

Habitat & Collectivités Locales N° 620

Informations du 2 au 8 avril 2022

Nouvelle formule – n° 620 – 11 avril 2022

Tiré-à-part (libre diffusion) – Tribune de Frédéric Paul (1ere partie)

Editorial

Voilà. C'est fait. Les Français ont choisi les deux candidats qui s'affronteront pour emménager à l'Elysée durant ce prochain quinquennat. Vous lirez dans vos gazettes et verrez sur vos ondes favorites les multiples commentaires, réactions et analyses... C'est vrai qu'il y a matière tant, tout comme il y a 5 ans, le choix est marqué, vraiment. Mais la dernière fois, Emmanuel Macron n'était pas le candidat-président tant détesté par tant de Français...

Et la question du logement, d'un candidat à l'autre, est aussi un vrai marqueur : Peu ou pas d'indications pour l'une, sauf la question de la « préférence nationale » pour le Logement social... et des éléments de programmes plus ou moins précis pour l'autre, probablement dans le droit fil de la politique menée durant son quinquennat précédent.

C'est sur cette dernière base, et en prenant pour acquise l'hypothèse (pas si farfelue, non ?) d'un second mandat pour Emmanuel Macron qu'un fin connaisseur de ces sujets prend la plume pour dénoncer « deux quinquennats de tous les dangers » pour le logement social. Nous publions la tribune de Frédéric Paul, ancien délégué général du Mouvement HLM, qui est à la fois très critique, voire désabusée à l'égard des acteurs et – dans une suite qui sera publiée après l'élection – emplit d'espoirs avec des propositions organisées (dont beaucoup font déjà leur chemin dans bien des esprits). Faut-il rappeler ici que les points de vue exprimés dans cette tribune ne reflètent pas nécessairement ceux de la rédaction HCL ?

Il s'agit de susciter, d'alimenter le débat.

Guy Lemée



La plume à ... Frédéric Paul

Frédéric Paul,

ancien délégué général du Mouvement HLM jusqu'en 2018, pose dans cette tribune un regard très critique, tant sur l'action des pouvoirs publics à l'égard du logement social que sur ses institutions représentatives.

On ne s'en étonnera pas après la publication – très remarquée – de son livre « [HLM, Mon amour](#) » à la rentrée 2020.

Ce quinquennat qui s'achève et celui qui s'annonce sont pour lui porteurs de grands risques et l'occasion d'alerter, dans ce premier papier, puis de proposer, dans une suite à paraître après le second tour de la présidentielle.

Logement social : Les deux quinquennats de tous les dangers !

Sauf évènement imprévisible, l'actuel président de la République devrait être réélu. Son programme concernant le logement social est assez visible, ce qui n'était pas le cas en 2017 avant sa première élection. Il avait alors joué copie cachée pendant la campagne électorale, menant dès sa prise de fonction la guerre éclair que l'on sait.

S'il dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale, en face d'un mouvement HLM désuni, sans projet, il aura le champ libre pour poursuivre dans la même voie, ou en changer radicalement.

Précisons qu'il ne s'agit pas ici de prendre position en faveur de l'autre candidate désignée par le 1^{er} tour de la présidentielle, ni même de suggérer qu'elle aurait une position plus favorable au logement social, ce qui n'est d'évidence pas le cas.

Nous aborderons aujourd'hui les constats de la situation et nos analyses puis, dans une suite à paraître après le second tour de la présidentielle, nous formulerons les solutions possibles, nos propositions.

1. QUINQUENNAT 2017-2022 : UN BILAN TRÈS MITIGÉ

A la suite des mesures prises en 2017 et 2018, les prélèvements annuels opérés par l'État sur le logement social, réduction de loyer de solidarité (RLS), 1,3 Md et baisse des aides à travers le taux de TVA 0,5 Md, sont autant de mesures de réduction des moyens d'investissement des organismes de logement social.

Certes des compensations ont été mises en place sous forme d'allongement de la dette, de subventions ou de prêts participatifs ou non. Certaines de ces compensations sont provisoires. Elles ne pourront donc dans la durée jamais remplacer l'autofinancement long capté par l'État.

