

NOTE : PLAIDOYER DE LA FEDERATION POUR 2022

NOTE DE SYNTHESE

La fédération des Offices Publics de l'Habitat souhaite mobiliser les attentions autour du modèle généraliste du logement social et du rôle des collectivités territoriales au moment où des élections nationales décideront de l'avenir des politiques du logement.

Le présent plaidoyer vise ainsi à interpeller les candidats à l'élection présidentielle en leur soumettant des principes qui fondent l'équité face au logement et quelque dix propositions venant encore la renforcer.

Par un indéfectible attachement aux territoires et par un modèle non-lucratif, les Offices Publics de l'Habitat ont en effet une voix singulière à faire entendre au sein du mouvement HLM que les décideurs publics doivent prendre en compte dans le cadre de leur réflexion sur l'avenir du logement en France.

Dans cet objectif, la fédération a lancé en octobre 2021 un large travail de concertation pour élaborer des propositions concrètes que les Offices entendent promouvoir tant auprès du futur exécutif que de la future représentation nationale du printemps 2022.

Ce travail, présidé par Marcel Rogemont, a été organisé en quatre thèmes recouvrant l'ensemble des enjeux du logement social : les locataires, l'économie, la décarbonation et la territorialité. Les séances de travail ont réuni de nombreux adhérents à la fédération, des élus locaux, ainsi que des experts externes venus apporter leur éclairage. C'est ainsi que Pascale Dietrich-Ragon, sociologue à l'INED, Rémi Dormois, spécialiste des politiques urbaines, Pierre Madec, économiste et Alain Grandjean, associé du cabinet Carbone 4, ont contribué à l'élaboration de ce plaidoyer. En parallèle, la fédération a fait réaliser deux études, l'une conduite par le cabinet CMI portant sur le peuplement et la typologie du parc OPH, l'autre, conduite par le cabinet ERESE, portant sur l'empreinte carbone du parc. Enfin, le cabinet 1630 Conseil a assisté la fédération pour la coordination, la consolidation et la restitution des travaux.

La présente note constitue une synthèse intermédiaire de ce travail afin d'interpeller les candidats à l'élection présidentielle. Elle sera complétée, de mars à juin prochain, par l'approfondissement des propositions, leur argumentation et leur documentation.

TROIS PRINCIPES MAJEURS QUE LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT ENTENDENT PROMOUVOIR AVEC FORCE

Un logement social largement accessible, condition d'une sécurisation de la vie et de la ville

La philosophie du modèle HLM français repose sur une conception généraliste qui assigne aux organismes de logement social la mission de loger toutes les populations qui doivent être aidées parce qu'elles ne peuvent prétendre au marché privé. Il s'agit bien d'un principe ayant une traduction juridique dans le CCH¹ et non seulement d'une équation économique. S'il est vrai que l'économie d'un OLS se fonde sur une juste péréquation de loyers entre les différentes générations d'immeubles et les différentes modalités de financement (du PLAI au PLS), le modèle généraliste du logement repose d'abord sur une conception de l'espace et du temps. Un espace qui refuse de cantonner et de segmenter la ville par catégories de revenus ; un temps qui favorise un devenir à chaque personne, tant dans le sens d'une progression sociale que dans le sens d'une sécurisation en cas d'accident de parcours. C'est ce concept qui permet aux locataires du parc social d'en avoir une « image positive et les conduit à y voir une opportunité de vie [...] le logement social constitue à leurs yeux un moyen d'échapper à l'incertitude en assurant une sécurité résidentielle grâce au bail à durée illimitée ² ». A l'inverse, « la politique de résidualisation du logement social, qu'appellent de leurs vœux certains responsables politiques en le réservant aux plus précaires, revient à fermer cette issue à une grande partie des catégories populaires alors même qu'elles investissent cet habitat afin de se sécuriser. »

Toute « résidualisation » du logement social reviendrait à couper l'espace en ghettos de revenus et à couper les flux des parcours de vie en insérant de l'incertitude et de la précarité.

A cette équité géographique, qui assure une mixité sociale dans l'espace, et à cette solidarité dans le temps, qui assure une sécurisation des devenirs, le modèle généraliste contribue encore à une juste circulation de l'aide publique par un effet sur la croissance. Car, en permettant des réductions de loyers à de très nombreux ménages, les économies de loyers générées par rapport à ceux du privé contribuent à la croissance de la consommation intérieure française, pour un potentiel estimé à près de 6 Mds€ ³.

