

**INTERCOMMUNALITÉS
— DE FRANCE —**



**ATLAS DE LA
VENTE HLM AUX
PARTICULIERS ET
ENTRE BAILLEURS
SOCIAUX**

UN INSTRUMENT DES POLITIQUES
LOCALES DE L'HABITAT ?

MARS 2022

EN PARTENARIAT AVEC

acadie
Ecrire les territoires. Dessiner la chose publique.

ETUDE



Sommaire

P. 3 Introduction

P. 4 Méthodologie

P. 5 Remerciements

P. 6 / PARTIE 1

Les caractéristiques des ventes

P. 8 La dynamique d'ensemble des ventes

P. 10 Les acteurs de la vente

P. 12 Les acquéreurs de logements sociaux

P. 14 Les ventes aux particuliers

P. 16 / PARTIE 2

Les dynamiques territoriales de la vente

P. 18 La vente selon les dynamiques des territoires

P. 20 La vente selon les caractéristiques des territoires

P. 22 La vente selon la structuration du parc de logements sociaux

P. 24 La vente selon les dynamiques du parc locatif social

P. 26 / PARTIE 3

La vente aux particuliers dans quatre métropoles

P. 28 La vente de logements sociaux à Reims

P. 30 La vente de logements sociaux à Nantes

P. 32 La vente de logements sociaux à Montpellier

P. 34 La vente de logements sociaux à Clermont-Ferrand

P. 36 Aide à la lecture des monographies

Intro



La vente de logements sociaux existe depuis longtemps, mais elle a pris ces dernières années, notamment avec les dispositions introduites par la loi Elan (2018) qui encourage et facilite les ventes, une impulsion nouvelle. Elle s'opère dans deux directions, la vente aux ménages, locataires en place ou autres particuliers et la vente entre organismes HLM qui est largement majoritaire.

Avec près de 180 000 logements sociaux vendus entre 2014 et 2020, soit tout juste 3,5 % du stock de logements HLM, la vente de logements sociaux reste pour le moment un phénomène en mode mineur, mais il progresse et soulève de nombreuses questions. Selon la nature de l'acheteur, particulier, office public ou entreprise privée, selon le type de logements collectif ou individuel, selon la localisation du logement vendu en marché tendu ou en secteur à faible dynamique démographique et économique... différents mouvements de fonds sont à l'œuvre.

Côté bailleurs sociaux, la vente HLM est clairement présentée comme un moyen de diversification des sources de financement. En outre, depuis 2018, elle s'accompagne d'un important mouvement de réorganisation du tissu des bailleurs sociaux donnant lieu à une progression des ventes et à des échanges de parcs entre organismes. De nouveaux acteurs émergent. À côté des bailleurs de taille petite et moyenne, dont le parc est principalement orienté sur un seul bassin d'habitat et bien ancré dans les politiques locales, de grands groupes se forment certains rassemblant un nombre très important de logements répartis sur l'ensemble du territoire national. Avec le risque d'une forte déconnexion aux territoires et de stratégies patrimoniales éloignées des préoccupations locales.

Côté collectivités, la vente HLM vient, bien souvent, bouleverser les politiques en place définies dans les programmes locaux de l'habitat (PLH). Elle n'est pas toujours la bienvenue dans tous les territoires, en particulier dans les secteurs en forte tension ou la vente de logement social pourrait réduire les possibilités d'accueil des ménages modestes. Certaines collectivités considèrent même que les logements construits avec des fonds publics n'ont pas leur place dans une logique de marché et préfèrent développer des programmes d'accession sociale en mobilisant des dispositifs tels que les organismes de foncier solidaires (OFS) plus en mesure de garantir la pérennisation du caractère social du logement.

Pour d'autres territoires, la vente peut apparaître comme une aubaine ou une occasion d'apporter de la mixité sociale (quartiers politique de la ville par exemple), de répondre aux besoins des parcours résidentiels ou de participer au renouvellement urbain. Enfin, les collectivités ne sont pas toujours à la manœuvre, et la vente HLM peut être subie en dépit des garde-fous posés par le législateur interdisant la vente de logement dans les communes dites SRU, déficitaires en logement social.

Cet atlas exploratoire de la vente HLM, a pour vocation de proposer dans un premier temps, une photographie territorialisée de la vente de logements sociaux au cours des dix dernières années. Que vend-on, à qui et où ? Qui sont les vendeurs et quels sont les territoires les plus concernés ? Qui achète et où ? L'idée est d'identifier sur cette période, par le jeu des cartes qui sont présentées des comportements d'acteurs, bailleurs sociaux ou particuliers et des trajectoires spécifiques.

Dans un second temps cette géographie de la vente est croisée avec celle des dynamiques des territoires intercommunaux. On y observe qu'au sein de la France dite « du milieu », là où les dynamiques économiques et démographiques sont moins actives, la vente HLM est concentrée en direction des particuliers et concerne plutôt le logement individuel. À l'opposé, les territoires dynamiques, les littoraux, les agglomérations connaissent une vente HLM plus intense qui se joue plutôt entre bailleurs.

Progressivement semble se dessiner au niveau national une réorganisation à deux vitesses du parc social : un parc qui s'appauvrit dans la France plus rurale et qui peine à se renouveler et ailleurs un parc dynamisé par la vente HLM nouvelle source de financement. Les quatre focus présentés dans cet Atlas permettent toutefois de nuancer cette approche binaire et apportent de nouvelles clés de lecture. Ils mettent surtout en lumière la diversité des approches locales pour faire de la vente HLM un maillon des trajectoires résidentielles des ménages, articulé aux politiques locales.

Claire Delpech
Conseillère Habitat
Intercommunalités de France

Quantifier, caractériser et interpréter la vente de logements sociaux

Cette étude exploratoire repose sur l'exploitation du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS). Ce fichier, mis en place en 2011, maintenu par le ministère de la Transition écologique, est alimenté par les bailleurs sociaux, soumis à une enquête annuelle. Il a pour objectif de « dresser l'état global du parc de logements locatifs de ces bailleurs sociaux au 1^{er} janvier d'une année ». Chaque millésime est mis à jour environ un an après sa publication par le Service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique, chargé de son maintien et de sa diffusion, afin de lui ajouter des données géolocalisées et détaillées. L'extrait du RPLS employé dans cet atlas n'inclut que les logements sortis du parc du fait d'une vente, recouvre l'ensemble de la France (dont DROM et Corse) et comprend tous les millésimes de 2011 à 2020.

- La catégorie des vendeurs est définie de façon assez fine (il est notamment possible de distinguer la catégorie des bailleurs : OPH, ESH et SEM). Cependant la caractérisation des acheteurs est beaucoup moins précise en ce qui concerne les bailleurs et permet seulement de distinguer les organismes HLM des SEM.
- Par ailleurs, cette catégorie informant sur la qualité de l'acquéreur n'apparaît qu'à partir de 2014 dans le fichier. Cela a pour conséquence de créer plusieurs périodes d'étude en fonction des éléments étudiés : 2011-2020 lorsque des données sont traitées sans prendre en compte la qualité de l'acheteur et 2014-2020 lorsque cette information est nécessaire. Il faut aussi ajouter la période 2012-2019 pour les cartes à l'IRIS présentées dans les monographies, pour des raisons de qualité de la donnée et de disponibilité de la géolocalisation.
- Chaque millésime du RPLS est construit à partir d'une enquête annuelle soumise aux bailleurs. La qualité générale du fichier dépend donc des réponses apportées par ces derniers. La majorité des variables sont systématiquement et correctement renseignées. Mais ce n'est pas toujours le cas, en particulier en ce qui concerne la localisation des ventes. C'est pour cette raison qu'une localisation à l'IRIS, plutôt bien renseignée, a été préférée aux coordonnées géographiques, plus précises, mais souvent absentes ou erronées. Par ailleurs, lorsque la qualité d'un acheteur est présentée comme « non informée » dans cette étude, cela correspond à un défaut de saisie (une case vide dans le fichier) de la part des bailleurs.

D'une manière générale, il faut garder en tête que le fichier RPLS est une base nationale, pour partie diffusée en *open data*, pouvant comporter son lot d'erreurs ou d'imprécisions. Les chiffres qui en sont issus doivent donc être considérés comme étant approximatifs, particulièrement à une échelle fine, comme celle des focus.

Sauf mention contraire, toutes les données de cette étude relatives au logement social et à sa vente, aussi bien dans les textes que dans les graphiques ou cartes, proviennent du RPLS (extrait ventes). De même, tous les graphiques, ainsi que les cartes font état du nombre de logements sociaux vendus, en taux ou en stock.

Remerciements

Cette étude s'appuie sur des données issues du Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), mais aussi sur des séminaires et entretiens auxquels ont bien voulu participer les personnes suivantes, des métropoles étudiées, à qui il convient d'adresser des remerciements :

David Lartige, responsable Programme Local de l'Habitat et équilibre territorial, Direction Habitat et Politique de la Ville de Clermont Auvergne Métropole.

Bruno Le Roy, directeur de l'Habitat et des Parcours résidentiels de Montpellier Métropole Méditerranée.

Adeline Clerc, direction de l'Habitat et des Parcours résidentiels de Montpellier Métropole Méditerranée.

Cyril Buffat, directeur de la gestion locative et du patrimoine de l'OPH de Montpellier Métropole Méditerranée.

Sylvain Villière, directeur de la Politique de la Ville, du Renouvellement Urbain et du Logement de la communauté urbaine du Grand Reims.

Nadia Amougay, direction de la Politique de la Ville, du Renouvellement Urbain et du Logement de la communauté urbaine du Grand Reims.

Maud Guerlet, cheffe de projet habitat-direction de la Politique de la Ville, du Renouvellement Urbain et du Logement de la communauté urbaine du Grand Reims.

Emmanuel Crouzier, directeur adjoint du bailleur Auvergne Habitat (groupe action logement).

Séverine Chatain, directrice adjointe de Domia (filiale/volet accession sociale du bailleur métropolitain Assemblia).

Philippe Martin, directeur du bailleur FDI Habitat Montpellier.

Audrey Blau, directrice de l'habitat de Nantes Métropole.





PARTIE 1

Les caractéristiques des ventes

LA DYNAMIQUE D'ENSEMBLE DES VENTES

Que vend-on et à qui ? Volume, âge et type des biens vendus

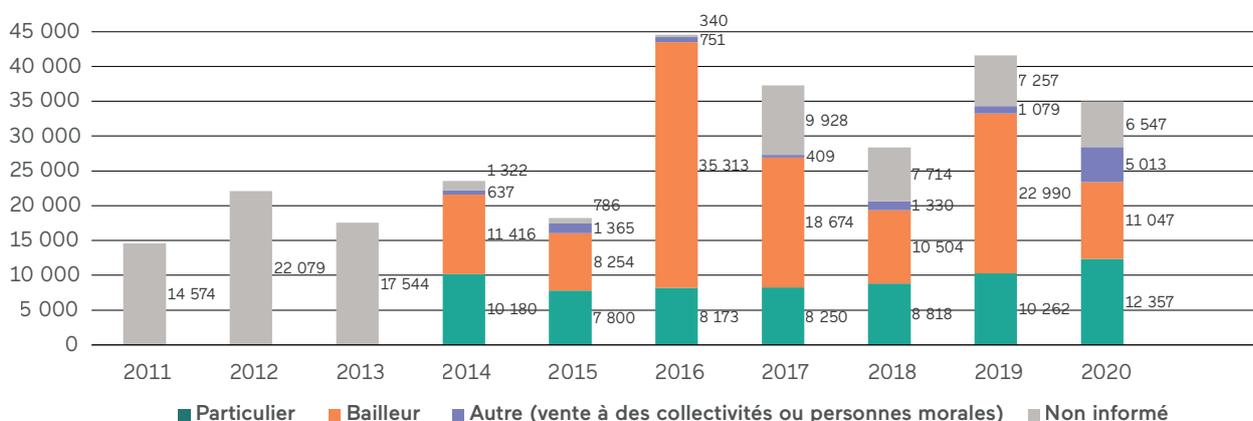
UN MARCHÉ DE NICHE, ESSENTIELLEMENT DANS LES GRANDES VILLES, MAIS TRÈS INTENSE DANS LES CAMPAGNES

La vente des logements sociaux est un mouvement de fond, mais à bas bruit. Le marché est discret, il oscille entre 15 000 et 40 000 logements vendus par an. Entre 2014 et 2020, 180 000 logements sociaux ont été vendus, majoritairement entre bailleurs, en raison des restructurations qu'a connu le monde HLM dans la deuxième moitié des années 2010. La vente aux particuliers est minoritaire, avec une légère tendance à la hausse ces dernières années. Les biens vendus sont principalement situés dans des immeubles collectifs. Sans être négligeables, les ventes de logements sociaux individuels restent minoritaires, entre 5 000 et 10 000 logements par an. L'ancienneté des logements vendus correspond à la physionomie du parc de logements sociaux

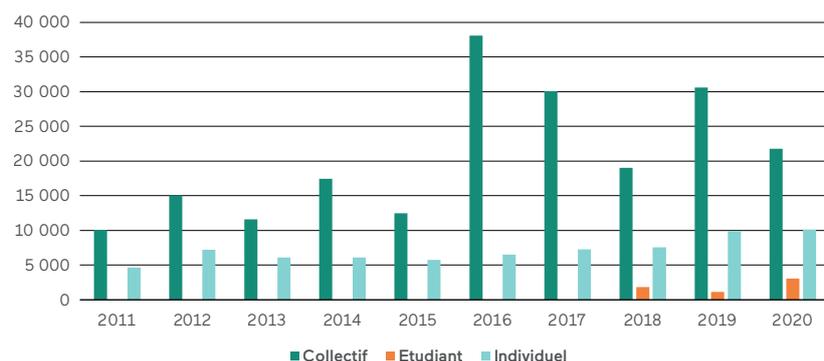
français : ce sont des logements relativement récents, majoritairement construits après 1970, donc amortis, ce qui laisse supposer la réalisation d'une plus-value intéressante pour les bailleurs.

La géographie des ventes en valeur absolue sans surprise pointe les grandes villes, là où le parc social est abondant, avec un poids dominant des aires urbaines parisiennes et lyonnaises, lié notamment à des fusions/acquisitions de bailleurs. En revanche, la géographie de l'intensité de la vente en fonction du parc existant dans chaque intercommunalité montre une tout autre distribution territoriale : c'est plutôt dans les petites villes et les intercommunalités rurales que les ventes sont le plus intenses. Dans certains cas, cela correspond à des regroupements d'organismes (c'est le cas de l'Allier par exemple), dans d'autres, des dynamiques spécifiques sont à l'œuvre que la suite de l'atlas permettra d'éclaircir.

VOLUME DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX EN FONCTION DE LA QUALITÉ DE L'ACHETEUR ENTRE 2011 ET 2020



VOLUME DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX EN FONCTION DU TYPE DE LOGEMENT ENTRE 2011 ET 2020



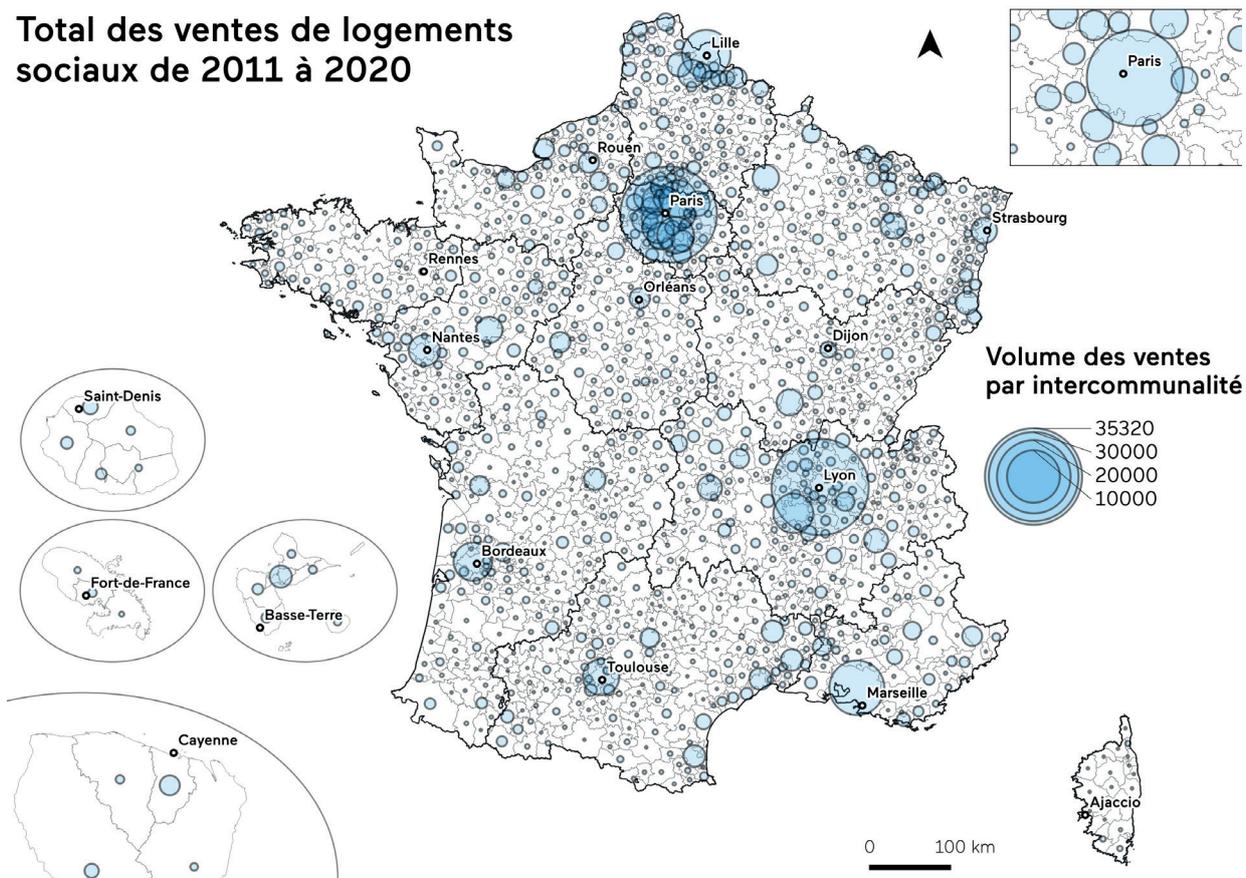
À PROPOS DE L'ÂGE DES LOGEMENTS VENDUS ENTRE 2011 ET 2020

Logements vendus selon leur date de construction :

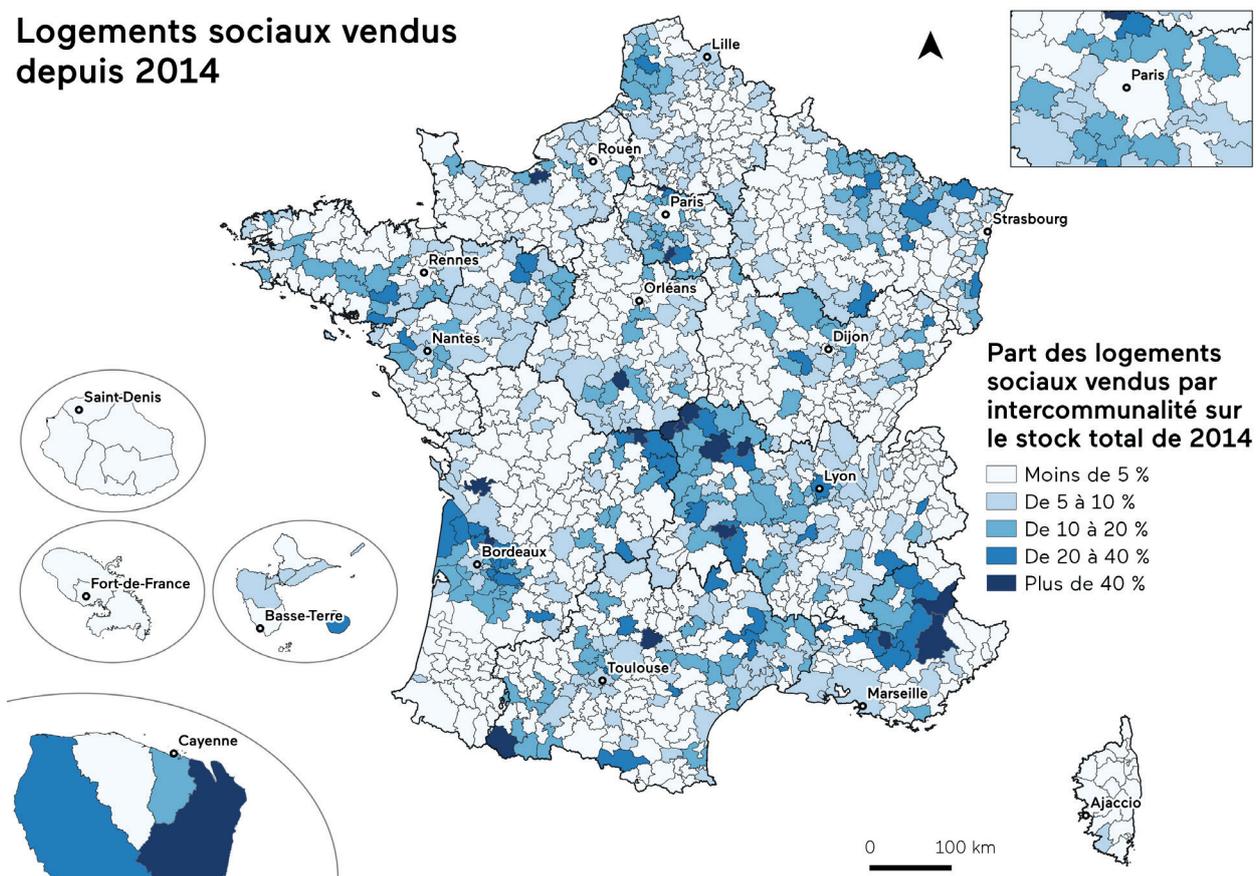
- Avant 1900 : 3 934 (1 %)
- De 1900 à 1950 : 28 397 (10 %)
- De 1950 à 1970 : 66 635 (24 %)
- De 1970 à 1990 : 102 473 (36 %)
- De 1990 à 2005 : 54 240 (19 %)
- Depuis 2005 : 27 403 (10 %)

Les logements sociaux vendus ont majoritairement été construits durant la période 1970-1990.

