



« HLM, mon amour », la déclaration de Frédéric Paul au monde HLM, aux acteurs du logement social et aux politiques

Alors que le logement social connaît, ces dernières années, une remise en cause historique, Frédéric Paul (1), connu pour son verbe clair et sa parole franche, propose au mouvement HLM, avec son récent ouvrage intitulé « HLM, mon amour », coédité par HCL et les Editions de l'Aube, de maintenir le cap de la solidarité et de se réformer, notamment, en instaurant un statut unique pour les organismes, à côté de celui de la Société coopérative d'intérêt collectif (Scic), une diversification de leurs métiers et une gouvernance du logement social confiée à toutes ses parties prenantes réunies au sein de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Il considère également que l'organisation d'Action Logement et celle de la Caisse des dépôts doivent être revues afin d'éviter de possibles conflits d'intérêt entre leur activité de financeur et de bailleur du secteur. Ces différentes propositions sont partagées par un certain nombre d'acteurs, mais rares sont ceux osant les afficher publiquement et, encore plus rares, ceux les écrivant. Voilà qui est fait...

Martine Vankeerberghen

Pourquoi ce livre aujourd'hui et... pourquoi ce titre, « HLM, mon amour – Un combat pour la solidarité » ?

Frédéric Paul : Les HLM, c'est une sorte de forêt amazonienne dans le modèle de société de la France, qui est aujourd'hui en danger. Cette forêt est un poumon pour la planète. Les HLM sont un poumon social pour notre pays face à toutes les difficultés sociales. Les deux sont menacés. Les mesures prises dès 2017, à la suite de l'arrivée, en mai de cette année-là, d'Emmanuel Macron à la présidence de la République, en réduisant massivement les moyens financiers dont les organismes disposent et en s'attaquant au statut du logement social en tant que bien commun de la nation, traduisent une vision néolibérale de la question du logement dans ce secteur. Face à cette situation, l'organisation professionnelle, du fait des positions fédérales, a montré ses divisions et ses divergences en termes de projet. Ces divisions ont largement rendues possibles les mesures prises par le gouvernement. Cet ouvrage formule des propositions en remettant la trajectoire des HLM dans sa perspective historique. L'enjeu est de garantir que le patrimoine HLM est un bien de la nation inaliénable sauf à son propre profit. L'organisation actuelle du mouvement HLM n'apporte pas cette garantie.

Quel premier bilan tirez-vous de la politique en matière de logement social d'Emmanuel Macron menée à ce jour ?

F.P. : Les mesures prises au début du quinquennat concernant les ressources des organismes, avec la réduction massive de l'autofinancement annuel, inscrites dans la loi de finances pour 2018, et la possibilité de ventes en bloc du patrimoine social PLS à des investisseurs privés, permettant à ceux-ci de capter des plus-values, instaurée par la loi Elan du 23 novembre 2018 - ce qui participe à la financiarisation du logement social -, montrent qu'une rupture a été opérée.

Le modèle français du logement social, largement issu des principes énoncés par le Conseil national de la Résistance, socle du modèle économique et social de la France, n'avait jusqu'ici, au fil des alternances politiques, jamais dans les faits, été réellement remis en cause.

Cette loi de finances, en réduisant les APL, a également traduit une forme d'aversion du gouvernement à l'égard de cette aide indispensable pour un grand nombre de ménages.

Toutefois, les mesures de la loi Elan portant sur l'évolution du tissu des organismes sont de nature à renforcer l'efficacité du réseau des opérateurs. De plus, celles concernant les conditions de montage des opérations devraient faire reculer la part de la VEFA. Cela est positif.

Que proposez-vous pour empêcher cette financiarisation et développer le rôle du logement social ?

F.P. : Concernant la financiarisation du logement social, la réponse se situe, tout d'abord, au niveau de l'Etat lui-même : il faut revenir sur les dispositions de la loi Elan.

Pour conforter et développer le secteur du logement social, il faut promouvoir une réforme des statuts de ses acteurs et actualiser leurs champs d'intervention. La société a changé. Des phénomènes nouveaux sont apparus, issus de la mondialisation : pauvreté et précarité massives, copropriétés privées en difficulté, ruptures territoriales... Ils justifient que le rôle des organismes évolue en même temps que leurs moyens d'action soient confortés.

