

AUX SECRETAIRES GENERAUX DES :

- UNIONS DEPARTEMENTALES
- FEDERATIONS NATIONALES

Paris, le 5 juillet 2018

Département de l'Economie et du Service public
Circulaire n° 096-2018

ARRÊT SUR ELAN

Une loi qui, sous couvert d'efficacité, veut faire table rase du passé et proposer un nouveau modèle économique du logement social

Cher(e)s Camarades,

Le projet de loi ELAN – Loi pour l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique – a été voté à l'Assemblée nationale et doit passer devant les Sénateurs en juillet 2018. La tension pendant le débat à l'Assemblée témoigne du rôle central de la politique du logement et du refus d'une vision strictement marchande de la question ou de la relégation de sa dimension sociale à l'assistance.

Baisse des aides au logement + Stratégie Logement + Conférence du Consensus + Projet de loi ELAN = Une stratégie de l'électrochoc et de l'empilement pour contourner la contestation.

La loi ELAN fait suite à l'annonce de la Stratégie « Logement » fin septembre 2017, et aux cinq réunions de la Conférence du Consensus du 20 décembre au 28 février 2018, convoquées pour faire calmer notamment les acteurs du logement social, mobilisés contre les mesures annoncées dès l'été 2017 et traduites dans le projet de loi de Finances 2018 : ablation d'une portion des aides personnelles, dont l'effet dévastateur serait soi-disant « neutralisé » par la décision imposée aux bailleurs sociaux d'une réduction des loyers baptisée pour la circonstance Réduction du Loyer de Solidarité (RLS), tout aussi dévastatrice pour les organismes HLM.

Dès 2017, **FO Habitat** – qui rassemble les salariés du secteur du logement social – avait pris part, avec le soutien de la Confédération, à la mobilisation du collectif *Sauvons l'APL !* en défense du secteur du logement social mais aussi de l'emploi menacé par la restructuration.

Les résolutions votées lors de notre **24^{ème} Congrès** en avril dernier rappellent que la politique du logement est pour Force Ouvrière une **politique sociale**. Notre Organisation « *s'oppose à toute privatisation du secteur social du logement, exige la pérennité de toutes ses ressources et revendique des investissements publics à la hauteur des besoins. Force Ouvrière dénonce le décrochage de la politique du logement avec les principes juridiques de solidarité, d'universalité et d'égalité et une gestion publique qui conduit à une personnalisation des politiques sociales au détriment du principe de redistribution, fondement de notre modèle économique du logement social et de son système de financement.* »

Or, l'attaque contre les aides personnelles et la réduction des ressources des organismes HLM, traduisent la volonté du gouvernement de remettre en question la légitimité de ce principe pour libéraliser un cadre jugé trop contraignant et fermé de la production du logement social.

La mise au pas du secteur HLM : une vieille lune de la doctrine libérale qui reprend du galon.

Les axes majeurs de la réforme traduite dans la loi ELAN concernent la réorganisation, voire le démantèlement du secteur HLM. La loi exige le regroupement **des organismes** en Sociétés de Coordination à la tête d'au moins 15 000 logements, impose la mutualisation de leurs capitaux, l'élargissement de leurs compétences par la création de filiales dédiées à la vente du patrimoine HLM (qui doivent atteindre 40 000 cessions par an en lieu et place de 8810 aujourd'hui) et leur participation à l'aménagement d'équipements. Une transformation profonde des « guichets » et du traitement de la demande, qui mettra tous les salariés des secteurs public et privé du logement social en ligne de mire.

Par la réorganisation du secteur basée sur la contrainte budgétaire, la loi ELAN veut faire coup double : elle s'attaque à ce que le Président de la République appelle la « *société de statuts* » et met en place les conditions pour l'émergence d'un marché du logement social rémunérateur pour ... les investisseurs. Il s'agit donc, là encore, de s'attaquer à ce qui constitue l'ossature de notre modèle social dont relève le secteur HLM, et de faire glisser le curseur du pouvoir sur l'investisseur privé, en donnant la primauté à l'économique sur le social. Une visée idéologique et économique pour s'attirer les faveurs du monde financier.

