

# La privatisation prend son Elan

par Alain Morin

*Derrière la vitrine d'une prétendue modernisation de notre modèle original du logement social, mais qui dans les faits renie ses principes de progrès social, la loi Elan est avant tout le levier ouvrant la voie à la privatisation du service public du logement et renforçant la logique du profit pour tout le logement social.*

*Certes, les révolutions écologique, informationnelle et démographique (familles monoparentales et recomposées, vieillissement de la population de son parc, accès au logement des jeunes) constituent de nouveaux défis pour le logement social.*

*Mais cela implique-t-il de remettre en cause les fondements du modèle économique du logement social pour ouvrir ce secteur d'activité aux investisseurs privés jusqu'aux marchés financiers comme le prétend explicitement la fédération des ESH et comme le prépare, mais sans le dire, la loi Elan ?*

*Ou au contraire, faut-il s'appuyer sur le modèle économique du logement social, en développant toutes ses potentialités ?*

## **Brouillage idéologique :**

Le gouvernement Macron-Philippe voudrait faire croire que le bouleversement engagé conduisant à la mort du modèle économique du logement social serait rendu inéluctable pour une double raison :

- les difficultés financières de l'État ne permettraient plus d'apporter son soutien à un système trop coûteux pour les dépenses publiques ;
- En entravant la valorisation capitaliste de son parc immobilier les organismes HLM se priveraient de nouveaux moyens pour construire alors que 1,9 millions de demandes de logements sociaux ne sont pas satisfaites.

La réalisation de cet objectif idéologique ne vient qu'à masquer le modèle économique existant. Une stratégie visant à permettre au capital financier de « marchandiser » le patrimoine immobilier social pour en faire une source de profit.

## **Le modèle économique du logement social**

### **- un financement original de la construction :**

- les crédits à taux d'intérêt modéré accordés par la CDC, banque publique, et appuyés sur l'épargne du livret A. Aucun recours au financement du marché financier.

Et en complément, des financements mutualisés (mis en commun) relevant d'un principe de solidarité :

- **la solidarité nationale** : avec l'aide de l'Etat à la pierre

- la **solidarité salariale** avec la cotisation prise sur les richesses créées dans les entreprises créées par le travail des salariés. (ex 1 % entreprises, aujourd'hui PEEC)

- la **solidarité de territoire** avec des subventions des collectivités locales, de la commune à la région, et aussi avec les garanties d'emprunt permettant de réduire les taux d'intérêt, voire des cessions de foncier à moindre coût.

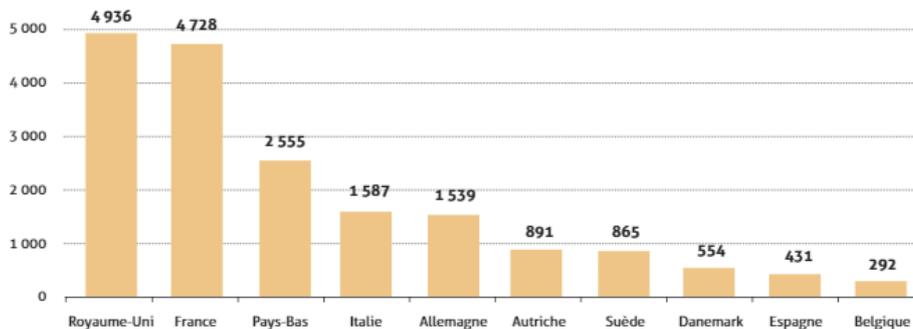
- la **solidarité entre locataires** avec une part du loyer qui sert à financer de nouveaux logements. En effet, la gestion permet de dégager en moyenne de l'ordre de 10 à 12 % de surplus, l'autofinancement qui, ne pouvant pas être rétribué d'actionnaire, permet d'alimenter les fonds propres de l'organisme pour financer les opérations de construction et de réhabilitation.

Ce modèle a permis d'offrir un logement de qualité à un prix abordable. Ainsi les loyers dans les OPH y sont inférieurs de 40% à ceux du secteur libre financés selon les lois du marché.

