

Juin 2018

Vente Hlm, mirage ou miracle pour l'avenir du modèle du logement social ?



Le logement social est l'un des piliers de notre modèle de protection sociale. Il est souvent considéré à l'extérieur de nos frontières comme un modèle de financement pérenne d'une offre de logement abordable pour les ménages. De par sa fonction généraliste, il permet à la fois aux ménages modestes et aux plus fragiles de trouver un toit.

La question de la vente n'est pas qu'une simple question financière, il s'agit bien d'une évolution de paradigme. En effet, la vente de quelques logements n'interroge pas le système dans sa globalité, nous pouvons même y trouver quelques intérêts. Cependant, la logique d'une vente massive qui a comme objectif la financiarisation des logements constitue un changement de modèle lourd de conséquences. Il ne faut jamais oublier que le patrimoine des bailleurs sociaux a été financé par des subventions publiques et les loyers des locataires

Derrière un discours de façade assez lisse et en apparence fait de bon sens, se cachent des appétits financiers féroces : vente en bloc, généralisation de l'usufruit locatif social, modèle de production de logements intermédiaires avec revente à 15 ans...

Le conseil social réaffirme les bases du modèle généraliste financé par la solidarité nationale qui permet aujourd'hui à 11 millions de personnes d'être logées. Ce filet de sécurité, indispensable pour les plus modestes, doit se construire sur le long terme. Le logement social ne peut donc se résumer à sa seule fonction économique, voire financière, et il serait une erreur lourde de conséquences de négliger sa fonction sociale et structurante pour les villes et les territoires.

—
Thierry Debrand, Président du Conseil social

Mis en place en 1982 par l'Union des Hlm, le Conseil social est une instance de représentation et d'expression des partenaires du logement social, il est composé d'une trentaine de membres répartis en 5 collèges (associations d'habitants, organisations syndicales, organismes socio-

professionnels, associations d'élus locaux, associations d'insertion et gestionnaires). Il a pour vocation à faire entendre la voix des partenaires du mouvement Hlm sur les questions du logement. Il produit des avis, des analyses, des rapports sur des thèmes de fond ou d'actualité.

La question en détail

Objet de conflits idéologiques, nous constatons aujourd'hui que la vente est entrée dans le quotidien de quelques organismes comme un acte de gestion patrimoniale et financière. Malgré des réticences, des écueils et des échecs, le gouvernement, dans le cadre du projet de loi ÉLAN, contraint les organismes à faire de la vente un axe central du financement du logement social. Dans un contexte de désengagement financier de l'État et d'une exigence d'une production accrue de la part des organismes Hlm, elle serait une solution miracle.

La vente Hlm, vecteur de financement et d'adaptations organisationnelles pour les organismes Hlm

Par an, environ 8 000 logements Hlm sont vendus à des particuliers. La vente Hlm est aujourd'hui très encadrée :

- › Pas de vente de logements Hlm construits ou acquis depuis moins de 10 ans.
- › Pas de vente dans des communes déficitaires en logements sociaux au sens de la loi SRU.
- › Respect de normes d'habitabilité et d'efficacité énergétique.
- › Accord obligatoire du représentant local de l'État.

Dans un objectif de multiplication par 4 du nombre de logements vendus, le projet de loi envisage d'assouplir certaines de ces règles.

La vente Hlm a généré en 2015, un chiffre d'affaires de 0,7 milliard d'euros, ce qui représente 3 % du quittement. Pour les organismes impliqués, comme l'est par exemple 3F depuis le milieu des années 2000, elle a permis, selon Yves Laffoucrière, de conserver un autofinancement offrant des possibilités accrues d'amélioration, de réhabilitation et de production neuve. Selon lui, pour cet organisme, elle a été l'occasion de définir des process, d'acquérir de nouvelles expertises techniques, financières, sociales. Elle est intégrée dans la stratégie patrimoniale dès la conception des opérations. L'organisme est resté impliqué dans tous les patrimoines vendus, aucun groupe immobilier d'importance n'ayant été vendu dans son intégralité.

