



DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA FORMATION



CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR-ADJOINT 2023

Épreuves d'admissibilité



RÉSUMÉ DE TEXTE

(durée 3 heures – coefficient 3)

Résumez le texte ci-joint en 350 mots environ.

Vous indiquerez **en fin de copie le nombre de mots utilisés** et, **en marge, les tranches de 50 mots**. Un écart de 10 % en plus ou en moins est toléré sur le nombre de mots du résumé.

Le sujet comporte 6 pages.

D'après

« Le changement d'état du logement social »

Julien Leplaideur et William Le Goff

Dans *Esprit*, 2021/9 pages 57 à 65

Dans un monde où les informations circulent à toute vitesse, nous sommes confrontés à la difficulté de lire les changements profonds de la société. Parfois aussi, ces informations se révèlent trop techniques pour nous permettre d'en appréhender les ressorts réels. Cela peut s'accompagner d'un sentiment de vertige, de l'impression que le monde nous échappe, voire d'une angoisse quant à la place que nous y aurons. Le logement social n'échappe pas à ce malaise. Il semble même en être un exemple discret, mais exacerbé.

Les transformations du secteur du logement social restent bien souvent peu lisibles, éparpillées entre de multiples lois ou initiatives et dissimulées par des éléments abscons, d'apparence technique ou budgétaire. Réduction de loyer de solidarité, nouvelles formes de financement, démultiplication des politiques d'accès au logement social, gestion en flux des droits de réservation, etc. : la façade lisse du mouvement des habitations à loyer modéré (HLM) se fissure sous les coups des réformes engagées au tournant des années 2000 et accélérées depuis 2017. Le logement social, modèle reconnu comme particulièrement solide depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, devient ainsi un objet « liquide », au sens développé par Zygmunt Bauman. Comme l'emploi, il rejoint progressivement une trame dans laquelle se coule de plus en plus notre société contemporaine. Le logement social est aujourd'hui poussé sur le chemin « *des institutions instables, de la précarité du présent, de l'incertitude des désirs et de l'individualisation des projets*¹ », libérant des capacités d'innovation souvent contenues jusqu'alors, mais recomposant aussi les rapports de pouvoir et les logiques d'action des organisations qui le font vivre.

Le présent article s'attache à mettre en récit ces réformes pour mieux en souligner les dynamiques convergentes et ainsi donner à voir ce changement d'état du logement social, de solide hier à liquide demain.

Les piliers du logement social

Les fondements du logement social sont posés pendant l'entre-deux-guerres et mis en œuvre à partir des années 1950. L'État est le grand organisateur d'un système où des opérateurs financent le développement du parc de logement grâce au produit du salariat : l'épargne du livret A transformée en prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et une cotisation sur la masse salariale (la participation de l'employeur à l'effort de construction) gérée dans un cadre paritaire (désormais Action logement). Le secteur locatif social est ainsi un système administré, en lien étroit avec la société du salariat, grâce aux différentes formes

¹ Michel Agier, préface à Zygmunt Bauman, *Étrangers à nos portes. Pouvoir et exploitation de la panique morale*, trad. par Frédéric Joly, Paris, Premier Parallèle, 2020.

d'investissements de l'État (subventions, apport de terrains aménagés, fiscalité avantageuse, etc.).

Ce système s'inscrit dans une logique de long terme qui se veut d'une grande stabilité – ce qui n'a pas empêché les difficultés financières des bailleurs sociaux au cours des années 1980 et 1990. Le niveau de loyer est en effet stable dans le temps, déterminé par le financement originel de l'opération. Il offre ainsi une visibilité en matière de rendement, dès lors que les logements ne sont pas vacants. Les prêts de la Caisse des dépôts ont une durée de quarante à cinquante ans et sont garantis par les collectivités locales qui accueillent les logements sociaux sur leur territoire. Une fois les emprunts remboursés par les loyers, le rendement locatif du patrimoine immobilier permet aux organismes de dégager des fonds propres pour investir dans la réhabilitation ou le développement.