Certes, ce modèle économique qui n'a cessé d'être attaqué (comme celui de la sécu) est fragilisé (L'aide à la pierre de l'Etat a été rognée et a été transférée massivement sur les locataires) . Il doit être consolidé, notamment avec la création d'un Fonds européen pour le développement des services publics et la relance de l'aide à la pierre, notamment.

### **Ce modèle économique a fait la preuve de sa solidité :**

- Il a permis de réaliser un des parcs de logements à prix abordables les plus importants d'Europe ;



Le parc social français est quasiment le plus important d'Europe, se situant en taille juste derrière celui du Royaume-Uni, et loin devant celui des autres pays proches. Toutefois, en valeur relative, le parc social est plus développé aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche et en Suède qu'en France. Dans la plupart des autres pays européens, il est nettement plus restreint, voire dans certains cas inexistant. Le chiffre avancé de 4,7 millions de logements locatifs sociaux en France correspond à une comptabilisation selon un champ de comparaison européen.

Source : Les HLM en chiffres – 2016. **Rapport congrès de Nantes de l'USH**

- Il l'a préservé du choc de la crise de 2008/2009 pourtant d'origine immobilière. A l'opposé du modèle américain qui a basé son financement de l'immobilier sur la « valorisation du patrimoine » avec le crédit hypothécaire et sa titrisation sur les marchés financiers, celui du logement social en France repose sur un

crédit à long terme sécurisé par des garanties d'emprunt et dont le remboursement est assuré par des loyers payés par les locataires.

- Cette solidité de ce modèle est aussi montrée par la quasi inexistence des défauts de crédit des organismes du logement social et de la mise en œuvre des garanties d'emprunt accordées par les collectivités territoriales.
- Enfin, contrairement à ce qui est asséné en permanence, les dépenses publiques de l'Etat pour le logement social sont maîtrisées. Celles pour la construction et la rénovation, ont fondu au profit des aides fiscales massives aux propriétaires et aux accédants du secteur libre.

Quant à celles de l'APL pour les locataires du logement social, si elles sont importantes, c'est en premier lieu la conséquence de la concentration dans ces logements des familles les plus défavorisées. Elle est avant tout une aide sociale aux plus défavorisés, qui sans elles ne pourraient pas payer leur loyer.

- Enfin, le recours au seul marché dans la plupart des pays de la CEE pour loger la population a conduit à une impasse comme le souligne Cédric Van Styvendael, Président de la fédération européenne du logement social et coopératif, « *Aujourd'hui les indicateurs d'alerte se sont allumés dans 11 pays d'Europe où l'augmentation annuelle du prix des logements dépasse les 6%... Dans tous les pays la construction y est en baisse (sauf en France et en Autriche). Elle est divisée par 2 en Italie, par 7 en Espagne et par 4 en Irlande alors que la demande est forte partout. Il faut attendre 20 ans pour accéder à un logement abordable à Stockholm et 30 ans à Copenhague... Il ne faut pas détricoter, en France, un système qui a ses faiblesses mais aussi des solidités et qui n'a à souffrir ni de ses résultats (taux d'effort des ménages limités) ni de ses coûts maîtrisés.* » ;

## Qui veut noyer son chien l'accuse d'avoir la rage

Dans ces conditions, imposer un autre modèle économique reposant sur la marchandisation du patrimoine et l'introduction des marchés financiers dans ce secteur n'était pas crédible. C'est pourquoi pour les fragiliser et leur imposer une réforme ultra libérale, le gouvernement a décidé de frapper avec une violence inouïe les organismes du logement social avec :

- Une baisse massive de moyens financiers de 1,5 milliards € sur 3 ans des organismes HLM au titre de la Réduction de loyer de solidarité qui ne bénéficie en rien aux locataires ;
- le relèvement de 5,5 % à 10 % du taux de TVA
- la Réduction de l'aide de l'Etat à la pierre ;

Le choc de telles mesures sur les OPH a eu un effet immédiat: « *Les chiffres tirés de la première enquête sur les conséquences de la RLS sont limpides: près des deux tiers des offices vont réduire la voilure dès 2018. 61% vont diminuer leur budget d'entretien courant en moyenne de 6% et la moitié leurs investissements (neufs et réhabilitation) d'un tiers" (1)* La RLS apparaît clairement comme ciblée pour affaiblir le secteur public du logement(2) : L'objectif est de rompre l'équilibre entre les

