

La vente Hlm, nouvel instrument des politiques locales de l'habitat ?

Synthèse de l'atelier 1

Stratégies de vente, effets sur les marchés immobiliers et régulation par les politiques locales de l'habitat : vers un modèle français de cession de logement sociaux ?

Marie Mondain, doctorante CIFRE chez UMR Géographie-Cités et Fédération des OPH

Synthèse

Quels sont les effets de la vente Hlm sur les marchés immobiliers et la régulation des politiques locales de l'habitat ? A partir de travaux étrangers et de retours d'expériences sur la vente Hlm en France, les participants ont posé les enjeux d'un agenda de recherche sur la vente Hlm : différenciation de la vente Hlm selon les contextes locaux, articulation de la vente Hlm avec les objectifs des politiques locales de l'habitat et conséquences d'une financiarisation du logement social sur la production urbaine.

Introduction

Pratique ancienne mais longtemps marginale, la vente Hlm a fait l'objet de peu de recherches en France. Les orientations prises en 2018 par le Gouvernement de développer fortement le volume de ventes annuelles, renouvellent l'intérêt de ces recherches. Quels sont les effets de la vente Hlm sur les marchés immobiliers ? La vente Hlm constitue-t-elle un nouvel instrument pour les politiques locales de l'habitat ? Cet atelier vise à identifier des enjeux de recherche à partir des pratiques et questions des praticiens aux prises avec ces évolutions.

Des enjeux différenciés selon les marchés locaux de l'habitat

Comme l'explique **Jean-Claude Driant** (Professeur à l'Université Paris Est Créteil), la vente Hlm souligne à nouveau la nécessité d'appréhender les effets des politiques de l'habitat de façon différenciée selon les contextes territoriaux. Plusieurs distinctions apparaissent d'ores et déjà en termes de profils d'acquéreurs, de motifs de vente pour les organismes Hlm mais aussi d'effets sur le fonctionnement du marché immobilier (cf. Tableau ci-dessous).

Ces premiers constats témoignent aussi des limites d'une territorialisation selon la seule distinction entre zones tendues et détendues, héritée des zonages de la politique nationale du logement¹¹. **Aïcha Mouhaddab** (directrice de l'AR-HLM Auvergne-Rhône-Alpes) rappelle que localement, ces catégories ne sont pas toujours pertinentes pour programmer les politiques du logement. Il existe des zones de forte demande au sein de territoires habituellement considérés comme détendus. De même, certains produits comme le logement individuel ou les petits logements en collectif peuvent être très attractifs et concentrer la demande dans des marchés peu dynamiques.

¹¹ La distinction entre zones tendues et détendues repose l'appréciation du déséquilibre entre offre et demande de logements à l'échelle d'un marché local de l'habitat, généralement l'intercommunalité. Une diversité d'indicateurs existe (prix, logement vacant, taux d'effort des ménages, etc.) mais ce sont généralement les catégories issues des zonages nationaux des politiques du logement qui sont utilisés : les zones B2 et C du zonage ABC et les zones II et III du zonage Hlm.

Enjeux différenciés probables de la vente Hlm selon le contexte immobilier local

Marché local de l'habitat	Principales caractéristiques	Profil probable des acquéreurs	Motivation à vendre pour les organismes Hlm	Effets sur le marché immobilier
<p>Forte tension</p> <p>Exemples : Paris, Nantes, Bordeaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> Prix élevés des biens immobiliers Forte segmentation du marché immobilier Faible mobilité résidentielle 	<ul style="list-style-type: none"> Peu de ménages locataires du parc social, ceux-ci ayant des revenus trop faibles pour les prix de vente 	<ul style="list-style-type: none"> Augmenter les capacités d'auto-financement pour augmenter la production neuve Diminuer la concentration de logements sociaux sur un territoire 	<ul style="list-style-type: none"> Faible car le nombre de logements vendus restera très inférieur aux volumes de logements échangés Diminution à moyen terme de l'offre de logements abordables
<p>Faible tension</p> <p>Exemples : Nevers, Vichy</p>	<ul style="list-style-type: none"> Prix faibles des biens immobiliers Concurrence entre les différents segments de marché Forte mobilité résidentielle 	<ul style="list-style-type: none"> Ménages aux revenus modestes dont locataires du parc social 	<ul style="list-style-type: none"> Diminuer la concentration de logements sociaux sur un territoire 	<ul style="list-style-type: none"> Important car le nombre de logements vendus peut représenter une part importante du marché de l'accession Incitation à l'amélioration du parc privé