Cette économie hors marché fait d'ailleurs du secteur HLM un acteur contra-cyclique : il prend le relais d'un marché de l'immobilier qui s'essouffle en situation de crise, comme en 2008 et 2009, quand les invendus des promoteurs ont été rachetés par les bailleurs sociaux.

Cette stabilité n'est pas seulement de nature économique. En effet, le financement du logement social engendre une contrepartie locative. Il intéresse directement les parties prenantes dans la vocation du parc constitué : loger. En contrepartie de leurs investissements, les collectivités, l'État et Action logement bénéficient d'un droit de réservation sur les logements construits. Ils proposent à ce titre des candidats aux commissions d'attribution des bailleurs sur chaque logement qui leur est « réservé », identifié au moment de la livraison de l'opération².

Ainsi, le logement social s'est développé pendant plusieurs décennies en combinant une forte linéarité du modèle économique, les loyers fixés dès le montage de l'opération structurant le remboursement des emprunts sur des décennies ; une étanchéité aux variations de marché, le financement s'organisant autour d'acteurs publics ou parapublics ; une forme de circularité entre financement et peuplement, ces financeurs incarnant chacun des besoins sociaux, locaux ou liés aux entreprises.

Qu'en est-il aujourd'hui de ce modèle du logement social qui s'est affirmé pendant les Trente Glorieuses ? À certains égards, il persiste : l'État accorde toujours des droits exclusifs au secteur, sous le contrôle désormais de l'Union européenne et du Service d'intérêt économique général ; la CDC reste un pourvoyeur incontournable d'emprunts, dont les collectivités sont souvent les garantes ; Action logement est encore un financeur clé ; les droits de réservation demeurent. Pourtant, en deux décennies, le logement social s'est ouvert à des mutations profondes, qui se sont accélérées depuis l'été 2017.

La liquéfaction des actifs

L'été 2017 marque un tournant majeur pour tout le secteur, avec la toute première réforme structurelle entreprise sous la présidence d'Emmanuel Macron : la baisse des aides

² Soit, schématiquement : 30 % pour l'État, 20 % pour la collectivité garantissant les emprunts (pendant la durée de ceux-ci), à hauteur variable pour les autres acteurs « employeurs », tels qu'Action logement, en fonction du niveau de leur investissement.

personnalisées au logement (APL)³. Pour le grand public, il s'agit d'une baisse de cinq euros par mois. En réalité, la loi de programmation des finances publiques et la loi de finances de 2018 traitent différemment les locataires du parc social. Pour ces derniers, la baisse s'élèvera *in fine* à plusieurs dizaines d'euros par mois, en fonction des caractéristiques des ménages.

Pour autant, ce ne sont pas eux qui subissent directement cette baisse d'allocation, car elle est compensée par une baisse équivalente de loyer (réduction de loyer de solidarité). Le coût est donc neutre pour les ménages logés, mais le coup est dur pour les opérateurs du logement social que sont les organismes HLM : le rendement des loyers s'effondre de près d'un milliard d'euros par an – contribuant d'autant à la diminution de l'effort financier de l'État.

Par une mesure d'apparence technique, c'est le modèle économique du logement social qui est remis en question, obligeant les opérateurs à rechercher de nouvelles ressources. Son financement doit désormais s'exposer aux dynamiques du marché, avec ses incertitudes et des potentiels financiers variables selon le patrimoine de chaque bailleur. Le secteur du logement social s'engage dans une nouvelle alchimie : rendre la pierre liquide. Il faut « *valoriser les actifs* », explique ainsi le secrétaire d'État Julien Denormandie, lors du congrès annuel du secteur à Strasbourg en septembre 2017.

