

Atelier de la journée du 14 11 2013
Observer l'économie des opérations de logement social :
une démarche partenariale dont l'avenir fait débat

- Garance Clément¹ -

Les organismes de logement social font face dans la période actuelle à une augmentation des coûts de production, accentuée par le renchérissement du foncier dans les zones tendues et l'évolution des exigences énergétiques et des normes de construction. Combinés à une réduction des subventions de l'Etat dans un contexte de crise économique, et de manière plus structurelle, à une mutation « en sourdine » du financement du logement social (Driant, 2011), ces défis se traduisent par une mobilisation plus importante des fonds propres des organismes, qui arrivent pour beaucoup à la limite de leur capacité d'endettement. Alors que les besoins en logement sont criants et que le logement social joue un rôle contracyclique dans un marché de la construction globalement en baisse², ce constat renforce la nécessité de connaître plus finement l'évolution et la structure des coûts de production et de gestion des opérations.

Les démarches d'observation présentées lors de l'atelier « Observer l'économie des opérations de logement social » organisé par le Réseau des acteurs de l'habitat s'inscrivent dans des temporalités et des contextes territoriaux différents. Au-delà des tendances nationales, c'est souvent la diversité des problématiques locales qui motive la mise en place d'observatoires. Si les attentes et les méthodes d'observation varient, les acteurs s'accordent sur l'indispensable dimension partenariale des dispositifs mis en place, qui servent autant à l'amélioration de la connaissance qu'à la négociation dans le financement des opérations. Enfin, malgré le consensus qui se dessine autour des vertus de l'observation en termes de dialogue et de coopération, certaines questions restent entières quant à l'articulation de ces outils locaux avec les dispositifs mis en place par l'Etat et leur impact sur la réduction des coûts. Finalement, l'intérêt pour l'observation du financement du logement social semble renvoyer aux incertitudes qui planent sur l'engagement de l'Etat et l'ambiguïté de la décentralisation des compétences en matière de logement.

Animation : Bruno Daly (Directeur des politiques territoriales et équilibres économiques, Habitat et territoire Conseil).

Intervenant(e)s : Brigitte Jallet (Directrice, USH Centre), Frédéric Jullian (Directeur du développement urbain, Tour(s)Plus), Olivier Pourny (Chargé d'études, ARHLM Rhône Alpes), Béatrice Uro (Responsable du suivi de la politique de réhabilitation HLM, Lille Métropole Communauté urbaine), Sabine Veniel-Le Navenec (Directrice, USH Midi-Pyrénées).

Rapporteur : Michel AMzallag (Directeur-adjoint aux études économiques et financières, USH).

¹ Garance Clément, doctorante en Urbanisme, Lab'Urba – Paris Est Marne la Vallée, garanceclement@googlemail.com

² Voir les chiffres du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, publiés en novembre 2013 et la publication *Eclairages* de la Direction des Fonds d'Épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations, « Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005 », Novembre 2012.

L'observation économique répond à la diversité des contextes locaux

Certaines réflexions sur l'observation, initiées dès 2004, répondent à l'origine à un déficit de données fiables sur l'économie du logement social, alors que de grands chantiers sont impulsés par l'Etat avec la mise en place du Plan de Cohésion Sociale et de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. La réalisation d'études inédites et coproduites répond à un manque d'informations mais aussi à la prise en compte d'enjeux locaux qui ne sont pas toujours identifiés à l'échelle nationale (voir encadré 1). Elle s'inscrit à ce titre dans le processus décentralisateur qui marque les politiques du logement depuis les années 1980 en renforçant le rôle et la légitimité d'action des intercommunalités et des départements (Cordier et Driant, 2009). En effet, le besoin de collecter l'information se fait sentir plus particulièrement au moment de la production d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) intercommunal ou de l'obtention d'une délégation des aides à la pierre. De plus le recul progressif des subventions de l'Etat a conduit les organismes de logement social à rechercher d'autres sources de financement, principalement auprès des collectivités territoriales, d'Action logement et au sein de leurs fonds propres. Dans de nombreuses agglomérations, les aides en provenance de la région, du département et de l'agglomération se cumulent tout en reposant sur une variété de critères. Ceci a pour effet de complexifier la lecture de l'économie du logement social à l'échelle locale. Il s'agit alors, via l'observation, de passer de connaissances intuitives à des connaissances plus objectives, pouvant accompagner l'accroissement de l'offre en adéquation avec les besoins du territoire.

