



---

## LES ORGANISMES HLM ET LE PATRIMOINE IMMOBILIER SOCIAL : UN PUISSANT LEVIER DE CREATION DE VALEUR POUR LES TERRITOIRES

---

*Par Francis DEPLACE<sup>1</sup>, Dominique DUJOLS<sup>2</sup>*

En cette période de rigueur budgétaire, où l'engagement de l'Etat en faveur du logement social diminue, et où les collectivités refusent, ou ont des difficultés à maintenir ou augmenter leur intervention, les critiques sur le modèle économique du logement social font florès : il s'agirait d'un capital dormant à activer par la vente de pans entiers de ce patrimoine, le secteur Hlm devrait trouver lui-même - donc par solidarité entre pauvres et moins pauvres - les moyens de maintenir son activité, il est important que le débat politique de ce printemps 2012 intègre aussi les bénéfices économiques que ce secteur apporte aux territoires, les dépenses qu'il permet d'éviter, à condition de maintenir une politique ambitieuse du logement social.

En effet, alors que le logement social est le plus souvent envisagé comme un coût direct (Aides à la pierre, exonération de TFPB, taux réduit de TVA, prêts privilégiés de la Caisse des dépôts, APL...), ou indirect (impact des populations logées sur les budgets sociaux des collectivités, faiblesse des pouvoirs d'achat, etc.), nous émettons l'hypothèse que le logement social est un investissement sur l'avenir, que ses bénéfices économiques jusqu'ici peu mesurés sont récurrents, multiples et conséquents, et qu'ils résultent de l'existence indissociable d'un stock, atteignant à ce jour 4,5 millions d'unités, et d'organismes Hlm, investisseurs et gestionnaires institutionnels spécialisés et pérennes.

Il est urgent que les futurs décideurs aux niveaux national et territorial, intègrent une vision globale et exhaustive des missions et actions des bailleurs sociaux, mais aussi ce que nous appellerons les effets de création de valeur dus au stock, effets directs et indirects, l'ensemble des bénéfices que le logement social apporte, y compris du fait de sa pérennité.

En effet, c'est en permettant d'identifier et de mesurer l'avantage conféré aujourd'hui par la détention, sous le strict contrôle de la collectivité, d'un « patrimoine commun de la Nation » constitué par les générations futures que la collectivité pourra mieux étayer le choix de la pérennisation de ce patrimoine, comme celui d'investir encore aujourd'hui au bénéfice des générations futures et de la collectivité de demain.

### **Comment définir la « création de valeur » pour un territoire ?**

Un territoire, au-delà de son acception purement géographique, est une notion relativement abstraite, regroupant en réalité un ensemble d'agents, individuels et collectifs, avec des intérêts divers. On regroupera ces agents en trois grands segments : le secteur productif (acteurs économiques), le secteur résidentiel (habitants du territoire) et le secteur public et associatif (collectivités, associations d'intérêt général,...).

Dans le cas du logement social, la notion de « valeur » ne saurait se limiter au seul PIB, ou au résultat d'exploitation des entreprises, comme elle est le plus souvent entendue. Dans une perspective sociétale

---

<sup>1</sup> Francis Déplace est Délégué Général de DELPHIS. Depuis avril 2011, l'association DELPHIS conduit une étude cofinancée par la Caisse des Dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, visant à identifier et quantifier la « création de valeur » par un organisme de logement social pour un territoire. Ce projet de recherche, réalisé en collaboration avec Sonia Guelton, le Lab'Urba et avec douze organismes de logement social, aboutira à un outil d'analyse, à destination des organismes Hlm et des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Dominique Dujols a initié la démarche et l'appel à projet dans le cadre de l'accord CDC-USH

« d'intérêt général », il est nécessaire de *compléter* cette approche comptable et financière traditionnelle par une analyse qualitative et quantitative, incluant la mesure des dimensions sociales, environnementales et de bien-être. Nous en donnerons trois exemples.

### **1<sup>er</sup> exemple : secteur productif, des investissements importants, vecteurs de production et de revenus**

Les organismes de logement social sont à l'origine *d'investissements importants dans le secteur du bâtiment*, que ce soit dans le cadre d'opérations de construction neuve, de rénovation ou de maintenance<sup>1</sup>. Ces activités non-délocalisables bénéficient directement en partie à des entreprises « locales » (de l'agglomération, du département, de la région, ...). Une part de ces investissements est ainsi redistribuée sous forme de salaires au personnel de ces entreprises et leurs sous-traitants contribuant au niveau de vie et pouvoir d'achat des ménages. Une partie de cette masse salariale est alors réinjectée dans l'économie locale sous forme de consommation.

Prenons l'organisme Reims Habitat, 10 276 logements locatifs sur l'agglomération rémoise. En 2010, les montants de ces investissements, toutes natures confondues, injectés dans les entreprises de la région représentaient 54.627.807€ soit 5.213€/logement dont 3.825€/logement dans des entreprises de l'agglomération.