Pour cela, le premier levier mis en avant est celui de la vente de logements sociaux⁴. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), promulguée en 2018, vient sensiblement en assouplir les règles, alors que le gouvernement a l'ambition de passer de 8 000 à 45 000 cessions annuelles. Il s'agit de changer d'échelle avec, la même année, la création par Action logement d'un opérateur national de vente. Aujourd'hui déjà, chez certains organismes ayant le mieux préparé ce virage, l'autofinancement dégagé par la vente de logements sociaux se révèle deux à trois fois supérieur à celui perçu par les loyers : les cessions à moyen terme complètent, voire supplantent le rendement locatif.

D'autres éléments s'inscrivent dans ce changement de paradigme économique. Le modèle même de l'emprunt s'y adapte d'ailleurs. Ainsi, la Caisse des dépôts et Action logement proposent désormais des prêts dits « de haut de bilan bonifiés », dont le taux à 0 % s'accompagne d'un début de remboursement de l'emprunt à partir de la vingtième année, soit au moment où le logement peut être vendu. Parallèlement, l'usufruit locatif social, que la loi Elan est venue renforcer, favorise le « *démembrement temporaire* » : l'investisseur, qui peut être un ménage ou un institutionnel, acquiert la nue-propriété d'un bien, en cède l'usufruit à un bailleur social et bénéficie en retour de divers avantages. L'investisseur retrouve la pleine propriété après quinze à vingt ans. Le logement n'est social que pendant une durée limitée – même s'il reste comptabilisé comme tel par la commune pendant les dix années qui suivent son passage en statut privé.

³ Absente de son programme de candidat, cette réforme est travaillée depuis l'été 2016 : voir Nicolas Cori, « Baisse des APL, le vice caché de Macron » [en ligne], *Les Jours*, 15 novembre 2017. Voir aussi Jean-Claude Driant, « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p. 187-197.

⁴ Voir Matthieu Gimat, Bruno Marot et Manon Le Bon-Vuylsteke, *État des connaissances sur la vente de logements sociaux en Europe : Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni* [en ligne], Institut Caisse des dépôts pour la recherche et Union sociale pour l'habitat, janvier 2020.

Par ailleurs, le recours aux marchés financiers constitue un nouveau levier pour développer une offre abordable. Depuis 2019, Action logement a lancé des appels successifs afin de lever onze milliards d'euros d'emprunts obligataires et renforcer ainsi sa capacité à financer la production et la réhabilitation de logements sociaux. Certains bailleurs sociaux peuvent avoir recours aux agences de notation pour chercher des fonds sur ces marchés financiers. En obligeant les bailleurs à se regrouper pour atteindre le seuil minimum de 12 000 logements, la loi Elan favorise d'ailleurs indirectement l'intérêt d'investisseurs pour lesquels *big is beautiful*.

Ces investisseurs de marché sont plus particulièrement intéressés par le logement locatif intermédiaire. Peu réglementé, proposant des loyers plafonnés en contrepartie d'aides fiscales et portés notamment par les organismes de HLM (autorisés à en développer depuis 2014), le logement intermédiaire s'affirme comme un produit de plus en plus attractif. La forte demande et la perspective de ventes futures garantissent des placements sécurisés à moyen terme. Alors que ces investisseurs de marché avaient quitté le secteur du logement dans les années 1990 au profit d'autres actifs immobiliers plus rentables, ils y trouvent désormais une valeur refuge opportune dans un contexte de crises variées⁵.

Ainsi, en l'espace de deux décennies et plus particulièrement depuis 2017, on constate que les trois caractéristiques du logement social (la linéarité du rendement, l'étanchéité aux jeux de marché et la circularité entre financement et usage) sont aujourd'hui remises en question. Les rails de la stabilité laissent place à des modalités de financement plus souples en vue d'une gestion optimale des opportunités, mais aussi plus incertaines car dépendantes des dynamiques des marchés. Le secteur s'expose ainsi à des risques qui lui sont exogènes, mais trouve aussi d'autres formes de ressources auprès de nouveaux acteurs qui, contrairement aux financeurs historiques, s'inscrivent dans une logique essentiellement financière⁶.

