

Matthieu Gimat

« Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des Hlm (2004-2014) »

Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme dirigée par Sylvie Fol, soutenue le 28 novembre 2017 à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Prix USH-CDC de thèse sur l'habitat social

Grand prix 2018

Résumé

Problématique

Les organismes Hlm français ont été encouragés, notamment depuis l'annonce en 2004 du Plan de cohésion sociale, à augmenter leur production de logements locatifs sociaux neufs. Cette orientation politique, confirmée tout au long de la décennie par les gouvernements successifs, vise à faire du logement social l'un des principaux leviers des politiques du logement, voire de l'aménagement en France. L'objectif politique est de promouvoir la mixité sociale et l'habitat en zone dense, tout en répondant par la production neuve à une « crise du logement » touchant particulièrement les grandes agglomérations. Il s'agit aussi de stimuler l'activité dans le secteur de la construction, touché de façon brutale par la crise économique de 2007-2008.

Ainsi, en l'espace d'une décennie, la production de logements locatifs sociaux en France a effectivement été multipliée par un peu plus de trois. Alors qu'environ 46000 logements Hlm ont été financés en 2000, plus de 144 000 l'ont été en 2010. Cette croissance est durable tout au long de la période, puisque depuis 2006, plus de 100 000 logements ont systématiquement été financés chaque année. Ainsi, la production Hlm a renoué avec des rythmes de production proches de ceux qui ont été connus du milieu des années 1950 au milieu des années 1970.

Cette hausse est d'autant plus surprenante qu'elle se produit dans un contexte de forte augmentation des prix fonciers et immobiliers. Pourtant, elle ne s'explique pas par une réforme de fond du système de financement ou de l'organisation des acteurs de la production Hlm, comparable par exemple à celle qui a été décidée en 1977. La littérature scientifique met en effet plutôt en évidence l'existence d'un ensemble disparate de mutations peu politisées, qui ont été mises en place de façon désynchronisée et à différentes échelles institutionnelles (Driant, 2015). Elles ont par exemple porté sur la nature des ressources mobilisées pour financer les opérations neuves, sur la répartition des responsabilités entre acteurs publics ou se sont traduites par une évolution des attitudes des collectivités territoriales vis-à-vis de la production Hlm. La thèse cherche à évaluer la mesure dans laquelle cet ensemble disparate de changements institutionnels a pu permettre la hausse significative de la production Hlm constatée.

Théorie et méthodes

Pour répondre à cet enjeu, la thèse s'appuie sur un outillage théorique interdisciplinaire, qui articule des ressources provenant de l'aménagement et de l'urbanisme, de la géographie, des sciences économiques ainsi que de la sociologie. Plus particulièrement, des concepts issus de la théorie de la régulation, notamment dans ses dimensions sectorielles et territoriales, sont mobilisés (Laurent, du Tertre, 2008 ; Boyer, 2015).

La thèse vise à évaluer la mesure dans laquelle les changements observés dans le système de production Hlm peuvent être interprétés comme résultant d'un ou plusieurs « processus de régulation ».

Ce concept renvoie, selon les propositions de J. Painter et M. Goodwin (1995), à des ensembles de pratiques concrètes et discursives produites par des institutions sociales et politiques, qui peuvent aussi à leur tour être à

l'origine de nouvelles institutions. Ces processus de régulation visent à déplacer dans l'espace ou dans le temps les crises que rencontrent inévitablement les systèmes socioéconomiques. Ils connaissent de plus des phénomènes d'adaptation au fur et à mesure de leur diffusion spatiale et de leur rencontre avec différents secteurs économiques.

La thèse emprunte aussi des outils aux études néo-marxistes portant sur la production de la ville (Topalov, 1987 ; Aalbers, Christophers, 2014) ainsi qu'à l'analyse bourdieusienne des champs économiques (Bourdieu, 2000). Cela amène à considérer le système de production Hlm à l'échelle «mésos», celle des institutions, en se concentrant sur la façon dont les organismes Hlm gèrent les flux financiers et les ressources foncières nécessaires à la production de logements locatifs sociaux neufs. Une attention particulière est aussi portée aux outils et rationalités auxquels ces derniers ont recours, en particulier pour inscrire leur activité dans l'espace.