Mobiliser la vente Hlm au service des objectifs des politiques locales de l'habitat

La vente de logements sociaux apparaît à la fois comme un moyen et une contrainte supplémentaire dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Celles-ci poursuivent déjà des objectifs variés et parfois contradictoires : assurer le maintien d'une offre de logements abordables et de qualité pour les ménages modestes, loger les ménages les plus démunis et favoriser la mixité sociale. La production de logement sociaux neufs, l'accompagnement à la réalisation des parcours résidentiels des ménages modestes, la gestion des attributions, constituent des outils classiques de ces politiques locales. Dans ce cadre, la vente Hlm fournit un nouvel instrument aux effets ambigus. Dans la métropole lyonnaise, **Corinne Aubin-Vasselin** (directrice de l'habitat et du logement de la Métropole de Lyon) explique ainsi que le cumul des projets de vente des organismes Hlm sur six années correspond à la moitié des objectifs de production de logements sociaux. « Dans un territoire où on déploie beaucoup de moyens humains, financiers et fonciers pour produire 4 500 logements sociaux par an, [la vente de 12 000 logements sur 6 ans] n'est pas neutre. ».

Comment articuler vente Hlm et développement d'un parc de logements aux prix abordables et de qualité ? La vente Hlm fait basculer dans le régime de propriété privée des logements dont les loyers étaient plafonnés. Deux solutions semblent envisageables pour conserver une offre de logements abordables concomitamment à la vente Hlm : soit reconstituer par la production neuve, soit assurer le maintien des prix des logements vendus. Cependant, la reconstitution ne constitue pas une option suffisante. En effet, l'accès au foncier n'est pas toujours possible et les loyers des nouveaux logements produits, même sociaux, restent généralement très supérieurs à ceux du parc locatif social ancien. Dès lors, comment réguler les prix de revente des anciens logements sociaux et, s'ils sont remis en location sur le marché locatif « libre », leurs loyers ?

Le dispositif actuel prévoit des clauses anti-spéculatives. Le loyer du dernier locataire en place correspond au loyer plafond en cas de remise en location du logement vendu. Dans le cas d'une revente, le prix ne pourra être supérieur à celui de la première vente. Toutefois, ces clauses s'appliquent pour cinq années, une durée très courte par rapport au cycle de vie d'un logement. De plus, selon **Eddie Jacquemart** (président de la Confédération nationale du logement) il faudrait davantage de moyens pour contrôler le respect de ces clauses, notamment pour les augmentations de loyer. La vente à un organisme de foncier solidaire constitue aussi un moyen de limiter ces effets. La Métropole de Lyon vient d'ailleurs d'en créer un à cet effet. Ce montage permet de dissocier propriété foncière et propriété du bâti. Le foncier demeure propriété de l'organisme de foncier, celui-ci pouvant être sous contrôle d'un organisme Hlm ou d'une collectivité locale. Seul le bâti est vendu au ménage qui acquiert un droit réel de propriété (revente possible, transmission aux héritiers, etc.). Ce dispositif vise à limiter la hausse des prix immobiliers à travers une maîtrise publique du foncier. Cependant, sa mise en place en France est très récente et il n'est pas encore possible de mesurer ses effets.