Les Offices Publics de l'Habitat entendent ainsi défendre vigoureusement le modèle généraliste du logement social au nom de cette « sécurisation des parcours de vie » et de la mixité des quartiers. Ils sont les principaux concernés par la politique de renouvellement urbain destinée à promouvoir notamment la mixité sociale dans les grands quartiers populaires. Depuis près d'un siècle, les offices sont ceux qui contribuent le plus à cette diversité de l'offre de logements qui vont des plus démunis aux classes moyennes. C'est ainsi que le parc des OPH loge la plus importante proportion de familles pauvres, avec 24,3 % des ménages de revenus inférieurs à 20 % du plafond PLUS, taux qui augmente chaque année pour atteindre, en flux, 31,2 % des emménagés récents de 2020 ⁴. Deux autres particularités méritent d'être soulignées : la part des foyers mono parentaux qui s'élève à 28 % des nouveaux occupants et la part croissante des plus de 65 ans, passée de 12,9 % en 2009 à 16,2 % en 2020. Cette priorité à l'accueil des plus précaires se traduit également dans les politiques tarifaires où les loyers pratiqués en OPH sont inférieurs d'environ 10 % aux plafonds réglementaires. Ce sont ces caractéristiques singulières du peuplement des Offices qui permettent l'équité géographique, la mixité sociale et la sécurisation des parcours de vie.

¹ Article L.411.

² Pascale DIETRICH-RAGON, in *L'occupation sociale du parc des Offices Publics de l'Habitat*, CMI, février 2022.

³ Pierre MADEC, *Politiques publiques du logement et questions économiques*, Fédération des OPH, février 2022.

⁴ Etude CMI, *L'occupation sociale du parc des Offices Publics de l'Habitat*, CMI, février 2022. Ce taux de 24,3 % pour les OPH est supérieur de 2,9 points à celui en vigueur dans l'ensemble du parc HLM français.

L'ambition du **modèle généraliste** doit donc être défendue avec force, non par conservatisme, mais parce que c'est **l'expression même de la solidarité nationale**, équitablement répartie, et qui court des plus précaires aux classes moyennes, c'est-à-dire à l'égard de tous les ménages ne pouvant prétendre au logement privé.

Un soutien sans réserve à la stratégie bas carbone de l'Etat, pour peu qu'elle s'accompagne de moyens

La Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) de la France définit un objectif de zéro émission nette de GES à l'horizon 2050. Or, en 2015, le secteur du bâtiment contribuait à hauteur de 19 % du total des émissions nationales. La trajectoire française constitue donc un enjeu considérable pour le secteur du bâtiment, avec une baisse attendue de 49 % de ses émissions en 15 ans et de 94 % en 35 ans ⁵. Pour ce faire, il est nécessaire tant de réduire les consommations (rénovation énergétique et isolation) que de réduire la part carbonée des énergies utilisées (changement de vecteurs énergétiques). C'est dire l'ampleur des chantiers concernés par cet objectif : de l'isolation des bâtiments jusqu'aux solutions de chauffage, de l'éradication des passoires thermiques (étiquettes énergétiques G et F puis E), à la question de l'artificialisation des sols, et de la décarbonation de la construction jusqu'aux économies d'énergies des foyers.

Les Offices Publics de l'Habitat ont pris en compte ces enjeux environnementaux depuis de nombreuses années et poursuivent leurs efforts en ce sens. C'est ainsi qu'à ce jour plus de 15 % du parc OPH dispose déjà d'un étiquetage couplé (énergétique et GES) de qualité A, B ou C ⁶ ; de même, le parc OPH fait état de 20 % de ses logements alimentés par un réseau de chaleur urbain, et de 16 % avec un chauffage électrique. L'effort des Offices est ainsi incontestable avec, par exemple, plus de 41.000 rénovations énergétiques entreprises en 2019, soit 2,2 % du parc, dans un contexte où le parc OPH est sensiblement plus ancien que la moyenne du parc HLM ⁷.

Pourtant, le maintien tendanciel de cet effort (60 % du parc réhabilité en 29 années, avec près de 1 Md€ HT par an) ne suffira pas à atteindre les objectifs 2050 de la SNBC. Les simulations économiques montrent que cet objectif, associé à l'exigence réglementaire d'éradication des passoires thermiques, nécessite un investissement annuel de 3 Md€ HT (pour les seuls travaux liés directement à la SNBC) soit un triplement de l'effort actuel ⁸. A court terme, c'est même un quasi-quadruplement des investissements qui est requis puisque 3,8 Md€ HT seront annuellement nécessaires jusqu'en 2025 pour rénover 50.000 logements par an, puis 3,2 Md€ HT jusqu'en 2028 pour 45.000. A partir de 2034, et jusqu'en 2050, ce seront encore près de 75.000 logements qu'il faudra rénover chaque année pour atteindre les objectifs nationaux.

