

# Loi privatisant les HLM : pourquoi il sera bientôt encore plus galère de trouver un logement décent

par [Nolwenn Weiler](#), [Rachel Knaebel](#)



Privatiser progressivement le logement social : tel est l'un des objectifs du projet de loi « Elan », en cours d'examen parlementaire. Les conséquences de ce texte sont potentiellement désastreuses pour les locataires de HLM, en particulier les moins aisés. Après avoir fragilisé la situation de bailleurs sociaux, le gouvernement propose sa solution miracle : vendre 1% du parc chaque année, soit 40 000 logements par an basculés sur le marché privé. Les exemples de privatisation du logement social en Angleterre et en Allemagne laissent pourtant présager le pire : baisse du nombre des logements, dégradation des résidences,

augmentation drastique des loyers, et explosion du mal-logement.

1,5 milliard d'euros : c'est la brutale coupe budgétaire réalisée par le gouvernement à l'encontre du logement social. 800 millions en moins sur les allocations logement versées aux locataires du parc social, et 700 autres millions via une augmentation de la TVA sur les HLM, qui passera de 5,5 à 10 %. « 1,5 milliard, cela représente les deux-tiers des fonds propres des organismes HLM », décrit Manuel Domergue, directeur des études à la fondation Abbé Pierre ([FAP](#)). *Cet argent sert à la rénovation et la construction.* » Le fait que les organismes HLM, pour le moment en bonne santé économique, se retrouvent sur la corde raide rendra certaines négociations difficiles. Celles permettant de faire baisser les loyers pour les personnes en grande difficultés, par exemple. « L'annonce de ce budget en baisse a eu des conséquences immédiates : le nombre de projets de constructions a diminué dès le mois de décembre 2017 », remarque Manuel Domergue.

La France compte 4,8 millions de logements sociaux, qui abritent 10 millions de personnes. Un Français sur deux loge ou a logé dans un logement social [1]. Outre le soutien de l'État (subventions directes, exonération d'impôts, accès facilité au foncier), le secteur du logement social reçoit l'aide des collectivités territoriales. La Caisse des dépôts et consignations, institution financière publique, lui octroie des prêts à très long terme, sur 30 ou 70 ans. Ces prêts constituent près de 75% du financement total du secteur, adossés sur les dépôts de l'épargne populaire du livret A. Entreprises et salariés participent également au financement des HLM, à travers le 1% logement. Les bailleurs peuvent, enfin, compter sur les locataires, qui reversent chaque année plusieurs milliards d'euros de loyers.

## Bientôt 40 000 logements sociaux en moins chaque année

La mise sous tension financière du secteur, qui inquiète nombre d'acteurs, va en fait permettre au gouvernement d'imposer son agenda. La loi Elan – pour « Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » – qui vient d'être adoptée en première lecture à l'Assemblée

nationale et passe actuellement au Sénat, en donne l'illustration. « *[Cette loi] est pour une large part la conséquence de la loi de finances 2018* », analyse l'Union sociale pour l'habitat. Pour compenser cette coupe budgétaire, le gouvernement avance une solution miracle : la vente accrue de logements sociaux avec un objectif à terme de 1% du parc cédé chaque année, soit 40 000 logements – contre 8000 actuellement. « *Nous aurons donc 40 000 logements sociaux en moins chaque année* », confirme Manuel Domergue. Or, ce qu'il faudrait, c'est au contraire augmenter leur nombre. En 2017, selon la fondation Abbé Pierre, deux millions de ménages sont en attente d'un logement à loyer modéré ; 3,8 millions de personnes sont mal logées, et 12 millions éprouvent des difficultés locatives.

