

Supplément

Le modèle HLM à l'épreuve du contexte francilien

Hélène Joinet

IAU IDF

À partir d'un bref éclairage chiffré sur le logement social en Ile-de-France, cette contribution vise à rappeler quelques évolutions marquantes qui affectent le secteur HLM, notamment dans ses modes de production. Elle présente aussi les défis que le logement social se doit de relever. Parmi ceux-ci : la maîtrise des charges locatives, dont l'impact est loin d'être négligeable dans la dépense logement des locataires, l'amélioration de la performance énergétique du parc, qui renvoie également à la lutte contre la précarité énergétique et l'enjeu de la mixité sociale, inhérent aux missions du parc HLM, qui nécessite sans doute d'interroger plus finement (en termes de localisation, de typologie et de commercialisation) la place et le rôle du logement social intermédiaire dans une zone tendue comme l'Ile-de-France.

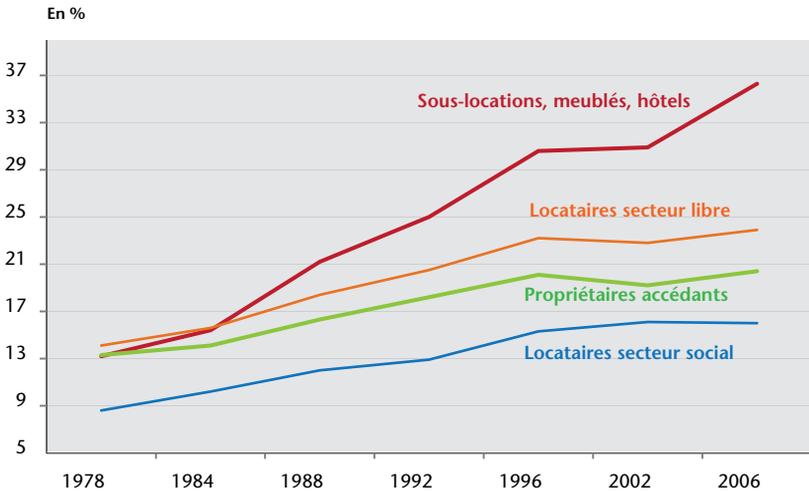
1. Un modèle sous tension

En Ile-de-France, le parc locatif social progresse. Avec 1 201 600 logements au 1er janvier 2011, il loge 3 millions de personnes et représente 24,5 % des résidences principales (contre 18,5 % en 1982). Le secteur HLM joue même un rôle contra-cyclique à l'heure où l'on déplore un niveau global de constructions de logements historiquement bas. En moyenne, 37 000 logements par an ont été mis en chantier dans la région au cours de la dernière décennie, alors que la production annuelle s'élevait à 40 900 logements sur la

période 1993-2001 et à 50 700 entre 1985 et 1992. En 2010, la construction HLM représente ainsi 27 % de la construction totale.

Pour autant, le modèle HLM apparaît sous tension. En témoignent les difficultés d'accès pour les plus modestes (environ 4 000 recours Dalo par mois en Ile-de-France) et les jeunes ménages (seuls 16 % des ménages franciliens de 18-29 ans vivent dans un logement HLM) ; la hausse généralisée de la dépense logement qui affecte également les locataires HLM (graphique 1) ; et la baisse de la mobilité résidentielle qui apparente désormais le locatif social à un parc d'installation de plus en plus durable. La durée moyenne d'occupation est passée de 8,3 à 12,9 ans entre 1984 et 2006, s'éloignant nettement de celle du secteur locatif privé (7,5 ans). Sans compter que la croissance du parc social s'est partiellement substituée à la disparition simultanée du parc locatif privé à bas loyer, souvent qualifié de parc social de fait.

Graphique 1. Taux d'effort brut* des ménages payant un loyer ou des remboursements d'emprunts



