



LA VENTE DES HLM : VERS UNE TRANSFORMATION DE LA GÉOGRAPHIE DU LOGEMENT SOCIAL ?

[Philippe Estèbe](#)

Presses Universitaires de France | « Tous urbains »

2021/1 N° 33 | pages 39 à 45

ISSN 2265-9811

ISBN 9782130833062

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-tous-urbains-2021-1-page-39.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La vente des HLM : vers une transformation de la géographie du logement social ?

PHILIPPE ESTÈBE

La vente des logements sociaux, autorisée en France depuis 1964, s'est développée progressivement dans la plupart des pays européens voisins, plus lentement en France. On considère généralement que ce régime de gestion du logement social est motivé par trois types d'argument¹.

Le premier argument renvoie à la notion de « mixité sociale », analysée dans l'un des articles de ce numéro de *Tous urbains ?* Un consensus s'est progressivement formé sur l'intérêt de faciliter l'accès à la propriété individuelle et de réduire la part du logement social dans le parc total. La vente des logements sociaux aux occupants serait ainsi l'un des leviers d'une mixité sociale endogène, notamment dans les quartiers où le logement social domine. La diversité des statuts d'occupation serait le gage d'une plus grande diversité de comportement, les propriétaires étant réputés plus stables, plus soigneux de leur logement et susceptibles d'exercer une influence positive sur leur environnement.

Le deuxième argument est d'ordre gestionnaire. Faciliter la vente de logements sociaux serait une incitation à l'évolution du modèle gestionnaire des organismes bailleurs, pour qu'ils adoptent des stratégies patrimoniales plus dynamiques, plus souples et s'adaptant mieux à la demande, en termes de produits et de localisation : le logement devient un actif dont les recettes – loyers ou vente – peuvent être mobilisées pour investir et se développer. Même si cet argument correspond à un élargissement des interventions des bailleurs (politique foncière, aménagement, développement de nouveaux services), il n'est pas certain qu'ils contribuent à leur autonomisation progressive.

Le troisième argument est plus politique, et répond au souci d'assainir les finances publiques, en diminuant les interventions de la puissance publique dans ce domaine et en contribuant à assainir les finances des autorités locales qui peuvent aussi être bailleurs et/ou garantir les prêts contractés par les organismes de logement social.

En France, la vente de HLM a mis du temps à monter en puissance, malgré l'instauration depuis 1964 d'un droit à l'achat par des

1. GIMAT, Matthieu, MAROT, Bruno, LE BON-VUYLSTEKE, Manon. 2020, *État des connaissances sur la vente de logements sociaux en Europe (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni)*. Institut CDC pour la recherche, Union sociale pour l'habitat.

particuliers, mais dans des conditions qui, pour s'être assouplies, ont été longtemps extrêmement restrictives, pour les vendeurs comme pour les acheteurs. Une série de mesures prises depuis 2007, pendant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, puis pendant celui d'Emmanuel Macron, ont cependant facilité la vente de logements sociaux, qui s'est fortement accrue, tout en restant bien loin de l'objectif fixé par N. Sarkozy – vendre chaque année 1 % du parc, soit plus de 40 000 logements. Si l'on excepte les ventes entre bailleurs qui correspondent au processus de restructuration du secteur du logement social, les ventes aux particuliers oscillent entre 8 000 et 12 000 logements par an. Plusieurs analyses tentent de décrypter les raisons de ce retard par rapport aux objectifs : les prescriptions légales seraient trop restrictives, les organismes et les collectivités réticentes, les particuliers moins enclins à acheter des logements dans des immeubles collectifs, etc.

La vente des HLM est pourtant, sur le papier du moins, un moyen de répondre par le haut à trois injonctions politiques qui placent les organismes dans des situations complexes. La première injonction est celle de la mixité sociale résidentielle, la deuxième injonction porte sur le droit au logement qui se traduit par une paupérisation des locataires, la troisième injonction est celle d'une gestion plus dynamique du patrimoine, moins dépendante de l'argent public et des prêts garantis. L'idéal en cette matière étant de transformer les bailleurs sociaux en opérateurs immobiliers, considérant que le logement est un actif et que, comme tel, il peut faire l'objet de transaction et de spéculation, à condition que le produit de ces transactions soit réinvesti dans de la production nouvelle.

