

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la conférence des présidents sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable

- Audition de M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts à la Banque des territoires, Mme Sophie Vaissière, directrice des relations institutionnelles et des affaires stratégiques et Mme Selda Gloanec, conseillère pour les relations institutionnelles de la Caisse des dépôts et consignations..... 2

Mercredi
15 novembre 2023
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 13

2023-2024

**Présidence de
M. Stéphane Peu,**
Président



La mission d'information de la conférence des présidents sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable a auditionné M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts à la Banque des territoires, Mme Sophie Vaissière, directrice des relations institutionnelles et des affaires stratégiques et Mme Selda Gloanec, conseillère pour les relations institutionnelles de la Caisse des dépôts et consignations.

Présidence de M. Mickaël Cosson, rapporteur de la mission d'information

M. Mickaël Cosson, rapporteur. Député des Côtes-d'Armor depuis un an, j'étais auparavant le maire d'une commune située dans une agglomération soumise à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). J'avais antérieurement occupé, au sein de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), des fonctions liées à l'aménagement, à l'urbanisme et au logement social.

Les constats dressés lors des diverses auditions déjà réalisées sont largement partagés : le besoin en matière de logement est important et le manque de mobilité le rend plus pressant encore. À chaque étape de la vie, il est difficile d'accéder à un logement, et la situation s'est aggravée au cours des derniers mois. Les étudiants doivent souvent attendre la fin de leurs études pour en obtenir un, ou bien sont logés dans de mauvaises conditions. Les jeunes actifs rencontrent des difficultés pour se loger à proximité de leur lieu de travail ou dans les conditions souhaitées. Enfin, faute d'offre adéquate sur le marché, les retraités trouvent difficilement un logement qui leur permette de conserver leur autonomie et qui soit situé à proximité des commodités.

La Banque des territoires joue un rôle important en matière de logement social. Elle a évolué, afin de pouvoir répondre à des besoins qui vont croissant. Ceux-ci sont néanmoins toujours supérieurs à la production, ce qui entraîne des difficultés plus ou moins prononcées selon la conjoncture.

La présente mission d'information a pour objectif d'identifier les leviers à même de satisfaire des besoins qui diffèrent dans le temps et selon les régions, en fonction de la démographie : il s'agit d'apporter des réponses spécifiques et non d'appliquer la loi uniformément dans tous les territoires.

Le logement social est peut-être une étape par laquelle nous avons tous vocation à passer. Mais il faut aussi pouvoir en sortir ; or lorsque les taux d'intérêt augmentent, l'accès à l'emprunt devient difficile – sans compter la hausse du coût des matériaux. Dans ces conditions, comment faire pour que la Banque des territoires devienne un acteur majeur du logement social, mais également du logement en général, tout au long du parcours résidentiel et pour toutes les bourses ?

M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts à la Banque des territoires. La direction des prêts de la Banque des territoires est responsable de l'ensemble des activités de financement du logement social. Les montants octroyés au titre du logement social et de la politique de la ville atteignent aujourd'hui environ 11 milliards d'euros (Md€) par an. Principalement destinés aux bailleurs sociaux, ils visent à soutenir l'effort de construction de logements ainsi que les travaux de rénovation thermique du parc social, de plus en plus nombreux. La Banque des

territoires est légalement le financeur de référence du secteur HLM, dont elle supporte 170 Md€ de dette. Partenaire stratégique des bailleurs sociaux, elle doit s'adapter en permanence pour accompagner le mouvement HLM dans une conjoncture devenue plus complexe ces dernières années.

Je voudrais tout d'abord partager avec vous l'analyse que la Banque des territoires fait de la situation. Le monde du logement, en particulier social, est en première ligne pour assurer la nécessaire conjugaison des enjeux de cohésion sociale et de transformation écologique : nous avons la conviction que l'on ne réussira pas cette transformation si l'on ne préserve pas un modèle social fort. Or nous devons y parvenir dans un contexte macroéconomique plus dégradé que les années précédentes. Le logement social, plus encore que d'autres secteurs, est donc appelé à accroître son volume d'investissements, à la fois pour répondre aux besoins sociétaux et pour permettre au parc HLM d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). À cet égard, la capacité de maîtrise d'œuvre des bailleurs sociaux leur permet d'être plus avancés que le parc d'habitat privé ou tertiaire en matière de réhabilitation thermique. C'est une chance pour notre pays, mais il faut poursuivre l'effort, en particulier pour intégrer les critères carbone dans la construction neuve et la rénovation du patrimoine.

Pour relever ces deux défis, le mouvement HLM investit un montant significatif, de 19 à 20 Md€ par an. Depuis le début du choc inflationniste en 2022, les 550 organismes qui le composent se trouvent confrontés à une difficulté supplémentaire : la remontée très rapide des taux d'intérêt et, *de facto*, de celui du livret A – le taux de référence auquel ils s'endettent. Une hausse d'un point du taux du livret A se traduit pour eux par 1,4 Md€ de charges financières supplémentaires. Or ce taux a été multiplié par six en 2022 ; cette hausse sans précédent depuis le choc pétrolier des années soixante-dix a une forte incidence sur leurs comptes. En parallèle, les coûts de la construction et d'autres charges ont également augmenté, créant un effet « ciseau » qui se ressent sur l'exercice 2023 et se ressentira également sur l'exercice 2024.