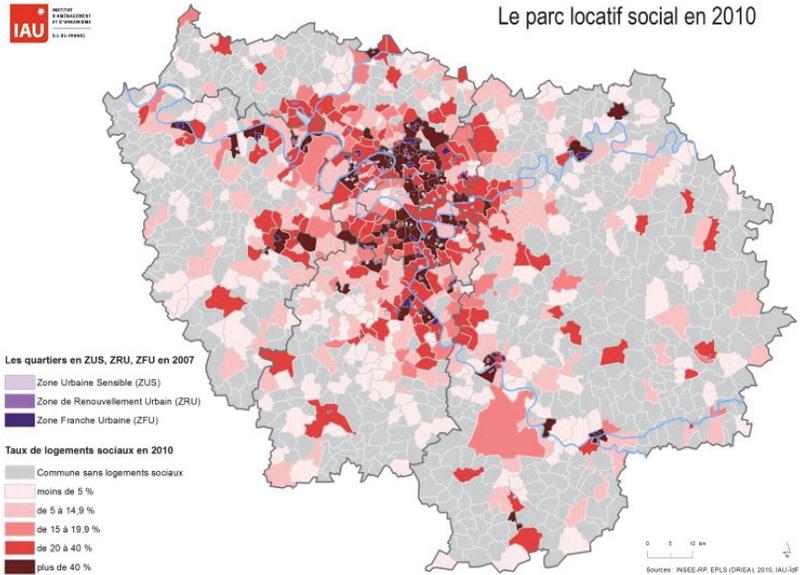
* Part du revenu des ménages consacrée au loyer ou aux remboursements d'emprunts hors aides au logement et charges locatives ou de copropriété.

Source : Insee, Enquête nationale logement 2006.

En vis-à-vis, la demande ne faiblit donc pas, bien au contraire. Les services de l'État annoncent en 2013 un volume de plus de 500 000 demandeurs en Ile-de-France d'après le numéro unique régional. S'ajoute à cela une répartition spatiale très inégale : 50 %

du parc social n'est-il pas concentré dans une cinquantaine de communes, et ce depuis près de 25 ans ? Or cette géographie déséquilibrée contribue à creuser un peu plus les disparités qui traversent l'espace francilien (graphique 2).

Graphique 2. La parc locatif social francilien en 2010



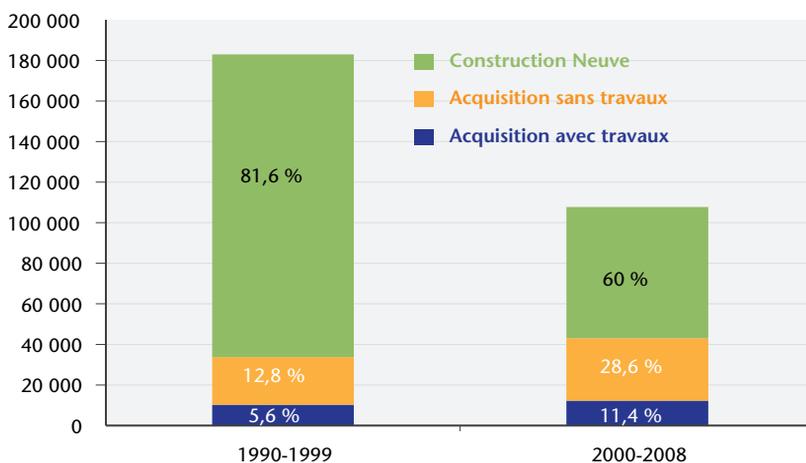
Source : IAU.

2. Des modalités de production revisitées

2.1. Le poids croissant de l'acquisition-amélioration

Longtemps portée par la seule construction neuve, la production HLM combine depuis une vingtaine d'années construction neuve et acquisition-amélioration. On distingue l'acquisition-amélioration sans travaux de celle avec travaux : la première renvoie à l'acquisition d'immeubles occupés donnant lieu à une réhabilitation au fil de l'eau et occasionnant une entrée progressive dans le parc social, en fonction du profil et de la mobilité des occupants. La seconde correspond à l'achat d'immeubles vides faisant l'objet d'une réhabilitation lourde (graphique 3).

Graphique 3. Évolution des modes de production des logements sociaux



Source : EPLS 2009.

En Ile-de-France, l'acquisition-amélioration assure désormais 40 % de la production sociale. Cette proportion était deux fois moindre (18,4 %) entre 1990 et 1999. Cette tendance est accentuée en zone dense, où les opportunités foncières sont rares. Pour la seule année 2011 (hors opération ANRU et AFL)¹, l'acquisition-amélioration représente même 44 % des agréments de logements sociaux dont une part non négligeable correspond, il est vrai, aux logements familiaux Icade acquis et financés en PLS (Prêt locatif social). La part de l'acquisition-amélioration est de ce fait plus marquée pour les logements familiaux (53 % d'acquisition-amélioration en 2011) que pour les foyers et structures d'hébergement (16 %).