Total des ventes de logements sociaux de 2011 à 2020



Logements sociaux vendus depuis 2014



LES ACTEURS DE LA VENTE

Qui vend et où ?

Volume et localisation des ventes par statut de bailleur

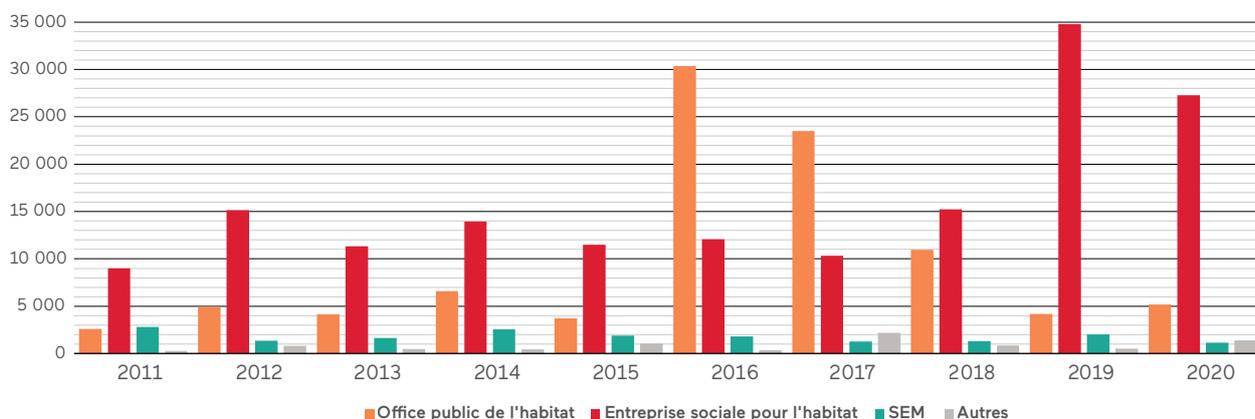
UNE CHRONOLOGIE ET UNE GÉOGRAPHIE CONTRASTÉE ENTRE LES ESH ET LES OPH

L'analyse des ventes par statut du bailleur (OPH, ESH, SEM, coopérative...) confirme les deux stratégies de vente : la vente entre bailleurs et la vente entre particuliers. L'approche chronologique permet d'identifier deux phases : une phase où la grande majorité des transactions entre bailleurs est le fait des ESH et une deuxième phase où, les OPH semblent prendre le relais (à partir de 2016). À noter également la forte relance de la vente HLM par les ESH sous l'impulsion du législateur à partir de 2019. À lire cette série chronologique, on peut se demander s'il s'agit là d'un événement conjoncturel ou d'une tendance durable ? On fait ici l'hypothèse d'un événement conjoncturel lié aux politiques nationales qui ont fortement incité au regroupement des bailleurs.

Les ESH ont subi en premier cette vague de fusion/acquisition, suivies par les OPH. Les observations ultérieures le diront, mais il est fort probable que ces vagues de transactions inter organisme se tarissent pour laisser plus de place à la vente aux particuliers.

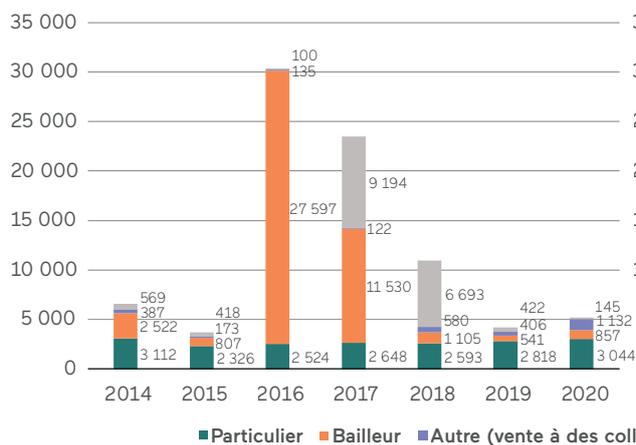
La géographie des ventes réalisées par les OPH et par les ESH fait apparaître un contraste intéressant : les ventes des OPH sont très concentrées dans les métropoles parisiennes et lyonnaises et dans quelques régions (Grand Est, Bretagne-Pays de Loire), alors que les ventes réalisées par les ESH sont moins importantes dans les deux métropoles et plus équilibrées sur l'ensemble du territoire hexagonal, et nettement plus intenses dans les villes moyennes et petites. La taille des parcs de logement social des bailleurs, nous le verrons, est aussi un élément d'explication.

VOLUME DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX SELON LE STATUT DU BAILLEUR DE 2011 À 2020

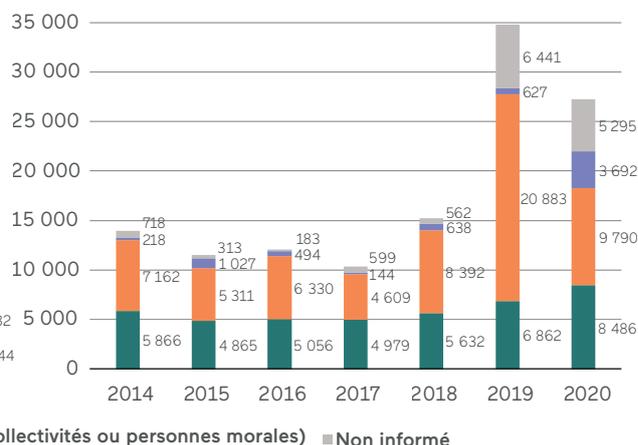


VOLUME DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX EN FONCTION DE LA QUALITÉ DE L'ACQUÉREUR ENTRE 2014 ET 2020

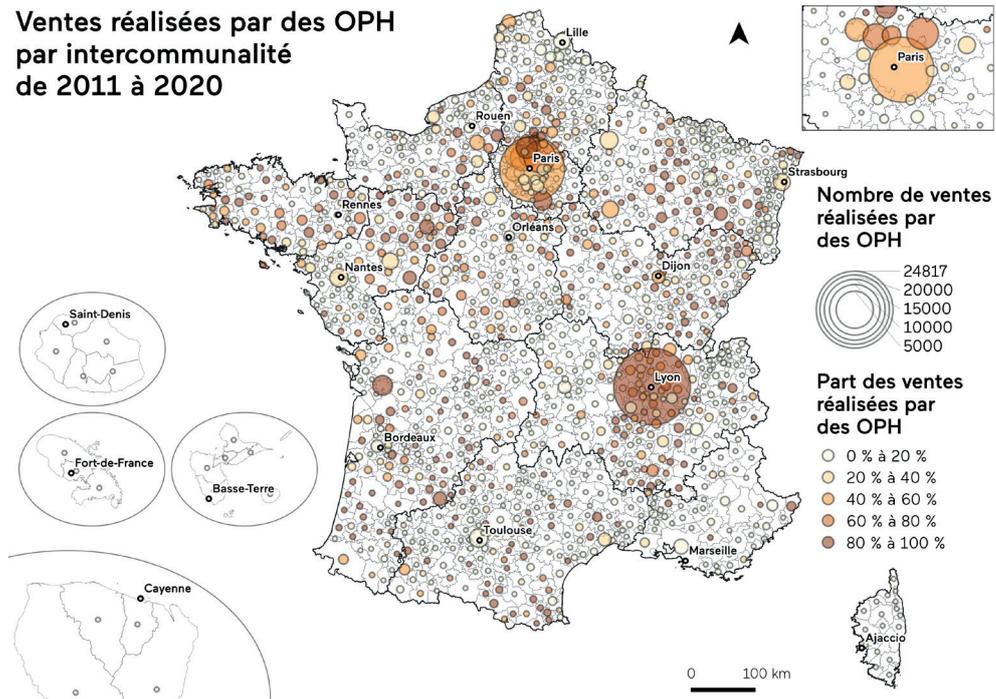
VENTES RÉALISÉES PAR DES OPH



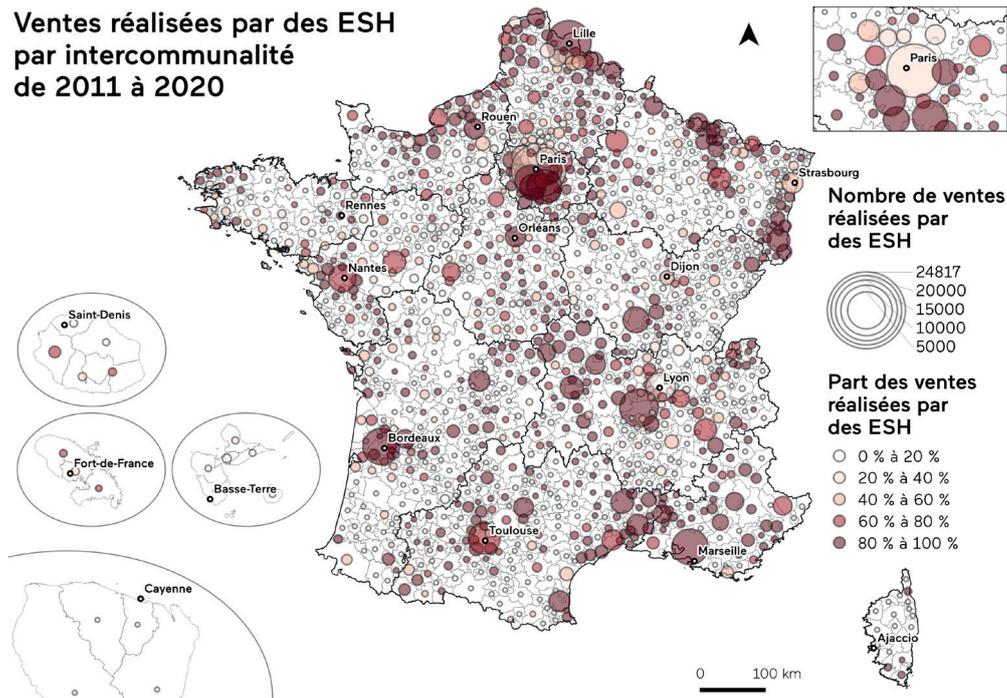
VENTES RÉALISÉES PAR DES ESH



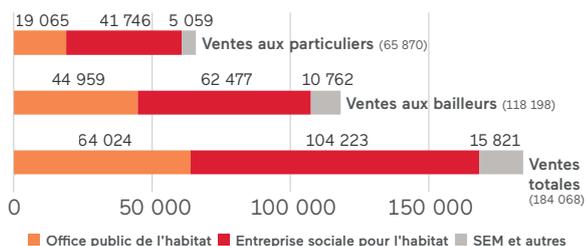
Ventes réalisées par des OPH par intercommunalité de 2011 à 2020



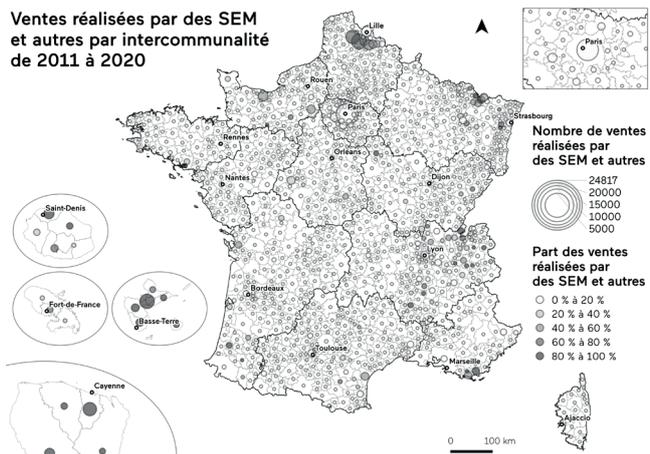
Ventes réalisées par des ESH par intercommunalité de 2011 à 2020



VOLUME DES VENTES SELON LE STATUT DES BAILLEURS ENTRE 2014 ET 2020



Ventes réalisées par des SEM et autres par intercommunalité de 2011 à 2020



LES ACQUÉREURS DE LOGEMENTS SOCIAUX

Qui achète et où ?

Volume, type de logement et localisation des acheteurs

DEUX MARCHÉS DISTINCTS

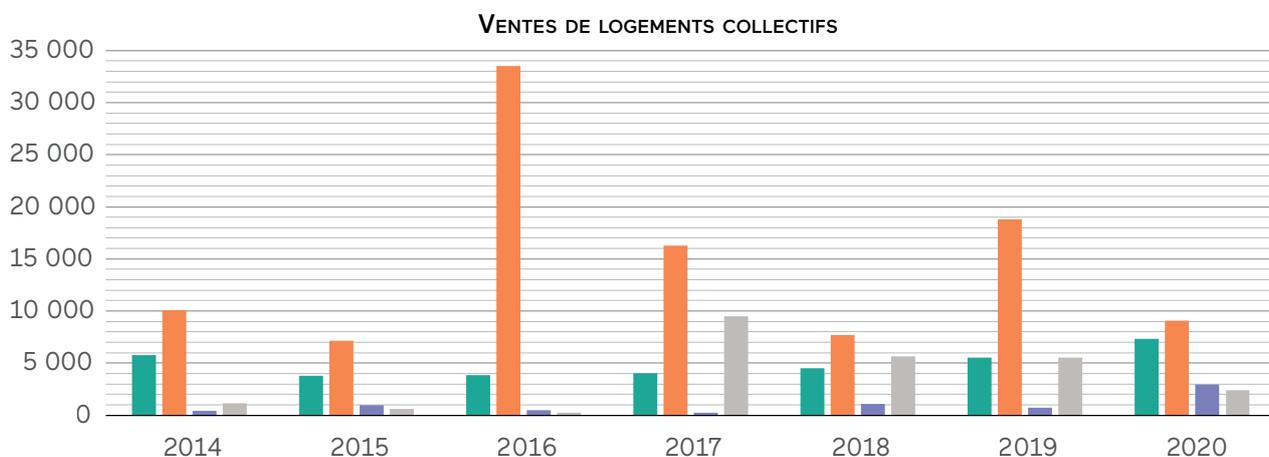
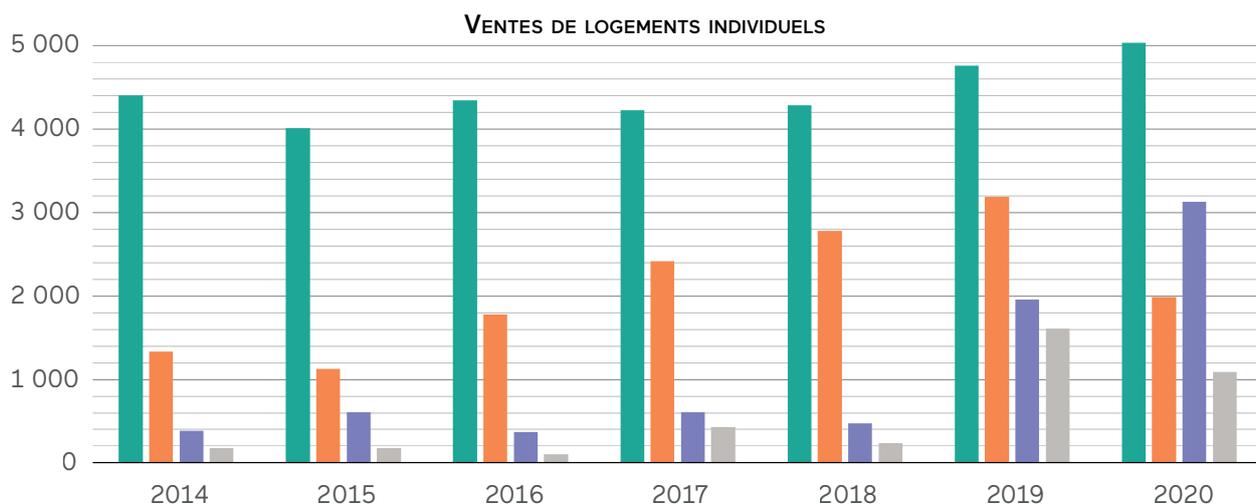
Les particuliers et les bailleurs. Les ventes aux particuliers sont minoritaires dans le total des ventes (65 000 logements vendus entre 2014 et 2020), et ils interviennent sur des segments de marchés symétriques à ceux des bailleurs. Pour simplifier, les ventes aux particuliers sont majoritaires s'agissant des logements sociaux individuels, alors que les transactions entre bailleurs concernent en très grande majorité des logements collectifs.

Sans surprise, les ventes de logements collectifs entre bailleurs se situent majoritairement dans les villes (les agglomérations de Paris, de Lyon, mais aussi en Alsace et sur la façade languedocienne). Les transactions qui ont eu lieu dans l'Allier

constituent l'exception qui confirme la règle, tout en procédant de la même logique, celle de la fusion des organismes.

