BRENET – Responsable Programmes SEM Maryse Bastié
- M. Bernard FARINA – Directeur général de Cité Nouvelle
- M. Ghislain FREMAUX – Chargé d'opérations à ESPACIL Habitat
- M. Romuald GADET – Directeur adjoint du patrimoine locatif de NEOLIA
- M. Brigitte JALLET – Directrice USH Centre
- Mme Sabine VENIEL – Directrice USH Midi-Pyrénées

La rencontre avec ces différents acteurs m'a permis d'élaborer les différents éléments de réflexion présentés dans ce mémoire.

Sommaire

Avertissement	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études en Génie de l'Aménagement	5
Remerciements.....	6
Sommaire.....	7
Liste des sigles	8
 Introduction	 9
I. Le monde du logement social	11
1. Une diversité d'acteurs stratégiques.....	11
2. Acteurs opérationnels : les organismes HLM	13
 II. Financement public et modes d'intervention en faveur du logement social.....	 17
1. Une diminution progressive des aides à la pierre ces dernières années	17
2. Réaffectation du 1% logement.....	19
3. Les différents types de financements	20
4. Politiques incitatives et nouvelles réformes	22
 III. Les différentes stratégies adoptées et leur mise en place sur le terrain pour le maintien de la production	 26
1. Présentation de la méthode.....	26
2. Le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP).....	27
3. Stratégies opérationnelles.....	28
4. Exemples d'ESH s'adaptant aux réalités du terrain.....	33
Conclusion.....	36
 Bibliographie	 38
Table des illustrations	41
Table des matières	42
Annexes	44

Liste des sigles

ANIL :	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
ANPEEC :	Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
ANRU :	Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain
APL :	Aide Personnalisée au Logement
CDC :	Caisse des Dépôts et Consignations
CCI :	Chambre de Commerce et d'Industrie
CIL :	Comités Interprofessionnels du Logement
CGLLS :	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
DDT :	Direction Départementale des Territoires
ESH :	Entreprise Sociale pour l'Habitat
FAP :	Fonds d'Accession à la propriété
HLM :	Habitation à Loyer Modéré
MIILOS :	Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social
MLLE :	Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion
OPH :	Office Public de l'Habitat
PAS :	Prêt d'Accession Sociale
PEEC :	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
PLAI :	Prêt Locatif à Usage Social
PLF :	Projet de Loi de Finances
PLH :	Plan Local de l'Habitat
PLI :	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS :	Prêt Locatif Social
PLUS :	Prêt Locatif à Usage Social
PNI :	Protocole Interprofessionnel du Logement
PNRQAD :	Plan National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
PNRU :	Plan National de Renouvellement Urbain
PPF :	Prélèvement sur le Potentiel Financier
PSLA :	Prêt Social Location-Accession
PSP :	Plan Stratégique de Patrimoine
PTZ :	Prêt à Taux Zéro
SACICAP :	Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété
SEM :	Société d'Economie Mixte
UESL :	Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement
VEFA :	Vente en l'Etat Futur d'Achèvement
ZUS :	Zone Urbaine Sensible

Introduction

Après la seconde guerre mondiale, la construction de logements a connu un essor considérable. Cela s'explique par une certaine réflexion et une prise de conscience de l'Etat par rapport à l'importance du développement et du soutien du logement social. Cela conduit donc celui-ci à s'impliquer dans le financement des logements locatifs sociaux. Pour que l'intervention de l'Etat soit effective, cela suppose donc une répartition claire des rôles entre l'Etat et les différents acteurs locaux, les collectivités locales d'abord, qui sont responsables de la traduction sur le terrain des axes de la politique définie par le ministère en charge du logement. En effet, la mise en place par le gouvernement de réformes de l'action publique territoriale est l'occasion de placer la gouvernance des politiques locales de l'habitat au premier rang des priorités d'une part, et de penser l'évolution des rôles des différents acteurs de l'habitat qui seront développés dans ce rapport.

Le logement social est un investissement très important pour la France depuis le début du siècle dernier, au service de l'activité économique et pour l'action locale entre autres. C'est un atout pour le pouvoir d'achat de la population, du maintien à domicile des personnes âgées ou encore pour le réaménagement des quartiers. On remarque que plus de 80% des locataires HLM sont aujourd'hui satisfaits de leur logement¹, ce qui semble légitimer l'action des acteurs du logement social. Cette thématique est d'autant plus intéressante dans le sens où les objectifs de la politique du logement annoncés par le Président de la République sont très ambitieux. En effet, l'augmentation de 20 à 25% de la part de logements sociaux à atteindre dans les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile-de-France) en est la parfaite illustration depuis l'année dernière ; mais le plus gros « chantier » du gouvernement s'acte sur la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux d'ici 2017, et ce, à travers un pacte d'objectifs et de moyens signé entre l'Etat et le mouvement HLM en Juillet 2013.

Les logements sociaux sont produits et gérés par des acteurs incontournables que sont les bailleurs sociaux. Depuis 1929, cinq fédérations d'organismes HLM font partie d'une confédération qui se nomme l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). L'USH, qui représente au niveau national le secteur du logement social, possède aujourd'hui un parc de plus de 4,2 millions de logements pour près de 12 millions de personnes.

Les politiques publiques sont généralement conçues pour répondre à des besoins généraux et essayent d'atteindre des objectifs au niveau local. Cependant, la diversité des contextes et des marchés locaux rend parfois difficile l'application d'une politique globale ne tenant pas forcément compte des réalités des territoires sur lesquels elle doit théoriquement s'appliquer. Ainsi la mise en œuvre d'une politique publique telle que celle du logement social ne dépend pas uniquement de la volonté des villes à intervenir mais repose également sur leurs facultés à agir. Cela fait donc apparaître une profonde mutation de l'environnement du logement social. Effectivement, la transformation de la gouvernance des politiques de l'habitat, l'évolution des marchés locaux conduisent les responsables et acteurs du logement social à actualiser leur stratégie et à faire évoluer leur organisation pour adapter leurs compétences et leurs possibilités. Cela est aussi confirmé et largement conditionné par une raréfaction des financements menant à la recherche d'économies et d'optimisation dans l'allocation des ressources, la stratégie de concentration

¹ Source : REVUE TRIMESTRIELLE DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH). *Habitat et Société*, Septembre 2013 - N°71, consultée le 10 octobre 2013.

d'Action Logement, l'incitation de l'État à la concentration (associations, fusions) des organismes, les modifications du cadre réglementaire, l'évolution des métiers des bailleurs sociaux.

Ce travail vise donc à analyser les diminutions financières de l'Etat, qui ont été successives d'année en année, mais également ce qu'il en est aujourd'hui, pour comprendre la coordination des actions pour atteindre l'objectif annoncé du Président de la République, en impliquant un nouvel engagement de ressources financières, entre autres. C'est donc dans ce cadre qu'intervient ce travail de recherche, celui-ci s'attachera à répondre à la problématique suivante : « Après un certain engagement de l'Etat, dans quel sens évoluent les stratégies des organismes Hlm, en particulier celles des ESH ? Certaines de ces stratégies se rapprochent-elles de celles des opérateurs privés ? »

Une hypothèse est faite selon laquelle les stratégies des acteurs ne sont pas les mêmes d'un organisme à l'autre et qu'elles sont régies par leur historique de fonctionnement, le marché local et le patrimoine que l'organisme détient sur le territoire dans lequel il se trouve. Pour cela, il a donc été choisi d'effectuer ce travail sur les acteurs que sont les Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) qui possèdent quasiment à part égale le même nombre de logements sociaux que les Offices Publics de l'Habitat (OPH), ces deux acteurs étant les types d'organismes les plus importants en termes de taille et à fortiori possédant la quasi-totalité du patrimoine national.

Nous aborderons dans une première partie tous les différents acteurs, relativement nombreux, qui composent le monde du logement social puis le rôle que chacun joue dans ce domaine.

Puis une deuxième partie permettra de dresser le bilan des financements octroyés et les différents types de logements construits qui sont assujettis à certains prêts. Et ce, en voyant un certain désengagement de l'Etat depuis quelques années, ce qui ira dans la continuité du PFE réalisé au cours de l'année universitaire 2010-2011².

Enfin, la troisième partie sera consacrée à l'émission des hypothèses de stratégies potentiellement mises en place par ces différentes ESH choisies, et d'autre part à leur évolution puis leur adaptation sur le terrain. Et ce, pour tenter de mieux appréhender leur mode de fonctionnement et l'adaptation de leur savoir-faire par rapport au marché local, aux différents politiques du logement social et aux baisses successives constatées ces dernières années des financements pour la construction de logement sociaux. Certaines informations et la recherche en elle-même sera dégagée des entretiens réalisés avec des professionnels travaillant dans ces entreprises dont le questionnaire est annexé à ce rapport (Cf. Annexe n°1).

² Voir KALPAKDJIAN Clara. *Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat*. Tours : PolytechTours, Aménagement, 2011.

I. Le monde du logement social

1. Une diversité d'acteurs stratégiques

a) L'Etat et ses partenaires

i. Etat

L'Etat intervient dans le logement social via le ministère de l'égalité des territoires et du Logement. Ce ministère s'occupe de la gestion des problématiques du logement social en France avec à sa tête Sylvia PINEL qui succède à Cécile DUFLLOT depuis le 02 Avril 2014.

Même si la compétence logement est devenue partagée et que les collectivités territoriales se sont vues attribuer des compétences qui s'élargissent au fil du temps, cette compétence relève tout de même de la compétence de l'État. En effet, il lui appartient de définir les orientations générales de la politique de logement ainsi que les instruments techniques, juridiques, économiques et financiers nécessaires à la mise en œuvre de l'ambition de cette politique. Il détermine le montant des crédits budgétaires notamment en matière d'aides à la pierre. On constate donc qu'au vu du système de financement du logement et de l'importance de la réglementation nationale, l'Etat joue un rôle primordial de contrôle pour mettre en place cette politique du logement social. Il doit également, en partenariat avec les collectivités territoriales et les acteurs de l'habitat, anticiper les besoins futurs dans une vision prospective des marchés du logement et du développement durable des territoires. Quant au soutien financier de l'État, tel qu'il est aujourd'hui, il sera traité un peu plus loin.

ii. Collectivités locales

Les acteurs publics nationaux du logement social sont ensuite représentés au niveau local par les collectivités territoriales qui interviennent à différents échelons. Chaque échelon de l'Etat a une compétence dans le domaine de l'habitat. Les services déconcentrés régionaux et départementaux agissent au nom du préfet de région ou de département, lui-même dépendant, pour sa nomination, du Ministre de l'Intérieur. En premier lieu les régions qui, relayées par les conseils généraux, mettent en place le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALP). Ensuite, à une échelle plus réduite, des communes ou Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) élaborent un Plan Local de l'Habitat (PLH) qui présente les besoins en logements sur un territoire dans un premier temps pour qu'ils puissent être satisfaits dans un second temps.

iii. Entreprises Publiques Locales (EPL)

Il existe des partenaires-clés de l'Etat et des collectivités qui appliquent les politiques du logement pour atteindre les objectifs de construction. On peut citer les Entreprises Publiques Locales (EPL), dont le capital

est détenu par les collectivités, et qui sont gérées par la fédération des EPL qui regroupe près de 1200 Sociétés d'Economie Mixte (SEM) et Sociétés Publiques Locales (SPL)³. Elles agissent, entre autres, fortement au niveau de l'aménagement et renouvellement urbain ainsi qu'au niveau du logement. Des logements peuvent donc être réalisés dans des quartiers prioritaires par ces EPL comme des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Elles interviennent pour rénover des copropriétés très dégradées, pour lutter contre l'habitat insalubre et pour mener des opérations de reconversion et de développement économique. Enfin, elles sont aussi plus guidées par l'intérêt général que par l'intérêt financier de leurs interventions car elles agissent pour un pilotage opérationnel et pour une coordination d'opérations de renouvellement urbain.

b) Caisse des Dépôts et Consignations

La Caisse des Dépôts Et Consignations est un groupe qui s'allie aux collectivités locales qui manifestent généralement un grand besoin en logements sociaux La CDC accompagne donc les pouvoirs publics dans leur production de logements, et contribue ainsi au développement du parc social. Elle présente ainsi un engagement assez marqué en faveur du logement social, en participant activement à son financement depuis sa création au début du XXème siècle jusqu'à aujourd'hui à travers des prêts aux différents organismes HLM et leur part dans la réalisation d'un logement est de plus de 70%⁴. Cela se fait par l'intermédiaire de la gestion des fonds d'épargne nationaux avec à leur tête le livret A qui a vu son seuil relevé de 25% au 1^{er} Janvier 2013 pour atteindre 22 950€. Cette augmentation a pour objectif de financer les 150 000 logements sociaux par an prévus à la construction par le programme du Président de la République⁵.

c) UESL - Action Logement

Précédemment nommé « 1% logement », il devient en 2009 « Action logement ». C'est une participation de près de 220 000 entreprises qui contribuent à hauteur de 1% de leur masse salariale de l'année précédente, dédiée à la production, la rénovation et la sécurisation des logements des salariés de ces entreprises. Cette participation est de 0,95% à partir de 1992, répartie en 2 catégories distinctes. En effet, après plusieurs abaissements successifs, la contribution dédiée au financement de la résidence principale des salariés est de 0,45% alors que les 0,50% restants sont versés au Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) qui finance les allocations logement. La réaffectation du 1% logement ainsi que la répartition de l'emploi des fonds seront traités plus en détail dans la 2^{ème} partie de ce rapport.

