

ÉDITO

De nouveaux défis pour un secteur HLM profondément transformé

Concentration à marche forcée, mise sous tension des organisations, modèle économique transformé, le secteur HLM doit désormais jouer un rôle moteur dans la rénovation énergétique des logements en France.

Les mesures imposées aux bailleurs sociaux lors du quinquennat qui vient de s'achever ont accéléré la concentration du secteur. Le seuil des 12 000 logements imposé aux organismes a poussé aux mariages plus ou moins forcés (fusions/absorptions, SAC¹, pactes d'actionnaires), avec des conséquences sur la mutualisation des organisations qui n'ont pas encore partout été mises en œuvre, sur fond de transformation numérique. En outre, les grands groupes, en particulier CDC Habitat et Action Logement, ont tissé un réseau de partenariats, avec des acteurs plus petits et locaux, comme les OPH², qui pourraient se révéler déséquilibrés. La réduction de loyers de solidarité, avec d'autres mesures économiques, transforme le modèle économique des organismes. La vente devient stratégique, la recherche de financement de marché importante et

l'endettement s'allonge. Et le coup de frein aux dépenses d'entretien du patrimoine et de construction de logements neufs est brutal.

La loi Climat et Résilience de 2021 et le nouveau diagnostic de performance énergétique imposent pourtant une nouvelle injonction au secteur HLM : investir massivement dans la rénovation énergétique. Mais à l'orée d'une mandature frappée d'incertitude sur la politique publique du logement, l'inflation des coûts de construction, la hausse des taux d'intérêt, une évolution possible du livret A, compliqueront encore le pilotage économique des bailleurs sociaux.

Nous vous proposons dans ce 4 pages un bilan des dernières réformes et des clés de lecture pour éclairer les représentants du personnel sur les évolutions du secteur HLM.

SOMMAIRE

- Édito
- Loi ELAN : Les regroupements ont multiplié les restructurations dans les organismes HLM
- Impacts économiques et financiers de la loi de finances 2018
- Le secteur HLM face à l'enjeu écologique
- Points de vigilance et leviers d'action pour les représentants du personnel

1. SAC : société anonyme de coordination. 2. OPH : office public de l'habitat.

Loi ELAN : les regroupements ont multiplié les restructurations dans les organismes HLM

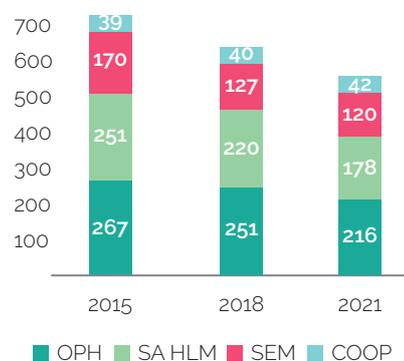
Les rapprochements sont entérinés, mais leurs conséquences en termes d'organisation et d'emploi ne sont pas toutes encore visibles. Les représentants du personnel ont encore un rôle à jouer.

Le mouvement de concentration du secteur s'est amplifié, comme prévu, avec la loi ELAN¹. Quantitativement, la baisse du nombre d'organismes sur 3 ans (de 2018 à 2021) est la même que sur les 3 années précédentes : 12 %, comme entre 2015 et 2018.

MAIS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL A BEL ET BIEN CHANGÉ DE NATURE, selon trois grands axes, avec des conséquences sociales en cours ou à venir :

- **1^{er} axe** : le renforcement d'une dizaine de groupes, essentiellement d'ESH², qui dominent le paysage (CDC Habitat, créatif en termes d'alliance, et Action Logement Immobilier, propriétaire de plus d'un million de logements, sont les principaux acteurs), suivis

NOMBRE D'ORGANISMES GÉRANT DES LOGEMENTS SOCIAUX ET ASSUJETTIS À LA CGLSS*



* Caisse de garantie du logement locatif social.
Source : « Loi Elan : les députés dressent le bilan de ses trois ans », AEF Info, 23 février 2022.

EXEMPLES DE TRANSFORMATION

➔ Dans les ESH

- Fusion des filiales régionales de grands groupes
- Absorption de petits OPH
- Politique d'alliances utilisant les sociétés de coordination, prise de participation avec un pacte d'actionnaires ou adhésion à un GIE

➔ Dans les OPH

- Fusion, avec maintien du statut OPH (20 opérations pour 40 OPH concernés à septembre 2021)
- Sociétés de coordination incluant des OPH (54 SAC pour 114 OPH concernés)

de groupes de taille moindre (ICF, Habitat en Région, Polylogis, Vilogia, Arcade-Vyv, 1001 Vies Habitat, etc.). Si la plupart des alliances ont été actées, leurs conséquences en termes d'organisation – et donc d'emploi et de compétences pour les salariés – n'ont pas encore toutes été mises en œuvre ;

- **2^e axe** : le regroupement des OPH³ sur des bases territoriales, soit par fusion (les offices rattachés à la même collectivité y étaient obligés), soit par des SAC⁴ ;
- **3^e axe** : le maintien voire la création de sociétés coopératives et de SEM⁵. Soumises à des obligations de regroupement moins strictes, la SEM et la coopérative ont été utilisées par certains exécutifs locaux pour garder la main sur le patrimoine situé sur leur commune. Certaines de ces SEM ou coopératives ont ensuite été adossées à de grands groupes. Une « SAC nationale » des SEM, HACT France, a également été créée fin 2019.