Néanmoins, nous n'avons pas une lecture catastrophiste de la situation du secteur HLM : celui-ci est bien géré et dispose de fondamentaux financiers très solides. Ce modèle avait déjà démontré sa résilience avant le choc inflationniste et il a su, tout en maîtrisant ses grands ratios financiers, traverser les différentes épreuves qu'ont représenté pour lui la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan », le dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS), puis la crise de la covid-19. Si l'on agrège les comptes de l'ensemble des bailleurs sociaux pour considérer le secteur HLM comme un macro-organisme – une simplification qui ne rend pas compte de son hétérogénéité –, on observe une progression de sa capacité d'autofinancement de 14 % environ en 2020 à 19 % en 2021. Le choc inflationniste va peser sur les exercices 2023 et 2024, mais le monde HLM dispose d'une situation financière saine et de bonnes capacités d'investissement.

Dans ce secteur, les investisseurs empruntent à long terme – sur quarante ou cinquante ans lorsqu'ils investissent dans un logement, voire sur quatre-vingts ans lorsqu'ils investissent dans le foncier en territoire tendu. Notre étude annuelle *Perspectives*, qui dresse l'état de santé du secteur sur le fondement des comptes arrêtés, vise à projeter les grands équilibres financiers du monde HLM en s'appuyant sur la vision prospective de nos macroéconomistes. Cet exercice est, par définition, incertain, mais il permet d'étudier la capacité d'investissement des bailleurs sociaux dans le temps long. Or l'étude que nous avons menée cette année montre, de façon marquante, qu'en dépit d'une situation financière solide en début de crise, les charges liées à la rénovation thermique et à la décarbonation du parc, qui visent à se rapprocher des cibles de la stratégie nationale bas-carbone pour les années 2030 et 2050, vont provoquer une érosion rapide des fonds propres du secteur. Ces opérations sont en effet déséquilibrées, dans la mesure où

aucun mécanisme ne compense le coût des travaux d'isolation thermique ou de modification des vecteurs énergétiques. La gestion locative, qui est le « cœur de métier » des bailleurs, se trouve ainsi dégradée par les investissements réalisés. De ce fait, la hausse du nombre de rénovations, jusqu'à près de cent trente mille par an – ce qui ne permettra pas d'atteindre l'objectif fixé par la SNBC – soulève la question de la capacité des bailleurs sociaux à investir à la fois dans la transformation écologique du parc et dans de nouvelles productions. Cela nous a conduits, dans le cadre de notre étude, à envisager de réduire la production à soixante-six mille logements sociaux par an pour préserver le mouvement HLM dans le temps long, soit une réduction de plus de vingt-cinq mille unités, d'autant plus significative que les besoins actuels sont importants.

Le message que nous souhaitons formuler avec ces études objectives, qu'en tant que banquier du secteur nous sommes les seuls à pouvoir réaliser, est le suivant : il n'est pas acceptable de mener la transformation écologique au détriment de la production de logements sociaux. Il faut trouver les voies et moyens d'aider les bailleurs à articuler les deux. Ainsi, en l'absence de dispositif de soutien ou de recettes nouvelles, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience », pourrait conduire les bailleurs sociaux à arbitrer leurs investissements en faveur de la rénovation et au détriment de la construction.

Une fois ce diagnostic posé, des éléments rassurants doivent néanmoins être mentionnés : le secteur HLM est régulé et bénéficie du soutien des acteurs locaux, de l'État, de la Banque des territoires mais aussi d'Action logement, qui est pour lui un autre partenaire essentiel. Comme ce fut le cas en d'autres occasions, l'ensemble des parties prenantes doit travailler de façon solidaire pour soutenir sa capacité d'investissement. C'est dans cet esprit que l'État a annoncé, en marge du congrès HLM de Nantes, la mise en place d'un fonds dédié à la rénovation énergétique des bâtiments et doté de 1,2 Md€ sur plusieurs années – d'ores et déjà inscrit dans le projet de loi de finances pour 2024. Cette vision pluriannuelle, qui offre de la visibilité, est bienvenue : outre qu'elle rassurera les investisseurs, elle permettra de réduire le déséquilibre provoqué par le financement des opérations de rénovation énergétique.

Nous soutenons également le dispositif « Seconde vie » des logements locatifs sociaux. Il sera généralisé avec l'application de la prochaine loi de finances, peu de temps après le lancement de l'expérimentation – ce qui prouve sa pertinence. En adaptant des bâtiments existants, donc déjà amortis et ne nécessitant pas de nouvelle empreinte foncière, on évite en effet les opérations de démolition et on contribue à la décarbonation du parc. Nous pressentons que ce dispositif, qui permet de transformer des actifs et de reconventionner les logements, pourrait constituer un levier très intéressant pour les bailleurs sociaux, d'autant qu'il leur offrirait une plus grande souplesse en matière de gestion patrimoniale.