---

1 (Résolution•AG des OPH tenue à Grenoble, les 7 et 8 juin 2018

2 Si tous les organismes de logement social vont être affectés par la RLS, l'impact du RLS frappe bien plus durement les OPH qui comptent 54 % d'allocataires aux APL (47 % pour les ESH). Logeant les familles les plus modestes avec les loyers

institutions publiques du logement social (OPH) et les institutions privées (ESH) pour favoriser la domination des groupes privés pilotés par les milieux bancaires et patronaux. Ce qui explique le rôle joué par la fédération des ESH pour briser le mouvement de résistance des organismes du logement social à la mise en place du RLS suivi de son ralliement à la politique de Macron(3.).

### **Le pot aux roses dévoilé**

En fait, le lancement du processus de privatisation se prépare de longue date. La fédération des ESH, pilotée par les grands groupes a fait appel cabinet Ernst et Young pour l'initier. Une note intitulée « *La fédération des ESH pose les jalons d'un nouveau modèle économique HLM ouvert aux investissements privés* ».

Parmi les trois scénarios présentés, celui que soutiennent les dirigeants de la fédération est celui qui pousse le plus loin les feux de la privatisation. Et toutes les grandes mesures proposées dans la loi Elan visent à faciliter sa mise en œuvre.

La démarche du document montre clairement où le gouvernement a été chercher son inspiration pour la rédaction de son projet. Cela confirme la connivence entre les dirigeants de la fédération des ESH, et des grands groupes comme Action Logement et la CDC logement avec les ministres concernés et nombres de parlementaires de droite (LR et LREM)

### **6 axes de réforme ultra libérale**

Son argumentaire s'appuie sur la déstabilisation artificielle des comptes provoquées par les mesures gouvernementales (RLS, TVA, taxes sur les plus-values de vente HLM) pour montrer que « *[en poursuivant] sur les 20 prochaines années sans évolution de notre modèle économique et sans augmentation de nos ventes HLM, le secteur du logement social se retrouve déficitaire en 2025* ». Le taux d'autofinancement deviendrait négatif dès 2025 et le potentiel financier en 2028.

Face à cette situation, la fédération propose à chaque ESH une réforme du modèle à déployer selon 6 axes.

**Premier axe :** Parmi les priorités il s'agit de

- « *sécuriser à court terme des capacités financières* : Cela pourrait anticiper les exigences des agences de notation puisque l'appel au marché financier (sixième axe) est envisagé.
- « *définir une gouvernance et des alliances adaptées* ». - concerne la préparation de la grande concentration des organismes HLM prévu par la loi Elan.

Tout organisme de moins de 15 000 logements devra fusionner dans les 3 ans avec un ou plusieurs autres.

L'objectif est de renforcer, dans les organes de décision des futurs groupes, le pouvoir des relais des dirigeants d'ESH pour imposer les choix du capital financier et du patronat sur le logement. Et pour empêcher la prise en compte des exigences de la population des territoires contre ces choix, il faut réduire les pouvoirs d'intervention des élus locaux et des locataires. Cela, alors que la contribution financière de ces derniers comme des collectivités à la construction et à la rénovation des logements est décisive. L'appropriation capitaliste du parc de logement social financé par les fonds publics et par les travailleurs est totalement illégitime. Le patrimoine dans les

---

les plus bas ils disposent de moins de recettes et subissent les plus fortes baisses.

3 Ce ralliement l'a conduit à signer un accord avec l'Etat « *pour définir le cadre d'une réforme en profondeur et historique du secteur du logement social tout en engageant une baisse progressive des dépenses.* »

quartiers des villes où ce capital ne trouvera pas la rentabilité souhaitée sera abandonné ou bradé. Dans les autres zones, les familles modestes en seront, d'une manière ou d'une autre, éjectés au profit d'une nouvelle clientèle avec des prix du logement et des loyers qui se rapprocheront de ceux du marché.