« *La vente d'un logement permet le financement de deux ou trois logements (40 000 logements vendus pour 100 000 à 120 000 logements construits)* », [affirme](#) Christophe Denormandie et Jacques Mézard, secrétaire d'État et ministre de la Cohésion des territoires. Problème : « *On ne sait pas d'où vient ce chiffre*, annonce Clément Allègre, chargé de mission logement social pour l'association Consommation, logement et cadre de vie ([CLCV](#)). *Il n'apparaît pas dans l'étude d'impact du projet de loi Elan, ni dans aucune autre étude publique. Mais il est impossible qu'un logement vendu à Paris, par exemple, soit équivalent à trois logements construits au même endroit, étant donné le prix du foncier.* »

## **Privatisation du logement social : les désastreux modèles allemands et anglais**

Que s'est-il passé chez nos voisins européens ? En Allemagne, l'important mouvement de privatisation du secteur du logement social à partir de 1990 s'est traduit par une diminution du nombre de logements disponibles. Les bailleurs communaux – équivalent de nos bailleurs sociaux – ont été massivement vendus à des entreprises et fonds d'investissements privés entre 1990 et le milieu des années 2000. Avec comme objectif affiché d'assainir les finances municipales. « *Depuis 1990, le stock de logements sociaux en Allemagne a baissé d'environ 60 %*», [alertait](#) l'Association nationale d'aides aux sans-abri (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe). À Berlin, 482 000 logements appartenaient aux bailleurs communaux en 1990. Il n'en restait plus que 273 000 en 2005, soit 209 000 en moins [2].

Même scénario en Angleterre, où la politique du « *right to buy* », le « droit à acheter », mise en place par Margaret Thatcher en 1980 - qui ressemble fort au projet du gouvernement français avec la loi Elan - a entraîné la privatisation de 1,8 million de logements sociaux publics en 30 ans [3]. À Londres, 40 % des logements sociaux publics ont été privatisés entre 1980 et le début des années 2010, sans que les constructions neuves puissent compenser ces pertes. « *Le "Right to buy" a certes permis à des milliers de familles d'accéder à la propriété, mais les règles n'ont pas permis aux autorités locales de remplacer les logements vendus, alors que nous en avons désespérément besoin dans de nombreuses régions du pays* », [soulignait](#) en avril dernier l'association des municipalités britanniques, la Local Government Association.

### **Je lis, j'aime, je vous soutiens**

Pour rester en accès libre, Basta ! a besoin de vous, lecteurs !

[Soutenez l'indépendance de Basta! en faisant un don.](#)

## **Appropriation par des fonds d'investissement**

La possibilité accrue d'achats de HLM est présentée par le gouvernement d'Édouard Philippe comme une accession sociale à la propriété pour les locataires actuels du parc HLM. Sauf que ces derniers n'en ont pas nécessairement les moyens, bien au contraire. L'Union sociale pour l'habitat estime que l'objectif de 40 000 ventes par an est « *trop important au regard de la paupérisation des locataires du parc social, de la variété des marchés locaux et des besoins en logements locatifs sociaux, en particulier dans les communes en manque de logements sociaux.* » Loin de bénéficier des possibilités d'achat, les locataires risquent plutôt d'en pâtir. Vendus à la découpe, les HLM se transformeront peu à peu en copropriétés avec des risques importants de problèmes de gestion, de manque d'entretien, et de dégradations du bâti. « *Ceux qui resteront seront soumis à des pressions pour partir, puisque seule leur présence empêchera les bailleurs de vendre* », ajoute Manuel Domergue, de la Fondation Abbé Pierre.

En Allemagne, seuls 11 000 des 209 000 logements berlinois privatisés ont atterri entre les mains de particuliers (soit 5 %). 11 000 autres ont été cédés à des coopératives d'habitants – un modèle qui n'existe pas en France. La très grande majorité, 120 000 logements, a été vendue à des fonds d'investissements. En 2004, la ville de Berlin a ainsi vendu un bailleur entier, la GSW, et ses 65 700 logements, au fonds d'investissement états-unien [Cerberus](#). Deux ans plus tard, la ville de Dresde, dans l'est de l'Allemagne, a cédé la totalité de ses logements communaux, plus de 48 000, à un autre fonds d'investissements états-unien, Fortress [4]. Une situation qui change radicalement la donne : alors que les bailleurs avaient pour mission de proposer aux locataires des logements décentes à prix raisonnable, les fonds d'investissement travaillent d'abord à générer des bénéfices pour leurs membres.