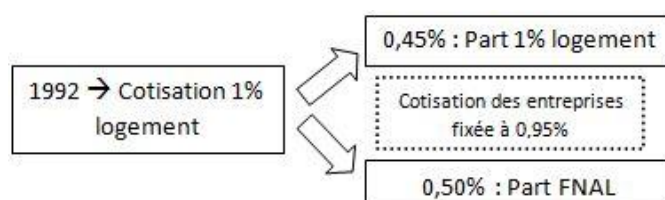


Schéma 1 : Répartition du 1% logement.

³ Le mouvement des Entreprises Publiques Locales : <http://www.lesepl.fr/>, consulté le 12 décembre 2013.

⁴ D'après l'Union Sociale pour l'Habitat : « Le Livret A », mis à jour le 31/08/2013.

⁵Extrait du programme de François HOLLANDE : « Election présidentielle 22 avril 2012, le changement c'est maintenant, mes 60 engagements pour la France », 44p.

Le rôle d'Action Logement a été considérablement renforcé dans la politique de développement du logement social car celui-ci contribue, aux côtés des collectivités, à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Après la signature en septembre 2008 du Protocole National Interprofessionnel (PNI) par les partenaires sociaux, l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) impose une vaste réorganisation du réseau des collecteurs en faisant fusionner les 109 Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) et Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) en 23 entités au total. Cette UESL est la Fédération nationale des organismes gestionnaires d'Action logement et en représente les intérêts communs, tout en mettant en œuvre les politiques nationales d'emploi de ses fonds. Elle en permet donc un contrôle facilité et efficacement organisé. De plus, l'UESL est gérée sous forme de société et administrée par un Conseil de Surveillance et un Directoire.

Trois commissaires du gouvernement représentent l'État au Conseil de Surveillance. Pour la mise en œuvre de ces missions, elle assure l'animation et la coordination du réseau des CIL et dispose de fonds d'intervention⁶.

2. Acteurs opérationnels : les organismes HLM

Les opérateurs, ou bailleurs sont les acteurs principaux qui mènent la production de logements puis les proposent à la location. Ils sont au cœur du logement social, puisque c'est eux qui gèrent et construisent des logements locatifs, des logements pour l'accession à la propriété, et ont également la possibilité d'acquérir des immeubles pour les transformer en logements sociaux, qui seront donc destinés aux personnes à faibles revenus. Ils mettent généralement leur expérience et leurs savoir-faire au service des collectivités locales et de leur politique de l'habitat. Etablissements publics pour les uns, sociétés anonymes ou coopératives pour les autres, ils sont tous à but non lucratif.

On dénombre, en 2013, 761 organismes HLM répartis dans différentes fédérations. Ces dernières sont au nombre de cinq, qui sont elles-mêmes fédérées par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). On compte, en 2013, 271 Offices Publics de l'Habitat (OPH), 265 Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH), 56 SACICAP (Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété) rattachés au groupe Crédit Immobilier de France et 169 sociétés coopératives d'HLM. La cinquième fédération se compose des Associations Régionales et regroupe 21 associations régionales d'organismes HLM. Toutes ces fédérations et leur parc sont présentés ci-après.

Le nombre d'organismes peut paraître élevé mais la France compte plus de 1000 villes de plus de 10 000 habitants. Ceux-ci logent 10 millions de personnes dans leur parc de 4,2 millions de logements sociaux, ce qui ne peut pas avoir une gestion centralisée. On peut par exemple citer les voisins européens comme l'Allemagne qui compte environ 3000 bailleurs sociaux pour 6 millions de logements et l'Angleterre avec ses 1200 bailleurs pour un parc de 2,5 millions de logements⁷. On peut donc facilement comprendre ce nombre relativement élevé d'organismes qui diminue d'année en année, au vu de la perpétuelle réorganisation de

⁶ Informations provenant du site d'Action Logement : <http://www.actionlogement.fr/>, consulté le 14/04/2014.

⁷ D'après l'USH : Idée reçue n°8 sur les Hlm : «Une nébuleuse d'organismes», consulté le 15 Janvier 2014

ces derniers. Ils se répartissent la gestion du parc de logement sur le territoire national comme décrit sur les paragraphes suivants⁸.

a) Fédération nationale des Offices Publics de l'habitat (OPH)

Ces offices publics se définissent comme suit : « *Etablissements publics à caractère industriel et commercial, soumis à un régime mixte entre le droit privé et le droit public, ce qui leur confère une grande souplesse dans leurs modes d'interventions.* »⁹. Ils résultent de la fusion en Février 2007 des Offices Publics d'Aménagement et construction (OPAC) et des Offices Publics HLM (OPHLM). Les Offices Publics de l'Habitat sont au nombre de 271 en 2013 contre 274 en 2010. Leur statut fait qu'ils sont rattachés aux collectivités locales et le conseil d'administration a été modifié. En effet, il est désormais constitué de représentants des collectivités locales, des partenaires financiers et sociaux puis de représentants des locataires. Cela permet aux offices de s'adapter rapidement au contexte local auquel sont confrontées les collectivités et par rapport auquel elles ont plus de compétences, en particulier dans le domaine de l'habitat. Ainsi, Ces offices construisent, gèrent et, dans leur rôle principal, réhabilitent 2 356 000 millions de logements (2 217 300 en logements locatifs et 138 700 en équivalent-logements), ce qui représente 52,3% du parc total de logement en France.

b) Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)

Anciennement appelées les Société Anonymes d'habitation à loyer modéré, les Entreprises Sociales pour l'Habitat sont des entreprises privées acquièrent leur appellation en 2002. On comptait 277 sociétés anonymes d'HLM en 2010, 274 en 2011, 265 en 2012 et elles sont au nombre de 261 en 2013. Au vu de leur caractère social et de leurs missions collectives, ces ESH réinvestissent systématiquement leurs fonds et tout leur bénéfice qui est au préalable limité, pour la poursuite de leur œuvre d'intérêt général. Les actionnaires sont les Caisses Interprofessionnelles du Logement (CIL) au titre du 1% logement et peuvent également être des établissements financiers privés.

Les ESH gèrent près de 2 millions de logements au niveau du parc locatif social qui loge plus de 4,5 millions de personnes. Ils construisent actuellement plus d'un logement locatif social sur deux et le patrimoine de ces ESH représente 47,4% du parc HLM Français.

Elles constituent une des catégories de bailleurs sociaux. Ce sont des entreprises privées à but non lucratif dont le capital peut être détenu par les personnes privées, publiques ou morales. Elles doivent avoir un actionnaire majoritaire. Les actionnaires sont majoritairement les collecteurs d'Action Logement (ex 1 % logement). Certains assureurs, banques ou industriels peuvent également être présents au capital. Les ESH agissent alors, comme tous les organismes HLM au service de la cohésion sociale et territoriale.¹⁰

⁸ Site de l'USH : <http://www.union-habitat.org/>, consulté le 19 Janvier 2014.

⁹ Pierre Merlin, Françoise Choay. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Quadrige/Manuel, p.440

¹⁰ Source : Site de l'ESH : <http://www.esh.fr/Europe.aspx>, consulté le 15 avril 2014.

c) Fédération nationale des sociétés coopératives HLM

Cette fédération a pour principales missions de représenter les coopératives d'HLM au niveau national, de les assister dans leur œuvre et de promouvoir une politique coopérative en faveur de l'habitat social. Les sociétés coopératives HLM ont été créées en 1906, fondées sur des principes de démocratie et de transparence, elles sont au nombre de 169 en 2012 comme en 2013. Elles sont spécialistes de l'accession sociale à la propriété et travaillent en sa faveur pour les ménages à ressources modestes. Elles ont ainsi développé et modernisé l'accession sociale à la propriété tout en développant également une activité de construction et de gestion locative mais à moindre mesure. Elles produisent ainsi chaque année plus de la moitié des logements en accession sociale du Mouvement Hlm.

d) SACICAP (Réseau PROCIVIS)

Le réseau PROCIVIS est la marque commune des Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACICAP) et de l'Union d'Economie Sociale pour l'Accession à la propriété (UES-AP). Ce réseau se concentre sur une activité de crédit avec le Crédit Immobilier de France mais aussi sur une activité immobilière avec PROCIVIS Immobilier. En 2013, ce réseau compte 56 SACICAP qui maîtrisent l'ensemble des problématiques de l'accession à la propriété très sociale. Celles-ci apportent, en lien et concertation avec les collectivités locales, des réponses extrêmement diversifiées et complémentaires pour tous les statuts d'habitat, proposent des financements pour les personnes aux revenus modestes pour leur permettre de sortir de certaines situations d'insalubrité ou alors pour pouvoir adapter leur logement à un handicap ou au vieillissement. Elles agissent ainsi efficacement au service de la cohésion territoriale et de la diversité de l'habitat en étant les acteurs essentiels des parcours résidentiels. Enfin, elles répondent aux besoins de populations qui ne peuvent accéder à la propriété sans un dispositif d'aides complémentaires.

A noter qu'en 2007, l'Etat et le réseau PROCIVIS ont signé une convention applicable de 2008 à 2017. Cette dernière présente principalement un volet opérationnel qui engage les SACICAP à initier sur la période des programmes immobiliers de 25 000 logements en accession sociale à la propriété.

e) Fédération Nationales des Associations régionales (FNAR)

Elle regroupe 21 associations régionales de métropole et une association représentant les organismes d'habitat social d'Outre-mer. Elle a pour principales missions d'assurer le lien entre les associations régionales et l'Union Sociale pour l'Habitat. Elle représente également les associations régionales auprès des organismes et groupements nationaux de collectivités pour les questions de l'habitat entre autres.

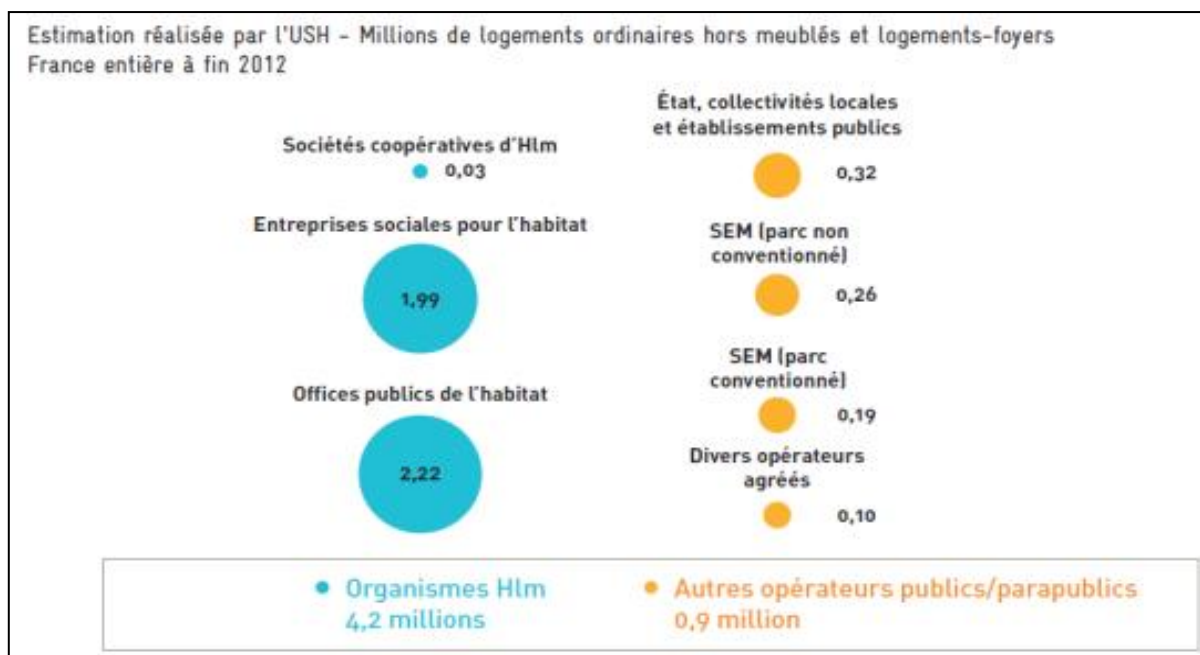


Schéma 2 : Parc de logements des différents acteurs du logement social
(Source : USH – Les HLM en Chiffres (2013) 31p.)

On peut dire que les organismes sont nombreux, comptant au total 757 organismes en 2013 sur le territoire national mais leur nombre est réduit d'année en année par une constante réorganisation et mais en maintenant l'efficacité de la production en logements. On remarque que les OPH et les ESH sont les organismes qui comptent l'écrasante majorité du parc de logements sociaux en leur sein.

En définitive, après cette partie « empirico-descriptive » du monde du logement social en France, qui passe en revue tous les acteurs de la production de ces logements, on va à présent s'intéresser à toutes les facettes du financement de celui-ci dans la partie suivante.

II. Financement public et modes d'intervention en faveur du logement social

Le financement des opérations sociales quelles qu'elles soient requiert ainsi la mobilisation de différentes aides, comme des subventions ou encore des aides fiscales, mais également et principalement, l'intervention de l'Etat, des collectivités locales et du 1% Logement cités précédemment, qui permettent un équilibre d'opération avec des niveaux de loyers modérés.

Le prix de revient des logements sociaux a tendance à augmenter plus vite que les loyers, sous l'effet de la progression des coûts de construction et de l'évolution des normes sans que les aides publiques suivent cette évolution. En effet, on observe un désengagement dans les années 1980, dicté par une étude l'INSEE montrant que le nombre de ménages n'augmenterait pas de façon significative à l'horizon 2008¹¹. Cette projection démographique s'est avérée inexacte, ce qui a relancé un réengagement à partir de 1995 à travers des politiques d'investissement et de constructions. Au début des années 2000, on constate un nouveau désengagement de l'Etat, qui se caractérise alors par une baisse des financements pour la construction, une réaffectation du 1% logement à d'autres fins et des politiques incitatives pour l'augmentation des fonds propres des organismes pour l'amélioration de leur capacité d'autofinancement qui ont entraîné par la même occasion des mesures incitatives dans la politique gouvernementale.