Or, si les Offices Publics de l'Habitat **s'engagent pleinement dans la trajectoire bas carbone** de l'Etat, ils ne souhaitent pas que ce surinvestissement pénalise les loyers de leurs locataires. C'est, là encore, la solidarité nationale qui doit être au rendez-vous pour que **l'aide publique appuie concrètement les efforts HLM de décarbonation**. Car l'Etat doit prendre en compte le fait que les aides qu'il consent au logement social contribuent désormais, non seulement à la politique du logement, mais à l'atteinte de ses objectifs environnementaux.

⁵ Pour les seules émissions directes (énergies fossiles et bois, fluides frigorigènes). Source : CARBONE 4, *Scénarisation bas carbone pour le parc OPH*, fédération des OPH, février 2022.

⁶ Sur 1 871 000 logements du parc OPH renseignés sur RPLS et sur la base des étiquetages de l'ancien DPE. Source : Etude ERESE, *Trajectoire bas carbone*, fédération des OPH, février 2022.

⁷ Avec 53 % du parc OPH qui date d'avant 1975 (1ère véritable réglementation de performance énergétique). Source : ERESE, *Trajectoire bas carbone*, fédération des OPH, février 2022.

⁸ CARBONE 4 et ERESE pour la fédération des OPH, février 2022.

UN ROLE A JOUER DANS LE REEQUILIBRAGE TERRITORIAL, PAR L'ECHELON LOCAL ET LA DIFFERENCIATION

Le passé récent des politiques du logement montre un effet de ciseau qui n'augure rien de bon en matière d'aménagement et de rééquilibrage du territoire. D'un côté, un Etat qui se déleste progressivement d'une grande partie de ses compétences pratiques, « abandonnant le champ opérationnel aux collectivités tout en conservant la quasi-totalité du cadre réglementaire qui les maintient sous contrôle et auquel elles doivent se soumettre⁹ ». De l'autre, une législation qui suscite et favorise la concentration autour de quelques grands groupes nationaux, eux-mêmes focalisés sur les seules métropoles les plus tendues.

Il est pourtant urgent que les politiques du logement se décident enfin à quitter la pensée unique et centralisatrice qui ne peut répondre à l'hétérogénéité des territoires de France. La société française, tout comme les élus locaux, attendent comme une preuve de la maturité de l'Etat, que celui-ci reconnaisse le droit à la différence territoriale et à l'expérimentation locale. Ce ne peut être ni une seule équipe ministérielle, ni trois ou quatre grands groupes immobiliers, qui pourront répondre aux enjeux d'un habitat qui, d'un département rural à une métropole et d'une ville moyenne à une banlieue dense, connaît des particularités liées à son histoire, à sa géographie, à sa démographie, à son urbanisme et à son économie. La différenciation en matière d'habitat et de logement est ainsi une évidence que l'Etat peine à reconnaître, alors que nos voisins européens la déclinent depuis des décennies et que la majorité des Français attendent avec impatience.

Car la décentralisation à la française n'est pas aboutie ; il lui manque la dimension essentielle de la décentralisation de la confiance. Si elle a permis aux EPCI et aux départements de prendre leurs responsabilités en matière de logement, l'affirmation du rôle des collectivités « ne s'accompagne pas encore d'un octroi de capacités d'action réglementaires et financières¹⁰ ». Déléguer une compétence doit s'accompagner d'une délégation des moyens de l'exercer. C'est l'enjeu d'une distribution territorialement équitable des financements publics qui ne sauraient se concentrer sur trois ou quatre métropoles, alors même que l'attente des Français est aujourd'hui de tourner le dos à l'hyper-métropolisation.

Les Offices Publics de l'Habitat, par leur attachement statutaire aux collectivités territoriales comme par l'absence de capital à rémunérer, défendent à l'inverse une solidarité spatiale qui ne privilégie aucune zone au détriment d'autres et qui, connaissant précisément leur tissu local, savent gérer les particularités et les singularités de l'habitat et du logement.

C'est ainsi que les Offices entendent bien jouer un **rôle moteur dans l'équilibre territorial** et dans un aménagement qui refuse le laisser-faire de la métropolisation à outrance, avec la conviction que cette équité géographique se construira **au niveau local** ou ne se fera pas. C'est tout l'enjeu du renforcement à venir de la décentralisation et de la différenciation que la récente loi 3DS entrouvre.

