



Début des années 2000, la ville de Paris et les grandes institutions décident de vendre leur patrimoine, libre ou occupé.
© AFP

Vente à la découpe, déconventionnement

Beaucoup d'indignation, peu d'action

Les ventes à la découpe, comme le déconventionnement de logements, suscitent beaucoup d'émotion et d'indignation, mais peu de réflexions de fond sur la manière de prévenir ces situations. Or dans notre système financier et juridique de « régulation » du marché du logement, tout est fait pour développer ce phénomène, et même pour le faire exploser dans les années à venir.

Au-delà des manifestations actuelles très préoccupantes (15 % des transactions à Paris en 2004 ont été le fait de ventes à la découpe, des patrimoines entiers sont en cours de déconventionnement) d'un phénomène peu nouveau, les questions que l'on peut poser sont peut-être :

- ▀ Pourquoi y a-t-il eu, pendant des décennies, des investisseurs de long terme dans le logement locatif, qui aujourd'hui liquident en masse leur patrimoine ?
- ▀ Qu'est-ce qui a empêché cette situation dans le passé, qu'est-ce qui l'encourage aujourd'hui ?
- ▀ Comment éviter qu'elle se développe encore plus dans l'avenir ?

L'histoire politico-administrative récente... et actuelle

Une grande partie du patrimoine des « zinzins »(1) s'est constituée sur des bases qui ont disparu assez récemment.

▀ Les bases de la constitution d'un secteur du logement locatif institutionnel reposaient sur :

- un secteur des assurances largement public, dont la politique patrimoniale était orientée par l'Etat ;
- des règles prudentielles imposées pour ces assurances qui privilégiaient l'immobilier résidentiel ;
- un secteur de Sociétés d'investissement immobilier (SII) bénéficiant d'un régime fiscal avantageux, puis de l'adossement, sur ce patrimoine, d'assurances-vie (Acavie). Ce secteur a joué un certain rôle compensateur face aux effets du moratoire et de la loi de 1948 sur les propriétaires individuels. Il était concentré dans les grandes villes et en particulier dans les beaux quartiers ;
- Un secteur non Hlm constitué pour les salariés des classes moyennes avec le concours du 1 %, dans des proportions parfois considérables. Les réservations par des CIL ou directement

par des entreprises devaient les tenir à l'abri, du moins pendant une certaine durée, des ventes à la découpe comme de loyers excessifs.

Ces deux secteurs, constitués pendant les « trente glorieuses » étant destinés aux classes moyennes (et pour le premier plutôt moyennes/supérieures), leur quasi liquidation rend encore plus apparent le décalage entre les politiques publiques et la situation des ménages.

Dans les années 1980, qui reposent sur la philosophie de la réforme Barre, on est moins attentif à la question de l'offre, sauf en regard d'une logique d'activité du bâtiment. On se préoccupe de réglementer les rapports locatifs mais pas du devenir de ce patrimoine.

■ Les causes de la quasi-disparition d'un secteur du logement locatif institutionnel

A la fin des années 1980, les acteurs de ce secteur ont voulu bénéficier du boom immobilier, notamment du marché des bureaux :

- le secteur bancaire national a voulu « jouer au Monopoly » aux frais du contribuable, en finançant les promoteurs, ainsi que les marchands de biens, à hauteur souvent de 120 % des opérations ;
- les SII ont obtenu leur « banalisation » au début des années 1990. Elles n'ont plus aucune obligation quant à la part de logements dans leur patrimoine et sont libres de vendre ;
- les grandes compagnies d'assurances ont été dénationalisées. Elles obéissent désormais à des normes internationales bien différentes quant à la répartition de leur portefeuille ;
- le secteur conventionné financé hors Hlm est arrivé en fin de convention, de même et l'Etat n'a pas su imposer le renouvellement de ces conventions (alors même que les investisseurs concernés sont toujours largement dans le champ public ou réglementé).

