

# La production récente de HLM sous le regard du chercheur

En 2018, Matthieu Gimat a été doublement récompensé par le Prix de thèse sur la ville, décerné par le Puca, l'Aperau et la CDC, et par le Prix de thèse sur l'habitat social, délivré par l'USH et la CDC. Il met ici en perspective les modalités nouvelles de la production du logement locatif social depuis le milieu des années 2000. Sont ainsi décryptées les évolutions majeures intervenues dans différents domaines et leurs conséquences sur les marchés fonciers et immobiliers.



MATTHIEU GIMAT

*Diagonal* : Dans votre thèse intitulée *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, vous analysez les évolutions récentes de la production HLM en France. Pourquoi cet intérêt pour cette période ?

Matthieu Gimat : J'ai voulu avoir une vision générale des enjeux autour de la production du logement locatif social "ordinaire". Or, à partir du milieu des années 2000, la production de logements locatifs sociaux en France a été multipliée par un peu plus de trois : alors qu'environ 46 000 logements HLM ont été financés en 2000, plus de

144 000 l'ont été en 2010. J'ai cherché à comprendre ce qui pouvait expliquer une telle hausse.

■ ■ ■ *Quel est le contexte général de l'époque qui nourrit votre problématique ?*

Il y a une orientation politique, confirmée tout au long de la décennie par les gouvernements successifs, qui 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 répondre par la production neuve à une crise du logement touchant particulièrement les grandes agglomérations. Il s'agit aussi

**La production de logements locatifs sociaux a pu se développer dans les opérations mixtes, comme dans le quartier Ginko à Bordeaux.**

de stimuler l'activité dans le secteur de la construction, touché de façon brutale par la crise de 2008. Cependant, la hausse de la production HLM au cours de la période est surprenante parce qu'elle se déroule en même temps qu'une forte augmentation des prix fonciers et immobiliers.

■ ■ ■ *Quel a été votre terrain d'enquête ?*

J'ai travaillé à deux échelles : à la fois à l'échelle nationale pour essayer de comprendre ce qui se passait en général dans le secteur HLM, et à l'échelle de trois intercommunalités, alors appelées communauté urbaine de Bordeaux (dans la Gironde), communauté d'agglomération du Boulonnais (dans le Pas-de-Calais) et communauté d'agglomération du Val-de-Bievre (dans le Val-de-Marne).

■ ■ ■ *Ce sont là des contextes très différents.*

C'est pour cela que je les ai choisis. J'ai veillé à retenir des territoires divers, que ce soit du point de vue des dynamiques démographiques, de la prise en charge des politiques de l'habitat par les intercommunalités ou de l'organisation du secteur HLM local. Ainsi, il y avait dans le Bordelais quelques organismes HLM historiques et plusieurs organismes "outsiders", attirés par les opportunités de développement, dans le contexte d'une montée en compétence récente de l'intercommunalité autour des enjeux d'habitat. Au contraire, dans le Val-de-Bievre, les communes avaient fait le choix de limiter les transferts de compétence à l'échelle intercommunale et étaient confrontées à une très grande

variété d'opérateurs HLM. Dans le Boulonnais, on n'observe qu'un petit nombre d'organismes, implantés anciennement, mais des politiques intercommunales du logement très volontaristes. Ces différences-là m'intéressaient beaucoup.

■ ■ **Quels matériaux ont nourri votre dispositif d'enquête ?**

À l'échelle nationale et au sein de chacune des intercommunalités enquêtées, j'ai interviewé des acteurs des politiques de l'habitat : des salariés d'organismes HLM, des collectivités, de la Caisse des Dépôts et Consignations ou encore des services de l'État. Outre la consultation de nombreux documents, j'ai aussi travaillé sur deux bases de données portant sur les caractéristiques du parc HLM et de la production neuve.