1. Une diminution progressive des aides à la pierre ces dernières années

L'aide à la pierre a été instituée en 1908 et est octroyée par l'Etat à travers ses délégataires. Il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une délégation de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. L'Etat n'est pas dessaisi de sa compétence, il détermine les objectifs et apprécie la capacité des intercommunalités ou des départements à les réaliser. Cette aide représente l'ensemble des aides financières publiques permettant la construction de logements sociaux, et par le biais de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) à la réhabilitation de logements destinés à la location ou à l'accession à la propriété puis visant à réduire le niveau du loyer afin que certaines catégories de la population soient solvables. Cette aide peut prendre la forme d'aides fiscales ou de subventions et prêts à taux privilégiés accordés généralement aux bailleurs sociaux. Ces derniers essayent de ce fait de répondre ainsi aux besoins des personnes modestes.

Depuis quelques années, on a remarqué que les aides à la pierre ont fortement diminué à l'image de la contribution de l'Etat à cette aide à la production de logements sociaux.

¹¹ L'INSEE sur la base de ses projections démographiques annonçait [...] 24 305 000 ménages à l'horizon du 1^{er} janvier 2005 en 1986 [...] pour une réalité observée par le Recensement de 2004 à 25 431 000 ménages!» MOUILLART, Michel. « La Crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? » in Crise et politique du logement. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.12. (La documentation Française).

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ligne fongible	784,7	546,3	480	500	450	500	450
Plan de relance		170	150				
Total	784,7	716,3	630	500	450	500	450
Dont financé par prélèvement HLM				340	340		
Dont financé par l'Etat	784,7	716,3	630	160	110	500	450

Tableau 1 : Aides à la pierre de 2008 à 2014
(Sources : USH Nord-Pas-de-Calais et Lois de finances 2013, 2014)

Le tableau précédent montre donc bien comment l'Etat a fortement baissé sa contribution directe pour le financement des aides à la pierre. En effet, cette aide pure était de près de 785 millions d'Euros en 2008, elle passe à 716,3 millions en 2009 et à 630 millions en 2010. Les aides des deux dernières années citées comprennent un plan de relance respectivement de 170 et 150 millions d'Euros pour relancer l'activité après la crise économique. S'en suit alors l'instauration, par le Projet de Loi de Finances de 2011, d'une taxe sur le potentiel financier des bailleurs sociaux à hauteur de 340 millions d'Euros qui se répartissait comme suit en 3 étapes visant à pallier le manque de financement pour l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine).

La première étape constitue une ponction sur les crédits à hauteur de 95 M€ au profit de la Société du Grand Paris dans le cadre de l'ANRU. Les deux autres étapes impactent directement les organismes sociaux à hauteur de 245 millions d'Euros. Ces prélèvements sont constitués tout d'abord d'une contribution en fonction des loyers de logements que l'organisme possède; le montant est calculé en fonction d'un certain barème comme le montre le tableau ci-dessous :

Tranches du potentiel financier par logement	Taux de contribution
Inférieure à 900 €	0%
De 900 à 1500 €	8%
De 1501 à 2000 €	12%
De 2001 à 3000 €	16%
Supérieure à 3000 €	20%

Tableau 2 : Barème de calcul du prélèvement potentiel financier
(Source : Fédération Nationale des Sociétés Coopératives HLM)

Le produit annuel s'élèvera à 175 M€ au maximum car ce prélèvement est plafonné. Il servira ainsi à alimenter le budget de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), puis également à développer et améliorer le parc social de logements locatif. La dernière ponction est une cotisation annuelle de 70 millions d'Euros qui a pour but essentiel de financer l'ANRU et de favoriser la réorganisation et le regroupement des organismes HLM.

Toutes ces contributions et prélèvements abondent un fonds géré par la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) qui lui est confié par la loi. C'est un établissement public et une société de financement, opérateur de l'Etat, qui est chargée de récolter ces fonds pour, entre autres, garantir les prêts

accordés par la CDC aux bailleurs sociaux, d'en favoriser la réorganisation pour optimiser la gestion du parc, et de contribuer au financement d'acteurs clés du secteur du logement comme l'ANRU¹².

Cette manne financière retirée aux organismes Hlm va finalement les amputer considérablement en diminuant fortement leur capacité d'autofinancement. C'est une mesure jugée injuste et contre-productive par les acteurs et professionnels du logement social. Néanmoins, le soulagement des organismes se voit agrandi par l'annonce de Cécile DUFLLOT, ancienne ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, qui supprime le prélèvement sur le potentiel financier (PPF) à partir de 2013¹³, comme présenté sur le tableau 1, par la loi de mobilisation du foncier public, qui sera détaillée plus bas.

2. Réaffectation du 1% logement

Le 1% logement, appelé aujourd'hui « Action Logement » a été créé par la loi du 11 juillet 1953. Comme décrit dans la 1^{ère} partie de ce rapport, c'est la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), qui n'est autre qu'une contribution financière obligatoire pour les entreprises d'au moins vingt salariés. Le taux de participation s'applique à la masse salariale de l'entreprise en question, et est calculé pour l'année précédente.

La loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (Loi MLLE, également appelée Loi Boutin) du 25 mars 2009¹⁴ permet à l'Etat depuis cette date de prélever des fonds du 1% Logement pour des utilisations multiples. Elle a donc permis d'engager la rénovation des institutions et de mettre en cohérence les emplois de la PEEC avec la politique nationale du logement. En effet, le 1% logement permet de financer l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) mais également l'ANAH (Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat) ; ces deux organismes sont chargés par l'Etat d'œuvrer à la rénovation urbaine et des habitations dégradées dans le cadre du Plan National de Renouvellement Urbain (PNRU) et du Plan National de Requalification des Quartier Anciens Dégradés (PNRQAD).

En M€	2009	2010	2011
Concours aux personnes morales	1086	1084	914
Concours aux personnes physiques	1395	1354	1089
Financement des politiques nationales	1632	1722	1601
Total de l'utilisation du 1%	4113	4160	3604
Total des ressources	4182	3883	3595
Solde Ressources	69	-277	-9

Tableau 3 : Montant de l'utilisation et des ressources du 1% logement
(Source : Rapport annuel de la Cour des comptes – Février 2013)

On constate sur ce tableau que depuis 2009, l'utilisation des fonds du 1% logement a diminué dument à la diminution des ressources de ceux-ci. Cela induit mécaniquement une diminution des aides diverses, autant pour les politiques nationales que pour les aides au logement. Ce tableau peut être complété par des chiffres récents, à savoir que les ressources de près de 3,6 milliards d'euros de 2011 sont en constante diminution

¹² Sources : Site de la CGLLS : <http://www.cglls.fr/>, consulté le 14 décembre 2014.

¹³ D'après l'article de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'HLM : « Lois de finances : ce qui change pour le logement social au 1er janvier 2013 », <http://www.Hlm.coop/>, consulté le 14 mars 2014.

¹⁴ Voir L'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation.

car en 2012 elles sont de 3,3 milliards et de 3,2 milliards en 2013.¹⁵ Ce qui laisse donc présager une continuelle diminution de ce 1% logement et à fortiori des aides octroyées pour la production de logements sociaux, rendant ainsi la ressource du 1% logement moins assurée pour l'avenir.

A noter qu'entre 1995 et 2002, l'Etat a également prélevé 5 milliards d'euros sur Action Logement pour financer le Prêt à Taux Zéro (PTZ) et les Fonds d'Accession à la Propriété (FAP). C'est donc autant d'argent qui n'a pas pu être utilisé pour la construction de logements locatifs¹⁶.

Tout ceci dit, Action Logement entend tout de même continuer à apporter une contribution spécifique et déterminante au financement du logement social en France, dans le respect des devoirs qui le lie aux entreprises et aux salariés d'une part, et à la production effective de logements sociaux.

Pour plus d'informations sur les flux financiers du 1% logement, se référer à l'annexe n°2 de ce mémoire, document tiré de l'USH, qui a été mis à jour en Mars 2014.

3. Les différents types de financements

Comme on a pu le constater, la construction de logements sociaux est permise par l'Etat via le versement d'aides à la pierre mais aussi par le biais de prêt à long terme de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) qui sont généralement de l'ordre de 40-50 ans. Ces prêts sont financés par les liquidités issues principalement du livret A et des autres épargnes réglementées. La CDC accorde les prêts en fonction du type de logement social qui sera réalisé. Ces catégories sont les suivantes¹⁷ :

- PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) : Ce prêt est le dispositif le plus utilisé pour le financement du logement social et d'après le PLF (Projet de Loi de Finances) 2014, il est prévu d'en produire 69 000 parmi les 150 000 logements sociaux prévus par l'objectif du gouvernement. Ses caractéristiques prennent en compte un objectif de mixité sociale et sont éligibles à 63% des ménages français¹⁸.
- PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) : répond à la demande de logements sociaux à très bas loyers réservés aux ménages à très faibles ressources, mêlant difficultés économiques et difficultés sociales. Il est éligible à 28% des ménages français.
- PLS (Prêt locatif social) : éligible à plus de 85% des ménages, il est destiné à financer des logements correspondant à des niveaux de loyers et de ressources supérieurs au PLUS. Créé pour ouvrir l'accès des logements sociaux aux ménages des classes moyennes dans des cas de marché immobilier tendu. »
- PLI (Prêt Locatif Intermédiaire) : correspond également à des opérations moins sociales comme le PLS mais celui-ci n'est pas considéré comme un logement social car il ne bénéficie pas de ses avantages fiscaux (comme le conventionnement à l'Aide Personnalisée au Logement). Éligible à 90% des ménages français, il peut être alloué à des organismes sociaux pour des ménages n'ayant pas droit à l'APL, mais leur nombre est en nette diminution depuis plusieurs années ne franchissant pas la barre des 2000 logements depuis 2005, mais une récente ordonnance publiée le 21 février 2014 fait que ce logement a

¹⁵ D'après l'article de BFMbusiness.com : « Accord entre le gouvernement et le 1% logement » du 12/11/2012, <http://www.bfmtv.com/>, consulté le 29 décembre 2013.

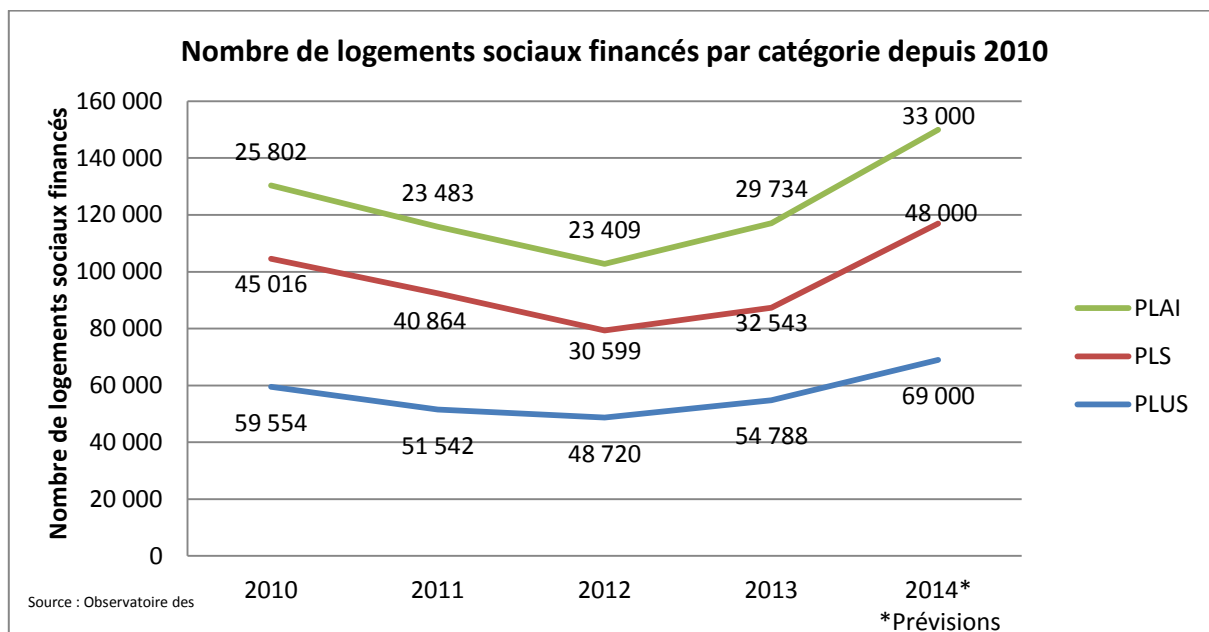
¹⁶ Les informations proviennent du site d'Action Logement : <http://www.actionlogement.fr/>, consulté le 26 mars 2012.

¹⁷ Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement. « *Les aides financières au logement* ». Septembre 2013. Dans www.territoires.gouv.fr, consulté le 10 février 2014.

¹⁸ D'après le Ministère du Développement Durable et la Fondation Abbé Pierre - 2011

un statut et une définition juridique. Les détails de cette ordonnance sont précisés dans la partie concernant les nouvelles réformes.

A noter que ces deux derniers types de logements sont des prêts ouverts aux personnes privées, avec des taux d'intérêt indexés sur la rémunération du Livret A. On estime en 2013 que près de 85% des ménages sont éligibles au PLS et plus de 90% au PLI¹⁹.