De façon quasiment symétrique —avec cependant quelques recouvrements avec la carte des transactions entre bailleurs, les particuliers, acheteurs de logements individuels, se répartissent de manière bien plus équilibrée, dans l'ensemble du territoire : très rares sont les intercommunalités qui n'ont pas connu au moins quelques ventes de logement social à des particuliers. C'est une géographie des villes petites et moyennes, même si l'on note un marché de la vente aux particuliers actif à Toulouse, Bordeaux et Nantes. Enfin, la carte ci-contre des ventes de logements sociaux en fonction du nombre de bailleurs illustre bien le lien entre la dynamique des ventes et l'organisation du tissu HLM, très émietté dans certains territoires.

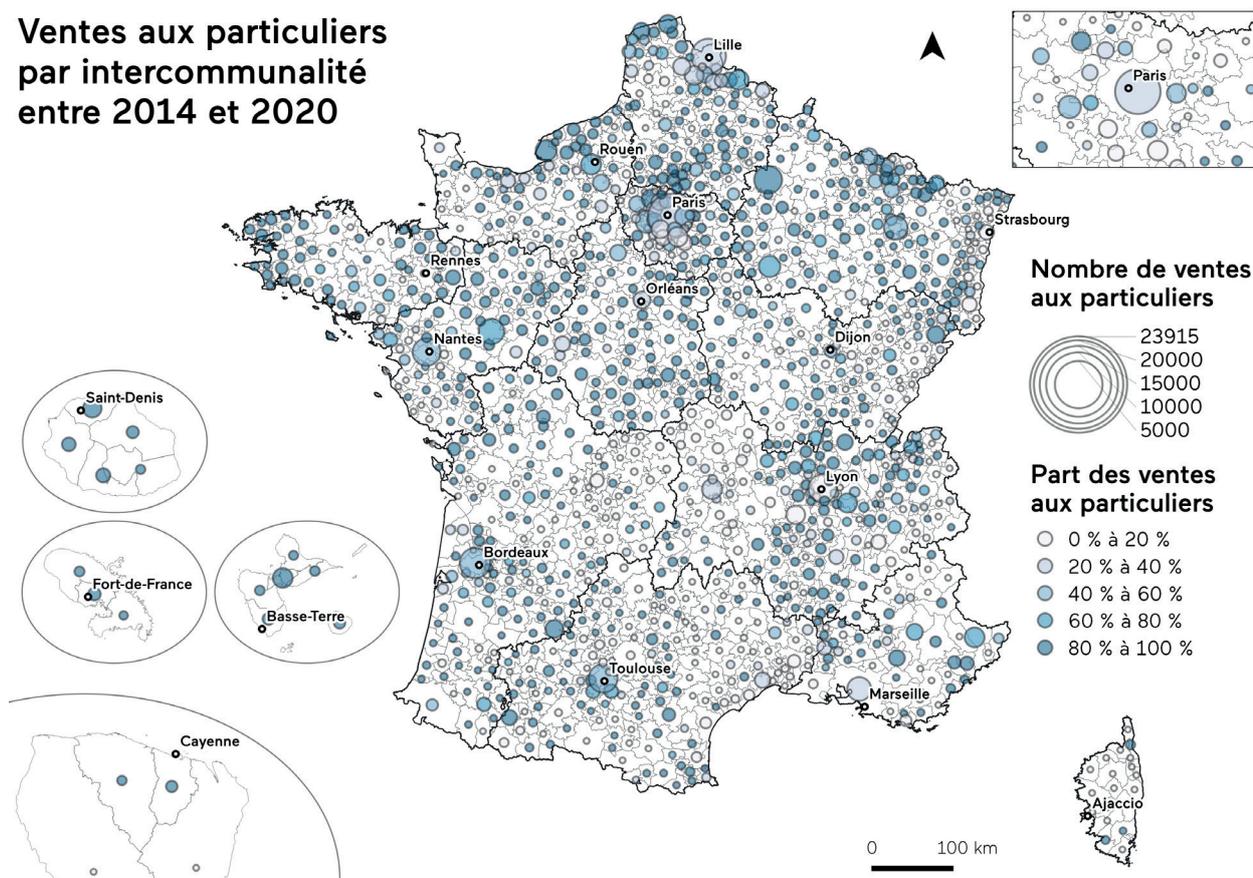
VOLUME DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX EN FONCTION DE LA QUALITÉ DE L'ACQUÉREUR DE 2014 À 2020



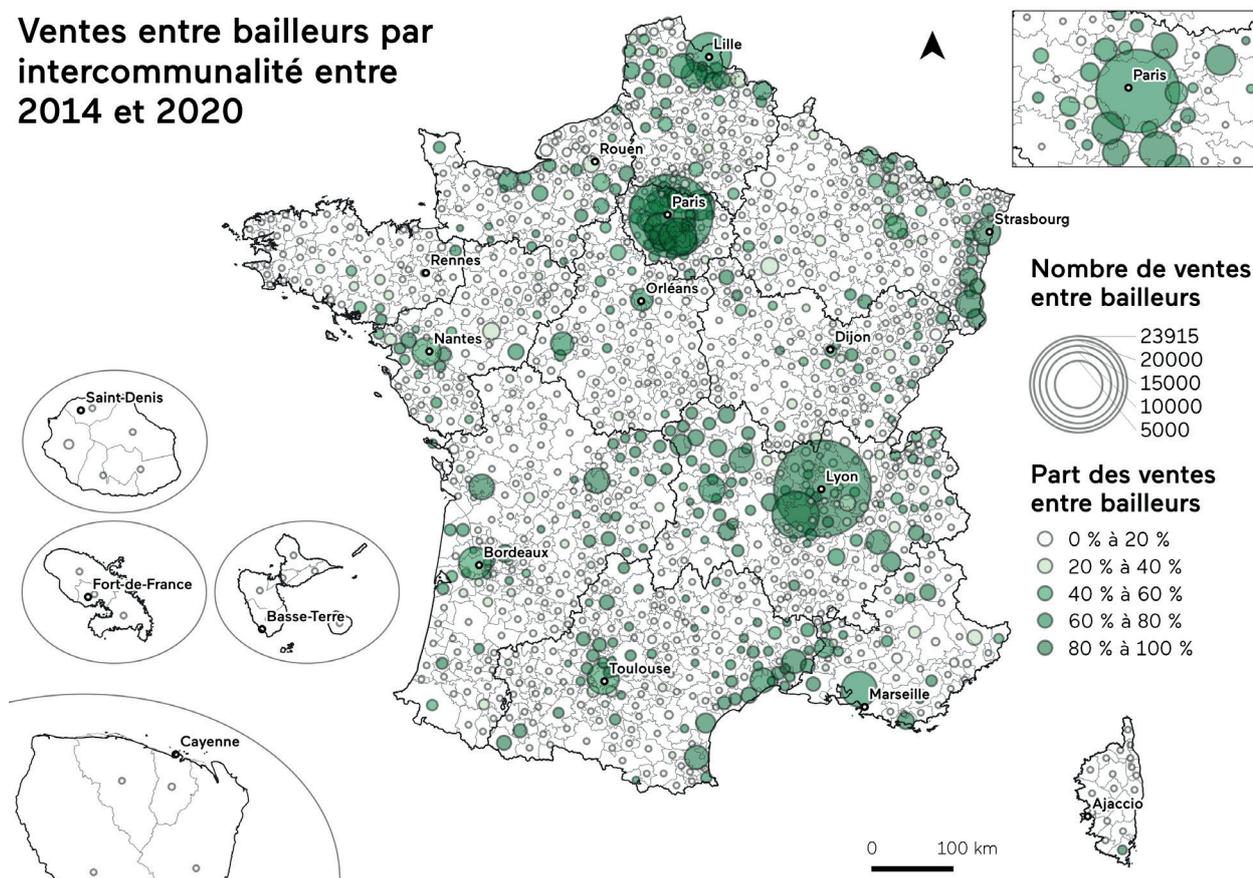
■ Particulier ■ Bailleur ■ Autre (vente à des collectivités ou personnes morales) ■ Non informé

Aide à la lecture : noter la forte différence de volume de ventes entre logements individuels et collectifs avant toute comparaison de ces deux graphiques. Il existe une différence d'échelle entre la vente de logements collectifs, qui atteint les 35 000 rien que pour les bailleurs, alors qu'elle dépasse à peine les 5 000, pour les particuliers, en ce qui concerne les logements individuels.

Ventes aux particuliers par intercommunalité entre 2014 et 2020



Ventes entre bailleurs par intercommunalité entre 2014 et 2020



LES VENTES AUX PARTICULIERS

Qui achète des logements sociaux ?

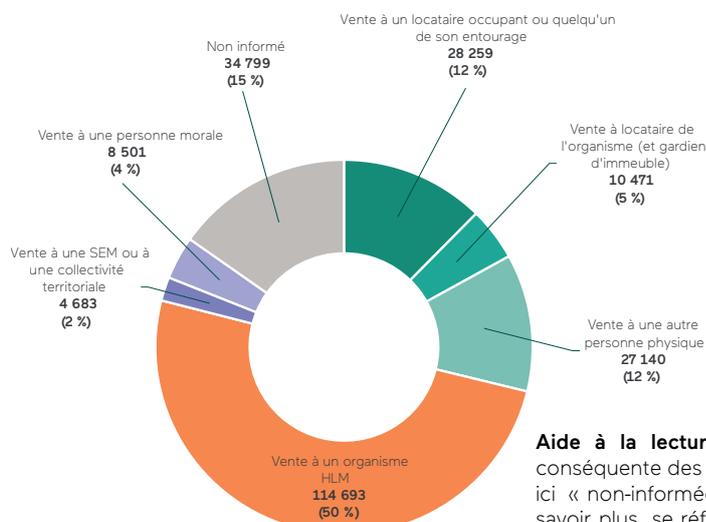
Volume et localisation des ventes selon la qualité de l'acheteur

LA VENTE AUX PARTICULIERS EST MINORITAIRE ET CENTRÉE SUR LE LOGEMENT INDIVIDUEL

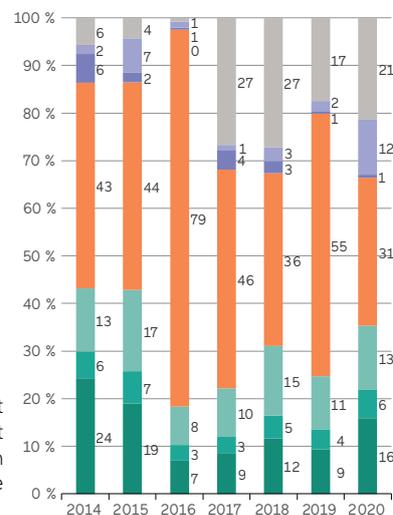
La vente de logements sociaux était initialement conçue à destination des particuliers —et notamment les locataires— pour faciliter l'accès à la propriété. À ce titre la vente HLM participe aux parcours résidentiels des ménages. Elle reste pourtant minoritaire, mais va représenter le principal moteur du marché si on exclut les gros volumes de vente entre bailleurs correspondant à la conjoncture particulière de regroupement des organismes. Dans un contexte de réduction imposée des loyers, la vente de logements sociaux permet aux bailleurs d'améliorer leur apport en fonds propres surtout si les biens sont amortis : selon les bailleurs et les marchés, un logement vendu permet de financer la production de 3 à 5 logements neufs. Entre 2014 et 2020, la vente aux particuliers représente un peu moins du tiers du total des ventes.

Trois catégories de particuliers interviennent sur le marché : les locataires occupants ou l'un de leurs proches (12 % des acheteurs), des locataires de l'organisme (y compris les gardiens d'immeuble) (5 %), et d'autres personnes physiques (12 %). Ces logements sortent du parc social, pour trois raisons : l'accession sociale à la propriété dans des logements de meilleure qualité générale que le parc privé (notamment dans les petites villes), la constitution d'un patrimoine de rapport et, dans certains cas —qui concernent surtout les grandes villes— un motif spéculatif. Les vendeurs et les acheteurs convergent sur le produit du logement individuel : il évite aux bailleurs de se trouver en situation de gérant de copropriété et correspond aux aspirations majoritaires des ménages. Certaines collectivités regrettent cependant que la vente HLM fasse sortir du parc social des logements financés par des fonds publics. Elles cherchent à contrôler les ventes au maximum.

VOLUME DES VENTES SELON LA QUALITÉ DE L'ACHETEUR DE 2014 À 2020



HISTORIQUE DES VENTES SELON LA QUALITÉ DE L'ACHETEUR DE 2014 À 2020

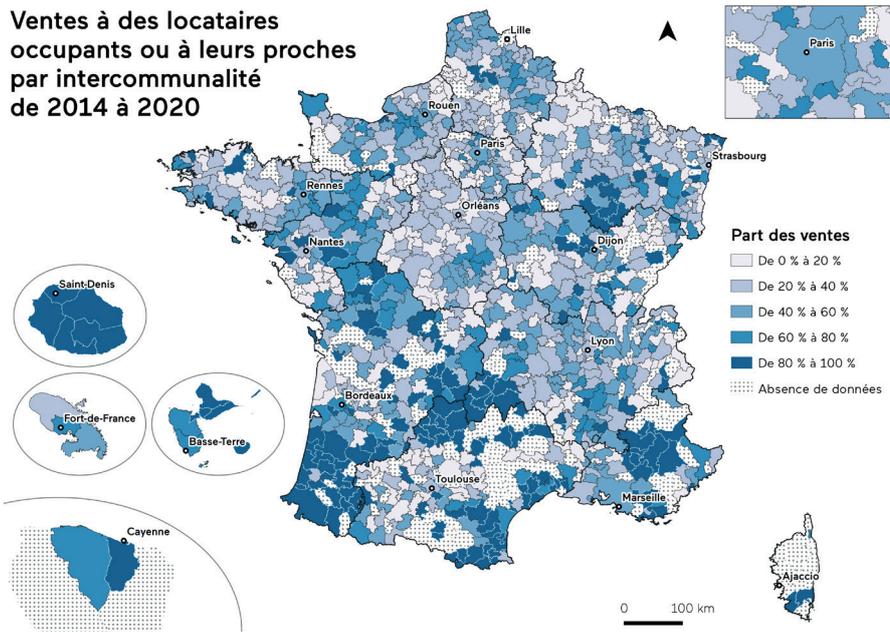


LES PARTICULIERS ACHÈTENT SURTOUT DANS LES MARCHÉS DÉTENDUS

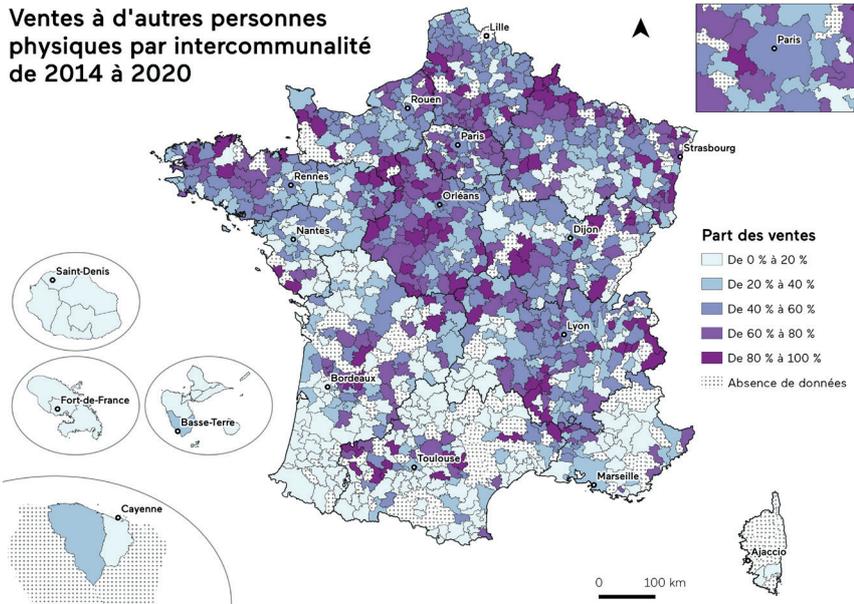
Les locataires occupants et les autres personnes physiques pèsent d'un poids égal (12 %) parmi les ménages acquéreurs. On observe deux logiques de marché offrant une géographie très contrastée. Très schématiquement, ces deux catégories se répartissent de part et d'autre d'une ligne reliant Saint-Malo à Marseille. Au Nord Est, les acheteurs majoritairement, ne sont pas locataires occupants ; c'est l'inverse au Sud-Ouest de cette ligne. Il est difficile de proposer une explication convaincante à cette répartition, pourtant très nette. Globalement, les locataires occupants achètent plus souvent dans les territoires les plus dynamiques et attractifs : Sud-Ouest aquitain, côte

languedocienne, Provence intérieure, mais aussi Quercy et Corrèze. Les acquéreurs non occupants sont majoritaires dans des territoires moins dynamiques —des Ardennes à l'Auvergne et dans le centre Bretagne, avec cependant des exceptions —Alsace et surtout la région lyonnaise. Plus globalement, si l'on rapproche ces deux cartes de celle de la vente aux particuliers (p. 13), on constate que les acheteurs non occupants sont plus présents dans les territoires où la vente aux particuliers est la plus intense. On peut dès lors faire l'hypothèse que la répartition géographique entre occupants et non occupants est plus une conséquence de l'offre que de la demande. Les acheteurs non occupants sont d'autant plus présents que les organismes sont désireux de se défaire des logements, même dans des marchés détendus.

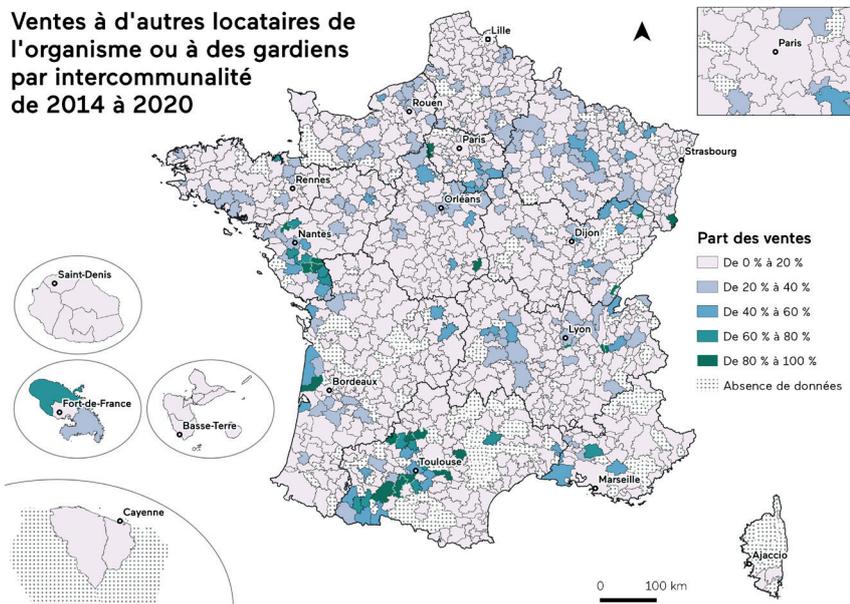
Ventes à des locataires occupants ou à leurs proches par intercommunalité de 2014 à 2020



Ventes à d'autres personnes physiques par intercommunalité de 2014 à 2020



Ventes à d'autres locataires de l'organisme ou à des gardiens par intercommunalité de 2014 à 2020





PARTIE 2

—
**Les dynamiques
territoriales de
la vente**



LA VENTE SELON LES DYNAMIQUES DES TERRITOIRES

Dans quel contexte territorial vend-on ?