■ ■ **Comment expliquez-vous que le nombre de logements locatifs sociaux neufs enregistre une hausse très significative durant cette période ?**

Certains discours laissent à penser que l'on produit très peu de logement social. Pourtant, de 2006 à 2016, on a construit annuellement autant de logements qu'on en réalisait sur une même période pendant les Trente Glorieuses, soit plus de 100 000 unités. Or, il s'agit d'une période durant laquelle il n'y a pas eu de modification globale du système HLM : il n'y a pas eu de grande loi, comme celle de 1977 par exemple, porteuse d'une vision politique du devenir du système. Il y a eu plutôt une succession d'ajustements législatifs et de décisions ponctuelles, désynchronisés et plus ou moins politisés. J'essaie de montrer que ces décisions n'étaient pas forcément cohérentes les unes avec les autres, mais que leur addition et la façon dont elles ont été appropriées par les acteurs ont permis l'augmentation de la production.

■ ■ **Quels facteurs peuvent expliquer les ajustements que vous avez relevés ?**

Il y a eu de nombreux. Trois paraissent importants. En premier lieu, en 2004, le gouvernement met en place un Plan de cohésion sociale, qui prévoit notamment l'augmentation de la production HLM. Dans ce contexte, l'État signe avec le mouvement HLM un accord-cadre, dans lequel les organismes HLM s'engagent à utiliser leurs fonds propres pour faciliter la hausse de la construction. En d'autres termes, ils acceptent d'investir

dans la production leurs réserves financières et leur trésorerie, alors que ces ressources constituaient jusqu'alors une part très faible des plans de financement. Leur mobilisation permet à l'État de ne pas augmenter ses subventions au secteur HLM de façon proportionnelle à l'augmentation de la production.

Il faut aussi noter, en second lieu, l'importance de la loi SRU de 2000 et du passage à l'échelle intercommunale des programmes locaux de l'habitat, qui ont beaucoup contribué à ce que les collectivités s'approprient la nécessité de produire du logement social.

En troisième lieu, on peut citer la crise économique de 2007-2008, qui a lourdement affecté le monde de l'immobilier. L'État a alors demandé aux organismes HLM de racheter certains logements invendus des promoteurs immobiliers pour en faire des logements sociaux, par le biais de la procédure de vente en état futur d'achèvement (VEFA). Ceci a fortement contribué au développement de ce dispositif dans le secteur HLM, au point qu'il représente aujourd'hui une part importante de la production. La VEFA dans le secteur social a également aidé les organismes HLM à multiplier leur production sans augmenter d'autant leur nombre d'employés.

Pour résumer, parmi ces trois facteurs, il y a une décision technique prévue par un paragraphe d'un accord national ; il y a une grande loi visant à modifier les stratégies des collectivités territoriales ; puis il y a une situation de crise à laquelle il faut faire face. A priori, ces facteurs de changement n'ont pas été coordonnés en amont. Mais leurs effets ont pu être mis en cohérence.

■ ■ **La localisation de la production HLM a-t-elle connu aussi des inflexions ?**

Un ensemble de dispositifs a effectivement été conçu pour recentrer la production neuve dans certains marchés immobiliers considérés comme étant les plus "tendus" à l'échelle nationale, notamment en Île-de-France. L'État a modulé ses subventions, de façon à ce qu'il soit de plus en plus difficile de réaliser des logements HLM dans les marchés "détendus".

De plus, la fusion des organismes HLM a été encouragée : certains d'entre eux intervenaient dans des périmètres hors marchés "tendus" et avaient en conséquence des possibilités de développement limitées. Or la fusion facilite la

circulation des fonds propres entre les marchés "détendus" et les marchés "tendus". En revanche, cela a abouti dans certaines villes à des formes de concurrence, qui ont pu favoriser l'augmentation des valeurs foncières. Des collectivités ont créé différents types de dispositifs pour y remédier, par exemple en menaçant de ne plus subventionner certaines opérations ou en permettant les échanges entre organismes HLM en amont du dépôt des permis de construire.