2.2. La Vefa, élément de rupture dans la chaîne des métiers HLM

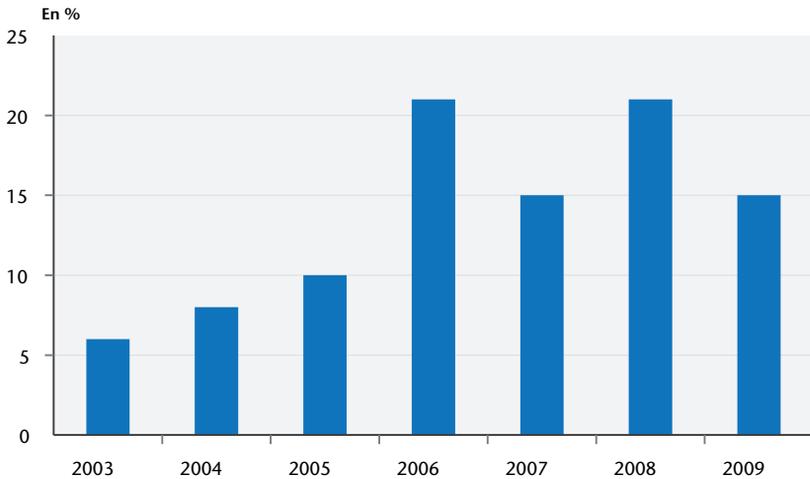
La Vente en l'état futur d'achèvement (Vefa), souvent qualifiée d'« achat sur plan », est un contrat utilisé dans la vente d'immobilier à construire. Par ce contrat, les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution. L'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement

1. Agence nationale de rénovation urbaine, Association foncière logement. Source Sisal, suivi aides à la pierre.

des travaux, tandis que le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

La Vefa prend de nos jours une importance croissante comme courroie de production du logement social. Entre 2003 et 2009, la production de logement social en VEFA a été multipliée par cinq en Ile-de-France, passant de moins de 500 logements par an à près de 2 500. Et depuis 2006, la Vefa représente entre 15 et 20 % de la production HLM, part qui s'élève même à près de 40 % pour la seule construction neuve (graphique 4). En 2009-2010, la Vefa est d'ailleurs au cœur du plan de relance avec le programme de rachat de 30 000 logements par les organismes HLM à des promoteurs.

Graphique 4. Évolution de la part de la Vefa dans la production HLM francilienne 2003-2009



Source : OLS-Drihl, Fichiers Camus Garcia.

De nombreuses collectivités privilégient désormais la Vefa pour se rapprocher des objectifs édictés par la loi SRU. Apprécié comme outil de mixité sociale et d'équilibre de l'offre d'habitat (accession à la propriété, logement locatif social, privé), ce mode opératoire est particulièrement adapté pour produire du logement social à petite échelle. Il trouve aussi toute sa place dans la mise en œuvre des dispositifs réglementaires inscrits dans le PLU (affecter une part de la construction de logements au secteur locatif social, emplacement réservé pour le logement). Et le renforcement récent de la Loi

SRU portant à 25 % le seuil légal de logements sociaux entraînera probablement un recours plus important encore à la Vefa.

Mais avec ce dispositif, le rôle de maître d'ouvrage échappe à l'organisme HLM, qui intervient « uniquement » en tant qu'acquéreur et gestionnaire. En cela, la Vefa rompt l'intégration de la chaîne des métiers – conception, réalisation, gestion locative, entretien, ... – souvent présentée comme une caractéristique forte, et même un atout du secteur HLM. On comprend dès lors que l'essor de la Vefa suscite une certaine inquiétude parmi les opérateurs HLM, attachés à préserver et valoriser leur expertise de maître d'ouvrage, qui correspond pour certains à un volet important de leur activité. Ils prônent d'ailleurs une Vefa négociée, avec une concertation en amont, dès l'élaboration du cahier des charges.

2.3. La vente HLM, une pratique marginale...

En 2011, on a dénombré 1 350 logements HLM vendus en Ile-de-France (sur 8 000 ventes France entière). L'ordre de grandeur était comparable en 2010 avec 1 200 ventes en Ile-de-France, pour 7 000 à l'échelle nationale.

Autrement dit, la vente HLM reste très marginale (0,1 % du patrimoine). Elle concerne généralement un parc ancien, amorti de longue date. Elle s'accompagne de mesures de sécurisation pour l'acquéreur et de clauses anti-spéculatives encadrant la revente ou la mise en location ultérieures. Le produit de la vente est destiné à financer la construction neuve, les travaux de réhabilitation ou l'acquisition de logements.