Encadré 1 - L'observatoire de l'amélioration du patrimoine dans la région Midi-Pyrénées

Le poids du contexte local se manifeste dans la démarche présentée par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) Midi-Pyrénées. La région connaît un retard historique dans la construction de logements sociaux, qui se creuse du fait des flux importants de ménages arrivant au sein de l'agglomération toulousaine (de 10 000 à 15 000 par an), et ce malgré l'existence d'un système de production dynamique (4000 à 5000 logements construits par an). L'urgence des besoins en logement a orienté l'action publique, et en particulier au cours du Plan de Cohésion sociale, majoritairement vers les opérations neuves, au détriment de la réhabilitation. L'accent mis sur le neuf fait quasiment disparaître les PALULOS³ en 2009. Pourtant, la réhabilitation s'avère un moyen d'action public valorisé par les habitants, qui voient d'un bon œil le réinvestissement et la redynamisation des quartiers anciens. Après la mise en place d'un diagnostic énergétique partagé avec différents acteurs, un observatoire des réhabilitations est constitué dans le but de suivre les 3500 opérations que la région a accepté de financer sur dix ans. Cette initiative d'observation découle en partie du fait qu'en l'absence de PALULOS, l'Etat n'organise plus le suivi des réhabilitations. C'est ce qui encourage l'USH régionale à se positionner comme acteur légitime, conjointement avec la Caisse des Dépôts.

Dans ce contexte, les pratiques d'observation semblent se diffuser tout en se déclinant localement. L'observation peut accompagner des actions ciblées mais aussi se pérenniser en s'ouvrant à d'autres secteurs. L'expérience de Tour(s)Plus sur la production du logement social (voir encadré 2) doit notamment se prolonger afin d'aider à observer les loyers du parc privé.

Encadré 2 - L'observatoire de la production du logement social de l'agglomération tourangelle

La Communauté d'agglomération Tour(s)Plus compte 300 000 habitants et possède un parc social développé (30% du parc total), avec un rythme de construction de 300 à 500 logements neufs par an. Un des grands objectifs de la démarche d'observation est de mieux adapter les aides locales aux ambitions inscrites dans le PLH : effort de production dans les zones déficitaires mais aussi dans des zones préférentielles de développement. Il s'agit pour cela de recueillir les données à la source auprès des organismes de logement social, afin d'établir une typologie de la production en phase avec les préoccupations

³ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

locales. Un autre enjeu est d'appréhender la manière dont les opérations intègrent la qualité énergétique dans les plans de financement, notamment dans le but d'anticiper sur les réglementations thermiques à venir.

A Lille Métropole (encadré 3), l'observation des besoins en réhabilitation s'est accompagnée de la définition d'une politique préventive visant à éviter la concentration du bâti dégradé. L'outil n'a pas été maintenu tel quel mais se redessine en fonction des thématiques abordées comme la vente de HLM ou les risques pesant sur les copropriétés, de manière à fournir une aide directe à la gestion des politiques portées par les élus.