Pour ce faire, la thèse s'appuie sur un dispositif d'enquête qui vise à mettre en évidence les traits saillants du système de production Hlm français par la comparaison de cas très différents. Trois intercommunalités françaises ont été choisies du fait de leurs spécificités en matière de démographie, de politiques locales de l'habitat et d'organisation des champs Hlm locaux : il s'agit des communautés d'agglomération de Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais) et du Val-de-Bievre (Val-de-Marne), ainsi que la communauté urbaine de Bordeaux (Gironde).

Au sein de chacune de ces intercommunalités, des entretiens semi-directifs à visée informative et compréhensive ont été menés, principalement avec des élus locaux, des salariés de collectivités territoriales chargés des politiques de l'habitat ainsi qu'avec des directeurs et des salariés d'organismes Hlm chargés du développement immobilier. Au total, près d'une centaine de personnes ont été rencontrées. Ce matériau principal est enrichi par des données statistiques sur les caractéristiques du parc et sur la production récente des organismes Hlm, à la fois dans les intercommunalités enquêtées et à l'échelle nationale. Enfin, des documents divers ont été mobilisés pour compléter et confirmer les informations recueillies par ailleurs : il s'agit majoritairement de rapports d'activité et de contrôle d'organismes Hlm.

La thèse met en évidence l'existence d'une organisation originale du système de production Hlm à partir du milieu des années 2000, interprétée comme le résultat d'un processus de régulation spécifique, qualifié de «productiviste». En d'autres termes, malgré l'absence de réforme de fond, des ajustements disparates ont effectivement été superposés et appropriés par les acteurs au point de transformer le système de production Hlm et d'aboutir à une hausse significative de la production de logements locatifs sociaux neufs. Les causes de ces ajustements, leurs interactions et leurs limites sont décrites dans le Tableau 1, puis détaillées ci-dessous. Il est à noter que, au moins jusqu'aux réformes entreprises en 2017-2018 par le gouvernement d'E. Philippe, ces ajustements touchent les organismes Hlm et les collectivités territoriales de façon inégale.

Des mutations en matière de financement, qui incitent à une réorganisation des organismes Hlm

Dans sa première partie, la thèse montre que le processus de régulation productiviste se traduit par une évolution de la structure du plan de financement de chaque opération de logements locatifs sociaux neufs. En effet, alors que ces opérations étaient réalisées jusqu'alors à l'aide de prêts et de subventions, les organismes Hlm y contribuent désormais en mobilisant leurs fonds propres, c'est-à-dire principalement les excédents d'exploitation produits par la gestion de leur parc immobilier. En 1984, cette ressource représente 4 % des fonds mobilisés pour la production de logements Hlm neufs à l'échelle nationale et l'équivalent de 131 millions d'euros ; en 2014, elle en représente 12 % et 1,6 milliards d'euros.

La mobilisation par les organismes Hlm de leurs fonds propres à partir du milieu des années 2000 a été rendue possible par une amélioration de leur situation financière, liée à l'amortissement d'une partie de leur parc immobilier. Elle a cependant aussi été produite par des incitations de l'État et de la Caisse des Dépôts, le principal prêteur des organismes Hlm. La mobilisation de cette ressource permet notamment de compenser la diminution de certaines subventions publiques. Dans le même temps, elle assure que des fonds ne s'accumulent pas au sein du secteur Hlm sans pouvoir être dépensés. Ainsi, ce n'est pas seulement, comme par le passé, un nouvel avantage consenti par l'État qui aboutit à une hausse de la production de logements locatifs sociaux, mais aussi l'investissement d'une ressource interne au secteur.