Graphique 1 : Evolution du nombre de logements sociaux financés depuis 2010

En 2013, 117 065 logements sociaux au total ont été financés, ce qui représente une hausse de 14 % par rapport à l'année 2012, qui avait enregistré un total de 102 728 logements sociaux. Cette année là représente l'année charnière qui a vu la courbe du nombre de logements sociaux financés s'inverser. Cela s'explique en partie par la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des organismes et à moindre mesure aujourd'hui par la signature en juillet 2013 du pacte d'objectifs et de moyens dont les différents points seront détaillés au sein de la partie suivante.

Cependant les financements par unité de logement ne cessent de diminuer comme on peut le constater sur le tableau ci-dessous :

	PLAI	PLUS
2011	10 760	800
2012	9 600	600
2013	7 500	400
2014*	7 000	300
* Prévisions		

Tableau 4: Financement des logements PLAI et PLUS
(Source : Rapport Budget 2012, senat.fr et PLF2014)

¹⁹ CBANQUE, L'info pour vos finances. Janvier 2013. « Le Prêt locatif social (PLS) et le Prêt locatif intermédiaire (PLI). » Dans <http://www.cbanque.com/credit/prest-locatif-pls-pli.php>, consulté le 12 février 2014.

Cette baisse du soutien financier de l'État explique pour une part la forte proportion et augmentation de logements PLS car ils n'engendrent aucune dépense sur les crédits de l'Etat et sont peu conventionnés. Cela a donc une conséquence négative car le niveau des loyers de sortie des différents logements cités est très élevé. Parallèlement, on remarque une diminution continue du financement des logements par unité au niveau des financements des PLAI et des PLUS, ce qui confirme un certain désengagement de l'Etat par rapport à la construction de logements sociaux.

A toutes ces diminutions de financements s'ajoute non seulement la rareté du foncier et son coût, mais aussi l'augmentation des coûts de revient des logements sociaux qui ont tendance à augmenter beaucoup plus vite que les loyers qui sont les ressources principales de la gestion locative des organismes. En effet, le prix de revient des opérations de logement social a fortement augmenté au cours des dix dernières années (+85% entre 2000 et 2011) du fait de la hausse des prix fonciers et immobiliers et des contraintes réglementaires (objectifs de réduction des consommations énergétiques, accessibilité des logements) qui pèsent sur les coûts de construction²⁰.

Remarque : Les plafonds de ressources auxquels sont assujettis les ménages et les personnes aspirant à intégrer un logement social au 1^{er} Janvier 2014, sont présentés dans les différents tableaux de l'annexe n°3.

4. Politiques incitatives et nouvelles réformes

Après avoir parcouru le désengagement financier de l'Etat, que l'on peut qualifier de désengagement direct, on peut alors s'intéresser au désengagement indirect de l'Etat, par l'intermédiaire de différents politiques incitatives. En effet, l'Etat a émis il y a quelques années des réformes montrant leur envie de construire plus en essayant de moins déboursier. Néanmoins, ce désengagement est à mettre en parallèle avec les nouvelles réformes récentes qui tendent à agir en faveur du logement social, survenues à la suite de l'élection présidentielle de 2012. En effet, elles essayent de répondre positivement aux attentes du mouvement HLM. Ces dernières se répartissent en plusieurs thèmes mais les attentes principales concernent notamment :

- Un plan quinquennal, qui permettra un gros effort à faire sur les aides à la pierre afin d'augmenter l'offre de logements et ainsi de donner un renouveau à l'activité économique sur le territoire mais également de baisser les loyers autant que possible
- Une action en faveur des ménages à très bas revenus. Cette proposition serait traduite par l'augmentation du financement des logements PLAI qui permettrait également d'obtenir des loyers inférieurs
- La remobilisation du 1% logement à sa vocation première, à savoir augmenter sa participation dans le domaine du logement pour les salariés et les jeunes
- L'augmentation du plafond du livret A qui est le socle du financement du logement social en France.

Les attentes caractérisent les réponses que doit donner le gouvernement en matière de logement social pour notamment faire face aux enjeux importants de ce secteur. Après avoir présenté les différents axes de

²⁰ D'après « *Le financement du logement social : généralités.* », Union Social de l'Habitat – 2011. Dans : <http://www.union-habitat.org/>, consulté le 12 mars 2014.

ces attentes²¹, on appréhendera les réponses données à ces attentes par le nouveau gouvernement. A noter que certaines propositions sont en cours de traitement et qu'elles seront étalées sur les années à venir.

Les augmentations successives du plafond du livret A pour atteindre 22 950 euros au 1^{er} janvier 2013 devraient être suivies, comme le prédisait le programme du Président en exercice, d'une dernière augmentation pour atteindre 30 600 euros. Cette dernière devrait constituer le doublement du plafond de 15 300 euros effectif depuis 2002. Après cette première réponse aux attentes du mouvement HLM, l'année 2013 représente l'année de la majorité des réponses aux attentes en question. Parmi elles, le pacte d'objectifs et de moyens signé entre l'Etat et le mouvement HLM en juillet 2013.

a) Pacte d'objectifs et de moyens entre l'Etat et le Mouvement HLM

Ce pacte a été signé en juillet 2013 par le Président de la République entre l'Etat et le Mouvement Hlm, pour atteindre les objectifs fixés par ce dernier, à savoir la construction de 500 000 logements par an dont 150 000 sociaux d'ici 2015, ainsi que la réhabilitation du même nombre de logements anciens par an dont 120 000 sociaux. Ce pacte réaffirme donc une certaine volonté de l'Etat à aider et agir en faveur de la mission sociale du logement Hlm.

L'Etat s'engageait alors tout d'abord à abaisser à 5% le taux de TVA applicable à la construction de logements sociaux à compter du 1^{er} janvier 2014, ainsi que le taux applicable aux travaux de rénovation des logements sociaux. Les opérations d'accession ont elle-aussi fait l'objet de l'engagement pour un abaissement du taux de TVA à 5%, mais seulement pour celles situées en zone ANRU, faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine. Finalement, au vu de la loi de finances de 2014, cette TVA sera effectivement abaissée, mais sera fixée au 1^{er} janvier 2014 à 5,5% et non pas à 5% comme prévu lors du pacte en question.

Ce premier engagement s'accompagne de la mobilisation et la mise à disposition du foncier de l'Etat et de ses établissements publics pour pouvoir produire, et ce avec une décote sur le prix de cession qui peut atteindre la gratuité. Cet engagement fait suite à la loi de mobilisation du foncier public de janvier 2013. Cela peut être largement bénéfique aux organismes présents sur les zones tendues du territoire national car le foncier disponible au sein de ces régions est non seulement trop couteux mais aussi quantitativement insuffisant, ce qui pousse les organismes à faire des efforts supplémentaires sur l'investissement de leurs fonds propres. Il est à souligner que la part du foncier dans le cout de revient d'une opération de logement social, en fonction des zones considérées, varie entre 14% et 24%.

En définitive, ce pacte a été conclu sur une période de trois ans, de 2013 à 2015 inclus, et représente la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement, en marquant l'attachement des signataires, l'Etat et le Mouvement Hlm, pour répondre aux besoins des territoires. Il essaiera donc de répondre aux besoins de toutes les personnes qui se trouvent dans la précarité vis-à-vis du logement dans le sens où les difficultés d'une certaine partie de la population qui peinent à se loger dans un tel contexte de crise sont grandissantes.

²¹ Pour en savoir plus sur les attentes du mouvement HLM, voir UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. « Les dix propositions du Mouvement HLM ». *Habitat & société* n°65, mars 2012, p. 36-40.

b) Autres réformes

Outre l'augmentation du plafond du livret A qui est depuis le 1^{er} janvier 2013 et jusqu'à aujourd'hui de 22 950 euros, on peut également constater que la diminution du taux de ce même livret, passant de 1,75% à 1,25% est une bonne nouvelle pour les organismes. Effectivement, c'est une décision du ministère de l'Economie qui va se traduire par une meilleure gestion des prêts par la CDC, qui centralise en moyenne 65% de la collecte de ce placement, pour financer le logement social. Il en découlera donc un abaissement des taux auxquels les organismes sont soumis lorsqu'ils empruntent et cela permettra ainsi de financer plus de logements sociaux.

Le Gouvernement a déposé plusieurs amendements liés à la fiscalité immobilière en créant notamment une taxe à taux réduit pour les résidences secondaires mais également une surtaxe sur les plus-values immobilières pouvant aller jusqu'à 6% pour une plus-value de plus de 50 000 euros par bien vendu. Mais pour contribuer réellement à la production de logements sociaux, la loi de finances 2014 prévoit une exonération d'imposition par rapport à cette plus-value si la cession est faite à un organisme Hlm. En effet, cela concerne les particuliers qui cèdent, du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015, un immeuble ou ses droits relatifs à un organisme en charge du logement social.

Parallèlement, le Président de la République a annoncé en Janvier de l'année en cours²² des simplifications générales en faveur du logement social. De fait, il a été demandé que l'attribution du permis de construire soit fortement réduit pour atteindre cinq mois, alors que la moyenne était de huit mois. A cela s'ajoute également le désir de diminution des délais de livraison des constructions qui sont en moyenne de six ans alors que la construction elle-même ne dure en moyenne que deux, il y a donc des procédures qui se doivent d'être réduites au maximum. Autre point désiré par cet engagement du chef de l'Etat de construire plus et plus vite n'est autre que la réduction de 10% du coût des logements collectifs d'ici cinq ans, un coût qui selon les professionnels a augmenté de 50% en 10 ans. Pour ce faire, l'ensemble des normes qui encadrent le domaine de la construction seront révisées et feront l'objet d'une présentation de mesures réglementaires par la Ministre du logement.

Dernièrement, une ordonnance pour le logement a été publiée pour établir un statut de logement intermédiaire pour permettre aux ménages dits « moyens » de trouver un logement. Ces ménages en question sont ceux qui ont des ressources relativement basses pour prétendre à se loger dignement dans le parc privé mais trop hautes pour ne pas remplir toutes les conditions pour se voir attribués un logement dans le parc social. Ce statut de logement intermédiaire leur permettra donc de profiter d'un logement dont le prix sera abordable pour leur situation. C'est la première fois que ce logement bénéficiera d'un statut et d'une définition juridique, il permettra donc aux collectivités de se fixer des objectifs de constructions et de bénéficier de certaines aides publiques.

²² Voir Actualité Eco : « Immobilier: comment Hollande veut accélérer la construction et réduire les prix ». (2014). Dans : http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/immobilier-comment-hollande-veut-acceler-la-construction-et-reduire-les-prix_1430247.html, consulté le 1^{er} avril 2014.

Pour conclure cette partie concernant les financements et les réformes nationales, on peut affirmer que tous les acteurs s'accordent à dire que le désengagement de l'Etat du point de vue financier est criant, et cela se voit depuis quelques années par la diminution flagrante des aides à la pierre mais également par les aides croissantes octroyées par les différents acteurs pour palier à cette diminution gouvernementale, comme le montre le tableau ci-dessous.

	2000	2012
Subvention de l'Etat, foncier inclus	7%	1%
Subventions des collectivités locales et du 1% logement	7%	8%
Prêts de la CDC et autres prêts	81%	76%
Fonds propres	5%	15%

Tableau 5 : Composition des financements entre 2000 et 2012
(Source: USH: www.union-habitat.org)

On voit bien, d'après l'Union Sociale pour l'Habitat, que les organismes font de plus en plus d'efforts, surtout dans l'investissement de leurs fonds propres (passant de 5% en 2000 à 15% en 2012) depuis plusieurs années pour maintenir la production de logements sociaux. Malgré cela, l'Etat souhaite garder la main, ce qui renvoie à la production régulière d'un arsenal législatif et réglementaire en termes de lois et réformes qui dure depuis plus de deux ans maintenant. En effet, les changements qui ont régi le monde politique dernièrement ont eu le mérite de redresser la barre de logements financés à partir de 2013 et de contenter partiellement les acteurs du mouvement Hlm avec d'importantes innovations comme on a pu le voir dans cette partie, qui permettront à terme de désengorger en partie le système. Malheureusement, ces réformes sont parfois déconnectées des situations de terrain et on peut également dire qu'une telle production législative et réglementaire pose la question de la stabilité des règles qui évoluent constamment, ce qui pose des problèmes au niveau de leur concrétisation.

Toujours est-il que l'Etat depuis quelques années cherche à réduire ses dépenses budgétaires par plusieurs moyens surtout à l'image de la nouvelle loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles²³ (MAPAM) relative à un changement dans l'exercice des compétences avec un chef de file (le département en l'occurrence), pour l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique.

Dans la dernière partie de ce rapport, nous prendrons quelques exemples d'organismes HLM et en particulier, deux Entreprises Sociales pour l'Habitat, situées en région Rhône-Alpes qui est considérée comme zone tendue mais non homogène, afin d'essayer de connaître et de comprendre les différents stratégies patrimoniales mises en place et leur adaptation sur le terrain pour pouvoir dépasser les contraintes financières imposées par l'Etat.

²³ Voir « Loi MAPAM : la nouvelle carte des compétences en matière d'environnement et de transports. » <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250266626324>, consulté le 04 avril 2014.

III. Les différentes stratégies adoptées et leur mise en place sur le terrain pour le maintien de la production

Ces dernières années, les organismes Hlm ont régulièrement augmenté la mobilisation des financements, en s'appuyant davantage sur leurs fonds propres comme vu précédemment, et ce dans un contexte de désengagement caractérisé de l'Etat mais qui peut tout à fait être nuancé, de par les différentes réformes prises ces deux dernières années. En effet, on a constaté que les bailleurs sociaux investissent de plus en plus de fonds propres dans les opérations. Cette tendance est également encouragée par l'Etat qui a incité les bailleurs sociaux à vendre une partie de leur patrimoine aux locataires ou à se regrouper entre eux dans le but d'augmenter leurs fonds propres.