Côté modèle social ce sont les différents **statuts** qui sont en ligne de mire : le statut d'allocataire de l'aide au logement, le statut protecteur de locataire du logement social, le statut des organismes HLM avec leurs prérogatives, le statut de service public du logement et de sa mission sociale, le statut du logement social, le statut de patrimoine collectif des HLM ... et enfin, le plat de résistance : le principe de non lucrativité.

La vente HLM participe elle aussi à cette casse des statuts par la grande braderie organisée par les pouvoirs publics de son patrimoine (une évaluation à 300 milliards d'euros qui fait rêver...) qui doit surtout permettre, derrière l'alibi de la reconstitution des fonds propres des bailleurs sociaux, la remise en question du statut de logement social, un statut aujourd'hui à durée indéterminée et qui demain deviendra à durée déterminée, permettant ainsi le nantissement de l'achat des logements les mieux situés pour réinvestir ailleurs ... Boussole du gouvernement et de majorité: répondre à l'injonction présidentielle de « faire circuler » le capital dans le secteur du logement social. L'amendement qui démembre la propriété du parc social entre usufruit et nue-propriété, loin d'être une simple mesure technique, devait permettre une telle mutation ... Le tollé qu'il a soulevé est à la hauteur des enjeux.

La **déstructuration du secteur HLM** proposée par la loi ELAN est l'outil majeur d'une réforme qui répond à la volonté de saper **la légitimité** à œuvrer pour les valeurs de solidarité et de cohésion sociale dont relèvent les organismes HLM sur le fondement du principe de non lucrativité de leur activité.

Les effets de la soumission au crédo libéral de la loi ELAN : précarisation de l'ayant-droit, financiarisation, privatisation, mutation du service public en SIEG ...

La réorganisation du secteur social du logement prévoit une fusion des organismes qui répond à plusieurs objectifs. La concentration et le poids du patrimoine doivent demain faciliter la levée des fonds par les nouvelles entités. Etant donné un désengagement financier de l'Etat totalement assumé, le gouvernement juge nécessaire de réunir les conditions pour inciter les organismes à se tourner vers les établissements bancaires et à s'ouvrir à l'investisseur privé pour continuer à produire et à gérer ... Or, l'investisseur privé risque de vouloir en contrepartie s'installer durablement dans le paysage, alors que la gouvernance des sociétés HLM lui est aujourd'hui forclosée ... Plusieurs raisons à cet engouement de l'immobilier privé pour le secteur social : s'il fait à ce point saliver, c'est qu'il offre, avec le versement garanti des loyers, une *réduction du risque à long terme* susceptible de favoriser « le jeu des investissements » ... Le projet de privatisation du logement social exige donc une diversification de l'offre et des publics pour réussir à s'articuler avec la création de plus-value et impose de sélectionner les territoires les plus attractifs.

Force est de constater que si la loi ELAN fait preuve d'un grand souci du détail, elle reste bizarrement muette et opaque quant aux contours d'un *modèle* économique et du système de financement qu'elle souhaite promouvoir pour favoriser *cette privatisation*. La crainte de l'introduction d'une rémunération du capital et d'une pénétration par des investisseurs extérieurs dans la gouvernance des sociétés d'HLM n'est toutefois pas sur-jouée. La Fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat a d'ailleurs proposé l'ouverture au privé de la gouvernance de ses entités dans un amendement, rejeté par les députés et dénoncé par le reste du monde HLM et par Action Logement. Une proposition qui risque, une fois sortie par la porte, de revenir un jour par la fenêtre ... sous couvert d'une exigence « d'efficacité » ...

