

BIBLIOTHÈQUE DES TERRITOIRES

Frédéric Paul



HLM, mon amour

Un combat pour la solidarité

Préface de Cécile Duflot

HLM, MON AMOUR

La collection *Bibliothèque des territoires*
est dirigée par Jean Viard

Ouvrage coédité avec la Lettre Habitat et Collectivités Locales
www.habitat-collectivites-locales.info

© Éditions de l'Aube, 2020
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-4106-8

Frédéric Paul

HLM, mon amour

Un combat pour la solidarité

Préface de Cécile Duflot

éditions de l'aube

Préface

Quand Guy Lemée et Frédéric Paul m'ont proposé de rédiger cette préface, j'ai accepté en souvenir des bonnes relations entretenues lorsque j'étais titulaire du portefeuille du Logement. C'est que, bien sûr, j'ai été la ministre des « HLM ». Dans cet univers où les acronymes sont légion, celui-là tient depuis près de soixante-dix ans. Peu connaissent le sens de celui-ci, habitation à loyer modéré, tellement HLM est rentré dans le langage courant.

Au-delà de cette permanence, le sujet du logement n'a jamais été aussi actuel. Il mixe les enjeux de pouvoir d'achat, de mobilité, mais aussi d'écologie. Le secteur du logement représente près de 15 % des émissions de gaz à effet de serre de la France (en 2017, les émissions liées aux logements sont de 58 millions de tonnes CO₂e).

Les êtres humains ont tous besoin d'un toit. Et le livre met ce besoin premier en avant pour lier toute politique du logement aux nécessités du vivant, à l'écologie. Le secteur du logement social est devenu, de ce point de vue, de plus en plus vertueux. Il s'est largement mobilisé pour réussir les premières étapes d'une nécessaire transition énergétique. Son parc, comparé à celui du privé dans l'ancien, est bien moins énergivore. Des progrès restent à faire, bien sûr. Aujourd'hui et demain plus encore, il faudra lier la

conception des logements avec le quartier, la ville, les transports dans une optique économe en ressources mais prodigue en bien-être.

Au-delà de ces questions fondamentales pour le secteur du logement j'ai été, comme beaucoup, consternée par les attaques brutales que le gouvernement a mené en 2017-2018 contre le logement social. Certes, en tant que ministre, j'ai parfois eu des débats vifs avec les institutions HLM et donc avec l'auteur, Frédéric Paul, qui en était alors le délégué général. Le mouvement HLM doit bouger, évoluer, se remettre en cause. J'ai eu alors des exigences à la hauteur de sa place dans nos politiques sociales, de son statut spécial et de la contribution qui lui est apportée par la solidarité nationale. La dimension financière et budgétaire n'était naturellement jamais totalement absente mais avec l'écoute et le respect mutuels, nous avons réussi bien des choses. Par exemple, il y a tout lieu d'être fiers de la définition puis de la mise en place, en commun, de la mutualisation financière entre organismes HLM avec un mécanisme interne validé par... les organismes eux-mêmes.

Exigence, débats, oui, certainement : le mouvement HLM ne peut seul décider de ce qui est bon. Ce n'est pas lui faire injure que de rappeler qu'il n'est que l'outil d'une grande politique sociale comme l'affirme et le démontre, si c'était nécessaire, ce livre. Mais autant j'étais et reste convaincue de la nécessité que l'argent du logement social reste, soit investi dans le logement social, autant je n'aurais jamais songé à diminuer ses moyens financiers au risque de le fragiliser et de le détourner de sa mission la plus sociale.

J'avais souvent dit, alors que j'étais ministre en charge du Logement, que cette fonction condamnait par essence à ce que ce soit un de vos successeurs qui bénéficie des résultats de votre action. La mise en tension du secteur avait débuté sous mon ministère, et aura permis au final, après la

présidentielle, d'atteindre presque totalement les objectifs très ambitieux qui avaient été fixés... avec des chiffres de production dont s'est félicité le gouvernement suivant et qui, aujourd'hui, semblent (momentanément, espérons-le) hors d'atteinte.