Encadré 3 - L'Observatoire des besoins en réhabilitation de Lille Métropole

La Métropole lilloise compte plus d'un million d'habitants et regroupe un parc social d'environ 118 000 logements. Après l'adoption d'un premier PLH en 2005 et la délégation des aides à la pierre l'année suivante, la Communauté urbaine s'est saisie de la problématique de l'amélioration du bâti. L'objectif est de mettre en place une politique préventive contre l'obsolescence du parc locatif social et une concentration des difficultés semblable à celle que l'on peut trouver sur les sites de renouvellement urbain. Habitat et Territoires Conseil (HTC) est le prestataire choisi pour la mise en œuvre de l'observation. Il s'agit, dans le cadre d'un partenariat avec les organismes de logement social, de connaître les orientations inscrites dans leurs Plans Stratégiques de Patrimoine (PSP), pour établir une programmation annuelle des opérations de réhabilitation. Cette expérience a souligné l'augmentation du coût des travaux entre 2009 et 2012 et aidé à estimer un montant d'investissement sur 6 ans de 40 millions d'euros par an. Elle a également contribué à cibler trois types d'interventions. Le premier comprend l'amélioration de la performance énergétique de base mais aussi du confort des logements, la mise en sécurité et l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite (PMR). Le deuxième concerne les projets de site qui s'intègrent dans des projets urbains plus vastes en partenariat avec d'autres directions de la Communauté urbaine. Un troisième est destiné à l'amélioration des logements individuels très présents dans la région. Enfin, l'observation a formalisé deux principes d'action : l'équité territoriale et la parité avec les organismes de logements sociaux. Les méthodes et les pratiques d'observation sont devenues des outils de gestion précieux, et le socle d'un partenariat durable entre la collectivité et les organismes de logement social.

La construction de questionnements *ad hoc* permet donc aux territoires de répondre à des enjeux à la fois structurels et conjoncturels. Du fait de l'implication de divers acteurs dans l'économie du logement social, les observatoires deviennent également des vecteurs de négociation et les catalyseurs de partenariats durables.

L'information au service du dialogue et de la négociation

En articulant la discussion autour du financement du logement social, les observatoires peuvent accompagner la formulation d'une stratégie partagée entre des acteurs dont les interactions se sont récemment renforcées. Il s'agit d'une posture pragmatique visant à optimiser le recours aux aides financières mais aussi d'un besoin d'acculturation au monde du logement social. Celui-ci étant concurrentiel, l'utilisation de données recueillies dans un observatoire peut inquiéter les organismes de logement social, notamment en ce qui concerne la pérennité des aides publiques distribuées. L'observation s'avère pourtant dans certains cas propice à la revalorisation de ces aides par les collectivités. Cet argument devient alors une manière d'intéresser les organismes qui détiennent les données, dans une logique « gagnant-gagnant ».

On notera que les collectivités ne sont pas toujours les chefs de file de ces partenariats : en région Rhône Alpes, la demande est venue des organismes eux-mêmes, car ils éprouvaient le besoin de communiquer sur leurs efforts de production, à partir de leurs propres chiffres et sans dépendre des services gestionnaires qui reçoivent les dossiers de financement. C'est donc la quête d'autonomie et la volonté de contrebalancer une dépendance aux chiffres de l'Etat qui est mise en avant (voir encadré 4).

Encadré 4 - L'Observatoire régional de l'économie de la production en région Rhône Alpes

Pour répondre à la demande des organismes de logement social de pouvoir communiquer légitimement sur leur production, et dans le but de créer une instance de dialogue et de négociation, Habitat et Territoires Conseil met en place un outil de recueil de données. Celui-ci est repris et élaboré ensuite en 2007, face à l'inquiétude que peut provoquer le partage de données dans un secteur concurrentiel. Une plateforme internet sécurisée et confidentielle est créée à partir de la nomenclature des fichiers déposés auprès des Directions Départementales de l'Équipement pour le financement, et avec l'ajout de champs sur les caractéristiques des opérations et leurs performances thermiques. Le fichier contient environ 50 000 logements, soit 50 à 60% de la programmation. Il comprend les caractéristiques des productions, (loyers, superficie, individuel /collectif, présence d'un ascenseur ou non, type d'énergie, performance thermique,...) et un volet sur les plans de financement. Cet outil a permis de mettre en avant la dégradation de l'équation financière du logement social, la multiplication par quatre des fonds propres, et la multiplication par deux des subventions attribuées par les collectivités.