Une réforme des structures a été engagée visant à regrouper les organismes. Selon le président de la République, cette réforme est achevée. Elle s'est faite sous forme de fusions, de groupes qui s'agrandissent, de créations de sociétés de coordination (SAC). Les améliorations de la capacité d'investissement, du fait de la réduction des coûts de fonctionnement escomptée n'apparaîtront pas avant longtemps en raison des coûts croissants de la gestion de proximité. Dans un certain nombre de cas, le résultat ne sera pas jugé satisfaisant par l'État car des SAC « regroupement prétexte ou refuge » ont parfois été créées.

L'APL est désormais calculée en temps réel, ce qui accroît, avec la sous-actualisation du barème et les mesures permises par la RLS, les économies faites par l'État.

Le choc d'offre annoncé n'a pas réellement eu lieu. Le chef de l'État en rend responsables certaines agglomérations et métropoles, mais aussi les organismes dont, dit-il, les moyens se sont accrus de 33% par rapport à leur situation de 2017. La capacité de production des organismes, affirme-t-il, est de 125 000 logements par an. Ils n'en produisent que 95 000. Un mauvais élève est montré du doigt : les offices publics de l'habitat qui gèrent 40 % des logements sociaux mais ne produisent que 20% de l'offre nouvelle. A aucun moment le président de la République ne met l'accent sur leur mobilisation dans la rénovation urbaine des quartiers...

Un retour des investisseurs institutionnels s'opère sur le logement intermédiaire, l'investissement locatif privé se maintient. Mais cela ne suffit pas à régler en zone tendue le problème de l'écart entre les loyers de marché du parc privé et ceux du parc social.

Un effort réel a été accompli sur la création des places d'hébergement.

Le programme du président-candidat confirme le peu d'intérêt qu'il porte aux instances du logement social.

Les déclarations qu'Emmanuel Macron a faites, en particulier devant la Fondation Abbé Pierre - [48 minutes d'interview](#) - ainsi que les éléments de [programme](#) qu'il a présentés permettent de disposer d'une vue assez précise de l'action qu'il pourrait conduire.

Construire plus : Certaines agglomérations, souligne-t-il, en zones tendues, manquent à leurs obligations.

Donc, si nécessaire, l'État prendra la main à travers des opérations d'intérêt général. La même méthode est imaginable pour des projets de rénovation urbaine. L'objectif de production de 125 000 logements sociaux

par an est maintenu. Pour répondre à la demande et permettre aux personnes de sortir des structures d'hébergement (l'excellente idée du Logement d'abord), deux pistes sont mentionnées : Accroître la mobilité dans le parc social en « tenant compte de manière plus dynamique de la situation des locataires » et construire plus de logements intermédiaires. Pour atteindre les objectifs de production, les moyens financiers des organismes devront circuler au profit des structures les plus actives.

Le président-candidat Macron précise que la production sera axée sur les très bas loyers. 10 000 places supplémentaires de pensions de familles seront créées. Les organismes de logement social devront, en zone tendue, se porter acquéreurs, sur 5 ans, de 40 000 logements dans le parc privé. Ceux-ci seront gérés en intermédiation locative.

10 Mds d'euros seront mobilisés pour poursuivre la rénovation urbaine des quartiers.

Une réforme structurelle des aides sociales, sur la base du [rapport Lenglard](#), sera engagée : A partir d'une base de ressources unique (revenu social de référence) le RSA, la prime d'activité, l'APL et éventuellement d'autres prestations seront regroupés. Comme pour le prélèvement à la source de l'impôt, la nouvelle aide sera versée à la source. Le versement de l'APL en tiers payant sera-t-il maintenu ? Le candidat ne le dit pas de manière claire. Mais dans l'ensemble il s'agit, pour lui, de poursuivre dans le cadre d'une logique de droits et de devoirs afin de fixer les conditions du versement de cette nouvelle aide.

Il est prévu de réformer pour l'étendre la garantie locative [Visale](#) gérée par Action Logement et de créer parallèlement un fichier des mauvais payeurs.

