

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° - 009083-01

Septembre 2014

MISSION D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS OCCUPANTS ET À D'AUTRES PERSONNES PHYSIQUES

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 009083-01

**MISSION D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE
VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS
OCCUPANTS ET À D'AUTRES PERSONNES
PHYSIQUES**

établi par

Marianne LEBLANC-LAUGIER

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Pascaline TARDIVON

Inspectrice de l'administration du développement durable

Septembre 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 009083-01

Date du rapport : Septembre 2014

Titre : MISSION D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX À LEURS OCCUPANTS ET À D'AUTRES PERSONNES PHYSIQUES

Commanditaire(s) :
Programmation CGEDD 2013

Date de la commande : 22/07/2013

Auteurs du rapport (CGEDD) : Marianne LEBLANC-LAUGIER, Pascaline TARDIVON

Coordonnatrice : Marianne LEBLANC-LAUGIER

Superviseuse : Isabelle MASSIN, Présidente de section

Relectrice : Dominique DUCOS-FONFREDE

Membres du comité des pairs : Dominique DUCOS-FONFREDE, Aude DUFOURMANTELLE, Jacques FRIGGIT, Alain LHOSTIS (jusque fin 2013)

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 52

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé	4
Liste ordonnée des recommandations :	6
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	8
Introduction	10
1. Constats sur la vente des logements sociaux	13
1.1. Le processus de mise en vente.....	13
1.1.1. <i>L'initiative de la vente est le fait exclusif de l'organisme propriétaire bailleur de logement social</i>	13
1.1.2. <i>Le choix des immeubles intervient dans le cadre d'une stratégie patrimoniale</i>	13
1.1.3. <i>Le processus d'estimation des prix par France Domaine ne satisfait pas les organismes vendeurs</i>	15
1.1.4. <i>Le recueil de l'accord de la commune d'implantation et des services de l'État n'est pas une simple formalité</i>	16
1.1.5. <i>L'information des locataires, garante de l'objectif social de la vente</i>	19
1.1.6. <i>La commercialisation demeure pilotée par l'organisme</i>	20
1.1.7. <i>La sécurisation des acquéreurs est bien prise en compte</i>	21
1.2. Le bilan chiffré.....	22
1.2.1. <i>Des outils de recensement divers et peu convergents</i>	22
1.2.2. <i>Qui vend ?</i>	24
1.2.3. <i>Où se font majoritairement les ventes ?</i>	25
1.2.4. <i>Les types de logements vendus</i>	26
1.2.5. <i>À qui vend-on ?</i>	27
1.2.6. <i>À quel prix vend-on ?</i>	30
1.2.7. <i>À quel rythme se font les ventes d'un immeuble ?</i>	30
1.3. Approche comparée avec les politiques d'autres pays de l'Union européenne.....	31
2. La vente des logements sociaux aux occupants a-t-elle atteint les objectifs de ses promoteurs ?	32
2.1. La vente, a-t-elle été un vecteur de l'accession sociale ?.....	32
2.1.1. <i>Un volant d'offre très insuffisant pour des accédants aux ressources très modestes</i>	32
2.1.2. <i>Des modes de financement très instables</i>	33
2.2. La vente est-elle un levier au service du développement de l'offre de logement ?...	34
2.2.1. <i>La contractualisation d'objectifs quantifiés</i>	34
2.2.2. <i>Des résultats qui dégagent une forte capacité d'autofinancement</i>	36
2.2.3. <i>Cessions « à la découpe » ou cessions « en bloc » ?</i>	36
2.2.4. <i>Un contexte de production devenu très contraint</i>	37
2.2.5. <i>Quel réemploi des fonds propres ?</i>	38

2.2.6. Des situations contrastées.....	39
2.2.7. Quel potentiel d'immeubles cessibles ?.....	40
2.2.8. Une marge d'acquéreurs variable parmi les locataires.....	41
2.2.9. la vente et le « modèle économique et social » du logement.....	42
2.2.10. La prise en compte des territoires.....	42
2.2.11. Les avantages consentis par les collectivités publiques et le respect du principe de « service d'intérêt économique général (SIEG) » au sens européen ...	43
2.3. La vente, comme instrument de mixité sociale et de stabilisation des quartiers ?...	45
2.3.1. Un enjeu présent depuis 1983.....	45
2.3.2. Un volume de vente trop peu significatif pour modifier la sociologie des quartiers d'habitat social à court terme.....	45
2.3.3. L'adhésion des habitants.....	46
2.3.4. L'absence de copropriétés dégradées dans les immeubles issus des ventes	46
2.3.5. Le risque « investisseur »	48
2.3.6. La contribution à la mixité sociale dans les quartiers d'habitat social.....	49
2.3.7. À quelle échelle appréhender la mixité ?.....	50
3. À quelles conditions la vente de logements sociaux à des particuliers peut-elle s'inscrire dans une démarche de développement durable ?.....	52
3.1. Prendre en compte l'ensemble des besoins sociaux.....	52
3.1.1. Gérer les compensations.....	52
3.1.2. Limiter les risques de dérive spéculative.....	53
3.1.3. Faciliter l'accès à l'offre des candidats locataires.....	53
3.2. Développer une meilleure gouvernance des politiques territoriales.....	55
3.2.1. Prendre en compte l'hétérogénéité des parcs locatifs et des territoires.....	55
3.2.2. Inscrire la vente dans les politiques locales de l'habitat et renforcer le pilotage par les services de l'État et les collectivités.....	55
3.2.3. Intégrer la politique de ventes aux occupants dans la réflexion sur la mutualisation des compétences et la réorganisation du tissu des organismes.....	56
3.3. Intégrer les enjeux de la transition énergétique.....	57
Conclusion.....	59
Annexes.....	61
1. Lettre de commande.....	62
2. Liste des personnes rencontrées.....	66
3. Bibliographie sommaire.....	70
4. Les évolutions des dispositions régissant la vente HLM dans les lois depuis 1983.....	71
5. Comparaison avec les politiques conduites dans d'autres pays de l'Union européenne.....	82
6. Les données issues des fichiers FILOCOM.....	85

6.1. Note méthodologique sur les sources.....	85
6.2. Les caractéristiques des ménages qui achètent un logement social dans Filocom. .	86
6.2.1. Âge, composition familiale et revenus des acquéreurs.....	86
6.2.2. Âge et lieu de résidence des acquéreurs non occupants.....	86
6.2.3. Composition des ménages acquéreurs.....	87
7. Carte représentant le volume cumulé des ventes aux particuliers de 1998 à 2012.....	88
8. Les financements d'origine des logements vendus.....	90
9. Caractéristiques des acquisitions de logements sociaux avec PTZ en 2011	91
10. Données issues de la base Perval.....	92
11. Exemples de cartographie des ventes.....	93
12. Glossaire des sigles et acronymes.....	95
13. Documents divers.....	96
13.1. Extrait de la circulaire sur les CUS du 12/4/2010 NOR DEVU 1007856C.....	96
13.2. accord-cadre entre l'État et l'USH sur la vente HLM.....	97
13.3. Enquêtes réalisée par le CREDOC sur l'accession à la propriété.....	103
13.4. Données issues de l'observatoire des ventes de l'USH.....	107
13.5. profil des acquéreurs de logements chez Logement Français.....	112
13.6. données sur les profils des acquéreurs et les plans de financement chez Groupe 3F	114
13.7. Bonnes pratiques : la charte signée par les bailleurs sociaux et Lille Métropole...	115
13.8. Bonnes pratiques : charte élaborée par Action Logement.....	127

Résumé

La mise en œuvre du processus de vente de logements sociaux à leurs occupants a connu des évolutions significatives depuis son introduction légale en 1965. Les stratégies immobilières des organismes ont pris le pas, dans une période récente, sur le simple mode originel d'accès sociale à la propriété des locataires. En effet, les organismes, confrontés au renchérissement du coût de production des logements et au relèvement par l'État de leurs objectifs de mise sur le marché, se voient dans la nécessité de mobiliser un niveau de fonds propres plus élevé que par le passé. De ce fait, la vente de logements sociaux est devenue un levier de l'accroissement de l'offre.