### **2<sup>ème</sup> exemple : Secteur résidentiel, du pouvoir d'achat et du bien-être**

L'existence d'un parc de logements à loyers modérés, car régulés, a un impact à la fois sur les conditions de logement (sécurité, qualité, taille, etc.) et sur le pouvoir d'achat des ménages en réduisant leur taux d'effort, dans une proportion variable selon les territoires et les situations.

Là encore, prenons un exemple. La Société Dauphinoise pour l'Habitat, présente dans l'agglomération grenobloise, avec 15 976 logements en Isère, en zone tendue. Un loyer pratiqué moyen de 4,9€/m<sup>2</sup>/mois comparé à un loyer moyen dans le parc locatif privé isérois de 11€/m<sup>2</sup>/mois. Soit un loyer du logement social à 44% du marché locatif privé.

Quelle est le montant de création de valeur ? 5483 €/logement/an.

Que représente cette valeur ? A la fois du pouvoir d'achat disponible (a minima le différentiel de taux d'effort à décile de revenus équivalent) mais, dans la mesure où une partie de ces ménages n'aurait pu résider dans un logement privé de taille ou de localisation équivalente, cela représente en partie de la valeur bien-être que ce soit en termes de confort, de localisation, de distance par rapport au travail, etc. Dans la mesure où un logement de qualité, bien situé et suffisamment grand pour que chaque membre de la famille puisse s'y épanouir conditionne l'accès à l'emploi, les coûts de transports, les conditions de la scolarité des enfants, cette part non monétaire du pouvoir d'achat dégagee est aussi importante, quand certains s'attachent à la dénoncer comme une « rente ». Pour situer les enjeux, le revenu mensuel des ménages entrants de la Société Dauphinoise pour l'Habitat en 2011 est de 1.108€/mois.

Côté efficacité de l'A.P.L. pour les ménages à revenus les plus pauvres, il est évident que des loyers bas optimisent non seulement la solvabilisation des locataires pour un même montant d'aide à la personne, mais aussi que, lorsque ces loyers sont inférieurs aux plafonds de l'A.P.L., le coût de l'aide à la personne en est réduit d'autant pour l'Etat. Rappelons la récente étude du Centre d'Analyse stratégique qui, avant d'en tirer des conclusions surprenantes,<sup>2</sup> indique que, dans le parc privé, l'effet

---

<sup>1</sup> Le secteur privé crée aussi de tels investissements. Cependant ceux du logement social ont l'avantage d'être toujours ciblés en fonction des besoins du territoire concerné, dont les responsables participent directement à la décision. Pour le secteur privé, il en va de même pour la création, par exemple, d'un lotissement. Mais on voit aussi des investissements déclenchés par un seul souci de défiscalisation et dépendant de décisions extérieures.

<sup>2</sup>Voir communiqué de l'Union sociale pour l'habitat du 20 février 2012.

de l'A.P.L. sur le taux d'effort des ménages vivant dans le parc locatif privé a été « mangé » à 78% par l'inflation de prix non régulés dans le parc locatif privé. A montant à peu près équivalent d'A.P.L. dans le parc social et le parc locatif privé (environ 4 Mds Euros chacun), il serait donc intéressant de calculer le différentiel d'impact d'un euro d'APL donné.

### **3<sup>ème</sup> exemple : le secteur public et associatif, des externalités positives pour les collectivités**

Nous considérerons ici directement la question des externalités positives générées pour le compte des collectivités par les bailleurs sociaux. Les organismes Hlm ont de réelles capacités à répondre à l'évolution des besoins des locataires et à répondre à des problématiques sociales pointues.

Soit le souhait de nos aînés, chaque jour plus nombreux, de « vieillir à domicile ». Ce souhait nécessite des adaptations particulières tant du logement que des parties communes des immeubles, adaptations dont le coût est souvent prohibitif au regard des ressources des retraités vivant dans le parc social, et qui, de plus, présupposent des compétences techniques et financières que les propriétaires individuels sont rarement à même de réunir, comme le montre le faible niveau de mobilisation des financements de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Quelle est la valeur créée par le bailleur ?

Par exemple, Ciliopée, S.A. Hlm de 3 400 logements, située à Agen. Pour une personne âgée résidant dans le parc social et dont l'âge est supérieur à l'âge moyen d'entrée en Etablissement d'Hébergement pour Personne Âgée Dépendante (EHPAD), les gains du maintien à domicile par rapport à une entrée en EHPAD ont été estimés à :

- Surcoûts d'hébergements évités pour la personne âgée : 6.232 € / an.
- Surcoûts d'hébergements évités pour le conseil général : 7.200 € / an.

