



FONDATION
Abbé Pierre

Stop à la réduction de loyer de solidarité

Sauvons les bailleurs sociaux ET RÉUSSISSONS LE « LOGEMENT D'ABORD »

Il y a un an, lors du dernier congrès de l'USH, le Gouvernement avait annoncé une ponction inédite sur les bailleurs sociaux. La « réduction de loyer de solidarité » (RLS), baisse concomitante des APL et des loyers Hlm, aboutit à un prélèvement sur les bailleurs sociaux de 850 millions d'euros par an, puis 1,5 milliard à partir de 2020. Elle s'ajoute à la hausse de la TVA en 2018 et 2019, pour un coût de 700 millions d'euros par an. Avec des conséquences qui se font déjà sentir sur les services aux locataires, la production, la rénovation et l'entretien du parc.

Bailleurs sociaux et ménages modestes : un an de coupes

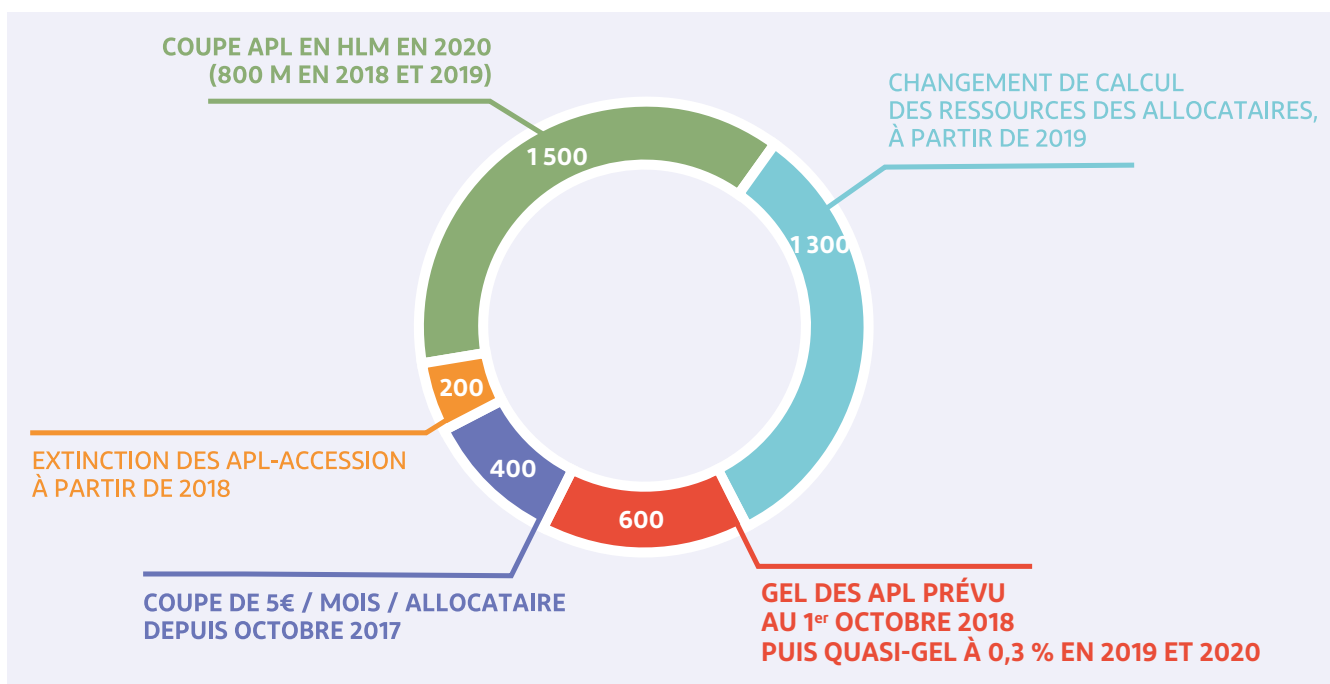
Coupe de 5 € d'APL, extinction de l'APL accession, nouveau mode de calcul des APL en « contemporanéité », gel des APL en 2018 puis quasi-gel à 0,3 % en 2019 et 2020, réduction de loyer de solidarité (RLS) en Hlm... : la première année du quinquennat a été marquée par **de très vives attaques contre les APL**, destinées aux ménages pauvres et modestes. En année pleine, ces différentes mesures représenteraient près de 4 milliards d'euros d'APL économisés par l'État, à partir de 2020.