## **Augmentation des loyers, coupes dans l'entretien des bâtiments**

Quel a été l'impact de ces transferts au privé pour les locataires ? « *Quelques semaines seulement après la privatisation, la GSW a imposé pour de nombreux logements des hausses de loyers de 20 %* », [rapportait](#) en 2006 l'association des [locataires de Berlin](#), dans son livre noir de la privatisation. Ailleurs en Allemagne, les nouveaux propriétaires ont tout simplement cessé l'entretien des bâtiments et des logements. Comme dans la ville de Wilhelmshaven, où le même fond d'investissement, Cerberus, a acheté 7500 logements communaux en 2004. Deux ans plus tard, ces logements avaient déjà changé deux fois de propriétaire. Aucun des trois n'a entretenu les bâtiments, tout en décrétant des hausses de loyers [5].

La possibilité de voir le parc HLM français se transformer en simple produit financier inquiète énormément les associations d'aide au logement et les bailleurs sociaux. D'autant plus qu'un amendement de la loi Elan offre la possibilité de vendre les logements sociaux à n'importe qui, y compris à des fonds de pension. « *Le bailleur vend les murs et il garde l'usufruit du logement, c'est à dire qu'il le gère et touche les loyers, pendant dix, vingt ou trente ans, la durée étant fixée à la signature du contrat* », précise Manuel Domergue. La pleine propriété revient ensuite à l'acquéreur.

## **Obliger les habitants à se surendetter ou à partir**

À long terme, des pans entiers du logement social pourraient d'un seul coup passer au privé, obligeant les habitants à se surendetter ou à partir. Sous tension, les organismes HLM ne seront pas en situation de négocier les contrats à leur avantage, et pourront difficilement renoncer aux sommes importantes qu'ils pourraient toucher dans le cadre de ces ventes « en bloc », aussi peu

fréquentables soient les acheteurs. « *Nous appelons le gouvernement à interdire la vente en bloc d'immeubles HLM à des acteurs qui n'ont en rien contribué à leur construction* », s'est alarmé l'Union sociale pour l'habitat le 12 juin, alors que le texte venait d'être voté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Autre injonction de la loi Elan, censée permettre au secteur de réaliser des économies : le regroupement des organismes HLM, jugés trop nombreux et trop petits. Pour le moment, seuls 10% des bailleurs ont la taille requise, à savoir 15 000 logements minimum. « *Les bailleurs vont être absorbés par cette question du regroupement*, regrette Manuel Domergue. *Ce sera autant de temps passé en moins sur la rénovation, par exemple.* » « *Avec ces regroupements, il y a pour nous un vrai risque de pertes de proximité avec les locataires, qui en ont pourtant grandement besoin* », ajoute Clément Allegre, de la CLCV. Comment négocier avec des acteurs encore plus lointains ? Comment feront les locataires en milieu rural, de plus en plus âgés et donc peu mobiles ? Tous les sièges sociaux des organismes vont se retrouver dans les métropoles.

## **La loi solidarité en communes menacée**

Actuellement discutée au Sénat, la loi Elan pourrait revenir à l'Assemblée lestée d'un autre point noir pour les locataires HLM : le détricotage de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU). Votée en décembre 2000 sous le gouvernement socialiste de Lionel Jospin, cette loi impose 20 à 25% de logements sociaux par commune d'ici à 2025, pour lutter contre la ségrégation territoriale. Jusqu'à présent, aucun gouvernement n'avait osé y toucher. Celui d'Édouard Philippe a avancé à petits pas vers sa remise en cause, en comptabilisant dans le quota de HLM d'ex-logements sociaux vendus depuis des années. Mais les sénateurs pourraient profiter de l'occasion pour assouplir encore les choses, alors que de nombreux élus locaux sont déjà hors-la-loi concernant cette obligation, en particulier au sein des communes riches [6]. « *Le passage au Sénat présente un vrai risque*, s'inquiète Manuel Domergue. *Le gouvernement pourrait trouver un compromis avec les sénateurs sur la loi SRU, en commission mixte paritaire, d'autant qu'il aura besoin d'eux pour le vote de la réforme constitutionnelle.* »