⁹ Michel PIRON, *Logement, aménagement du territoire et décentralisation*, Politiquedulogement.com, 13 janvier 2021.

¹⁰ Rémi DORMOIS, *Pour une territorialisation renforcée de la politique du logement*, fédération des OPH, février 2022.

DIX PROPOSITIONS QUE LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT ENTENDENT DEFENDRE AVEC CONVICTION

Pour une politique du logement plus équitable

Les Offices Publics de l'Habitat souhaitent que la solidarité en matière de logement se manifeste à l'égard de tous les ménages qui ne peuvent prétendre au parc privé. Ce modèle « généraliste » impose de construire massivement afin d'offrir une réponse à une demande toujours croissante. Mais cela nécessite également des réorientations claires dans les priorités des politiques publiques, afin qu'elles favorisent le logement des ménages aux revenus les plus modestes et garantissent une équité de traitement entre les différents dispositifs de financement. Il est toujours utile de rappeler que si le logement (social et privé) coûte 38 milliards d'euros à l'Etat (dont 12 milliards pour le logement social y compris l'APL), il lui en rapporte près de 80 milliards ¹¹.

Proposition n°1 – Retrouver des sources de financement

Pour demeurer dans une conception généraliste du logement, les organismes doivent disposer de ressources propres qui leur permettent d'investir. Il faut ainsi revenir d'urgence sur deux mesures qui ont gravement obéré les financements des Offices : la Réduction de loyer de solidarité (RLS) ¹², touchant directement les bailleurs et l'exonération de TFPB, touchant les collectivités locales. Afin de retrouver des ressources aptes à défendre leur ambition de logement, les OPH demandent dès lors **l'extinction urgente de la RLS** et la **compensation intégrale des collectivités** au-delà de 2026, de l'exonération pendant 25 ans de la TFPB, laquelle les incitera à construire des logements sociaux.

Proposition n°2 – Abandonner les dispositifs dispendieux et inefficaces de défiscalisation

Le dispositif Pinel démontre un mauvais rapport entre son coût global sur une génération de 12 ans (2,4 Mds€ ¹³) et son efficience sociale, alors même que l'abandon de ce dispositif permettrait potentiellement la construction de 59.500 logements en PLAI ou 105.500 logements en PLUS ¹⁴ sur une période de plusieurs années (en valeur). De fait, **l'abandon définitif du Pinel** permettrait à lui seul de flécher plus de 200 millions d'euros par an vers le logement social.

Proposition n°3 – Assurer une équité de traitement entre logement social et intermédiaire

Afin de favoriser les constructions et les rénovations de tous les programmes, dans le respect d'une équité de traitement entre les différentes catégories de logements (de l'hébergement au PLS), il est demandé de retenir un **taux de TVA unique à 5,5 %** pour l'ensemble des investissements sur le logement social des OLS. En effet, en l'état actuel du CGI, la majorité des PLUS et l'intégralité des PLS sont soumis au même taux de TVA (10%) que le LLI dont les loyers sont bien plus élevés, ce qui contrevient à l'équité du logement.

Pour les mêmes raisons, et afin de défendre la mixité sociale au sein des programmes, il est demandé de revenir à l'obligation de **25 % de logements locatifs sociaux dans les programmes LLI**, dans les communes comportant – de 35% de LLS au lieu de -25%.

¹¹ Comptes du logement 2020.

¹² Avec un impact financier de plus de 500 millions d'euros pour les seuls OPH.

¹³ Sur la base d'un coût budgétaire de 35 000 € pour une location sur 12 ans. Pierre MADEC, *Politiques publiques du logement et questions économiques*, Fédération des OPH, février 2022.

¹⁴ Pierre MADEC, *op.cit.*

Proposition n°4 – Les aides au logement doivent être revalorisées

Les aides au logement sont particulièrement redistributrices et contribuent fortement, par les économies de loyers qu'elles engendrent, à une relance de la consommation intérieure. Ces aides doivent retrouver le chemin d'une juste **revalorisation** après l'abandon de leur réduction de 5 euros.

Pour une meilleure reconnaissance de la contribution HLM à la SNBC

Les Offices Publics de l'Habitat entendent concourir efficacement à la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) de l'Etat, comme ils s'y sont déjà engagés depuis de nombreuses années avec leurs efforts de rénovation. Cependant, le nécessaire et considérable surcroît d'effort financier doit donner lieu à concertation afin qu'il soit juste et financièrement supportable.