Une étude réalisée pour l'Assemblée des communautés de France (ADCF) en 2021, s'est penchée sur les effets territoriaux de la vente des logements sociaux², prenant en compte l'ensemble des organismes (entreprises sociales de l'habitat et offices publics) et l'ensemble des ventes (ventes entre bailleurs et vente aux particuliers). L'étude porte sur la période 2011-2020, au cours de laquelle 270 000 logements ont été vendus, dont 60 % à d'autres bailleurs et un tiers environ à des particuliers. Au-delà des enjeux sociaux (accession à la propriété) et institutionnel (fusion-acquisition d'organismes), elle permet de comprendre un processus de transformation progressive de la géographie du logement social, à l'échelle nationale et à l'échelle locale.

HLM DES VILLES ET HLM DES CHAMPS

Une première impression frappe l'observateur. Les ventes aux particuliers ont proportionnellement lieu plus fréquemment dans les petites villes et les communes rurales que dans les grandes villes. En volume, la majorité des transactions se fait dans les grandes villes et entre bailleurs : cette concentration, particulièrement forte dans les aires urbaines de Paris et de Lyon, correspond aux restructurations du secteur du logement social, conséquence de la loi ELAN et de la « réduction du loyer de solidarité » de 2018, qui a amputé les ressources des organismes HLM de 10 % environ. En proportion du parc, les ventes ont lieu dans les petites villes et dans les campagnes. Autrement dit, en volume, les ventes urbaines sont la conséquence de la volonté du législateur de forcer à la fusion des organismes de logement social, afin d'induire des économies d'échelles : dans ce cas, les logements ne sortent pas de l'orbite HLM. Les ventes « rurales » répondent à l'autre objectif du législateur, affirmé depuis des années – avec prudence cependant –, de faciliter l'accession à la propriété dans des conditions

2. ACADIE. 2021. *Atlas de la vente des logements locatifs sociaux*. ADCF.

avantageuses. Les particuliers constituent 60 % des acheteurs dans les communes rurales, 50 % des ventes dans les villes isolées, et seulement un quart des acheteurs dans les communes de plus de 200 000 habitants.

En termes de dynamiques sociales, les particuliers achètent plus fréquemment dans les communes qui connaissent depuis 2014 une perte de population et/ou d'emplois, alors que les transactions entre bailleurs se font majoritairement dans les territoires dynamiques qui gagnent de l'emploi et de la population.

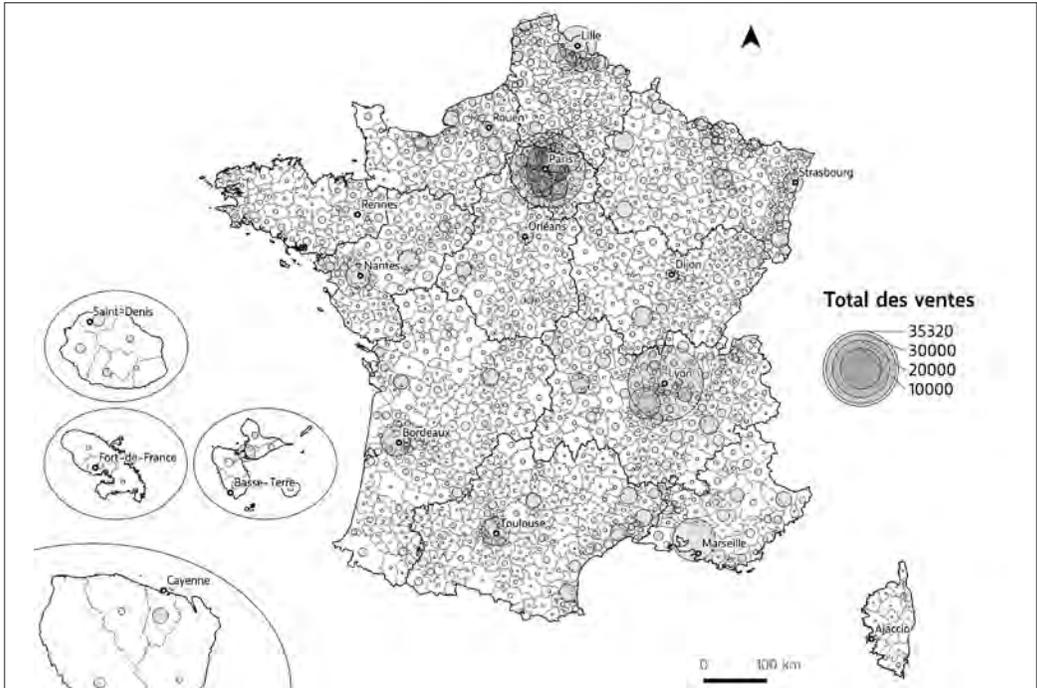
Ce tableau ne serait pas complet sans y ajouter une lecture spatiale de la reconstitution de l'offre. Celle-ci est très dense dans les territoires les plus dynamiques et dans les grandes villes ; elle est faible, nulle, voire le plus souvent négative dans les territoires les moins dynamiques et les moins denses.