Un affichage politique dissimule-t-il une fragilisation du modèle de financement pérenne des Hlm ?

Selon Matthieu Gimat, docteur en urbanisme, le quinquennat de Nicolas Sarkozy, a été marqué par une volonté de favoriser la propriété pour tous, à laquelle la vente Hlm devait participer. Dans un contexte où la production Hlm neuve n'était pas prioritaire, elle a alors pu être interprétée comme un outil de la « résidualisation » du logement social. Mais la justification principale de la vente dans notre pays a été et demeure une participation au financement de la construction neuve.

Selon les promoteurs de la vente Hlm, « un logement vendu permet de construire trois logements neufs ». Matthieu Gimat nous invite à considérer cette équivalence avec vigilance¹ :

- › Le « un pour trois » concerne la part des fonds propres consacrée au financement des opérations : qu'en est-il de l'endettement nécessaire aux constructions neuves ?

› Mesure-t-on la fragilisation financière des organismes Hlm qui vendent des logements amortis et diminuent les recettes locatives ?

› L'offre nouvelle est-elle équivalente aux logements vendus ? Répond-elle aux besoins des demandeurs.

La Grande-Bretagne, contre-exemple de la vente Hlm à grande échelle ?

Matthieu Gimat nous invite aussi à réfléchir au cas de la Grande-Bretagne. Mise en place de manière massive, pour des raisons idéologiques, politiques et économiques par le gouvernement de M. Thatcher au début des années 1980, la vente Hlm a engendré une transformation profonde de la répartition des statuts d'habitation. Sur les 5,5 millions de logements locatifs sociaux que comptait le pays en 1981, 1,7 million a été vendu aux occupants. Entre 1981 et 2011, le taux de propriétaires-occupants est passé de 57 à 65 %, les locataires du parc social de 32 à 18 % et les locataires du parc privé de 11 à 17 %.

Des effets à long terme contrastés :

- › Le marché immobilier continue à être tendu, les ménages consacrant une part croissante de leurs revenus au logement.
- › Le niveau de construction neuve est toujours insuffisant et la promotion privée n'a pas remplacé la production sociale.
- › Le niveau global des loyers des logements sociaux a augmenté .
- › L'entretien et la rénovation du parc social sont très inégaux.

La vente Hlm, telle que le projet de loi ÉLAN la prévoit, interroge le système du financement du logement social. Elle semble préfigurer l'émergence d'un nouveau modèle qui imposera un autofinancement croissant du secteur, le faisant sortir de la solidarité nationale et fragilisant son caractère généraliste.

1. En 2017, le rapport annuel du Conseil social de l'USH recommandait aux acteurs du logement social de « faire un bilan des effets de la vente Hlm aux occupants afin de s'assurer de sa pertinence financière, sociale et territoriale ». Il précisait également : « Une analyse de l'effectivité de la vente Hlm comme un outil de financement du logement social doit être réalisée, afin de vérifier ses effets financiers réels pour les organismes Hlm. »

Propositions

Des avis contradictoires ont été exprimés par les membres du Conseil sur l'opportunité de la vente Hlm. Même si certains n'en valident pas le principe, la considérant comme une baisse du stock de logements déjà insuffisant, ils s'accordent sur quatre lignes rouges à ne pas franchir :

1. Pas de « droit à l'achat » : l'initiative de la vente doit rester une décision du conseil d'administration de l'organisme.
2. Pas de vente en bloc aux acteurs institutionnels hors du champ des acteurs du logement social.
3. Pas d'obligation faite à l'occupant d'un logement social de déménager, s'il ne veut ou ne peut pas acheter, afin de garantir son statut.
4. Pas de vente dans les communes ne respectant pas les obligations de la loi SRU.

Le Conseil social fait trois propositions aux acteurs du logement social.