Un calcul analogue sur les externalités positives peut être tenu pour toutes les approches de type « Housing First » des publics souffrant de troubles de santé mentale et qui ne trouvent de solutions de logements quasi-exclusivement que dans le parc social.

Ces trois exemples ponctuels illustrent trois domaines de création de valeur, parmi 13 indicateurs communs et 10 indicateurs complémentaires optionnels qui permettent d'identifier et de mesurer les apports du logement social à un territoire et à ses habitants.

### **Des organismes au service des territoires et partenaires de la collectivité**

Contrairement à une idée trop répandue, le parc social n'est pas pour la collectivité une simple collection de coûts. Il est encore moins, comme certains l'affirment, un patrimoine de main-morte ou un « capital dormant » qu'on doit réveiller en le vendant.

Il est aussi et surtout un formidable levier de création de valeur pour les territoires, pour peu que ce levier soit actionné de façon pertinente en fonction des enjeux locaux. Le stock de logements qu'ils ont constitué au cours des cent dernières années et qu'ils détiennent et gèrent aujourd'hui, confère aux bailleurs sociaux des atouts essentiels :

- Les bailleurs sociaux ont une capacité d'action de long terme à la fois sur leur patrimoine et pour leurs occupants. A l'heure où des projets prônent le droit à l'achat de leur logement pour les locataires du parc social, il est bon de rappeler que les propriétaires individuels ne disposeront

---

Le CAS dénonce l'inefficacité d'une partie de la dépense publique non assortie de contreparties en termes de plafonds de prix ou de loyers, mais en conclut par des suggestions ou propositions telles que taxer les locataires Hlm au titre de l'avantage dont ils bénéficient, ou supprimer les subventions de l'Etat et en échange augmenter les plafonds de loyers, etc.

jamais d'une telle capacité, capacité des plus utiles à l'heure où le Grenelle II a posé l'efficacité énergétique comme un des moteurs d'une possible croissance verte. Après la vente à la découpe de leurs patrimoines par les compagnies d'assurances dans les années 90 et 2000, les bailleurs sociaux sont les derniers grands institutionnels du logement.

- Au fil de la diversification de leurs missions, en réponse aux besoins émergents, les organismes de logement social ont acquis des compétences multiples : outre les compétences « classiques » de maîtrise d'ouvrage et de gestion locative, ils ont progressivement développé une expertise notamment en matière d'action sociale et d'aménagement, pour le compte des collectivités.

- S'appuyant sur un très fort ancrage local, ils bénéficient enfin d'une fine connaissance des besoins de leurs territoires, connaissance indispensable pour mettre en œuvre des réponses cohérentes à la nécessaire territorialisation des politiques du logement.

## **Conclusions**

Ce travail, qui sera rendu prochainement, est la première étape d'un chantier qui s'ouvre. Il sera forcément perfectible. S'agissant de la première tentative d'identifier et de mesurer cette valeur collective, il a fallu forger des outils artisanaux. Des précédents partiels en Europe et Amérique du Nord ont fourni des références pour ces outils, sans être directement transposables.

Mais il ouvrira des pistes, suscitera le débat voire la controverse, et nous espérons que cela suscitera la contribution d'autres chercheurs pour enrichir et affiner la méthode et ses résultats. La recherche économique sur le logement doit être développée, et c'est une occasion de le faire.

S'agissant d'une recherche-action, elle ambitionne de déboucher, à terme, sur la constitution d'un outil de dialogue et de négociation avec les collectivités locales, et d'aider ces dernières dans leur rôle pédagogique vis-à-vis des administrés, tout en leur permettant de rendre compte des moyens mis en œuvre et du bon usage des impôts locaux. Cet outil aura la même fonction vis-à-vis d'autres financeurs, et notamment les partenaires sociaux.

Mais il est souhaitable aussi que des étapes nouvelles permettent de créer les outils indispensables au niveau national et au niveau de l'Etat pour évaluer l'efficacité des politiques publiques et comparer en termes de rapport coût/avantages, et en intégrant les investissements entre eux : aides à l'accession, au locatif social et au locatif privé, aides à la pierre, aides fiscales et aides à la personne, en intégrant la dimension du temps de retour sur investissement mais aussi la durée de ce retour.

Car aujourd'hui, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui doit fournir au Parlement les moyens d'évaluer les effets de la dépense publique ne dispose pas de tels outils : aucun indicateur d'efficacité de la dépense fiscale, et des outils très pauvres pour mesurer l'efficacité des aides au secteur du logement. De ce fait les choix peuvent être biaisés, car guidés par la seule urgence (austérité ou relance) aux dépens de choix prenant en compte la longue période et les échelles de l'aménagement du territoire et intégrant l'ensemble d'effets de levier. Effets de leviers qui jouent positivement ou négativement : autant l'aide de l'Etat au logement social induit un cercle économique vertueux, autant son retrait induirait des effets dépressifs plus que proportionnels.