Sur ce montant, près de la moitié pèseront sur les bailleurs sociaux, puisque l'État leur impose des baisses de loyers presque proportionnelles aux coupes des aides des locataires du parc social. Sans compter le gel des loyers Hlm en 2018 et peut-être les années suivantes. De plus, alors qu'elles avaient bien souvent partiellement compensé le désengagement de l'État sur les aides à la pierre depuis quinze ans, **les collectivités locales sont elles aussi soumises à un régime de rigueur** de plus en plus strict.



4 MDS€ DE COUPES DANS LES APL PAR AN EN 2020

Un effort disproportionné



La RLS amputera à terme les deux tiers de l'autofinancement net des bailleurs sociaux, réduisant à peau de chagrin les fonds propres nécessaires à l'investissement. Face à cela, le Gouvernement a annoncé des mesures de compensation, sous forme d'allongement de la durée des prêts, de stabilisation du taux du livret A, de prêts « de haut de bi-

lan » ou de diverses facilités de trésorerie. Mais ces concessions sont loin de compenser la dureté des coupes budgétaires. Surtout, elles consistent à **échanger des ressources immédiates contre des prêts de long terme**, qu'il faudra bien rembourser un jour ou l'autre. Une stratégie à courte vue et risquée à long terme, dans un secteur sur lequel pèse déjà

140 milliards d'euros de dette. Comme le montrent les premières simulations des effets de la RLS sur la chute du taux d'autofinancement des bailleurs, la mise en œuvre totale de la RLS serait extrêmement préjudiciable à moyen terme pour les bailleurs sociaux et leurs locataires.



UNE PRODUCTION HLM EN BAISSÉ EN 2017

Nombre de logements sociaux financés (France métropolitaine hors ANRU)

Les conséquences de la RLS sont déjà là

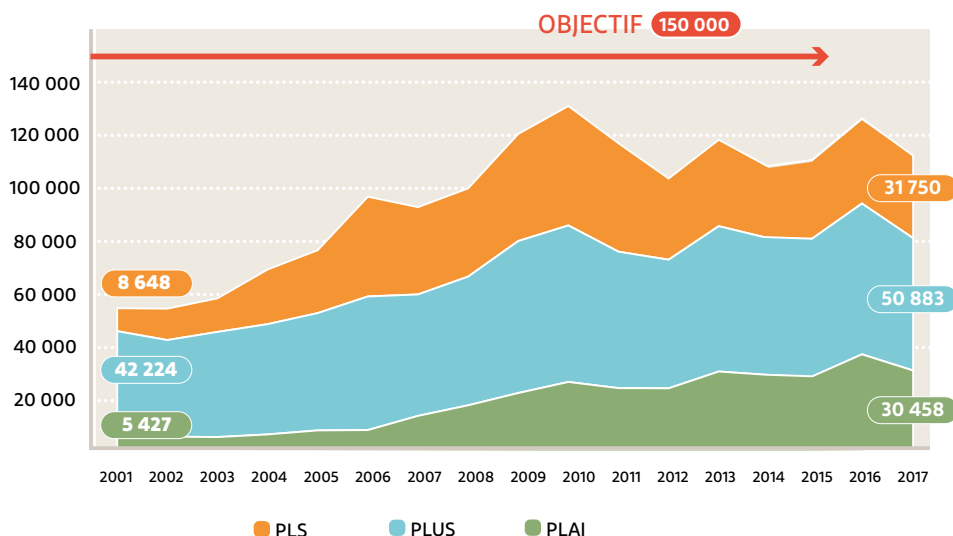
Une production en berne

Sans surprise, les dernières tendances sur le plan de la construction Hlm sont inquiétantes. En 2017, les derniers mois de l'année ont marqué une chute de 10 % des agréments. Plus alarmante encore, **la baisse se concentre sur les logements très sociaux (PLAI : -11 %) et sociaux (PLUS : -12 %) mais n'affecte pas les logements les moins sociaux (PLS).**