La vente Hlm n'interroge pas uniquement la maîtrise des prix mais aussi la qualité des logements à long terme. Ces dernières années, la gestion des copropriétés dégradées est devenue un enjeu fort des politiques de l'habitat. Comment s'assurer que la vente Hlm ne crée pas les copropriétés privées dégradées de demain ? Plusieurs dispositifs existent déjà : la clause de rachat par l'organisme Hlm, l'engagement des organismes Hlm à vendre des logements ne nécessitant pas de gros travaux à court terme, la mise en vente d'une partie seulement des logements d'une résidence pour garantir la participation de l'organisme Hlm au syndic, l'exercice de la fonction de syndic par les organismes Hlm vendeurs ou encore le recours, ici aussi, à l'organisme de foncier solidaire. La vente Hlm interpelle ainsi sur des évolutions déjà à l'œuvre chez les organismes Hlm, notamment pour intégrer des compétences de syndic. Serait-ce possible d'aller plus loin comme le propose **Emile Hagège** (directeur de l'ARC, l'association des responsables de copropriété), par exemple en transférant le portage du fonds de travaux aux organismes Hlm dans les premières années suivant la vente ? De nombreuses pistes restent ainsi à explorer pour mieux cerner les besoins et possibilités de régulation publique du parc vendu.

La vente Hlm, instrument des parcours résidentiels ? Par la création d'un nouveau gisement de logements anciens à prix abordables, au moins à la première vente, la vente Hlm apparaît aussi comme un outil complémentaire des dispositifs d'accession sociale à la propriété mis en œuvre pour assurer les parcours résidentiels des ménages modestes. Dans un contexte de recul des aides de l'État pour l'accession à la propriété, ce sont surtout les politiques locales qui vont créer les conditions de l'accession sociale à la propriété. Est-ce que la vente Hlm constitue un outil supplémentaire ? Quels sont ses avantages par rapport aux outils existants comme la production de logements par un organisme de foncier solidaire, le prêt locatif social à l'accession ou les mesures d'aides à l'accession très sociale (ATS) expérimentées par la métropole rennaise ? Quels sont les avantages de la vente Hlm par rapport aux autres dispositifs au regard des enjeux des politiques de l'habitat ? Ces questions rejoignent ainsi les recherches menées sur l'accession à la propriété des classes populaires (rôle dans les parcours résidentiels, contradiction entre l'injonction à l'accession à la propriété et exigence de mobilité professionnelle).

La vente Hlm, outil de la mixité sociale ? Par la disparition d'une offre de logements locatifs sociaux, la vente Hlm peut contribuer à modifier les équilibres de peuplement. Elle a des effets directs sur l'atteinte d'objectifs de mixité sociale fondés sur le statut du logement, à l'exemple des objectifs d'attribution de la loi Égalité et Citoyenneté ou des objectifs de production neuve définis par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain². Cependant, en raison de l'incertitude sur l'évolution de l'occupation du parc vendu, les effets réels sur l'évolution du peuplement sont plus difficiles à appréhender. À l'échelle de la résidence, les organismes Hlm expliquent qu'il est possible réglementairement de ne vendre qu'une partie des logements. La vente Hlm serait alors un outil de mixité « par le haut ». Elle permettrait d'attirer ou de maintenir des ménages aux revenus modestes par l'accession tout en maintenant une offre de logements sociaux à destination de ménages plus précaires. Cette mixité soulève la question de l'acceptabilité de ces équilibres par les résidents : comment justifier auprès des locataires l'arrêt de la commercialisation ? Elle questionne également les effets d'une généralisation de la gestion partielle de résidences sur les pratiques de gestion des organismes Hlm. À l'échelle du quartier, les effets d'une vente massive de logements sociaux semblent incertains. D'une part, certains travaux réalisés dans des pays où la vente du parc social est une pratique ancienne font état d'une gentrification des quartiers concernés. D'autre part, des bailleurs sociaux observent aussi un renforcement des logiques communautaires. Des bailleurs de la ville de Cologne (Allemagne) ont ainsi constaté que les logements mis en vente dans un quartier étaient rachetés par des ménages de la communauté turque, contribuant à renforcer la surreprésentation de cette communauté dans le quartier. À l'échelle de la ville, la vente Hlm modifie la distribution du parc locatif social entre quartiers. Elle peut ainsi constituer un levier pour assurer « l'équilibre social du peuplement », compétence des EPCI en matière d'habitat, c'est-à-dire d'assurer une mixité de la répartition des habitants dans les quartiers selon des critères socio-économiques. Cette compétence est habituellement mise en œuvre à travers les choix de localisation de logements sociaux neufs sur le territoire. Les collectivités cherchent à orienter la production de logements sociaux neufs dans les quartiers peu pourvus. **Corinne Aubin-Vasselin** montre cependant que la vente Hlm peut renforcer les déséquilibres initiaux entre quartiers. Dans la métropole lyonnaise, la synthèse des projets de vente des bailleurs, avant concertation avec la collectivité, révèle une concentration des ventes