Ces derniers éléments ont produit leurs effets à bas bruit au début, compte

tenu – après le krach du Crédit lyonnais et l'explosion de la bulle immobilière – d'un marché immobilier dépressif, puis plutôt calme. Mais des transactions importantes ont commencé pendant les années 1990, sans trop affecter les locataires en place (ventes en bloc) :

- fin des années 1990, début des années 2000, mise en cause des appartements de fonction et décision de la Ville de Paris et des grandes institutions propriétaires de vendre leur patrimoine, libre ou occupé ;
- décembre 2000 : loi SRU et recours devant le Conseil constitutionnel contre les contraintes que la loi prévoyait d'imposer au patrimoine non Hlm de la SCIC.

Ainsi, dès les années 90, les conditions de la situation actuelle, dont les ventes à la découpe sont un des éléments, se mettaient en place. La « sagesse » du marché n'a fait qu'en différer les effets douloureux.

Privatisations, banalisation des SII, attitude permissive à l'égard des pratiques du secteur bancaire nationalisé, absence de « gouvernance » du secteur de l'immobilier et d'anticipation sur le nombre de ménages, donc de logements nécessaires, ont marqué les années précédentes. Et surtout une absence de réflexion d'ensemble après la réforme Barre sur le financement du logement social comme sur la régulation économique des marchés immobiliers, à laquelle il n'est toujours pas remédié en 2006.

Certes, une innovation de taille est intervenue, utile mais coûteuse à terme, le bouclage des aides à la personne, puis la première loi Besson en faveur des démunis et une volonté d'équilibrage des politiques sociales du logement interrompue pour cause d'alternance : la LOV. Enfin, l'émergence de politiques curatives des effets sur la ville de l'absence de vraie régulation des marchés immobiliers et de l'urbanisme. Par ailleurs, de récentes décisions politiques n'ont pas fini de produire leurs effets : le « Robien », en solvabilisant une concurrence inflationniste sur certains territoires ; les dispositions qui défiscalisent à nouveau depuis peu les Sociétés d'investissement immobiliers. Si la fiscalisation a donné toute liberté pour vendre, la « redéfiscalisation » n'est pas conditionnée par l'interdiction de vendre les logements... mais par l'obligation de distribuer les dividendes. Or ces sociétés cotées sont en partie issue des SII (Gecina et Simco en particulier).

Arrivent aujourd'hui sur le marché le conventionnement privé sans travaux et le « Borloo populaire » (successeur survitaminé du Robien, plus coûteux qu'un PLUS pour un loyer bien supérieur à celui d'un PLI) dispositifs basés principalement sur la défiscalisation, complètement indépendants des besoins en logement sur tel ou tel marché.



En question, la protection des locataires les moins aisés ou les plus âgés.

© AFP

Le témoignage des investisseurs eux-mêmes sur le fonctionnement des marchés

Le « Forum d'Iéna » organisé le 17 février 2005 par le Conseil économique et social sur les politiques du logement, s'il n'a fourni aucune méthode pour l'avenir, a été l'occasion d'une libre expression des investisseurs immobiliers tout à fait éclairante. Il ressort des exposés que : les « zinzins » sont passés en 15 ans d'un patrimoine constitué de 85 % logements/15 % locaux d'activités à la proportion inverse, cela parce qu'ils sont libres de vendre et que c'est rentable de vendre. Car :

- ▀ les actionnaires des sociétés cotées exigent un retour ultra rapide sur investissement et très élevé (leurs exigences seraient aujourd'hui de 12 à 15 %) ;

- ▀ le taux de rentabilité inclut revenu locatif et plus-value de revente, ce qui signifie que la vente à la découpe n'est nullement accidentelle, mais partie intégrante du système.

Ainsi, l'investisseur institutionnel de longue durée dans le logement locatif à loyer raisonnable a vécu. Et ceci confirme une fois de plus (après les rénovations brutales coûteusement rectifiées par la loi Malraux ; après la grave crise du logement des années 50, après la hausse folle de la fin des années 80 et la dépression des années 90, et à travers la crise que nous vivons) que la régulation par le marché ne fonctionne pas dans l'immobilier : ce qui est normal, si l'on considère que le marché exige des décisions à court terme, alors que l'immobilier, comme son nom l'indique, ne saurait se gouverner à la godille.