La réforme des APL ne saurait donc être lue comme un simple ajustement budgétaire : cette disposition et celles qui l'accompagnent dans la loi Elan viennent reformater le modèle économique du secteur. Cette restructuration s'appuie, notamment, sur les transformations sociales de notre société au cours des dernières décennies – soulignant les liens ténus entre le monde de l'emploi et celui du logement.

De précaire à captif

En effet, à bien des égards, les mouvements qui traversent le secteur du logement social s'inscrivent dans le sillage de ceux qui touchent le monde du travail. Pendant longtemps, ces deux univers ont d'ailleurs cheminé de concert, dans la société salariale décrite par Robert Castel⁷ : le salariat finançait le logement conventionné, le logement social était celui des salariés, au moins pour un temps. Pour emprunter un concept de Karl Polanyi, le logement social était « *encastré* » dans la société du salariat.

⁵ CDC Habitat, *via* sa filiale Ampère Gestion, s'apprête à céder une partie des 8 000 logements de son patrimoine dit libre ou intermédiaire à des investisseurs institutionnels, pour un montant de 2,5 milliards d'euros. CDC Habitat en prendra la gestion, tout en garantissant un rendement net de 3 % par an. Les fonds ainsi dégagés doivent notamment permettre de financer le développement d'une offre sociale.

⁶ Voir Irène Fossé, « Le point de vue des investisseurs institutionnels sur les marchés du logement européen » [en ligne], *Politique du logement*, 23 mai 2021.

⁷ Voir Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

Ces vingt dernières années, cet encastrement a pris un autre visage. Il s'est surtout organisé autour de la notion de crise : crise de l'emploi dans les années 1980-1990, crise du logement dans les années 2000. Dans chacun des cas, le terme de « crise » a pourtant progressivement disparu pour laisser place aux seuls indicateurs chiffrés : un taux de chômage aux alentours des 10 % ; des mal-logés à hauteur de quatre millions d'individus, comme le rappelle la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel. Derrière cet effacement sémantique de la notion de crise se dessinent des précarités non plus conjoncturelles mais endémiques. La précarité face au logement est moins perçue comme un épisode problématique de la société que comme une réalité à laquelle chacun est susceptible d'être exposé – et qu'il s'agit donc, individuellement, d'éviter.

Cet enracinement de la précarité face au logement se traduit ces dernières années par une concurrence exacerbée des publics prétendant à un logement social et par un État de plus en plus interventionniste dans la gestion de cette concurrence. Face au constat que des locataires HLM, considérés comme des *insiders*, ne quittent plus « naturellement » leur logement pour aller dans le parc privé, leur droit au maintien dans les lieux est progressivement remis en question. Face à la file d'attente de l'accès au logement social qui s'allonge, un travail législatif intense a été mené depuis quinze ans afin de réagencer les priorités et modalités d'attribution⁸. Cette multiplication des objectifs et des obligations réglementaires fait perdre leurs repères jusque chez les professionnels du secteur. Néanmoins, deux tendances importantes se dégagent.

D'une part, le parc social est de plus en plus orienté vers l'accueil des publics les plus fragiles : l'objectif de « publics prioritaires » représente désormais près de 40 % de l'accès au logement, contre moins de 10 % au début des années 2000. Ouvert théoriquement à près de 70 % de la population française, le parc social voit sa vocation se resserrer. Pour les ménages modestes, ni suffisamment précaires pour espérer être prioritaires au logement social, ni suffisamment solvables pour prétendre au marché privé classique, il manque donc une offre abordable – autre que celle trouvée loin des centres urbains⁹.

D'autre part, les différences de pratiques entre accès au logement social et accès au logement privé s'estompent. Le demandeur de HLM porte ainsi une responsabilité croissante dans la réussite de son projet résidentiel, s'appuyant de plus en plus sur des plateformes numériques de type seloger.com. Parallèlement, de nombreux opérateurs travaillent au décloisonnement des « parcours client », rapprochant leurs pratiques de commercialisation et de suivi quel que soit le statut de leur locataire, voire favorisant le passage de l'un à l'autre. Les passerelles d'une gestion harmonisée entre tout ou partie du logement social et logement privé sont posées.