Si le logement est un secteur économique, il est aussi un **service** et, qui plus est, un service public. Or, derrière l'alibi de la création d'un cadre plus attractif pour les investisseurs et d'une relance de l'offre au nom de l'emploi, la loi ELAN souhaite également permettre de **redéfinir à terme le service logement** comme un Service Economique d'Intérêt Général (SIEG) plus conforme à la vision de la Commission européenne. Une transformation qui risque de se faire par la modification à terme de l'objet social, du statut et de la nature juridique des entités qui gèrent et produisent le logement social, et là aussi par l'introduction d'une logique marchande et l'adoption d'une approche entrepreneuriale. Ce qui place les Offices Publics de l'Habitat dans le viseur ...

Cette mutation de notre service public risque de se faire également par une nouvelle redistribution des rôles entre secteur public et secteur privé du logement social, qui coexistent déjà aujourd'hui dans notre système. Le service public du logement social, tel que souhaité par la Commission européenne, doit servir à accueillir les « plus pauvres » mais rien n'empêche le privé d'œuvrer pour d'autres catégories plus « rentables » si l'éligibilité est désormais fonction du revenu ... Car la Commission européenne reproche aujourd'hui à notre modèle généraliste du logement social et à notre système de financement de capter, indûment selon elle, une trop grande part de la clientèle en application du principe de mixité sociale.

La fixation des loyers en fonction des revenus inaugurée par la loi Egalité et Citoyenneté ne demande en effet qu'à être systématisée par la loi ELAN. Cette mesure constitue de fait le **cheval de Troie** qui va permettre de déstructurer le modèle économique et le système de financement actuel du logement social. Or, fixer les loyers en fonction des revenus, veut dire que demain, il y aura les territoires avec des parcs attractifs pour les investisseurs du marché privé du logement social, et d'autres qui seront les laissés pour compte. Sous couvert de prise en compte de la situation réelle des revenus des plus modestes et de la volonté de les protéger contre la voracité des bailleurs sociaux, la fixation des loyers en fonction des revenus sera surtout facteur d'aggravation des inégalités. Une mesure qui a également une autre fonction à terme : celui de permettre la fin du versement des aides personnelles et une restructuration du Fonds National d'Aide au Logement, aujourd'hui essentiellement alimenté par les cotisations patronales ... toujours dans la logique de faire d'une pierre deux coups ...

L'ayant droit quant à lui, est également l'objet des attentions de la loi ELAN : sans vouloir ouvertement organiser un cynique *turn-over* d'occupation du logement social dans les zones où il y a pénurie, le droit au maintien dans les lieux, prérogative du locataire du logement social est remis en question. La mobilité professionnelle est quant à elle prétexte, par le *bail mobilité*, à exclure les salariés en mobilité du droit commun et permet aussi de faire passer un autre message, patronal cette fois : les frais de la mobilité seront à l'avenir à la charge du salarié ...

Sur le plan national et local, le projet de loi redistribue également les légitimités, contourne celles qui sont en place, et par de nouvelles procédures, modalités, entités, prérogatives, territorialise et centralise tout à la fois, réservant à l'Etat ou à ses agences, la sélection des projets et des partenariats, transformant ainsi les territoires en « clients » parmi lesquels les mieux lotis sont prioritaires, avec comme chef de file l'Ile-de-France en perspective des JO ...

Le projet de loi ELAN se veut être l'acte fondateur d'une réforme radicale et d'une volonté de faire table rase du passé. Sa mise en œuvre exigera toute la mobilisation de Force Ouvrière pour défendre l'emploi du secteur du logement social et pour préserver le Service public du logement et son modèle économique.

Par le projet de loi ELAN, le pouvoir confirme une fois de plus, que c'est bien notre modèle social qui est dans le viseur et qu'il s'agit d'inaugurer une politique d'assistance en lieu et place d'une politique sociale fondée sur les ressources de la solidarité et de la redistribution. Cette loi démontre également à nouveau la primauté de l'économique, même si cette primauté se traduit par une atteinte aux valeurs de justice sociale et au principe d'égalité républicaine.

Avec toutes nos amitiés syndicalistes.

Nathalie HOMAND
Secrétaire confédérale

Pascal PAVAGEAU
Secrétaire général