Proposition n°5 – Disposer d'une trajectoire bas carbone systémique, cohérente et maîtrisée

Le monde HLM doit s'emparer des objectifs chiffrés de la SNBC en invitant les acteurs du secteur du bâtiment à y concourir activement. Les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les énergéticiens, les acteurs du transport publics... doivent travailler de concert pour les prochaines révisions de la SNBC, afin de veiller à ce qu'un bâtiment tienne compte de l'ensemble de ses externalités (par exemple, la mobilité de ses locataires, la part carbone des vecteurs énergétiques, l'industrie de la construction bois, etc.).

Par ailleurs, il faut donner de la visibilité et de la lisibilité pluriannuelles aux aides publiques à la rénovation des bailleurs HLM. Pour cela, il faut sortir d'une logique de projets et de plans annuels, en instaurant un **financement stable et pluriannuel** de la rénovation HLM, notamment pour les opérations massifiées. Au sein de ce dispositif, des critères de préférence à l'économie locale devront être instaurés afin de minimiser l'empreinte carbone du transport afférent aux travaux et revoir en conséquence les règles de la commande publique. Il sera nécessaire que cette trajectoire bas carbone n'impacte pas le pouvoir d'achat des locataires.

Proposition n°6 – Identifier un financement spécifique d'aide à la « seconde vie » des bâtiments

Afin de poursuivre simultanément les objectifs de décarbonation des opérations d'un bailleur et l'objectif de zéro artificialisation nette des sols, des bâtiments peuvent connaître une « **seconde vie** » au sein d'un modèle économique viable. Un financement spécifique doit être mobilisé pour la réhabilitation d'un bâtiment obsolète (écologiquement et fonctionnellement) afin d'éviter sa démolition/reconstruction, et pour peu que la réhabilitation soit moins consommatrice en carbone que son remplacement. Un tel dispositif pourra s'appuyer soit sur un re conventionnement, soit, sur de nouveaux financements, ou sur une nouvelle offre de loyers permettant par exemple le changement de typologie des logements et leur refonte complète.

Proposition n°7 – Développer les CPE

Le Contrat de Performance Énergétique (CPE) apparaît comme un outil particulièrement efficace pour correspondre à la trajectoire carbone ambitieuse des OPH. En particulier, pour les 12 prochaines années avec le besoin de cibler des rénovations de grande ampleur sur les passoires thermiques¹⁵, les CPE doivent permettre de s'assurer d'un niveau de performance réel après rénovation au travers d'un contrat incluant un **objectif de résultat à la maîtrise d'œuvre**.

¹⁵ Etude CARBONE 4, *Scénarisation bas carbone pour le parc OPH*, fédération des OPH, février 2022.

Pour une maturité des politiques de décentralisation et de différenciation

Si la récente loi 3DS propose quelques timides avancées en matière de décentralisation des politiques du logement, notamment en créant l'Autorité Organisatrice de l'Habitat (AOH), ses responsabilités et son financement doivent encore faire l'objet de nombreux efforts.

Proposition n°8 – Permettre aux départements de se doter du statut d'AOH

Les **départements** qui le souhaitent doivent pouvoir se doter du statut d'AOH, avec un processus de reconnaissance adapté.

Proposition n°9 – Positionner les AOH comme têtes de pont du mouvement de différenciation

Dans le prolongement de la loi 3DS, le législateur doit donner aux AOH un droit à l'expérimentation général – dans la limite de leurs compétences – en prenant appui sur les PLH. Pour devenir réalité et opératoire, les propositions des AOH sur le fondement de ce droit devront être validées a priori et expertisées ex post par le CRHH. Désormais co-présidé par le préfet et un élu, le CRHH pourrait, à l'avenir, rendre des avis conformes¹⁶.

Les champs d'application d'un tel droit général à l'expérimentation sont nombreux : la résorption de la **vacance** de longue durée dans les zones détendues, le plafonnement des **montants de VEFA** surtout en zone tendue, ou encore en édictant un code de bonne conduite des OLS en matière de **concurrence inter-bailleurs** sur le foncier et les VEFA.

Proposition n°10 – Doter les AOH d'un financement fléché

Afin que l'AOH puisse exercer réellement ses compétences et pour qu'elle ait les moyens nécessaires à la régulation de l'accès au foncier, il faut la doter d'un financement ad hoc et fléché, par exemple en proposant une décentralisation de ressources existantes (à l'instar de ce qui fut établi avec le versement transport).

¹⁶ Sous réserve d'une étude juridique approfondie, cf. Rémi DORMOIS, *Pour une territorialisation renforcée de la politique du logement*, fédération des OPH, février 2022.