Les « autorités organisatrices de l'habitat », nouvellement créées par la loi 3DS, devraient selon le candidat se voir donner, plus que la « compétence », la responsabilité du dossier logement avec les moyens financiers de l'État dans ce domaine, lesquels leur seraient transférés.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui représente 7 Mds d'euros sera définitivement supprimée. 25% des recettes vont aux communes et intercommunalités, 25% aux régions, 50 % aux départements.

Une stabilité des normes durant le quinquennat est annoncée.

Au total, le président-candidat apparaît très critique à l'égard de l'action des organismes. Dire du bien de leur travail rendrait difficile dans le cadre du nouveau quinquennat de les contraindre à nouveau. Des objectifs de production importants sont posés, des perspectives d'acquisition dans le parc privé sont annoncées, un nouveau programme de rénovation urbaine sera conduit... comment tout ceci sera-t-il financé ? Quelle sera la contribution des uns et des autres ? Aucune indication n'est donnée à ce sujet.

Tel est le programme que le candidat-président prévoit de déployer s'il est réélu et s'il dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale. On serait tenté d'en déduire, à ce stade que, puisqu'il considère, avec le directeur général de la Caisse des dépôts, que les organismes disposent des ressources leur permettant de réaliser les objectifs, aucune aide nouvelle ne sera mobilisée en leur faveur.

2. LE « QUOI QU'IL EN COÛTE » A L'ÉPREUVE DES CANONS DE LA DETTE PUBLIQUE

La crise du Covid a accru de 230 Mds la dette publique. Cette crise introduit une donnée nouvelle majeure pour les finances publiques.

65 Mds pour la dette de la sécurité sociale qui sera remboursée progressivement par la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution à la réduction de dette sociale (CRDS). Ces contributions sont adossées aux salaires et aux revenus de remplacement.

165 Mds pour la dette de l'État. La loi de finances pour 2022 prévoit que cette dette sera remboursée sur 20 ans par le produit de la croissance et les économies budgétaires qui seront réalisées. Si la croissance attendue n'est pas au rendez-vous, il faut craindre que l'État cherche à disposer de ressources supplémentaires provenant des acteurs.

Le programme du candidat-président prévoit 50 Mds d'efforts budgétaires nouveaux pour la santé, l'éducation, la transition écologique, et des baisses d'impôts. Il fixe à la fin du quinquennat le retour à 3% du déficit budgétaire.

La guerre en Ukraine ayant pour conséquences des hausses des prix de l'énergie, des matières premières, des denrées agricoles, l'État doit mettre en place des aides destinées à un nombre important d'acteurs de l'économie et aux personnes. On ne sera pas, comme pour le Covid, dans une logique de quoi qu'il en coûte et l'importance des interventions de la puissance publique dépendra de la durée du conflit ; mais il est certain que la dette publique s'accroîtra encore de plusieurs dizaines de milliards d'euros.

Un pognon de dingue

D'autres solutions qu'un remboursement sur 20 ans de la dette Covid, sont (auraient été et le sont encore) possibles pour le traitement de cette dette, ainsi que pour celle portant sur les conséquences de la guerre en Ukraine. Un débat permanent existe entre les économistes au sujet du traitement de la dette souveraine des États. De surcroît, au sein des pays européens, les positions sont loin de converger concernant cet endettement. On connaît bien les divergences entre les États dits « frugaux » du nord de l'Europe et les États du sud.

Les statuts de la BCE ne lui permettent pas de prêter directement aux États. Ceux-ci doivent emprunter sur les marchés. Mais elle peut leur racheter de la dette. Elle acquiert alors une créance sur ces États. Mario Draghi a déployé ces mesures à partir de 2015. La BCE possède à ce jour 25% de la dette souveraine de la France (moyenne UE 18%).

Il est possible, si on ne veut pas ensuite que la BCE annule sa créance, de « faire rouler » cette créance de la BCE née du rachat de la dette des États : transformation en dette perpétuelle, étalement des durées de remboursement... Ces méthodes permettraient d'alléger le poids financier que subissent les États et les populations.

La réduction de la dette publique se ferait-elle aux frais des dépenses de solidarité ?