■ ■ **Quels types de financements étaient privilégiés ?**

Je n'ai pas travaillé finement sur les répartitions entre types de logement à l'échelle locale, mais, à l'échelle nationale, au début de la période, les logements dits PLS – c'est-à-dire les moins accessibles aux ménages modestes – enregistrent une forte hausse. Au cours de la deuxième partie de la période, une atténuation du phénomène s'observe. La distribution tourne autour de 25 % de PLS, 25 % de PLAI – les logements destinés aux ménages modestes – et 50 % de PLUS, qui sont un produit intermédiaire entre les deux précédents. Ces distributions dissimulent toutefois des variations qui peuvent demeurer très fortes à l'échelle locale.

■ ■ **Comment caractériser les rapports entre l'État et les collectivités territoriales durant cette décennie ?**

À la suite du Plan de cohésion sociale, l'État a augmenté très fortement les objectifs de production de logements sociaux, et a encouragé les collectivités à les traduire dans leurs programmes locaux de l'habitat. Il y a eu là un jeu de négociations entre l'État et les collectivités sur la définition d'un "bon" niveau de production HLM. Finalement, les collectivités enquêtées ont accepté des augmentations assez conséquentes de leurs objectifs de production, même lorsqu'elles avaient déjà des stratégies volontaristes en matière de logement social. Depuis 2014, l'État travaille à ce que la définition des objectifs de production HLM soit mieux concertée.

■ ■ **Quel rôle ont joué les collectivités territoriales dans la mobilisation foncière ?**

Il est plus simple de produire du logement social lorsque les collectivités territoriales disposent de ressources



**Quelques sigles et acronymes**

Aperau : Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme ;

CDC : Caisse des dépôts et consignations ;

Puca : Plan urbanisme construction architecture ;

USH : Union sociale pour l'habitat.



En Île-de-France, la VEFA HLM a stimulé l'offre locative sociale. Cet immeuble situé à Boulogne-Billancourt en témoigne.

foncières et les mobilisent, en créant des zones d'aménagement, ou en vendant directement le terrain à un organisme HLM à un prix raisonnable. Néanmoins, depuis le milieu des années 2000, les collectivités ont de plus en plus de mal à mettre en place des politiques foncières volontaristes, parce qu'elles coûtent cher et parce qu'il y a un épuisement des réserves foncières constituées anciennement. Souvent, elles ont recours à des stratégies moins "interventionnistes" et plus "incitatives", qui consistent à encourager la production d'opérations immobilières comportant à la fois du logement en accession à la propriété et du logement social. Elles peuvent le faire de façon informelle, lors de négociations avec les promoteurs immobiliers, ou bien en introduisant dans leurs plans locaux d'urbanisme des secteurs de mixité sociale. Dans les deux cas, il s'agit d'obliger les promoteurs immobiliers, dès lors qu'ils construisent un certain nombre de logements, à en vendre une partie en VEFA à un organisme HLM. Cela permet de stimuler la production HLM neuve de façon peu onéreuse, mais avec une maîtrise moindre de la qualité de la forme urbaine, de la construction ou de la gestion.

### ■ ■ ■ Comment ces évolutions se répercutent-elles sur le positionnement des acteurs ?

En général, le développement de la VEFA HLM a amené les différents acteurs de la production urbaine à

échanger plus qu'ils ne le faisaient par le passé. Cela a permis à certaines collectivités territoriales de produire du logement social sans avoir à mobiliser beaucoup de ressources propres.

Les promoteurs immobiliers, pour leur part, étaient très réticents à la VEFA HLM au début des années 2000 : l'obligation de produire du logement social peut en effet avoir pour conséquence une réduction de leur marge. Ils semblent aujourd'hui s'y être convertis, pour montrer leur contribution à la mixité sociale des villes, mais aussi parce que ce dispositif leur permet d'écouler une partie de leur stock de logements neufs.