LA PLACE DES OPH, petits « opérateurs publics de l'habitat », dans ce paysage recomposé où les grands groupes sont en position de force, se pose de façon nouvelle. Quel sera le poids dans les SAC de ceux qui se sont alliés avec des groupes d'ESH ?

Les changements d'organisation qui résultent de ces regroupements recèlent de nombreux enjeux pour les salariés et leurs représentants : des conséquences sur l'emploi et les statuts collectifs (mais aussi les mandats de représentants du personnel) en cas de fusion ; des regroupements de fonctions support siège (finance, RH, achats...) dans le cas des fusions, des SAC ou encore des GIE⁶ ; la restructuration ou la spécialisation des métiers de la gestion locative ; des remembrements de patrimoine au sein des grands groupes qui réorganisent leurs filiales, ce qui touche le personnel de terrain.

1. Loi ELAN : loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. 2. ESH : entreprise sociale pour l'habitat. 3. OPH : Office public de l'habitat. 4. SAC : société anonyme de coordination. 5. SEM : société d'économie mixte. 6. GIE : groupement d'intérêt économique.

Impacts économiques et financiers de la loi de finances 2018

Le choc financier a été absorbé par le secteur, mais les investissements sont à l'arrêt.

DE GROS EFFORTS DES BAILLEURS POUR FAIRE FACE.

La réduction des loyers de solidarité et les autres mesures de la loi de finances 2018 ont représenté un vrai choc financier. Les loyers, gelés en 2018, ont chuté (une baisse de plus de 1 Md€ était prévue) et sont passés sous les 21 Md€ en 2018. L'autofinancement net a également reculé, malgré des mesures assez abruptes de baisse des dépenses d'entretien/maintenance du patrimoine et des chantiers de plus longue haleine visant à économiser sur les achats (et à gagner de la productivité en gestion locative et dans les fonctions support). Les rapprochements d'organismes, la transition numérique (cf. encadré) et une externalisation des tâches de plus en plus importante ont outillé ces chantiers.

L'allongement des prêts de la Banque des territoires consenti aux bailleurs puis la progression du parc ont

également aidé au redressement de l'autofinancement dès 2019. La contrainte a été un peu desserrée sur la maintenance immobilière. Une légère hausse des ventes HLM, à un niveau toujours forcément limité par rapport aux attentes gouvernementales (+/- 11 000 par an), a procuré des marges de manœuvre supplémentaires. Mais ces cessions, en créant des copropriétés, peuvent changer la gestion de proximité et les conditions de réalisation de travaux sur le patrimoine.

Les investissements ont nettement ralenti à partir de 2019. Ils n'auront pas repris en 2020, année où se sont conjugués deux effets récessifs pour la construction neuve : la crise sanitaire et les élections municipales. L'année 2021 (entre 80 et 85 000 logements livrés) reste loin de l'objectif de 250 000 sur 2 ans fixés par la ministre du Logement l'année dernière.

TRANSFORMATION NUMÉRIQUE

La transformation numérique des bailleurs se poursuit, soulevant elle aussi de nombreux enjeux pour les personnels mais aussi pour la qualité du service aux locataires. Elle modifie les relations aux locataires, le suivi des opérations et plus largement l'ensemble des métiers de l'entreprise, en étant identifiée comme gisement d'économies potentielles : des centres de relation client (CRC) sont créés et deviennent les premiers interlocuteurs des locataires. Le poste de gardien est en pleine transformation : outils numériques, réponse administrative de premier niveau, encadrement de prestataires extérieurs (entretien, maintenance).

Les IRP doivent ainsi instruire de nombreuses questions face à ces multiples chantiers : en plus des conséquences sur les conditions de travail (cf. encadré p. 4), la question se pose de savoir quels moyens humains et économiques seront investis pour mettre en œuvre ces transformations.



Parc HLM : évolution des investissements

Si les investissements ont plus que doublé entre 2006 et 2010², ils se sont stabilisés de 2010 à 2018, avant d'enregistrer une chute marquée en 2019 :

- **10 %** au total
- **7 %** dans le neuf
- **16 %** dans les réhabilitations

UNE SITUATION FINANCIÈRE REDRESSÉE MAIS DE NOUVEAUX DÉFIS.