Les organismes de logement social sont aujourd'hui sous-utilisés au regard des besoins et compte tenu de leurs savoir-faire, que ce soit au niveau de la réalisation de logements très sociaux au coup par coup en centre-ville, de la reprise de copropriétés dégradées, ou encore de la production de logements intermédiaires pérennes.

Plutôt que réduire leurs ressources, il serait plus judicieux que l'Etat élargisse la commande qu'il leur passe.

Par ailleurs, le secteur du logement social doit, pour sa part, comprendre que son organisation institutionnelle et les divergences de projets qui le traversent doivent être repensées pour s'adapter aux nouveaux enjeux et surtout à la nécessité de sauvegarder le logement social dont la société française n'a jamais eu autant besoin. Les *plaidoyers pro domo* ne suffisent plus.

Qu'entendez-vous par la remise à plat des statuts des organismes ?

F.P. : S'agissant du locatif social, les conditions de fonctionnement des différents types d'organismes - que sont les Offices publics d'HLM (OPH), les Sociétés anonymes d'HLM (SA HLM) et les Sociétés d'économie mixtes (SEM) -, se sont considérablement rapprochées. Ils font le même métier, dans les mêmes conditions. Les différents statuts ne se justifient donc plus, d'autant que nous assistons à un métissage des statuts à l'occasion des regroupements d'organismes et, pour des raisons de stratégie ou de protection, à des transformations d'OPH ou de SA HLM en coopératives d'HLM, ou encore la reprise d'OPH par des SEM.

Ces statuts retardent l'évolution du tissu et produisent, au niveau national, une gouvernance par des fédérations qui tirent à hue et à dia. Le moment est donc venu de les unifier.

La Société coopérative d'intérêt collectif (Scic), ouverte par la loi Borloo de 2003 et qui a permis de clarifier le lien entre le capital et la propriété du patrimoine, a été choisie par un certain nombre d'organismes d'HLM.

Un statut *sui generis* d'organisme de logement social serait, en complément, créé pour fondre les statuts d'OPH, de SA HLM et de SEM. Ces organismes disposeraient, à l'image des SEM, de compétences généralistes. Ce statut permettrait également, à la différence de la Scic, de conserver l'actionnaire ou la collectivité majoritaire. Enfin, le capital social serait d'un montant limité.

Pour quelle raison proposez-vous un capital social limité ?

F.P. : Les organismes ont besoin d'autofinancement et non de capital social pour agir. L'accumulation du capital social réalisé dans un certain nombre d'entre eux, ces dernières années, est malsaine. Elles génèrent l'idée que le capital a des droits sur le patrimoine.

Les mesures prises par l'Etat pour réduire massivement l'autofinancement ont, en réalité, pour objectif caché de rendre indispensable le recours aux investisseurs privés, développant ainsi la financiarisation du logement social.

Et quid de l'organisation institutionnelle du logement social ?

F.P. : Il faut confier la gouvernance du logement social - qui a une mission de service public -, à ses différentes parties prenantes. L'organisation du mouvement est devenue anachronique. Rendant moins compte de la réalité, elle est devenue moins efficace.

L'organisme n'est plus la seule unité d'appréciation du mouvement HLM, des regroupements existent et s'opèrent de plus en plus, de surcroît entre organismes de différentes familles.

Or, aujourd'hui, la gouvernance de l'USH est assurée par les seuls représentants des fédérations d'organismes. D'autres parties prenantes, qui sont tout aussi légitimes, sont absentes : les organisations de collectivités territoriales, les grandes structures de regroupement d'organismes, les associations d'aide aux personnes qui interviennent dans le secteur du logement, les salariés des organismes...

Que pensez-vous du Plan de relance du 3 septembre et de ses 500 M€ pour les rénovations lourdes dans le logement social ?