Le recours à la VEFA a enfin conduit des organismes HLM, notamment dans des territoires où l'action foncière est peu développée, à acquérir des compétences en termes de gestion foncière et d'aménagement pour continuer à accéder directement à des terrains. Certains sont devenus de vrais opérateurs fonciers, achetant des terrains (parfois sans condition suspensive) et assurant leur gestion et valorisation à moyen terme.

### ■ ■ ■ Cela concerne-t-il vos trois terrains de recherche ?

Je l'ai observé surtout dans le Bordelais, un peu dans le Boulonnais et très rarement en région parisienne. Dans le Bordelais, un certain nombre d'organismes en ont fait une spécialité. Il n'y avait dans les années 2000 ni établissement public foncier ni stratégie foncière intercommunale : des organismes

HLM ont en conséquence acheté eux-mêmes des emprises foncières d'envergure, pour les découper, les aménager, en vendre une partie à des promoteurs immobiliers et conserver le reste pour produire eux-mêmes du logement social.

### ■ ■ ■ En Île-de-France, en revanche, la mobilisation foncière doit être plus difficile...

Dans le Val-de-Bièvre, où la demande est très forte, le développement du logement social hors zone d'aménagement concertée se fait surtout par la VEFA HLM, du fait de négociations informelles avec les promoteurs immobiliers ou de l'imposition de secteurs de mixité sociale dans les PLU.

### ■ ■ ■ En quoi le recours à la VEFA présente-t-il des avantages mais aussi des risques pour les organismes HLM ?

Les avantages pour les organismes HLM sont évidents : la VEFA HLM leur permet de réaliser de nouveaux logements rapidement, sans avoir à se soucier de la mobilisation foncière. De plus, les études réalisées au cours des dernières années montrent que les logements achetés en VEFA ne sont pas forcément plus onéreux que les logements réalisés en maîtrise d'ouvrage directe, notamment du fait de l'encadrement informel des prix de vente par certaines collectivités territoriales.

Cependant, dans un contexte où la VEFA représente près de 50 % de la production HLM neuve, beaucoup d'observateurs craignent que son développement n'aboutisse à une perte de compétences en matière de construction neuve au sein des organismes HLM. Cela serait dommage car les organismes HLM ont joué un rôle important en termes d'innovation architecturale au cours des dernières décennies. Ils sont aussi, pour certains d'entre eux, des acteurs avec lesquels les collectivités territoriales ont l'habitude de travailler et auxquels elles peuvent faire des demandes spécifiques, liées à leurs priorités politiques. De même, des observateurs s'inquiètent de la qualité des logements HLM produits par les promoteurs immobiliers, au niveau de leurs plans comme des prestations intérieures.

On peut par ailleurs s'interroger sur les modalités de gestion des opérations mixtes. L'imbrication des logements

sociaux et des logements en accession à la propriété peut compliquer l'intervention des organismes HLM sur leur patrimoine, par exemple lorsqu'il faudra envisager des réhabilitations. De même, il sera plus compliqué pour les organismes HLM de démolir, de reconstruire ou de modifier ces opérations mixtes, puisqu'il faudra obtenir l'accord des autres propriétaires. Or, l'intervention sur le parc existant a été un levier important pour augmenter la production HLM au cours des années 2000 et 2010.

Enfin, la construction de logements sociaux en VEFA dans des opérations mixtes ne fonctionne que si l'on construit en même temps des logements en accession à la propriété. Cela signifie que la production HLM est dorénavant en grande partie dépendante de la production à but lucratif. Si une crise immobilière survient, le secteur social aura plus de mal que par le passé à jouer un rôle contra-cyclique.