La vente des logements, pour marginale qu'elle soit dans la totalité du parc, souligne une tendance au resserrement de l'offre de logements sociaux : tout se passe comme si le parc HLM « glissait » vers les grandes villes. Ce mouvement n'est certes pas massif mais tend à spécialiser le logement social comme un logement urbain.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet exode du logement social rural. Le premier est que le parc social rural ou celui des petites villes est plus souvent composé de logements individuels, ce qui le rend plus désirable pour les ménages. Le deuxième est que, notamment pour les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), ce parc non métropolitain est plus ancien, très largement amorti et d'un faible rendement locatif, alors que les coûts d'entretiens sont élevés, liés à la dispersion des logements. Le troisième facteur est lié au marché local : dans les secteurs les plus déprimés, le coût d'accès au logement public n'est pas compétitif par rapport au logement privé, en location ou en accession.

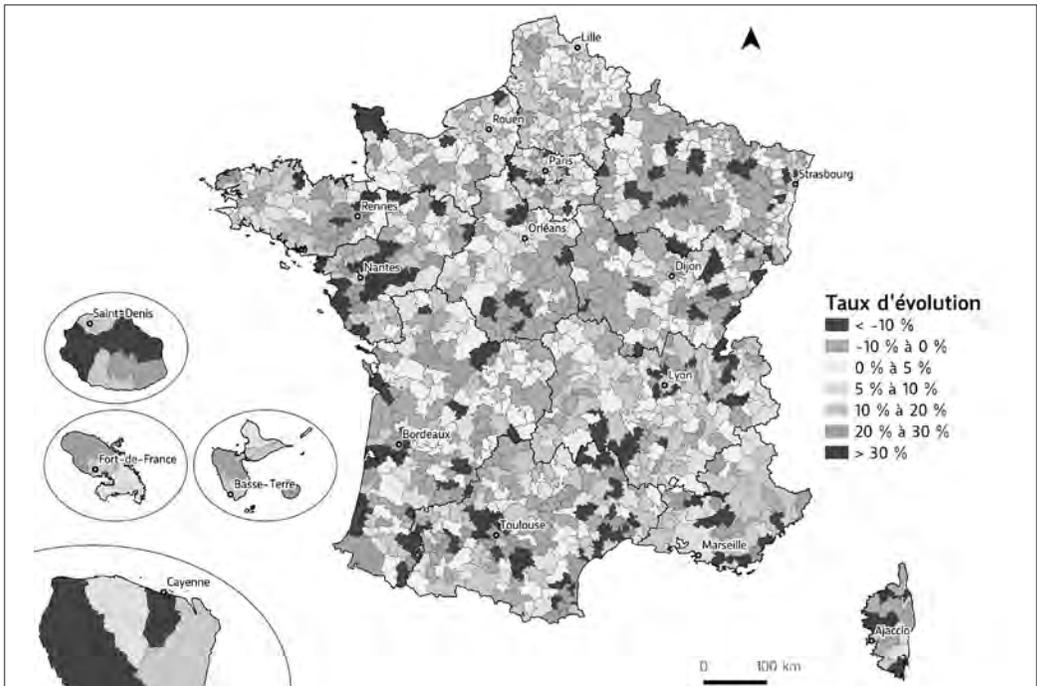
Inversement, dans les grandes villes dynamiques, le logement collectif intéresse moins les accédants, et les bailleurs hésitent souvent à devenir des gestionnaires de copropriétés complexes, où différents statuts d'occupation coexistent. Par ailleurs, les ventes au comptegoutte, logement par logement, n'apportent pas de fonds significatifs de nature à muscler l'activité de production des bailleurs. Enfin, pour avoir un impact significatif sur les fonds propres, la vente doit être assurée par des agents professionnels, ce qui représente souvent une activité nouvelle pour les bailleurs, qui hésitent à s'y lancer. Pour surmonter ces difficultés, le groupe Action logement a créé un « opérateur national de vente » dont la fonction est justement d'encourager les bailleurs à vendre des « paquets de logements » de façon à disposer de fonds propres au plus vite ; cet opérateur assure ensuite le portage de ces « paquets » en attendant leur vente au détail. Cela peut inquiéter d'ailleurs les responsables de la politique de l'habitat de certaines villes où le marché n'est pas très dynamique, car l'opérateur devient un bailleur social de

