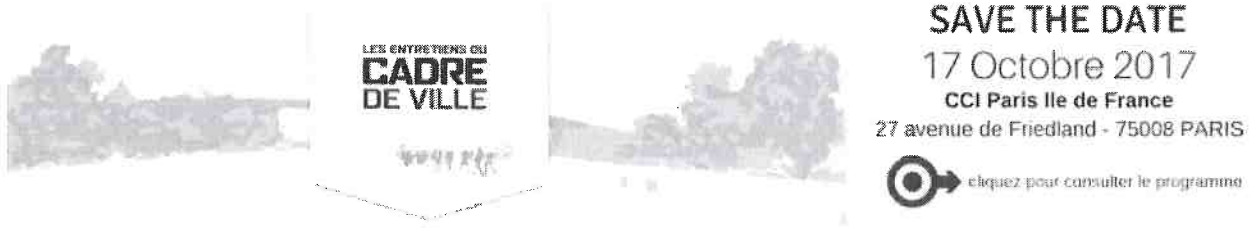


Monsieur Frédéric BAUDIER



Comment les HLM peuvent encaisser la baisse des APL

17/10/2017

Fusions, mutualisation, vente de logements sociaux, démembrement foncier/bâti, loyer unique : des solutions de sortie de crise se profilent pour les organismes - parmi lesquels les Offices seraient les plus touchés - alors qu'un rapport de l'inspection du CGEDD, mariée à celle des Finances, est en cours, et qu'une première baisse de 5 euros des APL est applicable depuis le 1er octobre 2017. Analyse d'Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espace.

Une demande de référé suspension a été déposée au Conseil d'État contre le décret et l'arrêté du 28 septembre 2017 qui décident de la baisse de 5 euros des APL. Le gouvernement - poussé par la direction du Budget - veut en effet réduire les dépenses en matière d'aides au logement, mais la stratégie présentée pourrait avoir des effets pervers. > Décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement > Arrêté du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement de l'aide personnalisée au logement

"Faire des économies sur les aides à la personne, ce n'est pas forcément la décision la plus juste et équilibrée, ni socialement ni territorialement", commente Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espace, société de conseil spécialisée dans les politiques territoriales de l'habitat.

Contre cette mesure, tout le secteur du logement social se montre solidaire, mobilisé contre une baisse des revenus des loyers estimée à 1,5 milliard d'euros par an. Pour compenser cet effet de la baisse des APL, quelles pourraient être les solutions de sortie de crise ?

> Lire sur Cadre de Ville : Logement : les mesures budgétaires en séance à l'Assemblée à partir du 2 novembre / un rapport commandé par le Premier ministre

La fusion des organismes

"Pour l'instant, trois solutions principales se profilent et quelques autres pistes", expose Anne-Katrin Le Doeuff. La première repose sur la fusion des organismes. Mais "cela pose question à deux titres, notamment celui de la gouvernance. Dans cette réforme, les offices sont forcément les plus perdants, puisqu'ils hébergent davantage de locataires touchant des APL. Cela signifie que l'on pénalise ceux qui font leur travail. Et si ces organismes sont rachetés par des ESH, nous aurons des bailleurs plus détachés des territoires". Autre problème : "les ESH ne voudront pas racheter les organismes les plus en difficulté, dans les territoires détendus, où le marché n'est pas porteur. Cela pose des problèmes à la fois techniques et politiques".

Mutualisation de la trésorerie

La deuxième solution qui se profile est fondée sur la mutualisation. "Cela semble plus raisonnable mais, actuellement, la mutualisation représente 350 millions d'euros, nous sommes loin des 1,5 milliard demandés !".

La trésorerie des organismes HLM, qui varie le long de l'année, se situe "entre 5 milliards d'euros et 11 milliards d'euros", selon Frédéric Paul, délégué général de l'Union Social pour l'Habitat (USH), tandis que la capacité d'auto-financement s'élève à environ 2 milliards d'euros.

La mutualisation, qui représente 350 millions d'euros par an, est consacrée en partie à la construction neuve, en particulier pour les PLAI, mais les organismes souhaiteraient la recentrer sur l'action sur le patrimoine existant et le NPNRU, qui serait alimenté à hauteur de 130 millions d'euros par an, soit près de 2 milliards d'euros sur 15 ans. C'est une des propositions qui est tombée à l'eau dans le cadre de la rupture des négociations avec le gouvernement.