² La loi Égalité et Citoyenneté encadre les attributions de logements sociaux : au moins 25% des attributions de logements aux ménages les plus modestes (1^{er} quartile de revenus) doivent être réalisées hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), 50% des attributions de logements situés dans les QPV doivent être destinés à des ménages aux revenus plus importants (2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} quartiles de revenus). De même, selon la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, pour de nombreuses communes, les logements sociaux doivent constituer au moins 25% des résidences principales. Un logement social vendu reste comptabilisé comme logement social pour une durée de dix ans après sa vente.

dans des quartiers où le logement social est peu développé. A l'inverse peu de ventes sont prévues dans les quartiers où le parc social représente plus de 25% des logements.

Comment articuler les stratégies des différents acteurs en matière de vente Hlm ?

La vente Hlm pose à nouveau la question de la gouvernance des politiques locales de l'habitat et des rapports entre ses différents acteurs (communes, intercommunalité, organismes Hlm, Etat). Les premiers retours d'expérience montrent le rôle de coordination assuré par l'intercommunalité. Dans la Métropole de Lyon, l'identification des logements à vendre a d'abord été un travail individuel des organismes Hlm à partir du plan stratégique de patrimoine et de la définition d'indicateurs financiers mais aussi sociaux comme le niveau de ressources des locataires. La Métropole est ensuite intervenue dans le cadre de la concertation sur les conventions d'utilité sociale (CUS) qui doivent présenter chacune un plan de vente sur la durée de la convention (6 ans), concertation préalable à la signature de la CUS entre chaque organisme Hlm et l'Etat. La Métropole a synthétisé les plans de vente pour connaître la répartition et l'ampleur des projets de vente sur son territoire. Pour chaque proposition de vente identifiée, la Métropole a donné un avis, soit l'autorisation de la vente à l'occupant, soit le refus, soit l'accord pour une vente partielle de la résidence, soit l'accord pour une vente à un organisme de foncier solidaire. Cette dernière option, surtout prévue pour les zones les plus tendues où la reconstitution de logements sociaux ne peut être envisagée, a fourni une alternative à des communes très opposées à la vente Hlm. La Métropole de Lyon coordonne également des réunions entre les différentes parties prenantes pour aboutir aux plans de vente définitifs qui seront inscrits dans les CUS.

À Clermont-Ferrand, c'est également la Métropole qui a assuré ce rôle de coordination à travers l'élaboration d'une « charte métropolitaine de la vente responsable » qui associe tous les bailleurs. L'enjeu était de concilier les objectifs de vente des organismes Hlm avec le respect des politiques locales de l'habitat. Une charte du même type a d'ailleurs été élaborée par les organismes Hlm de la Métropole de Lyon dans le cadre de l'Association ABC Hlm³.

Les capacités de négociation par l'intercommunalité restent cependant très diverses rappelle **Jean-Claude Driant**. Elles interpellent sur les inégales capacités d'ingénierie locale des collectivités. Dans le cas lyonnais, la métropole a pu analyser dans le détail chacun des plans de vente et proposer la solution d'un organisme foncier solidaire métropolitain pour débloquer certaines situations. Qu'en est-il pour les collectivités locales disposant de moins de ressources ? Par ailleurs, ces capacités de négociation dépendent aussi du partage de responsabilité dans l'exercice des politiques du logement entre l'intercommunalité et les communes. Si la loi ELAN limite les prérogatives du maire dans la vente Hlm, ce dernier demeure un acteur important des politiques locales de l'habitat, à la fois responsable de l'atteinte des objectifs de la loi SRU, détenteur des droits de construction et interlocuteur traditionnel des organismes Hlm. Enfin, cela interroge aussi le rôle de l'Etat local dans la territorialisation de la politique de vente Hlm.

Vers un changement de modèle Hlm ?

La massification de la vente Hlm se résume-t-elle à l'intégration par les acteurs des politiques locales de l'habitat d'un nouvel instrument ? Les exemples étrangers laissent entrevoir la possibilité d'une transformation plus radicale des politiques locales de l'habitat à travers l'arrivée d'investisseurs institutionnels et la transformation du modèle de financement des organismes Hlm. En effet, les retours d'expérience de pays qui recourent à la vente de logements sociaux depuis de nombreuses années ont montré que la massification de la vente Hlm pouvait conduire à l'entrée d'investisseurs institutionnels sur le marché résidentiel. L'exemple allemand montre ainsi que même si la vente Hlm avait été prévue en priorité pour les locataires du parc social, ceux-ci n'ont pas été suffisamment nombreux. L'ouverture de la vente Hlm aux investisseurs institutionnels a été une condition nécessaire pour permettre des ventes massives. Dans le cas français, plusieurs indices laissent entrevoir une évolution similaire. Depuis 2018, la vente de logements sociaux à des personnes morales est autorisée pour les logements vacants de type PLS construits ou acquis depuis plus de 15 ans par un organisme Hlm (art. L.443-11 du CCH). Les investisseurs institutionnels se montrent intéressés pour l'achat en bloc de logements sociaux. En 2019, la vente de 4 000 logements à loyer libre d'une filiale logement de la SNCF aurait suscité l'intérêt du fonds spéculatif américain Blackstone. D'après **Ludovic Halbert** (chargé de recherche au LATTs), 20 milliards seraient immobilisés par des fonds d'investissement dans l'attente d'une libéralisation de la vente du parc Hlm français. Dans cette perspective, il serait intéressant de mieux connaître le fonctionnement de ces nouveaux investisseurs : critères de sélection des logements, effets de l'obligation de générer une plus-value sur la vente ou la gestion du parc de logements, capacité de négociation des collectivités locales, etc.

³ Association regroupant les organismes Hlm ayant leur siège dans le Rhône et la Métropole de Lyon.

La massification de la vente Hlm transforme le modèle économique d'un acteur majeur des politiques locales de l'habitat : l'organisme Hlm. Le produit de la vente n'est plus un produit marginal mais peut devenir un élément structurant des fonds propres des organismes Hlm. De plus en plus d'organismes Hlm intègrent la valeur patrimoniale du logement dans l'élaboration des plans de financement des nouveaux logements. Le logement social n'a plus uniquement une valeur d'usage mais également une valeur patrimoniale. Cette évolution soulève au moins deux questions, l'une sur les caractéristiques des logements nouveaux, l'autre sur l'équilibre économique des opérateurs. Tout d'abord, les logements sociaux sont généralement conçus pour loger à long terme des ménages modestes avec une gestion locative souvent assurée par l'organisme Hlm à l'origine du conventionnement. Est-ce que les logements construits pour être gérés à long terme par des organismes Hlm et ceux construits pour être vendus à terme à des propriétaires privés ont les mêmes caractéristiques (typologie, forme urbaine, localisation, etc.) ? Ensuite, organiser la production de logements sociaux selon leur vente future augmente la dépendance des organismes Hlm aux variations du marché immobilier. Traditionnellement, les organismes Hlm ne sont pas soumis aux retournements de conjoncture et la production de logements sociaux constitue un outil contra-cyclique des politiques du logement. Elle repose sur des financements peu sensibles aux variations du marché immobilier (aides publiques, prêts, loyers conventionnés) et a souvent été utilisée pour soutenir le secteur du bâtiment lors de ralentissements d'activité. Si la vente devient un moyen de refinancement, alors les cycles immobiliers doivent être pris en compte par les opérateurs. Que se passera-t-il si les PLS construits aujourd'hui pour être vendus quinze années plus tard arrivent sur le marché dans une phase de récession immobilière ? Les organismes Hlm vont être ainsi de plus en plus dépendants d'un cycle immobilier dont les déterminants ne sont pas ceux des politiques locales de l'habitat mais des enjeux nationaux et même internationaux.