De notre côté, nous avons mis en œuvre de nouvelles mesures fin 2022 et en avons renforcé certaines autres à l'occasion du congrès HLM. Nous avons ainsi augmenté le montant de l'enveloppe dédiée au financement de l'éco-prêt logement social (éco-PLS), dont le taux est celui du livret A diminué de 75 points de base : il s'établit donc actuellement à 2,25 %, bien en dessous aux autres taux monétaires, qui se situent plutôt autour de 4 à 5 %. Ce financement très attractif, visant à favoriser la rénovation thermique, constitue un véritable atout pour les bailleurs sociaux. Nous avons également innové avec la création d'un outil de *data science*, dont l'utilisation sera totalement gratuite pour les bailleurs sociaux : il vise à cartographier la consommation énergétique de l'ensemble du parc social, afin de les aider à localiser les passoires thermiques et à identifier les pistes de décarbonation – par exemple, raccorder le parc de logements aux réseaux de chaleur passant à proximité ou utiliser le potentiel photovoltaïque

des bâtiments. Nous espérons ainsi sensibiliser les bailleurs à l'enjeu de la décarbonation. Nous travaillons également avec l'Agence de la transition écologique (Ademe) à la mise en place d'un financement concessif dédié à la décarbonation : certains bailleurs qui ont isolé leurs bâtiments enregistrent de bonnes performances thermiques, mais obtiennent de moins bons résultats dans le domaine des émissions de carbone à cause du chauffage au gaz – c'est l'enjeu, vous le savez, des nouveaux diagnostics de performance énergétique (DPE). Il est important que nous puissions accompagner ces bailleurs dans les investissements qu'ils devront consentir, de façon sans doute plus autonome, pour faire évoluer le chauffage de leurs bâtiments. Le soutien de l'Ademe, experte en la matière, sera précieux à cet égard.

À l'occasion du congrès HLM, nous avons aussi annoncé des mesures de soutien à la construction de logements sociaux, notamment en diminuant les marges sur nos financements. Depuis début novembre, nous avons ainsi réduit significativement notre marge sur les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), qui financent les logements les plus sociaux du parc HLM. Associés aux loyers les plus bas, ces prêts sont en effet les plus difficiles à équilibrer. L'enveloppe significative de 6 Md€ que nous avons débloquée permettra de couvrir les besoins des bailleurs sociaux durant deux à trois ans.

Nous avons également créé des prêts « verts » sur les prêts locatifs à usage social (PLUS), qui correspondent au milieu de la gamme des logements sociaux. Nous souhaitons ainsi aider les bailleurs à réaliser les efforts nécessaires pour atteindre les objectifs de la nouvelle réglementation environnementale 2020 (RE2020) : parmi les plus exigeantes d'Europe, elle entraîne nécessairement des coûts. Au total, cette mesure permet de réduire de 600 millions d'euros les intérêts et de réinjecter cette somme dans le monde HLM.

En conclusion, je voudrais évoquer deux éléments de contexte rassurants. D'abord, la décision du ministre Bruno Le Maire de geler le taux du livret A jusqu'en janvier 2025 a trois effets très bénéfiques sur les modalités de financement du monde HLM : elle met un terme à une hausse très rapide, elle offre de la visibilité aux bailleurs sociaux et elle leur donne accès à une ressource liquide et compétitive, à l'heure où le taux directeur de la Banque centrale européenne (BCE) atteint 4 %. Nous constatons déjà l'effet de rattrapage : après un premier semestre dégradé, le second a été dynamique et nous devrions observer en fin d'année une augmentation importante des financements liés à la rénovation énergétique – en hausse de 25 % à ce jour –, ainsi qu'une relative stabilité de ceux liés à la construction, par rapport à l'an dernier.

Enfin, la possibilité pour les bailleurs sociaux de se saisir du développement du logement intermédiaire constitue à nos yeux un autre élément structurant. Certes, le logement intermédiaire n'est pas au cœur du mandat historique du logement social, mais il offre aux bailleurs sociaux une piste pour la diversification de leurs activités. L'une des mesures figurant dans le pacte signé entre le ministre délégué chargé du logement et le monde HLM lors du Congrès permettra bientôt de porter progressivement de 10 % à 20 % la part de logement intermédiaire dans le bilan des bailleurs sociaux. Si cette évolution doit rester raisonnable afin de ne pas « cannibaliser » la production de logements sociaux, elle est néanmoins très favorable, car elle envoie un signal de souplesse. À nos yeux, le modèle HLM s'est montré résilient et continuera de l'être. C'est donc plutôt à la marge qu'il doit évoluer : s'il bénéficie du soutien de l'État, des collectivités et de la Caisse des dépôts, il doit aussi trouver des pistes de recettes nouvelles qui lui seront propres. Une plus grande souplesse dans la fixation des loyers est l'une de ces pistes. Elle doit s'accompagner de précautions, car il convient, dans une période inflationniste, de préserver le pouvoir d'achat des locataires. Néanmoins, si l'inflation dépasse 5 ou 6 % durant plusieurs années, il semble logique d'appliquer des augmentations de loyer plus élevées qu'aujourd'hui. Une autre piste est la diversification des activités que j'évoquais