Dans cette optique, il a été intéressant de voir comment certaines ESH se sont comportées suite à ces changements dans le monde du logement social. On va donc s'intéresser aux différentes stratégies que peuvent adopter les organismes et en particulier les ESH pour pouvoir rester un tant soit peu compétitifs sur les marchés dans lesquels ils sont implantés, et ce à travers des exemples d'ESH implantées dans la région Rhône-Alpes qui est considérée comme zone tendue avec la région PACA, toutes deux derrière la région Parisienne.

Toutes les stratégies qui seront présentées par la suite font l'objet d'une vérification par un organisme de contrôle, la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social (MILOS), créée en 1993 et qui est sous double tutelle du ministère chargé du Logement et celui chargé de l'Economie. C'est une mission d'inspection se faisant au niveau national et c'est la seule qui agit seulement au niveau du logement social et de l'évaluation de la gestion des différents organismes du point de vue financier mais aussi du point de vue savoir-faire²⁴, et ce par l'intermédiaire du Plan Stratégique de Patrimoine détaillé plus bas. La majorité des points abordés dans cette partie sont tirés des entretiens réalisés avec les acteurs et professionnels du logement social.

1. Présentation de la méthode

Il a été choisi dans la méthode de ce Projet de Fin d'Etudes d'établir une grille d'entretien auprès des ESH afin d'analyser les différentes stratégies patrimoniales mises en place par celles-ci. Cette grille comprenait plusieurs thématiques. La première thématique concernait la présentation de l'organisme afin d'avoir des informations sur l'évolution de sa structure et de son patrimoine.

La seconde partie regroupait des questions relatives au financement des projets de construction de logements sociaux et au financement général de l'organisme. Cette partie visait tout d'abord à savoir

²⁴ Pour en savoir plus, voir « Les mission de la MILOS ». Dans : <http://www.territoires.gouv.fr/le-controle-des-organismes-de-logement-social-milos-839>.

comment les organismes ont appréhendé les baisses successives, comment elles ont été intégrées et finalement comment ces organismes ont fait pour palier cette baisse afin de maintenir la production de logements sociaux. Ensuite les questions se sont axées sur le développement des stratégies par rapport aux nouvelles mises en place au cours de ces deux dernières années qui ont vu la mise en place d'un nouveau gouvernement avec toutes les réformes qui s'en sont suivies.

La troisième et dernière partie du questionnaire portait sur le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP). Bien que ce document soit confidentiel, ces questions ont permis d'aborder les stratégies qu'avaient les bailleurs sociaux pour le développement de leur patrimoine pour découler sur les stratégies elles-mêmes et leurs conséquences au sein de l'organisme.

2. Le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP)

Le PSP est le document de référence de la politique patrimoniale du bailleur social. C'est effectivement un vrai document stratégique, il permet de définir la stratégie de l'organisme par rapport à son patrimoine et donc les fonds financiers qui vont être affectés à la réhabilitation mais également à la production neuve. Depuis la loi MLE de 2009, il est obligatoire pour tous les organismes de logements sociaux.

Il comprend trois volets :

- Un diagnostic patrimonial, qui représente l'état des lieux du patrimoine de l'organisme en question pour déterminer tous les besoins techniques pour l'entretien de la fonctionnalité première du logement. Mais également un diagnostic concernant les conditions de gestion du parc de logements (contexte urbain, gestion urbaine de proximité ou encore les données sociales sur les locataires)
- Ce deuxième volet consiste à analyser les données recueillies pour définir une nouvelle stratégie d'intervention et en donner une précise définition pour des orientations patrimoniales à moyen et long terme. Le plus important pour certains organismes est d'élaborer un budget prévisionnel qui sera réalisé en fonction des priorités déterminées par l'organisme.
- Le dernier volet est celui qui permet de définir la politique de développement de l'organisme, à savoir sa stratégie pluriannuelle en matière de politique de gestion, d'entretien et d'investissement. Cela sera également accompagné de scénarios d'intervention chiffrés à moyen et long terme, ce qui constitue entre 5 et 10 ans.

Ce PSP est un document obligatoire que chaque organisme HLM doit être en mesure de présenter aux autorités de tutelle et est débattu avec tous les partenaires locaux de l'organisme. Les organismes travaillent ainsi en collaboration avec les collectivités locales afin de faire du PSP un réel document correspondant aux programmes des Plan Locaux de l'Habitat (PLH) et également à l'équilibre entre l'offre et la demande qu'essaye de garantir l'Etat en matière de logement. A noter que ce dernier peut aider les organismes dans l'élaboration de ces PSP par l'intermédiaire des Directions Départementales des Territoires (DDT) en les faisant bénéficier de subventions pour les différentes études préalables à cette élaboration.²⁵

²⁵ Pour en savoir plus, voir « Les Plans Stratégique de Patrimoine ». Dans : http://www.dguhc-logement.fr/infolog/hlm/psp_cp2002.php.

3.Stratégies opérationnelles

Après avoir présenté les différents acteurs du logement social et les interactions entre eux, la suite de ce travail s'attachera à établir les différentes stratégies patrimoniales des bailleurs sociaux de la région. Une grande partie des informations proposées proviennent des différents entretiens réalisés avec les professionnels.

a) Objectifs de vente de logements aux locataires difficilement atteignables

Depuis plusieurs années, la vente de logements aux locataires est préconisée par les gouvernements successifs. En effet, depuis 2007, des préconisations ont fait que les bailleurs se doivent de vendre une partie de leur patrimoine (1% de leur patrimoine devrait être mis en vente), ce qui fait même l'objet d'un plan de vente annuel au sein des organismes. Les acteurs considèrent que cette vente a sa place en fonction du patrimoine des organismes, des territoires et des marchés, et bien entendu des souhaits et de la capacité des locataires. Ceux-ci estiment également qu'en moyenne, la vente d'un logement représente deux logements construits ou 18 logements mis en commercialisation. Cependant ils ont généralement du mal à vendre leurs biens surtout dans des marchés peu porteurs.

Tout d'abord, ces ventes ont pour optique principale de faire dégager des fonds et des nouveaux capitaux pour maintenir l'investissement dans la production et réhabilitation de logements sociaux au sein d'un organisme et atteindre les objectifs fixés par le gouvernement, comme nous l'affirme Bernard Farina, directeur de Cité Nouvelle, 1^{ère} ESH de la Loire, dont nous parlerons en détail plus loin. La vente aux locataires permet aussi de faciliter le parcours résidentiel en permettant aux locataires d'acheter un appartement dans de bonnes conditions et dans lequel ils se sentent bien car ils sont prioritaires sur les logements qu'ils occupent. En définitive, elle permet aussi de favoriser la mixité sociale pour faire cohabiter locataires et copropriétaires. Mais cela pose également problème dans le sens où on peut voir apparaître des difficultés de gestion des copropriétés surtout si la majorité des locataires acquièrent un logement, en tombant dans une certaine forme d'impossibilité par rapport aux charges supplémentaires. Toujours est-il que ces logements, lorsqu'ils sont vendus, génèrent des fonds propres aux organismes pour continuer leur politique d'investissement et leur développement dans la construction et la réhabilitation de leur parc existant.

Malgré cela, force est de constater que cette stratégie n'est pas très utilisée par les bailleurs car les difficultés liées au marché local de l'habitat sont croissantes. On peut prendre comme exemple Cité Nouvelle qui est en partie implantée à Saint-Etienne et qui a mis en vente en 2013, 87 logements mais seulement 29 ont trouvé un acquéreur. Donc non seulement les bailleurs n'adhèrent pas à cette idée de vente massive de logements, mais ils font aussi face à des marchés à faible tension. Une autre raison, concernant cette fois des marchés à forte tension, qui est un choix patrimonial, à savoir que les ESH ne veulent pas se dessaisir des logements bien localisés dans des marchés tendus. La dernière raison est celle évoquée plus haut, à savoir les difficultés rencontrées lors de la vente dans les immeubles collectifs, avec des problèmes de gestion de copropriétés, qui ne fait pas souvent partie du cœur de métier des bailleurs sociaux.

Finalement, on peut affirmer, avec la confirmation des différents professionnels, que le nombre de logements vendus aux locataires reste marginal par rapport aux préconisations gouvernementales demandant aux organismes de vendre 1% de leur patrimoine chaque année. Cependant, les ESH vendent « à peine » 0,3% de leur patrimoine en région Rhône-Alpes en 2013, non sans difficultés, surtout dans les zones tendues de cette région. Cependant cela reste au dessus de la moyenne nationale ce qui s'explique par le fait que la région Rhône-Alpes est majoritairement une zone tendue, à l'image de Lyon et ses alentours. A l'échelon national, on voit que les ventes tendaient à croître depuis 2009 passant de 4500 logements à 8000 en 2012 représentant un pic historique. En 2013 ces ventes s'élevaient à 7000, ce qui représente près de 0,2% du patrimoine national²⁶.

Cette stratégie n'est donc pas encore durablement installée dans les stratégies générales des organismes et que l'objectif de 1% de ventes par an aura du mal à être atteint, surtout que le processus de mise en vente se voit ralentir depuis l'augmentation du taux SRU de 20 à 25% sur les communes de plus de 3500 habitants.

b) Accession sociale à la propriété en dents de scie

L'accession à la propriété est une stratégie qui n'est pas négligée par les organismes puisque des avantages financiers sont accordés aux personnes voulant devenir propriétaires. Cette activité est la plus répandue au sein des sociétés coopératives d'HLM qui en font leur activité principale, tout comme les SACICAP (Réseau PROCIVIS). Mais les autres organismes HLM en font également une de leurs diverses activités entre location et vente aux locataires. Il existe effectivement deux moyens d'accéder à la propriété, l'achat du logement occupé par un locataire, activité qui a fait l'objet du paragraphe précédent, mais aussi la vente de logements neufs, comprenant location-accession avec des prix généralement limités par des plafonds en fonction de la zone géographique.

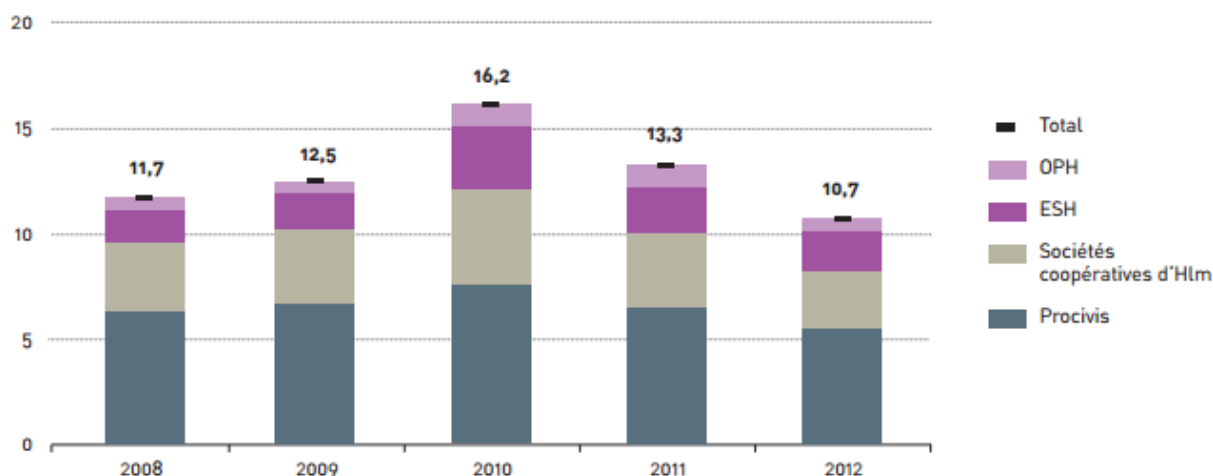
Ce mode d'accession social présente certains avantages fondamentaux comme l'acquisition d'un logement à un prix inférieur de 20 à 30% à ceux du marché, mais l'acquéreur profite également d'un accompagnement personnalisé par l'organisme en charge de la vente avec une garantie de relogement et de rachat du bien – en cas de changement de statut de l'acquéreur – en sachant que les organismes sont prioritaires s'il y a revente du bien. De plus, pour aider l'accédant à financer son projet, des offres de financements personnalisés sont possibles grâce notamment au Prêt Social Location-Accession (PSLA). Ce dispositif permet donc à l'acquéreur à l'issue d'une période locative de devenir propriétaire de son logement. Durant cette période, le loyer acquitté comporte une part correspondant à l'indemnité d'occupation et une part acquisitive qui sera déduite du prix de vente final de l'appartement.

On trouve également le Prêt à taux zéro (PTZ) plusieurs fois modifié et complété depuis 2011. Le PTZ était destiné aux ménages modestes dont les revenus étaient inférieurs à un certain plafond et qui voulaient acheter une résidence principale dans le parc neuf ou ancien (avec nécessité de travaux). En 2013, le PTZ+ est modifié encore une fois et renforce l'accession sociale à la propriété. Il est exclusivement réservé aux logements neufs respectant un certain niveau de performance énergétique.

²⁶ Voir « Evolution du nombre de logements locatifs sociaux vendus aux personnes physiques ». Union Sociale pour l'Habitat, 2014.