Dans une première partie, la mission pose un constat sur les pratiques des organismes, les positions des services de l'État et des collectivités locales et le volume de logements vendus, encore très modeste (8000 par an au maximum, soit 0,2% du parc quand celui-ci connaît en parallèle une croissance de près de 2% par an.). Cette phase de diagnostic met en évidence les insuffisances des outils statistiques et propose un bilan chiffré des résultats atteints en termes de localisation, de typologie des immeubles et logements cédés, de profils des acquéreurs et de prix pratiqués. Elle souligne notamment la diminution du nombre de locataires accédants et la diminution progressive de la part des logements individuels dans les mises en vente.

Elle établit une comparaison avec les autres pays de l'Union européenne dont le modèle économique et social intègre une forte diminution du parc locatif social.

Dans la seconde partie du rapport, la mission cherche à mesurer si les objectifs politiques énoncés au cours des trois dernières décennies, en termes d'accès sociale, de contribution à la « mixité sociale » et à la stabilisation des quartiers et enfin d'accroissement de l'offre de logements, ont été atteints.

Elle constate que la vente des logements sociaux a été un vecteur des plus modestes de l'accès sociale en termes quantitatifs, souvent faute d'une offre significative ; toutefois les prix et les décotes pratiqués par les organismes, ainsi que les dispositifs de sécurisation mis en place illustrent la prise en compte de l'objectif « social » de la vente aux locataires. Cependant, des améliorations restent attendues du côté de l'accès aux prêts, et la stabilisation de certains dispositifs comme le PTZ serait nécessaire pour donner de la visibilité aux ménages et aux organismes vendeurs.

En ce qui concerne l'impact financier de la vente, les analyses confirment que les plus-values dégagées augmentent considérablement les capacités d'autofinancement des organismes, auxquels ces derniers recourent pour le développement de l'offre, mais aussi pour la réhabilitation du patrimoine et le renouvellement urbain.

Les situations des bailleurs restent d'ailleurs très différenciées en fonction de leur statut, de l'histoire et des territoires, excluant de ce fait toute tentative de raisonnement global.

Enfin, la prudence des bailleurs dans la sélection des immeubles mis en commercialisation, l'accompagnement des accédants à la propriété et

l'implication dans la gestion des syndicats de copropriété, a permis jusqu'ici d'éviter la création de copropriétés dégradées. Certaines précautions doivent cependant être prises pour contenir les acquisitions de logements par d'éventuels investisseurs.

La mission insiste enfin sur la nécessité pour l'État et les collectivités locales (et leurs EPCI) d'appréhender la vente de logements sociaux dans le cadre d'une politique territoriale de l'habitat qui prenne en compte les besoins sociaux, la répartition du patrimoine existant et ses niveaux de loyers, le développement d'une offre de logement et son séquençement, dans une perspective pluriannuelle. Les projets de mise en vente de logements sociaux devraient figurer dans les programmes locaux de l'habitat et les conventions d'utilité sociale décliner les stratégies des bailleurs à l'échelle des EPCI pour que les décisions techniques et politiques soient prises à la bonne échelle.

Liste ordonnée des recommandations :

Pages

Recommandations de niveau 1

Rendre obligatoire la consultation (avis simple) de toute intercommunalité, dès lors que celle-ci dispose d'une compétence en matière d'habitat	17
Élargir les critères d'analyse par les services de l'État des demandes d'autorisation de vente en prenant en compte la connaissance de la demande et de l'offre à l'échelle des bassins d'habitat ou des zones d'emploi et le temps de la reconstitution de l'offre.	18
Adopter au niveau départemental des orientations claires explicitant les critères d'acceptation des demandes d'autorisation de mise en vente de logements sociaux et rendre ceux-ci publics dans le cadre du CRHH	19
Veiller à ce qu'un état annuel des ventes et des mises en vente soit présenté en CRHH	19
Préciser par voie de circulaire les termes de la loi encadrant les loyers des logements vendus, reconsidérer la limitation de durée pendant laquelle cet encadrement est réputé s'exercer et prévoir l'organisation de contrôles en lien avec les services fiscaux.	29
Réaffirmer l'ambition de faire de la vente HLM un vecteur de l'accession sociale	33
Favoriser et stabiliser les dispositifs publics d'aide au financement de l'acquisition de logements sociaux, en particulier le PTZ	33
Faciliter l'accès au crédit des personnes à revenus très modestes par le soutien aux organismes de crédit spécialisés et l'instauration de partenariats entre les bailleurs ou leurs fédérations professionnelles et les banques.	34
Étendre la durée de prise en compte des logements cédés aux locataires et autres particuliers dans le calcul du quota de logements sociaux sur la commune, de 5 ans actuellement à 8 ans, pour tenir compte des délais de construction dans les agglomérations concernées.	50

Intégrer dans le PLH les données relatives aux besoins, à l'offre existante exprimée en loyers réels et les projets de mise en vente de logements (y compris ceux situés en ZUS) pour éclairer l'exercice de programmation, notamment dans l'objectif de préserver les niveaux de loyers les plus modestes	51
Éclairer l'analyse par les services de l'État et ceux des collectivités territoriales des projets de vente en mettant en regard la demande en logement (quantitative et qualitative, à partir du fichier du numéro unique), notamment pour négocier, voire contractualiser les compensations en termes de production nouvelle, de typologie de logements et de niveaux de loyer à engager à court terme. Là où la dynamique démographique n'implique pas de constructions à l'échelle du territoire intercommunal, les réinvestissements en termes de réhabilitation ou de résidentialisation du parc locatif existant devraient être pris en compte.	52
Veiller, en zone tendue, à ce que les logements vendus relevant du contingent préfectoral fassent l'objet d'une compensation, par report des réservations sur d'autres immeubles en gestion	52
Exercer une vigilance au moyen d'études ad hoc sur la proportion de logements vendus qui ne seraient pas destinés à la résidence principale de l'acquéreur dans les zones les plus tendues	53
Inclure les projets de ventes aux locataires au même titre que les projets de développement d'une offre de logement, dans la détermination des objectifs territoriaux pour l'habitat qui figurent dans les PLH intercommunaux, associant de facto les EPCI et les services de l'État à leur élaboration.	55
Saisir l'opportunité de la nouvelle contractualisation des CUS pour introduire des indicateurs plus pertinents en ajoutant a minima les ventes effectives, leurs caractéristiques, la typologie de la reconstitution de l'offre (comprenant les niveaux de loyers) et autres modalités de réemploi des fonds issus des ventes.	56
Élaborer une nouvelle circulaire destinée à actualiser les recommandations de l'État ; elle devrait préciser les mesures d'application générale et celles relevant des instances locales.	56
Inscrire la thématique de la vente aux occupants dans le programme d'évaluation de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).	56
Afficher, outre le diagnostic technique obligatoire pour tout candidat à l'acquisition d'un logement au sein d'une copropriété, et du diagnostic de performance énergétique (DPE), un programme de travaux de rénovation énergétique à envisager et la mesure de son impact en termes de réduction des charges.	57

Recommandations de niveau 2

Affiner les évaluations des services locaux de France Domaine en fonction de la localisation et de l'état de chaque logement, en intégrant une double hypothèse de l'état d'occupation - ou non - du logement au moment de la vente. A défaut, un contrôle a posteriori de France Domaine, sur la base d'une évaluation des biens par les bailleurs, avec un recours possible à des experts immobiliers indépendants, pourrait être mis en place	15
Intégrer les nouveaux supports d'annonces sur internet parmi les dispositifs visant à garantir la transparence de l'information des locataires	20
Rendre obligatoire la transmission par les organismes d'HLM de l'information sur la vente effective des logements lors d'une récapitulation annuelle	23
Favoriser la vente de logements sociaux lorsqu'elle contribue de manière très significative à l'autofinancement des organismes, et accroît la capacité de production, de réhabilitation et d'amélioration de l'attractivité du patrimoine existant.	43
Clarifier la position de l'État dans la cadre d'une circulaire, afin d'exiger, ou non, le remboursement des subventions restant à amortir, notamment dans l'hypothèse où les ventes connaîtraient un accroissement significatif.	44
Étudier sur le plan réglementaire les modalités de valorisation des aides directes accordées par les collectivités et leurs EPCI et les mécanismes de réaffectation de ces aides au bénéfice de nouveaux programmes situés sur le même territoire.	44
Organiser le suivi de la mise en œuvre des ventes de logements sociaux au niveau des territoires, entre l'USH et l'État et assurer une présentation devant le Conseil National de l'Habitat.	51
Développer des partenariats entre organismes vendeurs et les ADIL d'une part, les établissements de crédit et Action Logement d'autre part, afin d'aider les candidats à monter leur dossier financier et appréhender les conséquences juridiques et économiques du statut de propriétaire et de faciliter leur accès au crédit.	54
Étudier la faisabilité de dispositifs de constitution d'une épargne facilitant l'accès à la propriété à travers la vente HLM	54