1. La création d'un observatoire des ventes piloté par le CRHH afin de garantir que la vente ne se réalise pas au détriment des fondamentaux du logement social.

Mise en place localement par l'État et les Associations régionales Hlm, l'observatoire devra suivre les modalités de la vente et ses incidences sur la construction neuve et le respect des objectifs du logement social :

- › Fonction généraliste de l'accueil dans le logement social.
- › Effet sur le niveau de loyer et des prix sur les marchés locaux de l'habitat.
- › Garantir une offre de logements à bon marché pour les personnes ne pouvant accéder au marché privé.

Le Conseil social se positionne par ailleurs pour que l'accord explicite de la collectivité locale soit exigé pour toute vente.

2. Le Conseil d'administration de chaque organisme devra délibérer annuellement sur un engagement de vente garantissant les conditions de la vente et l'utilisation des fonds dégagés.

Cet engagement de vente, porté à la connaissance de tous, comportera les éléments suivants :

- › Les fruits de la vente seront fléchés vers l'amélioration du patrimoine et la construction neuve.
- › L'utilisation des fonds dégagés se fera en fonction des besoins des territoires. Arbitrage amélioration du patrimoine / reconstruction, typologie des logements, localisation, niveau de loyer et type de financement... feront partie des paramètres à intégrer dans les décisions patrimoniales et tenir compte des objectifs fixés par les CRHH.
- › En zone tendue, un organisme Hlm ne pourra pas vendre davantage de logements qu'il n'en produira sur une période de trois ans.
- › Une charte de responsabilité vis-à-vis des accédants sera adoptée par le conseil d'administration.

Par ailleurs, les organismes Hlm doivent intégrer l'important changement de paradigme que constitue la vente Hlm et s'y préparer (management, culture interne et organisation) et acquérir de nouveaux savoirs faire (gestion de copropriété, pratiques commerciales respectueuses...).

3. La vente Hlm doit se mettre en place dans des conditions de sécurisation renforcée pour les accédants

L'Union sociale pour l'habitat engagera avec le Conseil social un travail de rédaction du socle minimal de garanties de la charte de responsabilité de vente Hlm. Son contenu s'inspirera des règles existantes pour l'accession sociale à la propriété.

La charte de responsabilité de l'organisme sera annexée aux contrats de vente. Elle intégrera a minima les éléments suivants :

- › La présentation du processus responsable de commercialisation.
- › Un chiffrage des travaux prévus et potentiels du logement et des parties communes sur 10 ans.
- › Une présentation du calcul comparé des charges comme locataire et comme propriétaire, avec une vérification des capacités financières des accédants.
- › Un dispositif de préparation des ex-locataires aux spécificités de la copropriété.
- › La remise du carnet d'entretien de l'immeuble aux nouveaux accédants.
- › Un dispositif de recours et de rachat dont les garanties sont à renforcer (allongement de la durée de garantie de rachat, réduction du taux de décote annuelle...).
- › Un engagement de l'organisme sur sa responsabilité « après-vente ».

Par ailleurs, le Conseil social se prononce pour une amélioration des conditions économiques de l'accession sociale à la propriété, notamment via le rétablissement de l'APL accession et des prêts à l'accession de la CAF.

LA CSF : une politique des caisses vides pour contraindre à la réforme d'un modèle

La Confédération syndicale des familles refuse la logique de vente du patrimoine Hlm car elle estime impératif de maintenir une offre locative abordable dans le domaine public.

La vente du patrimoine Hlm en zone tendue est une aberration qui diminue l'offre locative sociale dans des territoires souffrant de disponibilité foncière, alors même que la demande d'accès aux logements sociaux est insatisfaite. La politique d'accès social à la propriété doit être soutenue par une production neuve.