Pourtant, les organismes de logement social conservent, globalement, une bonne situation financière. « Le secteur dispose de la capacité financière suffisante pour maintenir un effort de construction significatif (100 000 logements par an) et poursuivre les travaux de réhabilitation nécessaires (100 000 logements par an), en particulier grâce à l'environnement de taux durablement bas¹ ».

Mais ces taux bas ont incité les bailleurs, y compris les OPH, à rechercher des financements de marché, ce qui accroît l'emprise de la logique financière sur la gestion du secteur. Par ailleurs, le retour de l'inflation va faire remonter le taux du livret A (à 1% depuis février 2022), et la croissance des coûts de la construction, notamment en raison des enjeux de transition écologique, modifiera l'environnement économique du secteur.

1. Source : *Perspectives*, 2021, Banque des territoires. 2. Source : « Les HLM en chiffres, Édition 2021 », *Repères* n° 88, Union sociale de l'habitat.

Le secteur HLM face à l'enjeu écologique

Pour tenir ses engagements internationaux, la France doit réduire les émissions de gaz à effet de serre de ses logements¹. Grâce à un effort ancien des bailleurs sociaux, les logements HLM sont plus efficaces que le parc privé. Mais les objectifs de décarbonation des 4,7 millions de logements du parc HLM imposés par la loi Climat et Résilience de 2021 sont les mêmes que ceux des autres logements : interdiction de quittancer les logements étiquetés G à partir de 2025, F en 2028 et E en 2034. En raison du nouveau DPE², les habitations alimentées en gaz ou en fioul verront leur étiquette énergétique dégradée (beaucoup d'immeubles HLM sont concernés), tandis que leur rénovation devra viser l'étanchéité du bâti (isolation, fenêtres) et décarboner leur système de chauffage et d'eau chaude. Le coût de sortie des étiquettes E, F et G pourrait doubler.

LE DÉFI DU FINANCEMENT. Pour environ 1,8 million de HLM à réhabiliter, « il faudra passer [de 5 Md€] à 7,5 Md€ » d'investissements annuels³. La hausse des prix des matériaux, des

équipements et de la main-d'œuvre renchérit davantage cet effort. Le financement de la transition énergétique se fera sur fonds propres des bailleurs ou *via* prêts et subventions. Les banques du secteur ont enrichi leur offre, avec un appui de la BEI (Banque européenne d'investissement). Les fonds du plan de relance européen seront complexes à mobiliser. Pour ne pas risquer de reporter les investissements écologiques nécessaires, le gouvernement devra peut-être revenir sur certaines dispositions, type RLS (réduction de loyer de solidarité).

AUTRE DÉFI : MOBILISER LES ENTREPRISES DU BTP. Celles-ci ne sont pas prêtes à doubler le rythme des rénovations énergétiques. Pour réaliser les travaux à des prix acceptables, des solutions existent et ont déjà été mises en œuvre, comme la massification des rénovations d'un même type. Mais il faudra avant tout donner de la visibilité aux entreprises du BTP – ce qui nécessite au préalable que l'on donne aux bailleurs de la visibilité sur leurs ressources.

1. Le bâtiment représente environ 25 % du total des émissions de gaz à effet de serre en France, dont environ deux tiers issus du secteur résidentiel. 2. DPE : diagnostic de performance énergétique, adopté en octobre 2021. 3. Source : Union sociale pour l'habitat.

POINTS DE VIGILANCE ET LEVIERS D'ACTION POUR LES REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL

>> CHANGEMENTS D'ORGANISATION CONSÉCUTIFS AUX REGROUPEMENTS

POINTS DE VIGILANCE

Fusions : conséquences sur l'emploi et les statuts collectifs.

Fusions, SAC ou GIE : regroupements de fonctions support siège (finance, RH, achats...).

LEVIERS D'ACTION

Faire respecter les prérogatives consultatives des CSE lors de la mise en œuvre des projets (être accompagné par un expert), négocier.

>> TRANSITION NUMÉRIQUE

POINTS DE VIGILANCE

Back-offices et centres de relation client : impact sur les conditions de travail.

Gardiens : formation et reconnaissance en cas de changement de tâches.

Fonctions support : intensification et spécialisation du travail lors de regroupements.

LEVIERS D'ACTION

Faire respecter les prérogatives consultatives des CSE (être accompagné par un expert, développer un diagnostic, faire des propositions) lors de la mise en œuvre des projets et lors de l'information-consultation politique sociale pour suivre les évolutions, négocier un accord GEPPMM.

>> INVESTISSEMENTS LIÉS À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

POINTS DE VIGILANCE

Impact financier des programmes d'investissement.

Besoin en compétences.

LEVIERS D'ACTION

Faire respecter les prérogatives consultatives des CSE lors de la mise en œuvre des projets (être accompagné par un expert), ainsi que leurs nouvelles prérogatives environnementales (les impacts environnementaux devenant un thème des consultations récurrentes avec la loi Climat et Résilience).