Faire connaître les avantages octroyés par certaines collectivités territoriales en matière d'abattements sur les droits d'enregistrement (cf. taux de la taxe de publicité foncière, assiette du droit d'enregistrement), et d'exonération des acquéreurs pour toute cession de logements réalisée par des bailleurs sociaux (conformément aux dispositions prévues dans le CGI – article 1594 G)	54
Renouveler les conventions-cadres conclues avec les organisations professionnelles (USH, fédération des EPL) pour tendre à un renforcement des pratiques en matière de sécurisation des acquéreurs.	54
Effectuer une cartographie des ventes et des mises en vente par bassin d'habitat ou par zone d'emploi pour améliorer la transparence et la mise en cohérence avec les autres dispositifs de la politique du logement	56
Examiner au cas par cas l'alternative que peut représenter la vente en l'état futur de rénovation (VEFR) dans l'avis donné par les collectivités et les services de l'État.	58
Mettre en correspondance les synergies et les mutualisations développées à l'occasion de la refonte du tissu des organismes et de l'acquisition de nouvelles compétences avec les choix stratégiques patrimoniaux dont les ventes de logements sociaux à leurs occupants sont partie intégrante.	57

Introduction

Depuis près de 50 ans, la vente de logements sociaux à leurs occupants a fait l'objet de politiques successives, dont les évolutions sont portées par plusieurs lois qui en traitent exclusivement ou de façon importante :

- loi n° 65-556 (10/7/1965) consacrée à l'accèsion à la propriété, instaurant l'obligation de vendre à un locataire qui en ferait la demande ;
- loi n° 83-953 sur la vente des logements appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré (2/11/1983) ;
- loi n° 86-1290 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (23/12/1986) ;
- loi n° 94-624 relative à l'habitat (21/7/1994) ;
- loi n°2006-872 portant engagement national pour le logement (13/7/2006).

Les dispositions qui en ressortent ont été complétées ou modifiées au fil des ans par d'autres lois¹.

Un accord signé entre l'USH et la ministre du logement en 2007 a remis en lumière la vente de logements sociaux à leurs occupants comme un levier permettant de favoriser l'accèsion sociale et de dégager des marges financières permettant d'accompagner des objectifs volontaristes en matière de production de logements sociaux (annexe 13.2).

Puis la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 a institué des conventions d'utilité sociale (CUS) au titre desquelles a été exigée, sous une forme contractuelle, la détermination d'engagements de la part des organismes sur la mise en vente de logements. Le décret n°2009-1486 du 3 décembre 2009 a précisé les informations requises au titre de la mise en vente des logements sociaux, à travers un indicateur d'évaluation D1 portant sur « le nombre de logements mis effectivement en commercialisation par an et cumulé sur 6 ans ». Les articles R.445-2 et R.445-5 du CCH ont fait l'objet de commentaires dans le cadre de la circulaire du 12 avril 2010 (voir extrait en annexe n°13.2).

Les conventions lancées en 2010 comportent donc toutes un volet consacré aux projets de mise en vente, relevant de la stratégie patrimoniale des bailleurs, et des objectifs de mises en vente assez ambitieux.

Néanmoins, ce sujet, qui avait fortement divisé le monde HLM avant la signature de l'accord, est depuis passé au second plan dans le débat public.

¹ Il s'agit notamment des articles suivants : Article 54 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 ; Articles 12 et 14 de la loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion - 25 mars 2009 ; Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ; Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relatif à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives ; Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production du logement social ; Articles 33, 55 et 114 de la loi n°2014-36 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové.

Le CGEDD a donc décidé de mettre à profit ce contexte apaisé pour entreprendre une évaluation de la politique de vente de logements sociaux aux occupants, en s'inscrivant dans une vision de long terme, et pour formuler quelques préconisations à l'issue des entretiens et des analyses qui ont été conduits.

La méthodologie retenue par la mission a consisté à :

- procéder à l'analyse des débats législatifs ayant précédé le vote des principales lois qui ont, depuis 1983, jalonné l'histoire de la vente des logements sociaux à leurs occupants (cf.annexe n°4) ;
- analyser les données statistiques sur les ventes produites par différentes institutions (Service de l'observation et des études statistiques du MEDDE, DHUP, USH) et confier au CEREMA une analyse approfondie à partir de la base de données FILOCOM (cf. annexe n°6) ;
- rencontrer les acteurs de niveau national concernés par la vente de ce type de logements (USH, CDC, CGLLS, Action Logement, UNPI) ;
- dialoguer avec les acteurs locaux sur leurs pratiques : élus et services de collectivités territoriales, services de l'État (DREAL et DDT) ;
- entendre un grand nombre de bailleurs sociaux issus des trois principales familles d'organismes ;
- porter un regard approfondi sur quelques départements situés dans des régions où les volumes de vente sont assez dynamiques (Île-de-France, Nord Pas-de-Calais, PACA et Rhône-Alpes) ;
- mesurer la place de la vente de logements aux occupants dans des stratégies patrimoniales à de nouvelles échelles territoriales, lors de la rencontre de bailleurs d'envergure nationale ;
- établir une comparaison avec les politiques conduites par d'autres pays de l'Union européenne (annexe n°5).

La mission s'est intéressée ensuite à évaluer le degré de réalisation des objectifs récurrents, visés par les politiques successives :

- au plan social : faciliter l'accès social à la propriété des familles les plus modestes, et leur offrir la possibilité de maintien dans leur logement ;
- au plan économique et patrimonial : renforcer les moyens des organismes pour construire davantage de logements et adapter leurs stratégies patrimoniales ;
- au plan territorial : participer, par la diversité des statuts d'occupation, à une possible mixité sociale et à la stabilisation des habitants.

Le présent rapport comprend trois parties .

- **Éléments de constat sur la vente des logements sociaux** : quels sont les effets des contraintes juridiques sur la mise en œuvre du dispositif, quels sont les résultats et qu'apportent les expériences des autres pays européens ?
- **L'évaluation des résultats au regard des objectifs énoncés** : à partir des témoignages recueillis auprès de l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels concernés, quelles sont les interrogations ou recommandations soulevées par leurs observations ?
- **Conditions à réunir pour inscrire la vente de logements sociaux à des particuliers dans une démarche de développement durable**

Si la lettre de commande ne ciblait que la vente de logements sociaux aux locataires occupants, la mission a dû élargir le champ de son évaluation à l'ensemble des acquisitions par des personnes physiques, en excluant toutefois les ventes à des personnes morales. En effet, les données recueillies montrent que les acquéreurs sont non seulement les locataires occupant leur logement, mais aussi d'autres locataires de logements sociaux habitant le département et enfin d'autres personnes physiques, comme le permettent les textes, dans une proportion en augmentation régulière ces dernières années.

1. Constats sur la vente des logements sociaux

1.1. Le processus de mise en vente

Les dispositions en vigueur sont codifiées aux articles L.443-7 à L.443-15 du Code de la Construction et de l'Habitation.

1.1.1. L'initiative de la vente est le fait exclusif de l'organisme propriétaire bailleur de logement social.

La loi de 1983 a pris le contre-pied de la loi de 1965 qui donnait à tout locataire HLM la possibilité d'acquérir son logement. Les bailleurs sociaux y étaient très hostiles, considérant cette disposition comme une « expropriation », et de fait privative du droit de libre disposition de leurs propriétés.