Part et volume des ventes selon les dynamiques socioéconomiques

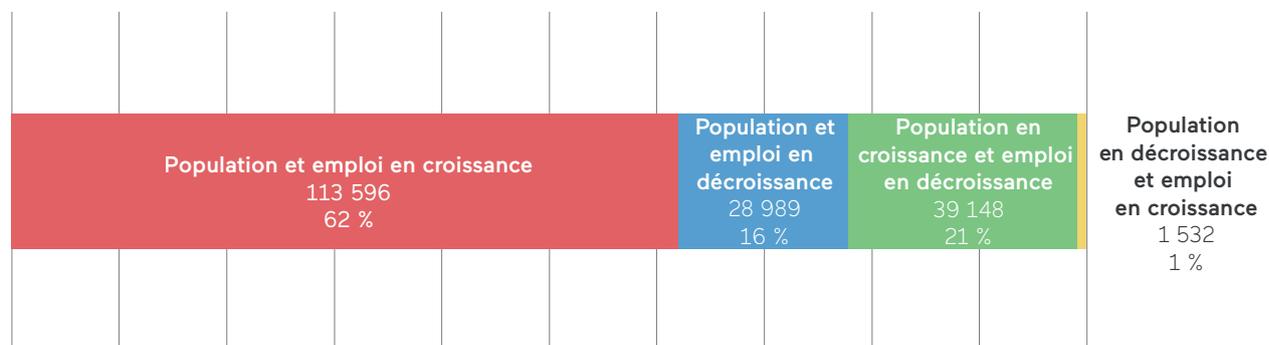
EN VALEUR ABSOLUE, LA VENTE A LIEU DANS LES TERRITOIRES DYNAMIQUES, MAIS EN PROPORTION, ELLE EST PLUS INTENSE DANS LES TERRITOIRES EN DÉPRISE DÉMOGRAPHIQUE

La carte ci-contre (p. 19) est une représentation simplifiée des dynamiques socioéconomiques des intercommunalités. À partir de la variation de l'emploi et de la population entre 2007 et 2017, elle propose un classement en quatre catégories : les intercommunalités qui ont connu une croissance simultanée de l'emploi et de la population, celles où l'emploi augmente, mais pas la population, celles où la population augmente et pas l'emploi, celles qui perdent à la fois des emplois et des habitants. La carte est désormais classique, c'est celle des littoraux et des espaces métropolitains (vallée du Rhône, Alsace, Midi toulousain et espace métropolitain lillois, couronne parisienne) entourés par une France « du milieu » qui correspond au desserrement démographique aux franges des grandes aires métropolitaines, et une France « de l'intérieur » qui traverse les Ardennes, la Bourgogne, le Berry et le Limousin.

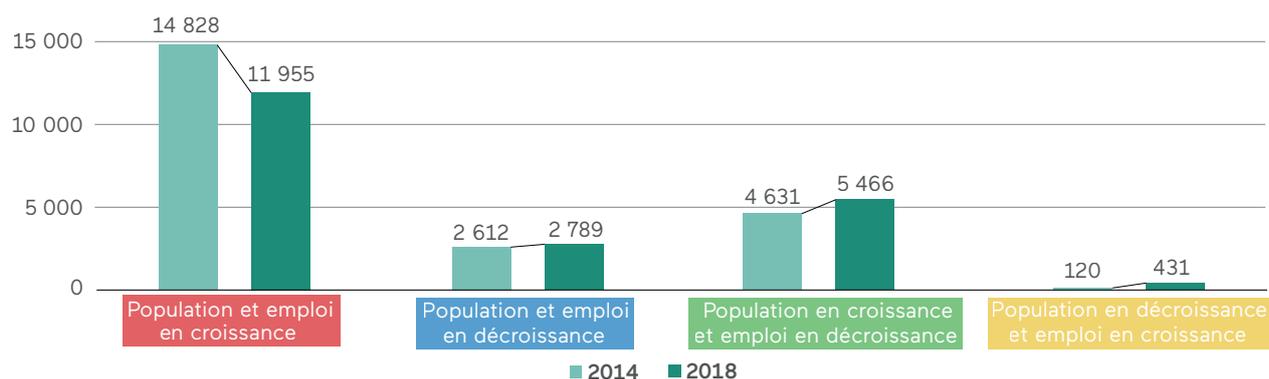
Vue en stock, la très grande majorité des ventes de logements sociaux (62 %) s'est faite, entre 2014 et 2020, dans les intercommunalités les plus dynamiques, suivies par les intercommunalités de la France « du milieu » (la population augmente, mais pas l'emploi), la France « de l'intérieur » fermant la marche avec 16 % des ventes. En revanche, vue en flux, sur la période 2014 - 2018, le volume des ventes diminue dans la première catégorie (croissance de l'emploi et de la population), stagne dans la deuxième (décroissance de l'emploi et de la population) et augmente dans la France « du milieu ». Les bailleurs sont les acheteurs majoritaires dans la première catégorie, à égalité avec les particuliers dans la France du milieu, ceux-ci devenant largement majoritaires dans la France de l'intérieur.

Cette lecture confirme les données présentées dans le chapitre précédent : de 2014 à 2020, la vente des logements sociaux se déroule sur deux marchés distincts : vente aux particuliers de logements individuels dans les territoires les moins dynamiques, transactions entre bailleurs dans les marchés les plus dynamiques.

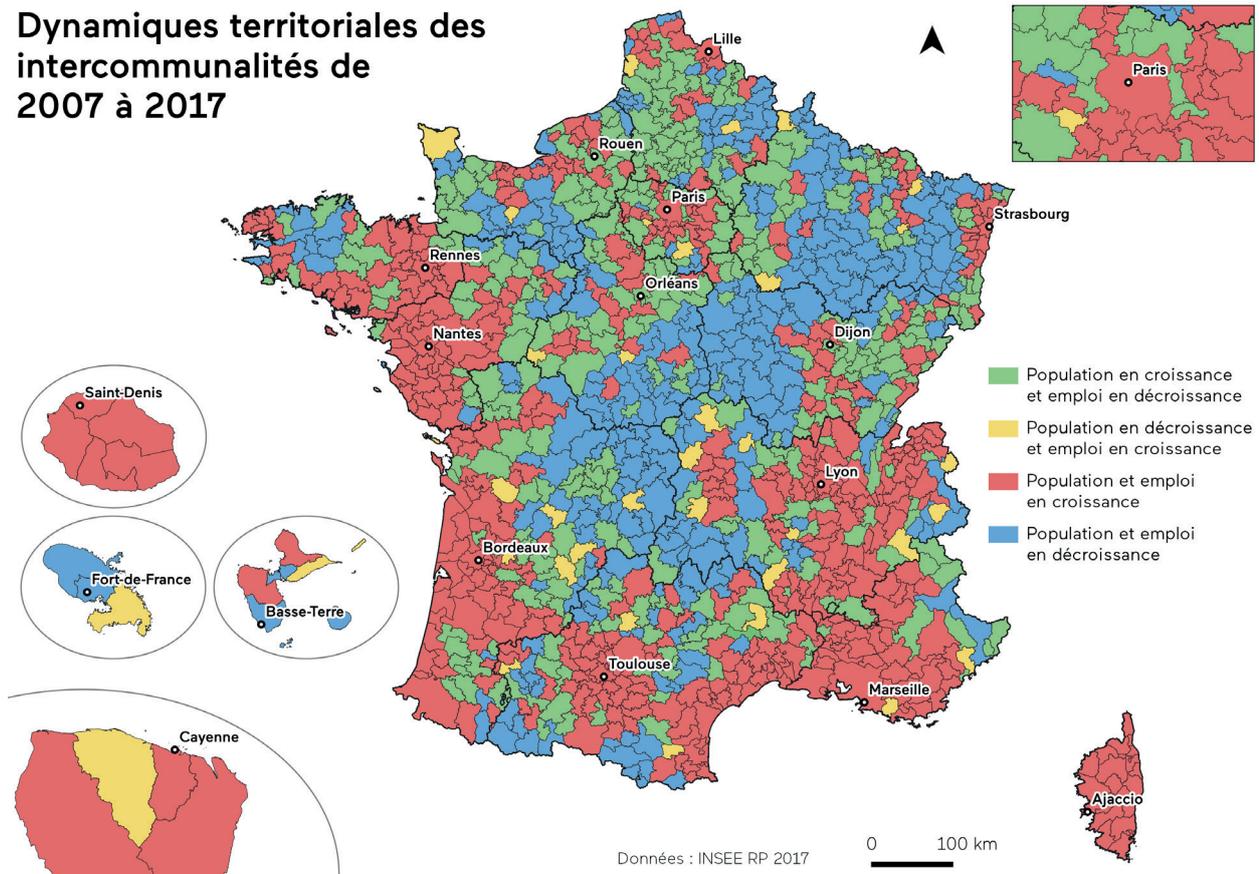
TOTAL DES VENTES DE 2014 À 2020 SELON LES DYNAMIQUES SOCIOÉCONOMIQUES DES INTERCOMMUNALITÉS



ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES VENTES ENTRE 2014 ET 2018 EN FONCTION DES DYNAMIQUES TERRITORIALES

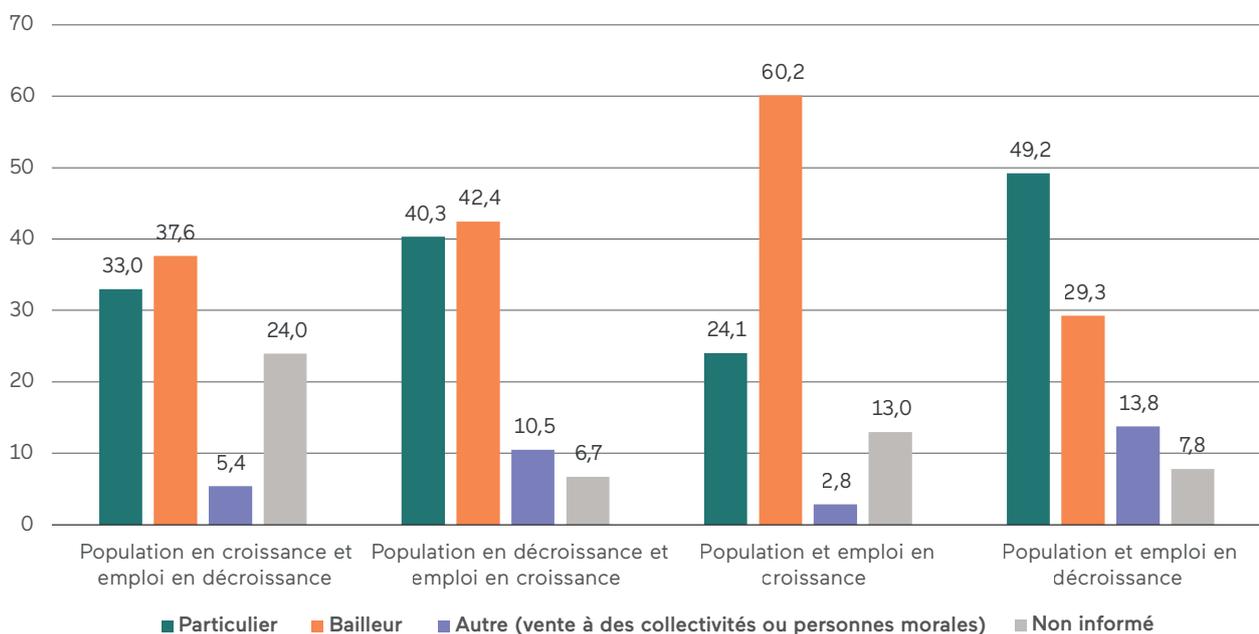


Dynamiques territoriales des intercommunalités de 2007 à 2017



Aide à la lecture : Cet indicateur rend compte des dynamiques de l'emploi et de la population dans les intercommunalités de 2007 à 2017. La typologie est construite sur des situations de croissance et/ou de décroissance du nombre d'habitants et d'emplois. Par exemple, la métropole de Toulouse est en rouge sur la carte : elle gagne des emplois et des habitants.

PART DES VENTES DE 2014 À 2020 SELON LES DYNAMIQUES SOCIOÉCONOMIQUES DES INTERCOMMUNALITÉS (EN %)



LA VENTE SELON LES CARACTÉRISTIQUES DES TERRITOIRES

Dans quel type de territoire vend-on ?

Part et répartition des ventes par unité urbaine et aire d'attraction

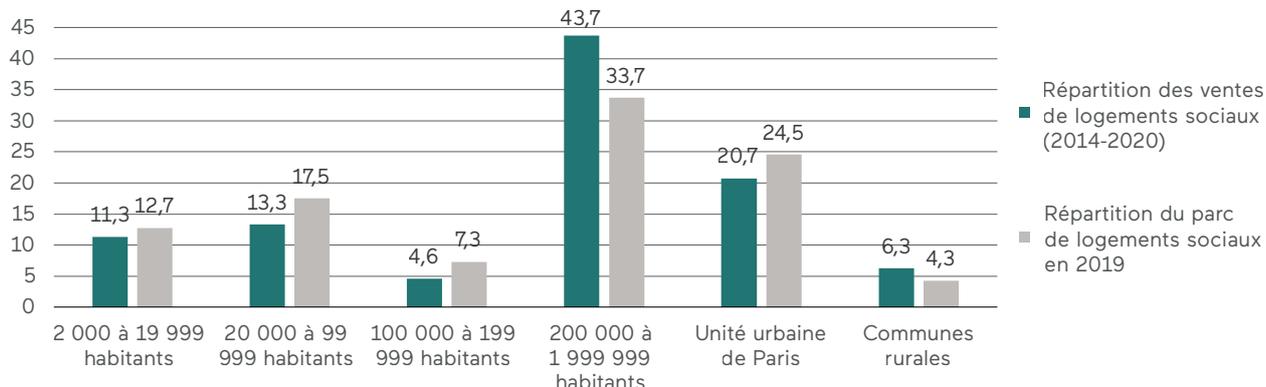
LA VENTE A LIEU MAJORITAIREMENT DANS LES COURONNES DES GRANDES VILLES

Les communes peuvent être analysées selon différentes approches territoriales ou démographiques. La comparaison de leur situation au regard de ces approches avec le poids des ventes de logements sociaux sur l'ensemble de leur parc HLM est éclairante. Elle montre que les pratiques de vente se déroulent plus particulièrement dans les grandes villes (hors unité urbaine de Paris) et... (quoiqu'avec une part respective très faible) dans les communes rurales ! Partout ailleurs les ventes eu égard au parc existant sont moins intenses. C'est dans les unités urbaines que la vente est la plus élevée, en particulier dans les communes de banlieue où la dynamique des ventes est la plus forte, bien plus que dans les villes-centre. Pour autant le parc social est à peu près également réparti entre ces deux catégories (voir le second graphique).

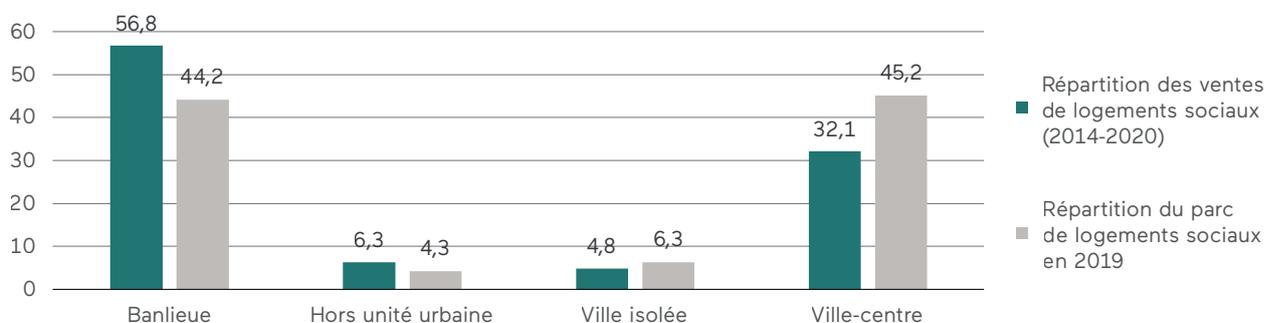
En cohérence avec les observations précédentes, c'est dans les communes hors unités urbaines, les villes isolées et les communes rurales que la part des particuliers acheteurs est la plus élevée, tandis qu'on observe que les transactions entre bailleurs se déroulent principalement dans les communes de banlieue des unités urbaines de plus de 200 000 habitants.

Il ne faudrait pas en déduire que les bailleurs sociaux se retirent des communes de banlieue, pour deux raisons : d'une part parce que dans ce contexte, les ventes ont lieu principalement entre bailleurs — les logements vendus ne sortent pas du parc social et que, d'autre part, dans les marchés dynamiques, la vente de logements sociaux est, comme on l'a dit un moyen indispensable d'accroître les fonds propres des organismes, leur permettant de produire une offre nouvelle. La trajectoire du parc social est moins évidente dans les petites villes et les villages. On verra plus loin ce que cette incertitude recouvre.

DISTRIBUTION DES VENTES DE 2014 À 2020 SELON LE TYPE DE COMMUNE (EN %)



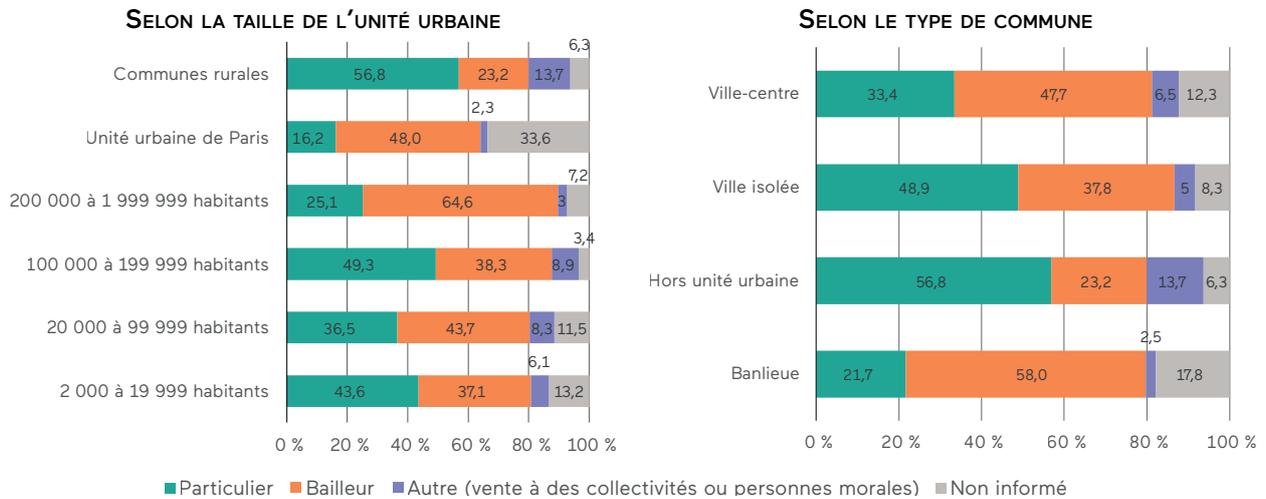
DISTRIBUTION DES VENTES DE 2014 À 2020 SELON LA TAILLE DE L'UNITÉ URBAINE (EN %)



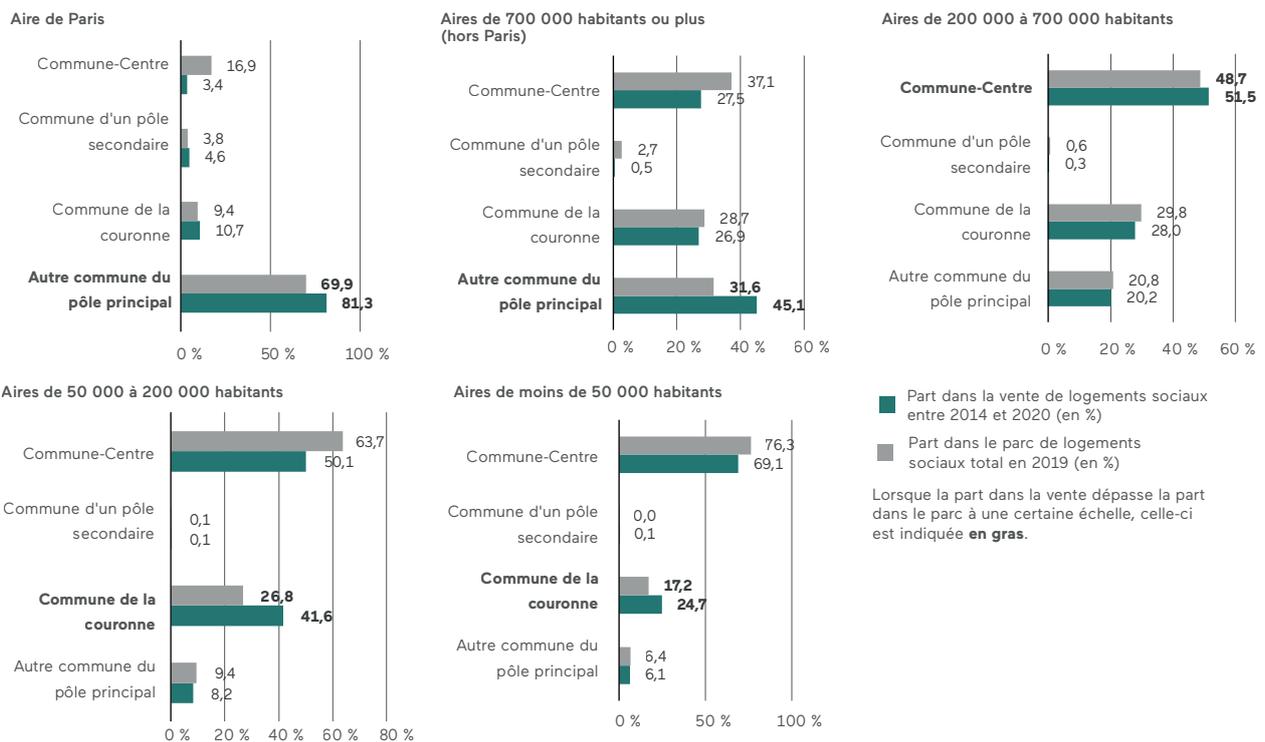
UNITÉ URBAINE (UU)

« La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. Les unités urbaines sont construites en France métropolitaine et dans les DOM d'après la définition suivante : une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. » (INSEE).