2.4. ... qui exige des compétences spécifiques

La vente HLM s'inscrit dans un processus complexe et encadré qui comprend tout à la fois : les études de faisabilité préalables, les sondages auprès des locataires, l'avis conforme du maire, l'information et l'accord du représentant de l'État, la délibération du conseil d'administration de l'organisme HLM, une publicité ciblée, la réorganisation – si nécessaire – des droits de réservation, la fixation du prix avec décote en lien avec France Domaine, enfin l'accompagnement de l'acquéreur (montage financier, information sur les charges, les droits et devoirs du copropriétaire).

La vente de patrimoine oblige aussi les organismes HLM à se familiariser avec le monde de la copropriété : rédaction du règlement de copropriété, participation au choix du syndic gestionnaire, voire prise en charge de la fonction de syndic comme la Loi ENL de 2006 l'encourage.

Dans les faits, les stratégies de vente restent inégalement développées selon les bailleurs et les territoires. Le niveau de solvabilité des habitants, comme le poids du parc social dans la commune, jouent évidemment un rôle central. Un exemple parmi d'autres : alors que des cités jardins des Hauts-de-Seine comme Suresnes ou Le Plessis Robinson (communes clairement situées au-dessus du seuil des 25 % de logements sociaux) ont connu des cessions importantes, dans la cité jardin de Stains (Seine-Saint-Denis), les faibles ressources des habitants rendent peu envisageable toute politique d'arbitrage (d'autant que les réhabilitations nécessaires sont lourdes).

3. Des défis à relever

3.1. Le rôle de sécurisation des aides à la personne

L'articulation entre les aides à la pierre et à la personne est au cœur du modèle économique HLM. Dans un contexte où les revenus progressent moins vite que les loyers, les aides au logement jouent un rôle de sécurisation essentiel. Les bénéficiaires sont d'ailleurs nombreux : 1 locataire HLM sur 2 en France, 1 sur 3 en Ile-de-France.

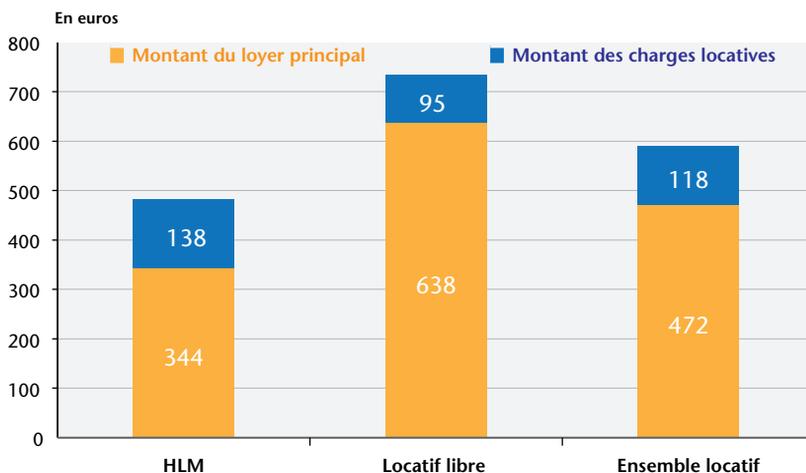
Dans le secteur HLM francilien, les aides au logement réduisent de 60 % le loyer mensuel des bénéficiaires. Elles autorisent un allègement notable de leur taux d'effort qui passe, d'après la dernière Enquête logement de l'Insee, de 21,8 % (taux d'effort brut) à 9,1 %, une fois les aides versées (taux d'effort net). Pour autant, le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne rencontre des limites, en partie liées à la progression des charges locatives.

3.2. Une offre de loyers abordables remise en cause par la progression des charges locatives ?

D'après l'Enquête nationale logement de l'Insee, en Ile-de-France, le coût des charges majore de 40 % le loyer dans le parc

social, contre 15 % dans le secteur privé. Ce différentiel s'explique par un champ de prestations plus large pour les charges du secteur HLM (gardiens, espaces verts, ...) ainsi que par des logements en moyenne plus grands (14 m² de plus) (graphique 5).

Graphique 5. Ventilation de la dépense logement mensuelle des ménages franciliens selon le secteur locatif



Source : Insee, enquête nationale logement 2006.