En Angleterre, une autre conséquence de la politique du « *Right to buy* » est la ghettoïsation et la stigmatisation des quartiers de logements sociaux restants. Car les locataires sociaux qui ont racheté leur logement étaient les plus aisés. Les logements sociaux non-privatisés abritent donc aujourd'hui les plus pauvres parmi les pauvres [7]. La privatisation massive a aussi un effet sur les difficultés d'accès au logement pour les foyers les plus pauvres. Les logements vendus à leurs locataires peuvent ensuite être revendus à d'autres propriétaires, qui peuvent tout à fait les louer ensuite aux prix du marché privé. « *Quatre logements sur dix vendus en "droit à acheter" sont désormais entre les mains de propriétaires privés* », titrait [The Guardian](#) en décembre 2017. « *Les locataires qui vivent dans des logements vendus sous le dispositif de Margaret Thatcher paient aujourd'hui des loyers deux fois plus élevés que ceux des logements sociaux détenus par les autorités locales* », précisait aussi le quotidien britannique.

## **Explosion du nombre de mal-logés en Allemagne**

En Allemagne comme en Angleterre, la privatisation du secteur du logement social fragilise les plus précaires, éloignant sans cesse la possibilité d'un accès à un logement décent. « *En 2016, il n'y avait plus que 1,2 million de logement sociaux en Allemagne. Les communes, les Länder et l'État ont vendu les logements qui étaient en leur possession à des investisseurs privés. Ils ont ainsi cédé*

*leurs réserves de logements à prix accessible* », souligne l'association nationale d'aide aux sans-abri. Selon cette dernière, l'Allemagne [comptait](#) 420 000 personnes sans véritable logement en 2016, dont 52 000 vivant purement et simplement à la rue. Le nombre de mal-logés a augmenté d'un tiers en deux ans ! Sans compter les réfugiés nouvellement arrivés, encore hébergés dans des centres de premier accueil souvent aménagés dans des hangars ou des gymnases.

L'Angleterre quant à elle fait face à un manque chronique de logement. La politique du "Right to buy" n'y a pas remédié, au contraire. « *La construction de logement n'a pas suivi l'augmentation de la demande depuis les années 1980, en particulier à Londres, rappelle la Fondation Abbé-Pierre dans sa [dernière étude](#) sur le mal-logement en Europe. La construction de logements publics a chuté, et celle de logements privés a été impactée par les récessions économiques.* » La transformation de près de la moitié des logements sociaux privatisés depuis 1980 en logements loués sur le marché locatif privé augmente de fait le risque de mal-logement. En Angleterre, « *la fin du bail dans le secteur privé est devenue la première cause de sans-abrisme* », précise la Fondation Abbé-Pierre. Est-ce vraiment la voie sur laquelle souhaite nous engager le gouvernement français ?

Rachel Knaebel, Nolwenn Weiler

► Photo : quartier des Chartreux à Moulins (Allier) - Jean-Louis Zimmermann ([CC BY 2.0](#)).

## Notes

[1] Voir le site de l'Union sociale pour l'habitat, [ici](#).

[2] Voir « [Privatisierung der Berliner Wohnungsbaugesellschaften](#) », 2005, Andrej Holm.

[3] Voir les chiffres [ici](#).

[4] Voir [ici](#).

[5] Voir [cette étude](#) de l'association des villes et communes allemandes en 2007. L'association cite d'autres exemples.

[6] Voir le [palmarès](#) des hors-la-loi de la réglementation SRU.

[7] 70% des foyers anglais qui habitent aujourd'hui dans les logements sociaux [dépendent](#) des prestations sociales pour vivre.