TOTAL DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX DE 2011 À 2020



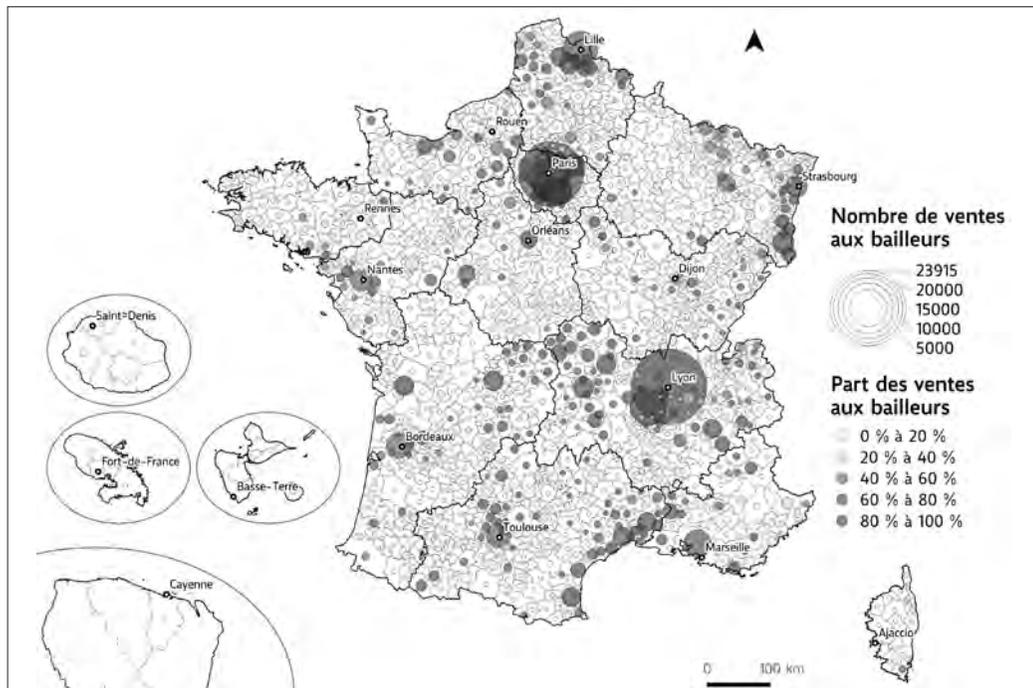
Source : RPLs, traitement Valentin Guichard, Acadie

ÉVOLUTION DU PARC DE LLS DE 2014 À 2020



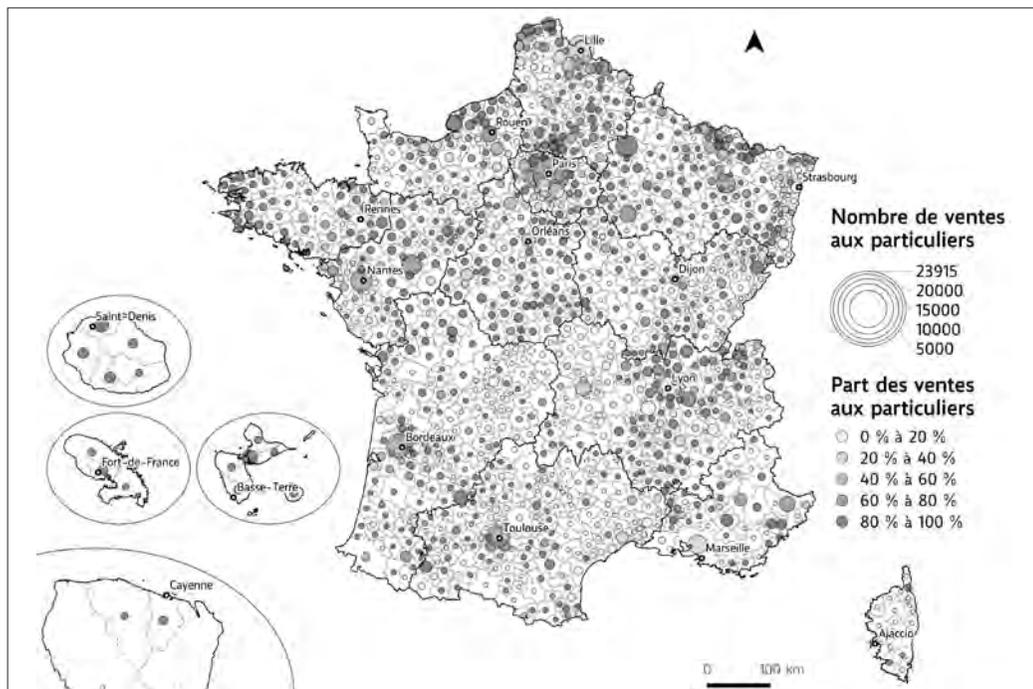
Source : RPLs, traitement Valentin Guichard, Acadie

VENTES ENTRE BAILLEURS ENTRE 2014 ET 2020



Source : RPLs, traitement Valentin Guichard, Acadie

VENTES AUX PARTICULIERS ENTRE 2014 ET 2020



Source : RPLs, traitement Valentin Guichard, Acadie

fait tant que les logements ne sont pas vendus. Les villes ne savent ainsi pas très bien comment dialoguer avec cet organisme hybride.