précédemment, par exemple avec le logement intermédiaire : celui-ci a le mérite d'avoir des loyers plus élevés, de soutenir le parcours résidentiel – ce qui le rend intéressant à tous points de vue, eu égard aux questions qui nous préoccupent aujourd'hui – et d'offrir davantage de liberté patrimoniale aux bailleurs sociaux dans la gestion de leurs grands équilibres financiers. Après une dizaine d'années, la revente des logements peut en effet engendrer des plus-values de cession, lesquelles sont susceptibles d'être réinvesties au profit du logement social.

Une dynamique vertueuse peut ainsi s'installer avec le développement du logement intermédiaire dont nous nous félicitons, dans le contexte actuel, de devenir le principal financeur – même s'il ne faut pas que nous soyons le seul. L'articulation entre logement social et logement intermédiaire figure certainement parmi les leviers qui permettront de passer le cap d'une période complexe.

Présidence de M. le président Stéphane Peu

M. le président Stéphane Peu. Vous avez souligné la solidité, en cette période troublée, du logement social à la française, dont le modèle est relativement singulier en Europe. Mieux vaudrait, au moment de se projeter vers l'avenir, ne pas saper les fondements qui assurent cette solidité depuis plus de cent ans et qui ont permis à ce modèle de surmonter bien des crises – parfois plus graves que celle que nous traversons. Quels sont ces fondements ? J'ai mon idée sur la question et vous ne serez pas étonné d'apprendre que, selon moi, la Banque des territoires en fait partie – à condition toutefois qu'elle reste elle-même !

On lit et entend beaucoup de choses au sujet de l'élargissement du champ des missions publiques financées par le livret A et l'épargne populaire – par exemple, au nucléaire ou à l'armement. Je rappelle qu'il y a encore peu de temps, l'épargne populaire récoltée sur le livret A était quasi exclusivement orientée vers la production de logements et, dans une moindre mesure, vers l'aménagement du territoire. De nombreux acteurs du logement considèrent que, depuis quelques années – je ne serai pas plus précis pour ne pas politiser le sujet –, le logement n'est plus une priorité dans notre pays et que les financeurs du secteur sont invités à faire autre chose. Quel est votre point de vue ?

J'entends enfin, non sans inquiétude, ce que vous dites quant à l'autonomie de financement que les bailleurs pourraient gagner en diversifiant leurs activités dans le logement intermédiaire. Je m'interroge sur l'articulation de cet objectif avec les propos que vous avez tenus au début de votre intervention, au sujet de la solidité du modèle. Une politique du logement, en effet, doit partir de la réalité de la demande, notamment sociale. Au cours de mes mandats d'élu local puis de député, je n'ai jamais pu identifier la demande sociale à laquelle répondrait le logement intermédiaire – pourtant fortement soutenu par les pouvoirs publics et par vous-même – compte tenu du niveau de ses loyers et de ses caractéristiques. Certes, il peut toujours y avoir une demande marginale, mais n'oublions pas que c'est sur les logements du milieu et du bas du spectre, c'est-à-dire les logements PLUS et PLAI, que porte la demande non satisfaite, celle qui allonge les listes d'attente.

M. Kosta Kastrinidis. S'agissant d'abord des fondamentaux, notre modèle est effectivement soutenu depuis plus d'un siècle par un cercle vertueux : la capacité de mobiliser l'épargne des citoyens permet de financer les bailleurs sociaux, acteurs d'intérêt général quel

que soit leur statut. Eux-mêmes sont placés au service des territoires, et chacun des échelons démontre son implication – sachant qu’en dépit des évolutions qu’elle a connues, la gouvernance territoriale demeure un point d’ancrage. Quant à la typologie des logements, elle répond aux différents besoins sociaux. Les acteurs sont capables de produire, de rénover et de gérer un parc social dont la qualité ne va qu’en s’améliorant et, en tant que service d’intérêt économique général (SIEG), le secteur bénéficie de financements avantageux, qui ne sont pas limités. Au cours de la décennie passée, alors que les taux étaient très bas, la tentation a existé d’ouvrir au monde HLM la voie des financements de marché ou commerciaux. Mais dans les périodes de crise, ce qui préserve les 550 acteurs du secteur – qui emploient, de façon directe ou indirecte, trois cent mille personnes – et ce qui assure leur exceptionnelle capacité d’investissement, à hauteur de 20 Md€, c’est la possibilité de mobiliser l’épargne des Français : ce système est à la fois très républicain et très intéressant.