Ces premières alertes ne doivent pas être prises à la légère. À la fois pour le sort des mal-logés et pour la santé de l'économie locale. 10 000 logements sociaux lancés en moins, cela signifie un milliard d'investissements dont on prive l'économie. Voire plus, car de nombreuses opérations mixtes mêlant logements sociaux et privés sont empêchées par les freins à la production Hlm. **La chute brutale du nombre de permis de construire** (-19 % en un an en juillet 2018 par rapport à juillet 2017) vient à cet égard confirmer le risque d'un « choc d'offre » à l'envers.

Les exemples de terrain sont nombreux. Dès l'annonce de la RLS, les organismes de logement social ont fait leurs calculs et revu leurs budgets à la baisse. « *L'impact de la RLS c'est pour Territoire Habitat dès 2018, 43 % de logements mis en chantier en moins, soit 6 millions d'euros en moins d'activité pour les entreprises locales !* », explique ainsi Marie-Hélène Ivol, vice-présidente de l'office public du territoire de Belfort. Chez Arcade, qui construit 5 000 logements par an, la production pourrait chuter d'un tiers à partir de 2020.

La Fédération des Offices publics de l'habitat a prévu pour ses membres une « baisse des engagements de 25 à 30 % » en 2018, et « une baisse des crédits d'entretien de 10 % ». En Bourgogne-Franche-Comté, les bailleurs sociaux annoncent **des investissements qui passeront de 500 à 300 millions d'euros par an** à partir de 2020. Un important office francilien prévoit une division par trois de sa production neuve.



Certains bailleurs, notamment parmi les ESH, freinent les projets ANRU ou se concentrent sur le logement étudiant. Chez de nombreux bailleurs, les conséquences les plus lourdes ne sont pas encore visibles mais auront bel et bien lieu. Chez Emmaüs Habitat par exemple, les investissements immédiats n'ont pas été annulés, pour respecter les engagements déjà pris, mais les projets futurs sont d'ores et déjà remis en cause. « *Aujourd'hui, détaille la directrice générale Claire Lanly, il nous faut dire non aux idées émergentes, y compris quand ces projets paraissent mieux sécurisés en montage financier comme les pensions de famille et c'est douloureux. Cela se ressentira à partir de 2020 avec une baisse des carnets de commande des entreprises.* »

Des opérations d'entretien reportées

Autant que la construction neuve, **l'entretien des immeubles risque de pâtir directement des coupes budgétaires.** Pour un bailleur social acculé à faire des économies, reporter des opérations d'entretien, ou les alléger, est le moyen le plus simple et le plus rapide. Avec des conséquences à court terme pour les habitants et le risque d'une dégradation du bâti à long terme pour l'exploitant qui pourrait en pâtir quand il s'agira dans quelques années de mener des rénovations en urgence plus onéreuses.

« *Nous allons en effet revoir notre stratégie de réhabilitation. Si jusqu'à présent nous engageons chaque année environ 800 réhabilitations lourdes, de l'ordre de 40 000 à 50 000 € par logement, vraisemblablement, nous allons dorénavant travailler de façon plus séquencée. Nous commencerons par les travaux prioritaires, à définir au cas par cas, puis nous réinterviendrons plus tard, par exemple au moment de la re-location* », explique Jean-Luc Vidon, directeur général d'ICF Habitat la Sablière.