⁸ Six lois depuis 2007 : loi sur le droit au logement opposable (Dalo) en 2007, loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle) en 2009, loi d'accélération pour le logement et un urbanisme renouvelé (Alur) en 2014, loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en 2014, loi Égalité et citoyenneté en 2017, loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) en 2018. Une septième, dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et à la simplification (3DS) est en gestation pour l'automne 2021.

⁹ Voir William Le Goff, Martine Drozd et Romain Desforges, « La consolidation conservatrice en matière d'aides et de logement social » [en ligne], Politique du logement, décembre 2016.

Ces passerelles pourraient d'ailleurs se renforcer si deux réformes venaient à se confirmer. Tout d'abord, la gestion en flux des droits de réservation, rendue obligatoire par la loi Elan, aura pour effet de libérer les logements des droits d'usage acquis par les financeurs : ces derniers ne seront plus attachés à tel ou tel logement mais deviendront volatils, ce qui facilitera la vente de logements sociaux. Ensuite, les tentatives se multiplient, ces dernières années¹⁰, pour que les loyers HLM ne soient plus figés durant des décennies par le financement originel de l'opération, mais qu'ils soient modulés en fonction des ressources des locataires. Autrement dit, les prix se mettraient à varier en fonction de la demande.

Ainsi, le logement social, loin de toute inertie, est aujourd'hui traversé par plusieurs mouvements qui s'articulent. Les individus sont plus exposés au risque de mal-logement. Les ménages modestes doivent se prémunir de ce risque, quitte à augmenter leur effort budgétaire¹¹. Les investisseurs de marché trouvent dans cette demande captive le gage d'un nouveau marché (le logement intermédiaire), durablement stable, promettant une certaine sécurité au placement de leurs actifs. Les modalités de financement et de gestion du logement social se rapprochent de celles du logement privé, laissant présager des statuts de locataires de plus en plus indifférenciés.

—

Liquéfaction des actifs, fluctuation des loyers, dilution des priorités, gestion en flux des réservations, etc. : à bas bruit, le secteur du logement social a bien amorcé un changement d'état. De solide, voire rigide, le logement social glisse ainsi progressivement vers un « *présent liquide*¹² ». Il rejoint en cela une trame plus globale de transformation de notre monde, sans frontière de secteur. La lisibilité de long terme s'effrite au profit d'une gestion des opportunités. Le rôle central joué par l'État tend à être remplacé par celui des acteurs de marché. D'autres dimensions du sujet pourraient conforter cette analyse : comment la politique du logement d'abord se réduit dans les faits à une gestion de l'urgence ; comment nous sommes passés du logement des immigrés à la circulation des migrants ; comment les collectivités locales jouent un rôle clé pour tenter d'accompagner, d'amortir ou de contrer ces dynamiques autour du logement etc.

Inversement, les évolutions présentées dans ces pages ne doivent pas occulter l'existence d'autres dynamiques de transformation du logement social – en particulier celle en plein essor des organismes de foncier solidaire. Ces initiatives sont généralement regroupées sous une même notion : le « logement abordable ». Ensemble, elles ouvrent un avenir incertain pour le secteur, appelé à faire le deuil d'un modèle univoque. Elles nourrissent également sa mutation majeure : du logement social solide vers le logement abordable liquide.

¹⁰ Conventionnement global en 2004, remise en ordre des loyers en 2009, nouvelle politique des loyers en 2017 et ordonnances sur les loyers en 2019.

¹¹ Voir Elvire Demoly et Camille Schweitzer, « Les ménages les plus modestes dépensent davantage pour leur logement et les plus aisés pour les transports », *Insee Focus*, n° 203, septembre 2020.

¹² Z. Bauman, *Le Présent liquide. Peurs sociales et obsession sécuritaire*, trad. par Laurent Bury, Paris, Seuil, 2007.