Au-delà du système de financement, le monde HLM tire sa force des femmes et des hommes qui le composent : engagés, ils ont réussi à surmonter des crises bien plus graves que celle que nous traversons. Aussi, suis-je toujours confiant !

S’agissant des fonds d’épargne, je redis ce qu’a déjà très clairement exposé le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations Éric Lombard, : notre mission première consiste à financer le monde HLM et aucun des secteurs que vous avez évoqués, monsieur le président, ne viendra concurrencer ou prendre le pas sur celle-ci. La Banque des territoires prête 11 Md€ par an pour financer le logement social et la politique de la ville : les bailleurs sociaux, dont nous sommes le premier financeur, sont les principaux investisseurs dans les quartiers prioritaires et nous accompagnons également les collectivités locales concernées.

Par ailleurs, nous soutenons des projets des collectivités locales, principalement en lien avec la transformation écologique et la rénovation de bâtiments publics – mais certains sont liés à l’eau ou à la mobilité décarbonée. Nous sommes un financeur important de ces collectivités, mais le mandat qui nous est confié n’est pas de même nature, dans la mesure où la place bancaire ne se positionne pas en tant que financeur de ces projets.

Le fonds d’épargne est abondé, depuis de nombreuses années et particulièrement depuis la pandémie, par une collecte très soutenue : la collecte nette s’est ainsi élevée à 11 Md€ pour le seul mois de janvier 2023 et elle dépasse les 30 Md€ sur une année. La Banque des territoires prête entre 12 et 14 Md€ par an et l’enjeu est de mobiliser cette épargne pour continuer à financer des projets de politique publique et d’intérêt général, tout en maintenant l’équilibre du modèle. Nous sommes donc très actifs dans le secteur du logement au sens large, plus particulièrement dans le soutien à l’investissement des bailleurs sociaux. Nous soutenons également les collectivités locales dans leurs projets de transition écologique, grâce notamment à des prêts sur quatre-vingts ans auxquels elles sont de plus en plus nombreuses à recourir. Notre mandat principal et prioritaire reste le soutien au monde HLM, dans le respect d’une équation économique globale. Aucune des actions que je viens de citer, non plus que les pistes de réflexion sur lesquelles nous travaillons, ne retirerait de moyens à l’exécution de ce mandat.

Je suis un fervent défenseur du modèle HLM et de ses principes fondamentaux. Dans un contexte où le coût de l’investissement est de plus en plus élevé, les soutiens publics – celui de l’État ou ceux d’autres acteurs comme Action logement – sont certes indispensables, mais il faut également penser à des sources de recettes supplémentaires permettant aux bailleurs sociaux, qui sont comme des chefs d’entreprise d’intérêt général, de dégager des marges d’action de façon indépendante. Plusieurs initiatives en ce sens se sont développées ces dernières années, mais elles restent des initiatives de niche, à des échelles réduites. Le bail réel

solidaire (BRS), dont la vocation est très sociale, en est une : aujourd'hui, quelque quatre-vingt-dix organismes fonciers solidaires sont agréés et environ 3 500 logements ont été produits ces dernières années. Quant aux ventes de logements HLM, elles assurent une grande partie de la capacité d'investissement et des fonds propres des bailleurs, si bien que la vente contribue davantage que la gestion locative à leur capacité d'autofinancement. Cela représente un changement important qui doit être perpétué, mais de manière limitée et équilibrée, car si la vente devient le « fonds de commerce » principal, le risque est de voir l'activité de gestion locative disparaître, faute de loyers. Nous en sommes toutefois encore loin, car les ventes ne concernent que quinze mille logements HLM, sur un parc total de 5,5 millions de logements.

Environ vingt mille logements intermédiaires sont produits chaque année, sur un total de quatre cent à cinq cent mille – sans doute un peu moins cette année. Les logements intermédiaires sont très ciblés : ils concernent les territoires en forte tension et s'adressent au bas de la classe moyenne, qui est éligible au prêt locatif social (PLS) mais a parfois du mal à l'obtenir. Ces logements représentent une « niche », qui doit rester telle, pour les bailleurs sociaux : cela leur permet de fortifier leurs comptes de résultat ainsi que leur capacité de réinvestissement.

M. Mickaël Cosson, rapporteur. Le monde HLM consacre des sommes significatives à la rénovation thermique. On se souvient du rôle important qu'avait joué, il y a quelques décennies, la Caisse des dépôts dans l'électrification du territoire. Dans le contexte actuel de crise du logement, comment pouvez-vous agir pour éviter que ces investissements ne se fassent au détriment de la production de logements ? Les paramètres de cette équation à plusieurs inconnues sont connus depuis longtemps, mais nous ne savons toujours pas comment la résoudre.

M. Kosta Kastrinidis. En tant que financeur, nous cherchons depuis plusieurs années à concevoir des produits adaptés aux besoins des bailleurs sociaux, pour leur permettre de réduire les coûts des opérations de rénovation et de production de logements, qui sont en augmentation. Notre gamme peut être perçue comme sophistiquée, mais les initiés du monde HLM apprécient son caractère « sur-mesure ».