### **Deuxième axe :**

**« Il s'agira d'améliorer la performance de l'exploitation. L'objectif : faire a minima 15 % de gain sur les coûts de gestion à 5 ans ».** Comme ces recettes sont déjà mises en œuvre depuis des années, ces économies se feront au détriment de l'entretien, de l'environnement, du gardiennage, de la sécurité. En effet, les fusions entre organismes ne modifieront pas les besoins de service des habitants qui occupent l'immense majorité des personnels. De même, celles réalisées au détriment des sous-traitants et des fournisseurs ne sera pas sans conséquence pour l'artisanat et le commerce local.

### **Troisième axe :**

**« Maintenir le rythme production des ESH...en mobilisant les fonds propres des bailleurs à hauteur de 25 % » (au lieu des 12 % actuels ont moyenne).**

Alors que les mesures Macron assèchent l'autofinancement qui est la source essentielle de la reconstitution des fonds propres, un tel volontarisme ne vise-t-il pas à mobiliser toutes les énergies pour la valorisation du patrimoine et la vente de logements au meilleur prix. L'objectif de ventes annuelles pour les ESH a été fixé à 22000.

### **Valoriser le patrimoine**

Avec la loi Elan ces ventes seraient « libérées » : l'autorisation préfectorale ne serait plus nécessaire, le droit de préemption des communes supprimé.

Mais on continuera pendant 10 ans (au lieu de 5 ans) à comptabiliser ces logements vendus dans les quotas de logement social au titre de la loi SRU alors que chaque logement vendu sera retiré de l'offre faite aux demandeurs de logement. Cette brèche dans la loi va stimuler la droite qui rechigne à l'appliquer dans nombre de villes..

La vente d'un logement social vacant sera ouverte dans certaines conditions à toute personne physique disposant des moyens financiers pour assurer des opérations juteuses, notamment dans les plus belles réalisations et les quartiers les plus attractifs.

### **Les collectivités estampées**

Or les collectivités locales ont financé pour une part ces logements. Elles ont garanti les emprunts et permis ainsi aux bailleurs de bénéficier de taux plus bas. Mais elles n'ont aucune garantie que d'autres logements seront construits car avec la restructuration du secteur la prise des villes et des villages sur les décisions serait fortement réduite. Les décisions structurantes seront monopolisées par les groupes dominants du secteur social (Action logement, CDC – logement,...), le marché, les banques et l'État

### **La logique du profit**

Ces ventes excluent les logements des quartiers de la politique de la ville, les immeubles de moins de 10 ans ainsi que les immeubles des communes qui ne respectent pas le quota obligatoire de logements sociaux. Mais cela représenterait encore un potentiel de 800 000 logements « vendables ».

Le ministre des finances estime qu'une vente d'un logement pourrait permettre de construire trois logements. Et donc qu'avec 800 000 logements on pourrait viser un objectif de 2,4 millions de logements sociaux supplémentaires.

Si ce chiffrage est fortement contesté, l'essentiel n'est pas là, mais dans le changement fondamental que l'on est en train de mettre en place.

En fait comme le souligne Isabelle Rey-Lefebvre « *l'objectif recherché est un changement radical de modèle économique Il s'agit donc de donner une valeur à ce patrimoine dans la perspective de le vendre... Mais intégrer la vente future d'un logement social dans son plan de financement, donc le montant de son loyer, c'est envisager une cession systématique : un changement radical de modèle économique* »(4).

Ce type de modèle va faire monter les risques de surendettement, de crise immobilière et financière.

### **Produire plus et moins cher**

Une multitude de mesures figurent dans le projet de loi Elan pour favoriser l'offre de logements. Elles concernent toutes les constructions bien au-delà du logement social :

- réduction à 10% d'un programme de l'obligation du respect des normes adaptées aux personnes à mobilité réduite dénoncée par leurs associations ;
- Mise à disposition des promoteurs de foncier public,
- Nouvelles exonérations fiscales ;
- raccourcissement des délais pour contester un permis de construire et des mesures dissuasives visant à décourager de telles démarches.
- possibilité pour les promoteurs de construire 30 % de plus que les gabarits autorisés s'ils transforment des immeubles tertiaires en habitation et suppression de l'obligation d'y réaliser 25 % des logements sociaux.
- suppression de l'obligation d'organiser les appels d'offres des concours de conception pouvant ouvrir un retour en arrière faire la production de masse.
- Etc...