Alors ministre, j'avais bien vu que beaucoup regardaient avec gourmandise ce secteur et d'aucuns, beaux esprits et même parfois économistes réputés, venaient nous expliquer qu'une bonne dose de « privé » ne nuirait pas à l'action voulue en matière de logement, que les avantages du secteur HLM étaient une trop forte distorsion, on pouvait même parler – ce qui est absurde – de concurrence. Il y eut des pressions fortes de groupes puissants, du même ordre que celles exercées contre la garantie universelle des loyers (GUL). Aujourd'hui, ici ou là à l'étranger, on assiste même à une véritable prédation du parc public destiné aux moins favorisés, notamment parce qu'une partie de ce parc, de bonne qualité et bien situé, aiguise les appétits fonciers. On explique parfois qu'en France, il ne s'agirait pas de cela mais simplement de modalités de financement plus ouvertes... Frédéric Paul a mille fois raison de décrire et d'alerter sur les mécanismes qui sont à l'œuvre. Son intertitre « La finance a mis un pied dans la porte du logement social » sonne comme un avertissement !

Je crois enfin qu'un tel livre est utile aux décideurs politiques et acteurs professionnels. La mise en perspective avec notre histoire récente, avec les grands moments de cette grande politique sociale permet d'éclairer les risques et les dangers encourus par notre patrimoine commun. Les HLM ne sont pas parfaits, et Frédéric Paul qui en fut un des organisateurs n'est pas exempt - certainement - de tout reproche face aux situations qu'il dénonce. Ce n'en est que plus courageux de sa part d'autant qu'il formule des

FRÉDÉRIC PAUL

propositions qui doivent alimenter l'indispensable débat politique, tant national qu'interne aux institutions HLM. Aujourd'hui, à ma place, je ne me prononce pas sur leur pertinence mais recommande leur lecture. Vivement.

Cécile Duflot
Ancienne ministre du Logement
et de l'Égalité des territoires

Introduction

«La culture dans laquelle ils vivaient ne leur parlait plus que le langage de l'argent. La seule morale reconnue était celle de la rentabilité et du profit¹.»

RENÉ THUILLIER

Le logement social est un acquis de civilisation

Se loger est pour l'homme un besoin primaire. Au même titre que se nourrir, boire, se retrouver parmi les siens, se reposer. Le logement est donc un bien de première nécessité. Les animaux ont un terrier, les oiseaux, un nid... Les hommes, un logement. Signe de la biodiversité des logis.

Le logement social relève de la sphère du développement durable, de plusieurs points de vue. L'objet physique est performant sur le plan thermique, par exemple. D'un point de vue plus immatériel, il apporte une sécurité aux occupants, à travers le droit au maintien dans les lieux, à travers un accompagnement en cas de difficultés particulières liées au logement. De ce point de vue, il contribue au bien-être, il est un acquis de civilisation.

1. Thuillier René, *La Grande Implosion*, Paris, Fayard, 1995.

Un pays rempli de promesses de solidarité

Le logement social est un pays rempli de promesses de solidarité, de projets et de création. Il a toujours été un moteur de développement majeur de l'économie. Il continue de l'être. À la sortie de la dernière guerre, ce fut dans un contexte de croissance économique soutenue et continue, de certitude de progrès social individuel et collectif, qu'il prospéra et répondit aux besoins du pays : les Trente Glorieuses, la reconstruction, la préfabrication, qui déposaient les grands ensembles par milliers de logements, dans les champs de betteraves, le long des chemins de grue. Les familles découvrant, émerveillées, le confort. Ce fut ensuite l'innovation architecturale et urbaine dans les villes nouvelles. Un nouvel espoir, après les zones à urbaniser en priorité (ZUP)¹, allait naître avec les zones d'aménagement concerté (ZAC)². La loi du 3 janvier 1977, dite loi Barre³, malgré sa faute originelle concernant la réduction des aides à la pierre⁴ au bénéfice des aides à la personne, permit de

1. La ZUP est une procédure d'urbanisme opérationnel utilisée entre 1959 et 1967, destinée à créer *ex nihilo* des quartiers nouveaux avec leurs logements, leurs équipements, leurs commerces. Des centaines de milliers de logements, constituant les grands quartiers d'habitat social, ont été réalisés de cette manière.