La rénovation thermique par les bailleurs sociaux est en partie financée par l'éco-PLS, dont la durée peut aller jusqu'à trente ans. Ce financement nous coûte de l'argent – nous devons procéder à un rééquilibrage par des péréquations dans le bilan du fonds d'épargne – mais, couplé au dispositif du fonds de rénovation qui est en cours de structuration, il améliore considérablement les capacités d'investissement des bailleurs sociaux pour mener cette rénovation thermique.

À la différence du secteur privé, le monde HLM procède souvent à une rénovation totale des bâtiments – mais il le faisait déjà lorsque la question de la décarbonation n'était pas aussi prégnante qu'elle l'est aujourd'hui – de sorte que seule une part des bâtiments déjà rénovés, quelques points de pourcentage du total, demanderont de nouveaux investissements. La rénovation thermique leur pose en outre une question épineuse : faut-il la concevoir selon les normes de 2030 ou, ce qui demande des investissements plus lourds, celles de 2050 ? Nous devons pouvoir accompagner les bailleurs sociaux en leur proposant des financements importants, mais ma conviction est que nous n'y parviendrons que grâce à la solidarité entre les acteurs concernés. Nous avons ainsi travaillé avec l'Ademe pour leur proposer des produits qui prennent en considération les possibilités de raccordement aux réseaux de chaleur et de changement de vecteur énergétique à l'intérieur des bâtiments. Un autre exemple de coconstruction est le produit « Prioréno » qui, grâce à la collaboration avec Enedis et Gaz réseau

distribution France (GRDF), met gratuitement des données à la disposition des bailleurs sociaux.

Dans la conception de nos produits destinés à la production de logements, nous avons distingué le bâtiment et le foncier et nous sommes en mesure de proposer aux bailleurs deux prêts distincts : l'un pour le bâtiment, amortissable sur quarante ou cinquante ans, l'autre pour le foncier, amortissable sur une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingts ans. Une telle durée, aujourd'hui réservée aux territoires tendus mais que nous sommes en train d'étendre à tous les territoires, contribue à améliorer l'équilibre des opérations financières, ce qui est particulièrement important quand on sait que le coût du foncier est un des éléments les plus inflationnistes d'une opération de construction. J'ajoute que cela ne peut être proposé qu'à des acteurs publics, dont la pérennité est assurée. C'est d'ailleurs une des forces du modèle.

Au cours des dernières années, à la suite de la RLS, nous avons déployé des titres participatifs pour renforcer le « haut de bilan » des bailleurs sociaux. La troisième tranche de 400 millions de titres est en cours de distribution. À l'issue de l'opération, 1,4 milliard de titres auront été émis. Sans préjuger du résultat définitif de cette distribution, je pense qu'entre 120 et 130 organismes de logement social seront concernés – en grande majorité des offices, mais également des entreprises sociales pour l'habitat, des coopératives et des sociétés d'économie mixte (SEM). Ce produit a eu du succès : de nombreuses collectivités locales ont soutenu leur bailleur social en souscrivant aux titres qu'il a émis.

M. le président Stéphane Peu. Lors des débats sur la loi Elan, certains avaient fait valoir que le caractère non capitalistique des organismes de logement social, notamment la non-inscription du patrimoine dans les actifs immobiliers, pouvait constituer un handicap. Je pense pour ma part que cela contribue à la solidité du modèle. Pensez-vous qu'une réforme du modèle favoriserait le dynamisme du secteur ?

Le logement traverse une crise de la production ; les effets de la pénurie – augmentation du prix des logements, accroissement des difficultés à se loger, aggravation de la fracture sociale et territoriale – commencent déjà à se faire sentir et se feront sentir de manière plus brutale dans deux ou trois ans. Crise dans la crise – une récente étude de l'Insee le montre –, la part du logement dans le budget des ménages, déjà prépondérante, ne cesse de croître, et le reste à vivre de se réduire, pour une grande partie des Français.

Vos propos sur la nécessité de renforcer l'autofinancement des organismes HLM, notamment par la vente de logements, m'ont un peu heurté. Ne faut-il pas d'abord consolider le modèle afin qu'il soit davantage en adéquation avec la situation des ménages et avec la demande sociale ? Il faut également réfléchir aux recettes destinées à la production. J'ai été président d'un organisme HLM avant d'être parlementaire : je sais qu'en cas d'arbitrage entre la rénovation d'un immeuble accueillant des locataires et la construction d'un immeuble neuf, la priorité est systématiquement donnée à la rénovation, ce qui est logique. Mais plus les arbitrages se font en ce sens, plus la production baisse. Ce n'est certes pas le seul frein à la production de logements, mais si l'on veut amenuiser les effets de la crise dans laquelle nous sommes en train de nous enfoncer, il faut provoquer un choc de l'offre et particulièrement de l'offre de logements abordables, pour ceux qui en ont le plus besoin : les jeunes, les personnes âgées et les salariés modestes.