RÉPARTITION DES ACHETEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX DE 2014 À 2020 (EN %)



VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX SELON LES TYPES DE COMMUNES DES AIRES D'ATTRACTION DE 2014 À 2020 ET LEUR PART DANS LE PARC EN 2019 (EN %)



Aide à la lecture : dans les aires d'attraction de plus de 700 000 habitants (par exemple l'agglomération de Grenoble), les ventes de logements sociaux dans la commune-centre ne représentent que 27,5 % du total des ventes alors que le parc social y est localisé à 37%. Les ventes de logements sociaux se situent pour leur grande majorité (45 %) dans les autres communes du pôle principal.

AIRE D'ATTRACTION DES VILLES (AAV)

« Définit l'étendue de son influence sur les communes environnantes. Une aire est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constituée d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. La commune la plus peuplée du pôle est appelée commune-centre. Les pôles sont déterminés principalement à partir de critères de densité et de population totale, suivant une méthodologie cohérente avec celle de la grille communale de densité. » (INSEE).

LA VENTE SELON LA STRUCTURATION DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX

Quel est l'effet du parc existant ?

Taille et poids du parc de logements sociaux, déficit SRU, QPV...

L'INTENSITÉ ET LE TYPE D'ACHETEUR DÉPEND DU NOMBRE DE BAILLEURS SOCIAUX

La part du logement social dans le parc total communal n'a guère d'incidence sur le volume des ventes : on vend autant en volume dans les villes où le logement social est rare (moins de 5 % des logements) que là où il est abondant (plus de 30 % du parc). Le volume des ventes dépend donc moins de la taille du parc social que de celle de l'unité urbaine. C'est pour les parcs sociaux « moyens » (entre 10 % et 30 % des logements) que les ventes sont les plus basses, mais c'est aussi là que l'on trouve le plus d'acheteurs relevant de la catégorie « non informés ».

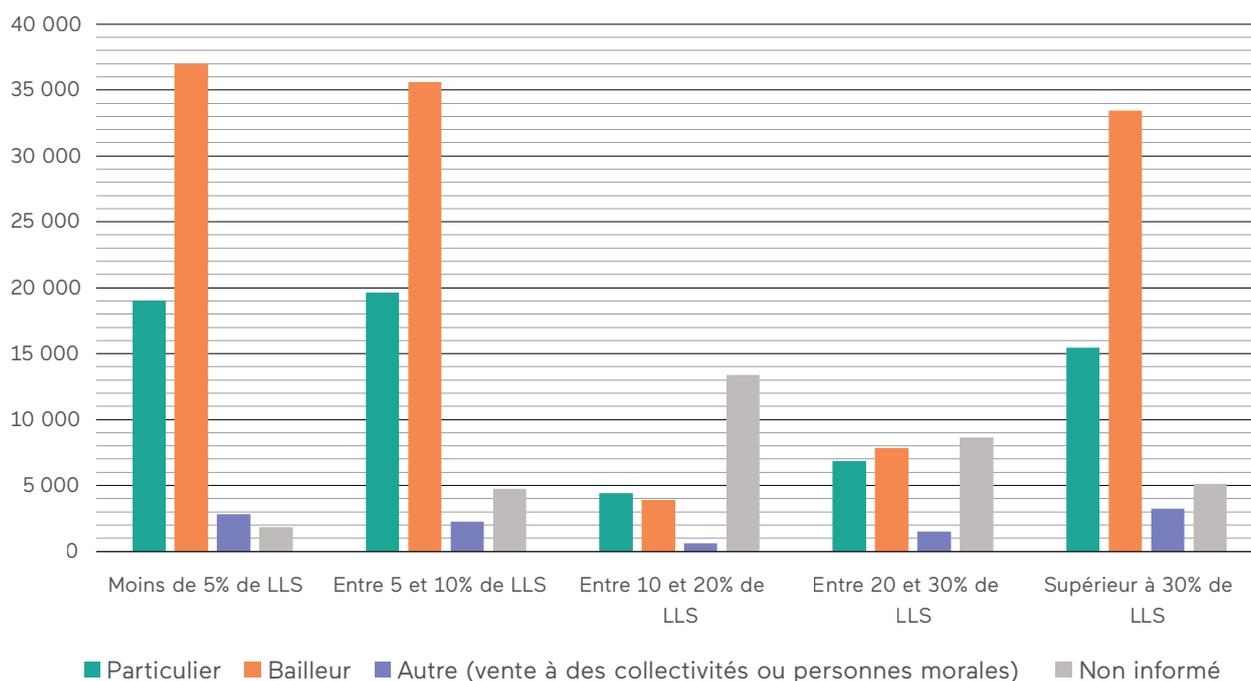
Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ne sont pas prioritaires pour la vente de logements sociaux. Ils représentent 22 % des ventes entre 2014 et 2020, alors qu'ils accueillent 34 % des logements sociaux des villes de plus de 10 000 habitants. On le verra dans la partie consacrée aux analyses de cas, les bailleurs préfèrent vendre des logements dans les quartiers centraux des villes, hors QPV ou en périphérie (les QPV sont majoritairement situés dans les villes-centres). C'est évidemment une question de marché, les QPV étant moins attractifs. Ceci fait craindre cependant aux villes

et aux intercommunalités un risque de déséquilibre dans la répartition des HLM. Certains bailleurs reconnaissent cependant avoir épuisé leur stock de « locataires solvables » pour la vente et commencent à envisager des prix plus bas à destination des habitants des QPV. Autrement dit la taille du parc à l'échelle communale n'est pas un facteur discriminant.

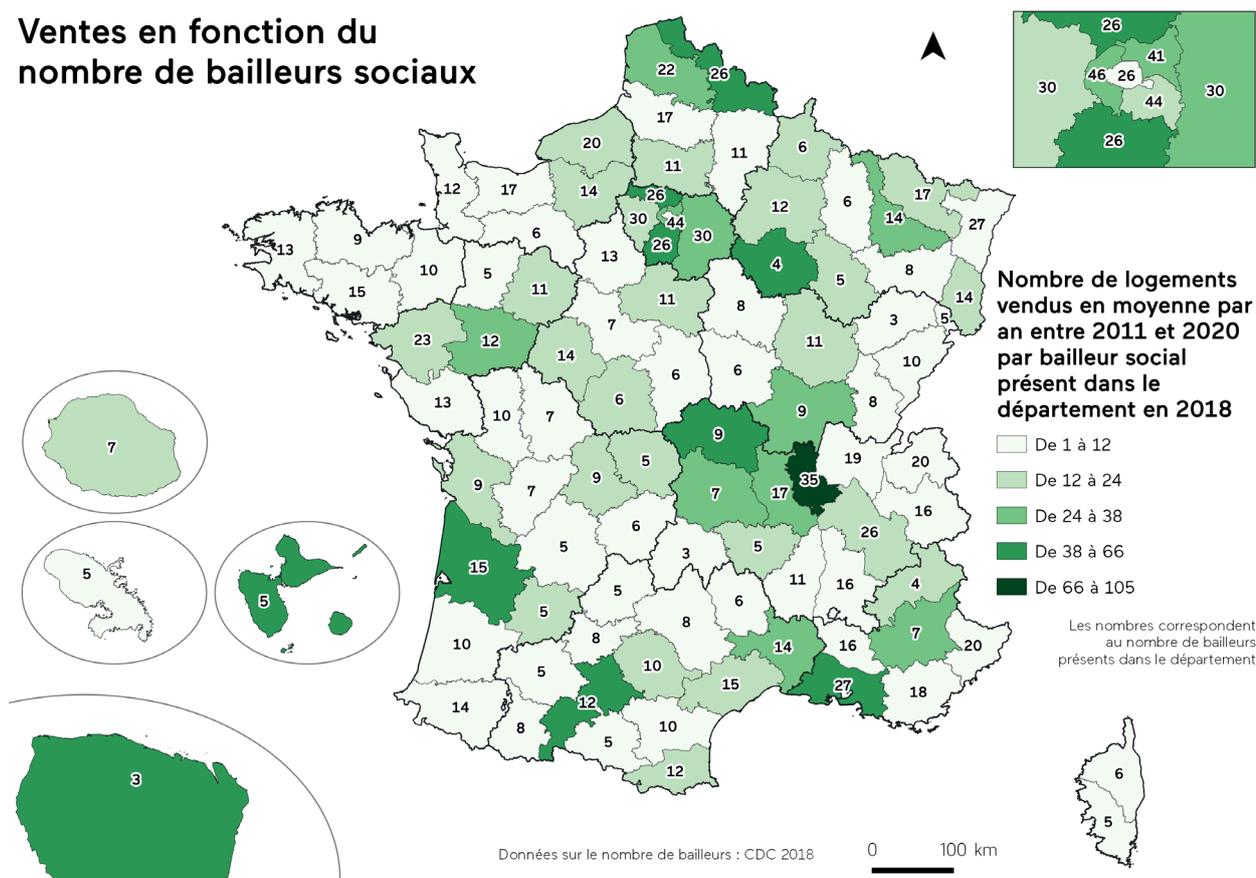
Entre 2014 et 2020, la majorité des ventes de logements sociaux a lieu dans des départements comptant 25 à 35 bailleurs (leur moyenne étant de 13 par département). Sur les plus de 97 000 ventes réalisées dans des départements comptant 25 à 35 bailleurs, environ 60 000 logements étaient vendus à d'autres bailleurs (soit 60 %).

D'une manière générale on constate que plus le nombre de bailleurs est élevé dans un département, plus la vente a tendance à être dirigée vers d'autres bailleurs. Ainsi, si dans les départements qui comptent 1 à 15 bailleurs, les ventes sont majoritairement destinées à des particuliers, dès lors qu'on franchit le cap des 15 bailleurs dans un département, c'est la vente entre organismes qui devient majoritaire. Ces caractéristiques de vente correspondent à une dynamique de réorganisation du tissu des bailleurs sociaux.

VOLUME DES VENTES DE HLM (2014-2020) SELON LA TAILLE DU PARC DE LOGEMENT SOCIAL COMMUNAL EN 2014



Ventes en fonction du nombre de bailleurs sociaux



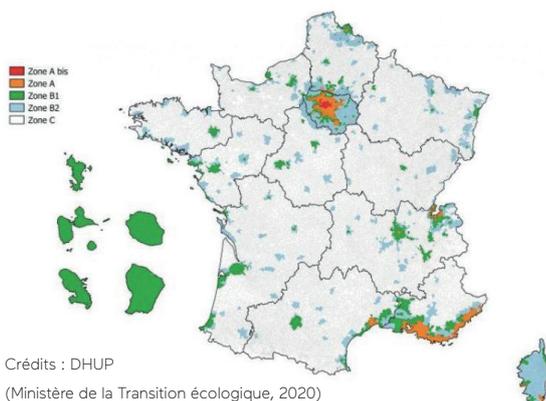
Aide à la lecture : cette carte permet d'interroger la corrélation entre le nombre de bailleurs présents sur un territoire et le volume des ventes qui ont lieu dans celui-ci sur la période. Celle-ci permet aussi d'effectuer une comparaison plus juste entre les départements.

LES VENTES SELON LA TENSION DU MARCHÉ DU LOGEMENT

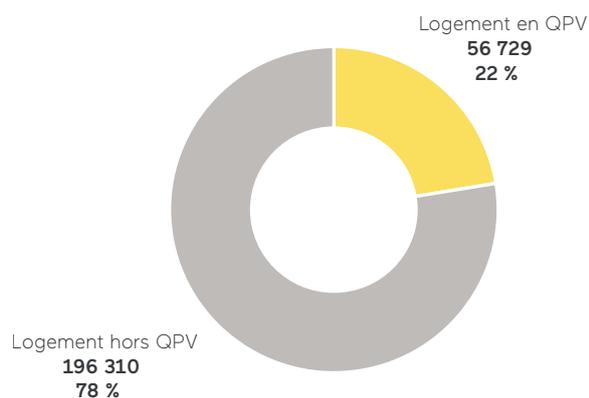
Les ventes de logements sociaux selon le zonage ABC

De 2014 à 2020, la zone qui regroupe le plus de ventes est la zone B1 (qui comprend certaines grandes agglomérations ou dont les loyers et le prix des logements sont élevés), avec 71 641 ventes recensées.

D'une manière générale, la vente entre bailleurs est très largement supérieure à la vente aux particuliers dans les zones tendues (plus de deux fois supérieure en zone A, qui comprend l'agglomération de Paris). Cet écart diminue à mesure que l'on s'éloigne des zones tendues, à tel point qu'en zone C, la vente aux particuliers dépasse la vente entre bailleurs.



VOLUME DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS DES QUARTIERS POLITIQUE DE LA VILLE (QPV) 2014 À 2020



Le zonage ABC

« Le zonage A / B / C caractérise la tension du marché du logement en découpant le territoire en 5 zones, de la plus tendue (A bis) à la plus détendue (zone C). Le zonage A / B / C s'appuie sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (évolution démographique, etc.), à la tension des marchés locaux et aux niveaux de loyers et de prix. » (Ministère de la Transition écologique, 2020).

LA VENTE SELON LES DYNAMIQUES DU PARC LOCATIF SOCIAL

Dans quel contexte vend-on ?

Taille et poids du parc de logements sociaux, déficit SRU, QPV...

LA VENTE EST LIÉE À LA CROISSANCE DU PARC ET ENTRAÎNE UNE REDISTRIBUTION NATIONALE DU PARC SOCIAL

La dynamique des ventes est liée à la dynamique du parc : plus le nombre de logements sociaux communaux s'accroît, plus les ventes augmentent en volume. Ce sont les transactions entre bailleurs qui sont surtout sensibles à cette dynamique. Les ventes sont très faibles dans les communes où le parc décroît : dans ces communes, la densité de logements sociaux est déjà très basse et elles ne représentent qu'une très faible partie du parc total. La diminution du parc, dans ces communes, est essentiellement liée à la vente des logements sociaux aux particuliers.

Où se trouvent ces communes et leurs intercommunalités ? C'est ce que montre clairement la carte ci-contre (p. 25, évolution du parc de logements sociaux entre 2014 et 2015). Le parc social recule dans les communes et les intercommunalités situées dans ce que nous avons appelé « la France intérieure », autrement dit les espaces les moins peuplés, ceux où les ventes de logements individuels aux particuliers sont dominantes.

Alors que le parc social, au niveau national, s'est accru de 14 % entre 2014 et 2020, il a reculé en moyenne de près de 5 % dans les communes et intercommunalités de la France intérieure et a progressé de 60 % dans les communes et les intercommunalités les plus dynamiques, la plupart du temps

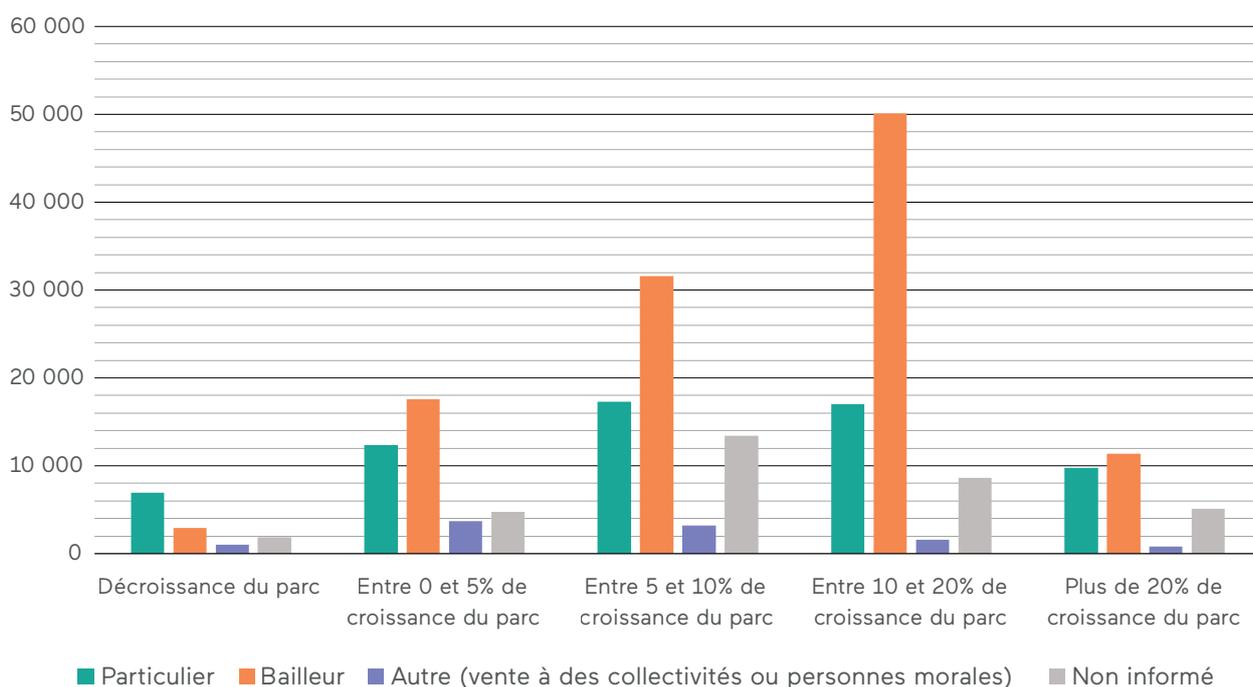
situées dans la couronne des grandes villes. Ce sont ces mêmes communes et intercommunalités où, on l'a vu, les ventes sont les plus dynamiques (cf. diagrammes p. 20).