La culture du principe libéral selon lequel tout emprunt doit être remboursé reste dominante. En Europe, les États « frugaux » continuent de penser qu'une attitude rigoureuse demeure la meilleure protection de l'intérêt général. Culture sociologique, politique, économique d'un certain ordre financier sur lequel la puissance publique ne doit pas intervenir.

Ce n'est qu'en 1945 que la banque de France, jusqu'à cette date dirigée par un conseil de régence, a été nationalisée. Plus récemment Jean-Claude Trichet, ancien gouverneur de la Banque de France affirmait : « *la monnaie ne peut être une question démocratique* ».

Pour autant il convient de prendre en compte le fait que pendant la crise Covid le choix du « *quoi qu'il en coûte* » est de nature à déstabiliser la *doxa* de la dette publique. Cette déstabilisation durera-t-elle ?

On se souviendra qu'en 2017 le raisonnement que le gouvernement avait tenu pour déployer la RLS était le suivant : Il faut baisser la dépense publique. La RLS permet de baisser les dépenses publiques, puisqu'elle permet de réduire le montant de l'APL, et donc les prélèvements obligatoires. Le pays retrouvera la croissance qui permettra de retrouver le plein emploi et d'engager le désendettement.

Ne perdons pas de vue cependant qu'on est probablement entré en phase de remontée des taux d'intérêt, ce qui accroîtra la charge de la dette de tous les acteurs.

3. LOGEMENT SOCIAL : CETTE NOUVELLE GÉOPOLITIQUE ÉCRIT-ELLE L'HISTOIRE À VENIR ?

Les appréciations que porte Emmanuel Macron sur l'action des organismes ainsi que son programme ne peuvent pas être une surprise, surtout pas pour les instances du Mouvement HLM qui ont un contact permanent avec l'État, les cabinets ministériels, les administrations centrales.

Le choc 2017-2018 n'a pas servi de leçon. La sidération s'est dissipée. Aucun travail de fond n'a été engagé parce que le rapport de force interne au mouvement ne le permet pas. Aucun projet de nature à renverser l'image négative que le président installe dans le pays sur le monde HLM et à faire évoluer sa politique du logement social n'a été déployé.

S'agissant de l'Union, elle a animé des dossiers d'action professionnelle, déployé des campagnes de communication et formulé 95 propositions pour la présidentielle. Mais ce sont pour l'essentiel des demandes. Elle a continué de s'affaiblir sur le plan politique.

La fédération des ESH est demeurée discrète. Elle a bouclé en ce début d'année une réforme fondamentale de ses statuts. Selon cette réforme, la moitié des sièges du conseil fédéral est réservée aux groupes et l'autre moitié aux organismes. Un élu peut cumuler un mandat groupe et un mandat organisme.

La fédération des OPH est davantage combative mais cette combativité est décrite par certains comme plaintive. Ainsi, à l'égard du monde des SEM. Récemment l'intervention du président de la fédération des OPH devant les parlementaires, au cours de laquelle il a dénoncé les groupes qui ne sont pas territoriaux, a mis en lumière à nouveau les fractures du mouvement.

Lorsqu'on regarde en direction du terrain, l'image renvoyée est pourtant sensiblement différente. Les organismes s'affrontent aux réalités. Les associations régionales (leur fédération est membre de l'USH) permettent de voir un mouvement dont les membres sont bien plus proches les uns des autres. Les SEM y sont présentes. Les interlocuteurs permanents sont les habitants, les collectivités territoriales, les associations, les acteurs économiques. Le monde réel en somme.

Au cours du quinquennat les organismes, affirme le président de la République, se sont enrichis de 33%. Il est vrai que des compensations, le maintien d'un taux bas du livret A, et le niveau plus faible que prévu de la production ont amorti les mesures prises en début de quinquennat. A ce titre, lors de la présentation des comptes de la Caisse des dépôts pour l'exercice 2021, le directeur général de l'établissement a souligné, comme en écho aux propos du président, que les organismes disposaient des ressources financières leur permettant d'atteindre les objectifs fixés par l'État. Mais cette situation ne justifie en rien les mesures d'affaiblissement des ressources structurelles déjà prises ou à venir contre les organismes par le gouvernement, organismes qui portent un risque à long terme.