2. La ZAC a remplacé la ZUP. La ZAC est une procédure d'aménagement déconcentrée qui permet le dialogue entre les acteurs concernés par l'aménagement de ce territoire.

3. Voir *infra*.

4. On appelle « aide à la pierre » la subvention accordée lors du montage de l'opération de construction. L'image de l'aide à la pierre signifie que cette aide est définitivement acquise à la réduction du coût de la construction et assure durablement un loyer modéré. Ce n'est pas le cas de l'aide personnalisée qui voit d'année en année, par sous-actualisation de son barème, son pouvoir de solvabilité se dégrader.

déployer de nombreux projets de réhabilitation dans le parc existant qui devenait obsolète, grâce à une subvention de l'État, une aide à la pierre complémentaire à un prêt, la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS). L'édification progressive, non seulement de l'idée, mais aussi de la réalité du droit au logement, fut confirmée avec la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO). Vint la politique de la ville: un nouvel enthousiasme sincère des responsables politiques, des associations et des autres acteurs, en faveur des quartiers et de leurs habitants, l'espoir de trouver la réponse et la bonne solution pour ce qui fut, au moins, une erreur architecturale et urbaine. Puis, avec les années 2000, ont été conduits des programmes continus et soutenus de production de logements sociaux, qu'on ne distingue pas dans la ville de l'habitat privé, pour répondre aux besoins d'une société toujours plus pauvre, toujours plus précaire.

Enfant dans sa forme contemporaine d'une société qu'il fallait rebâtir après la dernière guerre, le logement social est par culture et par tradition un monde d'innovation. D'innovation technique, d'innovation sociale: l'invention de la performance thermique dès la fin des années 1970, l'invention de la géothermie appliquée au logement à cette même période, les premières solutions collectives de recours aux énergies solaires dans les années 2000, le droit au maintien dans les lieux, l'accompagnement social...

Il y a eu longtemps un projet politique, social et professionnel commun, partagé entre les opérateurs du logement social qu'incarnait un mouvement habitation à loyer modéré (HLM), représenté par l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM (UNFOHLM), qui s'est ensuite appelée l'Union nationale HLM, puis l'Union

sociale pour l'habitat¹ (USH). Comme si, le temps passant, elle cherchait une identité qui peu à peu se serait perdue. Le partage de ce projet s'est peu à peu dilué et ce, au fur et à mesure que les fédérations d'organismes ont pris plus de place au sein de l'organisation professionnelle, chacune voulant affirmer son identité en termes de statuts, avoir un dessein spécifique, et, de fait, affaiblir la confédération.

Peu à peu, des visions, des projets différents ont émergé entre les familles, entre les organismes d'HLM

Progressivement, ont émergé des divergences entre les organismes eux-mêmes sur le sens de leur action et sur leurs choix stratégiques. Il en est résulté un affaiblissement du poids politique du mouvement HLM.

Au nombre des sujets de divergence, on peut citer, outre la différence des statuts :

- Les choix de production : l'organisme mobilisant plus ou moins de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), plus ou moins de prêts locatifs sociaux² (PLS) ;

1. L'UNFOHLM est une confédération regroupant les cinq fédérations qui forment le mouvement HLM : les offices publics de l'habitat (OPH), les entreprises sociales pour l'habitat (SA d'HLM), les sociétés coopératives HLM, les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) et les associations régionales d'organismes HLM.

2. Le PLAИ, le prêt locatif à usage social (PLUS) et le PLS sont les trois catégories de logements sociaux, chacune étant identifiée par son type de financement, plus ou moins aidé, et s'adresse à des catégories de ressources différentes. Le PLAИ est loué selon les régions entre 4,5 et 5,90 euros du mètre carré par mois. Le PLUS est loué selon les régions entre 7,5 et 9,80 euros du mètre carré par mois. Le PLS est loué selon les régions entre 9,7 et 12,70 euros par mois.