M. Mickaël Cosson, rapporteur. Pour faire face à la demande croissante de logements – qui, selon *Ouest France*, a augmenté de 25 % en un an dans la plupart des départements bretons et de 100 % en Ille-et-Vilaine en dix ans –, la Banque des territoires a mis

en place les leviers que vous avez évoqués, mais ceux-ci ne permettent pas de résoudre l'équation complexe posée par la crise du logement et de désamorcer cette bombe à retardement. Les différents acteurs impliqués dans les territoires – notamment l'État, la Banque des territoires, Action logement – doivent se réunir autour d'une table pour résoudre l'équation sans faire peser la solution sur les plus endettés. J'ajoute que produire davantage ne suffit pas : il faut s'assurer que les nouveaux logements répondent aux besoins spécifiques des territoires. Comment, selon vous, la Banque des territoires peut-elle devenir un partenaire privilégié pour faire face à la crise du logement, comme elle l'a été lors de l'électrification du territoire ?

Mme Marjolaine Meynier-Millefert (RE). Nous avons parlé de l'incidence de la rénovation thermique sur les nouveaux projets, mais ceux-ci doivent répondre à d'autres enjeux, notamment l'adaptation des logements au vieillissement de la population. A-t-on suffisamment mesuré son poids financier ?

De nombreux propriétaires bailleurs nous ont fait part de leur inquiétude quant à la difficulté de rénover des logements classés F ou G, au point qu'ils envisagent de les retirer du parc locatif. Ne pourrait-on concevoir un conventionnement social pour les logements dont les bailleurs ne disposent pas des moyens suffisants pour les rénover dans les délais ? Un conventionnement social, un soutien à la rénovation ou un délai, au moins dans le diffus, pourraient éviter que ces logements ne soient retirés et permettraient de compléter l'offre dans les zones peu denses.

Enfin, pour revenir à la question des activités génératrices de revenus supplémentaires, je me suis demandé si les bailleurs sociaux ne pourraient pas mettre à disposition des territoires leurs compétences de gestionnaire de patrimoine collectif. On pourrait imaginer un dispositif de type « Mon Accompagnateur Rénov' », par lequel les bailleurs sociaux accompagneraient les collectivités territoriales, avec lesquelles elles cultivent des liens de confiance, dans leurs projets de rénovation de bâtiments publics ou de copropriétés. Dans leur propre parc, ces bailleurs ont déjà réalisé les 80 % de rénovation thermique les plus faciles, les 20 % restants constituant le « dur du dur ». Ils pourraient mettre leur expertise à la disposition des collectivités territoriales, qui n'ont pas encore atteint cette proportion et qui ne disposent pas toujours des compétences nécessaires.

M. Kosta Kastrinidis. Il n'est pas opportun d'ouvrir un débat de fond sur la structuration non capitalistique des organismes HLM, car la priorité aujourd'hui est de favoriser une dynamique d'action – telle est du moins ma conviction. La réforme du statut d'un secteur, quel qu'il soit et *a fortiori* s'agissant d'un secteur régulé, comporte en effet le risque de passer plus de temps à discuter qu'à faire. Il me semble préférable de ne pas toucher à la loi Elan, qui a rationalisé le nombre d'opérateurs et a créé des sociétés anonymes de coordination (SAC) – dont certaines permettent de faire vivre de vrais projets d'entreprise, alors que d'autres restent des coquilles vides.

M. le président Stéphane Peu. Je suis d'accord avec vous, mais ne pensez-vous pas que, à la suite de la loi Elan, beaucoup de temps et d'énergie ont été perdus à travailler sur la structure de coordination plutôt que sur les projets ?

M. Kosta Kastrinidis. C'est effectivement un des risques de tout travail sur les aspects organiques. Cela dit, la rationalisation limitée de la loi Elan a eu le mérite de consolider les situations financières et de réduire l'accroissement des charges, ce qui a aujourd'hui des effets bénéfiques sur les capacités d'investissement.

Le groupe Caisse des dépôts joue un rôle central pour le logement. Ainsi, le plan de rachat de logements vendus en l'état futur d'achèvement, réalisé par sa filiale CDC Habitat, avance à un rythme très satisfaisant avec l'engagement de racheter dix-sept mille logements. De façon générale, la Caisse des dépôts investit des fonds propres, déploie ses différentes composantes et offre ses expertises aux acteurs du monde du logement. L'aspect contracyclique de ces actions, qui s'inscrivent dans une dynamique pluriannuelle, est très appréciable. Pour autant, sont-elles suffisantes ?

Perspectives souligne le changement radical du contexte macroéconomique : il y a cinq ans, personne n'aurait tiré la sonnette d'alarme si les investissements avaient été au niveau d'aujourd'hui pour atteindre les mêmes objectifs de politiques publiques. Les taux courts et les taux longs semblent aujourd'hui stabilisés, mais ils devraient se maintenir à un niveau élevé pendant assez longtemps, ce qui aura forcément une incidence sur les acteurs du logement, dont le modèle économique est fondé sur la dette. Heureusement, les bailleurs sociaux ne connaissent pas les mêmes difficultés que le monde de la promotion privée, qui se finance à des taux tels que tous les programmes ne sont pas réalisables.