Dès les premiers temps de l'observation, la clé semble être d'insister sur la dimension pédagogique et coproduite de l'outil. La volonté d'apaiser les débats justifie, dans le cas de Tour(s)Plus (encadré 2), le recours à un prestataire extérieur, HTC. La constitution d'un espace de dialogue apaisé et d'une logique collective est même l'un des objectifs du projet. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la démarche de l'agglomération de Tours s'inscrit dans la continuité du travail entrepris à une autre échelle par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) de la Région Centre, dont le souci de renforcer l'acculturation des bailleurs et des collectivités s'est traduit par la préfiguration d'un réseau d'acteurs de la région, faisant aussi intervenir les représentants de l'Etat. Leurs réflexions sur l'économie de la construction se sont développées en parallèle de l'observatoire développé en Isère par la région et le même prestataire, soutenus par l'USH nationale et la Caisse des dépôts qui ont cofinancé le projet. Les acteurs sont demandeurs d'espaces d'échanges sur leurs pratiques d'observation, comme le montre la vitalité des discussions lors de l'atelier.

Au-delà de l'outil, c'est le message qui va pouvoir se dégager des discussions qui gagne en clarté et en pouvoir persuasif. Le fait de travailler sur une base de données commune et de négocier les méthodes de collecte de l'information permet de réunir plus de financements et évite que les résultats soient sujets à polémique. La Directrice de l'USH Midi-Pyrénées souligne en ce sens l'intérêt d'une « mutualisation épistémologique et financière ». Dans la même veine, l'étude déjà citée de la Caisse des dépôts sur les coûts de production des logements sociaux conclut sur le « rôle central des acteurs et partenaires du logement social dans la maîtrise des coûts ».

Observer, mais avec quelles perspectives ?

Les observatoires de l'économie du logement social sont donc présentés comme des outils permettant de consolider la connaissance des territoires pour alimenter des stratégies régionales et locales, tout en ouvrant un espace de dialogue et d'acculturation. Les différents dispositifs créés donnent des résultats contrastés, qui tendent à encourager la diffusion et l'amélioration de l'observation.

En premier lieu, comme le rappelle Aline Clozel, Directrice de l'habitat du Grand Avignon, l'observation du financement du logement social est indissociable de l'observation du financement du marché privé dans l'ensemble des secteurs de production : promotion privée, construction du secteur non résidentiel privé et public, travaux sur bâtiments existants. La Caisse des dépôts va dans le même sens en indiquant qu'il faut également prendre en compte les liens avec le marché de l'immobilier ancien, qui s'opère par le biais de l'acquisition-amélioration (20% de l'activité des opérateurs sociaux) et le foncier (à travers l'effet du compte à rebours). Là encore, le parc privé mérite d'être appréhendé dans sa diversité territoriale puisque dans certains secteurs, les coûts de production se révèlent proches de ceux du parc social, et les aides peuvent contribuer à gonfler les prix en les homogénéisant. Ce contexte rend certains acteurs vigilants quant au rôle du logement social, qui dans une logique de « résidualisation » (Driant, 2011), pourrait en être réduit à financer ce que le privé ne peut pas financer.

La façon dont la production du logement social s'articule avec la montée en puissance de la VEFA⁴ fait aussi débat. Dans certains territoires, il y a des écarts importants au niveau des coûts entre la production par des promoteurs immobiliers et la maîtrise de cette production par les opérateurs publics. Autant ce mode de production peut être apprécié des élus qui y voient une source nouvelle de logement social, autant les logements construits, majoritairement du PLS, ne sont pas toujours adaptés à la demande sociale. Certaines agglomérations comme Toulouse Métropole ont opté dans le cadre de leur gestion des aides à la pierre, pour l'instauration d'un plafond au-delà duquel la VEFA n'est plus subventionnée. Cela dit, on constate dans le Grand Lyon une convergence des coûts de production sans qu'il ait été nécessaire de les plafonner.