- Les politiques de loyers pratiquées: portés au maximum réglementaire possible, ou pas, afin de limiter les taux d'effort des locataires après déduction de l'aide personnalisée au logement¹ (APL);
- La diversité des territoires, selon que le marché y est plus ou moins tendu, qui n'imposent pas aux organismes les mêmes contraintes de gestion. En zone de marché tendu, la vacance d'une partie du parc impose une gestion encore plus rigoureuse qu'en zone de marché tendu;
- La finalité de l'action: maximisation des ressources financières versus optimisation des ressources en fonction d'un projet social particulièrement fort;
- Les politiques d'attribution des logements: accueil plus ou moins important de personnes disposant de faibles revenus;
- Et enfin, les stratégies des actionnaires ou des collectivités de rattachement.

Toutes ces questions, tranchées différemment et sans prise de position forte de l'organisation professionnelle, ont produit un éparpillement culturel, bien éloigné aujourd'hui de la culture commune de la maîtrise d'ouvrage sociale. Le concept de « maîtrise d'ouvrage sociale », sujet de fierté professionnelle, a pendant longtemps rassemblé les organismes. La maîtrise d'ouvrage sociale consiste à construire et gérer, construire pour gérer. Ces deux métiers ne sont pas dissociables et renvoient à une vision professionnelle qui a longtemps été partagée par tous les organismes. Les deux termes « construire » et « gérer » ont une signification propre dans le monde du logement social.

1. L'APL est une aide financière destinée à réduire les dépenses de logement de ses bénéficiaires. Son calcul tient compte de la composition de la famille, de ses revenus, du loyer et de la zone géographique où est situé le logement. Elle comprend un montant forfaitaire pour les charges locatives.

- Construire: dans un souci de durabilité des matériaux, un immeuble qu'on va conserver très longtemps, et également dans un souci d'anticipation des mesures de maintenance que l'ouvrage nécessitera, de réduction des charges locatives à venir, de réflexion sur les usages et d'optimisation des surfaces dans le but d'ajuster le loyer.

- Gérer: gérer techniquement et gérer aussi socialement, au plus près des besoins des locataires en tenant compte de leurs capacités contributives respectives, les accompagner si nécessaire... Le recours à la vente en l'état futur d'achèvement¹ (VEFA), qui fait évoluer le métier des opérateurs de logement social à des degrés divers selon les organismes, est l'un des facteurs (pas le seul) qui a affaibli le concept de maîtrise d'ouvrage sociale. Par choix ou par paresse selon les organismes, et en raison aussi du fait que les règles qui s'appliquent à la construction par un organisme d'HLM sont plus contraignantes que celles qui s'imposent aux promoteurs privés, ou encore à la demande des élus locaux, cette formule est désormais utilisée pour près de la moitié de la production de logements sociaux.

Il faut espérer que les nouvelles dispositions² de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Elan, qui mettent davantage à égalité promoteurs et organismes de logement social pour le montage des opérations, inciteront ces derniers à relancer vigoureusement leur maîtrise d'ouvrage directe pour

1. La vente en l'état futur d'achèvement consiste pour l'organisme à acheter l'immeuble en amont de sa construction à un promoteur privé qui se charge de celle-ci.

2. La loi Elan permet désormais à l'organisme de fixer comme il l'entend la mission qu'il confie à la maîtrise d'œuvre. Elle supprime l'obligation du concours d'architecture. Elle facilite le recours à la conception-réalisation.

la réalisation des opérations. Tandis que la VEFA, qui est une externalisation d'une partie du métier, s'est développée, la maîtrise d'ouvrage sociale s'est affaiblie et les organismes sont devenus moins unis autour de la globalité de leur métier. Certains tendent à devenir, d'un point de vue culturel, des « foncières¹ de logement social ». Social pour l'instant.

Avec les difficultés budgétaires de l'État se sont progressivement mises en place des mesures limitant peu à peu les moyens alloués à certaines politiques publiques, comme la santé et le logement. La sortie de la crise du Covid-19 nous dira quelle sera la part des moyens qui leur sera restituée et quels moyens supplémentaires seront alloués à telle ou telle d'entre elles.

Comme les autres politiques publiques, le logement social a subi au fil des ans les effets de la rigueur budgétaire imposée par l'État. La diminution des crédits alloués au logement social a été progressive et, du strict point de vue des finances publiques, efficace. Mais le logement social est la seule des grandes politiques publiques à avoir subi, d'un seul coup, le choc financier qui lui a été imposé en 2017. Et ce pour deux raisons.