Toutefois, depuis 1994, la loi prévoit que tout locataire peut adresser à l'organisme propriétaire une demande d'acquisition de son logement. Le bailleur doit lui répondre de façon motivée dans un délai de deux mois.

Dans les faits, cette nouvelle disposition semble avoir eu peu de résultats concrets. Quelques candidats saisissent le ministre en charge du logement pour solliciter une modification de la règle et manifestent leur volonté d'acquisition du bien occupé.

Même si une proposition de loi datant de janvier 2013 ²(pas mise en débat au Parlement à ce jour), visant à rendre la vente d'un logement locatif social possible pour toute personne physique ou morale à partir du moment où la vacance dudit logement aurait été constatée depuis plus d'un an, a été déposée, aucune évolution de ces dispositions ne semble envisageable, en raison du caractère constitutionnel du droit de propriété

Ainsi, les organismes HLM inscrivent la vente de leurs logements dans une stratégie patrimoniale plus globale, qui allie le choix des immeubles et celui de leur environnement.

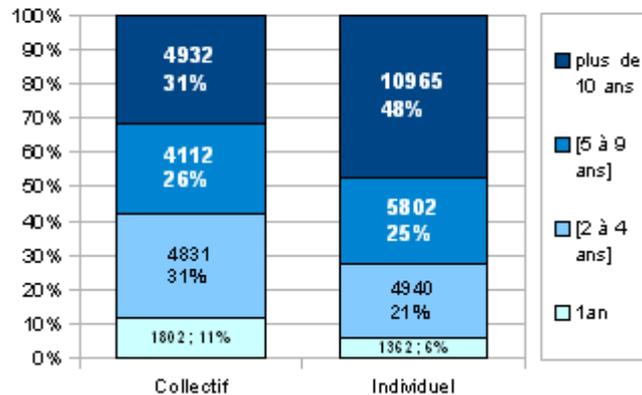
1.1.2. Le choix des immeubles intervient dans le cadre d'une stratégie patrimoniale

L'analyse des critères de sélection des immeubles mis en vente fait ressortir le plus fréquemment :

- **le taux de rotation constaté dans l'immeuble** : s'il est très faible, les bailleurs considèrent que l'immeuble est en quelque sorte « privatisé » ; l'offre locative de logements est effectivement réduite dans ce cas de figure et la vente peut être opportune, mais lorsque le taux est très élevé, les bailleurs peuvent également en faire un critère de sélection car cela facilite la mise en vente complète de l'immeuble ;

² Proposition de loi n° 591

La durée d'occupation des logements
vendus à leur occupant entre 1999 et 2013
(quelle que soit l'occupation après vente)



Source : CGDD-SoeS FILOCOM d'après DGIFP, traitement CEREMA

- **l'état du bâti et l'investissement nécessaire en travaux de mise à niveau** : les organismes estiment que les immeubles à mettre en vente ne doivent pas nécessiter de travaux lourds, sachant qu'ils procèdent généralement à la remise en état et aux normes du clos et du couvert des immeubles dès la mise en vente ;
- **l'amortissement financier** : pour être « profitable », le capital restant dû sur l'immeuble mis en vente ne doit pas être élevé, ce qui conduit à retenir des éléments de patrimoine d'au moins 15 ans, et en moyenne de 36 ans ;
- **l'environnement et l'état du marché immobilier** : les organismes tiennent compte pour la mise en commercialisation des immeubles de la capacité de vente à d'autres acquéreurs, dans l'hypothèse où les locataires renonceraient à l'acquisition et quitteraient leur logement ;
- **l'âge et les capacités financières des locataires** : dès lors que la vente aux occupants est privilégiée, les simulations établies par les organismes tiennent compte des capacités d'acquisition des locataires ; le niveau de ressources et l'âge sont décisifs pour que les mensualités d'emprunts diffèrent peu des montants de loyers initiaux.

Ces éléments, généralement issus du plan stratégique de patrimoine de l'organisme, servent à bâtir des orientations soumises à la délibération du conseil d'administration une fois par an et sont transmis au représentant de l'Etat dans le département ; ils comportent un bilan des ventes effectives et conduisent à l'actualisation du programme de mise en commercialisation de logements pour les années suivantes.

Les conventions d'utilité sociale élaborées en 2010-2011 intègrent ces choix, établis suivant une segmentation du parc de logements.

Dans tous les cas, les objectifs de vente affichés par les bailleurs correspondent à des groupes complets d'immeubles, dont le rythme de vente les engage sur 10 à 20 ans.

1.1.3. Le processus d'estimation des prix par France Domaine ne satisfait pas les organismes vendeurs

Il est fait état d'une fréquente sous-estimation des prix par France Domaine du fait même que les logements sont « sociaux », que le marché manque de facto de références et que les logements sont généralement occupés au moment de la consultation. Il en résulte que les logements peuvent être sous-évalués par rapport aux possibilités réelles de vente, ce qui peut conduire les organismes à perdre une partie de la plus-value potentielle, s'ils souhaitent pratiquer une décote supplémentaire en faveur des locataires, alors que celle-ci a, en quelque sorte, déjà été intégrée par l'évaluateur ou bien s'ils vendent à d'autres acquéreurs.

De plus, le manque d'effectifs est un frein au déplacement des agents de France Domaine, limitant leur capacité à procéder à des estimations plus fines. En effet, au sein d'un même quartier, les biens diffèrent en fonction de leur ancienneté, de leur occupation, de leur niveau d'entretien et de réhabilitation.

Enfin, certains délais peuvent être pénalisants dans la mesure où le prix doit être actualisé dans les 12 mois qui suivent toute nouvelle délibération.

Malgré plusieurs tentatives, la mission n'a pu rencontrer des représentants de France Domaine à ce sujet.

1. Affiner les évaluations des services locaux de France Domaine en fonction de la localisation et de l'état de chaque logement, en intégrant une double hypothèse de l'état d'occupation - ou non - du logement au moment de la vente. A défaut, un contrôle a posteriori de France Domaine, sur la base d'une évaluation des biens par les bailleurs, avec un recours possible à des experts immobiliers indépendants, pourrait être mis en place

C'est en tenant compte de ces estimations domaniales que le bailleur établit ses fourchettes de prix de vente. Depuis la loi ENL de 2006, le vendeur a la possibilité de fixer des prix allant de - 35 % jusqu'à + 35 % de l'estimation de France Domaine. Cette possibilité est cependant rarement utilisée aux extrêmes par les bailleurs rencontrés.

Le prix de vente retenu par le propriétaire bailleur est encore soumis à l'avis du maire de la commune d'implantation. Sans réponse de ce dernier dans un délai de 2 mois, l'avis est réputé favorable.

La pratique la plus couramment constatée consiste à moduler les prix en fonction du type d'acquéreur :

- si l'acquéreur est l'occupant du logement, la décote est quasi systématique (le plus souvent entre 15 et 20%) ;
- si l'acquéreur est un locataire du bailleur ou un locataire d'un autre bailleur social, la décote est moindre (10 % nous ont indiqué la plupart des organismes) ;

- enfin, si l'acquéreur est un particulier sans lien avec le parc social, il paie en général le prix correspondant à l'estimation de France Domaine, et parfois plus si le bien peut être mieux valorisé sur le marché du secteur.

Ces généralités masquent des différences qui sont fonction d'autres critères tels que la qualité intrinsèque du logement ou sa localisation.

Un organisme rencontré accorde à ses locataires, par mesure incitative, une décote de 15 % augmentée de 1 % par année d'ancienneté dans le parc, avec un plafonnement à 15 ans.

Dans une région du sud de la France où la demande est très forte, un organisme propose les logements devenus vacants au plus offrant, dans le cadre d'une procédure formalisée et soumise à une commission instituée par le conseil d'administration à cet effet. Des critères de sélection sont cependant imposés, tels que la destination à usage de résidence principale de l'acquéreur, ce qui relève d'une pratique et non d'une obligation légale.

1.1.4. Le recueil de l'accord de la commune d'implantation et des services de l'État n'est pas une simple formalité

Lorsque l'organisme HLM informe le représentant de l'État de son intention d'aliéner, ce dernier consulte la commune d'implantation et les collectivités garantes des emprunts contractés. En cas de désaccord entre les services de l'État et la commune, les textes prévoient que le Préfet informe la commune et l'organisme d'HLM qu'il transmet le dossier au ministre, et si celui-ci n'a pas répondu dans un délai de quatre mois, ce silence vaut refus.

Dans les faits, les bailleurs signalent que les avis des représentants de l'État sont très fréquemment conformes à ceux des maires des communes concernées, notamment lorsque celles-ci opposent un refus de mise en vente, même si ces avis ne comprennent pas toujours une motivation suffisante.

Les oppositions formulées par les maires consultés par les organismes renvoient la plupart du temps à l'insuffisance de logements sociaux sur le territoire communal au regard des demandes exprimées, même en cas de satisfaction des quotas obligatoires (exemple cité par une DDT d'une commune d'Île-de-France, disposant de plus de 50% de logements sociaux et refusant la vente).

L'état du bâti ou l'environnement de l'immeuble font rarement l'objet de discussion. En revanche, la prise en compte de la consommation énergétique du bâtiment justifie depuis longtemps des refus (voir ci-après).

Au-delà de la commune d'implantation, les intercommunalités ne sont pas systématiquement associées à ces choix, alors qu'elles disposent – pour un grand nombre d'entre elles – de la compétence en matière d'habitat et que le décret du 3 décembre 2009 sur les CUS prévoit de les associer, à l'initiative des organismes. L'AdCF (assemblée des communautés de France) confirme ce diagnostic. Il est à noter que la loi ALUR n°2014-366 du 26 mars 2014 introduit désormais le niveau métropolitain dans le processus de consultation (article 114-V).

2. Rendre obligatoire la consultation (avis simple) de toute intercommunalité, dès lors que celle-ci dispose d'une compétence en matière d'habitat

La consultation de la commune a fait l'objet de débats très vifs à chaque fois que la vente de logements sociaux a été mise en débat au Parlement. Dans des périodes où le sujet était assez clivant, exiger un accord et non un avis simple était considéré comme un obstacle à la vente dans les communes dont le maire était opposé à la vente, notamment pour des raisons de principe. De 1983 à 2013 les maires ont donc été consultés mais leur avis n'était pas « bloquant ».

Toutefois, les bailleurs rencontrés soulignent qu'entretenant des relations régulières avec les élus, ils ne finalisent pas leurs projets de vente s'ils sentent des réticences fortes de la part de ceux-ci. Dans la pratique, un nombre infime de dossiers sont soumis à la DHUP pour arbitrage.

La ville de Lyon précise aux bailleurs les conditions auxquelles elle accepte la vente de logements sociaux : dans les zones IRIS³ comportant plus de 50 % de logements sociaux les ventes peuvent être acceptées au nom de la mixité, quel que soit le financement d'origine, et dans tous les arrondissements de Lyon les logements jugés à loyer élevé du fait de leur financement d'origine (PLS, PLI, ILN) peuvent être mis en vente.

L'échelonnement des mises en vente dans le temps et la multiplicité des organismes susceptibles d'intervenir dans certaines communes ne permettent pas toujours aux élus de se faire une idée du volume des logements mis en vente. Ainsi, la mission a eu connaissance d'un cas où les mises en vente sur le territoire communal représentaient 13 % du stock de logements sociaux, à l'initiative de 6 organismes. Il est à craindre que ni la DDT, ni les organismes vendeurs ni la commune n'aient appréhendé l'impact de ces ventes sur le marché local de l'habitat et sur les prix de vente eux-mêmes.

Les organismes vendeurs doivent également argumenter leur projet auprès des services de l'État. À minima ceux-ci vérifient que les programmes dont la vente est envisagée s'inscrivent dans le cadre réglementaire (détention supérieure à 10 ans, respect des normes d'habitabilité) et que la vente n'aura pas pour conséquence de « réduire de manière excessive le parc locatif social de la commune ou de l'agglomération ».

Au-delà de ce type de vérification, certaines directions départementales des territoires définissent des critères d'éligibilité supplémentaires :

- **La performance énergétique des logements** : avant même que la loi ALUR n'introduise des restrictions pour les logements collectifs (article 114-V), la DDT de la Loire a, dans une note signée par la Préfète et destinée aux bailleurs sociaux, précisé qu'elle refuserait la vente de logements classés en-deçà de la catégorie D (E pour les logements ayant un chauffage électrique) au titre du diagnostic de performance énergétique (DPE) ; d'autres comme les DDTM des Bouches du Rhône et du Pas-de-Calais recourent parfois aux délégations territoriales de la DDTM pour faire

³ Maille territoriale de traitement des données statistiques définie par l'INSEE et comportant 2000 habitants

effectuer, par des agents ayant des compétences en bâtiment, des visites des immeubles, voire des logements, notamment lorsque les performances énergétiques apparaissent médiocres ;

Certains bailleurs sociaux s'alarment de ce niveau d'exigence, comparé aux obligations des autres propriétaires vendeurs et souhaitent mettre en vente des biens moins performants sur le plan énergétique, dans la mesure où les locataires occupants connaîtraient exactement le niveau des consommations énergétiques dans leurs charges au moment de l'acquisition de leur logement.

La mission considère que les exigences de performance minimale en ce domaine sont utiles, notamment dans le cadre de logements collectifs pour lesquels les décisions de rénovation énergétique auraient à faire l'objet de décisions de la copropriété plus difficiles à réunir et où les locataires acquéreurs pourraient se retrouver avec des coûts de réhabilitation élevés et non budgétés.

- **La typologie des logements** : considérant que certains types de logements sont trop peu nombreux dans le parc existant et pourtant nécessaires pour satisfaire les besoins de relogement (rénovation urbaine, DALO) ou d'accès au logement (sortants d'hébergement), la DDTM du Nord a fait connaître par une note de doctrine son souhait d'exclure du champ, sauf exception justifiée, les grands et petits logements, ainsi que les PLA-I ;
- **L'état de la demande** : le facteur pris en compte repose souvent sur le quota de logements sociaux sur la commune et plus rarement les besoins identifiés ; à noter qu'en s'appuyant sur son observatoire de l'habitat, la DDTM du Pas-de-Calais examine les projets de vente au regard des besoins en logements.

L'USH se fait l'écho de l'inquiétude des organismes qui constatent un ralentissement des autorisations de vente dans les communes concernées par le relèvement des quotas de logements sociaux (passant de 20 à 25%) du fait de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public. Afin d'éviter une interruption brutale du processus de vente, les projets de construction et leur calendrier de réalisation pourraient être pris en compte

3. Élargir les critères d'analyse par les services de l'État des demandes d'autorisation de vente en prenant en compte la connaissance de la demande et de l'offre à l'échelle des bassins d'habitat ou des zones d'emploi et le temps de la reconstitution de l'offre.

Certaines DDT refusent toute vente dans les communes n'ayant pas atteint le taux exigé par la loi SRU, dans les départements d'Île-de-France, notamment. D'autres, dans certains départements de PACA, considèrent qu'au-delà de 16 % de logements sociaux dans la commune, la vente peut être autorisée. Les organismes opérant dans plusieurs départements constatent ces différences d'appréciation et ont fait part à la mission de leur perplexité.

Dans les régions où elle s'est rendue, la mission a pu constater que la vente de logements sociaux n'était pas un sujet très mobilisateur des services extérieurs

de l'État. De fait le volume annuel de vente est assez faible et ne suscite pas de facto un travail collectif de la part des DDT(M). Néanmoins certaines DREAL rencontrées semblent intéressées à débattre des critères d'examen des dossiers, notamment dans le lien qu'elles devraient faire avec les conventions d'utilité sociale (CUS).

En outre, la loi prévoit que les services de l'État présentent en comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), instance de validation de la programmation, des PLH et de débat sur les CUS, le bilan annuel des ventes et du réemploi des fonds ainsi dégagés. Aucune des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) visitées n'avait encore procédé à cet exercice au moment où la mission les a rencontrées.

4. Veiller à ce qu'un état annuel des ventes et des mises en vente soit présenté en CRHH

5. Adopter au niveau départemental des orientations claires explicitant les critères d'acceptation des demandes d'autorisation de mise en vente de logements sociaux et rendre ceux-ci publics dans le cadre du CRHH

1.1.5. L'information des locataires, garante de l'objectif social de la vente

Indépendamment du droit au maintien dans les lieux qui leur est acquis⁴ dans l'hypothèse où ils ne voudraient pas ou ne pourraient pas se porter acquéreurs de leur logement, les locataires sont prioritaires pour l'acquisition de leurs logements, et il importe que leur information soit donc correctement assurée.

Le décret n°2009-1686 du 30 décembre 2009 précise que la publicité relative à « la consistance du bien et au prix proposé » doit se faire au travers de différents supports :

- par voie d'affichage au siège social de l'organisme et dans les emplacements utilisés pour l'information des locataires dans les immeubles collectifs ;
- par une insertion dans deux journaux locaux diffusés dans le département ;
- pour les logements individuels, par l'apposition d'un écriteau sur la maison ou à proximité immédiate, de façon à être visible de la rue.

La MILOS dans son rapport 2012 note que les organismes vendeurs respectent la réglementation liée à la vente de façon très largement majoritaire mis à part quelques irrégularités (« moins d'une dizaine de cas par an » sur 8.000 ventes effectives), pour lesquelles la publicité s'avère insuffisante. Il peut s'agir de conseils d'administration non informés et n'ayant donc pas eu à délibérer ou de cas particuliers où les ventes se sont effectuées à des prix sous-estimés.

⁴ Ce droit au maintien dans les lieux distingue les ventes de logements sociaux des autres ventes « à la découpe » régies par la loi du 6 juillet 1989 modifiée, le décret du 22 juillet 1999 et l'accord collectif du 9 juin 1998.

Une ESH indique qu'elle effectue une communication particulière (en sus des dispositions légales) pour cibler les locataires soumis au supplément de loyer de solidarité (SLS).

Les bailleurs rencontrés dans les visites de terrain ont indiqué recourir également à d'autres vecteurs :

- courrier d'information aux locataires joint à la quittance ;
- journal de l'organisme ;
- publicité sur internet.

Une société, chargée par plusieurs organismes de commercialiser des logements sociaux, souligne la difficulté rencontrée dans certains départements pour respecter les dispositions du décret mentionné, les journaux locaux disparaissant les uns après les autres, tels certains gratuits comme « Paru vendu » ou d'autres qui ont réduit considérablement leur nombre d'éditions, comme « Top Annonces », alors que dans le même temps, la presse payante propose des tarifs très divers allant de 17€ pour « Le Républicain lorrain » jusqu'à 300 € pour « Le Parisien ».

6. Intégrer les nouveaux supports d'annonces sur internet parmi les dispositifs visant à garantir la transparence de l'information des locataires

1.1.6. La commercialisation demeure pilotée par l'organisme

Les bailleurs ont des pratiques différentes en ce qui concerne la commercialisation des logements. On observe :

- la vente en régie par un service de l'organisme, généralement en charge de la vente des produits neufs (PSLA, accession sociale classique) ; c'est le cas majoritaire chez les bailleurs rencontrés en PACA, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de Calais ;
- la création d'un GIE entre plusieurs bailleurs (Haute-Savoie, région lyonnaise, Loire) permet de procéder au recrutement ou renforcement des compétences et de les partager au sein d'une structure dédiée ;
- la vente confiée à une société spécialisée et appartenant au même groupe (notamment dans le cas de certaines ESH liées à des collecteurs) ;
- le recours à une société de commercialisation spécialisée sur ce segment, avec l'adoption de méthodes appropriées aux acquéreurs modestes, pour éviter tout « forcing ». Ces commercialisateurs comme les sociétés Quadral, ou La Sablière, travaillent quasi exclusivement pour des bailleurs sociaux ; ils sont missionnés par appel d'offres, proposent un taux de rémunération réduit (entre 2,5% et 4,5%) ; leurs collaborateurs sont généralement des agents commerciaux expérimentés, souvent anciens salariés de bailleurs sociaux et non rémunérés à la commission ;
- plus rarement, la vente confiée à des professionnels étrangers au logement social (agences immobilières).

1.1.7. La sécurisation des acquéreurs est bien prise en compte

La loi prévoit que le futur acquéreur dispose des informations liées à l'état du logement et de l'immeuble ainsi que des dépenses qui seront susceptibles de survenir (montant des charges de copropriété, liste des travaux effectués dans les 5 ans précédant la vente, le cas échéant liste de travaux envisagés et montant de la quote-part du futur acquéreur).

Partenord va même plus loin, puisqu'il fait procéder à une « certification » des logements. Dans le cadre du contrat de vente, il s'engage sur un coût maximal de travaux sur les parties communes pour les 5 ans suivant la vente et prend à sa charge le dépassement de coût éventuel.

Par ailleurs, et bien que les textes ne comportent aucune obligation à ce titre⁵, la plupart des organismes ont mis en place des « filets de sécurité » pour les acquéreurs susceptibles d'être confrontés à des difficultés : garantie de rachat et de relogement. La garantie porte généralement sur 5 ans dans les ESH (8 ans jusqu'à une période récente) et jusqu'à 15 ans pour certains offices rencontrés. La mise en œuvre de ces garanties reste exceptionnelle ; Batigère dit ne comptabiliser qu'un seul cas sur 5.000 ventes effectuées sur une période de vingt-cinq ans.

Il existe une grande variété de pratiques. À titre d'exemple, la mission a retenu les dispositifs de garantie de relogement et de rachat pratiqués par les signataires de la charte élaborée par Action Logement (annexe n° 13.8) :

Conditions

- sous réserve que le logement soit toujours occupé à titre de résidence principale ;
- dans les 5 ans à compter de la date d'acquisition ; l'acquéreur peut mettre en jeu la garantie de rachat dans un délai d'un an suivant la survenance d'un fait générateur : décès, mobilité professionnelle impliquant un trajet de plus de 70 km, chômage d'une durée supérieure à un an, attestée par l'inscription à Pôle emploi, invalidité reconnue, divorce ou dissolution du PACS ;

Modalités de mise en œuvre

- rachat : prix d'achat diminué de 2 % par année d'occupation ;
- relogement : 3 propositions dans les 6 mois de la mise en jeu de la garantie et sous condition de ressources inférieures aux plafonds PLS.

⁵ Les accords cadre passés avec l'État faisaient en revanche état de ces obligations, apportées par les organismes dans le cadre de toute forme d'accession.

1.2. Le bilan chiffré

1.2.1. Des outils de recensement divers et peu convergents

La mission aurait souhaité pouvoir fournir des données relatives aux ventes aux particuliers sur une durée équivalente à celle des textes qui les encadrent.

Malheureusement l'appareil statistique ne le permet pas⁶.

Le service de l'observation et des études statistiques du MEDDE dispose de données à partir de l'année 1998, mais ces données, qui figurent dans l'enquête sur le parc locatif social (EPLS) sont renseignées au programme (unité bâtie). Comme le montre le tableau ci-dessous, les différences constatées entre sources interrogées, d'autant que les 3 premières présentées dans le tableau ci-après sont toutes fournies par les organismes de logement social.

Tableau comparatif des données en fonction des sources pour l'année 2010

Source	EPLS	Enquête DHUP	USH	FILOCOM ⁷	Bases notaires
Ventes aux particuliers	1 488	6 120	6900	7406	5765

La possibilité offerte désormais par l'enquête RPLS (répertoire du parc locatif social) de suivre chaque logement dans la durée devrait fournir des informations plus précises et fiables. RPLS ayant été mis en place en 2011, les premières données à cette échelle devraient être disponibles fin 2014.