Le Prêt d'Accession Sociale (PAS) est aussi utilisé. C'est un prêt qui bénéficie d'une aide de l'Etat et qui est accordé à un taux avantageux aux personnes qui acquièrent leur résidence principale. Il est également obtenu sous un certain plafond de ressources et peut servir au financement d'un logement neuf, y compris le terrain, l'achat d'un logement ancien ou encore pour des travaux d'amélioration du logement.²⁷

Toutefois, en dépit de ces dispositifs d'aides, l'effort consenti par ces ménages reste important. Les coûts et charges de l'accession à la propriété sont bien plus élevés pour les ménages pauvres et modestes.



Graphique 2 : Vente de logements neufs, location-accession comprise - nombre en milliers
(Source : USH - Les Hlm en Chiffres, 2013)

On remarque ainsi une diminution du nombre de logement vendus depuis le pic de 2010 représentant environ 16 200 logements. Cette diminution du nombre de logements mis en accession sociale à la propriété depuis 2010, pointant à 10 700 logements vendus en 2012, est bien loin des 25 000 à atteindre d'ici 2017 comme signé sur la convention signée entre l'Etat et le réseau PROCIVIS. Ce dernier point est donc confirmé par les professionnels, qu'une augmentation sensible des ventes, qu'elle soit vente HLM ou accession sociale à la propriété, ne pourra être atteinte que dans plusieurs années et en étant en accord avec le « terrain », à savoir les réalités locales (économiques politiques et foncières) et également de la mobilisation des acteurs.

c) Un accroissement de l'Achat en « Vente en l'Etat Futur d'Achèvement » (VEFA)

La VEFA est un moyen de produire de l'habitat social là où le marché immobilier est particulièrement tendu, à cause d'un foncier rare et donc cher, notamment au cœur de l'agglomération Lyonnaise. C'est donc un contrat d'acquisition d'un bien immobilier qui n'existe pas encore. C'est un mode de production de logement que les organismes utilisent de plus en plus, au vu des objectifs de production de logements à atteindre d'ici

²⁷ Pour en savoir plus sur les aides à l'accession à la propriété, se référer à l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL). Dans : <http://www.anil.org/>, consulté le 10 avril 2014.

à 2015. Selon l'article 1601-3 du Code Civil : « *La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.* »

En effet, ce mode de production contribue fortement à la création de nouveaux logements sociaux car les acteurs considèrent qu'avec la VEFA le logement social est pleinement intégré aux constructions privées et lui donne donc une nouvelle image là où celui-ci s'implante. Ils affirment également que ce mode de production n'est « ni plus ni moins le réflexe pris depuis le plan de relance de 2009 » qui prévoyait la construction ou l'acquisition en neuf de 100 000 logements locatifs sociaux ou intermédiaires supplémentaires en 2009 et 2010. Ce plan comprenait donc 30 000 logements achetés en VEFA à des promoteurs (avec 3000 à 4500 logements pour la région Rhône-Alpes, plus gros ratio après l'Ile-de-France avec 6000 à 9000 logements²⁸).

L'impact du recours à la VEFA sur l'évolution des organismes pour s'adapter aux nouvelles conditions du marché est certain et bien marqué mais aussi relativement efficient, surtout face à la demande croissante de logements (atteignant 1,7 millions de demandeurs en mai 2012²⁹). En effet, cela permet une production complémentaire par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe car elle est plus rapide dans la mesure où la promotion privée n'est pas assujettie au même mode opératoire que les organismes, à savoir les contraintes administratives et juridiques. En outre, le plus souvent, les emplacements sont très bien situés au vu de la « liberté » que peuvent avoir les promoteurs privés, et pour ces derniers, la vente d'une partie des opérations à des organismes leur confère certaines garanties ; la sécurité financière, l'accélération de la commercialisation des logements et le côté professionnel des organismes HLM en sont les parfaits exemples.

En définitive, on peut constater qu'il y a un rapprochement progressif entre le monde HLM et la promotion privée. Effectivement, la part de VEFA HLM, augmente depuis quelques années et renforce les relations entre organismes et promoteurs. Si des évolutions réglementaires ont assoupli le cadre de ces ventes pour le développement de la production, cette évolution témoigne avant tout d'une diversification des modes de production par un rapprochement de la sphère publique et de la sphère privée. Ces deux familles de maîtres d'ouvrage présentent des intérêts économiques croisés. D'une part, les ventes en bloc à des organismes HLM permettent une sécurisation des opérations en commercialisation pour les promoteurs. D'autre part, cela permet aux bailleurs sociaux d'accroître leur volume de production sans trop de mobilisations supplémentaires des équipes de maîtrise d'ouvrage. Cela peut aussi poser un problème de perte de savoir-faire des organismes par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe, en se concentrant ainsi sur la gestion locative de manière plus importante que sur la maîtrise d'ouvrage elle-même, une hypothèse généralement démentie par les professionnels interrogés du fait de l'importante part de la maîtrise d'ouvrage directe par rapport à la VEFA.

²⁸ Source : Ministère de la Relance économique et Ministère du Logement. « *Programmation des aides pour le logement et mise en œuvre du volet logement du plan de relance* », 2009.

²⁹ Source : Portail du gouvernement. « *Relancer la construction : une priorité du gouvernement* », 2013. Dans : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/relancer-la-construction-une-priorite-du-gouvernement>, consulté le 14 avril 2014.

d) Fusions ou associations entre organismes HLM

L'acquisition de patrimoine à d'autres organismes peut également constituer une stratégie permettant aux organismes HLM en question d'une part de mieux faire face aux différentes contraintes (juridiques et techniques) de leur action, et d'autre part de constituer de nouveaux fonds propres et d'augmenter la production. Au début des années 2000, nous avons déjà assisté à un regroupement des ESH, qui est la conséquence de la loi Borloo de 2003. Des groupes ont été constitués avec le regroupement des collecteurs du 1% logement, et par voie de conséquence, lorsque ces collecteurs fusionnent, s'ils assurent la gouvernance d'ESH, celles-ci constituent ainsi un groupe. Ce mode d'opérer permet également de mettre en avant les fusions entre organismes, à savoir qu'il est également possible qu'une ESH en absorbe une autre, que ce soit par manque de fonds propres pour entretenir leur propre patrimoine ou pour des difficultés financières, dans le but premier de maintenir une certaine offre de logements sur le territoire concerné et de « remettre en état » les logements qui n'ont pas pu être réhabilités.

Dans le même temps, en matière d'habitat, les délégations de compétences aux intercommunalités incitent ces collectivités territoriales à réunir les organismes publics présents sur leurs territoires respectifs. Cependant, qu'ils appartiennent à une même famille juridique ou à des familles différentes, la fusion n'est pas la seule voie de collaboration professionnelle entre les organismes et peut même s'avérer contre-productive selon le contexte local. Des collaborations sous la forme d'associations d'organismes HLM pour un échange de savoir-faire et d'outils comme la mise en commun d'un certain nombre de fonctions supports (Ressources humaines ou comptabilité par exemple), afin de réaliser des économies d'échelle ou encore une mutualisation de moyens pouvant être mises en place, ce que vient concrétiser le pacte d'objectifs et de moyens cité plus haut. Toute cette recherche de coopération et de synergie entre organismes dans un but de maintenir une production effective de logements sociaux pour répondre aux demandes des besoins des territoires.

De ce fait, à terme, on peut affirmer qu'il y a bel et bien une césure dans le monde HLM, avec l'apparition de grosses structures nationales et à l'inverse des petites structures plus locales qui tendent à disparaître ou qui deviennent des filiales spécialisées. Cela pourrait également faire passer l'aspect financier avant la vocation initiale de bailleur social et provoquer ainsi la perte de la caractéristique sociale que doit avoir un bailleur dans son action comme le service de qualité auprès des locataires.

e) Redéfinition à l'échelle du territoire de la politique de production

Il est possible, au sein de certains organismes, de redéfinir le territoire de production de logements sociaux, et ce non seulement face au désengagement de l'Etat, mais aussi face au secteur sur lequel l'organisme est implanté. En effet, Bernard Farina, Directeur de Cité Nouvelle, ESH dont nous parlerons plus en détail dans la partie suivante, estime que la politique nationale tend à privilégier les secteurs tendus, comme Lyon sur la Région. Cette ville concentre réellement les besoins les plus importants en matière de logement social en Rhône-Alpes. Cette stratégie se fait néanmoins au détriment du reste du département sur lequel est implanté Cité Nouvelle (Loire) mais cela s'explique par le fait que Saint-Etienne perd de son attractivité et qu'il apparaît aujourd'hui un nombre important d'appartements vacants sur la ville avec un taux supérieur à

la moyenne nationale (7% contre 3,5% en 2013). Bernard Farina affirme donc que certains projets ont été stoppés mais sans pour autant négliger le patrimoine existant, que ce soit du point de vue réhabilitation ou construction neuve car certains projets sont en cours de réhabilitation jusqu'à 2015 et des projets de construction neuve programmées pour 2014-2015.

C'est en ce sens que les ESH se rapprochent quelque peu des stratégies de promoteurs, à savoir non seulement le regroupement entre elles pour créer des entreprises plurirégionales et agir à un échelon plus grand mais aussi la concentration sur des secteurs où le marché est porteur. Il est même actuellement expérimenté un nouveau logiciel informatique d'aide à la décision pour apprécier les zones à potentiel immobilier où cibler les investissements et ainsi adapter l'offre de logements à la demande.

4.Exemples d'ESH s'adaptant aux réalités du terrain

Comme on a pu le voir, la modification et la mutation des organismes HLM vers de nouvelles stratégies, poussées par les réformes nationales ou non, sont bien marquées ces dernières années. Malheureusement, ces changements sont fortement encouragés par les contraintes financières imposées par l'Etat ainsi que par les demandes qui animent le marché du logement sur certaines zones spécifiques du territoire national et en particulier la région Rhône-Alpes, deuxième zone la plus tendue de France en termes de demande en logements.

a) Entreprises-habitat

Ce groupe est né en 2009 et comprend trois ESH, Cité Nouvelle, Le Toit Familial et La Doloise, et une société immobilière Entreprises-habitat-Immobilier. Avec un patrimoine immobilier de plus de 15 000 logements et de partenariats avec des bailleurs sociaux et privés, le groupe Entreprises-Habitat peut répondre aux différents besoins de logements auxquels il est confronté, et ce sur l'ensemble du territoire national. Ces 4 filiales immobilières ont une capacité de production de plus de 300 logements par an avec une implantation sur l'ensemble des territoires de la région Rhône-Alpes, en Franche-Comté et en Ile-de-France. Cette forte implication régionale se double d'une dimension inter-régionale avec une intervention s'élargissant à tout le territoire national. Cela vient donc confirmer l'attraction des ESH par les marchés porteurs et où les besoins sont importants et en perpétuel développement, qui peut donc être supporté par un tel regroupement d'ESH.

Depuis ce regroupement en 2009, Entreprises-Habitat a augmenté ses investissements en zones tendues, de 32% à 62% pour la région Ile-de-France et le département du Rhône. Le groupe, en constituant un outil efficace de construction de logements, persiste néanmoins avec toutes ses filiales à conserver une certaine proximité et une capacité d'intervention au niveau local.

Cité Nouvelle, Entreprise Sociale pour l'Habitat installée dans le département de la Loire, compte près de 8500 logements dont un millier dans le département du Rhône. Sa stratégie de développement vise davantage des constructions en mixité sociale, surtout dans des zones tendues, notamment dans le Grand

Lyon. Elle intervient en amont, de l'étude à la réalisation d'opérations d'hébergement très sociales jusqu'à la gestion locative. C'est la 1^{ère} ESH de la Loire et est la principale filiale du groupe Entreprises-Habitat.³⁰ Le Toit Familial quant à elle est propriétaire et gestionnaire de plus de 3 400 logements collectifs et individuels sur l'agglomération Roannaise et les départements tels que l'Ain, l'Allier, la Saône-et-Loire et le Rhône. Le Toit Familial exerce également l'activité de syndic de copropriétés issue de l'accession sociale.³¹ La Doloise bénéficie également d'une expérience et d'un solide savoir-faire dans le secteur de l'habitat et du logement social en offrant des solutions de logement. Son patrimoine est de près de 500 logements principalement sur la ville de Dole.

Le slogan prôné par Entreprises-Habitat « Penser globalement agir localement » illustre bel et bien l'esprit du groupe qui réunit en son sein une multitude de savoir-faire et une polyvalence allant du constructeur au bailleur social gérant des logements en passant par l'aménageur. Le regroupement de ces ESH a permis de réduire plus de 20% des frais de fonctionnement mais aussi d'être un intervenant majeur dans les politiques locales de l'habitat de la région. Les missions sont d'investir, de construire et de gérer des logements pour la demande observée sur le territoire et ce malgré le désengagement progressif de l'Etat.

b) NEOLIA

Ce groupe immobilier du grand Est de la France a acquis cette nomination en 2006 pour succéder à celle de « SA d'HLM Franche-Comté ». Et ce dans le but d'avoir une portée de dimension nationale avec une volonté de cohésion et de développement. Avec la réforme des collecteurs de 2009, l'actionnaire de référence 1% logement se regroupe avec d'autres collecteurs pour former une seule entité : Logilia. Les agences de proximité ont été maintenues et l'investissement a été plus important pour la réhabilitation du parc. Le groupe Néolia regroupe ainsi 3 ESH qui opèrent dans le grand Est de la France : Néolia, Néolia Lorraine et Villéo.

Puis petit à petit le groupe se développe avec, en 2010, l'achat du patrimoine locatif d'un autre organisme. Néolia devient ainsi propriétaire du patrimoine de Logissim Habitat qui possède plus de 1400 logements locatifs situés en Franche Comté dans les départements du Doubs, du Territoire de Belfort et de la Haute Saône. On voit bien que le groupe aspire à se renforcer et devenir de plus en plus compétitif sur plusieurs territoires mais également à palier le manque de logement en faisant valoir leurs savoir-faire pour la réhabilitation de patrimoine d'autres organismes.