De cela, on peut tirer deux conclusions : la vente est bel et bien devenue un moteur de la production nouvelle de logements sociaux ; la reconstitution du parc contribue à une double redistribution : entre le centre et la périphérie des principales aires urbaines et entre le centre et la périphérie du territoire hexagonal.

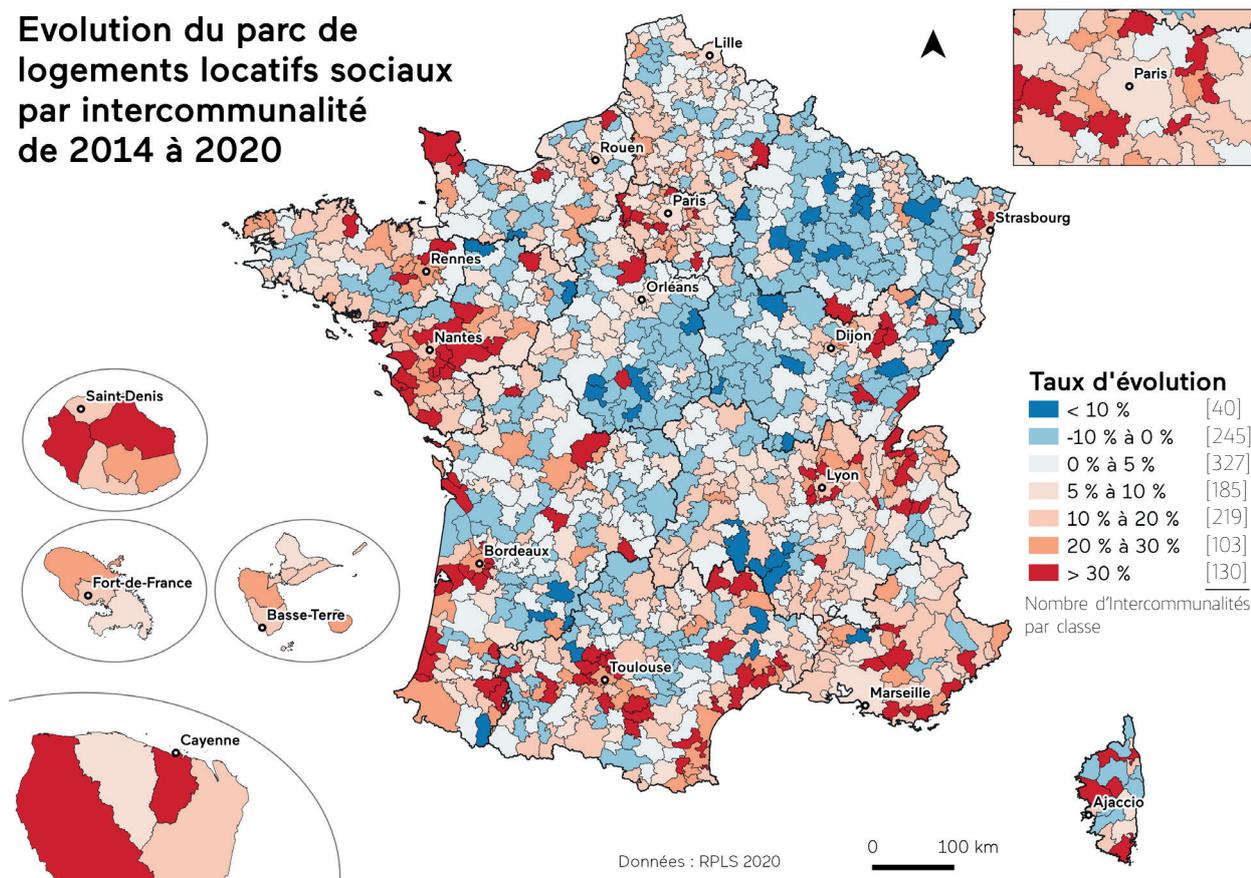
Autrement dit, les HLM des champs sont une espèce en voie de disparition. On peut le comprendre : dans des marchés détendus, le logement social n'est pas forcément compétitif par rapport au logement existant. Pour les bailleurs, la gestion de ce parc ancien, ne répondant plus aux nouvelles normes (énergétiques notamment) et très dispersé, est plus difficile.

Est-ce une bonne nouvelle ? Dans une certaine mesure, la géographie du logement social s'adapte à celle de la démographie, ce qui est plutôt positif. Mais l'érosion du logement social dans les campagnes et les petites villes n'est pas forcément une bonne chose : même si le marché est atone et que le logement social ancien n'est pas compétitif, il joue néanmoins un rôle essentiel dans les politiques portées par les collectivités pour répondre aux besoins des ménages (jeunes actifs, évolution familiale, accueil temporaire...), et au développement local. Si le logement social quitte ou s'éloigne des campagnes, il faudra trouver par quoi le remplacer.

VOLUME DES VENTES DE LOGEMENTS SOCIAUX SELON LES DYNAMIQUES DU PARC EXISTANT DES INTERCOMMUNALITÉS DE 2014 À 2020



Evolution du parc de logements locatifs sociaux par intercommunalité de 2014 à 2020



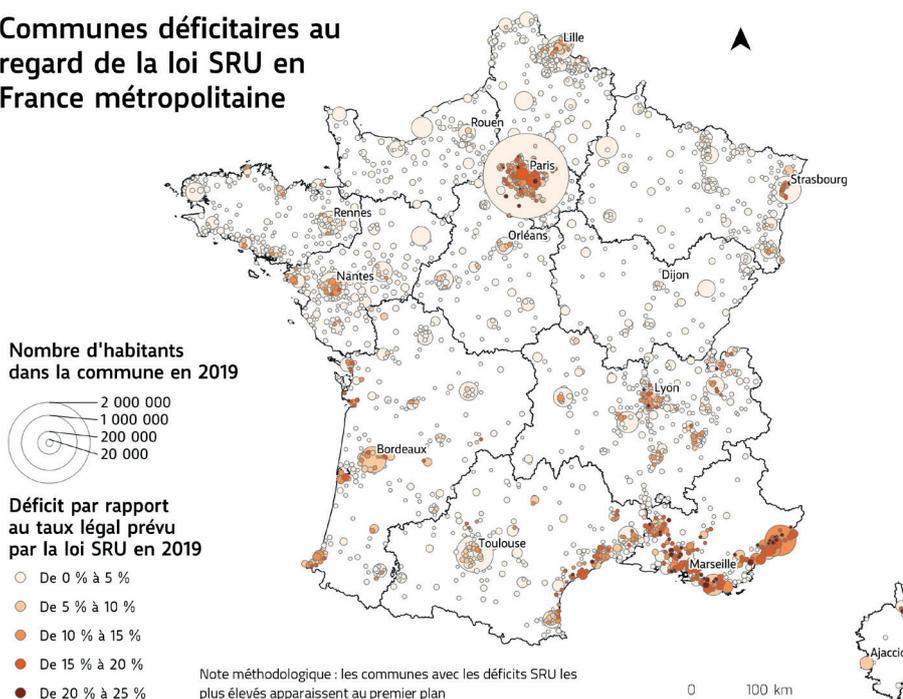
COMPLÉMENT STATISTIQUE SUR LES DYNAMIQUES DU PARC DE LOGEMENT SOCIAL PAR INTERCOMMUNALITÉ ENTRE 2014 ET 2020 :

- Croissance moyenne du parc : **+14 %**
- Moyenne des Intercommunalités ayant un parc en décroissance : **-4,7 %**
- Moyenne des Intercommunalités ayant un parc en croissance de plus de 20 % : **+60 %**

VOLUME DES VENTES SELON LE DÉFICIT AU REGARD DE LA LOI SRU

Si l'on se fie aux données de 2019, 58 % des ventes de logements sociaux enregistrées ont lieu dans des communes peu ou pas déficitaires (entre 20 et 25 % de LLS), au regard de la loi SRU (soit 14 684 sur 25 374). Globalement, plus une commune est proche du seuil fixé par la loi SRU, plus les ventes de logements sociaux y sont nombreuses. Autrement dit : quand on est très loin de l'objectif, on vend peu ou pas. Ainsi, seules 1 792 ventes sont enregistrées en 2019 (soit 7 %) dans une commune connaissant un très fort déficit de logements sociaux (moins de 10 % de LLS), alors que celles-ci représentent environ le quart des communes soumises à la loi SRU.

Communes déficitaires au regard de la loi SRU en France métropolitaine







PARTIE 3

**La vente aux
particuliers dans
quatre métropoles**

LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À REIMS

Un parc conséquent et concentré en ville centre

En ville
centre
en 2018

REIMS EN CHIFFRES

- **39 %** des 104 247 logements rémois sont des **logements sociaux** (soit 40 704).
- Entre 2012 et 2019 : **1 462 ventes** sont réalisées, soit **3,6 %** du parc total.
- La ville centre concentre **85,4 %** des logements sociaux de la métropole et **87 %** des ventes.

REIMS DANS L'ÉCHANTILLON

- Reims est la ville centre qui compte la **plus forte proportion de logements sociaux des quatre métropoles étudiées**. Les ventes y sont très concentrées et la **part du parc vendue y est la plus élevée**.
- Les **ventes sont assez concentrées dans certains QPV et quartiers périphériques** présentant de fortes proportions de logements sociaux.



FOCUS MÉTROPOLITAIN / REIMS

REIMS : À LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE ET DU CONTRÔLE

Le contraste est saisissant entre la ville centre et les 142 autres communes de la très grande intercommunalité rémoise. Alors que le logement social occupe près de 40 % des logements du parc de la ville centre, il n'existe qu'à l'état de trace dans les autres communes : 84 % des logements sociaux de l'agglomération sont situés dans la ville centre ; quatre bailleurs se partagent le parc. Pendant plus de trente ans, la politique du logement a été, de fait, confiée aux bailleurs. Désormais, la ville et la communauté urbaine souhaitent rééquilibrer la géographie de l'offre : réduire la part des logements sociaux dans la ville centre et l'augmenter dans les communes périphériques, ceci en vertu de deux objectifs : la diversification de l'offre dans l'ensemble de la communauté d'agglomération d'une part, et la réponse à des besoins nouveaux qui se font jour en périphérie (notamment le logement des jeunes cherchant à quitter le domicile familial).

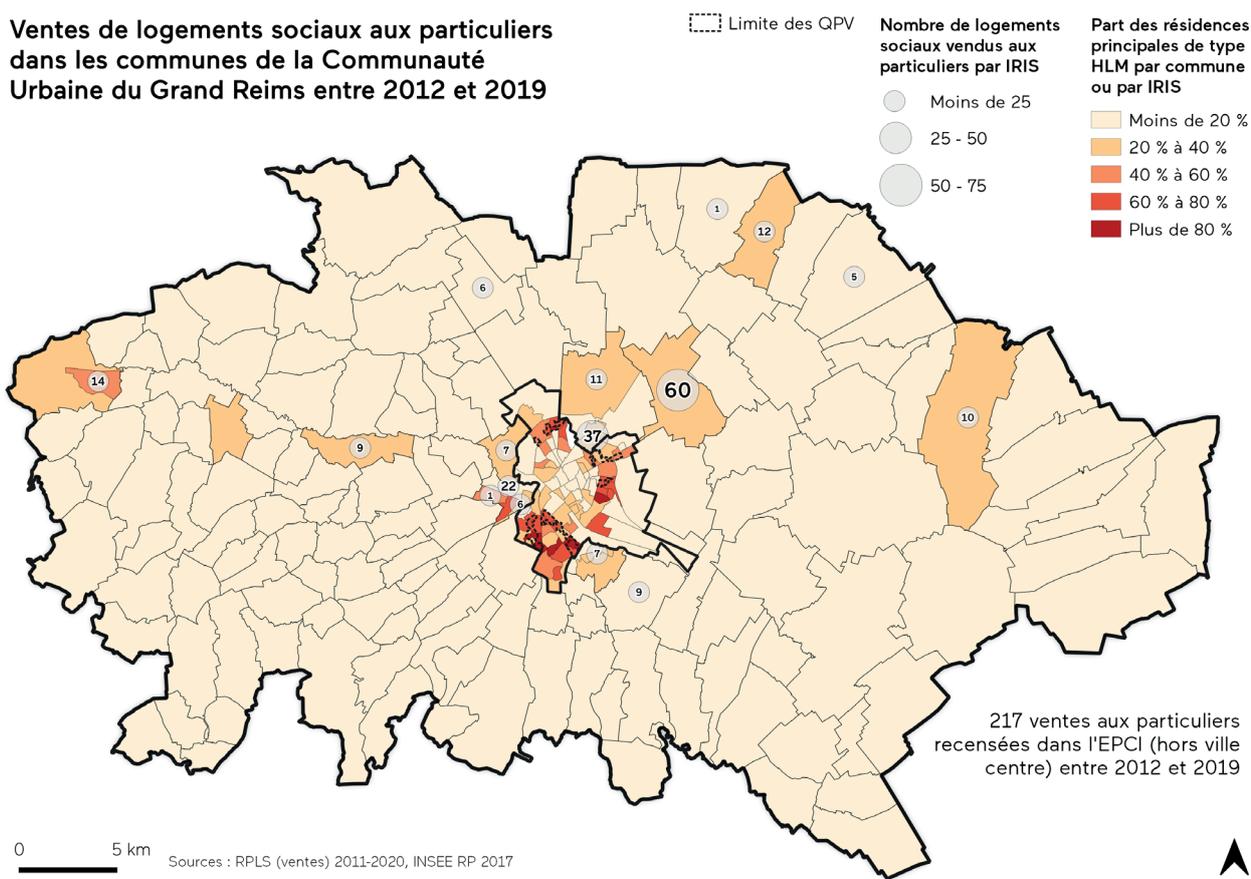
Dans cette perspective, la vente des HLM, constitue potentiellement, pour la ville centre, un moyen de réduire la part du logement social. Depuis 2019, près de 1500 ventes ont été réalisées dans la ville centre et 107 dans les autres communes de l'agglomération, soit 4 % du parc total, ce qui représente la proportion et la valeur absolue la plus importante de notre échantillon. Pour deux logements sociaux vendus dans la ville centre, un est reconstruit, majoritairement en périphérie. Cependant, la vente de logements sociaux pose un problème à la ville : majoritairement, les ventes ont lieu en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce qui, à terme, peut conduire à une diminution de la diversité géographique de l'offre dans la commune centre. On peut le comprendre : un logement social est d'autant plus facilement vendable s'il se situe dans un quartier « attractif ». Cependant, cette tendance naturelle contribue de fait à accroître la spécialisation des QPV, à l'inverse d'un objectif de mixité sociale.

Pour l'instant, la ville est insatisfaite de cette situation. Héritière d'années où la politique de l'habitat était sous-traitée aux bailleurs, la collectivité cherche à structurer une stratégie et des outils de *monitoring* pour piloter cette politique. Elle reste pour l'instant peu outillée. En particulier, s'agissant de la vente de logements sociaux, elle ne dispose pas d'instruments lui permettant de suivre précisément le type et la localisation des logements locatifs sociaux vendus ou proposés à la vente. Les bailleurs annoncent des volumes de logements à vendre, sans en préciser la localisation. Aucune instance de concertation n'existe pour l'instant, ce qui autorise les bailleurs à décider unilatéralement de leur stratégie de vente.

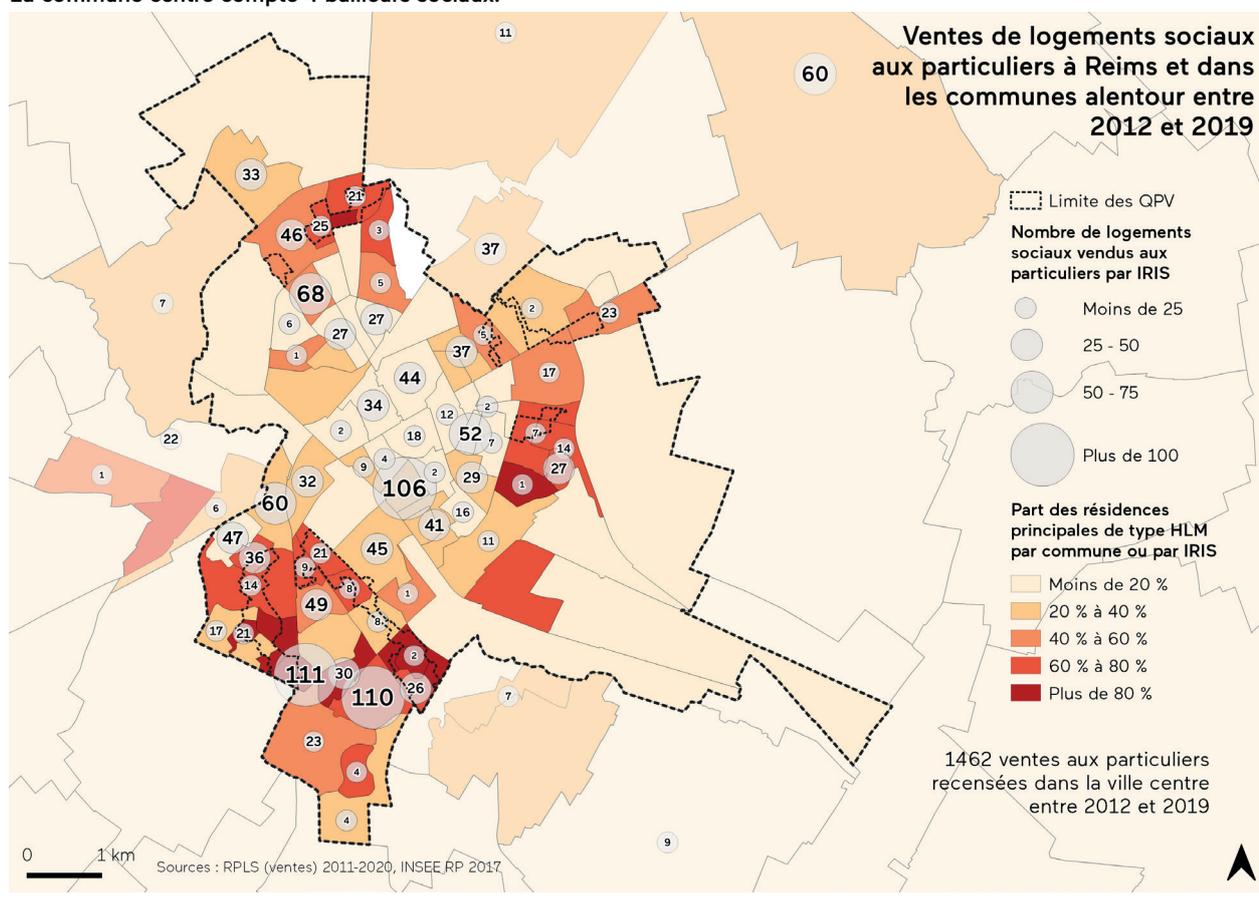
Par ailleurs, on constate toujours un délai variable et mal contrôlé entre l'annonce de la mise en vente d'un logement, et sa vente effective. Une partie du stock à vendre est confiée par les ESH à l'office national des ventes. Celui-ci, en attendant la vente effective, peut se trouver à jouer le rôle d'un bailleur social de fait. Retrouver des capacités de négociations et d'orientations avec les bailleurs est donc un enjeu important pour la ville et la communauté urbaine. D'abord parce que la ville souhaite accroître la part des propriétaires occupants (qui ne représentent aujourd'hui que 27 % des logements) et qu'elle souhaite aussi diversifier la typologie de l'offre neuve privée qui reste majoritairement constituée de T1 bis et de T2. Une stratégie, concertée avec les bailleurs, de vente permettrait de mettre sur le marché des logements plus vastes, adaptés à des couples avec enfants.