C'était sans doute l'objectif du législateur, d'opérer ce resserrement géographique de l'offre de logement social, au bénéfice des plus grandes aires urbaines. On peut le comprendre : c'est dans les grandes villes que la demande est la plus forte, et où le logement social est le plus nécessaire et le plus compétitif par rapport au marché privé. On peut cependant s'interroger sur la tendance à la disparition des HLM des campagnes et des petites villes. Si l'on comprend bien que l'enjeu est plus dans la réhabilitation de logements anciens dans les villes-centres, le logement social reste néanmoins utile dans des contextes où le locatif privé est rare ou inadapté : jeunes actifs, jeunes ménages, habitants de passage pour un temps plus ou moins long, autant de besoins qui ne sont pas toujours bien couverts dans ces espaces. On peut même expliquer une partie de la perte de population par l'incapacité du marché local à répondre à ces besoins, ce à quoi pourrait contribuer le logement social. Mais sans doute la crainte de voir débarquer les « cassos » urbains est-elle la plus forte.

DANS LES QUARTIERS POPULAIRES OU DANS LES « BEAUX QUARTIERS » ?

À l'intérieur des agglomérations, on pourrait penser que la vente de logements sociaux est un instrument de la fameuse mixité sociale. Certaines études montrent en effet que, selon les termes de François Pupponi, ancien maire de Sarcelles, il se produit une certaine « mixité sociale sur place ». Autrement dit, les opérations de rénovation urbaine, soit par la vente directe de logements sociaux, soit par la production de logements neufs en accession sociale, permettent à des ménages relativement aisés de suivre un parcours résidentiel immobile, en devenant propriétaires de leur logement dans leur quartier de résidence. Ce processus peut être considéré comme une forme de prime aux ménages les plus fidèles et les plus aimables aux yeux des responsables politiques et immobiliers ; il est aussi un moyen de limiter l'entrée dans le parc de ménages plus pauvres et ainsi d'en freiner le processus de paupérisation. Plusieurs travaux cependant critiquent cette stratégie, sous deux rapports principaux : d'une part, le changement de statut d'occupation ne change ni le statut social, ni le revenu des ménages devenus propriétaires, il permet au mieux de fixer de « bons locataires ». D'autre part, il peut contribuer à produire des propriétaires précaires, qui pourraient accélérer la dégradation de ces nouvelles copropriétés, déplaçant ainsi le problème sans le résoudre.

D'une part, le changement de statut d'occupation ne change ni le statut social, ni le revenu des ménages devenus propriétaires, il permet au mieux de fixer de « bons locataires ».

D'autre part, il peut contribuer à produire des propriétaires précaires, qui pourraient accélérer la dégradation de ces nouvelles copropriétés, déplaçant ainsi le problème sans le résoudre.

Pourtant, à y regarder de plus près, il se pourrait bien que cette double justification – faciliter l'accès à la propriété et contribuer à la mixité sociale résidentielle – ne tienne pas face au nouvel impératif financier auquel se trouvent soumis les bailleurs : celui de trouver des fonds propres pour produire des logements dans un contexte de réduction des aides de l'État et de leurs revenus issus des loyers. Dans les zones tendues en effet,

la vente d'un logement représente l'équivalent de vingt-cinq ans de loyer, et permettrait, selon l'opinion courante, de construire quatre logements neufs et d'en rénover trois, par l'effet de levier qu'elle apporte à l'organisme. Dès lors la vente de logements sociaux pourrait, dans les marchés tendus notamment, devenir l'un des moteurs principaux de la construction neuve. C'est ce qui expliquerait ce paradoxe: dans toutes les villes étudiées (Montpellier, Reims et Saint-Étienne), la vente de logements sociaux à des particuliers a lieu majoritairement hors de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Cela peut se comprendre: le marché est bien plus actif et plus intéressant au plan financier dans les quartiers centraux, où le logement social n'est pas majoritaire. On peut comprendre aussi les ménages accédants, qu'ils viennent ou non de quartiers populaires, pour qui l'accession à un ex-logement social bien situé, proche du centre, peut incarner une véritable ascension sociale.