Aujourd'hui le groupe possède un patrimoine total de 43 000 logements et ses activités sont diverses. En premier lieu on trouve du développement immobilier comportant aménagement de quartiers et construction de programmes locatifs et en accession, avec à la fois de la vente de terrains à bâtir, de la vente de logements neufs et aussi de la vente de logements anciens aux locataires pour favoriser l'accession sociale à la propriété et également pour dégager des fonds propres dès qu'il est possible de vendre. La

³⁰ Sources : Site internet de l'ESH CITE NOUVELLE : <http://www.citenouvelle.fr/>, consulté le 02 mai 2014 et entretien avec Bernard Farina, Directeur de Cité Nouvelle

³¹ Source : Site internet de l'ESH Le Toit Familial : <http://www.toitfamilial.fr/>, consulté le 02 mai 2014.

location et la gestion de logements avec une large palette de services pour la gestion locative est également une activité essentielle sans oublier les activités patrimoniales de valorisation et de rénovation urbaine.³²

Le Groupe a ainsi su diversifier ses métiers et dispose d'aménageurs, de lotisseurs, de promoteurs. Ils sont présents sur un grand nombre de projets sur une zone géographique assez large (Alsace, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-D'azur). On peut donc dire que la politique de rachat de patrimoine existant à d'autres bailleurs sociaux et la vente HLM ont été fortement utilisées par cet organisme afin d'alimenter ses fonds propres et de développer ses activités sur d'autres secteurs pour devenir une structure importante à l'échelle nationale.

Pour conclure, on a illustré de 2 exemples les différentes stratégies possibles à adapter sur le terrain avec un travail des organismes sur leurs fonds propres pour pouvoir palier au désengagement de l'Etat dans le but de maintenir la production de logements sociaux. En ce sens, les organismes essayent de mobiliser tous les leviers possibles : la production nouvelle, la réhabilitation de patrimoine, la Vente en l'Etat Futur d'Achèvement et la promotion de l'accession sociale à la propriété. Il a néanmoins été mis en évidence que cette stratégie de travail sur les fonds propres n'est pas la seule possible pour pallier ces diminutions de financement, comme par exemple avec des stratégies territorialisées se concentrant sur certains secteurs de la région. De fait, on a également constaté que le marché jouait les premiers rôles dans la stratégie des ESH dans le sens où lorsqu'on est dans un marché détendu avec un problème d'attractivité du territoire, ce ne sera pas la même stratégie que dans une zone tendue. En effet, plus le marché est détendu, plus les stratégies opérées par les bailleurs sociaux s'orientent vers la réhabilitation patrimoniale et plus le marché est tendu, plus les organismes mènent des stratégies de développement du patrimoine. Le contexte local conditionne donc fortement la stratégie générale d'un groupe, mais qui s'adapte néanmoins aux territoires dans lesquels il est implanté.

³² Sources : Site internet du groupe Néolia : <http://www.neolia.fr/>, consulté le 02 mai 2014 et entretien avec Romuald Gadet, Directeur adjoint du patrimoine locatif de Néolia.

Conclusion

Ce travail de recherche a dans un premier temps permis de voir comment l'Etat se désengageait progressivement depuis quelques années. Effectivement les aides à la pierre n'ont cessé de diminuer pour atteindre en 2013 un niveau inférieur de plus de 36% par rapport à celui de 2008. L'Etat a aussi longuement incité les organismes à augmenter leur fonds propres par diverses politiques et réformes, ceux-ci se voient ainsi utiliser de plus en plus de fonds propres pour la production de logements, passant d'une utilisation de 5% en 2000 à 15% en 2012. Parallèlement à cela, on voit fleurir de plus en plus de réformes en faveur du logement social. On peut citer tout d'abord la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des organismes à partir de l'année 2013, qui handicapait fortement la production de logements, mais également la signature au mois de juillet de la même année d'un pacte d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'USH qui a pour principaux points de mobiliser le foncier de l'Etat pour la construction de logements mais également de baisser la TVA à 5% sur la construction ; celle-ci sera réellement baissée à 5,5%. Cela reste tout de même un bon pas en avant en faveur de la construction de logements sociaux afin d'atteindre les objectifs fixés par le nouveau gouvernement qui est de construire 500 000 logements dont 150 000 sociaux d'ici 2017. L'année 2013 représente ainsi en quelques sortes l'année de la réconciliation du gouvernement et de ses réformes avec le monde du logement social. Cela pousse ainsi les organismes à s'adapter et à faire en sorte que ces nouvelles réformes soient utilisées à bon escient pour se diriger vers des stratégies qui vont œuvrer à leur développement.

On peut également affirmer que face à ces nouvelles politiques, le monde HLM se réorganise, notamment les ESH. En effet, avec la réaffectation du 1% logement et la réforme des collecteurs de 2009, on voit depuis cette année-là apparaître de grands groupes de bailleurs sociaux qui se développent à une échelle nationale contrairement aux petites structures qui à cause de difficultés financières, disparaissent ou alors sont greffées à un groupe pour maintenir une mission locale et de proximité. C'est le cas de Néolia, qui développe son activité dans sept régions du territoire national, notamment le grand Est de la France. Ces groupes qui prennent une certaine ampleur en termes de taille développent leur production de logements par le rachat de patrimoine, la vente de logements aux locataires, la production pour de l'accession sociale à la propriété, l'achat en VEFA ou encore investissent d'autres marchés afin de devenir de réels groupes nationaux. Il est donc clair que ces entreprises doivent impérativement se réorganiser et le font du mieux qu'ils peuvent en utilisant toutes les solutions qui s'offrent à elles, dépendamment du marché sur lequel elles agissent.

La région Rhône-Alpes, considérée comme la 2^{ème} la plus tendue du territoire national, regroupe 9,7% du total de demandeurs en attente à mi 2012 qui est de 1,7 millions de personnes. On y trouve donc une demande de logements considérable au sein de ses zones les plus tendues. Cette région peut aussi présenter un parc de logements ayant besoin d'un certain renouvellement dans ses zones les moins tendues. On a pu le voir avec Cité Nouvelle, première filiale du groupe Entreprises-Habitat, qui avait du mal à vendre ses logements vacants dans la ville de Saint-Etienne et prônera donc plutôt une stratégie de réhabilitation et de vente HLM dans les zones les moins tendues. A l'inverse, dans les zones plus tendues comme Lyon par exemple, le rachat de patrimoine, l'achat en VEFA seront les stratégies les plus utilisées. Toutes les stratégies

constatées et utilisées par les différentes entreprises ont pour but de maintenir la production et d'essayer d'atteindre les objectifs du gouvernement susmentionnés mais également de trouver un équilibre entre l'offre et la demande de logements dans les zones dans lesquelles elles sont implantées. Ainsi, les stratégies pour la production de logements sociaux semblent relativement conditionnées par un contexte local.

D'une manière générale tous les acteurs et professionnels du logement s'accordent à dire que les diminutions des ressources financières garanties par l'Etat, combinées à l'emploi de plus en plus important des fonds propres des organismes en charge du logement social peuvent nuire à l'investissement et le savoir-faire de ceux-ci. Mais toujours est-il que dans une Europe qui traverse depuis un certain nombre d'années une crise économique considérable, la France fait le choix de maintenir son modèle de logement social qui abrite près de 12 millions de personnes dans un parc de plus de 4,2 millions de logements. En maintenant ce modèle, le gouvernement témoigne de sa confiance dans le Mouvement Hlm comprenant tous les organismes HLM, et ce notamment à travers le pacte signé l'année dernière afin de parvenir à un objectif honorable de production de logements sociaux pour pouvoir répondre aux besoins en logements croissants des Français ayant de faibles ressources.

Il serait donc intéressant de s'intéresser à l'évolution de ces stratégies dans les années à venir, mais également de se poser la question de savoir si à terme ces aides disparaîtront au vu de leur diminution progressive. Parallèlement à cela, on peut s'intéresser aux territoires qui se voient délaissés petit à petit par les ESH qui se désengagent de ceux-ci et donc comment ils peuvent réagir à l'adaptation des stratégies au vu de l'influence que peut avoir le monde du logement social sur le pouvoir d'achat des ménages, leur maintien à domicile mais encore le renouvellement de l'offre sur le territoire en question.

Bibliographie

OUVRAGES :

ALI SAID-GUERIN, Claire. *Les politiques publiques d'aides au logement social, financement et modes d'intervention*, 2003. Voiron : La lettre du cadre territorial, 2003. 223 pages.

STEBE, Jean-Marc. *Le Logement Social en France*. Paris : PUF, 2007. 127 pages.

DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement en France*. Paris : La documentation Française, 2009. 183 pages.

JEGOUZO-VIENOT, Laurence. *Etablissement public et logement social*. Paris : LGDJ, 2002. 416 pages.

RAPPORTS :

AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, « Les dynamiques du marché du logement dans l'aire métropolitaine lyonnaise : stratégies des opérateurs privés. », 2007.

PROJET DE FIN D'ETUDES, KALPAKDJIAN Clara, « Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat », Polytech Tours, Mai 2011.

PROJET DE FIN D'ETUDES, HUE Camille, « Les stratégies locales pour la production de logement social, Communauté d'Agglomération Tour(s)Plus », Polytech Tours, Mai 2012.

RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2013, Cour des Comptes, « Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours », Février 2013.

ROMAIN BIESSY, Président de la commission logement/Habitat du Parti de Gauche, « Le droit à la ville pour tous, une véritable réforme de rupture est nécessaire », 2011.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, « L'habitat social au cœur de notre action », 2013.

SITES INTERNET :

74^{ème} Congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat (Lille du 24 au 26 septembre 2013) : <http://pro.union-habitat.org/ecom/ecom2013.nsf/Home1?OpenForm>, consulté le 16/10/2013.

Accession sociale à la propriété : <http://www.groupesni.fr/nos-activites/accesion-a-la-propriete/accesion-sociale-a-la-propriete.html>, consulté le 10/04/2014.

Accord entre le gouvernement et 1% logement : <http://www.bfmtv.com/economie/accord-entre-gouvernement-1pour-cent-logement-380478.html>, consulté le 29/12/2013.

Caisse de Garantie du Logement Locatif Social : www.CGLLS.fr, consulté le 12/12/2013.

CBANQUE, L'info pour vos finances : <http://www.cbanque.com/credit/prest-locatif-pls-pli.php#>, consulté le 12/02/2014.

CBANQUE, Plafond du livret A : <http://www.cbanque.com/placement/plafond-livret-a.php>, consulté le 10/03/2014.

Commercialisation de logements sociaux : <http://formations.lemoniteur.fr/detail/11214/reussir-la-vente-hlm/>, consulté le 04/04/2014.

Construction de logements sociaux: Pourquoi ça coince : <http://www.20minutes.fr/economie/1191591-20130723-construction-logements-sociaux-pourquoi-ca-coince>, consulté le 12/02/2014

Entreprises-Habitat, Action Logement : <http://www.entrepriseshabitat.com/entreprises-habitat/reforme-action-logement-e-9>, consulté le 20/01/2014.

ESH, les Entreprises Sociales pour l'Habitat : <http://www.esh.fr/index.aspx>, consulté le 16/10/2013.

Fédération Française du Bâtiment : http://www.ffbatiment.fr/federation-francaise-du-batiment/le-batiment-et-vous/en_chiffres/les-chiffres-en-france.html, consulté le 05/12/2013.

La production en volumes et en perspectives : www.union-habitat.org, consulté 10/04/2014.

Le blog des institutionnels : <http://leblogdesinstitutionnels.fr/2011/08/30/un-nouveau-decret-pour-la-mise-mise-en-oeuvre-dun-prelevement-sur-le-potentiel-financier-des-organismes-hlm-et-des-sem-de-construction-et-de-gestion-de-logements-sociaux/>, consulté le 15/04/2014.

Le contrôle des organismes de logement social : MIILOS : <http://www.territoires.gouv.fr/le-controle-des-organismes-de-logement-social-miilos-839>, consulté le 04/04/2014.

Le courrier des maires et des élus : <http://www.courrierdesmaires.fr/28057/cglls-le-mouvement-hlm-veut-disposer-des-78-millions-ponctionnes-par-letat/>, consulté le 10/04/2014.

Le financement du logement social : généralités : www.union-habitat.org, consulté le 10/03/2014.

Les délégations de compétence pour la gestion du financement du logement : <http://www.dguhc-logement.fr/index.php>, consulté le 31/01/2013.

LOGEVIE, des logements pour la vie : http://www.logevie.fr/contenu/le_mouvement_des_hlm_et_des_esh,25, consulté le 20/01/2014.

Loi de finances pour 2014 et loi de finances rectificative pour 2013 : <http://www.anil.org/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/analyses-juridiques-2013/loi-de-finances-pour-2014/p1/>, consulté le 10/03/2014.

LUI PRESIDENT, Les promesses de François Hollande passées au crible : <http://www.luipresident.fr/60-engagements>, consulté le 15/01/2014.

Observatoire des inégalités : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article1617#nh1>, consulté le 12/02/2014.

Observation et statistiques du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie
Offices-habitat.org : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/>, consulté le 10/04/2014.

Ordonnances pour le logement : et de 7 ! : <http://www.logic-immo.com/actus-immobilier/2014/03/06/ordonnances-logement-intermediaire-nat-54483.php>, consulté le 10/04/2012.

Outils et modalités de coopération entre organismes de logement social : <http://www.afpols.fr/formations-inter-entreprises/domaines-2014/gouvernance-et-gestion/gouvernance/Outils-et-modalites-de-cooperation-entre-organismes-de-logement-social/view>, consulté le 10/04/2014.