L'Union (HLM), mais aussi la discorde

La première raison tient à l'affaiblissement de la culture commune et du projet commun des opérateurs du logement social. Ni l'hôpital public, ni l'école publique ne connaissent de telles divergences de projet, de conception de leur mission.

La deuxième raison tient à la division et l'absence de jeu collectif, voire la cacophonie des instances nationales, au moment où le débat avec le gouvernement a eu lieu. À l'été

1. Une société foncière est une société commerciale dont l'objet est la constitution, la gestion et l'exploitation d'un portefeuille immobilier.

et à l'automne 2017, le gouvernement a eu face à lui des instances du mouvement HLM affaiblies car divisées, et qui étaient dans une situation hétérogène. Une seule fédération s'est présentée en position de force, celle des entreprises sociales pour l'habitat¹ (ESH), car certains de ses adhérents pensaient qu'ils étaient capables de supporter le choc financier provoqué par les décisions du gouvernement. La confédération était affaiblie par la volonté et le jeu politique constant des fédérations depuis plusieurs années, au point désormais de mettre en danger le logement social lui-même, et surtout le sort des personnes auxquelles il est destiné.

Dans les mois qui précédèrent l'élection présidentielle de 2017, le futur président de la République, son équipe de campagne et le représentant du candidat devant l'assemblée générale de l'USH surent habilement adopter un air de chattemite². Jamais ils n'abordèrent les mesures que le gouvernement allait prendre dès l'élection d'Emmanuel Macron.

La réalité de la politique du logement social mise en œuvre depuis 2017 paraît bien être celle d'un projet néolibéral.

1. Les ESH sont des sociétés anonymes d'HLM (SAHLM). Elles constituent l'une des cinq familles qui composent l'USH.

2. Cette expression fait référence à la fable «Le chat, la belette et le petit lapin» de Jean de la Fontaine.

Où nous emmènent-ils ?

« Le progrès n'est assuré par aucune loi de l'histoire. Le devenir n'est pas nécessairement développement. Le futur se nomme désormais incertitude¹. »

EDGAR MORIN

C'est au cours des années 1980, qui correspondent aux années pendant lesquelles Ronald Reagan et Margaret Thatcher ont été au pouvoir, que le capitalisme industriel et entrepreneurial traditionnel a connu un ensemble de mutations profondes. Il est devenu un capitalisme néolibéral et financier, dont le logement social est en passe de constituer un nouveau champ de déploiement.

Un capitalisme néolibéral

Le capitalisme néolibéral se caractérise par une dénonciation et une réduction progressive du champ de l'État-providence, traduites par la volonté de confier l'ensemble des aspects de la vie humaine au fonctionnement du marché. Il vise à réduire la dépense publique et la fiscalité, en particulier la fiscalité sur les bénéfices des entreprises et celle sur les revenus

1. Morin Edgar, Kern Brigitte, *Terre-Patrie*, Paris, Éditions du Seuil, 1993.

des actionnaires, ce qui a été fait dès le début de l'actuel quinquennat ; mais aussi celle des particuliers, avec la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), transformé en impôt sur la fortune immobilière ; ainsi qu'à privatiser les entreprises publiques et à abaisser le coût du travail.

En France, nous explique le journaliste Romaric Godin, «le néolibéralisme n'est pas encore, au stade actuel, une victoire sur le pays, mais une victoire à l'intérieur des élites». Le tournant néolibéral le plus déterminant pour la France se situerait, selon lui, en octobre 2010, avec le deuxième rapport¹ de la commission pour la libération de la croissance française (Jacques Attali), dont Emmanuel Macron était l'un des rapporteurs, intitulé «Une ambition pour dix ans» et développant un premier rapport remis en janvier 2008². Ce rapport repose, au moment où il est rédigé, sur une perspective d'ensemble qui se donne pour objectif de ramener les déficits publics sous la barre des 3 %, la dette publique à 60 % du produit intérieur brut³ (PIB), et à économiser pour cela 25 milliards d'euros de dépenses publiques par an jusqu'en 2020.