La ville et la communauté urbaine réfléchissent donc aux outils de connaissance et de négociation à mettre en place avec les bailleurs.

Ventes de logements sociaux aux particuliers dans les communes de la Communauté Urbaine du Grand Reims entre 2012 et 2019



La commune centre compte 4 bailleurs sociaux.



LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À NANTES

Des ventes relativement équilibrées et éparses

En ville
centre
en 2018

NANTES EN CHIFFRES

- **19,4 %** des 181 975 logements nantais sont des **logements sociaux** (soit 35 319).
- Entre 2012 et 2019 : **876 ventes sont réalisées**, soit **2,5 % du parc total**.
- La ville centre concentre **59,8 % des logements sociaux de la métropole** et **62 % des ventes**.

NANTES DANS L'ÉCHANTILLON

- La répartition des **ventes est assez équilibrée entre la ville centre et l'agglomération**, au regard de la répartition du parc. La part du parc vendue reste quant à elle dans la moyenne de l'échantillon.
- La **géographie des ventes n'est pas particulièrement localisée dans les QPV** ou dans les quartiers concentrant les logements sociaux.



FOCUS MÉTROPOLITAIN / NANTES

DES VENTES ENCADRÉES AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE MÉTROPOLITAINE

Avec 36 000 logements, la ville de Nantes concentre 60 % du parc social de la métropole, qui représente près de 20 % du total des logements nantais. La métropole conduit une politique de l'habitat qui préserve le logement social et en soutient le développement. La force d'attraction exercée par la métropole atlantique entraîne une dynamique démographique soutenue et une demande de logements sociaux croissante : de 25 000 en 2013, les demandeurs de logements sociaux sont passés à 36 000 en 2021.

Dans ce contexte, la métropole a fait le choix d'un strict encadrement de la vente de logements sociaux. Les acteurs du logement (bailleurs, autorités métropolitaines et municipales) sont bien conscients que la capacité à produire du logement neuf repose en partie — et reposera sans doute de plus en plus — sur les bénéficiaires tirés de la vente de logements sociaux amortis. Mais la tension sur la demande est telle que la métropole ne peut pas se permettre d'ouvrir largement ce marché. A quoi s'ajoute deux impératifs politiques, assumés par les élus métropolitains : celui de la mixité sociale maintenue grâce à la diversité des offres et des statuts d'habitation à l'échelle des communes et des quartiers; celui du maintien d'une offre de logements sociaux suffisamment large pour en conserver la vocation généraliste — et ne pas cibler le logement social uniquement sur les ménages les plus pauvres.

Pour autant, la stratégie métropolitaine de l'habitat considère que la vente de logements sociaux est l'une des briques d'un marché de l'accession abordable à la propriété.

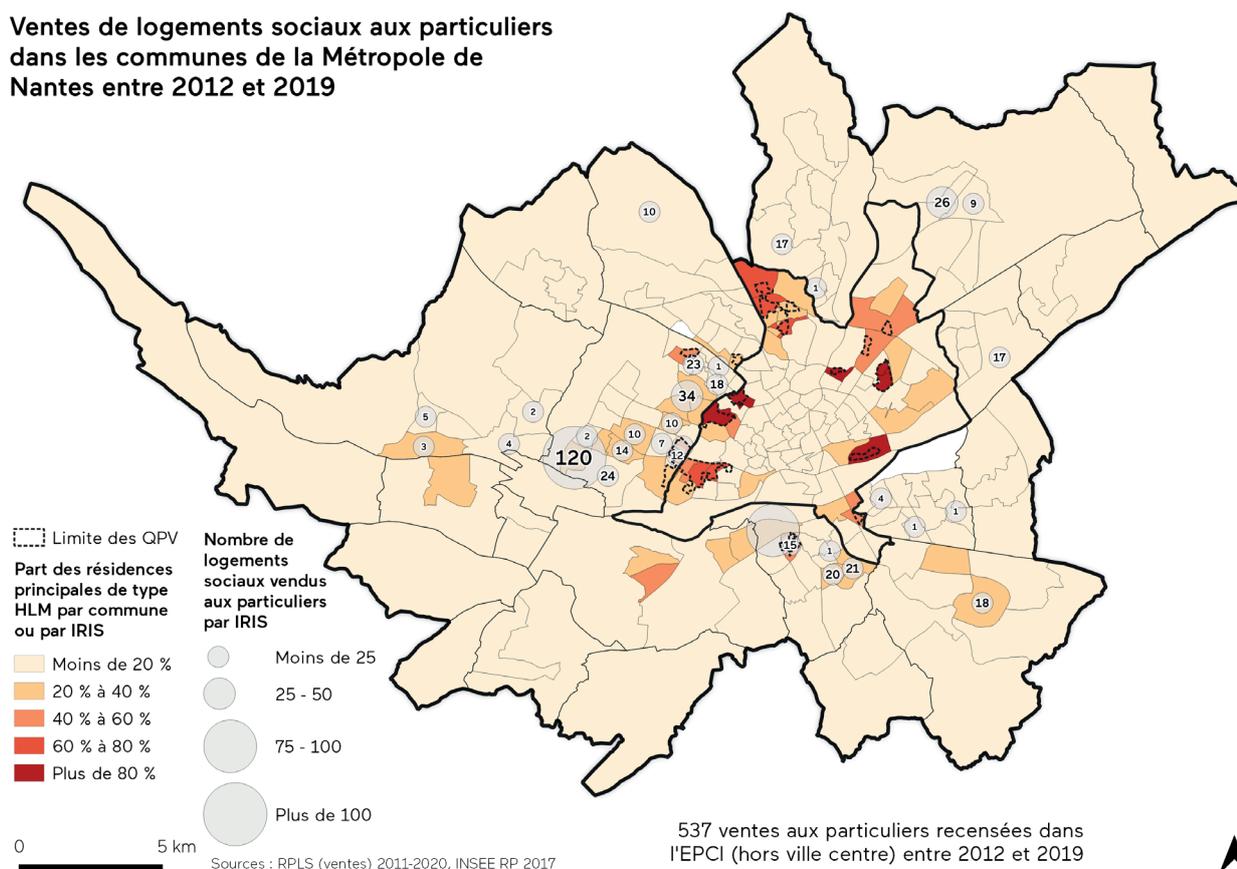
Ce sont donc ces trois objectifs que la politique nantaise de l'habitat s'efforce de concilier : l'accès à des fonds propres pour les bailleurs, le maintien d'une offre diversifiée et l'élargissement de l'accession sociale à la propriété. Le PLH cerne précisément les limites de la vente de logements

sociaux. Celle-ci ne doit pas dépasser 300 logements par an dans l'ensemble de la métropole ; la vente ne peut pas avoir lieu dans les communes carencées au titre de la loi SRU ; elle est très encadrée dans les quartiers de la politique de la ville et ne peut se produire dans des communes où elle entraînerait un recul de la part des logements sociaux en dessous de 25 % du parc total de logements. Enfin, l'offre doit être reconstituée commune par commune. Voilà pour le maintien d'une offre diversifiée et répartie dans l'ensemble du territoire.

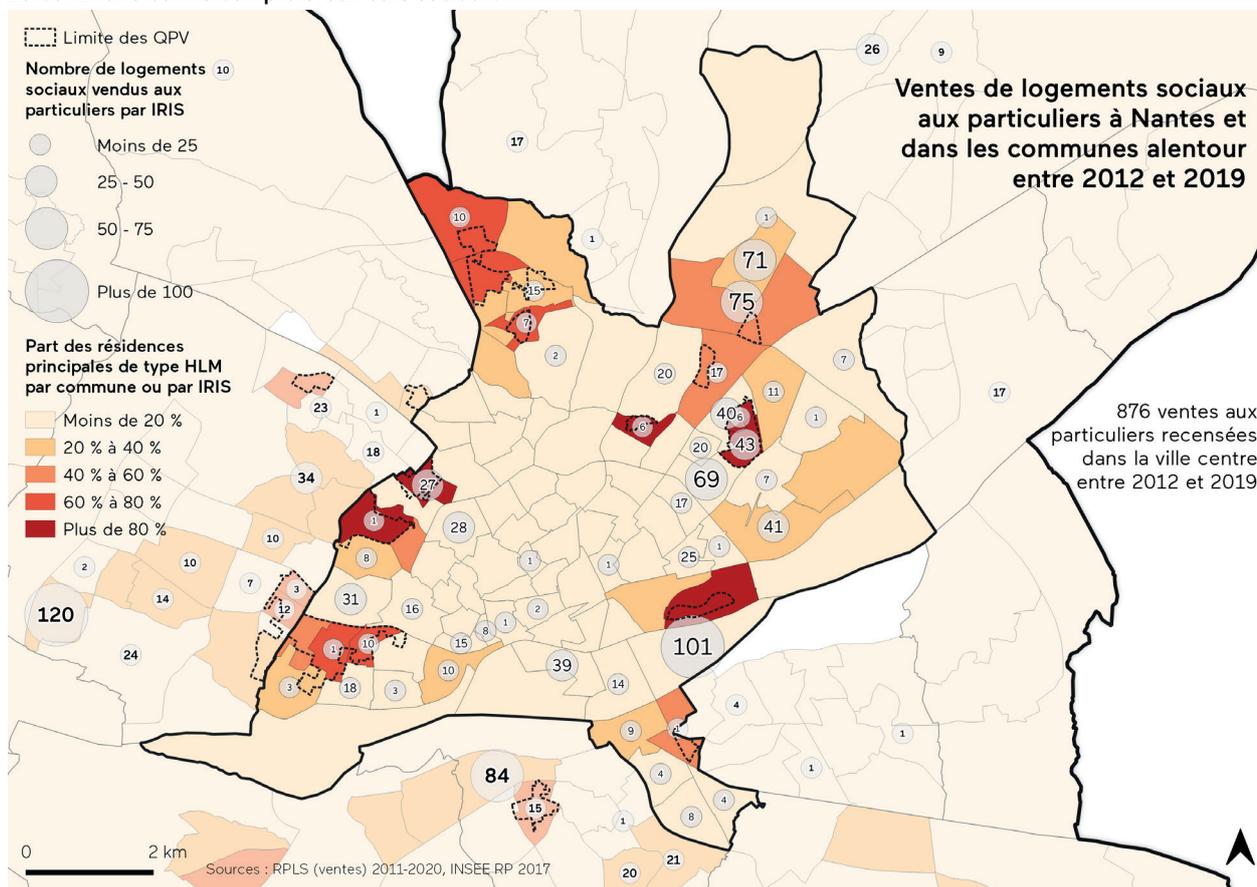
Simultanément, le PLH pose des conditions précises sur les acheteurs de logements sociaux : ils doivent être vendus en priorité aux occupants, puis aux locataires HLM dans un autre logement, à d'autres acquéreurs sous condition de résidence métropolitaine et de plafond de ressource (ce plafond étant augmenté dans les quartiers politiques de la ville). Même si le volume est faible, il est intéressant, car à des prix moyens de 1 500€ au m², la vente de logements sociaux constitue vraiment une première marche vers l'accession à la propriété (les logements en accession « abordable » tournent autour de 2 600 - 3 000€ au m²).

Pour autant, la métropole est bien consciente du risque que représente la vente de logements sociaux pour le maintien d'un marché de l'accession abordable dans la durée. Il s'agit d'un fusil à un seul coup : une fois la vente réalisée et au terme de la période d'engagement de l'acheteur, le logement rentre dans le marché libre. C'est pourquoi la réflexion métropolitaine s'oriente aujourd'hui vers la vente de logements sociaux dans le cadre d'un organisme de foncier solidaire qui permettrait de limiter les effets spéculatifs de la revente.

Ventes de logements sociaux aux particuliers dans les communes de la Métropole de Nantes entre 2012 et 2019



La commune centre compte 9 bailleurs sociaux.



LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À MONTPELLIER

Des ventes peu nombreuses, majoritairement dans l'agglomération

En ville
centre
en 2018

MONTPELLIER EN CHIFFRES

- **15,3 %** des 171 255 logements montpelliérains sont des **logements sociaux** (soit 26 175).
- Entre 2012 et 2019 : **186 ventes** sont réalisées, soit **0,07 %** du parc total.
- La ville centre concentre **77,3 %** des logements sociaux de la métropole et **47 %** des ventes.

MONTPELLIER DANS L'ÉCHANTILLON

- Montpellier présente la **part du parc vendue la plus faible des quatre métropoles**. C'est aussi le seul cas où **plus de ventes sont réalisées dans le reste de l'agglomération que dans la ville centre**.
- Les **ventes sont relativement éparpillées en ville centre**, mais restent globalement éloignées des QPV et des quartiers concentrant les logements sociaux.



FOCUS MÉTROPOLITAIN / MONTPELLIER

MONTPELLIER : UN MARCHÉ MARGINAL, PLUTÔT PÉRIPHÉRIQUE

La vente de logements sociaux reste marginale à Montpellier : 400 logements vendus entre 2012 et 2019, pour 1/3 dans la ville centre (soit 0,1 % du parc) et pour 2/3 dans les autres communes de la métropole. Ce faible volume s'explique en partie par le dynamisme démographique de l'agglomération et de la pression existante dans la ville centre.

D'autres facteurs expliquent ce faible volume, notamment pour ce qui concerne la vente aux locataires occupants. Les bailleurs, ce qui peut se comprendre, sont très attentifs à la solvabilité des acheteurs potentiels, et ce qui est plus discutable, au «peuplement de la résidence» mise en vente, deux conditions qui, inévitablement, constituent un obstacle à la vente aux locataires : si les résidents ne sont pas solvables on ne vend pas et si l'on ne vend pas aux locataires, alors on ne vend à personne pour ne pas risquer un éventuel « déséquilibre » du peuplement.

Un deuxième facteur réside dans ceci que, le marché de la vente des logements sociaux étant réduit, les bailleurs ne se sont pas organisés pour l'animer : il n'existe pas vraiment de service commercial. Les bailleurs s'interrogent sur l'intérêt de créer une telle fonction. Par ailleurs, les bailleurs deviennent des gérants de copropriété, car la métropole demande qu'ils conservent 51 % des logements dans une même résidence pour prévenir le risque de copropriétés dégradées. Les bailleurs se montrent réticents : il s'agit de nouveau métier et leur maintien comme gestionnaire n'est pas toujours bien perçu par les particuliers acquéreurs.

Dès lors, la vente de logements sociaux sert essentiellement la stratégie patrimoniale des bailleurs. Selon les bailleurs, un logement vendu permet de financer environ cinq logements neufs : même si en volume, les ventes restent marginales par rapport au parc, l'un des bailleurs explique qu'elles alimentent près du quart de son résultat annuel. L'accélération de la vente est devenue un carburant indispensable à l'accroissement du parc de logements sociaux.

En revanche, l'objectif consistant à faciliter les itinéraires résidentiels des locataires n'est pas déterminant. Dans la mesure du possible, les organismes donnent la priorité aux locataires déjà présents, d'autant que la loi ELAN a supprimé la possibilité d'offrir aux locataires une décote de 20 à 25 % sur le prix du logement.

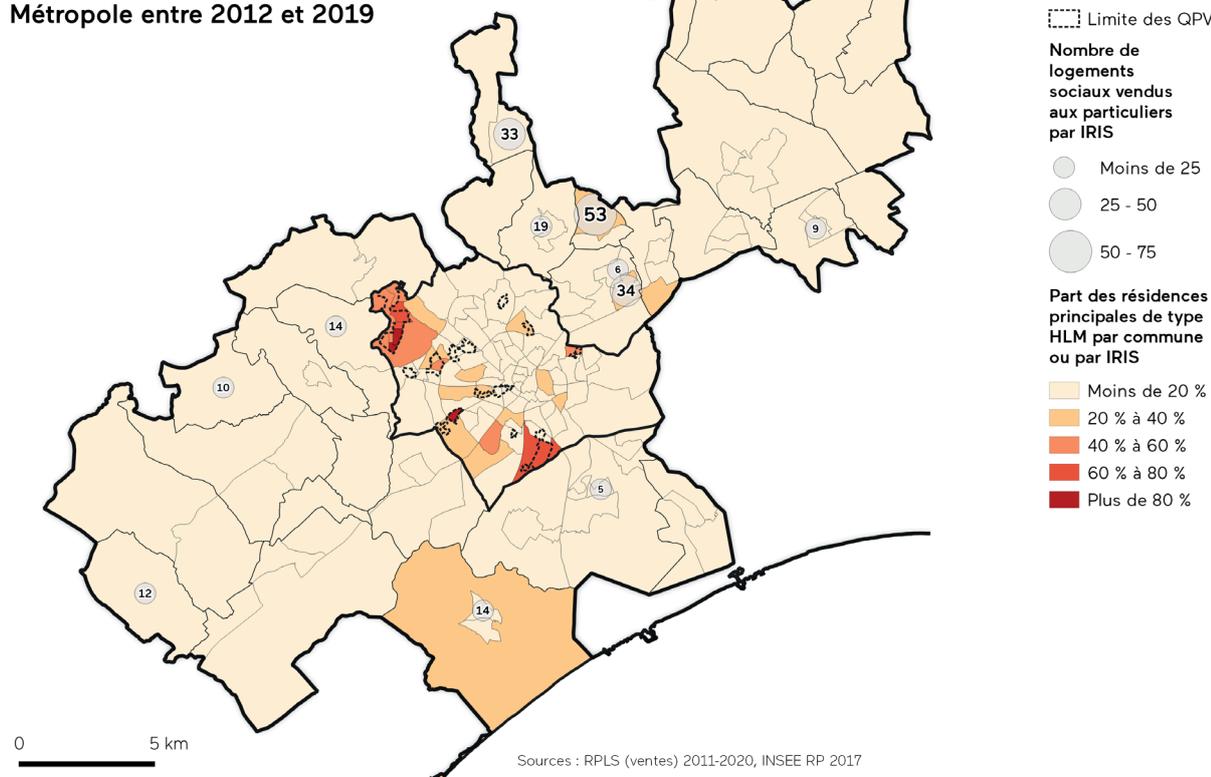
Cette stratégie, principalement patrimoniale, est un des ressorts du redéploiement de l'offre dans l'espace métropolitain. Un des bailleurs (FDI habitat) explique que 70 % des ventes de son patrimoine sont localisées hors du périmètre de l'intercommunalité de Montpellier, ce qui permet d'y financer de nouvelles opérations, là où la demande est la plus forte.

L'institution métropolitaine n'est pas vraiment organisée pour contrôler et utiliser la vente de logements sociaux comme l'un des instruments possibles de sa politique de l'habitat. Plusieurs problèmes se posent. Le premier est que les plans de vente annoncés dans les CUS ne permettent pas d'avoir une idée précise sur la localisation, le type et les acheteurs des logements vendus, dans la mesure où les ventes peuvent s'étaler sur plusieurs années. Les informations remontent de façon inégale selon les communes. Bien informée par la ville centre, la métropole reçoit des informations tardives et souvent lacunaires s'agissant des communes de la périphérie. Ces lacunes sont encore plus évidentes s'agissant des intercommunalités hors métropoles. Or la carte générale de l'évolution du parc de logements sociaux (p. 25) montre clairement (comme pour toutes les grandes villes) une évolution plus dynamique du parc dans les intercommunalités périphériques que dans l'intercommunalité centrale.