Plan Stratégique de Patrimoine : <http://ressourceshlm.union-habitat.org/ush/download/Dossiers/REHA++Requalification+de+l%E2%80%99Habitat+Collectif+%C3%A0+haute+performance+%C3%A9nerg%C3%A9tique/PSP.pdf>, consulté le 01/04/2014.

Sénat, un site au service des citoyens : <http://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120701128.html>, consulté le 15/04/2014.

Union Nationale des Associations Familiales : <http://www.unaf.fr/spip.php?article16773>, consulté le 09/01/2014.

Table des illustrations

Graphique 1 : Evolution du nombre de logements sociaux financés depuis 2010	21
Graphique 2 : Vente de logements neufs, location-accession comprise - nombre en milliers	30
Schéma 1 : Répartition du 1% logement.....	12
Schéma 2 : Parc de logements des différents acteurs du logement social	16
Tableau 1 : Aides à la pierre de 2008 à 2014.....	18
Tableau 2 : Barème de calcul du prélèvement potentiel financier	18
Tableau 3 : Montant de l'utilisation et des ressources du 1% logement	19
Tableau 4: Financement des logements PLAI et PLUS.....	21
Tableau 5 : Composition des financements entre 2000 et 2012	25
Tableau 2 : Plafonds de ressources pour un HLM en Île-de-France.....	48
Tableau 3 : Plafonds de ressources pour un HLM dans le reste de la France.....	48

Table des matières

Avertissement	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études en Génie de l'Aménagement	5
Remerciements.....	6
Sommaire.....	7
Liste des sigles	8
 Introduction	 9
I. Le monde du logement social	11
1. Une diversité d'acteurs stratégiques.....	11
a) L'Etat et ses partenaires.....	11
i. Etat.....	11
ii. Collectivités locales	11
iii. Entreprises Publiques Locales (EPL).....	11
b) Caisse des Dépôts et Consignations.....	12
c) UESL - Action Logement.....	12
2. Acteurs opérationnels : les organismes HLM	13
a) Fédération nationale des Offices Publics de l'habitat (OPH)	14
b) Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH).....	14
c) Fédération nationale des sociétés coopératives HLM	15
d) SACICAP (Réseau PROCIVIS).....	15
e) Fédération Nationales des Associations régionales (FNAR)	15
 II. Financement public et modes d'intervention en faveur du logement social.....	 17
1. Une diminution progressive des aides à la pierre ces dernières années	17
2. Réaffectation du 1% logement	19
3. Les différents types de financements	20
4. Politiques incitatives et nouvelles réformes	22
a) Pacte d'objectifs et de moyens entre l'Etat et le Mouvement HLM.....	23
b) Autres réformes	24

III. Les différentes stratégies adoptées et leur mise en place sur le terrain pour le maintien de la production	26
1. Présentation de la méthode	26
2. Le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP)	27
3. Stratégies opérationnelles.....	28
a) Objectifs de vente de logements aux locataires difficilement atteignables.....	28
b) Accession sociale à la propriété en dents de scie	29
c) Un accroissement de l'Achat en « Vente en l'Etat Futur d'Achèvement » (VEFA)	30
d) Fusions ou associations entre organismes HLM	32
e) Redéfinition à l'échelle du territoire de la politique de production	32
4. Exemples d'ESH s'adaptant aux réalités du terrain.....	33
a) Entreprises-habitat.....	33
b) NEOLIA	34
Conclusion.....	36
Bibliographie	38
Table des illustrations	41
Table des matières	42
Annexes	44

Annexe 1 : Guide d'entretien

I) Présentation de l'organisme :

- Création de l'organisme :

En quelle année a été créé l'organisme ? Combien de logements à son actif ?

- Patrimoine et évolution de l'organisme :

Quel est le patrimoine de l'organisme ? Quel a été son évolution ?

Quels sont les projets en cours de construction et les projets en financement ?

Comment s'est faite cette évolution du patrimoine (construction, achat, vente, ...) ?

Y'a-t-il eu fusion avec d'autre(s) organisme(s) ?

II) Désengagement de l'Etat :

- Le 1% logement est aujourd'hui utilisé pour le financement de l'ANRU et de l'ANAH également.

Ressentez-vous des effets sur vos actions à mener dus à la réaffectation du 1% ? Si oui, lesquels ?

- Le gouvernement incite les ESH à se regrouper.

Qu'en pensez-vous ?

- Le pacte d'objectifs et de moyens, qu'a-t-il apporté ? Est-ce que vous en profitez ?

- Les aides à la pierre (624 m€ en 2010, 500 en 2011, 450 en 2012, 500 en 2013 et 450 prévus pour 2014).

Dans ce contexte comment vous adaptez-vous pour continuer à construire des logements sociaux ? (VEFA, investissement, plus rentable d'acheter que de construire...) Etait-ce pour pallier la diminution des financements ? Si non, comment avez-vous procédé ?

Avez-vous racheté ou vendu du patrimoine à d'autres organismes ?

Avez-vous vendu des logements à vos locataires ? Si oui, quand et combien ?

Ces différentes actions vous permettent-elles d'augmenter ou de reconstituer vos fonds propres ?

La suppression du prélèvement sur le potentiel financier des organismes en 2013, est-ce un plus ?

L'exécution de ces nouvelles politiques se fait-elle rapidement ? Facilité d'adaptation ?

III) Stratégies :

- Plan Stratégique de Patrimoine : a-t-il été fait ?

Si oui, vous a-t-il servi à changer votre parc de logements/type d'offre?

- Modes de production :

Achat en VEFA, rachat de patrimoine, ne font-ils pas passer la priorité de votre métier de la maîtrise d'ouvrage directe vers la gestion pure et simple des logements sociaux ?

- Le marché immobilier local :

Comment influence-t-il votre stratégie ?

Dans le contexte immobilier local quelles sont les actions à mener prioritairement ?

- L'avenir du logement social :

A long terme comment voyez-vous l'avenir du logement social ? Et plus particulièrement celui des ESH?

Au vu des différents éléments précédents, comment pensez-vous pouvoir mener votre action ?

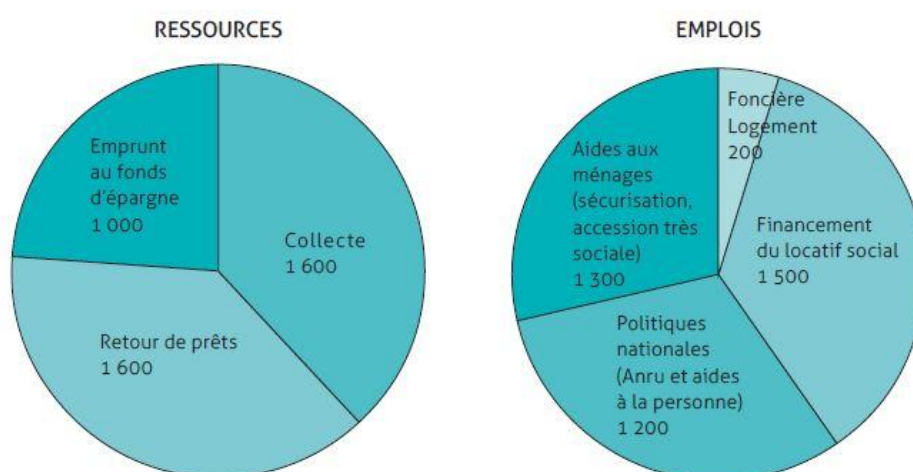
Annexe 2 : Flux financiers du 1% logement (Source : Union Sociale pour l'Habitat)

Le tableau ci-dessous récapitule les masses financières des emplois et ressources du 1 % Logement en 2012. La ressource totale de long terme est proche de 3,5 milliards d'euros et se décompose en 1,6 milliard d'euros environ de collecte nouvelle (0,45 % de la masse salariale des entreprises assujetties) et 1,8 milliard d'euros de remboursements de prêts par des personnes physiques ou des organismes constructeurs. Au cours des dernières années, on relève l'évolution suivante des différents postes :

- Une érosion de la ressource due principalement à la baisse des remboursements de prêts ;
- Une évolution très différenciée des emplois : forte baisse des concours aux personnes physiques (- 55 % en cinq ans), augmentation des concours aux personnes morales suivie d'un décrochement en 2012 (+ 10 % sur cinq ans), augmentation continue des contributions au financement des politiques publiques (+ 35 %).

Emplois de long terme		Ressources à long terme	
Concours aux personnes morales :	680	Collecte totale	1 575
- Prêts	420		
- Subventions et titres	260		
Concours aux personnes physiques :	850	Remboursement de prêts :	1 840
- Prêts	810	- Personnes morales	640
- Subventions	40	- Personnes physiques	1 200
Concours aux politiques nationales	1 540	Cession de titres	45
- Prêts (Foncière Logement)	300		
- Subventions (Anru, Anah et autres)	1 240		
Total	3 070	Total	3 460

Tableau : Principaux flux financiers de l'UESL en 2012, en millions d'euros.
(Source : USH - "Le 1% logement - Action Logement" (2013))



Graphique : Répartition des ressources d'Action Logement et leur emploi en 2013, en millions d'euros.
(Source : USH - "Le 1% logement - Action Logement" (2013))

Annexe 3 : Plafonds de ressources (Source : Service Public, Site officiel de l'administration française. Dans : <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F869.xhtml>, consulté le 12/02/2014)

Les plafonds de ressources dépendent des financements obtenus par le bailleur lors de la construction ou de la rénovation du logement concerné, de la composition du foyer et de la localisation du logement souhaité. Au 1^{er} janvier 2014, les plafonds de ressources sont représentés par les tableaux qui suivent. On différencie Paris, l'Ile-de-France puis le reste de la France en trois tableaux distincts.

Composition du foyer	Logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	Logement financé par un prêt locatif à usage social (PLUS)	Logement financé par un prêt locatif social (PLS)	Logement financé par un prêt locatif intermédiaire (PLI)
Catégorie 1	12 662 €	23 019 €	29 925 €	41 434 €
Catégorie 2	20 643 €	34 403 €	44 724 €	61 925 €
Catégorie 3	27 059 €	45 099 €	58 629 €	74 441 €
Catégorie 4	29 618 €	53 845 €	69 999 €	89 165 €
Catégorie 5	35 233 €	64 064 €	83 283 €	105 554 €
Catégorie 6	39 650 €	72 090 €	93 717 €	118 782 €
Par personne supplémentaire	+ 4 417 €	+ 8 032 €	+ 10 442 €	+ 13 235 €

Tableau 1 : Plafonds de ressources pour un HLM à Paris

Composition du foyer	Logement financé par un PLAI	Logement financé par un PLUS	Logement financé par un PLS	Logement financé par un PLI
Catégorie 1	12 662 €	23 019 €	29 925 €	32 021 €
Catégorie 2	20 643 €	34 403 €	44 724 €	42 760 €
Catégorie 3	24 812 €	41 356 €	53 763 €	51 424 €
Catégorie 4	27 245 €	49 536 €	64 397 €	62 080 €
Catégorie 5	32 255 €	58 641 €	76 233 €	73 029 €
Catégorie 6	36 295 €	65 990 €	85 787	82 304 €
Par personne supplémentaire	+ 4 043 €	+ 7 353 €	+ 9 559 €	+ 9 181 €

Tableau 6 : Plafonds de ressources pour un HLM en Île-de-France

Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS	Logement financé grâce à un PLI
Catégorie 1	11 006 €	20 013 €	26 017 €	28 018 €
Catégorie 2	16 037 €	26 725 €	34 743 €	37 415 €
Catégorie 3	19 283 €	32 140 €	41 782 €	44 996 €
Catégorie 4	21 457 €	38 800 €	50 440 €	54 320 €
Catégorie 5	25 105 €	45 643 €	59 336 €	63 900 €
Catégorie 6	28 292 €	51 440 €	66 872 €	82 304 €
Par personne supplémentaire	+ 3 155 €	+ 5 738 €	+ 7 459 €	+ 8 034 €

Tableau 7 : Plafonds de ressources pour un HLM dans le reste de la France

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

CITERES

UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés*

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement

Directeur de recherche :
Thomas Eric

BERRADA Hani
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2013-2014

Evolution du monde HLM et nouveaux modèles d'opérateurs : Le cas des Entreprises Sociales pour l'Habitat

Résumé : On assiste depuis quelques années à une baisse des financements de l'Etat pour la production de logements sociaux, au point que l'on peut parler de désengagement. Dans un tel contexte, certains organismes HLM, chargés de construire les logements sociaux et d'en assurer la gestion sont également confrontés à des contextes locaux difficiles. Ces marchés tendus renforcent l'inéquation économique actuelle alors que le besoin de ce type de logements est croissant et que les coûts de production augmentent.

Il est fait l'hypothèse que les organismes HLM et notamment les Entreprises Locales pour l'Habitat s'adaptent et se réorganisent. En effet, il faut adapter les organisations, conduire l'ensemble des opérateurs au-delà de leur mission sur le territoire sur lequel ils sont installés, d'aller entre autres jusqu'à des fusions pour que sur les territoires en difficultés, il y ait une action immédiate d'accélération de la satisfaction de la demande.

Au vu de ces éléments, ce projet répondra donc à la question suivante : Après un certain désengagement de l'Etat, dans quel sens évoluent les stratégies des organismes HLM, en particulier celles des ESH ? Certaines de ces stratégies se rapprochent-elles de celles des opérateurs privés ?

Mots Clés : Logement social, organismes HLM, désengagement financier de l'Etat, marché local, stratégies.