Il demeurera néanmoins nécessaire que les informations soient exploitées et analysées. Elles permettront un croisement avec les autres sources d'information qui ont été utilisées ponctuellement dans le présent rapport :

- **l'enquête annuelle effectuée par la DHUP** auprès des services régionaux et départementaux ; elle n'est pas diffusée mais sera souvent utilisée ci-après ; la mission regrette que les résultats de cette enquête ne fassent l'objet d'aucune communication ; en effet, son exploitation à différentes échelles (zones de financement, départements, régions) ou par types de territoires serait riche d'enseignements et permettrait notamment aux services de l'État de porter un regard plus stratégique sur la vente HLM ;
- **les données produites par les fédérations d'organismes** gérant des logements sociaux et rassemblées dans l'observatoire de la vente HLM de l'USH (cf annexe n° 13.4) ;
- **les tableaux de bord élaborés au fil des ans, voire des décennies, par certaines directions départementales des territoires, non publics et**

⁶ Pour plus de précisions sur les atouts et limites de sources, voir l'annexe n°6

⁷ FILOCOM (Fichier des Logements par Communes) est un fichier constitué par la DGIFP (Direction générale des finances publiques) pour les besoins du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du développement durable. Il est assemblé à partir du fichier de la Taxe d'habitation (TH) duquel sont rapprochés le fichier foncier des propriétés bâties, le fichier des propriétaires et le fichier de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP). Il couvre exclusivement la France, les données fiscales afférentes aux DOM fournies par la DGIFP n'étant pas jugées suffisamment fiables.

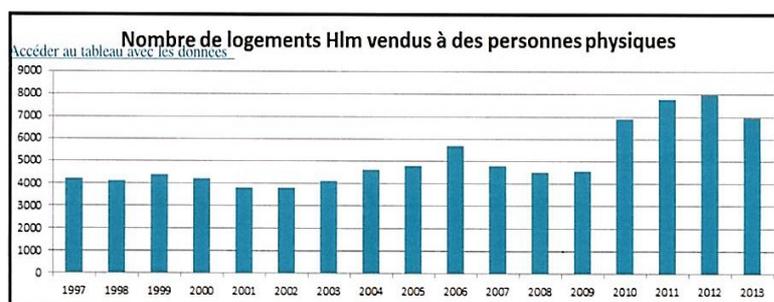
inégalement exploités. Il est à noter que les services de l'État effectuent un suivi des autorisations données mais n'ont que très inégalement connaissance des ventes effectives, les bailleurs ne leur communiquant pas l'information de façon systématique. Le CEREMA, dans le cadre du travail commandé par le CGEDD (annexe n° 6) a confronté les données issues des tableaux de bord de certaines DDT et les fichiers fonciers. Il constate une surestimation quasi-systématique des ventes dans les premiers car ils comptabilisent les autorisations de mises en vente et non les ventes effectives ;

- **Les fichiers fonciers** qui permettent de connaître le statut des logements vendus par une personne morale à une personne physique ; des tris doivent bien entendu être opérés pour ne garder que les logements appartenant à des bailleurs sociaux (annexe n° 6) ;
- **les bases de données des notaires BIEN (Île-de-France) et PERVAL** (province), renseignées par les notaires pour les transactions effectuées dans leur étude. Compte tenu du taux de saisie (environ 55%), il est nécessaire de procéder à des redressements (annexe n° 10 analyses effectuées par J. Friggit, CGEDD).

7. *Rendre obligatoire la transmission par les organismes d'HLM de l'information sur la vente effective des logements lors d'une récapitulation annuelle*

8. *Diffuser les chiffres de l'enquête effectuée par la DHUP auprès des services et des organismes sollicités pour l'alimenter.*

En 2012 près de 8000 logements sociaux ont été vendus à des personnes physiques, selon l'USH. Le graphique ci-après montre l'accélération récente du phénomène de la vente. Ceci représente toutefois un volume très faible au regard de l'importance du parc (0,2 % du parc).



Source : USH Observatoire de la vente HLM

Ce chiffre est très inférieur aux objectifs que s'étaient fixés tant les promoteurs des lois favorisant l'accèsion que les signataires des conventions de 1994 et de 2007 (cette convention portant sur les mises en vente et non sur les ventes). Toutefois les objectifs de vente que traduisent les délibérations des conseils d'administration et les mises en vente qui les concrétisent sont à la hausse

depuis plusieurs années. Les mises en vente à la mi-2013 représentaient presque 4 % du parc locatif social.

Tableau des perspectives de mise en vente

Nombre de logements ayant fait l'objet d'une délibération pour vente/année	ESH	OPH	coopératives	Total
Fin 2011	62 255	66 021	305	131 581
Fin 2012	68 106	66 649	470	135 225
Fin avril 2013	71 757	68 209	548	140 514
Nombre de logements mis en vente				
Fin 2011	51 116	27 875	149	79 140
Fin 2012	54 525	29 556	410	84 491
Fin avril 2013	56 701	29 485	403	86 589
Parc total de logements sociaux au 31/12/2012	1 961 490	2 197 683	21 386	4 180 559

Source USH juin 2013

1.2.2. Qui vend ?

Les débats qui ont agité le monde du logement social sur la vente des logements sociaux sont retombés et l'on voit qu'elle n'est pas l'apanage d'une famille d'organismes en particulier.

Malgré une augmentation significative du nombre d'offices qui ont engagé des ventes (57 % d'entre eux en 2012), les ventes sont principalement le fait des ESH (58 % de tous les logements vendus en 2008, 68 % en 2012) et des OPH départementaux (85% des offices qui vendent plus de 30 logements par an), la vente étant un moyen de recentrer leur offre sur des secteurs plus tendus, selon la fédération des OPH.

Il y a également une assez forte concentration des ventes sur quelques organismes puisque, en 2012, sur 251 organismes actifs (c'est-à-dire ayant vendu plus de 5 logements dans l'année), 42 OPH (sur 268) ont réalisé 71 % des ventes des offices et 62 ESH (sur 255) ont assuré 80 % des ventes (source : entretiens avec les fédérations).

Du côté des entreprises publiques locales (EPL), la portée de l'engagement est moindre, leur parc étant plus réduit (de l'ordre de 500.000 logements gérés

contre 4,5 millions de logements « HLM »), mais certaines sociétés comme la SNI ou la SEMCODA sont très actives et ce depuis longtemps.

L'ensemble des organismes rencontrés estiment actuellement que la vente de logements est devenu un élément incontournable de leur gestion, allant même jusqu'à en faire un paramètre majeur de leur plan stratégique de patrimoine.

Tableau des ventes effectives par famille d'organisme

Nb de logements vendus par famille d'organisme	2008	2009	2010	2011	2012
ESH	2661	2961	4616	5293	5389
OPH	1942	1576	2195	2485	2534
coopératives					37
Total USH	4603	4537	6811	7778	7960
EPL	426	361	434	405	601

Source : fédérations des ESH, des OPH et des EPL

1.2.3. Où se font majoritairement les ventes ?

La géographie des ventes suit celle de la localisation majoritaire du parc social : les ventes sont très concentrées sur les régions denses en habitat social, comme le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine, l'Île-de-France, la Haute-Normandie, Rhône-Alpes, mais on peut aussi trouver certains départements ayant un volume de ventes significatif de manière plus isolée au sein de leur région : c'est le cas de la Gironde ou des Bouches du Rhône. Cette géographie tient à plusieurs autres facteurs qui peuvent se combiner.

Les ventes relèvent principalement de stratégies propres aux organismes : il peut s'agir d'une « culture de la vente » et du réinvestissement ou peut résulter de ventes contraintes du fait de la mauvaise santé financière de l'organisme (cf. témoignage de la CGLLS au point 2.2.6).

Enfin, dans certains bassins de vie en déprise économique et démographique la vente peut être retenue comme un moyen d'éliminer la vacance du parc social.

En s'appuyant sur la typologie des territoires dégagée par l'INSEE en 2010, on constate que les ventes de logements sociaux individuels se font essentiellement dans des communes appartenant à un grand pôle urbain ou dans des communes appartenant à la couronne d'un grand pôle (71%). En collectif, cette proportion atteint 86 %. Pour autant, les communes rurales ne sont pas exemptes de ventes de logements individuels.

Les cartes figurant en annexe n°7 donnent une image des ventes cumulées sur une période de quinze ans (1998–2012), ainsi que de leur proportion au sein du parc social.