		Enjeux sur les marchés du logement	Enjeux pour les finances publiques	Enjeux pour la production HLM
Nature de la crise		Crise de l'accès au logement dans les métropoles et crises cycliques de la construction	Crise budgétaire résultant notamment de l'endettement consenti depuis la fin des Trente Glorieuses	Risque d'accumulation de fonds, résultant de l'amortissement du parc HLM et du ralentissement de l'investissement
Ajustements des modalités de production du logement locatif social	En matière de financement	Maintenir un niveau de financement du logement social pouvant répondre aux besoins et jouer un rôle contra-cyclique	Limiter la croissance du budget consacré au logement et éviter toute accumulation de fonds inutilisés dans les secteurs publics et parapublics	Mobiliser les fonds propres des organismes HLM pour financer la production neuve et trouver des moyens pour en assurer le renouvellement
	En matière de répartition dans l'espace national	Concentrer la production neuve là où sont les besoins et assurer le consentement des élus locaux au logement social	Réserver les subventions de l'État aux opérations HLM répondant aux besoins et mieux répartir à l'échelle nationale la production	Encourager les rapprochements entre organismes pour que tous puissent mobiliser leurs fonds propres là où des besoins existent
	En matière de négociation de la localisation et de la forme des opérations	Mobiliser des terrains plus nombreux et faire en sorte qu'il soit possible d'y réaliser des opérations répondant aux besoins	Renoncer à la maîtrise foncière directe par les collectivités et s'appuyer sur la concurrence entre opérateurs pour négocier la forme des opérations	Développer les péréquations avec le secteur à but lucratif et évaluer l'opportunité des opérations à l'aide de critères justifiant l'investissement des fonds propres
Limites dans la capacité des ajustements à déplacer la crise dans l'espace ou dans le temps		Absence de réponse aux besoins non satisfaits par la production neuve dans les métropoles et effets du parc HLM neuf sur le reste des marchés du logement	Poursuite de la croissance de la dépense publique en matière de logement (aides personnelles, avantages fiscaux et de taux, etc.)	Concentration des organismes et marchandisation de leur production, qui fragilisent leur capacité à répondre à certains enjeux locaux et de logement des plus démunis

Or, la thèse met en évidence le fait que la mobilisation de cette ressource est l'un des moteurs du changement dans le secteur Hlm, en particulier en ce qui concerne la distribution et la taille des organismes. Si ceux-ci sont encouragés depuis plusieurs décennies à fusionner et à rationaliser leurs périmètres d'intervention pour gagner en efficacité, ils sont aussi incités à le faire depuis le milieu des années 2000 pour réaliser des péréquations territoriales. Cette expression renvoie à la capacité de certains organismes Hlm à investir leurs fonds propres là où les besoins en logements locatifs sociaux neufs sont les plus importants, y compris lorsque ces fonds propres résultent de l'exploitation de logements localisés ailleurs, et notamment dans des zones où les besoins sont moindres. Malgré cela, la thèse montre que la structure du secteur a évolué de façon mesurée : les sociétés anonymes d'Hlm ont en particulier développé des coopérations et des liens capitalistiques plutôt qu'elles n'ont fusionné, de façon à articuler les avantages d'un patrimoine et d'un périmètre d'intervention importants avec le maintien d'une forte inscription locale.

Des dispositifs pour répartir dans l'espace le surplus de production

Dans sa deuxième partie, la thèse discute la façon dont les financements Hlm, qui peuvent a priori être investis n'importe où dans l'espace, sont transformés en des produits immobiliers situés. Dans la perspective productiviste, l'enjeu est de faire en sorte que le surplus de production ne crée pas de vacance locative et réponde aux besoins en logement là où ils sont perçus comme étant les plus importants. Pour ce faire, la thèse montre que les modalités de spatialisation de la production neuve ont été réformées : elles reposent désormais sur la multiplication de dispositifs institutionnels entre l'État et les collectivités territoriales, qui visent à faire accepter à certaines d'entre elles un effort de production Hlm conséquent ; elles reposent aussi sur le fait que les organismes Hlm sont appelés à être moins des exécutants des acteurs publics, mais de plus en plus des intermédiaires à même de s'approprier et de réinterpréter les injonctions politiques exprimées à différentes échelles.

La thèse met en évidence le fait que ces évolutions ont été utiles pour concentrer la production neuve dans les grandes villes françaises ainsi que dans les villes «déficitaires» en logements sociaux, au sens de la loi SRU. Elle montre cependant que, dans le même temps, l'imposition d'objectifs quantitatifs par l'État a pu être un frein à l'adaptation des politiques du logement social aux spécificités de la démographie et des marchés immobiliers des intercommunalités enquêtées.