F.P. : Les 500 millions d'euros, accordés aujourd'hui du fait du Plan de relance, semblent une somme importante. Mais ils ne compensent en rien le flux annuel des ponctions opérées. Ce qui a été capté par le gouvernement à partir de 2018, c'est plus de 1 milliard d'euros par an sur l'autofinancement, sommes ainsi soustraites aux investissements et aux services rendus aux habitants et aux demandeurs de logement. Des contreparties ont été accordées, mais elles sont provisoires et souvent sous forme de prêts. Les prélèvements sur les organismes pour financer la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) - en remplacement des 300 millions d'euros qu'Action Logement prend en charge pour les années 2020 à 2022 dans le cadre de l'accord du 25 avril 2019 -, peuvent, du jour au lendemain, être rétablis par l'Etat.

Les organismes auraient été capables de réaliser les investissements - et bien plus encore...-, que ces 500 millions d'euros vont permettre, avec les ressources dont on les a privé et des éco-prêts.

Quid du nouveau prélèvement d'1 Md€ sur Action Logement et de la réforme de son organisation, confirmés par Emmanuelle Wargon lors de la journée USH du 15 septembre ?

F.P. : La ressource de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est indispensable au logement social. Tout prélèvement au profit du budget de l'Etat est inacceptable.

Quant à l'organisation d'Action Logement, il faut mettre fin à la proximité entre, d'une part, la collecte et la gestion de la ressource et, d'autre part, les sociétés de logement social du groupe.

Vous évoquez également un conflit d'intérêt possible pour la Caisse des dépôts. Que préconisez-vous ?

F.P. : La Caisse des dépôts gère le Livret A et, à ce titre, définit les produits financiers mis à la disposition des organismes. Elle est aussi actionnaire majoritaire, comme établissement financier, de CDC Habitat dont les dirigeants tiennent ouvertement, depuis plusieurs années, un discours qui ne soutient pas, bien au contraire, notre modèle économique et social du logement social et encourage l'entrée des investisseurs privés dans ce secteur. Comme pour Action Logement, la clarté des rôles justifierait de placer dans un établissement la gestion du fonds d'épargne, et, dans un autre, l'activité de banque et sa filiale CDC Habitat.

La crise économique et sociale liée au Covid-19 aura-t-elle un impact sur la politique en matière de logement social ?

F.P. : Il est probable que les mesures de 2017-2018 ne pourraient pas être prises aujourd'hui. Non pas parce que les instances du mouvement HLM ont retrouvé leur force, mais parce que les capacités de réforme néolibérales du quinquennat sont émoussées après plus de trois ans d'exercice du pouvoir et que la crise sanitaire met sur le devant de la scène d'autres préoccupations.

La vision initiale néolibérale a-t-elle cependant disparu ?

Si vous étiez ministre du logement, quelles mesures prendriez-vous ?

F.P. : J'engagerais la réforme de la gouvernance du logement social et de son cahier des charges - c'est-à-dire de la commande que l'Etat lui passe -, et la mise en place du statut unique d'organisme.

Je lancerais également la révision du dossier du logement intermédiaire, qui conduit à une gabegie d'argent public. Un logement intermédiaire de type Pinel vendu 190 000 euros coûte aux finances publiques deux fois plus cher qu'un PLAI et trois fois plus cher qu'un PLS.

Et quels conseils donneriez-vous à la personne qui succèdera, le 4 novembre, à Jean-Louis Dumont, à la présidence de l'USH ?

F.P. : Ce n'est pas mon rôle de lui donner des conseils. En revanche, je lui souhaite bon courage !

Entretien conduit par Martine Vankeerberghen, journaliste spécialisée

(1) Frédéric Paul, normalien et économiste, a été délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH) de 2013 à 2018, au terme d'une carrière entièrement dédiée au secteur, y compris sur le terrain, notamment comme directeur des Offices d'HLM de l'Orne et de Nantes.

Son livre « HLM, mon amour - Un combat pour la solidarité », préfacé par Cécile Duflot, paru début septembre 2020, est coédité par Habitat et Collectivités Locales (HCL) et les Editions de l'Aube, dans la collection Bibliothèque des Territoires.

208 pages, 22 euros. Commande chez le co-éditeur : <https://www.habitat-collectivites-locales.info/download/3402/1/1/>