Cependant, depuis 2000, les charges locatives augmentent plus vite que les loyers et sont de moins en moins compensées par le forfait charges des aides au logement qui a connu, au cours des deux dernières décennies, une progression faible et par à-coups. En 2001, au niveau national, le forfait charge couvrait les deux tiers des dépenses de charges, contre la moitié en 2009. Le taux de couverture est plus faible en Ile-de-France, où le montant des charges est supérieur à la moyenne nationale.

La maîtrise des charges locatives interpelle donc fortement les bailleurs sociaux car les enjeux sont multiples : solvabilité des ménages et risque de précarité énergétique, développement durable et économie d'énergie, optimisation des coûts *via* les charges récupérables, ...

3.3. Maîtrise des charges : des résultats contrastés

Les efforts engagés par les organismes ont souvent des impacts notables. La réhabilitation thermique des bâtiments anciens, la

performance énergétique des logements neufs comme la modernisation des équipements de production et de distribution induisent une baisse appréciable des dépenses de chauffage ... tant que ces effets ne sont pas contrecarrés par l'augmentation du prix de l'énergie, qui reste évidemment un facteur central.

Or dans le même temps, certaines évolutions observées dans le parc HLM ont des effets contradictoires. La diminution de la taille des opérations contribue parfois à relever le niveau des charges, en répartissant les coûts fixes sur un plus faible nombre de logements. L'amélioration appréciable des services de proximité va de pair avec une hausse des postes d'entretien et de propreté. Et alors que la mise en place de compteurs individuels pour l'eau influence le comportement des locataires et réduit les dépenses de l'ordre de 18 %, elle entraîne régulièrement des surcoûts, liés au prix de la relève (notamment en cas de radio-relevé, télé-relevé ou démultiplication du nombre de compteurs).

3.4. La précarité énergétique n'épargne pas le parc HLM

Les locataires HLM ne sont pas à l'abri de la précarité énergétique, qu'ils consacrent plus de 10 % de leurs ressources aux dépenses énergétiques du logement (7,6 % des ménages) ou qu'ils connaissent une situation d'inconfort thermique. Principale cause, l'âge du parc et l'existence de véritables « passoires thermiques » dont il s'agit d'améliorer les performances : en Ile-de-France, les deux tiers du parc HLM sont antérieurs à la première réglementation thermique (12 % du parc date d'avant 1949 et 55 % de la période 1949-1975). On dénombrerait ainsi 370 000 logements sociaux classés en étiquettes E, F et G du diagnostic de performance énergétique, représentant plus de 30 % du parc HLM. Or les coûts d'une intervention thermique globale sont loin d'être négligeables. Et dans un contexte de vieillissement des locataires, le défi est de taille : la précarité énergétique affecte en priorité les personnes âgées qui vivent seules, cumulent les signes de fragilité tout en se distinguant par des besoins accrus en termes de chauffage.

Encadré. Les différentes catégories de logement social

Les logements locatifs sociaux sont habituellement désignés par le prêt qui a contribué à leur financement. Le logement social est destiné en priorité aux ménages qui, du fait de leurs ressources, ne peuvent trouver de logement correspondant à leurs besoins : l'accès à ces logements est donc soumis à des plafonds de ressources, fixés chaque année par décret.

Les différents plafonds de ressources sont modulés selon le nombre de personnes du ménage et la localisation, pour tenir compte des besoins en surface et des niveaux de loyers plus élevés en cœur d'agglomération.

On distingue communément 4 grandes catégories de logement locatif social :

- **Le prêt locatif à usage social (PLUS)** est le financement le plus mobilisé. Il vise les ménages modestes et intègre un objectif de mixité sociale. Il fait suite aux financements PLA et HLM.

- **Le prêt locatif aidé d'insertion (PLAI)** finance des logements locatifs destinés à des ménages très modestes, cumulant difficultés économiques et sociales.

- **Le prêt locatif social (PLS)**, destiné aux classes moyennes, finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones de marché tendu.

Ces trois prêts donnent lieu à une convention qui permet aux locataires de bénéficier des aides personnalisées au logement (APL). Ils sont comptabilisés au titre de l'article 55 de la Loi SRU. Des subventions sont accordées pour la réalisation de logements PLUS et PLAI. Peut s'y ajouter une subvention pour surcharge foncière, qui peut aussi être mobilisée pour le PLS.

- **Le prêt locatif intermédiaire (PLI)** finance des logements situés dans les zones de marché particulièrement tendu. Destinés aux classes moyennes supérieures, ils ne sont pas comptabilisés au titre de l'article 55 de la Loi SRU.