Des évolutions dans les modalités de négociation de la localisation et de la forme des opérations

La thèse décrit ensuite des évolutions des modes de faire des organismes Hlm. La troisième partie explore les façons dont ces derniers accèdent à des opportunités foncières, tandis que la quatrième partie rend compte des façons dont ils négocient le développement de ces opportunités, en particulier avec les collectivités territoriales.

La thèse met en évidence le fait que la mobilisation de terrains plus nombreux, nécessaire pour répondre à des objectifs de production de logements locatifs sociaux augmentés, n'a pu se faire selon les modalités qui prévalaient jusqu'alors. Certaines collectivités territoriales, qui accompagnent depuis plusieurs décennies le secteur Hlm, avaient en effet développé des moyens techniques et financiers permettant de maîtriser directement ou indirectement des terrains et d'en confier le développement à des organismes Hlm choisis préalablement. Ce mode de faire s'avère difficile à maintenir dans le cadre du processus de régulation productiviste : il laisse de façon croissante la place à des formes d'encadrement très en amont des opérations Hlm par le droit du sol ou, plus en aval, par la co-conception négociée des projets urbains et immobiliers. Les collectivités ont ainsi tendance à avoir recours à des outils moins contraignants que par le passé pour préparer les terrains nécessaires à la production Hlm, mais qui limitent leur capacité à décider de la forme des opérations ou à maîtriser la concurrence sur les marchés fonciers et immobiliers.

Du point de vue des organismes Hlm, la hausse des objectifs de production et la difficulté d'accès à des opportunités foncières se traduisent en premier lieu par des changements organisationnels. Ces derniers ont deux visées. D'une part, ils doivent permettre aux organismes de mieux connaître les marchés fonciers et immobiliers locaux et de développer des modes de faire permettant d'y intervenir directement. Cela renvoie en particulier au développement de compétences en matière de prospection foncière. D'autre part, les organismes doivent garantir la valorisation des différents types de ressources dont ils disposent (financières, techniques, sociales ou encore symboliques) auprès des collectivités territoriales, puisque celles-ci continuent

de délivrer les autorisations nécessaires à la construction de logements locatifs sociaux. Pour les sociétés anonymes d'Hlm, cela implique la nécessité d'articuler les exigences locales avec celles de leur actionnaire majoritaire. Ces deux visées se sont traduites, au sein de certains organismes Hlm, par la constitution de services chargés des interactions avec les marchés fonciers et immobiliers locaux, et y compris avec les opérateurs urbains à but lucratif. Dans ce contexte, certaines formes de péréquations foncières entre logements en accession à la propriété et logements locatifs sociaux au sein d'opérations d'aménagement ou immobilières mixtes apparaissent comme un levier de maîtrise des coûts de production.

En second lieu, la thèse met en évidence une évolution des rationalités et des outils techniques mobilisées par les organismes Hlm pour élaborer leurs stratégies de production et prendre leurs décisions d'engagement. Ils produisent en particulier des analyses financières prévisionnelles et des diagnostics territoriaux, qui visent non seulement à maximiser leurs capacités de production, mais aussi à disposer d'une évaluation de leurs biens fonciers et immobiliers, qu'ils ont en conséquence tendance à considérer de plus en plus comme des investissements devant être valorisés. Dans ce contexte, les négociations avec les collectivités territoriales concernant la forme des opérations consistent de plus en plus à évaluer le coût des demandes politiques au regard de la capacité des opérations à produire des avantages financiers, ou bien à moyen terme au cours de leur exploitation, ou bien à long terme lors de leur éventuelle revente. Cela renvoie à un souci d'équilibrer, à chaque moment de la décision d'investissement, le coût en fonds propres et la capacité des opérations considérées à en assurer la reproduction.

Vers une néolibéralisation de la production de logements locatifs sociaux ?

La conclusion de la thèse montre que la hausse de la production de logements locatifs sociaux dans le cadre du processus de régulation productiviste a été principalement rendue possible par la mobilisation des fonds propres des organismes Hlm, par la diversification de leurs compétences et l'élargissement de leurs périmètres d'intervention (qui permettent de réaliser des péréquations entre territoires ou entre produits immobiliers) ainsi que par l'articulation de leur activité avec celle d'acteurs à but lucratif dans le contexte d'opérations mixtes. En d'autres termes, la diminution des subventions de l'État à la production neuve a été compensée par des formes de solidarités internes au secteur Hlm ou basées sur la redistribution de la valeur créée au moment du montage d'opérations mixtes. Il est à noter que les réformes mises en œuvre par le gouvernement d'É. Philippe à partir de 2017, qui visent à favoriser la concentration des organismes Hlm et à limiter l'engagement financier de l'État, s'inscrivent dans la continuité de ces évolutions, mais semblent viser à les étendre et à les systématiser à l'échelle de l'ensemble du secteur Hlm.

Cependant, ce système de production – et en particulier sa conséquence première, la hausse du nombre de logements locatifs sociaux construits – apparaît comme étant en décalage avec les processus de néolibéralisation qui touchent les politiques publiques et parapubliques occidentales. Par exemple, au Royaume-Uni, le parc immobilier social a connu une résidualisation, c'est-à-dire qu'il a été en partie vendu à ses occupants dès les années 1980, que la construction neuve a été ralentie et que les logements sociaux restants ont été majoritairement réservés aux ménages les plus démunis.

Si la situation en France au cours des années 2000 et 2010 ne relève pas de la résidualisation, elle peut cependant apparaître comme représentative d'une autre forme de néolibéralisation du logement social. Celle-ci repose, d'une part, sur le constat qu'un soutien public au secteur du logement reste nécessaire, notamment pour parer aux crises cycliques du secteur de la construction. Elle consiste, d'autre part, à faire en sorte que la production Hlm contemporaine profite principalement non pas aux plus démunis, mais à des ménages solvables, à même de s'acquitter de loyers proches des loyers de marché. Ainsi, le développement du logement social aurait surtout pour but d'assouplir le fonctionnement des marchés immobiliers des grandes agglomérations, de façon à faciliter les parcours résidentiels et surtout professionnels d'une partie de la population. Du fait de la solvabilité de ce public, le parc Hlm pourrait aussi être développé avec un recours moindre au subventionnement public direct et de façon complémentaire à l'activité d'opérateurs urbains à but lucratif.

Ce modèle d'organisation du système du logement social, qui correspond dans le cas français à une tendance plutôt qu'à un état de fait, ne vise plus à aider l'ensemble de la population (comme le modèle « de masse » d'inspiration keynésienne) ou à fournir un « filet de sécurité » aux plus démunis (comme le modèle résiduel) (Harloe, 1995 ; Kemeny, 1995), mais plutôt à faciliter la définition et la mise en œuvre des projets résidentiels

et professionnels des ménages qui ont les moyens d'en formuler un. En ce sens, on peut considérer qu'il relève du néolibéralisme, dans la mesure où il a pour but d'accompagner prioritairement, à l'image d'autres mutations contemporaines des politiques publiques (politiques de l'emploi, aides à l'entrepreneuriat, accès à l'université, etc.), ceux qui ont des parcours sociaux ascendants (Jessop, 2002). Plusieurs auteurs ont montré que des évolutions récentes des politiques du logement en Angleterre ou aux États-Unis semblent aller dans ce même sens (Blessing, 2015).

Bibliographie

Aalbers M. & Christophers B., 2014, « Centring Housing in Political Economy », *Housing, Theory & Society*, vol. 31, n°4, p. 372-394.

Boyer R., 2015, *Économie politique des capitalismes*, Paris, La Découverte.

Blessing A., 2015, « Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing », *Housing Studies*, vol. 31, n°2, p. 149-172.

Bourdieu P., 2000, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.

Driant J.-C., 2015, *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.

Harloe M., 1995, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, New York, John Wiley & Sons.

Jessop B., 2002, « Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n°3, p. 453-471.

Kemeny J., 1995, *From Public Housing to the Social Market*, Londres, Routledge.

Laurent C., du Tertre, C. (dir.), 2008, *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Paris, L'Harmattan.

Painter J., Goodwin, M., 1995, « Local Governance and Concrete Research: Investing the Uneven Development of Regulation », *Economy and Society*, vol. 24, n°3.

Topalov C., 1987, *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.