Faillite du marché : l'immobilier se régule à travers des cycles et des retournements brutaux, laissant à chaque fois, telle une marée noire, des effets négatifs souvent irrémédiables : destruction d'un patrimoine historique, expulsion en « troisième périphérie » des classes populaires et des familles (hormis des très très pauvres qui font les beaux jours, grâce à l'aide sociale, des marchands de sommeil et quelques Hlm ayant résisté), constitution de concentrations de pauvreté, coût excessif du logement pour les ménages : il est intéressant de constater que la part des revenus consacrée au logement était trop faible (autour de 11 %) jusqu'aux années 1970, trop forte (près de 25 %) aujourd'hui, malgré la création des aides à la personne : la différence s'explique-t-elle exclusivement par l'augmentation – indiscutable – de la qualité ?

Mais la régulation par l'Etat a failli également. On a vu qu'il intervient beaucoup (encore que, 2,5 % du budget de l'Etat, pour un secteur qui « pèse » 21 % du PIB...), et souvent. Mais ceci ne fonctionne pas, et sans doute pour les mêmes raisons qui font l'échec du marché : le secteur

immobilier est celui du très long terme ; le fonctionnement actuel du marché est celui du court terme et l'action de l'Etat, désormais à très court terme, est tributaire d'un rythme électoral et médiatique effréné.

C'est ainsi qu'est prévue la mise sur le marché annuelle de 40 000 logements conventionnés privés, pour des durées de 6 à 15 ans, grâce à une amélioration des aides. Cela dans le cadre d'un décret qui prévoit que désormais, le propriétaire n'a plus besoin de déconventionner en fin de période : la convention tombe d'elle-même.

Que va-t-il se passer en fin de période ? Que devient le locataire ? Pas de réponse, ni dans la loi, ni dans le débat public. Mais un intéressant rapport établi dans le cadre du CNH indique : en fin de période, si le locataire est modeste, la collectivité (laquelle ?) pourra, soit payer au propriétaire la différence entre le loyer libéré et le loyer de l'ancienne convention, soit reloger le locataire (où ?) : engagement limité du propriétaire, engagement illimité de la collectivité... Il est bon que le logement redevienne enfin un sujet politique, pas qu'il entre dans le champ d'une action trop soucieuse de visibilité immédiate. Peut-être une partie de la réponse viendra-t-elle des élus territoriaux, dont la perspective politique – et donc le souci d'agir réellement – est désormais beaucoup plus longue que celle d'un gouvernement. Il apparaît nécessaire, au-delà de la délégation des aides à la pierre, de leur confier... quelques moyens pour réguler les aides fiscales.

Même si la récente défiscalisation des foncières cotées peut être critiquée, elle n'est pas la cause principale des ventes à la découpe. De fait, aucune mesure simple et immédiate (sauf la protection des locataires modestes ou âgés) ne résoudra le problème sans avoir d'effets négatifs sur l'arbitrage entre investissement immobilier et autres placements.

Faut-il le rappeler, les acteurs privés du marché ne sont ni bons ni méchants, ils ont seulement vocation à chercher la meilleure rentabilité, et c'est normal ainsi. En revanche, il apparaît que le financement du secteur du logement- dans ses composantes aides à la pierre, budgétaires ou fiscales, sous leurs aspects national et local, aides à la personne – doit être complètement repensé et traité comme un sujet politique majeur. Ce qui suppose beaucoup de réflexion et du courage politique (remise en cause des niches fiscales...).

Si l'on peut se réjouir que la classe politique s'empare de la question du logement, on ne peut que souhaiter qu'elle apporte ses efforts à une réforme d'ensemble allant au fond des choses. Les ventes à la découpe, comme les déconventionnements, sont des sujets graves. Il n'y a pas de remède simple puisque tous les dispositifs préventifs de ces situations ont été supprimés. Encore faut-il s'attaquer aux causes, au lieu de créer sans les encadrer de nouveaux dispositifs au risque d'aggraver les mêmes problèmes dans quelques années.

Dominique Dujols, directrice des Relations institutionnelles et du partenariat à l'Union sociale pour l'habitat.

(1) Les investisseurs institutionnels.