Le projet de loi ÉLAN incite les organismes Hlm à vendre leur patrimoine pour compenser la baisse de l'Aide à la pierre et la mise en place de la réduction de loyer solidarité (RLS). Ainsi l'État compte sur l'endettement des familles primo-acquérentes pour compenser son désengagement. Ce modèle fait peser un risque sur les ménages et entraînera, chez les bailleurs, une perte des résultats d'exploitation avec comme conséquence la diminution du financement de la qualité de service et de l'entretien du patrimoine. Il est à craindre que cette contrainte budgétaire pousse les bailleurs sociaux à faire évoluer leur modèle vers celui des promoteurs privés.

La vente du patrimoine ne suffira pas et les plans de financement des nouvelles productions devront s'équilibrer par un recours massif à l'emprunt. Ce sont donc les générations futures qui contribueront à compenser le désengagement financier de l'État qui s'accroît depuis plus de 15 ans.

La CSF dénonce cette logique et rappelle qu'il ne peut y avoir de cohésion sociale sans solidarité nationale.

LA CFDT : pas de refus de principe à la vente de logements sociaux, mais des exigences

La CFDT n'a pas d'opposition dès lors que ces ventes contribuent à renforcer la diversification sociale et le parcours résidentiel dans les quartiers. Cependant la CFDT exige :

- › Vente uniquement aux locataires avec non-obligation d'achat.
- › Sécurisation pour l'acquérent, possibilité d'un retour en logement locatif social.
- › Accord de la collectivité territoriale et du Préfet.
- › Décision prise en conseil d'administration de l'organisme.
- › Le réinvestissement lié doit être destiné à la construction.

S'ajoutent à cela des interrogations :

- › Modalités d'affectation des produits de la vente à la production (part de logements très sociaux et sociaux) ?
- › Mécanismes d'aides pour l'accession à la propriété des ménages modestes suite à la suppression de l'APL accession ?
- › Gestion sociale des copropriétés ? Les organismes Hlm pourront-ils devenir syndics ?

Toutes ces garanties ne figurant pas dans le texte, la vente peut entrer en contradiction avec la volonté de mixité sociale : passage sous le seuil des 25 % de logements sociaux du fait du déclassement d'une partie du patrimoine Hlm. De nombreuses incertitudes pèsent. La CFDT considère que le logement social est un amortisseur social en période de crise au même titre que l'ensemble de la protection sociale.

La vente d'une partie du patrimoine Hlm ne doit pas acter le désengagement de l'État du financement du logement social et mettre en péril à moyen terme la situation financière des organismes sociaux. Il conviendra de s'assurer qu'elle n'entraînera pas une précarisation économique des ménages acquéreurs et une recrudescence du nombre de copropriétés en difficulté.

Le logement doit rester un des piliers de la cohésion sociale.

L'AMF : les élus locaux, acteurs de la vente Hlm sur les territoires

L'AMF rappelle l'attachement des maires et des présidents d'intercommunalité au modèle du logement social de la France.

Dans la mesure où communes et intercommunalités participent activement à la production de logements sociaux (mise à disposition de terrains et viabilisation de ceux-ci, garanties d'emprunts...), l'AMF sera très attentive aux questions d'équilibres financiers induits par la vente de ces logements. Elle s'inquiète des conséquences à venir sur la dynamique de construction actuellement constatée.

L'AMF considère que la vente de logement Hlm ne doit pas être perçue comme un outil de financement mais un outil de développement de parcours résidentiels. Elle réaffirme l'importance de la mixité sociale qui est un axe essentiel pour les maires dans leurs interventions en matière de logements sociaux.

C'est pourquoi le Bureau de l'AMF s'est positionné le 4 avril 2018 pour demander que les opérations de vente de logements Hlm soient sécurisées et encadrées afin d'éviter que les ensembles Hlm ne deviennent des copropriétés dégradées.

Le Conseil social remercie pour leur participation à ses travaux :

- › Sandrine Boonaert, acquérente à la propriété dans un immeuble Hlm.
- › Matthieu Gimat, docteur en urbanisme.
- › Dominique Hoorens, Directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat.
- › Yves Laffoucrière, Action Logement, ancien directeur général d'I3F.