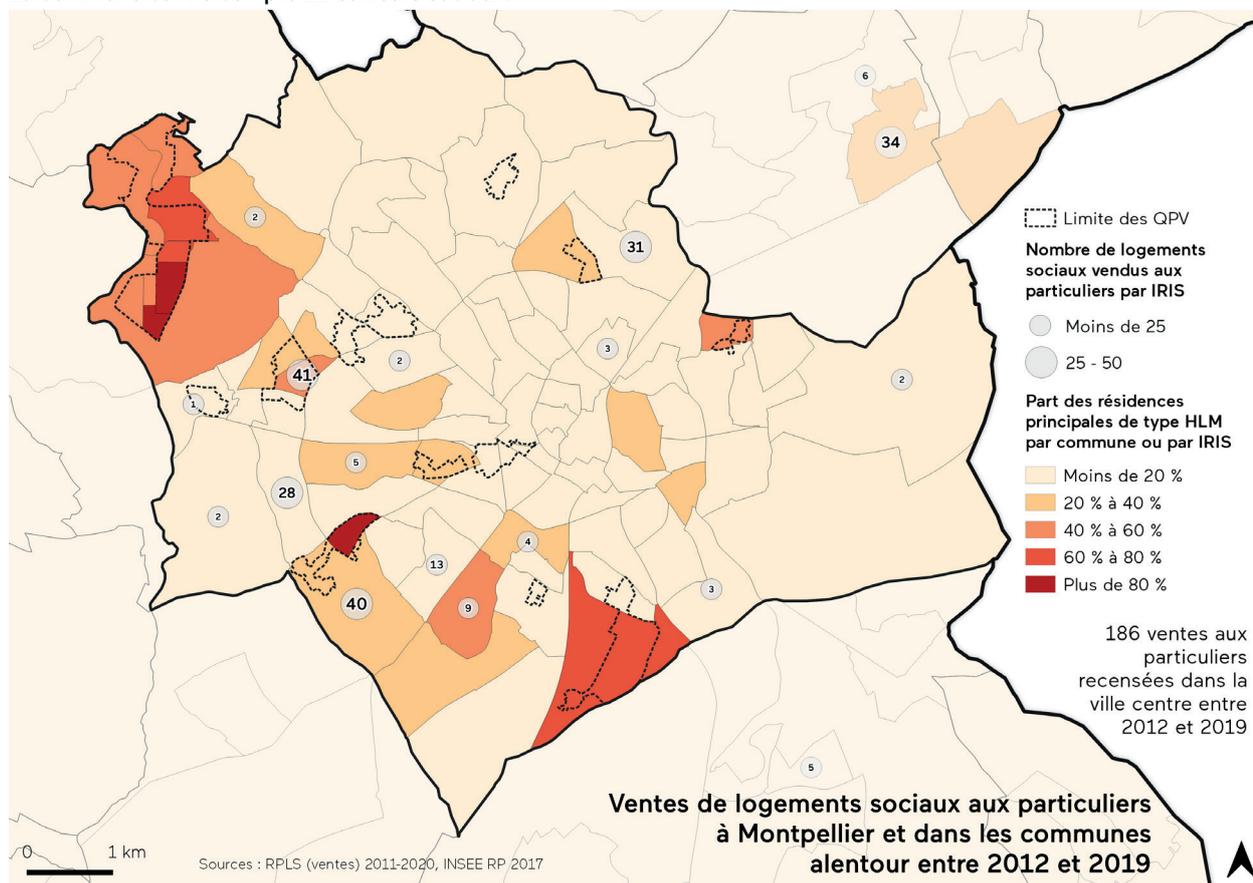
L'exemple de Montpellier plaide, outre l'importance de disposer d'instruments de régulation et de connaissance de la vente de logements sociaux, il est important, voire nécessaire, dans les grandes aires métropolitaines, de trouver les moyens d'une concertation interterritoriale sur les politiques de l'habitat.

Ventes de logements sociaux aux particuliers dans les communes de Montpellier Méditerranée Métropole entre 2012 et 2019

209 ventes aux particuliers recensées dans l'EPCI (hors ville centre) entre 2012 et 2019



La commune centre compte 11 bailleurs sociaux.



LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À CLERMONT-FERRAND

Des ventes concentrées dans les quartiers centraux

En ville
centre
en 2018

CLERMONT-FERRAND EN CHIFFRES

- **23 %** des 89 831 logements clermontois sont des **logements sociaux** (soit 20 692).
- Entre 2012 et 2019 : **469 ventes** sont réalisées, soit **2,3 %** du parc total.
- La ville centre concentre **66,1 %** des logements sociaux de la métropole et **87,3 %** des ventes.

CLERMONT-FERRAND DANS L'ÉCHANTILLON

- La **part du parc vendue est dans la moyenne, mais très concentrée en ville centre**. Les ventes sont très peu nombreuses dans le reste de l'agglomération.
- Les **ventes sont concentrées dans les quartiers centraux qui comptent déjà des parts faibles de logements sociaux**. Assez peu de ventes sont par ailleurs réalisées dans les QPV.



FOCUS MÉTROPOLITAIN / CLERMONT-FERRAND

CLERMONT-FERRAND : UNE CHARTE POUR DES VENTES « RESPONSABLES »

Comme à Reims, la majorité des ventes de logements sociaux ont eu lieu, entre 2012 et 2019, dans la ville centre, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de la répartition du parc entre le centre et la périphérie. Cela dit, il ne s'agit pas — pour la vente aux particuliers — d'un phénomène massif : au cours de la période, 570 logements ont été vendus.

Comme à Reims, la vente de logements sociaux se joue surtout dans le cœur de la ville, et majoritairement hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Dans la ville centre, la vente a lieu majoritairement dans les quartiers les moins dotés en logements sociaux, ce qui, comme à Reims, laisse un doute sur le risque de spécialisation des QPV en logement social. Manifestement, ici, comme à Montpellier, la vente de logements sociaux est plus une stratégie patrimoniale des organismes qu'une politique urbaine de l'habitat pilotée par la ville et l'agglomération. La vente semble être devenue un moteur indispensable de la construction neuve. Selon Auvergne Habitat, l'un des bailleurs, la vente de 130 logements par an apporte une plus-value moyenne de 75 000 € par logement, et permet de financer la production de presque 500 nouveaux logements.

Cependant, selon les bailleurs, la vente de logements sociaux demeure un outil d'accès sociale aux particuliers : « dans 80% des cas, la vente se fait à un public qui n'aurait pas pu acheter dans le privé ». Mais un autre problème surgit, celui de la capacité des locataires à acheter un logement social. L'un des bailleurs pense avoir en quelque sorte épuisé le stock d'acheteurs potentiels au sein de ses locataires hors QPV, et commence d'envisager de baisser les prix en QPV pour en faciliter l'achat. Cet épuisement du stock de locataires solvables place les bailleurs devant un dilemme : faut-il vendre à des particuliers non-locataires, au risque d'alimenter des comportements spéculatifs ?

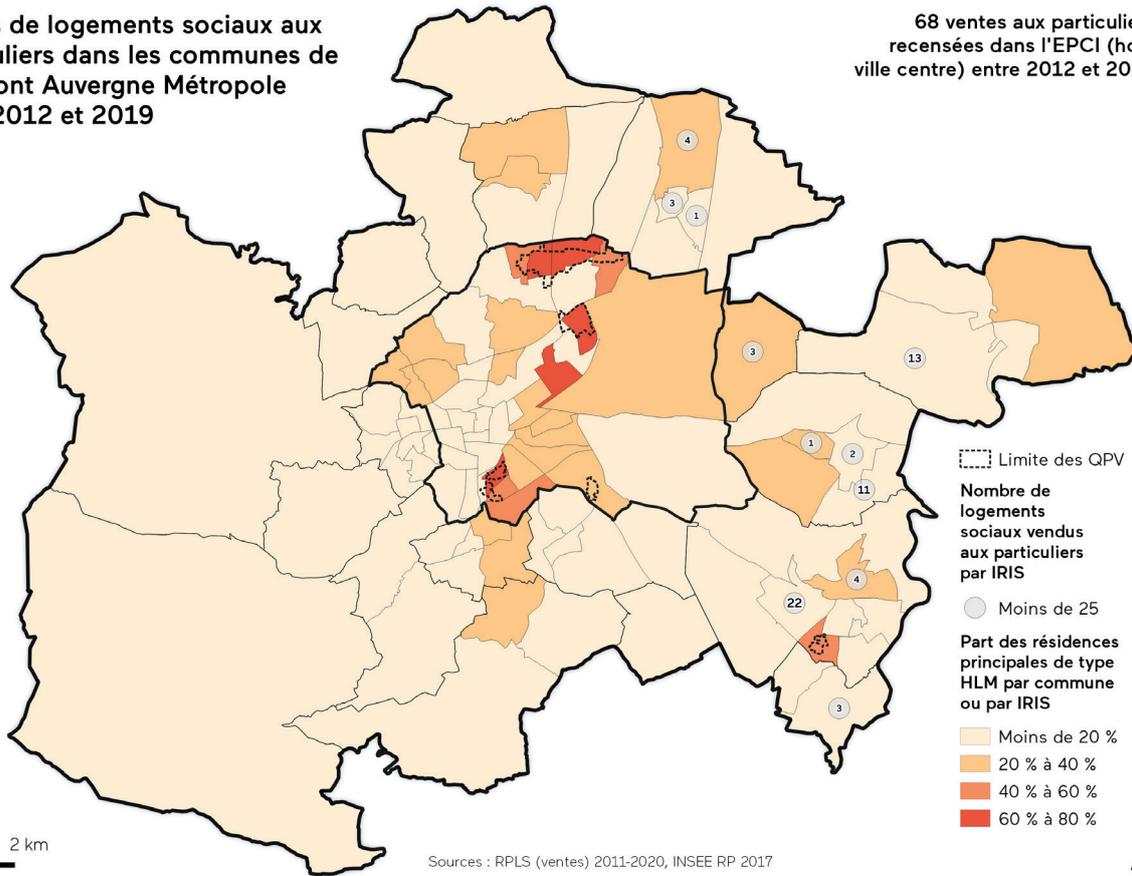
Cependant, même si le dispositif de vente gagne en notoriété et propose à la vente des produits de qualité avec des garanties importantes, cela reste un marché de niche, de faible importance par rapport au marché privé.

La métropole de Clermont-Ferrand s'est trouvée face aux mêmes problèmes de contrôle de ce marché que Montpellier et surtout Reims : au-delà d'une déclaration globale des intentions de vente par les bailleurs, les informations manquent sur la localisation et le type de logement mis en vente. Par ailleurs, entre la déclaration d'intention et la vente effective, plusieurs années peuvent s'écouler. Pour remédier à ces problèmes de contrôle et de lisibilité, mais aussi, et surtout, pour accorder ce levier à la politique métropolitaine du logement et de l'habitat, la métropole et les communes membres ont adopté, en 2019, une Charte de la vente responsable de logements sociaux non contraignante, destinée à assurer la cohérence entre la vente de logements sociaux et les orientations du PLH et de la conférence intercommunale du logement. Cette charte, très détaillée, spécifie des orientations générales que la métropole souhaite voir respecter : équilibre géographique et typologique de l'offre de logements sociaux dans l'espace de la métropole ; préservation des logements accessibles aux ménages les plus précaires ; qualité des logements mis en vente, prévention de la dégradation des copropriétés et sécurisation des acquéreurs. La métropole s'engage à mettre sur pied un observatoire des ventes et de leurs effets sur le marché local du logement et organise, chaque année, un temps de bilan avec les bailleurs, l'État et les acteurs du logement.

Trois dimensions préoccupaient particulièrement la métropole : le risque de raréfaction de l'offre de logements sociaux hors QPV, l'équilibre géographique de l'offre dans la métropole, et le maintien de petites typologies (T1, T2) accessibles aux ménages les plus précaires. Les bailleurs ont tous signé cette charte. Les prochaines données de l'observatoire permettront d'en mesurer les effets.

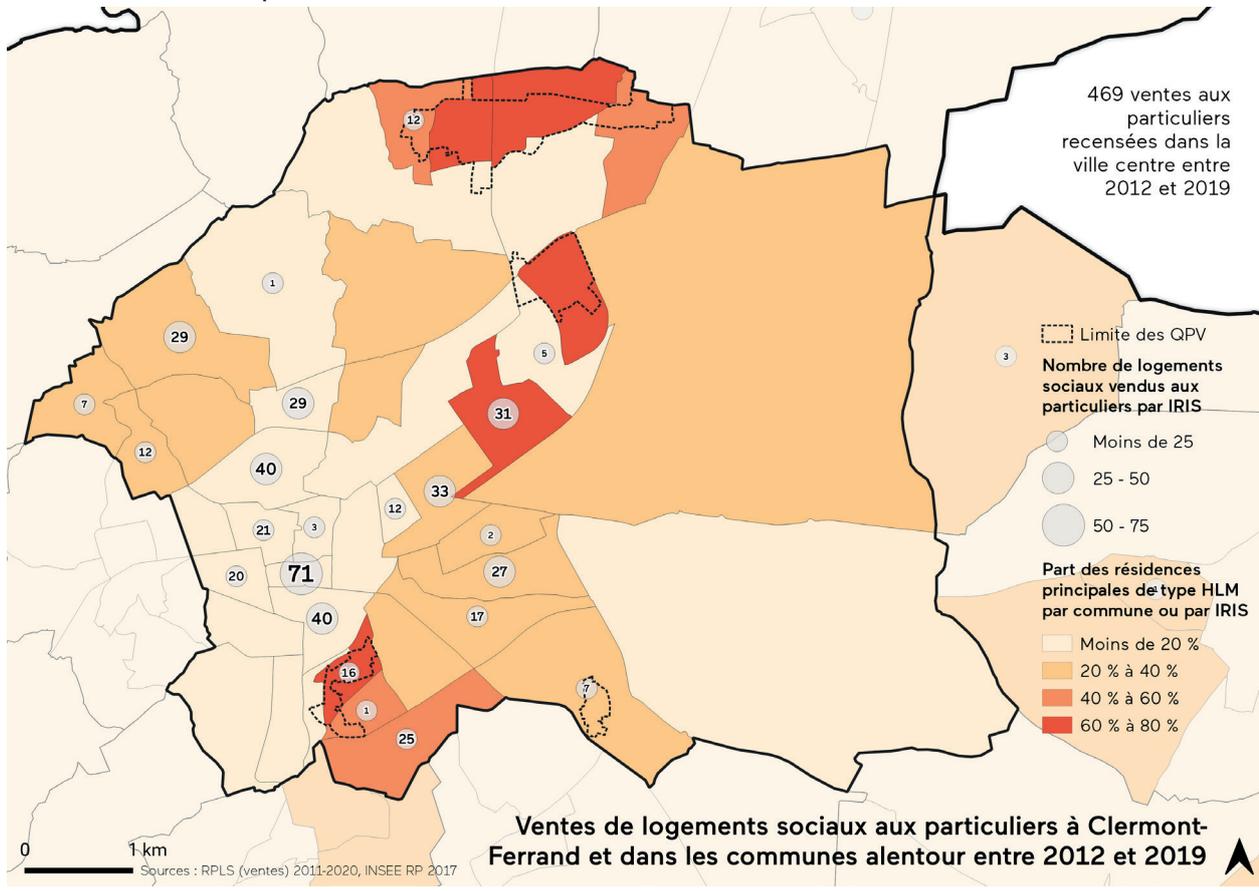
Ventes de logements sociaux aux particuliers dans les communes de Clermont Auvergne Métropole entre 2012 et 2019

68 ventes aux particuliers recensées dans l'EPCI (hors ville centre) entre 2012 et 2019



La commune centre compte 6 bailleurs sociaux.

469 ventes aux particuliers recensées dans la ville centre entre 2012 et 2019



La troisième partie permet d'étudier plus finement la géographie de la vente au niveau de quatre métropoles : Reims, Nantes, Clermont-Ferrand et Montpellier.

Ces études de cas, à l'échelle d'agglomérations, se font selon deux mailles différentes :

- Une maille suivant les délimitations communales hors ville centre.
- Une maille infracommunale, celle des IRIS, en ville centre.

Ce choix de ne pas localiser les ventes à l'IRIS dans les communes de l'agglomération a plusieurs raisons : la précision de la localisation insuffisante, des communes qui ne comptent qu'un seul IRIS ou encore l'incompatibilité d'un maillage aussi fin, du point de vue de la lisibilité, avec une échelle, celle de l'agglomération, pouvant recouvrir une surface conséquente (en particulier Reims). Cette dernière raison, liée à la lisibilité, explique aussi les zooms qui ont été réalisés sur les villes centres. Enfin, il faut noter que la période dont il est question ici, à savoir 2012-2019, n'est pas la même que dans le reste de l'étude, où il est le plus souvent question des périodes 2011-2020 ou 2014-2020. L'année 2011 n'a pas été retenue dans ces cartes, car la localisation à l'IRIS n'existe pas dans ce millésime. Quant à l'année 2020, le millésime est trop récent, en effet dans les fichiers dont nous disposons, qui ont été extraits au mois de février 2021, la localisation à l'IRIS n'était pas encore faite.

Trois informations peuvent être lues sur ces cartes :

- Des cercles proportionnels, qui expriment le nombre de logements vendus par commune (hors ville centre) ou par IRIS (en ville centre).
- Les aplats de couleurs, qui représentent la part de logements sociaux par commune (hors ville centre) ou par IRIS (en ville centre).
- En pointillés figurent, dans les villes centres, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Aide à la lecture des monographies

En plus de ces informations exprimées par le biais de figurés ponctuels et surfaciques, de petits encarts textuels rappellent le volume de ventes totales entre 2012 et 2019.

Le croisement de ces informations permet de voir, à l'échelle d'une ville centre ou de son agglomération, où l'on vend le plus de logements sociaux à l'IRIS, tout en ayant une idée de la composition du parc de logement à cette même échelle. La géographie des QPV ajoute quant à elle une information supplémentaire sur la répartition sociospatiale de la population.

A propos des statistiques : les chiffres présentés dans les focus s'appuient sur le nombre de logements sociaux du RPLS 2018 et le nombre total de logements du recensement de l'INSEE de la même année. Ces chiffres ne prennent en compte que les logements locatifs sociaux familiaux et pas les logements locatifs sociaux de type « foyer » et « privé ». La vente ayant lieu dans le parc familial, il a été choisi de s'en tenir aux données de l'INSEE et du RPLS, qui ne prennent en compte que ce parc. Si ces données ne sont pas celles qui rendent le mieux compte de l'état du logement locatif social dans chacune des métropoles, elles demeurent satisfaisantes pour étudier et mettre en relief la vente.



Direction de l'étude

Philippe Estèbe
Directeur d'étude, Acadie

Xavier Desjardins
Directeur d'étude, Acadie

Statistiques et cartographie

Jules Peter-Jan
Chargé d'études, Acadie

Valentin Guichard
Chargé d'études apprenti, Acadie

Comité de pilotage

Claire Delpech
Conseillère habitat
Intercommunalités de France

Suivi éditorial et mise en page

Acadie

Crédits photographiques

Unsplash
Heye Jensen, Mika Baumeister, Owen
Vangioni, Adlan, Ernesto Velazquez

Acadie
Philippe Estèbe

Date de publication

Avril 2022

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de ses auteurs. Tous droits réservés.

INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr