



« QUOI DE NEUF, CHERCHEURS ? »

La vente de logements sociaux à l'épreuve de la recherche française et européenne

Actes

Paris, le 28 novembre 2019



Rédaction :

Hélène Morel, doctorante au LISST, Université Toulouse Jean-Jaurès

Avec :

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

Amandine Mille, doctorante au Lab'Urba, Université Paris Est

Conception et organisation de la journée :

Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

Caroline Boulloc, cheffe de projets à Espacité

Cécile Chopard, responsable du département politiques patrimoniales, direction de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales, l'Union sociale pour l'habitat

Jean-Claude Driant, urbaniste, Professeur à l'Université Paris Est Créteil, chercheur au Lab'Urba

Matthieu Gimat, maître de conférences, Université de Paris 7 Denis Diderot, chercheur à Géographie-Cités

Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières, l'Union sociale pour l'habitat

Marie-Christine Jaillet, directrice de recherche au CNRS, coordinatrice du Réseau recherche habitat-logement (REHAL)

Manon Le Bon-Vuylsteke, ingénieure d'études, Géographie-Cités

Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espacité

Bruno Marot, docteur en urbanisme et politiques urbaines, urbaniste

François Ménard, responsable de programme au Plan urbanisme, construction, architecture (Puca)

Animation de la journée :

François Ménard, responsable de programme au Plan urbanisme, construction, architecture (Puca)

Coordination de la journée et des actes :

Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

contact@acteursdelhabitat.com

I.	INTRODUCTION DE LA JOURNEE	4
II.	LA PLACE DE LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES MUTATIONS DU PARC SOCIAL EN EUROPE	6
III.	REGARDS CROISES SUR LA RECHERCHE EUROPEENNE EN MATIERE DE VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX	10
A.	État des connaissances et des savoirs en France et en Europe	10
B.	De la vente à la découpe à la vente en bloc : quelles évolutions du modèle de cession de logements sociaux en Allemagne ?	13
C.	La montée en puissance de la vente de logements sociaux aux Pays-Bas : nouvelle stratégie patrimoniale ou transformation du modèle de logement social ?	19
D.	Trente ans après le <i>Right to Buy</i>, quels effets sur le parc immobilier et les acteurs du logement social ?	23
E.	Échanges	25
IV.	TROIS ATELIERS SUR LA VENTE HLM : PERSPECTIVES DE RECHERCHES ET DE COLLABORATIONS ACTEURS-CHERCHEURS	28
A.	La vente Hlm, nouvel instrument des politiques locales de l'habitat ?	28
B.	Trajectoires des ménages acquéreurs et des logements vendus : perspectives immobilières et sociales sur la vente Hlm	34
C.	La gestion immobilière et sociale des patrimoines cédés : transitions organisationnelles, proximités sociales et conditions de cohabitation dans la durée	42
V.	LES PARTENAIRES DU PROGRAMME DE RECHERCHE SUR LA VENTE HLM (2020-2022) : RAPPORT D'ETONNEMENT, INTERET POUR LA DEMARCHE, ATTENTES	49
VI.	PRESENTATION DE L'APPEL A MANIFESTATION D'INTERET SUR LE FUTUR PROGRAMME DE RECHERCHE SUR LA VENTE HLM (2020-2022)	56
	LES INTERVENANTS	58
	L'ANIMATION	59

I. Introduction de la journée

Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

Marie-Christine Jaillet, directrice de recherche au CNRS, coordinatrice du REHAL

Dominique Belargent souhaite la bienvenue aux près de 300 participants au nom de tous les promoteurs du Réseau des acteurs de l'habitat. L'Union sociale pour l'habitat (USH), les associations nationales d'élus et de collectivités locales ainsi que la Banque des Territoires travaillent ensemble depuis douze ans à mieux appréhender et partager les grands enjeux de notre société en matière de logement et d'habitat.

Cette rencontre est à nouveau organisée avec le réseau Recherche Habitat-Logement (REHAL), coordonné par Marie-Christine Jaillet. Pour cette journée d'étude sur la vente Hlm, le Réseau des acteurs de l'habitat et le REHAL se sont associés au Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA). **Dominique Belargent** remercie **François Ménard**, responsable de programme de recherche au PUCA, d'avoir accepté d'animer les échanges.

Depuis 2013, les journées « Quoi de neuf Chercheurs ? » proposent tous les ans d'explorer une thématique centrale des politiques de l'habitat en associant les regards d'acteurs et de chercheurs. Pour rendre ces échanges fructueux, une partie de la journée est organisée sous formes d'ateliers qui permettent des discussions approfondies entre tous les participants.

Le thème choisi cette année est la vente de logements locatifs sociaux. Dans le cadre des restructurations qui touchent actuellement le financement du logement social, avec notamment la création et de l'amplification de la réduction de loyer de solidarité (RLS), le gouvernement encourage les organismes Hlm à développer cette activité qui est autorisée en France depuis 1965. Ainsi, en 2018, la loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) a introduit plusieurs dispositions allant en ce sens, avec notamment des autorisations de vente facilitées, la simplification de la définition des prix de vente, ou encore la création de « sociétés de vente Hlm ». La montée en puissance des dispositifs de vente de logements sociaux est susceptible de faire évoluer le modèle français du logement social et suscite ainsi de nombreuses interrogations parmi les acteurs du secteur. Pour éclairer ces questions, les travaux scientifiques sont toutefois très peu nombreux en France, à l'inverse de plusieurs autres pays européens où les mécanismes et les conséquences des politiques de vente ont fait l'objet de nombreuses études.

En effet, la recherche peut permettre de mieux comprendre collectivement les enjeux de différentes natures (financière, patrimoniale, sociale, institutionnelle, etc.) de la vente Hlm. Des travaux au long cours, qui associent équipes de chercheurs, organismes Hlm et collectivités territoriales, sont susceptibles d'alimenter nos réflexions sur les objectifs et les mécanismes des cessions de logements sociaux, leur place dans les politiques publiques du logement, ainsi que leurs effets sur les habitants, les organismes gestionnaires et les territoires, à court, moyen et long terme. Pour cette raison, un collectif d'acteurs de l'habitat et de la recherche, qui ne cesse de s'élargir depuis quelques mois, propose de construire un projet de recherche sur la vente Hlm en France. Ce programme sera lancé début 2020 pour une durée de trois ans.

Cette journée d'échanges est tout à fait particulière, puisqu'elle est conçue pour approfondir les questionnements qui seront proposés aux chercheurs dans ce programme de recherche. Les organisateurs attendent beaucoup des intervenants, mais aussi de tous les participants. C'est la première fois que nous construisons un programme de recherche de cette manière, avec autant d'acteurs et en mettant en débat les objectifs et les questions de recherche à différentes échelles.

Puisque la recherche française s'est peu intéressée à la vente Hlm, **Dominique Belargent** remercie les éminents chercheurs européens venus présenter leurs travaux aujourd'hui : **Christine Whitehead**, professeure émérite à la *London School of Economics*, **Vincent Gruis**, professeur à l'Université de Delft et **Gertjan Wijburg**, professeur assistant à l'Université d'Utrecht.

Dominique Belargent remercie également **Mathieu Gimat**, **Bruno Marot** et **Manon Le Bon-Vuylsteke**, qui réalisent un état des savoirs et des connaissances sur la vente de logements sociaux dans quatre pays européens : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France. Leur travail, qui s'appuie sur près de 400 références scientifiques et de littérature grise, a permis de préparer cette journée et sera prochainement publié.

Dominique Belargent remercie enfin les nombreuses personnes qui ont participé à la préparation de cette journée, **Cécile Chopard** et **Dominique Hoorens** de l'USH, **Jean-Claude Driant** du Lab'Urba, **François Ménard** du PUCA, ainsi que **Anne-Katrin Le Doeuff** et **Caroline Bouloc** d'Espaceité.

Marie-Christine Jaillet se félicite de voir la collaboration entre chercheurs et acteurs s'approfondir d'année en année. Cette aventure de longue haleine a beaucoup produit, comme l'incarnent ces journées et le panorama de la recherche sur l'habitat, publié chaque année, et dont elle présente l'édition 2020¹, distribuée à chaque participant. Une plateforme en ligne² permet maintenant d'accéder aux travaux en cours et aux archives, ce qui constitue une base de données de près de 500 travaux et 32 laboratoires de recherche.

Cette journée représente une nouvelle étape dans cette collaboration passionnante. Le programme de recherche dont il est question aujourd'hui est le résultat d'un processus de co-construction qui permet de définir des questionnements communs. Elle illustre également un passage de relais entre générations de chercheurs.

Marie-Christine Jaillet souligne que la réussite de ces collaborations est un signal des rapprochements qui pourraient se faire entre les laboratoires et les acteurs dans tous les territoires. A l'image de l'initiative remarquable qui a lieu en Rhône Alpes, les acteurs peuvent se rapprocher des chercheurs en région. Leurs noms et références se trouvent dans le panorama.

François Ménard rappelle, comme l'a fait **Dominique Belargent**, que la vente Hlm est un « angle mort » de la recherche française. Le travail pionnier réalisé par Anne Gotman de 1991 à 1994 avec le PUCA n'a jusqu'à ce jour pas été poursuivi. L'actualité de ce sujet en France appelle à étudier l'ensemble des effets produits par les nouvelles dispositions législatives.

Cette journée est organisée en trois temps :

- La matinée laisse une large place aux comparaisons internationales sur la base du travail réalisé par **Mathieu Gimat**, **Bruno Marot** et **Manon Le Bon-Vuylsteke**. **Christine Whitehead**, professeure émérite d'économie du logement à la *London School of Economics* introduit les échanges en remettant en perspective la question de la vente de logements sociaux dans le cadre des transformations des politiques de logement social depuis les années 1980 à l'échelle européenne.

¹ « Panorama de la recherche en cours ou récente dans le domaine de l'habitat et du logement, Edition 2020 », Collection Cahiers, Références n°7, septembre 2019, l'Union sociale pour l'habitat : <https://www.acteursdelhabitat.com/Panorama-de-la-recherche-sur-1,2390>

² <https://panorama.acteursdelhabitat.com/search>

- La matinée se poursuit par une courte introduction de **Mathieu Gimat** et **Bruno Marot** sur l'état des connaissances et des savoirs sur la vente de logements sociaux en Europe. Trois chercheurs étrangers, **Vincent Gruis**, professeur à l'Université de Delft, **Gertjan Wijburg**, professeur assistant à l'Université d'Utrecht et **Christine Whitehead**, présentent ensuite leurs travaux sur les cas néerlandais, allemand et britannique.
- L'après-midi se structure autour de trois ateliers organisés en parallèle et s'achève par une table ronde avec les grands acteurs institutionnels pour échanger sur les points marquants de la journée et sur leur participation au programme de recherche. Les détails de l'appel à manifestation d'intérêts et de l'appel à propositions de recherche sont précisés par **Dominique Belargent** et **Marie-Christine Jaillet** en guise de conclusion à cette journée.

Les vidéos des séquences sont disponibles sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat.

II. La place de la vente de logements sociaux dans les mutations du parc social en Europe³

Christine Whitehead, professeure émérite d'économie du logement à la London School of Economics, attachée au département d'économie et associée au département de géographie.

Christine Whitehead réalise aussi bien des travaux de recherche universitaires que des missions d'expertise pour le Gouvernement ou le Parlement britanniques. Son travail de recherche explore depuis plusieurs décennies les politiques de l'habitat, la place du secteur locatif privé, et le financement du logement social au Royaume-Uni et dans l'Union européenne. **Christine Whitehead** analyse aujourd'hui la transformation des politiques de logement abordable en Europe depuis les années 1980. En France, elle a participé, il y a une dizaine d'années, à l'ouvrage collectif coordonné par Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin sur le logement social en Europe.

Dans cette conférence inaugurale, **Christine Whitehead** présente la structure globale et les différents modèles de logement social en Europe et explique pourquoi et comment les politiques de vente sont montées en puissance depuis un quart de siècle.

En 1945, l'ensemble de l'Europe connaît une forte pénurie de logements consécutive aux destructions et au manque d'investissements pendant la guerre et l'entre-deux guerres, puis à la croissance rapide de la population et à l'exode rural. Les États s'engagent notamment en allouant des ressources au secteur de l'habitat, parfois avec la contribution des collectivités locales. De nombreux pays lancent de grands programmes de construction, adaptés à la structure de leur marché immobilier et à leurs spécificités socioéconomiques.

1. Les différentes conceptions du logement social et de ses politiques en Europe

Deux grandes logiques sous-tendent les politiques de logement social. Dans une perspective qualifiée d'« universaliste », le logement social contribue à l'accès des ménages à un habitat adapté. Elle est largement partagée dans les années 1950-1960. Les locataires sont ainsi majoritairement des ménages qui travaillent, disposant de revenus parfois suffisants ou parfois beaucoup plus faibles. A partir des années 1970, ce mode d'organisation des politiques du logement social

³ La présentation de C. Whitehead comportant de nombreuses illustrations est disponible sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat : <https://www.acteursdelhabitat.com/Vente-Hlm-les-ressources-de-la>

devient plus marginal, au profit d'une conception dite « résiduelle » : ici, le logement social se concentre sur les ménages les plus vulnérables. En effet, le nombre de ménages aux ressources très faibles a augmenté en raison des mutations du marché du travail et du ralentissement de la croissance. Dans les décennies suivantes, la distinction entre les pays qui pratiquent une conception universaliste ou résiduelle s'accroît.

En Europe de l'Est et en Russie, jusque dans les années 1980, le logement est envisagé jusque dans les années 1980 comme un salaire social, fourni à un prix très bas, voire nul.

Dans les autres pays, majoritairement ceux de l'Europe du Sud-Est, l'accent est mis sur l'autonomie des ménages pour l'accès au logement, l'entraide et le soutien familial, avec un taux très important - près de 80% - de propriétaires occupants.

Au cours des années 1970, dans la plupart des États européens, le besoin de logements apparaît moins criant. La production de logements sociaux diminue. L'idée de les vendre grandit dans l'opinion jusqu'à s'imposer dans les années 1980 dans certains pays, notamment au Royaume-Uni sous le gouvernement de Margaret Thatcher. Les ressources des ménages occupant les logements sociaux ayant augmenté au cours des Trente Glorieuses, ceux-ci profitent du contexte favorable et de conditions de vente avantageuses pour devenir propriétaires. Dans les pays d'Europe de l'Est, en contexte de transition vers l'économie capitaliste, une dynamique semblable s'engage après 1991 et la dissolution de l'URSS.

Dans les années 2000, les politiques de logement social restent très différentes selon les pays. Si certains développent ce secteur notamment au travers de la rénovation urbaine, d'autres s'en retirent.

2. Pourquoi les gouvernements ont-ils encouragé la vente des logements sociaux ?

Christine Whitehead souligne que les logiques et les situations qui mènent à la vente de logements sociaux sont diverses et en évolution depuis les années 1980. Néanmoins, le principal objectif affiché est de répondre aux aspirations individuelles d'accession à la propriété.

Le besoin de ressources des gouvernements constitue une seconde explication à la promotion de la vente de logements sociaux. Dans le cas du Royaume-Uni, le produit des cessions fut considérable, revenant pour moitié aux autorités locales et pour moitié aux finances publiques nationales. Les collectivités ont ainsi pu rembourser leurs dettes, mais les ventes n'ont pas permis de construire de nouveaux logements sociaux.

Un troisième objectif est de permettre des investissements pour l'amélioration des logements du parc social. Dans les années 1970, les loyers des logements sociaux n'ont pas augmenté aussi rapidement que l'inflation, ce qui n'a pas permis aux organismes d'habitat social de produire des ressources pour entretenir et réhabiliter leurs parcs. La vente des logements, d'une part, délègue en quelque sorte la gestion patrimoniale des logements aux ménages accédants et permet, d'autre part, permet de dégager des recettes pouvant être investies dans l'entretien et le renouvellement du parc.

Christine Whitehead ajoute que d'autres considérations ont parfois influé sur le choix de vendre des logements sociaux. Par exemple, Margaret Thatcher souhaitant limiter le militantisme syndical au Royaume-Uni, affirmait que les ménages qui contracteraient un crédit feraient moins souvent grève : « *people with mortgages don't strike* ».

a) Diversité des politiques de vente en Europe

Dans la plupart des pays européens, la majorité des ventes est réalisée à la découpe aux ménages, notamment aux locataires du parc social. Elles s'opèrent généralement à un prix inférieur à ceux observés sur le marché immobilier. Néanmoins, des transferts en bloc peuvent porter sur des ensembles de logements. Des parts du parc social détenues directement ou indirectement par les États ou collectivités sont ainsi vendues à des associations, des collectivités ou de grands investisseurs privés.

Christine Whitehead ajoute que d'autres dispositifs d'aide à l'accession à la propriété sont développés au sein du secteur social. Il peut s'agir de construire pour vendre, à l'image des locations avec option d'achat, ou bien des cessions de terrains constructibles.

b) Particularités des ventes en Europe de l'Est

Les plus importants transferts de propriétés se sont déroulés en Europe de l'Est. Dans ces économies en transition, les cessions aux locataires sont réalisées à un prix très réduit, en contrepartie de l'engagement du nouveau propriétaire à entretenir le bien. Certains biens ont ainsi été privatisés, d'autres ont été seulement restitués à leurs propriétaires initiaux.

Pour réaliser ces ventes, la Russie a dû se doter préalablement d'un cadre légal et d'un secteur financier. Il a notamment fallu construire un marché hypothécaire. La principale difficulté observée est due au manque d'organisation juridique pour l'entretien et la gestion des immeubles et logements cédés. Dans les faits, les ménages aisés réalisent des travaux d'amélioration alors que les voisins plus pauvres ne le peuvent pas.

La République tchèque est une exception parmi les économies en transition. Le pays a conservé un secteur du logement social important qui représente encore aujourd'hui 20 % du parc. Cependant, **Christine Whitehead** observe que cette proportion est en diminution.

3. Trois modèles de transfert de propriété

a) La vente de logements sociaux à la découpe

Le modèle le plus connu de vente de logements sociaux à la découpe est le droit à l'achat (*Right to Buy*) donné aux locataires au Royaume-Uni à partir de 1980. Environ 40% du parc de logements sociaux a ainsi été transféré aux locataires à prix réduits, dont la moitié le furent au cours des dix premières années. Cette politique est toujours en cours aujourd'hui en Angleterre, bien que le rythme des ventes ralentisse considérablement. La moitié du produit de ces ventes revient au Ministère des Finances, et l'autre aux collectivités. La générosité des rabais consentis sur les prix de vente a varié au fur et à mesure des années. L'État s'est engagé, au cours des années 2010, à remplacer tout logement vendu par une nouvelle construction, laquelle n'est évidemment pas équivalente, en termes de loyer ou de localisation.

Les ventes se sont concentrées dans les secteurs les plus valorisés et sur les maisons. Le parc de logements sociaux britannique est composé en majorité de maisons tandis que sur le continent le secteur Hlm comprend plus d'appartements.

Le *Right to Buy* a d'abord eu pour effet de faire progresser le taux de propriétaires occupants au Royaume-Uni. Cependant, depuis 2003, celui-ci baisse à nouveau, passant de 70 à 65 %. Cela s'explique notamment parce qu'environ 40% des anciens logements sociaux vendus sont aujourd'hui loués sur le marché locatif privé.

Le secteur social restant s'est porté sur les gens les plus vulnérables.

Les Pays-Bas proposent un autre modèle de vente à la découpe basé sur une logique de droit à la vente (*Right to Sell*) donné aux bailleurs sociaux.

b) La vente en bloc, cession de parcs à grande échelle

L'Allemagne est l'illustration la plus significative de la mise en œuvre de la vente en bloc. La majeure partie du parc de logements sociaux a été cédée à des investisseurs privés, souvent anglo-saxons, et parfois avec des licences pour conserver la dimension sociale des logements. Au Royaume-Uni, la vente en bloc a été pratiquée depuis les collectivités vers les associations de logement (*Housing Associations*), avec un mécanisme permettant de capter des fonds pour améliorer le parc locatif existant.

La décision de vendre en bloc des portefeuilles de logements sociaux repose principalement sur les besoins financiers des autorités locales ou nationales. En Allemagne, les collectivités tout comme les organisations publiques de l'habitat étaient très endettées suite à la réunification de l'ex-République fédérale allemande (Ouest) et l'ex-République démocratique allemande (Est). Au Royaume-Uni, les propriétaires publics étaient incapables d'assumer l'entretien et la rénovation du parc, et souhaitaient se constituer des fonds pour construire de nouveaux logements sociaux.

Le bilan de la politique allemande de vente en bloc à des investisseurs fait apparaître une plus grande insécurité et une pénurie de logements abordables. Dans certains cas, les cessions de portefeuilles ont néanmoins aidé à réorienter les investissements vers l'amélioration du parc.

c) Construire dans la perspective de vendre

Certains organismes de logements sociaux dans toute l'Europe réalisent des logements dans l'objectif immédiat de les vendre. Selon les territoires, il peut s'agir par exemple de système de propriété partagée (Royaume-Uni, Pays-Bas, pays scandinaves), de subventions aux primo-accédants, de formules de prêts spécifiques, d'allocation de terres constructibles (Espagne, Royaume-Uni), etc.

Cette politique, comme la vente à la découpe, vise à augmenter la propriété occupante. La diversité des solutions proposées offre aux ménages un large choix de modes d'occupation et de processus d'achat.

L'équilibre du montage de ces opérations a également pour objectif de financer de nouveaux logements sociaux sans consommer plus de subventions publiques. Dans le contexte actuel, **Christine Whitehead** souligne que si la vente de logements permet de diminuer les aides à la pierre, les impacts de cette politique pourraient générer l'augmentation des aides à la personne.

4. Situation actuelle du logement social en Europe

Les financements publics de grande ampleur des années 1950 à 1970, ont permis la construction d'une large offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages actifs aux revenus modestes. Au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, tandis que les revenus augmentaient, les aspirations des populations évoluèrent vers un désir de propriété.

Christine Whitehead distingue trois groupes de pays selon l'importance de leurs parcs de logement social actuel. Il faut cependant noter que les définitions ne sont pas homogènes. Dans le premier groupe de pays, les logements sociaux représentent un pourcentage très significatif du stock de logements : un tiers du parc aux Pays-Bas et un quart en Autriche. Viennent ensuite des pays comme la France, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède, où le logement social représente un peu moins de 20 % du stock. Enfin, la part de logements sociaux est nettement plus faible dans un ensemble de pays, notamment en Irlande, République Tchèque, Allemagne, Espagne, etc.

Christine Whitehead suggère que les ventes de logements aux locataires ont permis de répondre aux souhaits des ménages et dans certains cas d'apporter aux bailleurs les fonds permettant d'investir dans le parc en réhabilitation et en construction. Cependant, ce principe n'a pas fonctionné dans tous les territoires, ni dans toutes les situations. La cession d'appartements en habitat collectif a moins bien fonctionné que celle de maisons individuelles. La plus grande partie des produits de ces ventes n'a pas été réinjectée dans le secteur du logement. Les transferts en bloc ont parfois été plus efficaces pour accroître le financement, en particulier pour l'amélioration du parc.

Le secteur du logement social s'adresse aujourd'hui aux ménages vulnérables, créant dans certains territoires des effets de concentration. Ces ménages ont plus souvent besoin d'accompagnement de la part des bailleurs. Dans de nombreux pays, on assiste depuis quelques années à une pénurie de logements abordables.

III. Regards croisés sur la recherche européenne en matière de vente de logements sociaux

Animation :

- **Mathieu Gimat**, maître de conférences à l'Université Paris 7 Denis Diderot, chercheur à Géographie-Cités
- **Bruno Marot**, docteur en urbanisme et politiques urbaines, urbaniste

État des savoirs, croisé avec le regard de trois chercheurs européens :

- **Gertjan Wijburg**, professeur assistant à l'Université d'Utrecht
- **Vincent Gruis**, professeur à l'Université de Delft
- **Christine Whitehead**, professeure émérite à la *London School of Economics*

A. État des connaissances et des savoirs en France et en Europe

Depuis juillet 2019, à la demande de l'Union sociale pour l'habitat et de l'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts, **Bruno Marot**, **Mathieu Gimat** et **Manon Le Bon-Vuylsteke**, ingénieure d'études à Géographie-Cités, réalisent un état des connaissances et des savoirs sur la vente de logements sociaux dans quatre pays européens : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France. Choisis en raison de leurs profils socio-économiques proches, ces pays ont développé au siècle dernier des politiques volontaristes de logement social. Si certaines caractéristiques les distinguent, **Bruno Marot** souligne de nombreux points communs, notamment le fait que le parc de logement social de ces quatre pays, représente une part significative du parc total, et dont la vocation, du moins à l'origine, était généraliste, voire universaliste.

Or, ces quatre pays sont aujourd'hui engagés dans des processus de vente de logements sociaux, selon des raisons, des proportions et des mécanismes de cession différents.

L'objectif de l'étude en cours est d'analyser comment la recherche s'est saisie de la question et d'en identifier les principaux enseignements. Pour ce faire, **Bruno Marot, Matthieu Gimat** et **Manon Le Bon-Vuylsteke** ont constitué un corpus documentaire de presque 400 références en langue française, anglaise et allemande, issu à la fois de la littérature universitaire mais aussi la littérature grise. Leur étude répertorie et synthétise des travaux parus de 1965 à 2019. Il faut noter que les publications sur le sujet de la vente de logements sociaux connaissent une augmentation très significative depuis le début des années 2000. Le rapport d'étude sera disponible au début de l'année 2020.

L'objectif de cette journée « Quoi de Neuf Chercheurs ? » est de réfléchir à ce que les politiques européennes de vente peuvent apprendre aux acteurs et chercheurs français. **Matthieu Gimat** présente quatre axes de ce travail, s'attachant particulièrement à la vente aux personnes physiques.

1. Histoire, fondements et instruments de la vente de logements sociaux

Malgré la diversité des situations nationales, **Bruno Marot, Matthieu Gimat** et **Manon Le Bon-Vuylsteke** observent une circulation à l'échelle européenne des débats sur la vente de logements sociaux, par exemple, dans les années 1980, la mise en œuvre du droit à l'achat (*Right to Buy*) au Royaume-Uni soulève des discussions notamment en France ou aux Pays-Bas. L'importance de disposer d'un marché de prêts immobiliers se propage également. Les justifications des politiques de la vente circulent aussi. Jusqu'à dans les années 2000, l'enjeu est formulé en termes d'accession à la propriété, tandis que depuis 2010, il s'agit plutôt de diversifier les sources de financement du logement social.

Dans sa présentation, **Christine Whitehead** distinguait trois grands modèles de vente. Or, dans les quatre pays observés, l'étude relève que sans être exclusifs les uns des autres, ces principes se sont souvent combinés. En Allemagne, la vente à la découpe aux ménages s'est déplacée vers la vente en blocs à des investisseurs. Au Royaume-Uni, la vente de logements à l'initiative des habitants s'est superposée à des ventes de parcs entiers des collectivités vers les associations de logements. Ces combinaisons de modèles illustrent combien les politiques de vente sont le résultat de compromis instables et sujettes à des ajustements politiques fréquents.

Bien qu'il soit difficile de dresser un bilan des cessions réalisées, **Bruno Marot, Matthieu Gimat** et **Manon Le Bon-Vuylsteke** notent qu'en Allemagne comme au Royaume-Uni, les pouvoirs publics tendent à revenir sur ces politiques de vente et à réaffirmer l'importance du logement social. Plusieurs dispositifs sont mis en œuvre pour réguler les marchés du logement, notamment de nouvelles constructions de locatif social. Il est intéressant à ce titre de remarquer que l'Écosse a suspendu le droit à l'achat et que des villes allemandes rachètent des logements vendus quelques années auparavant.

2. Mécanismes de vente et stratégies patrimoniales des organismes gestionnaires

Matthieu Gimat souhaite développer deux points concernant la recherche sur la place de la vente dans les stratégies des organismes de logements sociaux.

D'une part, les modèles de ventes influencent de manière différentes la capacité des bailleurs à mettre en place des stratégies de gestion locative et patrimoniale. Cette capacité est particulièrement évidente aux Pays-Bas et en Allemagne où les bailleurs sociaux considèrent les logements possédés comme des actifs qu'il faut gérer de manière stratégique. À

l'inverse, cette dimension stratégique est plus limitée au Royaume-Uni où, comme l'a précisé **Christine Whitehead**, l'initiative de la vente revient aux occupants.

D'autre part, la littérature est traversée par une question portant sur les mécanismes de vente. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure la vente de logements sociaux relève d'un processus commercial comme un autre ou doit porter une dimension sociale en tant que telle. Dans cette perspective, trois leviers sont régulièrement mis en œuvre :

- Un rabais sur les prix de vente,
- Des critères de priorité pour les acquéreurs potentiels,
- Un accompagnement des ménages.

Sur ce dernier point, les études montrent que les bailleurs européens proposent de moins en moins d'accompagnement pour les ménages nouvellement propriétaires. Cette situation est d'autant plus surprenante, pour **Bruno Marot, Matthieu Gimat** et **Manon Le Bon-Vuyksteke**, que cet enjeu apparaît pour la recherche comme déterminant au bon déroulement du processus de vente.

3. Trajectoires des acquéreurs et des biens après la vente

Au-delà des données disponibles sur le nombre de ventes, les prix de vente, la localisation et certaines caractéristiques des acquéreurs, il est très difficile de connaître les trajectoires des biens et des ménages après la vente. La rareté des dispositifs de suivi dans les pays européens est frappante.

Les logements continuent-ils de jouer un rôle social après la vente, en logeant des ménages modestes dans le temps ? L'acquisition permet-elle aux ménages d'enclencher un parcours résidentiel ?

Bien que les acquéreurs d'un logement social restent en moyenne plus modestes que les accédants à la propriété, ils sont généralement plus âgés et plus aisés que les locataires de logements sociaux. Ils se maintiennent relativement longtemps dans le logements acquis.

Les études au Royaume-Uni et aux Pays-Bas montrent que si les logements à la revente ne s'échangent pas au prix du marché, ils s'en approchent assez rapidement, particulièrement dans les territoires les plus tendus. De ce fait, le second ménage acquéreur est plus aisé que le premier. Les anciens logements sociaux ne continueraient donc pas longtemps à jouer un rôle social. Cependant, leur achat constitue une aide conséquente au premier ménage acquéreur dans son parcours résidentiel ou dans un projet d'investissement locatif.

Christine Whitehead explique que beaucoup de logements sociaux vendus arrivent ensuite sur le marché locatif privé. C'est aussi le cas en France, où une étude récente a montré que ce phénomène concerne 20 % des ventes Hlm.

4. Gestion immobilière et sociale des copropriétés

Christine Whitehead soulignait dans son intervention combien la création de copropriétés mixtes dans des immeubles, suite à la vente de logements sociaux, est un élément central qui touche à la mixité sociale et au vivre ensemble. Pourtant, sur

cette question, la littérature est très fragmentaire à l'échelle européenne. Deux sujets liés à la gestion des copropriété issues de la vente de logements sociaux ont cependant particulièrement retenu l'attention de **Bruno Marot, Matthieu Gimat** et **Manon Le Bon-Vuylsteke**.

D'abord, si les locataires ne disposent que de revenus limités, il faut s'interroger sur leurs capacités à assumer les frais afférents à la propriété d'un bien (charges, fiscalité, dépenses d'entretien, mensualités de crédit-acquéreur, etc.). Ensuite, certaines conditions de cession méritent une attention particulière. C'est le cas, par exemple, du modèle anglais où les logements sont vendus en *leasehold* qui est une sorte d'emphytéose. Les bailleurs restent ainsi gestionnaires sur la longue durée des parties communes des immeubles cédés.

B. De la vente à la découpe à la vente en bloc : quelles évolutions du modèle de cession de logements sociaux en Allemagne ?⁴

Gertjan Wijburg, professeur assistant à l'Université d'Utrecht

*Titulaire d'un doctorat de géographie de l'Université de Louvain, en Belgique, **Gertjan Wijburg** est aujourd'hui professeur assistant au département de géographie et urbanisme de l'université d'Utrecht aux Pays-Bas. Son travail de recherche doctorale, durant lequel il a été chercheur invité à Sciences Po - Paris, porte sur la financiarisation des marchés du logement en Allemagne et en France. Il y démontre qu'en Allemagne, divers acteurs financiers ont structuré les processus de vente de logements sociaux depuis le début des années 2000. Pour cette intervention, **Bruno Marot** et **Matthieu Gimat** lui ont demandé pourquoi et comment l'Allemagne est passée d'une logique de vente à la découpe à une logique de vente en bloc. Il expliquera également un phénomène d'actualité : la décision de plusieurs collectivités, dont Berlin, de racheter des logements sociaux cédés une dizaine d'années auparavant.*

Le modèle allemand de vente de logements sociaux est principalement connu pour les cessions en bloc de logements locatifs, sociaux et non-sociaux, appartenant à des entreprises publiques et privées de l'habitat à des acteurs financiers internationaux. Dans son intervention, **Gertjan Wijburg** interroge l'évolution des objectifs et des mécanismes de vente de logements sociaux en Allemagne jusqu'à la période actuelle et évoque la possibilité de voir émerger, à terme, un nouveau modèle.

1. Prédominance de la vente en bloc dans le modèle allemand

a) Du principe d'intérêt général à la privatisation

Sans retracer l'histoire du logement social en Allemagne, **Gertjan Wijburg** explique qu'après la réunification du pays en 1989-1990, le modèle de logement social d'Allemagne de l'Ouest est devenu prépondérant. Le parc de l'Est a été alors absorbé dans le système ouest-allemand.

Jusqu'en 1989, le parc de logement social obéit à un principe d'intérêt général. Le logement public est fourni par l'État ou les collectivités. Les grandes entreprises proposent également un parc de logements sociaux privés, souvent financé avec des aides publiques, subventions d'État ou avantages fiscaux, destinées à rendre le loyer accessible.

⁴ La présentation de G. Wijburg comportant de nombreuses illustrations est disponible sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat : <https://www.acteursdelhabitat.com/Vente-Hlm-les-ressources-de-la>

Comme partout ailleurs en Europe, un changement s'opère dans les années 1980 lorsque l'État commence à interroger les dépenses en matière de logement. En 1989, le principe d'intérêt général est aboli. Les subventions à la construction diminuent. En contrepartie, l'État déplafonne les loyers et ouvre la possibilité de vendre des logements. Aucune coordination n'est mise en œuvre pour la cession du parc public et privé de logements sociaux.

Le choc de la réunification contribue à mettre la vente de logements sociaux à l'agenda politique dans un contexte de fortes contraintes budgétaires pour l'État, les Länder et les municipalités qui sont alors très endettés. Au début des années 90, les pouvoirs publics cherchent, dans un premier temps, à encourager les entreprises publiques et privées de l'habitat à céder une partie de leur parc aux locataires. Dans ces premières années, les entreprises privées et les organismes publics vendent environ 10 % du parc de logements sociaux aux locataires.

b) Vente en bloc des parcs de logements sociaux publics et privés

Au début des années 2000, les municipalités allemandes continuent à connaître d'importantes contraintes financières. Par commodité, elles décident de vendre le patrimoine entier de sociétés publiques de l'habitat dont elles sont actionnaires afin de rembourser rapidement leurs dettes. Le parc public de logements est massivement vendu, en bloc, à des investisseurs institutionnels anglo-saxons issus du monde de la finance. A titre d'exemple, en une nuit de l'année 2004, 67 000 unités de logements ont été cédées à un fonds d'investissement américain.

Le parc de logements sociaux privés se situait plutôt dans les zones urbaines ou autour de grandes entreprises en zones rurales, notamment dans la Ruhr. Ces dernières décident également de céder leur parc en bloc à des investisseurs privés. Le produit de ces cessions leur permet de réinvestir dans leurs entreprises, faisant ainsi monter leur cotation en bourse et satisfaisant les actionnaires. Par exemple, Thyssenkrupp vend 48 000 unités de logements dans la Ruhr à Morgan Stanley en 2004, puis à la Foncière des Régions.

c) De la vente spéculative à la gestion d'actifs

Au début de ces cessions massives, des investisseurs étrangers, majoritairement américains et britanniques, acquièrent ces portefeuilles avec un objectif spéculatif qu'ils cèderont quelques années plus tard à des entreprises, souvent cotées en bourses, qui choisissent quant à elles de porter et de gérer ces actifs sur le long terme.

Plus d'un million de logements locatifs deviennent ainsi propriété de sociétés immobilières cotées, particulièrement à Berlin, en Saxe et dans la Ruhr. **Gertjan Wijburg** observe qu'elles sont souvent en situation de monopole sur leurs territoires. À titre d'exemple, Vonovia détient près de 400 000 habitations et Deutsche Wohnen est propriétaire de près de 150 000 logements.

Alors que les revenus locatifs et de cession des entreprises publiques et privées de l'habitat étaient traditionnellement investis dans l'économie locale de manière directe ou indirecte, ces acteurs internationaux redirigent directement la valeur extraite par leur activité vers des circuits financiers internationaux. Ils agissent comme des gestionnaires d'actifs, qui investissent de manière inégale dans l'entreprise ou dans le parc de logements acquis. La gestion est centralisée. Les concierges disparaissent. Les loyers augmentent. La partie non concurrentielle du parc est parfois vendue. L'objectif est d'augmenter les actifs, ce qui génère de fortes protestations de la part des locataires.

2. Les sociétés immobilières, des gestionnaires d'actifs en recherche de valeur ajoutée

Aujourd'hui, la plupart des investisseurs institutionnels qui sont propriétaires de patrimoines entiers de logements locatifs n'ont plus pour objectif de spéculer à court terme mais essaient d'adopter une démarche de long terme. Ces sociétés immobilières gèrent leurs ensembles de logements comme des actifs fonciers à travers lesquels ils veulent générer des revenus.

a) Évolution des stratégies des sociétés immobilières

Gertjan Wijburg note que, ces dernières années, ces sociétés immobilières se soucient de plus en plus d'améliorer leur image auprès du grand public. Elles investissent pour satisfaire les locataires et s'engagent au plan local, parfois en partenariat avec les collectivités. **Gertjan Wijburg** présente les évolutions de pratiques à partir de plusieurs situations qu'il a pu étudier. Il observe qu'un changement est à l'œuvre actuellement.

Amélioration du parc

Ces améliorations portent sur l'efficacité énergétique, le bien vivre, l'embellissement ou la densification des logements. Néanmoins, en Allemagne, un propriétaire est autorisé à répercuter ses investissements sur les loyers. À Essen, Vonovia investit massivement dans l'amélioration énergétique de son parc : chauffage, menuiserie, isolation, etc. La société immobilière communique auprès de ses locataires sur les économies de charges que ces travaux permettent, mais elle augmente les loyers en contrepartie.

Interventions sur le quartier

Les sociétés immobilières investissent dans les aménagements de quartier, en collaboration avec les collectivités locales ou les associations. **Gertjan Wijburg** présente des exemples d'interventions : jardins publics, garderies d'enfants ou galerie d'art. Il note cependant que ces investissements sont parfois un peu en décalage avec la réalité et les besoins des quartiers.

Logement des personnes âgées

Les sociétés immobilières s'intéressent au secteur du logement des personnes âgées. Pour répondre à leurs besoins, il est nécessaire d'ajouter des ascenseurs, de rendre les logements accessibles et d'améliorer les performances thermiques. Cette tendance forte en Allemagne permet de faire progresser la valeur des actifs immobiliers au travers de l'amélioration du bâti.

Répondre aux besoins des plus vulnérables

L'État soutient des programmes menés par les sociétés immobilières visant à loger des personnes réfugiées et des chômeurs dans des logements qui se sont dépréciés ou ont été mal entretenus. Ces partenariats publics-privés sont assez controversés en Allemagne.

b) Tensions entre intérêts publics et privés

Le changement en cours dans la stratégie des sociétés immobilières met en lumière des tensions entre les intérêts publics et privés. Les investissements des sociétés immobilières génèrent l'amélioration du parc de logements. Néanmoins en compensation, les loyers sont augmentés ou l'État consent des exonérations de taxes. L'enjeu principal des entreprises reste de reverser des dividendes à leurs actionnaires qui restent souvent des grands acteurs de la finance internationale.

La valorisation des quartiers peut entraîner un phénomène de gentrification. Les logements qui étaient destinés aux travailleurs pauvres intéressent aujourd'hui des ménages des classes moyennes. Le profil des locataires est en train de changer dans les parcs revalorisés.

Les sociétés immobilières se trouvent souvent en situation de monopole dans les territoires, car elles sont souvent les plus gros propriétaires de logements. De ce fait, elles profitent de toutes les aides publiques et contournent les réglementations sur les loyers. Leur position de grands propriétaires fonciers et immobiliers leur donne un pouvoir de négociation très fort.

3. Vers un nouveau modèle de logement sociaux : actions correctives et régulations

Gertjan Wijburg constate que nombre de ces sociétés immobilières essayent encore d'acquérir de nouveaux parcs. Dans ses recherches, il a recensé des mesures de protection, mises en œuvre ou souhaitables, qui permettraient d'encadrer la pratique des sociétés immobilières et de répondre aux besoins en logements abordables de l'Allemagne.

a) Protéger le parc social restant

Il reste encore 2,5 millions de logements sociaux en Allemagne. Au regard du rôle de ce parc et du contexte actuel, il y a un enjeu à ce que ces logements ne passent pas aux mains d'acteurs financiers. **Gertjan Wijburg** cite l'exemple de la ville d'Oberhausen, à côté d'Essen, où une société immobilière cotée souhaitait acheter un ensemble de logements. La faible densité sur ces terrains permettait d'envisager une densification forte. Les habitants se sont mobilisés pour éviter que ces logements et les constructions possibles, soient privatisés.

b) Racheter des unités et concurrencer les sociétés immobilières

La stratégie de contrer les investisseurs institutionnels relève plutôt de la politique municipale. Récemment, la ville de Berlin a décidé d'investir dans le rachat de logements ou d'ensembles de logements qui étaient encore, au début des années 2000, la propriété de sociétés municipales de l'habitat. Cependant, le rachat de ce patrimoine coûte très cher. Cette démarche suscite des controverses, d'autant plus que l'enjeu est de conserver des loyers bas.

c) Réinstaurer le principe d'intérêt général

Des partis politiques, notamment à gauche comme Die Linke, le Parti social-démocrate (SPD) ou le Verts, commencent à se battre pour réinstaurer le « principe d'intérêt général » aboli en 1989. La baisse des taux d'intérêt pourrait favoriser cette logique et pousser à investir dans la pierre pour construire ou acheter des logements sociaux. Néanmoins, cette stratégie est difficile à mettre en œuvre, car les villes et les Länder, qui sont en charge de la politique de logement social depuis 2006, ne sont pas toujours d'accord sur ces questions.

d) Stimuler la production de logements sociaux

En Allemagne, les politiques de promotion de l'accession à la propriété mobilisent actuellement beaucoup de subventions. L'enjeu est de faire baisser le coût des logements pour favoriser l'achat par les ménages. Cependant, les prix de l'immobilier ont atteint des niveaux tellement élevés, que l'argent public dépensé pour l'accession est aujourd'hui bien supérieur aux sommes consacrées au locatif social. **Gertjan Wijburg** considère qu'il y a un enjeu à arbitrer sur l'orientation des subventions de la politique publique du logement, entre favoriser l'accession ou le locatif social.

e) **Contrôler les loyers**

Depuis 2015, une nouvelle législation fédérale (*Mietpreisbremse*, littéralement « frein des loyers ») autorise les Länder à limiter l'augmentation des loyers à 10 % dans les zones du marché du logement dites « tendues ». L'efficacité de cette mesure n'est pas prouvée, mais des études réalisées sur le patrimoine de Deutsche Wohnen ont montré que la performance du marché a diminué avec cette limitation.

4. **Conclusion**

Le modèle de vente de logements sociaux en Allemagne repose sur la vente et la revente en bloc de logements locatifs, sociaux et non –sociaux, détenus par des entreprises publiques et privées de l'habitat à des investisseurs institutionnels issus du monde de la finance.

Les travaux de **Gertjan Wijburg** portent tant sur les mécanismes que sur l'avenir de ce modèle. Le logement est toujours un compromis entre le marché du travail et l'État. A la fin du XIX^{ème} siècle, le logement social est surtout fait pour loger les « classes dangereuses ». Au XX^{ème} siècle, le secteur participe au redressement économique de l'après-guerre. On le retrouve dans les économies fordistes.

Gertjan Wijburg retient de l'expérience allemande au XXI^{ème} siècle, que le logement sert les intérêts d'un capital circulant, dans une économie mondialisée, et non plus locale, comme précédemment. Les investisseurs privés s'intéressent au marché du logement social, car il représente des débouchés. Seules des réglementations publiques fortes peuvent préserver le modèle du logement social de la seule logique privée.

5. **Échanges**

Jean Pierre Comte, président de Polylogis partage des informations sur les rachats de logements à Berlin, qu'il a apprises à l'occasion d'une rencontre avec un ancien dirigeant de GSW, quelques jours avant cette journée d'étude. Dans les années 1991-1992, un fonds de pension américain avait acheté 66 000 logements berlinois pour 800 millions de marks, soit environ 400 millions d'euros. Tout récemment, la ville de Berlin a entrepris de racheter 6 000 de ces logements, soit 10 % du parc vendu initialement. Le prix de départ de la négociation, en cours actuellement, était d'un milliard d'euros. Ces chiffres peuvent alimenter les réflexions françaises. Pour **Jean Pierre Comte**, cet exemple illustre parfaitement l'expression utilisée par l'intervenant selon laquelle le logement social est la « vache à lait » des fonds de pension américains. **Natacha Aveline** (directrice de recherche au CNRS) travaille sur les pays asiatiques où des phénomènes importants de privatisation des logements sociaux ont été observés, sans qu'il soit question aujourd'hui de revenir en arrière alors que les loyers flambent, comme partout ailleurs sur la planète. Est-ce que l'exemple allemand peut nous apprendre quelque chose de ce point de vue ?

Gertjan Wijburg encourage à tirer des enseignements des expériences de vente en Allemagne pour préserver le parc social. Les coopérations entre le public et le privé pouvaient fournir des logements sociaux à l'époque où des institutions privées finançaient ces opérations. Selon **Gertjan Wijburg**, l'Allemagne revient peu à peu à ce modèle. De nouveaux partenariats sont en train d'être noués. Pour y parvenir, il faudrait s'opposer aux entreprises cotées en bourse, qui sont

parfois en situation de monopoles sur des quartiers entiers. Or, il est très difficile de passer des accords avec des entreprises si fortes. Les gouvernements ou les collectivités locales doivent développer de nouveaux outils réglementaires pour être présents sur ces territoires. La question que se pose l'Allemagne aujourd'hui est de savoir comment encadrer ces sociétés immobilières.

Christine Whitehead demande comment sont attribués ces logements sociaux une fois vendus en bloc à des sociétés immobilières. **Gertjan Wijburg** explique, qu'à la fin de leur période de conventionnement, les logements sortent du marché locatif social et sont alors attribués par les sociétés immobilières. Cependant, le logement devient tellement cher en Allemagne que ces entreprises ne cherchent plus à louer en suivant le prix du marché : elles préfèrent viser la classe moyenne qui n'a pas les moyens d'acheter mais qui peut payer un loyer. Les sociétés immobilières développent ainsi un modèle de locatif abordable dans le secteur privé.

Dara Turnbull (*Housing Europe*) interroge **Gertjan Wijburg** sur la disparition d'un dispositif fiscal allemand incitant les investissements dans le locatif social. Des aides publiques soutenaient l'achat d'un logement qui, en contrepartie, devait être loué aux conditions du logement social pendant dix à quinze ans. Passée cette période, il retombait dans le marché libre. Ce système fonctionnait plutôt bien. Chaque année, de nouvelles unités étaient vendues, d'autres mises en location. Mais ce système semble avoir été abandonné, il y a une dizaine d'années. Quelles sont les implications de cette décision ? Une bonne partie du marché locatif en Allemagne se trouve entre les mains de petits propriétaires privés. En ce qui concerne le logement social, **Gertjan Wijburg** confirme qu'il existe ce système subventionné mais les aides fédérales ont été revues à la baisse. Le logement ainsi financé doit être loué à loyer modéré pendant dix ou quinze ans, puis il revient sur le marché libre. Certains investissent dans ces logements sociaux, les gardent pendant dix à quinze ans, puis les libèrent sur le marché. Le produit de cette vente leur permet d'investir alors dans du logement libre où le rendement locatif est meilleur. Aujourd'hui, le nombre d'unités achetées ne dépasse pas le nombre de logements privatisés car la réduction des subventions apportées par le gouvernement pour soutenir le logement social ne permet pas de le développer. Le marché du logement en Allemagne vit une situation difficile. Alors qu'il était relativement stable, les prix sont repartis à la hausse de façon rapide depuis 2010.

Les interventions de la matinée confortent la position de la Confédération nationale du logement (CNL), principale organisation de représentants des locataires en France, membre de l'union internationale des locataires, déclare **Eddie Jacquemart**, son président. La grande braderie du logement social qui a eu lieu en Allemagne ne doit pas se produire en France. Pour la CNL, le secteur Hlm est le seul véritable régulateur du marché locatif privé. L'encadrement des loyers mis en œuvre en Allemagne repose sur un système appelé « miroir des loyers ». Il fonctionnait efficacement jusqu'en 2013, mais depuis le marché immobilier est devenu fou. Le parc locatif social étant quasiment absent en Allemagne, il n'a pas pu jouer son rôle régulateur.

Par ailleurs, la CNL a entendu dire que Vonovia commençait à se positionner pour acheter des logements en France. Il aimerait savoir si **Gertjan Wijburg** a des informations à ce sujet.

L'expérience allemande montre que la vente de logements en bloc fait apparaître un nouveau marché. Selon **Gertjan Wijburg** ce marché pourrait rester abordable et constituer une solution pour la classe moyenne, si de petits investisseurs achètent des portions limitées du parc social. En Allemagne cela n'a pas fonctionné. Si le transfert a lieu directement vers des grands groupes sans réglementation stricte par rapport à la gestion du portefeuille de logements, il y a des risques que leur présence se renforce de façon démesurée et que ces sociétés élaborent des stratégies visant leur seul intérêt économique. La France devrait faire preuve de prudence au moment de transférer ses logements sociaux vers ce type de

groupe. Il serait intéressant de trouver une solution intermédiaire pour que tout ne soit pas totalement libéralisé. Il faut essayer de nouer des partenariats. En effet, si un groupe possède tout le parc de logements, il est très difficile de maintenir des loyers sociaux.

C. La montée en puissance de la vente de logements sociaux aux Pays-Bas : nouvelle stratégie patrimoniale ou transformation du modèle de logement social ?⁵

Vincent Gruis, professeur à l'Université de Delft

Vincent Gruis, professeur à l'Université de Delft, est un chercheur reconnu sur les questions de politique du logement social aux Pays-Bas et en Europe. Ses travaux traitent en particulier de la transformation des stratégies patrimoniales des organismes de logements sociaux.

Le modèle du logement social aux Pays-Bas était assez proche du modèle français. Bruno Marot et Matthieu Gimat lui ont demandé de présenter les dispositifs néerlandais de vente de logements sociaux aux locataires et de souligner comment ces ventes sont allées de pair avec une transformation en profondeur des stratégies patrimoniales des corporations de logement.

1. Structuration des corporations, bailleurs sociaux néerlandais

Aux Pays-Bas, environ 30% du parc de logements est géré par des bailleurs sociaux professionnels, appelés « corporations de logements ». Cela représente 2,4 à 2,5 millions de logements gérés par environ 320 corporations. Le tissu n'est pas homogène, puisque certains bailleurs détiennent 18 000 logements tandis que d'autres n'en gèrent que 500.

Les corporations sont des organismes privés à but non lucratif soumis à des réglementations strictes. Au cours de la dernière décennie, elles sont pourtant devenues plus indépendantes. En effet, dans les années 1990, les subventions gouvernementales ont été supprimées. En contrepartie, les corporations ont gagné une indépendance administrative, financière et des marges de manœuvre pour gérer leurs parcs : maintenir les loyers, les baisser, vendre, garder, améliorer, rénover, etc. Pour supporter la perte de financements publics, elles ont mis en œuvre de nouvelles stratégies, notamment la vente de logements.

Lorsqu'une association risque la faillite, les autres corporations ont une obligation de soutien. Elles doivent mobiliser des capitaux, par exemple en rachetant une part du parc. Un fonds de garantie a été créé par le gouvernement afin de palier à un éventuel défaut de ce dispositif. Bien qu'il n'ait jamais été utilisé, ce fond sécurise sur le marché.

Comme l'a expliqué **Christine Whitehead**, le parc des corporations comprend des logements aux loyers sociaux et d'autres avec des loyers commerciaux à destination de ménages aux ressources plus élevées. Cette diversité de l'offre assure une bonne mixité sociale. Lorsque les revenus des ménages sont trop faibles par rapport au montant de leur loyer, ces derniers peuvent percevoir une allocation. Si les aides aux corporations ont été supprimées, les aides individuelles soutiennent toujours les locataires.

⁵ La présentation de V. Gruis comportant de nombreuses illustrations est disponible sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat : <https://www.acteursdelhabitat.com/Vente-Hlm-les-ressources-de-la>

2. Indépendance des corporations de logements et montée en puissance de la vente dans les années 1990

En devenant indépendantes il y a un quart de siècle, les corporations ont commencé à développer des stratégies autonomes reposant sur une analyse critique de leur portefeuille de logements.

Au début des années 1990, 3 000 à 5 000 logements étaient vendus chaque année pour l'ensemble du pays. A la fin de cette période d'indépendance, les ventes ont triplé voire quadruplé, allant jusqu'à 15 000 logements cédés par an au début des années 2000. Aujourd'hui, moins de 10 000 logements sont vendus chaque année. La vente de logements sociaux est devenue une activité normale et s'est intégrée dans la stratégie de gestion de portefeuille des corporations.

La vente de certains biens permet de générer des recettes pour améliorer le parc restant. Cependant, les cessions de logements sociaux ne s'opèrent pas seulement pour des raisons financières. Comme un peu partout en Europe dans les années 1980-1990, **Christine Whitehead** le disait en introduction, les logements sociaux ne semblaient plus aussi nécessaires puisque chacun avait un toit. Les corporations ont réagi à cette situation, en favorisant l'accession à la propriété des locataires via un renforcement du droit à la vente qui existe, pour les corporations, depuis 1948. Les bailleurs sociaux donnent ainsi souvent le choix aux ménages de rester locataires, d'acheter leur logement ou d'entrer dans un dispositif de propriété partagée à coût limité.

Par la suite, les corporations sont devenues plus actives dans le développement de logements destinés à la vente. Cela a constitué un tournant. Les organismes ont développé de nombreux projets en dehors de leur cœur de métier.

Par exemple, une corporation a acheté et rénové un bateau de croisière qui a été positionné à proximité d'un quartier en difficulté. Cette idée originale a vraiment permis de régénérer le quartier. Du point de vue financier, en revanche, l'opération fut un énorme échec pour la corporation.

D'autres organismes ont souhaité financer des projets d'infrastructures, comme des campus, pour des municipalités. Les collectivités locales s'en réjouirent mais la population y était hostile, car ces investissements n'ont pas contribué au marché des logements sociaux.

Leur réputation s'est affaiblie à partir 2008. Une enquête parlementaire a conclu à la nécessité de restreindre les activités des corporations. Différentes lois votées par le Parlement néerlandais ont établi un nouveau cadre dans les années 2010. Les corporations ont ainsi dû revenir et se concentrer sur leur cœur de métier : le logement.

A partir de la notion de Service d'Intérêt Économique Général (SIEG) les bailleurs ont dû diviser leur parc d'un point de vue administratif, entre le logement social et le logement plus commercial (hors SIEG). Les corporations ont été dissuadées de se tourner vers des activités hors du SIEG. Un prélèvement de l'État a été mis en place sur les logements sociaux, taxant paradoxalement plus le secteur locatif social que les locations privées.

Depuis ces modifications législatives et réglementaires, l'activité des corporations se recentre sur le logement social et les ventes ont beaucoup diminué. Leurs engagements actuels portent sur la préservation d'un parc de logements sociaux abordables. Les corporations tentent de conjuguer l'amélioration énergétique et l'entretien avec une politique de loyers bas qui restent la priorité. Le besoin de nouveaux logements avec une forte proportion de logements sociaux est maintenant reconnu par tous.

3. Définition des stratégies de vente : motivations et outils d'analyse

Bien qu'elles aient très fortement diminué ces dernières années, **Vincent Gruis** détaille les enjeux des mises en ventes de logements sociaux telles qu'elles sont pratiquées aux Pays-Bas. Il présente des exemples d'outils ou de règles développés par les corporations pour évaluer les besoins, les résultats et en déduire leurs stratégies de vente.

a) Équilibre financier et mission sociale des organismes

Le choix de mettre en vente des logements sociaux repose principalement sur des enjeux financiers. Cependant, **Vincent Gruis** souligne que les corporations aux Pays-Bas cherchent souvent à équilibrer leurs besoins de financements avec leur mission sociale. Comme dans d'autres pays en Europe, les corporations possèdent des immeubles dans des cœurs de ville qu'elles louent à loyers réduits au lieu de les vendre. Pourtant céder ces logements très valorisés apporterait des fonds propres importants. La mission sociale des corporations les pousse ainsi souvent à privilégier leur rôle de bailleurs pour permettre à des ménages modestes de vivre en centre-ville.

b) Diversification de l'offre sur le territoire

Pour développer leurs stratégies de vente, certaines corporations ont développé des outils d'analyse. **Vincent Gruis** présente un exemple d'outil croisant, quartier par quartier, les études sur les demandes et les offres de logements abordables, avec l'implantation des portefeuilles de corporations. Cet exercice a permis d'identifier les zones où le parc social était trop important, et celles où il était nécessaire d'en développer. Si la demande était basse dans un secteur où une corporation avait beaucoup de logements, cette dernière pouvait mettre en vente. Dans les quartiers où la demande était forte et l'offre insuffisante, la corporation devait essayer d'en construire.

c) Vente au locataire

A la fin des années 1990 et au début 2000, les Pays-Bas mettent en œuvre une politique de vente de logement sociaux au choix du locataire. A la différence du Royaume-Uni, les corporations décident des biens qu'elles souhaitent proposer à la vente. Les études réalisées montrent que le nombre de ventes à la demande des locataires en place est relativement limité. Les acquéreurs sont plutôt des nouveaux ménages arrivés pour cet achat. Ce constat amène **Vincent Gruis** à s'interroger sur la pertinence et l'efficacité des arguments sur le principe de la vente à l'initiative des locataires.

d) Concentration sur le cœur de métier du logement social

En raison de la pénurie grandissante de logements à prix raisonnable, les gens ont des difficultés à déménager. La mobilité est limitée. De moins en moins de logements arrivent sur le marché.

La stratégie des corporations pour les années à venir est plutôt d'augmenter le parc de logements sociaux et de vendre les logements à loyer libre. Les corporations commencent à vendre les biens aux loyers élevés, parfois en bloc à des investisseurs institutionnels.

4. Les défis actuels de la vente de logements sociaux aux Pays-Bas et en Europe

La pénurie croissante de logements abordables conduit à s'interroger sur la pertinence de vendre des logements sociaux. Une fois cédé, le logement disparaît du stock locatif à destination des ménages modestes. Le nombre de logements sociaux disponible diminue rapidement. Les gens déménagent beaucoup moins en raison du manque d'alternatives.

Les interventions de la matinée ont toutes rappelé les difficultés de gestion engendrées par les copropriétés issues de la vente de logements sociaux. **Vincent Gruis** a participé à une étude internationale en 2009 qui pointait la gestion complexe de ces ensembles d'occupation mixte partout en Europe. Plus les acteurs sont nombreux, plus les difficultés sont importantes. Le défi climatique auquel nous faisons face actuellement doit faire partie des enjeux à intégrer aux stratégies de vente de logements sociaux. Certaines corporations regrettent des ventes réalisées parce qu'elles doivent aujourd'hui convaincre tous les copropriétaires de réaliser les travaux d'amélioration énergétique et trouver des financements. Le logement individuel laisse plus de souplesse. Une corporation peut réaliser les travaux dans les biens qu'elle possède et laisser les autres. C'est beaucoup plus difficile dans les immeubles.

5. Conclusion

Le volume des ventes de logements sociaux aux Pays-Bas, après un pic dans la seconde moitié des années 1990, est en train de diminuer. Il y a quelques années, le développement de la vente a pu être analysé comme un changement du modèle du secteur social néerlandais. Certaines corporations ont imaginé que leur métier ne nécessiterait même plus d'être propriétaire bailleur. Elles pourraient concentrer leur activité sur la recherche de financements pour construire des logements, trouver des locataires et réaliser immédiatement la vente des biens, puis recommencer.

Dans la situation actuelle du secteur, **Vincent Gruis** note que la vente n'est toutefois que l'un des très nombreux aspects de la stratégie des corporations. Pour lui, il ne s'agit donc pas d'une transformation complète du modèle de logement social néerlandais.

6. Échanges

Claire Lévy-Vroelant (Centre de recherche sur l'habitat) interroge les capacités de la Commission européenne à réguler dans ce domaine la tension, voire la contradiction entre l'intérêt public et les appétits du marché. Pour **Vincent Gruis**, cette tension fait toujours débat mais n'est pas liée aux ventes. On a en fait tenté d'introduire un mécanisme de marché dans le secteur du logement social, par exemple en liant niveau de loyer et qualité du logement et en offrant un accompagnement financier aux ménages qui souhaitaient accéder à ces logements. En revanche, cette tendance universaliste qui ferait en sorte que les associations de logement fassent partie du marché s'est complètement retournée. Elles représentent encore une part significative mais ne s'intéressent plus qu'aux ménages les plus éloignés du marché. Cela peut changer d'ici dix ans mais pour l'instant c'est comme cela.

Christian Tutin, professeur d'économie, Université de Créteil Paris Est, demande si le modèle de vente de logements sociaux aux Pays-Bas comprend des clauses anti-spéculatives et des dispositifs d'accompagnements pour les acheteurs en cas de fragilisation.

Vincent Gruis répond qu'il reste des règles anti spéculatives. Si un bailleur social vend des logements à prix libre, l'acquéreur n'est pas autorisé à revendre pendant les cinq ans suivant la cession. C'est par exemple la durée de possession que prévoient certains investisseurs institutionnels. Par contre, si l'acquéreur bénéficie d'une décote lors de la vente, la corporation vendeuse aura ensuite un droit de préemption. Au moment de la revente, si la corporation décide de l'exercer et d'acheter, elle bénéficiera de la même décote que celle de la vente initiale.

En cas de problème financier après l'accession, les propriétaires occupants peuvent s'adresser à un fonds de garantie mis en place par l'État. Il est important de songer à un mécanisme de secours lorsque vous vendez à des ménages à faibles revenus.

Jean Pierre Schaefer, vice-président de SOLIHA Yvelines Essonne, souhaite savoir si les ventes de logements sont plutôt le fait des grandes sociétés de logements ou des petites, et si l'efficacité de ces organismes est liée à leur taille.

Vincent Gruis observe que les grandes structures ont tendance à vendre plus, surtout en nombre absolu. Elles travaillent plus sur la gestion de leurs portefeuilles. Leurs équipes sont plus importantes ce qui leur permet de dédier des salariés à cette tâche.

Dans une zone de marché stable, lorsque les relations sont bonnes avec les collectivités et les locataires, les plus petites structures sont plus efficaces. Dans les grandes villes en tension, avec des situations complexes et des enjeux politiques importants, être une grosse société présente des avantages, et permet d'exercer un contrepouvoir.

D. Trente ans après le *Right to Buy*, quels effets sur le parc immobilier et les acteurs du logement social ?

Christine Whitehead, professeure émérite à la *London School of Economics*

Au Royaume-Uni, les municipalités et les associations de logement recevaient des subventions du gouvernement pour construire des logements sociaux. Leurs pratiques sont encadrées. Les loyers sont strictement contrôlés. Le Royaume-Uni dispose d'un secteur de logement social dont la taille a fortement diminué par rapport aux années 1970 : le taux de logements sociaux actuel est comparable à ce que connaît la France.

Les municipalités ne peuvent vendre leurs logements occupés qu'à leurs locataires. La Grande Bretagne ne connaît pas de systèmes de vente en bloc à des investisseurs.

1. Le logement social au Royaume-Uni en 1979

En 1979, le parc de logements en Angleterre est composé de 30 % de logements locatifs publics détenus par les collectivités, soit près de 5 millions d'unités, auxquelles s'ajoutent 3% de logements locatifs détenus par les associations de logement, 10% de locatif privé et 57% de propriétaires occupants.

La majeure partie de ces logements sont des maisons individuelles ou mitoyennes, mais de nombreux immeubles ont aussi été construits dans les années 1960-1970. Les appartements sont concentrés dans les grandes villes.

Si le logement social abrite des ménages vulnérables, beaucoup de ses locataires sont des actifs avec des niveaux de revenus qui ont progressé dans les années 1960-1970. Beaucoup d'entre eux aspirent alors à devenir propriétaires. La libéralisation financière, qui débute au début des années 1970, ouvre aux ménages la possibilité de faire des prêts hypothécaires pour devenir propriétaires.

Dès le début des années 1980, les municipalités ne produisent plus que très peu de logements sociaux neufs. A partir de 1988, les associations de logements obtiennent le droit d'emprunter sur le marché privé et de gager les nouveaux investissements sur leur capital, ce qui leur permet d'augmenter leurs rythmes de production. Le secteur associatif social devient de plus en plus concurrentiel, notamment dans l'accès aux subventions gouvernementales.

2. Évolution du secteur du logement social après le *Right-to-Buy*

Le gouvernement britannique lance la privatisation des logements sociaux, dans une période où il est à la recherche de ressources et alors qu'il ne semble plus nécessaire de maintenir un parc abordable puisque la pénurie semble terminée. Les coûts d'entretien et d'amélioration des logements semblent ainsi pouvoir être transférés aux propriétaires occupants. Le gouvernement souhaite également répondre aux aspirations individuelles à la propriété. La politique du *Right to Buy* fut et demeure très populaire. Tous les partis politiques ont, jusqu'à récemment, approuvé le dispositif. Il reçoit même le soutien des personnes qui savent qu'elles y perdent individuellement.

a) Fonctionnement du *Right to Buy*

Aujourd'hui en Angleterre, les logements sont vendus à la demande du locataire, à condition qu'il y habite depuis au moins 3 ans. Pour une maison, le prix est décoté de 33% avec 1% de plus pour chaque année d'occupation. Le ménage acquéreur doit rembourser la décote s'il revend au cours des 5 premières années suivant l'achat. Les conditions du *Right to Buy* ont évolué depuis les années 1980. Il fut très généreux à certaines époques et parfois moins.

Le parc de logements sociaux en Angleterre a fortement diminué. Néanmoins, il représente toujours aujourd'hui 17% du parc de logements, dont 9% appartiennent aux associations de logements et le reste aux collectivités.

b) Des locataires plus pauvres dans le parc social mais moins concentrés spatialement

Christine Whitehead observe une concentration de la pauvreté dans les logements publics appartenant aux collectivités locales. Beaucoup de facteurs contribuent à cette concentration dans le parc social, à travers toute l'Europe. Ce n'est pas seulement le résultat de la politique du *Right to Buy*.

Dans le même temps, la concentration spatiale de la pauvreté aurait diminué, la politique de vente ayant pour objectif un mélange des modes d'occupation, mixant primo-acquéreurs et locataires. De ce fait, les cas de concentration de pauvreté dans des ensembles immobiliers serait moins fréquent au Royaume-Uni que dans d'autres pays européens.

Les ménages accédants sont souvent les plus aisés mais il y a aussi des familles plus pauvres. Les cessions concernent majoritairement des maisons unifamiliales, surtout dans le sud de l'Angleterre et dans les zones les plus riches. Les premiers accédants à la propriété étaient relativement jeunes. C'est moins le cas aujourd'hui. On n'a plus affaire à une population stable, autant intégrée à la communauté qu'auparavant.

Les biens restés dans le parc social ne sont pas les mieux entretenus. Le profil des ménages locataires du parc social a beaucoup évolué. Il y a un grand nombre de personnes isolées de tous âges. La part de personnes de plus de 55 ans est très réduite puisque celles-ci ont souvent acquis leur logement.

c) Conséquences économiques de la pénurie de logements sociaux

Certaines collectivités sont contraintes de subventionner la location d'anciens logements sociaux pour répondre à leur obligation de loger des familles sans logement. Des dizaines de milliers de livres sont ainsi payées par les autorités locales. D'autres collectivités ont racheté les logements sociaux qu'elles avaient précédemment vendus. En moyenne, le coût du rachat est six fois supérieur à celui perçu lors de la privatisation.

Plus de 40 % des logements cédés sont aujourd'hui loués sur le marché privé. Or, 25 % des locataires du secteur privé reçoivent des aides du gouvernement pour faire face aux loyers trop élevés par rapport à leurs revenus.

Tous ces procédés, destinés à pallier le manque de logements sociaux, sont très onéreux pour les collectivités et le gouvernement britanniques.

3. Conclusion

La politique de vente est toujours très populaire au Royaume-Uni. Elle a permis d'atteindre un taux de propriétaires occupants de 70 % en Angleterre. Après une baisse commencée en 2003, il n'est aujourd'hui que de 65 % mais remonte.

Le dispositif de vente de logements sociaux a surtout profité à une génération. Les personnes ont ainsi eu accès au marché et ont pu réaliser leurs projets. Celles qui ont acheté dans les premières années ont généralement bien réussi. Certains acheteurs, plus tard, ont parfois connu des difficultés.

Cependant le *Right to Buy* n'aide pas vraiment les jeunes générations. Il faut souligner les grandes inégalités entre ceux qui y ont accès et ceux qui en sont exclus.

Depuis six ou sept ans, la réglementation impose qu'un logement du parc social vendu soit remplacé. Cette obligation est relativement récente et le rythme de construction semble assez lent, cependant des analyses indiquent que le taux de remplacement serait de 50 %.

Les collectivités sont aujourd'hui très préoccupées par les besoins en logements locatifs sociaux. De nombreuses voix s'élèvent pour demander de grands programmes de construction. Le parti travailliste réclame que les collectivités créent 100 000 nouvelles unités par an, bien que cela semble assez utopique puisque leur rythme de production ces dernières années ne dépasse pas 3 000 logements.

E. Échanges

Jean-Malo Pellet (Hec) demande si des études d'impact sont réalisées sur le marché privé local.

Au Royaume-Uni, **Christine Whitehead** explique que les logements sociaux construits après la guerre se situent souvent dans des quartiers pauvres ou dans des grands parcs. Le modèle de vente du *Right to Buy* prévoit de vendre les logements à prix réduit par rapport à une autre habitation similaire du voisinage. Ces conditions ont un impact sur le type d'acquéreurs qui s'installent dans ces quartiers. La classe moyenne est aujourd'hui plutôt prête à devenir propriétaire dans

un quartier pauvre. Cela a une incidence positive sur l'environnement. Mais ce phénomène est concentré dans les quartiers les plus pauvres.

Vincent Gruis souligne qu'aucune étude n'a pu démontrer qu'une vente aux Pays-Bas ait eu une influence sur le prix du marché environnant, même en cas de décote accordée par les corporations.

Gertjan Wijburg précise que les premières ventes dans les années 1990 n'ont pas eu d'incidence directe en Allemagne car le marché était très peu dynamique. L'incidence s'est fait sentir de façon marquée par la suite dans certains quartiers.

Frédéric Lauprêtre (Action logement) interroge les intervenants sur les plus-values réalisées par les ménages lorsqu'ils revendent le logement social qu'ils ont acquis à prix décoté. Est-ce que cette question a fait ou fait débat dans les différents pays, sachant que le financement de ce logement était public à l'origine ? Comment est-ce traité fiscalement ?

En Grande-Bretagne, **Christine Whitehead** répond que la plus-value sur la résidence principale va entièrement à l'acheteur. Le gouvernement ne récupère rien.

En Allemagne, les ventes initiales de logements sociaux ont été réalisées à prix décoté et les acquéreurs institutionnels (sociétés de capital-risque, fonds d'investissement) ont réalisé d'importantes plus-values lors des reventes aux sociétés immobilières cotées en bourse. Cette absence de fléchage d'une partie de la plus-value à la revente est, pour **Gertjan Wijburg**, l'une des principales critiques adressées au modèle allemand de cession en bloc.

Aux Pays-Bas, lorsque le logement qu'un logement cédé avec une décote est revendu par son acquéreur, une partie de la plus-value peut aller à la corporation qui l'a vendu initialement. Cette dernière bénéficie également d'un droit de préemption.

José Moury en tant qu'administrateur à l'OPH de Montreuil, et avant cela à l'OPH de Bobigny, observe un décalage important entre l'offre et la demande de logements, en nombre, en coût et en qualité dans les marchés « très populaires » et « en tension ». Dans ces zones tendues, beaucoup de gens attendent un logement adapté, ce qui n'est pas une caractéristique seulement française. La vente de logements sociaux permet-elle de répondre à ces enjeux ?

Christine Whitehead affirme que la vente n'est pas une réponse. Les loyers du logement social ont été revus à la hausse au Royaume-Uni. Ils sont aujourd'hui à 80% du prix du marché. Les personnes qui ne trouvent pas de logement dans le secteur public, se tournent vers le secteur privé. Beaucoup de ménages, même lorsqu'ils ont droit à des allocations d'aide au logement, consacrent une part très importante de leurs ressources à leurs logements. Avec les mesures d'austérité, les aides sont moins généreuses et cela crée un problème de pauvreté.

Puisque cette journée participe à la préparation d'un programme de recherche sur la vente Hlm en France, **Dominique Belargent** aimerait que les chercheurs intervenant dans cette matinée apportent leurs points de vue sur ce projet. Quelles seraient selon eux les questions de recherche sur lesquelles il faudrait faire l'effort, le plus vivace, dans les années à venir ? Quels sont les sujets peu abordés par la recherche européenne, qu'il faudrait développer pour avoir une meilleure connaissance de ces ventes et de leurs impacts sur les marchés, les ménages, etc. ?

Vincent Gruis commencerait par se pencher sur ce que cela signifie pour les acquéreurs. Aux Pays-Bas une évaluation a été réalisée auprès des acquéreurs pour savoir s'ils se sentaient plus heureux et plus responsable. Les ménages n'ont pas déclaré être plus heureux. Dans le parc locatif social, ils bénéficiaient d'un statut plutôt valorisé se situant par les locataires les plus favorisés. Leur changement de statut va alors avec un sentiment de « déclassement » vis-à-vis des autres propriétaires souvent plus favorisés. Tout d'un coup, ils se sont comparés à d'autres personnes plutôt qu'à leurs voisins. Toutefois, certains ménages ont pu profiter de l'augmentation de la valeur de leur maison.

Pour Gertjan Wijburg, la grande question est de savoir si les revenus tirés de la vente de logements sociaux, en bloc ou à la découpe, pourront être consolidés dans un nouveau parc de logement. C'est un grand défi sur les marchés à l'heure actuelle.

Le second point d'attention concerne les conditions de la vente. Si la France s'engage dans la cession à des investisseurs institutionnels, **Gertjan Wijburg** conseille d'encadrer le processus afin d'éviter l'approche agressive que l'Allemagne a connu, et permettre que les loyers restent abordables, et qu'il n'y ait pas d'incidences négatives pour les locataires occupants.

Christine Whitehead insiste sur l'importance de savoir comment les gens se sentent. Le Royaume-Uni a vendu énormément de logements. Puis, pendant 15 ans, il y a eu une augmentation des prix de l'immobilier. Les premiers acquéreurs en étaient ravis, au contraire des ménages qui ont acheté au moment où les prix étaient les plus élevés. Tout dépend de la plus-value qu'ils ont pu réaliser.

Christine Whitehead suggère également de se pencher sur les alternatives à la vente Hlm comme la location avec option d'achat. Elle a participé à plusieurs études sur la propriété partagée à laquelle les ménages trouvaient beaucoup d'avantages.

Actuellement, la Grande-Bretagne connaît un problème générationnel. Les plus jeunes n'ont pas accès au logement social. Ils ne peuvent pas contracter un emprunt hypothécaire car leur situation d'emploi est trop précaire. Ils doivent donc demander l'aide de leurs parents, qui eux sont propriétaires. La question des inégalités est très importante. Le Royaume-Uni doit trouver des manières de construire de nouveaux logements car les inégalités de revenus s'aggravent et qu'il faut répondre aux besoins de logements abordables.

Vincent Gruis ajoute que la vente de logements sociaux doit anticiper le changement climatique. Vendre des logements permet de dégager des financements pour investir dans des travaux de rénovation. Cependant une mauvaise stratégie de vente risque d'entraver la transition vers un parc de logements plus efficace sur le plan des consommations énergétiques.

L'étude d'Anne Gotman citée en début de journée s'intéressait justement au ressenti des ménages dans des ensembles vendus. **Mathieu Gimat** confirme que le résultat de cette enquête sociologique correspond à ce que les intervenants ont présenté. Les auteurs de cette recherche expliquent que la vente n'était pas la réponse à une demande, mais le déplacement de cette demande. Il ne s'agissait pas tant de satisfaire un désir résidentiel mais plutôt de répondre à la conviction que le logement allait être un marchepied vers autre chose, une étape.

IV. Trois ateliers sur la vente Hlm : perspectives de recherches et de collaborations acteurs-chercheurs

L'objectif des trois ateliers organisés en début d'après-midi est d'identifier, à partir des connaissances scientifiques préexistantes et de l'expérience des acteurs, les questions restant à explorer par la recherche à propos de la vente de logements sociaux. Ces réflexions viendront alimenter la formulation des objectifs du futur programme de recherche. Chaque atelier est introduit par un acteur du secteur Hlm, un représentant d'une collectivité territoriale et un chercheur qui livrent leurs constats et leurs questionnements au sujet de la vente Hlm et de ses effets.

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

Animation :

- **Matthieu Gimat**, maître de conférences à l'Université Paris 7 Denis Diderot, **chercheur à Géographie-Cité**
- **Bruno Marot**, docteur en urbanisme et politiques urbaines, urbaniste
-

Avec la participation de :

- **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'AURA Hlm, l'association des organismes Hlm en Auvergne-Rhône-Alpes

Synthèse :

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

Pratique ancienne mais longtemps marginale, la vente Hlm fait l'objet de peu de recherches en France. Les orientations prises en 2018 de quintupler le volume de ventes annuelles pour atteindre 40 000 logements sociaux vendus chaque année renouvellent l'intérêt de ces recherches. Quels sont les effets de la vente Hlm sur les marchés de l'immobilier ? La vente de logements sociaux 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.

1. 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 des marchés de l'immobilier.

Ces premiers constats témoignent aussi des limites d'une territorialisation selon la distinction entre zones tendues et zones détendues héritée des zonages de la politique nationale du logement⁶. **Aïcha Mouhaddab**, directrice de l'AURA Hlm, rappelle que localement, ces catégories ne sont pas aussi pertinentes pour programmer les politiques du logement. Au sein de zones détendues, certains territoires peuvent concentrer les besoins. 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.

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 de l'immobilier
Forte tension Exemples : Paris, Nantes, Bordeaux	<ul style="list-style-type: none"> Prix élevés des biens immobiliers Forte segmentation du marché de l'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'autofinancement 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
Faible tension Exemples : Nevers, Vichy	<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

2. 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, etc. Dans ce cadre, la vente Hlm fournit un nouvel instrument aux effets ambigus. Dans la Métropole de Lyon, **Corinne Aubin-Vasselín**, 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. ».

⁶ La distinction entre zones tendues et détendues repose la question de 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.

3. Comment articuler vente Hlm et développement d'un parc de logements à prix abordable et de qualité ?

La vente Hlm fait basculer dans le régime de propriété privée des logements à loyer 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 à un niveau très abordable. Cependant, la reconstitution n'est 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 et loyers du parc vendu ?

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 l'achat. Toutefois, ces clauses ne s'appliquent que pour cinq années, une durée très courte par rapport au cycle de vie d'un logement. De plus, selon **Eddie Jacquemart**, président de la CNL, 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. 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 ces 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 vente partielle de logements d'une résidence pour garantir la participation de l'organisme Hlm au syndicat, l'exercice de la fonction de syndic par les organismes Hlm vendeurs ou encore le recours au montage reposant sur les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS). La vente Hlm interpelle ainsi sur des évolutions déjà à l'œuvre dans les organismes Hlm, notamment pour intégrer des compétences de syndic. Serait-il possible d'aller plus loin comme le propose **Emile Hagège**, directeur de l'ARC, association des responsables de copropriété, en transférant par exemple 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.

4. La vente Hlm, instrument de construction 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 également 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 les dispositifs de foncier solidaire, le prêt locatif social à l'accession ou les mesures d'aides à l'accession très sociale (ATS) expérimentées par exemple 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 (assurer une trajectoire résidentielle ascendante des ménages, limiter la spéculation, garantir les possibilités d'entretien de la copropriété) ? 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).

5. 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, en complément des objectifs d'attribution de la loi Égalité et Citoyenneté⁷ ou des objectifs de production neuve définis par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. 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. A l'échelle de la résidence, les bailleurs sociaux 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 les effets d'une généralisation de la gestion partielle de résidences mixtes sur les pratiques de gestion des organismes Hlm.

A l'échelle du quartier, les effets d'une vente massive de logements sociaux semblent incertains. De nombreux travaux réalisés dans des pays où la vente massive du parc social est une pratique ancienne font état d'une gentrification des quartiers concernés. Certains bailleurs sociaux constatent 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.

A 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, habituellement assurée par la territorialisation des objectifs de production de logements sociaux. **Corinne Aubin-Vasselin** montre cependant, à partir de l'exemple de la métropole lyonnaise, que la synthèse des projets de vente des bailleurs fait apparaître une concentration des ventes sur les quartiers où la métropole souhaiterait développer l'offre de logements locative sociale et inversement.

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

La vente Hlm pose la question de la gouvernance des politiques locales de l'habitat et de l'équilibre entre ses différentes parties (communes, intercommunalité, bailleurs, État). Les premiers retours d'expérience montrent le rôle de coordination assuré par les intercommunalités. Dans la métropole lyonnaise, l'identification des logements à vendre a d'abord été

⁷ 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) sont réalisées hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), 50% des attributions de logements situés dans les QPV sont à destination 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. Pour ce décompte, un logement social vendu reste comptabilisé comme logement social pour une durée de dix ans après sa vente.

réalisée par chacun des organismes Hlm à partir de leur plan stratégique de patrimoine et de la définition d'indicateurs financiers mais aussi sociaux comme le niveau de ressources des locataires. La Métropole de Lyon est ensuite intervenue dans le cadre de l'approbation des plans de vente associés aux conventions d'utilité sociale (CUS) qui, établies entre l'État et chaque organisme Hlm, doivent présenter chacune un plan de vente sur la durée de la convention (six ans). 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 coordonne également des réunions entre les différentes parties prenantes pour aboutir aux plans de vente définitifs qui seront inscrits dans les CUS. A Clermont-Ferrand, c'est également la métropole qui a assumé 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 été proposée à la Métropole de Lyon par les bailleurs sociaux réunis au sein d'ABC Hlm.⁸

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 locales. Dans le cas lyonnais, la métropole a pu analyser dans le détail chacun des plans de vente et également 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 ? D'autre part, 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 bailleurs. Enfin, cela interroge aussi le rôle de l'État local dans la territorialisation de la politique de vente Hlm.

7. Vers un changement de modèle Hlm ?

L'intensification 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 de telles évolutions pouvaient 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 d'investissement américain Blackstone. D'après **Ludovic Halbert** (chercheur au LATTs), 20 milliards seraient immobilisés par des fonds d'investissement dans l'attente d'une libéralisation de la vente du parc Hlm français.

⁸ Association regroupant les organismes Hlm ayant leur siège dans le Rhône et la Métropole de Lyon

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.

La massification de la vente de logements sociaux 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 d'échange. 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 des marchés de l'immobilier. Traditionnellement, les organismes Hlm ne sont pas soumis aux retournements de conjoncture et la production de logements sociaux constitue un outil contracyclique des politiques du logement. Elle repose sur des financements peu sensibles aux variations du marché de l'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 sont ainsi de plus en plus dépendants d'un cycle immobilier dont les déterminants ne sont pas ceux des politiques locales de l'habitat, mais ceux de facteurs économiques et financiers nationaux et internationaux.

8. Conclusion

État des interrogations plutôt que des savoirs, cet atelier a permis de mieux cerner plusieurs enjeux d'un agenda de recherche sur la vente Hlm. Elle n'est pas une nouveauté. La littérature étrangère mais aussi les expériences passées de nombreux bailleurs 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, l'intensification de la vente Hlm pose de nouveaux enjeux de recherche relatifs à ses effets 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 bailleurs sociaux, pourrait constituer une nouvelle étape dans l'ouverture du financement du logement social à des investisseurs institutionnels aux visées lucratives. Arrivée sur les marchés résidentiels de gestionnaires d'actifs, dépendance des organismes Hlm aux variations des cycles immobiliers et des marchés financiers... 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 de l'immobilier, 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 des modalités 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 les effets de la vente Hlm sur la répartition des groupes sociaux dans l'espace ? Et sur les marchés de l'immobilier ?
- La vente Hlm renouvelle-t-elle la gouvernance des politiques locales de l'habitat ? Et si oui, en quoi ?
- Dans quelle mesure la vente de logements sociaux à des investisseurs institutionnels pourrait affecter la capacité des collectivités locales à réguler les marchés du logement ?
- 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 sur le rôle contracyclique du secteur Hlm ?
- 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 ?

B. Trajectoires des ménages acquéreurs et des logements vendus : perspectives immobilières et sociales sur la vente Hlm

Animation :

- **Caroline Bouloc**, cheffe de projets à Espacité
- **Anne-Katrin Le Doeuff**, directrice générale déléguée d'Espacité

Avec la participation de :

- **Bertrand Buttet**, directeur de l'habitat et de la politique de la ville, Clermont Auvergne Métropole
- **Pierre Gilbert**, sociologue, maître de conférences à l'Université Paris 8, chercheur au Cresppa
- **Jean-Denis Mège**, directeur général de l'Opal

Synthèse :

- **Hélène Morel**, doctorante au LISST, Université Toulouse Jean Jaurès

À partir des expériences des trois intervenants, l'atelier a pour objet de faire émerger des questionnements de recherche sur les trajectoires des ménages et des logements dans le cadre de dispositifs de vente Hlm.

Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espacité, présente les deux axes de cette rencontre et les questionnements qui ont déjà émergé dans la préparation de cet atelier. La première série de questionnement porte sur les stratégies des acteurs, qu'il s'agisse des acquéreurs ou des organismes vendeurs. Comment les bailleurs accompagnent-ils les stratégies individuelles des ménages ? Quelles sont les spécificités des acquéreurs, qu'ils achètent pour habiter ces logements ou pour les louer ? Quelle est la valeur ou la finalité que les ménages accordent à ce projet d'accession : est-ce davantage une aubaine qu'ils saisissent ou la réalisation d'un projet longuement mûri ? Peut-on parler d'une forme d'effet émancipateur chez les ménages qui accèdent à la propriété via ces dispositifs ? Quels sont plus généralement les

aspects positifs, les principales limites et les effets inattendus de la vente Hlm dans les trajectoires résidentielles et le vécu des ménages ?

Le second thème abordé dans le cadre de l'atelier concerne les trajectoires immobilières des biens cédés, c'est-à-dire le devenir des logements après leur vente. Les intervenants réfléchissent notamment à la spécificité de la vente Hlm par rapport aux autres filières et modalités d'accès sociale à la propriété.

1. Enjeux et stratégie de la vente Hlm dans des territoires détendus

Jean-Denis Mège, directeur général de l'Opal, témoigne de sa pratique de la vente Hlm au sein de l'ESH du Foyer Rémois puis de l'office public de l'habitat de l'Aisne (Opal). Il décrit les stratégies qu'il a contribué à élaborer et à mettre en œuvre pour répondre au contexte et aux acteurs locaux (habitants et collectivités). Le choix de céder du patrimoine repose, selon les circonstances, sur divers objectifs, notamment le besoin de mobiliser de nouvelles ressources financières et/ou le souhait de développer davantage de mixité sociale.

Les organismes du territoire de Reims vendent environ 250 logements par an, ce qui a généré à ce jour environ 4 500 logements en copropriété gérés par les bailleurs. Depuis trois ans, l'Opal développe la vente Hlm pour environ 30 logements par an, sur un territoire très pauvre. Ces expériences permettent de conclure que la vente Hlm peut être mise en œuvre sur tous les territoires.

a) Développer la mixité par la vente Hlm

Le quartier Saint-Crépin à Soissons se situe en zone ANRU. La collectivité souhaitait qu'y soient créés des logements en accession sociale. Construire des logements neufs, dans une zone NPNRU, sur un territoire où il n'y a pas de marché, représentait pour **Jean-Denis Mège** un cumul de handicaps. Pour répondre à cette sollicitation, en cohérence avec le contexte, l'opérateur a proposé de fusionner des logements dans des immeubles existants, où les petites typologies étaient trop nombreuses. Assembler deux T2 pour créer un T4 représentait un investissement de 35 000 €, pour un prix de vente de 80 000 €, soit une plus-value pour l'organisme de 45 000 € amenant une réponse adaptée à la demande et au territoire.

Autre exemple de stratégie, à Reims, le Foyer Rémois avait décidé de vendre du patrimoine. En étudiant son parc, l'opérateur a détecté que dans le quartier Val de Murigny, où il possédait 2 500 logements, les demandes de locataires pouvaient être satisfaites avec seulement 1 800 logements, ce qui validait l'hypothèse d'un potentiel de vente.

b) Constituer des ressources pour recomposer la ville et moderniser le parc

L'Opal est confronté à des contraintes économiques qui rendent nécessaire la vente d'une partie significative de son parc afin de reconstituer des ressources. A ce jour, les ventes réalisées ne portent que sur le patrimoine individuel. **Jean-Denis Mège** considère qu'un tissu urbain solide est nécessaire pour les cessions en collectif. C'est le cas à Reims et ce pourrait être le cas dans le centre-ville de Soissons, où l'Opal étudie la pertinence de vendre des appartements.

La vente Hlm de 250 logements individuels bien situés est réalisée dans la perspective de régénérer le reste du parc. Avec un prix de cession à 80 000 €, un pavillon génère une plus-value de 70 000 €. Sur ce territoire, un logement vendu apporte les fonds propres nécessaires pour réaliser trois logements neufs. Or sur les vingt prochaines années, l'Opal devra démolir 15% du parc. Il s'agit de logements datant des années 1970, souvent vacants, qui ne correspondent plus aux besoins des ménages. Les locataires vieillissent et les petits collectifs ne sont pas équipés d'ascenseurs.

Les 250 pavillons visés par le projet de vente ont actuellement un taux de rotation de 4% par an, soit un potentiel d'attribution de dix logements chaque année. Vendre ces dix logements permet d'en construire trente que la ville peut alors attribuer. De plus, ces constructions neuves sont adaptées aux seniors et au handicap. En les répartissant sur le territoire, l'opérateur et la collectivité ont pour objectif de générer davantage de mixité sociale. Ces mêmes logements pourront être mis en vente plus tard. Ce volet de la vente Hlm est très prometteur pour recomposer la ville et réaliser une mutation de patrimoine.

Vendre un patrimoine présentant un faible taux de rotation pour le remplacer par un parc neuf où la rotation sera plus significative peut intéresser les collectivités locales qui identifient dans cette opération la possibilité de satisfaire de nouveaux besoins. Cependant, comme le souligne un intervenant, vendre un logement pour en construire trois n'est possible que dans très peu de territoires.

c) **Des stratégies de reconstruction variables selon les contextes et acteurs locaux**

Anne-Katrin Le Doeuff questionne Jean-Denis Mège sur l'influence que la vente Hlm pourrait avoir sur la conception même des logements. La stratégie de l'organisme évolue-t-elle vers un terme plus court, où la vente est pensée dès la conception ? Pour **Jean-Denis Mège**, pratiquement tous les logements qui sont bâtis aujourd'hui ont vocation à un jour être vendus, notamment après 25 ans lorsque le bailleur devient redevable de la TFPB. Cependant, le parc de certains territoires n'a que peu de chance d'être vendu : c'est par exemple le cas des logements reconstruits dans le cadre de l'ANRU, ou bien les logements pour seniors en centre-ville. Ces logements seront néanmoins construits pour répondre aux besoins actuels, en accord avec la mission de service public d'un office public de l'habitat. La stratégie de reconstruction varie selon le type d'organisme Hlm et ses liens avec la collectivité.

Lorsque le potentiel de vente existe, l'organisme peut mélanger plusieurs modes d'occupation. **Jean-Denis Mège** cite l'exemple d'une opération mêlant du locatif (pour partie seulement destiné à la vente Hlm) et des parcelles de lotissements cédées immédiatement pour améliorer le bilan de la partie locative. La stratégie financière favorise du même coup la mixité sociale. Travailler l'équilibre d'opération peut ainsi transformer les politiques d'attribution.

La vente va permettre de retrouver une certaine marge de manœuvre financière pour réaliser des investissements dans le parc en, réhabilitant par exemple les logements locatifs aux normes BBC. Cette stratégie patrimoniale est indispensable pour un territoire où les locataires sont très pauvres. En moyenne, dans le département de l'Aisne les revenus par ménage sont de 1 200 €/mois et 60% des locataires sont sous le seuil de pauvreté. La précarité énergétique concerne 50% des locataires de l'Opal.

Pour confirmer cette nécessité d'intégrer la question énergétique dans la réflexion, **une intervenante de Batigère** rappelle que si les bailleurs font des travaux, il n'est pas certain que les ménages le souhaitent ou en soient capables. L'articulation entre la vente Hlm et les politiques publiques apparaît comme fondamentale, notamment sur les questions de rénovation énergétique.

L'Opal concentre 40% de sa production neuve dans les trois villes principales de son territoire. Une autre part importante est réalisée dans le sud du département qui connaît une croissance de population. Ces nouveaux ménages arrivent du territoire francilien pour s'installer au bout des lignes de transports en commun. **Anne-Katrin Le Doeuff** s'interroge sur les différences qui pourraient être observées entre une vente au locataire et une cession à des ménages qui n'étaient pas occupants du parc social.

d) **Sécuriser la vente Hlm**

Les interrogations formulées par **Jean-Denis Mège** afin de nourrir la réflexion collective sont nombreuses. Quelle est la part des logements que souhaite vendre l'Opal qui pourront être proposés aux locataires ? Si ces derniers ne sont pas acheteurs, quels ménages doivent ensuite être privilégiés ? Les acquéreurs de l'Opal sont rarement des locataires, car la plupart d'entre eux n'a pas les moyens d'accéder à la propriété. Ce sont plutôt des accédants moyens qui vont se manifester. L'Opal reçoit également des demandes d'investisseurs. Si certains collègues pratiquent ces ventes, l'Office s'y refuse aujourd'hui. Cependant il y aurait besoin de pouvoir objectiver les effets de cette vente aux investisseurs.

Quel impact ces ventes auront-elles sur les marchés locaux de l'immobilier ? Existe-t-il un risque de saturation ? Le maire d'une commune du département de l'Aisne s'inquiétait que les ventes Hlm puissent réduire le volume et le montant des transactions réalisées dans le secteur de la promotion. Quelles peuvent alors être les bonnes pratiques pour articuler les objectifs de vente des organismes Hlm et le nécessaire équilibre du marché local de l'habitat ?

Comment fonctionne une copropriété créée par la vente Hlm ? Quelles sont les responsabilités de l'organisme Hlm vendeur ? L'Opal sécurise les futures copropriétés en réalisant des travaux avant la vente et en assurant la gestion. Grâce à un investissement d'environ 15 000 euros en amont, l'accédant ne devrait pas avoir à réaliser de gros investissements avant 20 ans.

Les logements sont vendus lors d'une rotation ce qui signifie que l'organisme reste dans la copropriété pendant une vingtaine d'années. Si un acquéreur connaît une difficulté dans les premiers mois, l'ancien bailleur se doit d'intervenir. A titre d'exemple, l'Opal a remplacé des chaudières qui sont tombées en panne quatre mois après la vente. En tant qu'office public de l'habitat, l'Opal définit sa stratégie avec les élus des territoires.

e) **Étudier les spécificités de la vente Hlm dans les territoires non tendus**

Selon **Jean-Denis Mège**, l'ANRU a renoncé à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la ville des zones non tendues. Il regrette que la recherche ne s'intéresse pas assez à ces territoires. Ces derniers représentent pourtant 60 % du territoire national, leur population ne décroît pas et une partie des fractures sociales (et électorales) françaises y sont particulièrement visibles. Les bailleurs de ces zones sont étouffés financièrement et contraints de recourir à la vente Hlm. Or, dans ces territoires, les ménages deviennent propriétaires avec un SMIC et Jean-Denis Mège met en garde le Gouvernement contre la difficulté que représenterait pour ces ménages l'acquisition d'un logement aux performances énergétiques limitées.

Michel Bancal, président de l'Office Versailles Habitat réagit à ces propos, pour confirmer qu'entre territoires tendus ou non, les organismes Hlm ne font pas les mêmes métiers. Or le discours « descendant » ne prend pas en compte la différence de situation.

Peggy Mertiny du Cerema, souhaiterait que soit analysé l'impact du contexte socio-économique des territoires observés dans le déroulement et les effets de la vente Hlm. Les dispositifs de cession s'inscrivent dans des marchés de l'immobiliers très différents, ce qui influe sur le type de logement vendu, la stratégie des organismes, la commercialisation ainsi que sur le profil des accédants. Parfois la question est de savoir comment garder une offre sociale dans les secteurs tendus, via les montages associant un OFS et le recours au BRS par exemple. L'enjeu peut être par ailleurs de développer une offre normalisée, non stigmatisée par rapport au logement social précédent.

2. Collaboration entre collectivités et organismes Hlm pour la stratégie de vente Hlm

Bertrand Buttet, directeur de l'habitat et de la politique de la ville à Clermont Auvergne Métropole, présente le contexte du territoire de Clermont Ferrand. Depuis plusieurs années, Clermont Auvergne Métropole développe une politique de l'habitat et s'investit sur des projets structurants. Trois quartiers font l'objet d'une opération ANRU. La Métropole a par ailleurs mis en œuvre une réforme des attributions, dans l'objectif de répondre aux exigences de la loi Égalité et Citoyenneté de réaliser 25% des attributions aux personnes du premier quartile hors des QPV.

Clermont Auvergne Métropole est délégataire des aides à la pierre et redistribue sept millions d'euros par an vers les quatre organismes Hlm du territoire. Or, l'impact de la RLS sur ces organismes est précisément de 7 millions d'euros. Alors que la collectivité compte sur ces acteurs pour réaliser les objectifs de ses politiques publiques, ceux-ci manquent de ressources financières et sont contraints de procéder à la vente de logements.

Les collectivités connaissent des difficultés pour traiter ces changements, car ils ont été annoncés dans un laps de temps très court. Les bailleurs ont dû déposer leur Convention d'Utilité Sociale aux services de l'État en juin 2019. Ils y présentaient leurs projets de vente à six ans, sans que les collectivités n'aient vraiment eu le temps de les accompagner et d'articuler ces projets de cessions avec les politiques locales de l'habitat. Sur le territoire de Clermont Auvergne Métropole, les ventes Hlm concerneront 300 logements par an. Comment le ratio actuel de 10 mises en vente pour une effective va-t-il évoluer ? Quel sera le nombre réel de ventes ?

a) Une charte de la vente Hlm

Pour répondre à cette situation, la métropole a choisi d'organiser une table ronde, associant la collectivité et les organismes, et de rédiger une charte de la vente, sur l'exemple de la Métropole européenne de Lille. Un tel document n'a pas de portée juridique, mais il offre un espace de débat pour confronter les contraintes et mener une collaboration plus intelligente. Les élus ont en effet pris conscience des contraintes qui pèsent sur les organismes Hlm.

L'objectif de la métropole est d'éviter les effets induits négatifs des ventes. Puisqu'à ce jour aucun acteur du territoire n'a suffisamment de recul sur l'impact des ventes, les collectivités et les organismes Hlm se réuniront régulièrement afin de tirer ensemble les leçons des cessions réalisées. L'observation des dispositifs à court, moyen et long terme est un enjeu pour les organismes comme pour les collectivités.

b) Inquiétudes des collectivités

La principale inquiétude des collectivités porte sur la trajectoire des copropriétés qui vont voir le jour. Les bailleurs assurent que les ventes Hlm n'aboutiront pas à la création de copropriétés dégradées. Ces conclusions reposent sur l'observation des résultats d'un faible nombre de ventes réalisées par des opérateurs structurés pour cette activité. Or tous les bailleurs ne sont pas compétents ou équipés, et la généralisation de la vente Hlm pourrait changer les choses.

Une intervenante de Batigère en Ile-de-France rappelle que son réseau a une tradition de vente de logements Hlm. La question qui est le plus souvent posée par les accédants est de savoir à quel moment tous les logements seront vendus. En effet, tant que le bailleur est présent au sein de la copropriété, les ménages ne se sentent pas vraiment propriétaires. A l'inverse, pour les élus, la présence du bailleur majoritaire est rassurante.

Bertrand Buttet souhaite qu'un suivi et un accompagnement des accédants soient organisés. Il s'interroge sur les acteurs les mieux à même de réaliser cette mission. Il pourrait s'agir par exemple de l'ADIL ou des organismes Hlm eux-mêmes.

Comment vont agir les syndics de copropriété ? Faut-il prévoir des formations pour les professionnels confrontés à ces nouvelles activités et au changement d'échelle de la vente Hlm ?

Enfin, si les organismes Hlm commencent à concevoir les opérations neuves dans la perspective de les vendre, les collectivités devront probablement faire évoluer leur manière de soutenir les opérations. Les aides publiques servaient jusqu'à présent pour toute la vie d'un bâtiment. Si cela n'est plus le cas, les collectivités doivent s'interroger sur l'opportunité d'apporter des financements.

3. Vente Hlm dans les quartiers prioritaires de la ville, comparaison avec des études réalisées sur les projets de rénovation urbaine

Pierre Gilbert, sociologue, maître de conférences à l'Université Paris 8, a réalisé son travail de thèse à partir d'une monographie du quartier des Minguettes à Vénissieux dans la banlieue lyonnaise. Les questions posées dans sa thèse portent sur les effets de la rénovation urbaine sur la ségrégation et le peuplement des quartiers, mais aussi sur les trajectoires des habitants et sur la manière dont les modes de vie se transforment au sein de ces quartiers.

a) Observation des trajectoires de ménages accédants au sein de projets de rénovation urbaine

Au cours de sa thèse, **Pierre Gilbert** a étudié le profil des ménages qui deviennent propriétaire dans les opérations neuves d'accession sociale réalisées dans le cadre de projets rénovation urbaine. Ces ménages sont plutôt d'âge intermédiaire, entre 35 et 50 ans, avec enfants. Il ne s'agit pas de jeunes qui commencent leur trajectoire résidentielle dans le logement social avant d'aller ailleurs, ni des locataires les plus âgés. Ces acquisitions sont souvent réalisées par des populations issues de l'immigration qui subissent de fortes discriminations sur le marché du logement. Ces ménages habitaient déjà précédemment les grands ensembles. Les politiques de rénovation urbaine produisent une forme plutôt stable de cohabitation entre, d'une part, des ménages de classe populaire et, d'autre part, une population plus précaire. Ces accédants peuvent surpasser les représentations qui vont avec ces quartiers. Leur sentiment de promotion résidentielle s'appuie sur les discours de la politique de revalorisation du quartier. Il se construit en opposition aux barres Hlm classiques. Le saut qualitatif vient fortement du caractère neuf de ce logement, plus encore que du fait de devenir propriétaire.

Les trajectoires de ces ménages sont fragiles et réversibles, ce qui pose la question de l'accompagnement et de la sécurisation. Pour réussir cette accession, les ménages restreignent fortement leurs dépenses de loisirs. La logique de distinction a des effets sur les relations de voisinage avec les locataires. Les accédants observent une certaine réserve avec les voisins. Ils ont également moins de temps pour les échanges, car il leur faut travailler plus, notamment les femmes.

Cette mobilité a lieu sur place, à proximité du réseau familial, ce qui permet de faire garder les enfants. En effet, ces ménages accédants ont souvent des horaires de travail atypiques. **Pierre Gilbert** compare ces résultats aux travaux d'Anne Lambert, qui montrent que lorsque l'accession se fait dans un quartier nouveau dans le péri-urbain, où les ménages se trouvent isolés, les femmes sont souvent contraintes d'arrêter de travailler pour s'occuper des enfants.

b) Pistes de recherches sur les trajectoires des ménages et du parc cédé après la vente Hlm

Il serait nécessaire d'étudier des cohortes de long terme pour analyser les trajectoires sociales des ménages qui accèdent à la propriété via des dispositifs de vente Hlm. **Pierre Gilbert** propose d'analyser les effets de ces cessions sur les réseaux sociaux de proximité et d'étudier les inégalités potentielles que ces accessions pourraient engendrer notamment sur la répartition genrée du travail à l'intérieur des couples.

S'interrogeant sur les effets de la cohabitation entre les accédants et leur environnement, **Pierre Gilbert** rappelle que la mixité ne produit pas toujours des effets positifs et peut parfois accentuer les mises à distance, les logiques de distinction qui se manifestaient également, par exemple, dans les stratégies scolaires. Plusieurs recherches montrent que la différenciation de l'habitat, en matérialisant les différences de statut social, tend à faciliter la cohabitation au sein du voisinage. Or dans la vente Hlm, les logements sont vendus dans le même immeuble, sur le même palier, la distinction est donc rendue plus difficile.

La vente Hlm soulève également des questions sur le métier des organismes Hlm dans la gestion locale. Si des logements sont vendus au sein d'un ensemble, comment la gestion locative et la gestion des parties communes vont-elles évoluer ? Comment les charges seront-elles réparties entre locataires et propriétaires ? Comment éviter que les uns aient l'impression de payer pour les autres ? Comment attirer des ménages stables dans ces projets d'accession ? Comment la revente se passera-t-elle ? Est-ce que les difficultés financières éventuelles d'accédants ne vont pas se répercuter sur les bailleurs ?

Pierre Gilbert s'interroge également sur les effets de cette politique sur le peuplement et la ségrégation au sein des quartiers d'habitat social. Si les organismes sont rationnels économiquement, ils vendront les logements qui ont des chances de trouver des acheteurs, c'est-à-dire situés dans des secteurs valorisés. Cela risque de renforcer la ségrégation et de créer une répartition très déséquilibrée des logements sociaux dans les agglomérations. La vente pourrait donc conduire à une perte de maîtrise politique et institutionnelle sur le peuplement.

Enfin, la vente Hlm questionne le rôle social des organismes Hlm dans l'accès au logement des ménages les plus précaires. Un certain nombre d'études montre que, depuis les années 1980, la mobilité entre les différentes filières de logement est en partie bloquée. Les inégalités face au logement explosent. De plus en plus de personnes subissent le mal logement et vivent dans des habitats informels ou à la rue. Un des effets de la rénovation urbaine est d'avoir fait disparaître quasiment 200 000 logements dont les niveaux de loyers étaient parmi les plus faibles du parc Hlm. Quels seront les impacts de la vente Hlm de ce point de vue, sur le volume, la typologie et les niveaux de loyer du parc social ?

4. Participation de la salle

a) Le secteur bancaire, acteur de la vente Hlm ?

Une intervenante de Batigère en Ile-de-France constate que le facteur le plus discriminant sur le choix de devenir propriétaire pour les ménages est la comparaison entre les dépenses de logement entre le statut de locataire et celui de propriétaire. Lorsque l'effet de ciseau est trop grand, cela décourage l'accession. Il est difficile pour des locataires stables présents dans l'immeuble depuis longtemps d'accéder. Ils ont de plus petits loyers. Ils ont par ailleurs du mal à trouver des banques qui acceptent de leur accorder un prêt en raison de leur âge et/ou de la faiblesse de leurs revenus. La clause de rachat de 10 ans n'est pas prise en compte par les banques. Le profil des accédants est plutôt celui d'un ménage arrivé depuis peu.

En réponse à ce point, une intervenante d'une société de courtage Hlm à Rouen témoigne qu'après avoir beaucoup travaillé avec les banques du territoire, la sécurisation Hlm est enfin reconnue et que des taux préférentiels sont proposés aux accédants en vente Hlm.

Jacques Echaniz, Directeur de la clientèle à Gironde Habitat suggère que les banques pourraient accompagner les premières années d'une copropriété, avant que le syndicat ait accumulé des fonds propres suffisants.

b) Comment désigner les accédants ? Comment commercialiser ?

Prenant l'exemple d'une vente Hlm débutée dans un ensemble de 100 logements en zone QPV, **Michel Bancal**, président de l'Office Versailles Habitat, explique, qu'en 15 ans, seuls 30 logements ont été cédés. Il ressort principalement de cette expérience de la vente que certains acquéreurs ont des difficultés à se sentir propriétaire. Cependant, l'une des ventes pose une question importante, puisqu'au bout de cinq ans le ménage a revendu, réalisant une plus-value importante. L'image du logement social risque d'être mise en cause si ce type de revente est médiatisé.

Sur quels critères les organismes Hlm peuvent-ils choisir les accédants dans des zones de grande tension ? **Michel Bancal** cite l'exemple d'un petit village où, lors d'une vente Hlm de 10 logements, le maire s'est rendu compte que sept avaient été cédés à des gens travaillant à la mairie.

Un intervenant d'Action Logement Immobilier explique que l'objectif de la vente Hlm sur son territoire est de diriger vers l'accession les ménages sous plafonds de ressources. Pour y parvenir, il pratique une politique de prix corrélée aux ressources de ces ménages. La recherche à venir pourrait étudier les outils à mettre en œuvre pour viser et attirer les publics destinataires de ce type d'accession.

c) Comment accompagner les accédants ?

Jacques Echaniz (Gironde habitat) aimerait que la recherche puisse aborder l'accompagnement du changement de statut, de locataire à propriétaire. Il s'interroge notamment sur la manière d'introduire de la démocratie dans la gestion de la copropriété entre les statuts d'occupation. La solution de vente Hlm via un organisme de foncier solidaire lui paraît très pertinente.

d) Que ressentent les accédants ?

Un participant s'interroge sur le résultat de ces ventes pour les ménages. Ne sont-elles que des opérations financières ? Est-ce que les ménages habiteront mieux ? Seront-ils plus investis dans leurs logements ? Ces ventes permettront-elles de créer de la mixité ? L'intervenant s'inquiète que les stratégies de vente Hlm transforment le métier des organismes Hlm. Selon lui, s'éloigner de la mission d'intérêt général affaiblirait la protection de la profession vis-à-vis de la Commission européenne.

Martine Derobert, opérateur national de vente Hlm (ONV) d'Action Logement considère que les ménages modestes ont les mêmes aspirations que les autres et qu'il ne faut pas les enfermer dans un déterminisme social qui serait à l'encontre des valeurs et pratiques des organismes Hlm. Elle aimerait que la recherche qui démarre évalue le parcours de l'accédant. Observe-t-on une forme de promotion sociale ? Quels impacts ces ventes auront-elles sur les territoires ? Vont-elles entraîner la requalification ou la déqualification des quartiers ? Ces observations lui semblent nécessaires pour mettre en œuvre éventuellement des actions correctrices.

e) **Quels outils pour suivre dans le temps les trajectoires des ménages et des logements ?**

Peggy Mertiny, chercheur au Cerema, explique que l'exploitation des bases de données fiscales par le fichier FILOCOM (Fichier des Logements par Communes) permet d'identifier et dénombrer le parc Hlm vendu. Cependant la question de l'investissement locatif n'est pas traitée. En effet, certains acquéreurs ont pour objectif de mettre en location ces logements sortis du parc Hlm. A ce jour, il est impossible de savoir quels logements sont concernés et dans quelles conditions ils sont loués.

Le type de cession réalisée, en bloc ou à la découpe, a-t-il un impact sur les reventes ? Quel est le profil des seconds acquéreurs ?

Peggy Mertiny cherche quelle base de données permettrait de suivre ces questions sur le temps long. Elle s'intéresse aussi à la comparaison qui pourrait être faite avec ce qu'il se passe en périphérie des logements vendus. Les ventes Hlm auront-elles des impacts sur le prix du marché de l'immobilier ? Auront-elles une influence sur la vie du « système urbain » ?

C. La gestion immobilière et sociale des patrimoines cédés : transitions organisationnelles, proximités sociales et conditions de cohabitation dans la durée

Animation :

- **Cécile Chopard**, responsable du département des politiques patrimoniales, direction de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales, l'Union sociale pour l'habitat
- **François Ménard**, chargé de mission au Plan urbanisme, construction, architecture (Puca)

Avec la participation de :

- **Joanie Cayouette-Remblière**, sociologue, chargée de recherche à l'Institut national d'études démographiques
- **Nathalie Hanriot-Dumont**, directrice-adjointe du service habitat, Métropole du Grand Nancy
- **Sylvaine Le Garrec**, sociologue, chercheuse associée au Lab'Urba
- **Hervé Leservoisière**, directeur Syndics, 1001 Vies Habitat

Synthèse :

- **Amandine Mille**, doctorante au Lab'Urba, Université Paris Est

La vente Hlm aboutit fréquemment à la création de copropriétés dans des immeubles auparavant détenus entièrement par des organismes Hlm dans un processus qui s'accélère par l'effet de deux phénomènes. D'une part, le tarissement progressif des ventes de logements individuels au profit des ventes dans le parc collectif. En effet, les logements individuels représentent en France une part très limitée du parc social (17%) et les programmes potentiellement ouverts à la vente ont déjà été commercialisés au cours de la dernière décennie. D'autre part l'augmentation des volumes de logements mis en vente par les organismes, qui génère, dès la première vente dans un immeuble collectif, la création d'une nouvelle copropriété. La création d'une nouvelle copropriété ouvre une période de transition, source d'incertitudes et d'inquiétudes pour l'ensemble des acteurs concernés, à savoir les organismes Hlm, notamment ceux qui assurent, en sus de leurs missions conventionnelles de gestionnaire, la fonction de syndic au sein des copropriétés constituées par la vente ; les autres copropriétaires, qu'ils soient ou non d'anciens locataires du bailleur ; et les collectivités territoriales. Cette table ronde s'est donnée pour objectif d'identifier ces incertitudes et ces inquiétudes, en vue de proposer des pistes de réflexions pour la recherche. Cinq axes de questionnements ont été abordés : la gouvernance des copropriétés mixtes, le rôle des collectivités

locales, la disparité des finalités associées à la vente Hlm ; les changements organisationnels au sein des organismes Hlm induits par la mise en place du processus de vente de logements sociaux, et les relations de voisinage dans les quartiers mixtes. La table ronde s'est clôturée sur un débat ouvert autour du développement de la vente Hlm à l'aide de baux réels solidaires et d'autres pistes de réflexion que le programme de recherche à venir pourrait investiguer.

1. La gouvernance des copropriétés mixtes entre le bailleur et les autres copropriétaires

Sylvaine Le Garrec, sociologue-consultante spécialiste de l'habitat et de la copropriété, introduit le débat et identifie une série de sujets d'observation lorsque l'on s'intéresse à la gouvernance des copropriétés mixtes. **Sylvaine Le Garrec** a réalisé une thèse en urbanisme sur les copropriétés en difficultés de Clichy-sous-Bois et Montfermeil⁹ avant de mener des recherches sur les processus de rénovation énergétique des copropriétés pour le Ministère de l'Écologie. Elle fait désormais dialoguer recherche et actions à travers la réalisation d'études, des missions de conseil, des formations et l'accompagnement d'expérimentations visant à développer de nouveaux outils d'intervention.

Sylvaine Le Garrec pose un premier constat : les difficultés et les problèmes peuvent concerner tout type de copropriétés quel que soit leur historique de création. En France, 15% des copropriétés sont actuellement jugées fragiles ou en difficulté. Le principal facteur de stabilité d'une copropriété est la capacité de mobilisation des copropriétaires et une bonne compréhension des droits et des devoirs des différentes parties prenantes. Sur ce champ-là, les copropriétés mixtes nées de la vente Hlm ont, de fait de potentielles fragilités. En effet, le passage du statut de locataire Hlm à celui de copropriétaire peut créer des difficultés spécifiques, s'il est mal accompagné. Le changement de statut du bailleur social, qui passe de gestionnaire locatif à syndic et copropriétaire, peut induire une confusion des rôles et compliquer la gestion d'une copropriété. **Sylvaine Le Garrec** ajoute que les nouveaux copropriétaires acquièrent des responsabilités financières en contribuant davantage aux charges collectives et au financement des travaux d'entretien, sans pour autant que ces responsabilités s'accompagnent d'un pouvoir décisionnel plus important. En effet, ce pouvoir est dominé par l'organisme/syndic social en raison de sa compétence professionnelle (c'est le seul professionnel de la gestion immobilière et patrimoniale) d'une part, et de sa position de copropriétaire majoritaire (il domine donc les votes en assemblée générale), d'autre part. De plus, un article du Code de la Construction et de l'Habitation permet au bailleur de devenir automatiquement syndic des copropriétés issues de la vente Hlm, réduisant de fait toute possibilité pour les copropriétaires de choisir eux-mêmes leur syndic et de se défaire du bailleur-syndic s'ils n'en sont pas satisfaits. **Sylvaine Le Garrec** a observé que cette gouvernance spécifique peut entraîner chez les copropriétaires un sentiment de dépossession, certains pouvant même avoir la sensation d'être des « sous-propriétaires ». Cette situation contribue à générer des conflits et peut entraîner des répercussions financières dans certains cas. Les recherches sur les copropriétés ont en effet montré que les impayés de charges collectives et de travaux ne sont pas toujours liés aux difficultés économiques d'un ménage et peuvent devenir l'un des principaux modes de contestation lorsque les copropriétaires se sentent dépossédés de leur capacité de décision. En conservant la maîtrise de la gestion des copropriétés en restant propriétaire majoritaire ou en occupant la fonction de syndic, les bailleurs sont susceptibles de produire des effets contraires à ceux attendus et devenir eux-mêmes, captifs d'un patrimoine risquant de se dégrader en cas d'impayés volontaires.

Le sentiment de ne pas être pleinement propriétaire pourrait être renforcé par une série de règles dérogatoires qui empêchent le copropriétaire de jouir de l'ensemble des droits rattachés habituellement à ce statut. C'est par exemple le

⁹ Le Garrec Sylvaine, 2010, *La démolition d'un grand ensemble en copropriété : une réponse urbaine à un problème de gestion ? La copropriété des Bosquets à Montfermeil (93)*, thèse de doctorat en Urbanisme et Aménagement de l'espace, Université Paris-Est.

cas du différé de copropriété, une mesure prévue par l'ordonnance du 7 mai 2019, qui permet au bailleur de gérer les parties communes pendant dix ans. Ce faisant, le copropriétaire pourrait ne pas avoir le sentiment d'être propriétaire des parties communes dont il fait usage. Dans la salle, **Pascale Dispot**, directrice Vente chez Vosgelis (Office Public de l'Habitat de Lorraine) interpelle les intervenants : juridiquement, peut-on encore parler de copropriété lorsque les copropriétaires ne sont pas détenteurs des parties communes ? Pour **François Ménard**, chargé de mission au Plan Urbanisme, Construction, Architecture (PUCA), ce différé de copropriété semble témoigner de la vigilance du législateur vis-à-vis de la vente Hlm. Tout se passe comme si ce dernier incitait à la vente de logements sociaux tout en prévoyant une série de garde-fous qui altère le statut de copropriétaire en lui accordant les mêmes devoirs que dans d'autres types de copropriétés mais en limitant ses droits. **Nathalie Hanriot-Dumont** se demande si ces règles dérogatoires ne risquent pas de conduire à l'émergence d'un statut particulier des copropriétés issues de la vente Hlm, un « statut transitoire » pour reprendre une expression de **Sylvaine Le Garrec**. Alors que nous disposons de peu de recherches sur les spécificités juridiques complexes des copropriétés issues de la vente Hlm, il serait utile de solliciter l'avis des juristes sur ces questions.

2. Le rôle essentiel des collectivités dans l'accompagnement des bailleurs et le suivi de la vente Hlm

Pour la Métropole du Grand Nancy, la vente Hlm n'est pas une démarche récente et les bailleurs tout comme la métropole sont montés en compétences sur ces sujets. Dans les années 1980, les organismes Hlm du Grand Nancy vendaient déjà des logements collectifs, alors que la vente de logements individuels était, à cette époque, la pratique la plus commune en France. Le premier Programme local de l'habitat (PLH) de 1980 intégrait déjà la vente de logements sociaux. Pour **Nathalie Hanriot-Dumont**, directrice-adjointe du service habitat de la Métropole du Grand Nancy, cela démontre bien l'intérêt ancien que la collectivité porte à l'égard de ces questions. La métropole a par ailleurs toute légitimité à intervenir sur ce champ, comme elle le fait déjà sur des domaines proches et interdépendants tels que la création d'une offre de logements diversifiés, les attributions, le volet social, et le Fonds de solidarité logement depuis deux ans.

Sur le territoire du Grand Nancy, la vente Hlm a connu une montée en puissance au cours des années 1990, puis 2000 avec près de 90 ventes annuelles. **Nathalie Hanriot-Dumont** note une progression importante depuis 2007 (plus d'une centaine de logements vendus), et plus récemment encore en 2018 avec 137 logements sociaux vendus. Si ces chiffres peuvent paraître faibles à première vue, **Nathalie Hanriot-Dumont** précise que le parc social global de la métropole est composé de 28 000 logements sociaux. De plus, dans les six prochaines années, d'après les conventions d'utilité sociale en cours d'élaboration, près de 3 000 logements devraient être vendus sur la métropole, ce qui représente près de 11% du patrimoine actuel de l'agglomération. La métropole est donc vigilante face à l'équilibre entre vente et production neuve. Le PLH actuellement en cours flèche la reconstitution du parc de logements vendus dans les communes qui présentent les plus faibles proportions de logements sociaux. La vente Hlm est ainsi pensée comme un outil de rééquilibrage territorial du parc social ; la production neuve n'a pas pour seule finalité de compenser les ventes.

Compte tenu du volume des ventes à venir, l'accompagnement des organismes Hlm est essentiel pour **Nathalie Hanriot-Dumont**. Pour cela, la métropole peut compter sur une association inter-bailleurs, « Union et Solidarité », qui fédère les organismes de l'agglomération et facilite leurs échanges. Cela doit permettre de préparer les ventes futures, en les territorialisant mais aussi en s'accordant sur un phasage pour éviter une saturation du marché immobilier lié à des ventes Hlm concentrées dans le temps. Cela correspond également au temps de reconstitution et de renouvellement de l'offre de logements sociaux sur les communes de la métropole.

Cécile Chopard, responsable du département politiques patrimoniales à l'Union sociale pour l'habitat, s'interroge sur le rôle des collectivités et les moyens dont elles disposent : faut-il mettre en œuvre des outils spécifiques pour suivre les Quoi de neuf, chercheurs ? La vente Hlm à l'épreuve de la recherche française et européenne – Paris, 28 novembre 2019

copropriétés issues de la vente Hlm ? **Nathalie Harriot-Dumont** reconnaît que la vente Hlm a toujours été un sujet sensible qui partage les élus. D'un côté, il y a les élus qui ont besoin d'être rassurés et demandent aux bailleurs sociaux de toujours rester majoritaires au sein des copropriétés ; l'arrêt des ventes est ainsi entériné dès lors que 50% d'un immeuble a été vendu. D'un autre côté, il y a les élus qui sont favorables au fait de pousser la vente jusqu'au bout.

Quel que soit leur positionnement, **Nathalie Harriot-Dumont** indique que les élus sont attentifs au devenir des copropriétés et ont engagé des études sur ce thème spécifique sur le territoire de la métropole. Une étude de 2010 sur l'état des copropriétés a porté sur 1 700 lots répartis dans 80 immeubles, parmi lesquels des immeubles situés dans des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville (QPV), intégrés ou non dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Cette étude ne révèle aucun problème majeur relatif aux copropriétés issues de la vente de logements sociaux. En effet, si la métropole du Grand Nancy compte trois importantes copropriétés dégradées, aucune n'est issue de la vente Hlm et une seule est située en QPV. Pour **Nathalie Harriot-Dumont**, cette situation est le résultat d'un travail attentif mené par les organismes Hlm en amont de la vente pour éviter une dégradation des copropriétés. Un autre exemple est donné par **Nathalie Harriot-Dumont** pour appuyer la situation favorable de ces copropriétés : à ce jour, la seule copropriété à avoir réussi à accomplir les travaux lui permettant d'atteindre une étiquette BBC est une copropriété issue de la vente Hlm.

3. La vente Hlm : quelles finalités et pour qui ?

Depuis une période récente, le gouvernement français incite fortement à la vente des logements sociaux au motif de dégager les fonds propres nécessaires à l'entretien et la réhabilitation du parc social existant. Seulement, la constitution de copropriétés issues de la vente Hlm peut également être motivée par d'autres finalités qui semblent varier d'un acteur à un autre, voire d'un organisme Hlm à un autre. Pour comprendre si la copropriété mixte peut se révéler un modèle pertinent et durable, et pour déterminer les risques encourus par les collectivités, les organismes vendeurs et les propriétaires, il est nécessaire de commencer par se demander à quoi doit servir la vente de logements sociaux.

Certains organismes Hlm ont, depuis plusieurs années, intégré la vente dans leur stratégie financière. C'est le cas des opérateurs de la Métropole du Grand Nancy. Comme l'explique **Nathalie Harriot-Dumont**, certains d'entre eux mobilisent aussi la vente Hlm pour favoriser les parcours résidentiels des ménages, une vision et une finalité que défend par exemple l'organisme Batigère. **Hervé Leservoisier**, directeur Syndics au sein de l'organisme 1001 Vies Habitat, expose d'autres finalités possibles : acquérir des fonds propres pour entretenir le parc social, atteindre le chiffre d'affaires annuel, agir en faveur de la mixité sociale, etc. Pour **Hervé Leservoisier**, les réponses varient selon l'acteur à qui la question est posée : le bailleur-copropriétaire, la collectivité, ou encore le syndic si cette fonction n'est pas assurée en interne mais externalisée par.

4. Transformations organisationnelles au sein des bailleurs : la fonction de syndic, un nouveau métier ?

La vente Hlm et la constitution de copropriétés mixtes questionnent fortement la capacité des organismes de logements sociaux à réinventer leur métier et à accompagner ce mouvement vers une gestion en copropriété qui tend à devenir un nouveau modèle de gestion Hlm. Il succède à l'ancien modèle dominé par une vision de bailleur mono-propriétaire. Pour **Sylvaine Le Garrec**, la transformation de leur métier et de leur organisation représente un coût pour les organismes Hlm, alors même qu'ils doivent continuer à investir pour assurer la pérennité de leur qualité de service.

1001 Vies Habitat, qui est à la fois un organisme Hlm et un syndic de copropriétés, a acquis une expérience solide sur la

vente Hlm. **Hervé Leservoisier** apporte quelques chiffres : à l'échelle de l'Île-de-France, 1001 Vies Habitat gère 922 résidences dont 38% sont en copropriété, détient 61 000 logements sociaux et réalise 90 ventes par an. Le bailleur occupe la fonction de syndic dans un tiers de ces copropriétés (syndic internalisé), les deux tiers restants étant gérés par un syndic externalisé. Il y a environ 18 mois, 1001 Vies Habitat a décidé de mettre en place une organisation managériale propre afin d'assurer cette nouvelle activité de syndic qui diffère à plusieurs niveaux des activités classiques de gestion locative et patrimoniale. Ainsi, pour être en capacité d'internaliser la fonction de syndic et de l'exercer au mieux, l'organisme a dû faire évoluer ses compétences et créer un service dédié à cette activité (composé de 24 salariés aujourd'hui), développer un système d'information et de reporting propre à l'activité de syndic, construire une autonomie comptable et construire ses propres règles financières. Dans les copropriétés où 1001 Vies Habitat est syndic, son mandat est remis en jeu tous les ans, ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs comme vu précédemment.

Hervé Leservoisier est convaincu que la vente Hlm s'inscrit dans un contexte plus vaste qui tend à réduire progressivement le cœur de métier du bailleur pour laisser place à un métier de niches, ce qui pourrait se traduire à terme par l'émergence de spécialistes (sur la question des séniors, de l'hébergement d'urgence avec le programme « Logement d'abord », du renouvellement urbain, des copropriétés, etc.).

5. Relations de voisinage dans les quartiers mixtes : résultats d'un programme de recherche sur des quartiers franciliens et lyonnais

Joanie Cayouette-Remblière, sociologue, chargée de recherche à l'Institut national d'études démographiques, présente un programme de recherche auquel elle a participé sur « les relations de voisinage dans différents types de quartier, dont les quartiers de mixité sociale programmée ». L'enquête, réalisée en 2018 et intitulée « Mon quartier, mes voisins », devait notamment éclairer les politiques de déségrégation et de mixité sociale. L'enquête s'est penchée sur les relations de voisinage, la nature des conflits potentiels entre accédants et locataires, et le rapport au quartier et l'intégration sociale (définis par les liens filiaux, électifs, organiques et citoyens, comme l'engagement politique ou dans une association de locataires, par exemple). Il s'agissait d'observer notamment la manière dont les relations de voisinage, le rapport au quartier et l'intégration sociale peuvent varier selon le statut d'occupation. La recherche a porté sur 14 quartiers (sept en région parisienne et sept en région lyonnaise). Si du logement social est présent dans 13 des 14 quartiers, elle centrera sa présentation sur deux types de quartier où la proportion de logement social est importante : les grands ensembles rénovés et les quartiers dits de « mixité programmée ».

Concernant les grands ensembles, l'enquête révèle que moins les habitants sont dotés en termes de revenus, de diplômes et de stabilité professionnelle, moins ils sont intégrés au sein de leur quartier, en termes d'activités, de relations et d'engagement local. Les nouveaux propriétaires des quartiers de grands ensembles qui n'étaient pas présents dans les quartiers avant leur rénovation, sont également faiblement intégrés. Ce sont les ménages qui présentent la plus faible intégration sociale au sein du quartier : leurs relations se limitent aux autres propriétaires et concernent uniquement la gestion de la copropriété. Leurs activités et leurs relations sociales se situent généralement à l'extérieur du quartier. Quant à elles, les relations entre propriétaires et locataires Hlm résidant dans le même grand ensemble sont inexistantes.

Les quartiers de « mixité sociale programmée », quant à eux, désignent des quartiers neufs composés d'immeubles de statut privé et d'immeubles de logements sociaux. Empruntant une expression développée dans la littérature nord-américaine, **Joanie Cayouette-Remblière** explique qu'il s'agit d'une mixité sociale « segmentée », ce qui signifie que les statuts d'occupation ne varient pas à l'échelle de la cage d'escalier. Cette mixité s'oppose à la « mixité sociale par saupoudrage » lorsque différents statuts d'occupation partagent la même cage d'escalier, comme dans le cas des

copropriétés issues de la vente Hlm. La littérature nord-américaine a montré que les relations de voisinage sont beaucoup moins conflictuelles et plus positives lorsque la mixité sociale est segmentée.

Au sein des quartiers franciliens et lyonnais de mixité programmée, les relations entre propriétaires et locataires sont très faibles. Les propriétaires y entretiennent entre eux des relations plus fortes que les locataires Hlm, et plus importantes encore que les locataires du secteur privé entre eux. Ces relations demeurent toutefois plus faibles que celles entretenues dans les quartiers bourgeois de ville-centre ou dans des communes rurales.

6. Conclusion : pistes de réflexion pour le programme de recherche sur la vente Hlm

Les pouvoirs publics ont développé des instruments qui ne sont pas aujourd'hui spontanément associés à la vente Hlm mais dont l'utilisation, dans le cadre des dispositifs de cession, pourrait être développée. C'est par exemple le cas du des OFS et du BRS, qui organisent la dissociation de la propriété du foncier et du bâti,¹⁰ que la Métropole du Grand Nancy mobilise pour accompagner l'accession sociale à la propriété. Cependant, **Nathalie Hanriot-Dumont** émet des réserves quant à l'utilisation des instruments de foncier solidaire dans le cadre de la vente Hlm. **Hervé Leservoisi** rappelle que l'accession sociale à la propriété et la vente Hlm sont deux activités bien distinctes, exercées par des professionnels et des services différents dont les métiers et les outils peuvent varier fortement au sein d'un même organisme. L'étude du développement de la vente Hlm à travers les dispositifs de foncier solidaire demeure donc un chantier ouvert que le futur programme de recherche sur la vente Hlm pourrait investiguer.

Les intervenants y ajoutent d'autres questions qui mériteraient d'être étudiées dans le cadre de cette recherche. L'une d'elles porte sur l'accompagnement des anciens locataires dans leur nouveau statut de copropriétaires et le devenir de ces ménages : qui doit s'occuper de leur accompagnement et que sait-on sur leur trajectoire ? **Sylvaine Le Garrec** précise que des collectivités ont commencé à mettre en place des formations et que de nouveaux métiers dédiés à l'accompagnement des accédants émergent.

Plus globalement, **Hervé Leservoisi** pense que le programme de recherche doit pouvoir apporter de la sérénité autour du sujet de la vente de logements sociaux. Les travaux menés pourront aider les organismes Hlm à mieux connaître les enjeux sociaux, financiers ou institutionnels qui y sont associés, et ainsi répondre aux inquiétudes, dilemmes et autres incertitudes qui ont été identifiés lors de cette table ronde

7. Echanges avec la salle

José de Juan Mateo, directeur délégué de PROCIVIS UES-AP, revient sur les raisons qui poussent certains bailleurs à devenir et rester syndic (maîtriser leur patrimoine, crainte d'un syndic externalisé peu performant). PROCIVIS propose à ces bailleurs un accompagnement adapté en fonction des compétences qu'ils souhaitent développer (compétences juridiques, comptables, etc.).

Marie Geroudet-Dalle, directrice du département « ville durable » à la Ville de Cergy, interpelle sur l'état des logements vendus. La municipalité de Cergy mène un travail régulier avec les organismes Hlm pour s'assurer que le patrimoine vendu soit en bon état et que les copropriétaires n'aient pas besoin d'y réaliser des travaux dans les cinq années suivant la

¹⁰ Voir la web-conférence du Réseau des acteurs de l'habitat, « Habitat social et foncier solidaire : quelles réalités ? quelles perspectives ? », 14 novembre 2018.

vente. De plus, la commune est sensible à ce que chaque copropriété fasse l'objet d'un découpage foncier pour en simplifier la gestion et pour que les copropriétaires sachent précisément ce que recouvrent les charges qu'ils paient.

Murielle Ducarre-Dubouis, directrice du département services aux clients à Lyon Métropole Habitat, a participé à la recherche présentée par **Joanie Cayouette-Remblière** et se demande s'il existe un seuil quantitatif (en nombre de logements) au-delà duquel la constitution d'une copropriété expose à des risques certains. **Sylvaine Le Garrec** affirme que la taille de la copropriété n'est pas déterminante car toute copropriété, quelle que soit sa taille, est susceptible de rencontrer des difficultés. A l'inverse, de très grandes copropriétés ont su s'imposer dans le domaine de la rénovation énergétique par exemple.

José Moury, administrateur de l'OPH de Montreuil, estime que les effets les plus importants en matière de vente Hlm sont ceux produits sur la santé financière des organismes Hlm et sur la mixité sociale. A ce jour, la capacité à évaluer ces deux types d'effets est limitée.

Philippe Moine, secrétaire général d'Union et Solidarité à Nancy, a travaillé avec des bailleurs sur ces sujets. Lorsque ces derniers proposent un immeuble à la vente auprès d'un maire, sa première inquiétude porte sur leur taux de logements sociaux car il craint de ne plus respecter le taux obligatoire de 25 % de logements sociaux (loi SRU). La deuxième inquiétude est liée à la perte de disponibilité locative que peut engendrer la vente Hlm, et la troisième inquiétude porte sur le risque de dégradation des copropriétés. **Philippe Moine** se demande dans quelle mesure ces trois risques potentiels sont intégrés dans les plans de vente des bailleurs.

Pour **François Ménard**, cette table ronde a permis de questionner les raisons qui poussent les organismes Hlm, les collectivités et l'Etat à soutenir la vente Hlm. Pour autant, les aspirations des ménages-accédants n'ont pas été évoquées, comme si cela n'avait pas autant d'incidence sur la gestion des copropriétés et leur évolution. Dans la continuité de cette réflexion, **Ségolène Chausse**, responsable de développement à Urbanis, pense que l'accompagnement des anciens locataires devenus propriétaires est essentiel car il n'est pas juste question d'un changement de statut mais aussi d'un changement de mentalités qui doit intégrer l'intérêt collectif, ce qui ne va pas de soi.

Pascale Dispot, directrice des ventes chez Vosgelis, clôture le débat en insistant sur la nécessité de réfléchir à la manière d'anticiper la possibilité d'une vente future des logements sociaux dès leur conception.

V. Les partenaires du programme de recherche sur la vente Hlm (2020-2022) : rapport d'étonnement, intérêt pour la démarche, attentes

Animation :

François Menard, responsable de programme de recherche au PUCA

Intervenants :

- **Daniel Biard**, président du comité exécutif du Groupe Polylogis, vice-président de la Fédération des ESH, membre du comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat
- **Claire Delpech**, responsable des politiques de l'habitat, Assemblée des communautés de France
- **Manuel Domergue**, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre
- **Laurent Goyard**, directeur général de la Fédération des Offices publics de l'habitat
- **Eddie Jacquemart**, président national de la Confédération nationale du logement
- **Pierre Laurent**, responsable du développement, direction des prêts, Banque des Territoires
- **Hélène Peskine**, secrétaire permanente du Plan urbanisme, construction, architecture

La table ronde de cette fin de journée réunit des acteurs des politiques publiques de l'habitat, de la gestion du parc social ainsi que des représentants d'association d'habitants ou de la société civile. **François Ménard** propose à chacun des intervenants de répondre à trois questions : En quoi la vente Hlm est-elle un sujet important pour l'organisation que vous représentez ? Quels sont les points exposés dans la journée qui ont retenu votre attention ? Quelles sont vos attentes vis-à-vis des recherches à engager ?

Claire Delpech, responsable des politiques de l'habitat, Assemblée des Communautés de France, retient de cette journée que la vente Hlm ne peut désormais plus être considérée comme anecdotique. Les collectivités sont résolument appelées à intégrer cette question dans les politiques publiques de l'habitat. Dans cette perspective, les associations d'élus notamment l'ADCF, France urbaine et l'AMF avaient demandé à ce que les collectivités soient étroitement associées à l'élaboration des conventions d'utilité sociale (CUS) des organismes Hlm de leur territoire, mais cet objectif n'a pas été complètement atteint.

Claire Delpech propose trois grandes thématiques de recherche.

Du point de vue territorial, la recherche devrait permettre de suivre les effets de la politique nationale de vente Hlm sur les territoires dans leur diversité, sur les collectivités locales et les politiques locales de l'habitat, et d'analyser les impacts sur les marchés locaux, les formes urbaines et la mixité sociale. Les échanges de la journée ont également soulevé de nombreuses questions sur les profils et les trajectoires des acquéreurs, leurs raisons d'acheter et leurs désirs de propriété.

Du point de vue juridique, les collectivités s'interrogent sur les outils existants ou à construire pour réguler les politiques de vente Hlm, les orienter, voire les limiter, afin de mieux satisfaire à leurs objectifs, en bonne intelligence avec les bailleurs et les investisseurs. Des travaux de recherche juridiques permettraient d'analyser les différents effets de ces outils, notamment des dispositifs anti-spéculatifs. En effet, les collectivités locales cherchent à assurer la pérennité des moyens qu'elles ont investis dans le logement social, y compris après la vente du patrimoine. Dans un des ateliers de l'après-midi, il a notamment été question des OFS-BRS et de leur place dans les politiques publiques de l'habitat

Le troisième axe de recherche suggéré par **Claire Delpech** concerne des travaux d'économistes sur les liens entre la vente Hlm et la réorganisation du tissu des bailleurs. Dans certains territoires, les réorganisations vont fortement verticaliser la circulation des fonds. Le produit de la vente de logements sociaux d'un territoire risque d'être employé dans un autre territoire. Or, les collectivités locales comme les bailleurs ont intérêt à ce que ces fonds soient réemployés pour servir les

acteurs et le territoire. Il faut analyser la dichotomie entre la stratégie locale des collectivités et la stratégie patrimoniale des bailleurs, en s'appuyant dans un premier temps, sur une lecture plus claire de la réorganisation du tissu des bailleurs, les filialisations, les nouveaux bailleurs, les SEM ou encore d'éventuelles capitalisations. La recherche pourrait explorer des dispositifs d'encadrement notamment en considérant la fiscalité locale qui connaît également des changements.

Claire Delpech conclut son intervention par une interrogation plus générale sur la capacité de la vente Hlm à participer au financement du logement social, très fortement remis en cause du côté des aides publiques.

François Ménard propose à **Daniel Biard** de partager son point de vue sur la journée et le programme de recherche sur la vente Hlm en tant que président exécutif du groupe Polylogis, vice-président de la Fédération des Entreprises sociales de l'habitat (ESH), vice-président de *Housing Europe* et membre du comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Si, par le passé, la vente aux occupants était de l'ordre du volontariat, elle est aujourd'hui une politique voulue par un Gouvernement qui résulte des urnes. Par conséquent, les CUS de chaque organisme comprendront maintenant des objectifs de ventes. Jusqu'alors, entre 6 000 et 8 000 logements étaient cédés chaque année. Compte tenu d'un certain nombre de freins dans la loi ELAN, 40 000 ventes semble être un objectif difficilement atteignable. Le rapport de l'inspection générale des finances émet les mêmes doutes. À terme, **Daniel Biard** envisage plutôt un doublement des ventes actuelles. La vente Hlm en France ne donne pas le droit aux occupants d'acheter, à la différence du modèle anglais, qui a entraîné des dérives notamment sur les plus-values ou l'évolution de certaines copropriétés.

Pour **Daniel Biard** la vente Hlm résulte d'abord d'enjeux macro-économiques. La cession de patrimoine aux occupants rapporte 500 à 600 millions d'euros par an aux organismes Hlm, soit plus que la dotation du Fond national des aides à la pierre (FNAP).

Au travers de la vente Hlm, le secteur du logement social peut devenir acteur d'une politique qui permettra de créer de la mixité sociale et d'apporter des ressources pour construire davantage. En effet, la France a un important besoin de logements mais manque de financements pour appuyer une politique publique dans ce domaine.

S'appuyant sur l'exemple de Polylogis qui pratique la vente Hlm depuis vingt ans, **Daniel Biard** souhaite rassurer : il n'y a eu aucune catastrophe. L'organisme suit une méthodologie, notamment en réalisant des travaux avant la mise en vente pour que les nouveaux copropriétaires n'aient pas à assumer des investissements importants dans les premières années, ce qui pourrait générer des problèmes. Polylogis s'est également intéressé à la gestion dans le temps des copropriétés créées par vente Hlm, en s'associant avec les structures de syndic de Procvivis. Cette forme de spécialisation permet d'adapter l'offre aux problématiques spécifiques sans perdre les avantages du secteur Hlm, comme celui d'avoir accès à des volumes d'achats importants donc meilleur marché.

Pour conclure, **Daniel Biard** suggère que le programme de recherche explore de quelles manières la vente Hlm faciliterait l'accession à la propriété des ménages dans un système vertueux, favorisant en même temps la mixité sociale, la production neuve et des démarches innovantes telles que le BRS.

La Fondation Abbé Pierre (FAP) n'est pas opposée au principe de la vente Hlm, explique **Manuel Domergue**, responsable des études à la FAP, mais l'injonction à tripler le volume des cessions l'inquiète. Les exemples étrangers développés dans la matinée incitent à la prudence. La FAP participe au programme de recherche, malgré son opposition à cette politique de vente massive, afin que soient mesurés et analysés les effets des cessions Hlm dans les décennies à venir en comparaison

aux pratiques actuelles. La FAP reconnaîtra l'efficacité du dispositif, s'il permet d'assurer le droit au logement et d'augmenter le nombre d'agrément Hlm.

A l'étranger, l'objectif assumé des politiques de cession de logements sociaux était de diminuer la taille du parc. Avec le *Right to Buy* au Royaume Uni, il est passé de 30 % du parc total à 16 %. Or, en France, le projet de massifier les ventes Hlm est présenté comme le moyen d'augmenter le parc social. Le programme de recherche devra déterminer si cet objectif est atteint. Si, au contraire, les premiers résultats de cette étude montrent une tendance négative, il faudra être en capacité d'amender ou d'arrêter cette politique rapidement. C'est le grand intérêt de mener une recherche en temps réel.

Les exemples étrangers présentés ce matin illustrent que la prise de conscience tardive des effets négatifs des politiques de vente de logements sociaux a rendu très difficile le retour en arrière et les réparations. Racheter les logements vendus une génération plus tôt coûte extrêmement cher. Les conséquences en Allemagne, aux Pays Bas et au Royaume Uni ne sont pas très positives au regard de l'augmentation des loyers pour la population et de la diminution du parc social. Les trois expériences européennes donnent l'impression d'une socialisation des pertes et d'une privatisation des profits.

Il peut sembler moins choquant que des ménages de la classe moyenne réalisent une forte plus-value après avoir revendu leur logement acquis en vente Hlm, plutôt que ces gains profitent à de grands groupes internationaux. Néanmoins, la question posée est la même puisqu'à l'origine, ces logements ont été financés avec de l'argent public. La comparaison européenne doit permettre de ne pas suivre les chemins que l'on n'a pas envie de suivre.

Manuel Domergue développe quelques-unes des attentes de la Fondation Abbé Pierre vis-à-vis de ce programme de recherche. En premier lieu, il faudrait observer précisément les effets de ce nouveau régime de vente sur le mal logement et les mal-logés.

Le modèle de vente en bloc puis à la découpe, permis par les organismes nationaux de vente, va-t-il changer les modalités d'accession ? Si les objectifs de vente ne sont pas remplis, y-a-t-il un risque que les garde-fous présents dans la loi soient supprimés ? La participation aux assemblées générales dans les copropriétés nouvellement créées sera-t-elle forte ? Le taux d'impayés de charges ou de remboursements d'emprunts va-t-il augmenter ?

Manuel Domergue rappelle que le taux d'impayés pour les propriétaires accédants en France est assez bas mais en forte augmentation. L'injonction à massifier la vente Hlm fait craindre à la FAP que cette pratique se développe avec une plus forte part de risque pour les ménages.

La FAP souhaite également attirer l'attention des chercheurs sur les personnes auxquelles ces ventes ne s'adressent pas mais qui pourraient en vivre les conséquences. Les demandeurs de logements sociaux pourraient pâtir du fait qu'un certain nombre de logements sociaux n'existeront plus.

La loi ELAN incite en quelque sorte les communes à soutenir les ventes Hlm, puisque les logements sociaux cédés seront comptabilisés pendant un certain nombre d'années dans les quotas de logements sociaux de la loi SRU alors que ce sont des logements devenus privés. Il faudra étudier le rôle joué par les communes SRU pour avantager ou freiner ces ventes Hlm.

Les modalités de la recherche devraient permettre de suivre dans le temps long (10 ou 20 ans) des cohortes de logements vendus. Même si le programme de recherche ne dure pas si longtemps, il faudrait planter des jalons pour suivre ce que deviennent ces logements et leurs habitants. Les chercheurs étrangers qui sont intervenus ce matin ont noté que ces outils leur manquaient.

Manuel Domergue conclut en souhaitant que le programme de recherche s'intéresse aux territoires qui s'engageront dans l'appel à manifestation d'intérêt mais aussi à ceux qui ne se manifesteront pas ainsi qu'aux situations qui peuvent apparaître où les ventes se déroulent mal.

Eddie Jacquemart rappelle que la Confédération nationale du logement (CNL) dont il est le président est foncièrement opposée à la vente Hlm en France, pour la simple raison qu'il est incohérent de vendre ce bien commun alors que le pays manque de logements sociaux. L'injonction à augmenter le nombre de ventes fait craindre une remise en cause du modèle français du logement social. Or il s'agit du principal outil de régulation du marché du logement, y compris privé. Bien que l'encadrement des loyers soit un outil intéressant, il ne faut pas négliger la digue que représente le secteur Hlm.

Les échanges de cette journée confortent **Eddie Jacquemart** dans sa conviction qu'il ne faut pas vendre les logements sociaux massivement. Parmi les trois politiques de vente de logements sociaux présentées dans la matinée, aucune n'a permis la création de nouvelles constructions. En Angleterre, le patrimoine locatif social est aujourd'hui complètement obsolète. Le gouvernement se trouve contraint d'investir lourdement dans les réhabilitations. **Eddie Jacquemart** rappelle les conséquences que peuvent avoir ces politiques de l'habitat, citant en exemple l'incendie de la tour Grenfell dans le centre de Londres en juin 2017. En Allemagne, les ventes de logements sociaux ont fait disparaître la digue prévenant l'augmentation des loyers. Les Pays-Bas constituent un exemple plus mitigé car le modèle adopté est plus souple. La CNL redoute que les réformes en cours débouchent sur la financiarisation et la privatisation du logement social, avec des répercussions dramatiques pour les habitants et les locataires.

La CNL s'est inscrite dans ce projet de recherche car il est important que les locataires puissent témoigner de ce qu'ils vivent et surtout de leurs besoins. Tous n'ont pas le rêve de devenir propriétaires et la vente Hlm n'est pas leur seule possibilité d'accéder à la propriété. Les habitants du parc Hlm connaissent une fragilité économique importante. Ils sont plus soumis aux aléas du marché du travail et sont confrontés à des enjeux de mobilité professionnelle. La recherche doit se pencher sur les solutions qui existent pour répondre à ces contraintes.

Les travaux pourraient également traiter de la sécurisation financière des futurs accédants ainsi que des possibles détournements de la vente Hlm par des marchands de sommeil.

Eddie Jacquemart demande que les impacts des cessions au regard de la loi SRU soient analysés. Comptabiliser les logements vendus pendant dix ans dans les quotas de l'article 55 pourrait représenter un affaiblissement de la réglementation.

La recherche doit également permettre de suivre les fonds issus des ventes Hlm et notamment de connaître dans quelle mesure ils sont réinvestis dans la construction de nouveaux logements sociaux.

Enfin, la CNL s'inquiète que des fonds d'investissements puissent se porter acquéreurs de logements sociaux dans le cadre de ces cessions de parcs.

Laurent Goyard, directeur général de la Fédération des Offices publics de l'habitat, souligne que la vente Hlm intéresse les OPH de manière bien différente aujourd'hui qu'hier. Jusque-là certains refusaient de vendre soit par conviction idéologique, considérant le logement social comme un bien de la nation financé par la solidarité nationale, soit estimant que leur mission était orientée seulement vers la location. Au contraire, d'autres offices ont souhaité, depuis longtemps, céder des logements aux occupants, pour favoriser l'accession à la propriété dans des zones moins tendues ou par besoin de financements.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une question de survie pour tous les organismes, les contraintes économiques nouvelles constituent une injonction à vendre. Ce nouveau modèle de financement inquiète **Laurent Goyard**, car c'est un révélateur des fractures territoriales pour les organismes Hlm, les collectivités locales et les habitants, et il risque d'accentuer les inégalités.

Dans les zones détendues, le marché immobilier est orienté à la baisse. Un ménage qui achèterait aujourd'hui un logement à 80 000 euros n'est pas sûr de pouvoir le revendre à la même valeur dans quelques années. Dans les zones tendues, au contraire, les prix sont tellement élevés que les ménages n'arrivent plus à acheter. La solution OFS-BRS est intéressante mais elle n'est pas en cohérence avec les attentes des ménages qui s'engagent habituellement dans l'accession pour préparer leurs vieux jours ou léguer quelque chose à leurs enfants.

Du point de vue de la santé financière des offices, la fédération des OPH évalue que les possibilités de vente du parc ne permettront pas de continuer à investir pour la réhabilitation et que les inégalités territoriales vont encore s'accroître.

Précédemment, les ventes Hlm concernaient particulièrement le parc de logements individuels. Ce n'est plus le cas aujourd'hui puisque les pavillons ont été massivement cédés. Par conséquent, les ventes futures concerneront principalement des unités en collectifs. L'organisme national de vente d'Action Logement (ONV) a été mis en place pour faciliter ce processus : il a la possibilité d'acheter du parc en bloc pour le revendre à la découpe. Puisque les organismes ont besoin de fonds propres, la loi prévoit la possibilité de vendre les PLS à 15 ans. Le Trésor aimerait également pousser l'idée de la vente en bloc des PLUS à 15 ans. **Laurent Goyard** voit se dessiner l'ouverture du logement social à la financiarisation.

Au cours des débats de la loi ELAN, certains proposaient de retirer aux collectivités toute possibilité d'intervention sur les politiques de vente des bailleurs. La décision finale est modérée puisque les collectivités ont conservé un droit de regard. Cela a une importance majeure puisqu'elles financent le logement social pour atteindre les objectifs de leurs politiques de l'habitat. Les collectivités ne veulent pas que leurs investissements sortent du territoire ou du secteur social à l'occasion d'une vente de patrimoine. Cette notion territoriale est essentielle au modèle économique du secteur Hlm. Compenser la réduction de loyer de solidarité (RLS) par la vente Hlm est une vision macro-économique qui ne tient pas compte des spécificités territoriales ni de l'ensemble des enjeux du modèle de financement du logement social. Les conséquences seront différentes selon les territoires, plus inquiétantes pour certains que pour d'autres.

Laurent Goyard souhaite attirer l'attention des chercheurs sur trois points.

Creuser les thématiques de l'accession sociale et du parcours résidentiel donnerait une dimension sociétale et humaine à la vente Hlm, qui n'est abordée que d'un point de vue strictement financier par les pouvoirs publics. Devenir propriétaire peut avoir une signification différente selon la situation sociale des ménages ou le moment de la vie. L'accession n'est pas le stade ultime d'un parcours résidentiel. Les bailleurs seront même parfois amenés à racheter des logements pour répondre aux besoins des ménages qui auront accédé, notamment si la copropriété connaît des difficultés ou que les ménages vieillissent et souhaitent redevenir locataires. Il faut regarder ce dispositif et ses effets du point de vue des habitants.

Le second thème soulevé par **Laurent Goyard** concerne la proportion grandissante de copropriétés dans le parc social. Au fur et à mesure des ventes, les organismes vont être confrontés à la gestion d'un patrimoine constitué presque exclusivement de copropriétés. Quels seront les impacts sur le modèle de ces organismes ?

Le dernier point est de nature macro-économique. Les organismes n'ont plus besoin de demander l'estimation des domaines au moment de céder leurs logements. Ces derniers ne seront évidemment pas vendus aux valeurs inscrites dans les comptes des organismes, mais plutôt à des prix proches de ceux du marché. Cela met en lumière la valeur marchande du patrimoine.

Or, jusque-là le secteur Hlm constituait un patrimoine inaliénable. L'ONV contribue à ce changement de conception. Le programme de recherche pourrait s'intéresser à la richesse et la sécurité sociale découlant d'un patrimoine inaliénable.

Laurent Goyard conclut en rappelant que la vente Hlm est un outil de gestion et ne doit pas devenir une obligation. La politique de cession doit se construire avec les territoires et les habitants et ne pas répondre à des impératifs purement économiques.

Pierre Laurent présente son point de vue en tant que responsable du développement à la direction des prêts de la Banque des Territoires, l'acteur financeur de référence du secteur Hlm. La vente de logements sociaux est devenue un moteur pour alimenter l'autofinancement. C'était déjà le cas historiquement et la tendance se renforce, faisant de la vente un outil essentiel pour les organismes Hlm. La Banque des Territoires observe dans les projections des bailleurs que la vente Hlm fait aujourd'hui partie de leurs stratégies en matière de développement. Cet autofinancement est intégralement redirigé dans l'investissement à la fois en neuf et en réhabilitation. De ce fait, si la Banque des Territoires ne mesurait pas d'impacts de la vente Hlm jusque-là, l'injonction à intensifier cette pratique soulève des questions.

La Caisse des Dépôts a pour mission de réduire les fractures sociales et territoriales. Produire du logement social et accroître le parc s'inscrit totalement dans cette vocation. Si la vente Hlm peut y contribuer, avec toutes les limites qui ont été évoquées aujourd'hui, la Banque des Territoires essaiera de l'accompagner.

La qualité des échanges lors de la journée pose le débat dans des termes très éclairés et permet d'asseoir des réflexions solides. **Pierre Laurent** souhaite apporter des précisions sur les OFS-BRS présentés comme une alternative à la vente Hlm classique dans un des ateliers puisque la Caisse des Dépôts a beaucoup accompagné la Fédération des coopératives Hlm sur ce sujet. Le modèle, s'il est intéressant, reste encore à construire et n'est pas complètement évident. Cela reviendrait à recharger en dette des logements. Il faut aussi s'interroger sur l'opportunité que les bailleurs deviennent OFS dans ce cadre.

Pour le programme de recherche sur la vente Hlm, **Pierre Laurent** soumet la question des impacts à long terme des ventes sur l'équilibre d'exploitation des bailleurs. Ce sujet préoccupe particulièrement la Banque des Territoires, en charge de la soutenabilité financière globale du secteur. À court terme, les effets des cessions sont extrêmement positifs. Or les logements vendus en premier sont souvent les plus faciles à commercialiser, les « pépites ». Vendre ces parcs amortis et bien situés pourrait à moyen et long terme menacer l'autofinancement. La Banque des Territoires va donc inciter à faire des projections de plus en plus longues. Des outils sont en cours de refonte au sein des fédérations pour disposer de visions de très long terme sur les exploitations.

Le programme de recherche pourrait également suivre l'évolution de la situation du logement social sur des échelles très fines comme les cartes le permettent aujourd'hui. Il serait intéressant de savoir a posteriori, cinq ou dix ans après une politique de vente, où se situeront les logements sociaux de demain et quels seront les impacts de la vente sur les politiques de mixité.

Enfin, lors de la journée plusieurs intervenants se sont interrogés sur les conséquences des stratégies de vente Hlm sur les marchés immobilier locaux. **Pierre Laurent** suggère de renverser la question, pour étudier les effets du cycle immobilier national, voire international, sur les stratégies de vente. En effet, les bailleurs vont y être exposés demain, alors qu'ils étaient jusque-là étanches et même contracycliques. La baisse des marchés risque d'impacter les stratégies de vente et l'équilibre des bailleurs en particulier si les montages financiers ont d'ores et déjà prévu des cessions à des horizons et

avec des points de refinancement donnés. Comment gérer les liquidités et les taux pour tenir compte de ces nouveaux risques et incertitudes ? Le contexte macro-économique dans lequel le logement social s'inscrit va probablement devenir prégnant, en particulier pour les bailleurs qui auront fait de la vente un moteur important de leur stratégie de développement.

Pour conclure cette table ronde, **Hélène Peskine**, secrétaire permanente du Plan urbanisme, construction, architecture rappelle que le PUCA est à la fois un service au cœur d'une administration centrale de l'État et un acteur majeur de la recherche. A ce double titre, il observe et évalue les politiques publiques notamment en matière de logement social. Le PUCA avait réalisé un travail pionnier sur la vente Hlm au début des années 1990 et s'engage aujourd'hui dans le programme de recherche qui s'amorce.

Une relative inquiétude se dégage des interventions de cette table ronde, concernant la mise en œuvre de la vente Hlm prévue par la loi ELAN et particulièrement en ce qui concerne le volume envisagé. N'étant pas spécialiste du logement social et de la vente Hlm, **Hélène Peskine** retient surtout le besoin fortement exprimé par les intervenants d'aborder la question du point de vue des habitants. Y a-t-il une demande sociale de vente des logements sociaux ? Qui sont les accédants ?

A l'occasion des élections municipales, un débat émerge sur certains types de logements qui échappent aux politiques locales de l'habitat et à la capacité d'accueil des territoires. En ce sens, les interrogations sur la vente de logements sociaux rejoignent celles sur les plateformes de location touristique.

La vente Hlm parviendra-t-elle à augmenter la capacité d'investissement des organismes Hlm pour construire de nouveaux logements ? Dans un contexte où le gouvernement prône la fin de l'étalement urbain et la zéro artificialisation nette, le prix des fonciers constructibles va poursuivre son augmentation. **Hélène Peskine** met en relation la manne financière espérée par la vente de logement sociaux, dont l'utilité sociale devra être démontrée, avec la capacité à utiliser cet investissement pour produire de nouveaux logements. Dans quelles conditions, sur quels territoires et quels nouveaux logements sociaux pourraient ainsi être créés ?

Pour conclure sur une note plus positive, **Hélène Peskine** ouvre un champ de réflexion sur la manière de fabriquer cette vente Hlm avec les habitants, à la fois ceux qui vont rester locataires et ceux qui vont accéder à la propriété. Au sein de ces nouvelles copropriétés, comment construire un projet de vie collectif lié à cette vente de logements ? Il faudrait parvenir à mesurer l'efficacité des démarches au regard de la qualité des relations créées au sein des copropriétés issues de la vente. Au-delà de la participation des habitants, le choix des acquéreurs pourrait-il intégrer des critères permettant de promouvoir des copropriétés innovantes, en privilégiant des associations ou une mixité de générations ? La vente Hlm pourrait-elle devenir un outil au bénéfice d'une politique innovante de l'habitat ? Ces réflexions sont une invitation à la recherche-action et à l'expérimentation.

VI. Présentation de l'appel à manifestation d'intérêt sur le futur programme de recherche sur la vente Hlm (2020-2022)

Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat
Marie-Christine Jaillet, directrice de recherche au CNRS, coordinatrice du REHAL

Dominique Belargent se réjouit que le pari des organisateurs de mettre en débat, en amont, les objectifs et questionnements du programme de recherche, en donnant la parole aux acteurs et aux chercheurs, soit en grande partie réussi. Les nombreux participants à cette journée ont pu enrichir leurs connaissances, tout en prenant part à une démarche de recherche commune qui va se poursuivre dans les mois à venir. Les questionnements de ce programme de recherche vont être étoffés au regard des éléments nouveaux évoqués au cours de la journée.

Le large collectif qui porte ce programme, comme l'ensemble des acteurs présents à cette journée, malgré des positions différentes sur la vente Hlm, font confiance à la démarche de recherche pour construire de nouvelles connaissances sur la vente et les mettre en commun des connaissances. Chacun est prêt à enrichir le débat, quitte à faire évoluer son point de vue initial.

De nouveaux partenaires rejoignent encore le programme qui reste ouvert à tous ceux qui souhaitent l'enrichir. Aujourd'hui, **Dominique Belargent** a reçu la confirmation que l'association des maires de France (AMF) et l'association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV) participeront à ce travail collectif. L'association des responsables de copropriété (ARC) a également fait part de son intérêt.

Parallèlement à ce programme de recherche, le collectif organisateur a souhaité lancer un appel aux acteurs des territoires : les organismes Hlm et leurs groupements, les associations régionales Hlm, les collectivités locales de différentes natures ou tout autre structure engagée dans la vente Hlm. Candidater à cet AMI consiste par exemple à mettre en avant un sujet, à proposer des terrains d'étude, à accueillir un ou des chercheurs, pour une thèse ou un atelier étudiant dans le cadre d'un master, ou encore à partager son expérience et ses questionnements. Le soutien au projet peut également s'exprimer sous la forme d'une aide financière, car les ambitions fortes de cette recherche ont un coût. Toutes les formes de participation sont ouvertes. En retour, les contributeurs bénéficieront de collaborations et d'échanges étroits avec la ou les équipes de chercheurs. Ils participeront aux séminaires réguliers avec l'ensemble des acteurs et chercheurs impliqués.

Calendrier du programme de recherche et de l'appel à manifestation d'intérêt

Lancement :

- le 15 décembre 2019 de l'AMI en direction des acteurs des territoires
- le 20 janvier 2020 de l'appel à propositions de recherche en direction de la communauté scientifique

Date limite pour le retour des propositions :

- le 26 février 2020 pour les acteurs des territoires
- le 27 mars 2020 pour les propositions de recherche

Printemps 2020 : Les organisateurs du programme sélectionneront les offres et définiront les modalités d'organisation des travaux.

8 juillet 2020 : séminaire de lancement de la recherche.

Marie-Christine Jaillet se félicite des échanges de la journée qui illustrent une autre manière de construire la recherche où l'ensemble des acteurs concernés par une question travaillent en interaction. Dans ces conditions la plus-value des chercheurs est réelle. La journée qui s'achève prouve que la collaboration entre acteurs et chercheurs du logement a progressé. Ce programme ouvre également des perspectives passionnantes pour de jeunes chercheurs dans le cadre de thèses.

En conclusion de ces rencontres, **Marie-Christine Jaillet** propose à son tour trois points d'attention pour le futur programme de recherche.

Un des premiers enjeux de ce programme est la temporalité. Un tel processus de très longue durée, représente un défi. Comment construire un programme qui puisse permettre l'observation dans la longue durée ? La réussite du programme passe par la résolution de cette question méthodologique, a fortiori si l'on met en place un suivi de cohortes de logements et d'accédants.

La dimension territoriale est également fondamentale dans ce programme de recherche où les contextes locaux et les effets de la vente accroissent les différenciations entre les territoires, indépendamment des questions de fracture. Les acteurs locaux doivent se mobiliser car plus le panel des territoires observés sera riche, plus les effets de la vente Hlm pourront être mesurés. Comme l'ont relevé beaucoup d'intervenants, la diversité des contextes risque engendrer des inégalités et met en lumière les effets parfois contreproductifs des politiques publiques.

Enfin, la dernière question qui sous-tend cette recherche, comme de nombreuses autres, est celle du modèle résidentiel. Au cœur des Trente Glorieuses le modèle unificateur était celui de la promotion résidentielle, de la location vers l'accession. Dans le contexte actuel, cela a-t-il encore du sens ? Il s'agit non seulement d'observer la différenciation des parcours mais aussi les alternatives que les politiques publiques peuvent proposer.

Le Réseau des chercheurs sur le logement et l'habitat (REHAL) est totalement partie prenante de ce programme de recherche. La recherche n'est jamais en retard sur l'action, lorsque chercheurs et acteurs sont associés, dans un débat permanent.

Les intervenants

Corinne AUBIN-VASSELIN, directrice de l'habitat et du logement de la Métropole de Lyon

Dominique BELARGENT, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

Daniel BIARD, président du comité exécutif du Groupe Polylogis, vice-président de la Fédération des ESH, membre du comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat

Caroline BOULOC, cheffe de projets à Espacité

Bertrand BUTTET, directeur de l'habitat et de la politique de la ville, Clermont Auvergne Métropole

Joanie CAYOUILLE-REMBLIÈRE, sociologue, chargée de recherche à l'Institut national d'études démographiques

Cécile CHOPARD, responsable du département Politiques Patrimoniales, direction de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales, l'Union sociale pour l'habitat

Claire DELPECH, responsable des politiques de l'habitat, Assemblée des Communautés de France

Manuel DOMERGUE, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre

Jean-Claude DRIANT, urbaniste, professeur à l'Université Paris Est Créteil, chercheur au Lab'Urba

Pierre GILBERT, sociologue, maître de conférences à l'Université Paris 8, chercheur au Cresppa

Mathieu GIMAT, docteur en aménagement de l'espace et urbanisme, maître de conférences à l'Université Paris 7 Denis Diderot

Laurent GOYARD, directeur général de la Fédération des Offices publics de l'habitat

Vincent GRUIS, professeur à l'Université de Delft

Nathalie HANRIOT-DUMONT, directrice-adjointe du service habitat, Métropole du Grand Nancy

Eddie JACQUEMART, président national de la Confédération nationale du logement

Marie-Christine JAILLET, directrice de recherche au CNRS et coordinatrice du Réseau recherche habitat-logement (REHAL)

Pierre LAURENT, responsable du développement, direction des prêts, Banque des Territoires

Anne-Katrin LE DOEUFF, directrice générale déléguée d'Espacité

Sylvaine LE GARREC, sociologue, chercheuse associée au Lab'Urba

Hervé LESERVOISIER, directeur des syndics, 1001 Vies Habitat

Bruno MAROT, docteur en urbanisme et politiques urbaines, urbaniste

Jean-Denis MEGE, directeur général de l'Opal

Aïcha MOUHADDAB, directrice de l'AURA Hlm, l'association des organismes Hlm en Auvergne-Rhône-Alpes

Hélène PESKINE, secrétaire permanente du Plan urbanisme, construction, architecture

Christine WHITEHEAD, professeure émérite d'économie du logement à la *London School of Economics*, attachée au département d'économie et associée au département de géographie

Gertjan WIJBURG, professeur assistant à l'Université d'Utrecht

L'animation

François MÉNARD, responsable de programme de recherche au PUCA



contact@acteursdelhabitat.com
www.acteursdelhabitat.com

Créé en 2007, le Réseau des acteurs de l'habitat rassemble à ce jour l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'Association des maires Ville & Banlieue de France, l'Association des petites villes de France, la Banque des Territoires, la Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social, la Fédération nationale des agences d'urbanisme, France Urbaine, l'Union sociale pour l'habitat et Villes de France.

Il a pour objectif de contribuer à construire une culture de l'habitat partagée entre collectivités locales et acteurs Hlm, et plus largement tout acteur intéressé par les problématiques de l'habitat et du logement.



FÉDÉRATION NATIONALE
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES



FÉDÉRATION
NATIONALE
DES AGENCES
D'URBANISME



Les Mm, l'habitat en Mouvement

Le Réseau des acteurs de l'habitat est financé par
l'Union sociale pour l'habitat et la Banque des Territoires.