Chez Alliade Habitat, ESH du groupe Action Logement en région AURA, même constat du directeur général Patrice Tillet : « *Nous avons mis entre parenthèses certaines lignes d'investissement pour l'année 2018, par exemple un très gros programme de 2,5 millions d'euros pour l'embellissement des parties communes de nos résidences* »



Renoncer à la RLS pour mener des projets sociaux

Le Gouvernement a-t-il joué les apprentis-sorciers de la coupe budgétaire ? Face aux difficultés qui se profilent, le plus raisonnable serait de revenir sur la RLS et la hausse de la TVA. Mais cela ne voudrait pas forcément dire un retour au *statu quo*. Annuler la ponction de 1,5 milliards pourrait se faire à la condition que les bailleurs sociaux mutualisent davantage leurs fonds propres et s'impliquent encore davantage dans la politique du logement d'abord, promue à juste titre par le Gouvernement.

Si les bailleurs sociaux pouvaient à nouveau respirer et avoir la garantie de la pérennité de leur modèle économique, il sera possible de prévoir avec eux, par exemple, que les 40 000 PLAI annoncés par le président de la République soient vraiment tous des logements « très sociaux », c'est-à-dire sous les plafonds APL. Un objectif minimal indispensable pour que les ménages à bas revenus ne soient pas cantonnés aux logements sociaux les plus anciens et les plus dépréciés qui sont bien souvent les seuls accessibles à leur portefeuille. Mais cet objectif représente un investissement supplémentaire d'environ 300 millions d'euros par an pour équilibrer les opérations, sous forme d'aides à la pierre. Sans compter que pour atteindre l'objectif réellement nécessaire, c'est-à-dire 150 000 logements vraiment sociaux dont 60 000 PLAI, l'effort budgétaire serait bien plus conséquent.

Enfin, si on souhaite encourager les bailleurs sociaux à prévenir davantage les expulsions locatives, à renforcer leur politique de gestion sociale de proximité, à mieux entretenir les immeubles, à produire ou rénover davantage de logements à loyers abordables, **une remise en cause de la RLS s'avère indispensable.**

Des injonctions à la vente accrues

Plus pernicious encore peut-être que les baisses de production et d'entretien, la RLS risque de **forcer le secteur Hlm à chercher un nouveau modèle de financement du logement social**, alors que le modèle actuel, basé sur des prêts à long terme de la Caisse des dépôts, une fiscalité allégée, des aides à la pierre et des aides à la personne, a fait ses preuves en France depuis un siècle.

Le Gouvernement a ainsi demandé aux bailleurs, sommés de se regrouper, de vendre 1 % de leur parc chaque année, soit 40 000 logements, cinq fois plus que le volume de ventes actuel. Cette injonction est particulièrement dangereuse à l'heure où près de **deux millions de ménages sont en attente d'un logement social**. Si elle était atteinte, elle diminuerait presque par deux le rythme d'accroissement du parc social. Pour parvenir à ses fins, le Gouvernement a prévu d'intégrer pendant dix ans au décompte SRU les logements sociaux vendus, de vendre en bloc des

immeubles Hlm à une société chargée de les revendre à l'unité et de permettre à des investisseurs privés d'acheter certains logements sociaux PLS. Un amendement voté à l'Assemblée permettait même de vendre n'importe quel logement à n'importe quel acheteur, après une période de dissociation de propriété, avant d'être supprimé *in extremis* au Sénat.

Les risques de privatisation d'une partie du parc social deviennent à cet égard de plus en plus crédibles. Si tel était le cas, cela entraînerait **un accaparement privé de richesses accumulées depuis des générations**, limiterait la taille du parc social et la durée de vie des logements « sociaux » et pourrait créer de nouvelles copropriétés dégradées. Ces tentations de marchandisation ou de financiarisation du parc social vont à rebours du statut de patrimoine de la nation qui devrait être le sien, de bien commun pérenne sanctuarisé, sans but lucratif, destiné à mettre en œuvre **le droit au logement et la mixité sociale.**