Ces mesures permettront surtout de gonfler les profits des sociétés dans les filières de la construction et de l'immobilier.

**Quatrième axe** vise à simplifier davantage l'environnement réglementaire

**Cinquième axe : « Créer de la valeur sociale par de l'arbitrage patrimonial » signifie simplement la Création de « sociétés foncières de portage et de valorisation pour accélérer les ventes en bloc de patrimoine »...** « *Ces foncières seraient détenues par des bailleurs sociaux au côté d'autres types d'actionnaires, comme les investisseurs institutionnels, avec un mandat de gestion obligatoirement accordés aux organismes de logement social*". Cette proposition qui annonce explicitement l'arrivée d'acteurs des marchés financiers montre le sens du combat que la Fédération des ESH compte mener.

Ce qui fait dire Catherine Sabbah dans les Echos du 8 juin : « *Rien dans le texte ne*

*permet aujourd'hui à des fonds privés d'acquérir des blocs d'immeubles. En revanche, les bailleurs pourront créer des filiales de promotion et d'ingénieries urbaines, construire des bureaux ou des équipements. Nombre d'observateurs soupçonnent là la première brèche pour ouvrir la porte à des capitaux privés actifs en Allemagne ou en Angleterre. ils annoncent à terme la hausse des loyers et l'éviction des plus pauvres ».*

Avant même que soit voté la loi ouvrant la possibilité de création de « sociétés de ventes d'habitations à loyers modérés » Action Logement avait déjà programmé la mise en place d'une filiale dédiée à l'achat en bloc de logements sociaux puis à leur vente. Ainsi l'argent des cotisations sociales des entreprises que gère Action logement pourrait être mis au service du remplacement ou de la transformation de logements sociaux en logements intermédiaires ou pour la destruction d'une partie du logement social.

**Sixième axe : «diversifier la typologie du financement à la disposition des organismes HLM »...** « *Il s'agirait de favoriser l'accès aux financements desintermédiés* », c'est-à-dire à ceux des marchés financiers, avec la possibilité d'émission d'obligations publiques ou privées par ces organismes.

### **Relever le défi**

Mais ces objectifs guidés par le profit se heurtent aux exigences des locataires, des populations et des élus. Ils attendent des bailleurs du logement social qu'ils répondent à leurs besoins de logement en qualité et en quantité en rapport avec les revenus des familles, avec des projet immobiliers intégrés dans la ville, qu'ils élargissent leurs missions sociales avec le développement de nouveaux services pour les locataires (pour les personnes âgées, crèches de quartier, alphabétisation,...), qu'ils aident les initiatives éducatives et culturelles.

Des contre-propositions sont avancées par les associations de locataires pour élargir leurs pouvoirs d'intervention dans la gestion et au sein des institutions et pour responsabiliser l'Etat dans le financement du logement social, en relevant massivement ses aides publiques à la pierre.

Particulièrement concernée par le projet de restructuration du secteur. La fédération des OPH a présenté un contre projet avec :

- la création d'une institution : la Communauté d'organismes pour favoriser notamment « la mutualisation des fonds propres et la capacité collective de lever des fonds propres pour répondre aux attentes locales de l'habitat ». La création d'une telle institution, dont le statut serait celui de société anonyme, a été retenue dans le projet de loi ainsi qu'une partie limitée du contenu proposé par ses initiateurs. Ce sujet fera sans doute l'objet d'un large débat.
- Elargissement des compétences des organismes sociaux aux services des locataires (maisons médicales, ou maisons de santé, établissements et services sociaux et médico-sociaux) ;
- Elargissement des compétences des organismes sociaux aux services des collectivités locales (ingénierie)

Une campagne de sensibilisation des locataires et des élus de terrain pesant sur discussion parlementaire devra s'intensifier pour défendre le service public du logement social. Celui-ci est menacé par les choix ultralibéraux de la politique gouvernementale et la constitution de groupes hyper dominants au service du marché. Ce combat doit aussi permettre au service public de conquérir les moyens d'affronter les nouveaux défis du logement social par des coopérations et des mutualisations respectueuses du choix de chaque organisme. Ce qui passe aussi par la conquête de pouvoirs des locataires et des élus, notamment sur l'utilisation de l'argent dans tout le secteur du logement.