■ ■ **Quelles sont vos principales conclusions sur les changements que vous avez pu observer ?**

La thèse montre qu'effectivement il y a eu une période assez exceptionnelle depuis 2004 en termes de production HLM. Derrière les grands débats ayant traversé cette période (autour de la mixité sociale, de la vente HLM, des attributions...), il y a un consensus autour de l'augmentation des objectifs de production et de la façon de la mettre à l'œuvre : en ayant recours aux fonds propres plutôt qu'à une augmentation des subventions, en concentrant la production dans les marchés immobiliers les plus "tendus" et en favorisant les partenariats entre le secteur immobilier à but lucratif et à but non lucratif. Cette évolution renvoie à des mutations qui ne sont pas spécifiques au secteur HLM et concernent beaucoup de services publics, confrontés à la nécessité de s'autofinancer et de concentrer leurs implantations dans les territoires les plus dynamiques.

Je montre en particulier ce que cette injonction à l'autofinancement fait au secteur HLM, en expliquant qu'elle revient à substituer à la solidarité nationale une solidarité interne au secteur. Les locataires HLM actuels contribuent en effet de plus en plus directement au financement des logements des locataires HLM futurs. Je montre aussi

que s'autofinancer implique de trouver de nouvelles ressources. Pour les organismes HLM, cela veut dire pouvoir tirer parti de la hausse des prix immobiliers et fonciers, en vendant des terrains à des investisseurs ou des immeubles à leurs occupants dès que cela s'avère possible et profitable.

Or, le monde HLM avait pour vocation, entre autres, de jouer un rôle régulateur sur les marchés immobiliers et fonciers : il était indépendant des cycles immobiliers et pouvait, en temps de crise, pallier les faiblesses du marché.

Dans ces pays, on constate, trente ans après la mise en place de ces stratégies, que les prix immobiliers augmentent fortement et que les inégalités d'accès au logement sont restées très fortes ou se sont développées. En termes de construction neuve, certains accusent un retard marqué. Au Royaume-Uni, par exemple, le très fort ralentissement de la production de logements sociaux n'a jamais été compensé par les acteurs à but lucratif.

On en revient à ce que disait Christian Topalov : le logement reste une "mar-

À Bordeaux, des organismes HLM ont acquis de véritables compétences en termes de gestion foncière et d'aménagement. Ici le quartier des Bassins à Flot, en 2015.



Il permettait, en "sortant" certains terrains du marché, de limiter la hausse des valeurs foncières. Du fait de la VEFA et du besoin de valoriser des ressources foncières et immobilières, ce rôle régulateur se trouve fortement remis en cause aujourd'hui.

■ ■ **En dépit de ces évolutions, vous montrez que la France se distingue d'autres pays qui se sont détournés du logement social au cours des décennies précédentes. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ?**

En effet, beaucoup de pays occidentaux ont décidé, à partir des années 1980, d'engager une résidualisation de leur parc social, notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis ou partiellement en Allemagne, mais de façon un peu différente. Cela signifie que ces pays ont encouragé la vente des logements sociaux et ont fortement réduit la production de logements sociaux neufs, aboutissant ainsi à une spécialisation du parc, qui accueille surtout les populations les plus défavorisées.

chandise impossible" : les coûts du foncier et de la construction sont nécessairement élevés, si bien qu'il y a toujours une part de la population qui ne peut accéder au logement sans aide publique. Aujourd'hui, tous les pays cités se posent la question de la relance d'une production du logement social. L'Allemagne a initié, récemment, une "offensive pour le logement" prévoyant plusieurs millions d'euros d'investissement public dans le secteur, tandis qu'au Royaume-Uni, les discours autour du logement social ont beaucoup évolué depuis l'incendie de la tour Grenfell. Theresa May a ainsi récemment annoncé un plan d'aide aux associations qui assurent le développement et la gestion du parc social anglais. La France, qui n'a pas renoncé à développer son parc HLM au cours de cette période, détient donc une forme d'avance sur ses voisins. Il faudrait réfléchir à en tirer parti et ne pas la remettre en cause. ■

Propos recueillis par  
Virginie BATHÉLLIER