Conclusion

Etat des interrogations plutôt que des savoirs, cet atelier a permis de mieux cerner plusieurs enjeux d'un agenda de recherche sur la vente Hlm. La vente de logements sociaux n'est pas une nouveauté. La littérature étrangère mais aussi les expériences passées de nombreux organismes Hlm fournissent ainsi des terrains d'enquête pour mieux connaître le profil des acquéreurs et leur parcours résidentiel, les caractéristiques des logements vendus et leur patrimoine ainsi que les adaptations organisationnelles des bailleurs. Elle recoupe également d'autres recherches comme celles sur l'accession à la propriété des classes populaires ou la territorialisation des politiques du logement. Cependant, le développement de la vente Hlm pose de nouveaux enjeux de recherche relatifs aux effets de la vente Hlm sur le fonctionnement des marchés immobiliers et ses effets sur les objectifs des politiques de l'habitat. Plus encore, il semblerait que la vente Hlm, par son ampleur et son objectif affiché d'augmenter les ressources des organismes Hlm, pourrait constituer une nouvelle étape dans l'ouverture du financement du logement social aux capitaux privés. Arrivée sur les marchés résidentiels de fonds d'investissements, dépendance des organismes Hlm aux variations du cycle immobilier... les incidences de ce changement sur la production urbaine et la régulation des politiques locales de l'habitat sont encore à observer.

Enjeux de recherche :

- *Comment rendre compte de la diversité des marchés immobiliers, dans le cadre d'une politique nationale du logement mais aussi pour les acteurs locaux des politiques de l'habitat ?*
- *En quoi la diversité des marchés locaux de l'habitat instaure-t-elle des modalités différentes de vente de logements sociaux mais aussi des effets différenciés sur ces marchés ?*
- *Comment maintenir ou développer durablement une offre de logements abordables dans les marchés en tension ?*
- *La vente Hlm constitue-t-elle un outil supplémentaire des politiques d'accession sociale ?*
- *Au-delà du respect de définitions réglementaires de la mixité sociale, quels sont et seront les effets de la vente Hlm sur la répartition des groupes sociaux dans l'espace ? Et sur les marchés immobiliers ?*
- *La vente Hlm renouvelle-t-elle la gouvernance des politiques locales de l'habitat ? Si oui, en quoi ?*
- *Quels seraient les effets sur la capacité de régulation des collectivités locales de la vente de logements sociaux à des groupes d'investisseurs privés internationaux ?*
- *Quels sont et seront les effets sur le cadre bâti de l'intégration de la vente Hlm dans le modèle économique des organismes Hlm ?*
- *Dans quelle mesure la généralisation de la vente Hlm expose-t-elle les organismes Hlm aux variations du marché immobilier ? Et quelles conséquences pour le rôle traditionnel du secteur dans l'amortissement des crises immobilières ?*

- *Dans quelles conditions le produit de la vente Hlm permet-il d'augmenter la production de logements sociaux supplémentaires ?*
- *En quoi la vente Hlm transforme-t-elle les métiers du logement social ?*

*
* *

Animation de l'atelier :

- Matthieu Gimat, docteur en aménagement de l'espace et urbanisme, maître de conférences à l'Université Paris 7 Denis Diderot
- Brunot Marot, docteur en urbanisme et politiques urbaines, urbaniste

Les intervenants :

- Corinne Aubin-Vasselin, directrice de l'habitat et du logement de la Métropole de Lyon
- Jean-Claude Driant, urbaniste, professeur à l'Université Paris Est Créteil, chercheur au Lab'Urba
- Aïcha Mouhaddab, directrice de l'Union sociale pour l'habitat d'Auvergne-Rhône-Alpes (ARRA)

Préparation de l'atelier

- Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels, l'Union sociale pour l'habitat
- Caroline Bouloc, docteure en géographie et aménagement de l'espace, cheffe de projets à Espacité
- Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espacité