Pour les tenants de cette politique, le retard de la France tiendrait à son refus de s'aligner sur l'ordre libéral mondial né dans les années 1980. Cette vision a pour conséquence de faire du social un champ résiduel tout en cherchant à affaiblir ou à marginaliser les acteurs qui animent ce secteur. Il est étonnant d'observer rétrospectivement que des mesures proposées dans le champ du logement par ce second rapport Attali figurent parmi celles qui seront prises en 2017-2018.

Le rapport proposait :

-
1. « Une ambition pour dix ans », Documentation française et XO Éditions, 2010.
 2. Documentation française, XO Éditions, 2008.
 3. Le PIB est l'indicateur économique qui permet de quantifier la valeur totale de la production annuelle de richesses effectuée par les agents économiques résidant à l'intérieur d'un territoire national.

- De favoriser la concentration des organismes d'HLM et l'émergence d'opérateurs globaux. Les notions de « fusion massive », de « groupes nationaux », d'« opérateurs globaux opérant dans l'hébergement d'urgence, le logement très social et le logement intermédiaire non conventionné » sont utilisées. Observons que le logement social n'est pas mentionné et qu'on passe, dans la chaîne des produits, des structures d'hébergement au logement très social, puis au logement intermédiaire non conventionné;

- D'assouplir ensuite les procédures d'expulsion pour impayés de loyers, afin de faire revenir les investisseurs;

- De réserver le parc social aux plus modestes, en abaissant les plafonds de loyers au-delà des 10,9% déjà instaurés par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE, autrement dit d'aller vers une vision et un rôle résiduels du logement social. Notons que les rédacteurs de ce rapport n'avaient pas encore face à eux la situation de pauvreté et de précarité telle que nous la connaissons aujourd'hui, où les occupants du parc social s'appauvrissent, où les entrants sont de plus en plus pauvres, ce qui rend sans objet la question de l'abaissement des plafonds de ressources.

La préoccupation du temps long se dissout

Le capitalisme industriel et entrepreneurial est aussi devenu un capitalisme financier, qui pose la rémunération du capital et non pas l'investissement comme principal objectif pour les actionnaires.

« Au lieu de déboucher sur une véritable démocratie autonome d'hommes libres, la société moderne se soumet à la dictature des marchés financiers et aux oukases d'une technoscience sans principe¹ ».

1. Jouventin Pierre, Latouche Serge, « L'homme peut-il se reconvertir de prédateur en jardinier ? », *Le Monde*, 2019.

Cette évolution du capitalisme génère plusieurs conséquences. Au niveau du facteur travail, elle dérégule progressivement la sphère du droit social. Elle met en place une société mondiale dans laquelle le travail précaire et mal protégé s'étend au point de devenir la règle. Dans une certaine mesure, pendant les Trente Glorieuses, le marché était encastré dans un compromis social entre les facteurs de production. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, car la mondialisation telle qu'elle s'est déployée et telle qu'elle continue de se déployer refuse le compromis social. De ce fait, les conditions de vie et le bien-être social reculent. Il s'agit là d'un phénomène de dégradation de l'écologie sociale, élément de l'écosystème du monde des humains. L'exact contraire du développement durable.

L'exploitation de la nature au rythme actuel, qui nous mène tout droit à l'épuisement des ressources naturelles, a d'ores et déjà pour conséquence la réduction de la biodiversité et la dégradation du climat. Les profits correspondants sont captés par une minorité qui n'envisage que le court terme et concentre entre ses mains une part importante des revenus et de la richesse. La préoccupation du temps long se dissout.

Une entreprise comme Amazon tire le poids économique écrasant qu'elle a pris et sa rentabilité du fait qu'elle a renvoyé les dégâts collatéraux de son modèle économique sur le reste de la société: destruction du petit commerce, faible contribution fiscale dans les pays où l'entreprise intervient, paupérisation des emplois qu'elle génère. En fait, ce n'est là que l'application du vieux principe de socialisation des pertes et de privatisation des bénéfices.

Face à ces situations, des mouvements sociaux se forment et prennent la parole. Des formes nouvelles d'organisation de la vie et de la consommation émergent, que traduisent les mouvements écologistes. À ce stade, ces forces nouvelles ne parviennent pas à arrêter la dégradation des formes de vie et des objectifs de bien-être.