La répercussion de l'augmentation des coûts de construction sur la surface des logements et la taille des opérations ne se pose pas non plus de la même manière partout : alors que l'étude de la Caisse des dépôts montre qu'aucune tendance claire ne se dégage à l'échelle nationale, plusieurs intervenants soulignent qu'il y a corrélation surface-coût. Enfin, alors que la mobilisation du foncier public pourrait permettre de contenir la hausse des coûts de production, la question foncière apparaît comme le parent pauvre de l'observation économique.

La question qui surplombe les discussions est celle de la plus-value des démarches d'observation : comment évaluer l'apport réel des observatoires ? Au moment où la diminution des coûts de production apparaît comme un objectif majeur de la pérennisation du modèle économique du logement social, l'observation y contribue-t-elle ? Faudrait-il « observer les observatoires » ? En prolongement de ces interrogations, on peut se demander comment articuler les données locales avec celles recueillies au niveau national. Il semble en effet y avoir un dilemme entre la finesse d'analyse des observatoires et la couverture nationale des bases de données Galion et Sisal⁵, de plus en plus étoffées, et qui permettent d'interpréter des évolutions en lien avec le contexte économique et législatif national. Ces outils sont de qualité et leur légitimité fait naître des doutes sur la pertinence du maintien d'observatoire locaux, qui pourraient faire doublon. Dans le même temps, le désengagement financier de l'Etat suscite aussi des craintes sur la pérennité de ces outils. Les perspectives de l'observation restent donc assez floues. Comment produire de la cohérence tout en s'intéressant aux particularités des territoires ? Comment aider le local à se positionner par rapport au global ? Les territoires n'ayant pas mis en place d'observatoire peuvent désormais s'appuyer sur les bases nationales, un avantage dont les acteurs ne bénéficiaient pas dans les premières heures du PLH intercommunal et de la délégation des aides à la pierre. Il ne paraît donc pas pertinent pour elles de développer leur propre observatoire, à moins de l'envisager comme un outil de gestion, à l'image de ce qui a été entrepris par Lille Métropole. Pour les observatoires en place, la question de la cohabitation et de la mise en lien avec les bases nationale reste entière.

L'observation de l'économie du logement social se présente donc comme un outil de connaissance, mais aussi de négociation, d'acculturation, et de gestion. Si l'accent est mis sur la production neuve, les besoins en réhabilitation ont aussi donné lieu à des démarches fructueuses. Certaines améliorations peuvent être apportées pour la prise en compte du foncier, et une approche plus dynamique des marchés du logement intégrant le secteur privé. Mais plus globalement, c'est la pérennité des observatoires qui est en question devant l'importance croissante de bases de données nationales. Finalement, l'observation reflète toute l'ambiguïté de la décentralisation des politiques du logement, qui oscille entre transfert de compétence et définition à l'échelle nationale des critères, des enveloppes et du zonage des aides publiques distribuées pour le financement du logement social.

⁴ Vente en état futur d'achèvement

⁵ Galion et Sisal constituent le système d'information pour le suivi des aides au logement. Galion est un outil d'instruction des dossiers de financement des aides à la pierre de droit commun. Il assure la transmission automatique des informations saisies vers l'infocentre national SISAL. La maîtrise d'ouvrage de ces applications est assurée par la DGALN/DHUP (bureau PH4) avec, d'une part, l'assistance technique du Centre d'Etudes Technique de l'Equipement Normandie-Centre pour Galion et, d'autre part, l'assistance technique du Centre d'Etudes Technique de l'Equipement de l'Est pour Sisal. (Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement, <http://galion.info.application.logement.gouv.fr/spip.php?page=sommaire>)

REFERENCES

Caisse des dépôts, « Les coûts de production de logements locatifs sociaux depuis 2005 », Eclairages, Etude n°1, Novembre 2012.

Cordier M. et Driant J-C. (2009), « La délégation des aides à la pierre. Bilan d'étape », Etudes Foncières, n°141.

Driant J-C., « Les mutations en sourdine du financement du logement social », in *Regards croisés sur l'économie*, « Pour sortir de la crise du logement », Editions La découverte, N°9, mai 2011