Ventes en bloc de patrimoine

Troisième solution : la vente de logements locatifs sociaux. "Certains organismes pourraient vendre les 'bijoux de famille', sources de loyers, qui apporteraient des fonds propres, mais c'est une vision à court terme", poursuit Anne-Katrin Le Doeuff. "Cela entraîne par ailleurs un problème politique, puisque cela aboutit à concentrer le parc social sur les territoires les moins attractifs". Au-delà de ce problème d'équité territoriale, il y a un risque de création de copropriétés dégradées, si les acheteurs n'ont pas la capacité de financer la maintenance.

Les organismes fonciers solidaires, une solution pour la vente

Espacité entrevoit une ouverture dans la vente de HLM à des organismes fonciers solidaires (OFS). L'OFS repose sur le démembrement du foncier et du bâti, ce qui permet au locataire d'acheter un droit d'occupation pour un prix abordable, cessible en cas de mutation ou de succession. L'OFS reste propriétaire du foncier, pour lequel les propriétaires paient un loyer. "L'OFS doit distribuer ses agréments, comme pour la location, ce qui permet de s'assurer du maintien de la vocation sociale du parc, même en cas de cession des droits", commente Anne-Katrin Le Doeuff. De plus, l'OFS gère le parc à perpétuité, ce qui permet d'éviter des copropriétés dégradées, grâce à une maîtrise attentive de qui achète et à un encadrement du prix de cession. Et pour éviter les marchands de sommeil, les baux sont destinés uniquement à la propriété occupante au titre de résidence principale.

Cette solution, introduite par la loi Alur en mars 2014, a été complétée par la création du bail réel solidaire. De nombreuses villes s'y penchent, des coopératives d'HLM ou OPH. Le premier OFS est né à Lille en février 2017, celui de Rennes Métropole est en cours de décision. La coopérative Le Col, au Pays-Basque, vient d'obtenir son agrément, des études d'opportunité sont en cours par Nantes Métropole et l'EPFL du Pays-Basque, la Ville de Paris s'y intéresse...

> Lire sur Cadre de Ville : Paris : l'organisme foncier solidaire devrait voir le jour d'ici la fin de l'année, et Logement : le dispositif pour le foncier solidaire complété in extremis

La vraie question : la solidarité entre familles d'organismes HLM

Ce qui reste problématique, dans cette réforme, c'est la pénalisation des organismes qui accueillent le plus de ménages en difficulté. "Il est anormal que les OPH soient les grands perdants dans cette stratégie de baisse des loyers, alors que ce sont eux qui accueillent les ménages les plus pauvres, qui assurent le plus le service public. Si la baisse des APL n'est pas assortie de mécanismes précis pour accueillir les ménages les moins aisés, la réforme constituera un frein pour l'accueil des ménages dépendant des APL, car cet accueil entraînerait une baisse des loyers".

La loi Égalité et citoyenneté stipule l'obligation, pour les bailleurs, d'attribuer 25% des logements en dehors des quartiers en politique de la ville aux 25% de ménages les plus pauvres. A ce jour, la proportion n'est que de 19% des attributions. Si le gouvernement impose de baisser les loyers, l'objectif sera encore plus difficile à atteindre.

Le loyer unique, une piste de rééquilibrage

Autre solution à l'étude : le loyer unique. Espacité travaille sur ce système porté par Rennes Métropole. "Au lieu de fixer les loyers en fonction des revenus, Rennes Métropole propose d'indexer les loyers sociaux au plus près des plafonds APL. Un ménage touchant 100% d'APL paierait un loyer plus faible. En outre, un T3 aurait le même prix partout dans la métropole, ce qui permettrait aux ménages les plus défavorisés d'accéder à un logement partout, créant à la fois plus d'équité sociale et territoriale". Une expérimentation, prévue par la loi Égalité et citoyenneté, est en cours à Rennes Métropole depuis le mois de mai, pour une durée de cinq ans. **Marina Caetano Viellard**