Compte tenu de la situation sociale du pays et des besoins en logement, l'État aurait pu, pourrait formuler une commande supplémentaire aux organismes. Ceux-ci disposent des savoir-faire permettant d'y répondre.

Il revient surtout aux instances du mouvement, en l'absence de cette commande publique, officielle, de proposer un projet puissant convaincant, généreux, mobilisant les ressources, mobilisant aussi les organismes. Un projet également visible par l'opinion, qui ne prête plus attention aux plaidoyers *pro domo* prononcés régulièrement par lesdites instances. Il y a tant à faire sur la question sociale du logement.

Lorsque le président de la République entre en campagne, en février dernier, c'est pendant 45 minutes qu'il parle de son bilan et de ses projets concernant le logement social avec la Fondation Abbé Pierre et non pas avec les instances HLM. De même, et c'est normal, il présente en mars devant les acteurs de la solidarité, la FAS, ses conclusions sur l'unification des aides sociales.

Il ne se déplace pas pour les HLM. Il ne leur parle pas. Non seulement parce qu'il considère que les corps intermédiaires ne sont pas des interlocuteurs, mais aussi comme si, pour lui, les représentants du mouvement ne faisaient pas preuve d'une responsabilité suffisante.

L'État, en fait, se satisfait de cette situation de division et même s'il ne la cultive pas directement, elle lui profite

L'union et les fédérations, en tant que corps intermédiaires, comptent de moins en moins. Une situation de duopole (Caisse des dépôts-CDC habitat, Action logement) au sein de la famille des ESH s'est installée. L'un et l'autre font l'objet d'un management très centralisé. L'égalité d'accès à la ressource financière entre ces

deux acteurs et les autres organismes est-elle absolue ? Certains en doutent, comme l'ANCOLS à l'occasion de son très récent rapport de contrôle d'Action Logement. La récente réforme des statuts de la famille des ESH prend acte de l'organisation du tissu de ses adhérents. Mais groupes et organismes, particulièrement lorsque les groupes sont totalement centralisés (récemment CDC habitat, recréant en quelque sorte le modèle de la SCIC, a transformé ses sociétés d'HLM locales en directions régionales), est-ce exactement la même chose ?

Le lien, la relation avec les territoires, les élus, les associations, les habitants sont-ils identiques ? La compréhension des politiques locales de l'habitat et leur traduction dans l'action sont-elles les mêmes ?

Si de nouvelles mesures sont prises par l'État visant à réduire les ressources des organismes de logement social, les instances du mouvement HLM ne pourront pas réagir, en tout cas pas empêcher de telles dispositions. Certaines d'entre elles seront silencieusement complices – ou contraintes par de puissants adhérents - afin, peut-être, que soient poursuivies des évolutions de fond qu'elles souhaiteraient.

Le mouvement HLM en tant qu'ensemble constitué, théoriquement en charge des enjeux du logement social et de l'intérêt de ceux qui en ont besoin, n'est pas prêt pour un tel nouveau quinquennat.

Quelles sont dans ces conditions les possibilités d'action ?

C'est l'objet de notre prochain article, à paraître après le second tour de l'élection présidentielle.

Frédéric Paul

ADOPTEZ UN AUTRE POINT DE VUE

sur www.habitat-collectivites-locales.info



*L'information professionnelle indépendante
pour les acteurs du logement et de l'habitat dans les territoires*

ESSAI GRATUIT

Profitez d'un essai gratuit et recevez la lettre HCL et les flash info en exclusivité



Adresse email

[CLIQUEZ ICI \(Sans engagement\)](#)

HCL Publications, RCS Créteil 512 025 578 - 31, rue de Villeneuve - 94370 Sucy-en-Brie
Directeur de publication : Guy Lemée

Courriel : contact@lettre-hcl.fr Site Internet dédié : <https://www.habitat-collectivites-locales.info>

Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse (service de presse en ligne) : N° 1226 W 90099

Adhérent : www.spiil.org

© 2022 - © Habitat & Collectivités Locales - Tous droits réservés

La diffusion de ce bulletin d'informations est réservée aux abonnés, dans les termes des [CGV-CGU](#).