3.5. Insuffler de la mixité sociale grâce au logement social intermédiaire ?

Contribuer à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers, telle est l'une des missions confiées au parc HLM, parallèlement à l'accueil des populations modestes et défavorisées. Pour cela, le logement social intermédiaire a sans doute un rôle charnière à jouer. Il est censé apporter de la mixité dans les secteurs déjà fortement dotés en logement social, mais aussi proposer des

logements abordables aux classes moyennes dans les marchés immobiliers tendus.

Lorsque l'on parle aujourd'hui de logement social intermédiaire, on se réfère généralement au prêt locatif social (PLS). Mis en place depuis 2001, le PLS est destiné à financer les logements prioritairement situés en zone tendue. Il a donc logiquement toute sa place en Ile-de-France, où l'on observe de fait une forte progression du PLS, comptabilisé comme du logement social par la loi SRU : 15 600 logements familiaux PLS financés en 2009, contre 2 800 en 2003².

Le PLS permet d'améliorer l'équilibre financier des opérations par les niveaux de loyers plus élevés qui lui sont associés (entre 9,7 et 12,6 euros/m²). Il permet à l'Etat de produire du logement social sans subvention directe (avec toutefois des aides indirectes comme la TVA à taux réduit et l'exonération pendant 25 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties). Sans oublier que le PLS finance tout un pan des logements spécifiques (logements pour étudiants, personnes âgées, ...).

Sur un territoire donné, un premier programme de logements intermédiaires peut même être, pour un bailleur social, une « entrée en matière », avant de développer des programmes sociaux classiques. En effet, compte tenu de la cible visée, les classes moyennes, il est plus aisément accepté par les riverains et nombre d'élus.

3.6. Un produit qui manque souvent sa cible

Or dans la pratique, le parc PLS tend à fonctionner comme un parc social « bis » et non comme une offre intermédiaire spécifique : 78 % des ménages logés en PLS en Ile-de-France se situeraient sous les plafonds du logement social classique PLUS, voire PLAI³. On comprend dès lors les interrogations récurrentes que suscitent les programmes PLS pour peu qu'ils entraînent des taux d'effort importants pour les locataires, contraignent certains bailleurs à revoir à la baisse les loyers, voire s'accompagnent de difficultés d'attribution, de vacance prolongée ou de rotation

2. Source : Fichier Camus-Garcia-DRIHL/OLS

3. *Le logement PLS en Ile-de-France*, CRESGE, DRIHL, OLS, octobre 2010.

élevée. Le PLS se révèle ainsi très exigeant en termes de localisation (un produit « centripète »), de qualité d'environnement mais aussi de typologie : les grands logements PLS deviennent rapidement trop chers et difficiles à attribuer. Dans tous les cas de figure, le PLS appelle des canaux de commercialisation revisités, les fichiers de demandeurs ne comptant généralement que très peu de ménages de profil PLS (2-3 %).

4. Conclusion : Quelles évolutions à venir ?

Dans un contexte économique difficile, les occasions de questionner le modèle HLM ne manquent pas. Certains interrogent la viabilité d'un logement très social proposant des loyers à 3-4 euros par m², dans un contexte où croissent les coûts liés à l'hébergement d'urgence et d'insertion. D'autres expérimentent ponctuellement une plus grande adéquation entre loyers et ressources de ménages, bousculant ainsi le mécanisme en vigueur pour le calcul du loyer lors du montage des opérations HLM⁴ ; ou s'interrogent sur le droit au maintien dans les lieux. Enfin, au-delà de l'accompagnement social qu'il requiert, le vieillissement des locataires en place devrait conduire les bailleurs à investir davantage les parcours résidentiels au sein du parc, avec deux enjeux forts à la clé : proposer des logements adaptés et libérer des logements sous-occupés, en parallèle bien sûr du développement d'établissements spécifiques pour les personnes âgées.

Tout cela, dans un cadre en pleine évolution, marqué par la montée en puissance des collectivités locales dont les subventions contribuent déjà en Ile-de-France à plus de 13 % du montage financier des programmes HLM⁵. Les nouvelles étapes de la décentralisation et les objectifs renforcés en termes de production de logements sociaux⁶ devraient aussi multiplier les occasions de coopération entre opérateurs HLM et collectivités locales.

4. Voir dans ce même numéro l'article de Dominique Hoorens consacré au modèle HLM.

5. Source : DRIHL – OLS, Fichiers Camus Garcia/Sisal 2009.

6. Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social publiée au Journal Officiel du 19 janvier 2013.