Le travail pour résoudre l'équation évoquée par le rapporteur doit bien sûr se poursuivre. Les quelques pistes dont j'ai parlé tout à l'heure sont limitées, mais, conjuguées les unes avec les autres, elles permettent d'apporter un début de réponse solide. J'ai mentionné la diversification des recettes, mais il en existe d'autres. La seconde vie des bâtiments en est une : les immeubles R + 4 des années soixante-dix en entrée de ville possèdent un potentiel important de transformation et de reconventionnement. Des travaux montrent qu'il est également possible de recycler des zones commerciales, notamment avec des partenariats public-privé qui, dans ce cas, peuvent être encouragés.

Le foncier est une composante majeure du prix du logement. Le foncier public offre donc également une piste. Une politique volontariste de mise à disposition de foncier pour les bailleurs sociaux me semble nécessaire, pourvu qu'elle s'accompagne d'une collaboration entre les aménageurs et les bailleurs sociaux sans recours à la promotion privée, contrairement à ce qui arrive souvent. La dépendance des bailleurs sociaux vis-à-vis de la promotion privée est d'ailleurs dommageable : quand celle-ci connaît des difficultés, comme c'est le cas aujourd'hui, les bailleurs sociaux construisent moins de logements, alors que leur importante capacité de maîtrise d'ouvrage devrait leur permettre de jouer un rôle contracyclique. Nous devons les aider en ce sens, mais cela dépend probablement d'un réajustement des prix du foncier en entrée de chaîne.

Les projets de réindustrialisation sont de plus en plus nombreux – la Banque des territoires les soutient. Nous devons anticiper au mieux les besoins de logement qu'ils créent. Le logement des salariés à proximité des usines peut, dans un premier temps, être assuré par des constructions temporaires, dont la bonne qualité permet d'attendre la construction de logements sociaux, intermédiaires ou libres.

Madame la députée, je partage votre analyse sur l'adaptation des logements au vieillissement. Nous nous sommes d'ailleurs donné pour objectif en 2024 d'y travailler davantage. Nous cofinançons d'ores et déjà des études sur ce sujet avec l'Union sociale pour l'habitat (USH). Jusqu'à présent, nous sommes peu intervenus dans le financement, puisque l'adaptation au vieillissement demande surtout de petits aménagements à l'intérieur du logement, qui n'ont pas vocation à être financés par la dette ; mais cette adaptation est amenée à concerner massivement le parc social et nous devons réfléchir à son accompagnement,

probablement par des financements concessifs. Certains bailleurs ont déjà pris cette question à bras-le-corps.

La loi « Climat et résilience » impose de mettre aux normes les logements classés F et G avant de les relouer. Le projet de loi de finances soutient le modèle d'acquisition-amélioration des logements, qui permet aux bailleurs sociaux de reprendre des biens délaissés par les investisseurs privés en raison de la détérioration de l'équilibre économique, afin de les remettre en location, comme logements intermédiaires dans les zones tendues et comme logements sociaux dans les autres.

Il est étonnant que les collectivités locales, malgré leur proximité avec les bailleurs sociaux, fassent rarement appel à eux pour des opérations de maîtrise d'ouvrage dans le parc public, alors que beaucoup seraient sans doute disposés à mettre leurs compétences au service de leur territoire. Cela dépend avant tout des collectivités locales, mais nous pourrions encourager la démarche en dissipant les doutes, infondés, sur sa possibilité juridique.

De nombreux bailleurs sociaux sont déjà très actifs pour aider les copropriétés, particulièrement celles en difficulté. Il s'agit d'un travail long et difficile, qu'il faut saluer. Les discussions que vous aurez prochainement sur ce sujet aboutiront, je l'espère, à un dispositif à même de faciliter ce travail, car les bailleurs sociaux disposent de nombreux atouts pour redresser des copropriétés fragiles.

M. le président Stéphane Peu. Vos propos ont été très instructifs et je vous en remercie.

Nous sommes preneurs de toute étude sur le foncier que vous pourriez mettre à notre disposition – il s'agit de la matière première du logement. J'ai récemment rencontré des patrons de marques détentrices de grandes surfaces commerciales en entrée de ville, qui m'ont fait part de leurs réflexions sur le recyclage de certains centres. Il me semble important de s'assurer qu'ils ne réalisent pas de plus-values indues à la suite de projets d'aménagement et de révision du plan local d'urbanisme (PLU), dont l'objectif doit d'abord être d'assurer la diversité des logements produits.

Membres présents ou excusés

Réunion du mercredi 15 novembre 2023 à 14 h 00

Présents. – M. Mickaël Cosson, Mme Marjolaine Meynier-Millefert, M. Stéphane Peu.