1.2.4. Les types de logements vendus

- La prédominance de l'individuel dans les ventes commence à s'infléchir :

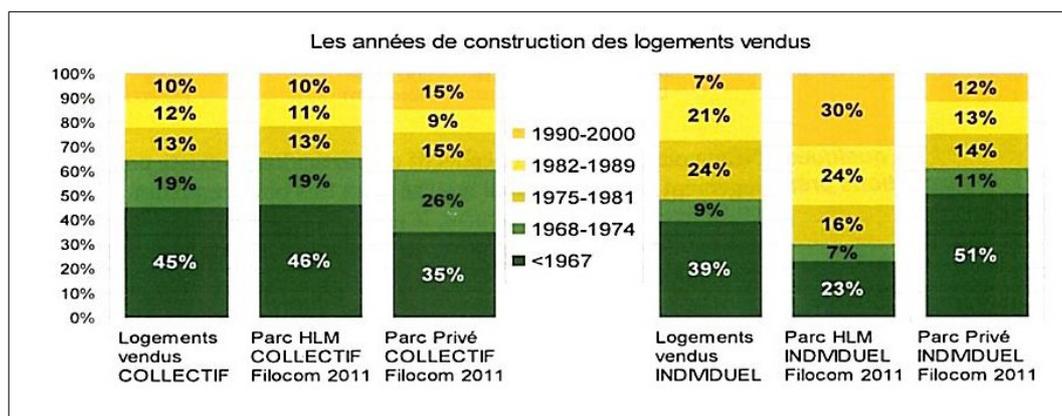
Ce type d'offre a longtemps été prédominant, mais le potentiel de logements individuels à vendre tend à diminuer (ils ne représentent que 15% du parc global), tandis que la volonté exprimée par les organismes d'engager la mise en vente d'immeubles collectifs s'accroît et se traduit en nombre ; on est passé de 2/3 des ventes en individuel à la moitié seulement en dix ans.

Tableau n° 5 Vente de logements sociaux à des personnes physiques – Répartition individuel / collectif hors DOM

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre total de logements vendus (PP et personnes morales)	7 508	11 062	9 716	8 583	7 883	13 630	10 548	10 740	7 213	11 059
Nombre de logements vendus à des personnes physiques	3 514	4 530	4 744	4 639	4 409	3 787	4 221	6 120	6 103	5 941
individuels	2 283	2 828	3 041	2 868	2 598	2 286	2 469	3 200	3 517	2 998
%	64,97%	62,43%	64,10%	61,82%	58,92%	60,36%	58,49%	52,29%	57,63%	50,46%
collectifs	1 231	1 702	1 703	1 771	1 811	1 501	1 752	2 920	2 586	2 940
%	35,03%	37,57%	35,90%	38,18%	41,08%	39,64%	41,51%	47,71%	42,37%	49,49%

(source : enquêtes DGALN /DHUP)

- Les logements vendus ont majoritairement été construits avant 1975

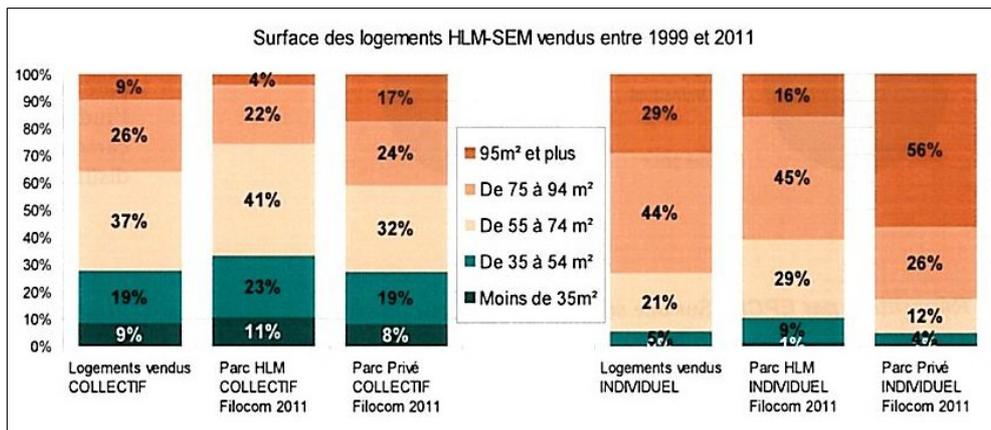


Source CGEDD-SOeS FILOCOM d'après DGFIP, traitements CEREMA, 2014

En effet, 64% des logements vendus en collectif ont plus de 40 ans, ce qui reflète fidèlement l'âge du parc. En individuel, on constate que les logements vendus sont parmi les plus anciens puisque 48 % des logements vendus ont été construits avant 1975, alors qu'ils ne représentent que 30 % du parc.

- La majorité des immeubles mis en commercialisation ont été financés en PLA ordinaire et en HLMO (voir annexe n°8). Ce choix est essentiellement dicté par un amortissement financier bien engagé.
- la taille des logements et le nombre de pièces sont en cohérence avec la structure du parc social

Source CGEDD-SOeS FILOCOM, d'après DGFIP, traitements CEREMA, 2014



1.2.5. À qui vend-on ?

- Statut de l'acquéreur

Un logement occupé ne peut être vendu qu'au locataire, et par extension, à son conjoint, ses ascendants et descendants (sous conditions de ressources pour ces derniers).

Un logement vacant est d'abord proposé aux locataires du bailleur, vivant dans le département et aux gardiens d'immeubles. Si aucun acquéreur « prioritaire » n'a manifesté d'intention d'acquérir dans un délai de 2 mois après que la mise en vente a été rendue publique, le logement peut être proposé à toute autre personne physique, à une collectivité territoriale ou à un organisme agréé (L 443-11).

On notera que la plupart des statistiques disponibles sont imprécises sur les différentes catégories d'acquéreurs.

La catégorie des locataires occupants est toujours renseignée. En revanche chaque organisme définit les autres profils comme il l'entend.

C'est ainsi que, selon les sources, les ascendants et descendants peuvent être recensés en tant que tels ou bien comptabilisés dans « occupants » ou dans « autres acquéreurs ». Quant aux locataires non occupants, il n'est pas toujours précisé s'ils sont locataires de l'organisme ou locataires d'un autre bailleur social.

La DHUP effectue une distinction plus précise sur les acquéreurs dans l'enquête qu'elle effectue auprès des DDT depuis 2012.

Source : enquête vente DHUP

Tableau 6 : Les acquéreurs de logements sociaux

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre total de logements vendus (PP et personnes morales)	7 508	11 062	9 716	8 583	7 883	13 630	10 548	10 740	7 213	11 059
Nombre de logements vendus à des personnes physiques	3 514	4 530	4 744	4 639	4 409	3 787	4 221	6 120	6 103	5 941
%	46,80%	40,95%	48,83%	54,05%	55,93%	27,78%	40,02%	56,98%	84,61%	53,72%
dont occupants			2 885	2 949	2 490	2 162	2 101	2 898	2 759	2 139
% des ventes totales	NC	NC	29,69%	34,36%	31,59%	15,86%	19,92%	26,98%	38,25%	19,34%
% occupants/ PP			60,81%	63,57%	56,48%	57,09%	49,77%	47,35%	45,21%	36%

L'évolution significative concerne, comme on le voit dans le tableau ci-dessus, la part des locataires occupants parmi les acquéreurs personnes physiques : ils passent de 60% en 2005 à 36% en 2012. Néanmoins, si l'on ajoute les locataires du parc social qui acquièrent un logement vacant (ne figure pas dans le tableau), les locataires HLM représentent les 2/3 des acquéreurs. Dans le choix des candidats, certains organismes comme Partenord ne vendent qu'aux locataires du groupe ; d'autres favorisent les candidats qui ont une certaine ancienneté dans le parc, la vente étant affichée comme un outil du « parcours résidentiel ».

Les documents remis par les organismes rencontrés mettent en évidence une part très modeste des ascendants et descendants (et fluctuante selon les années : pour deux organismes du Rhône la proportion varie d'une année à l'autre : 1 %, 5 % et jusqu'à 8 %).

En revanche une tendance forte se dessine depuis 3 à 4 ans : la part croissante des acquéreurs n'ayant pas de lien avec le parc HLM. La fédération des ESH indique que la part de ces acquéreurs atteint 34,3 % en 2013 (29 % en 2012).

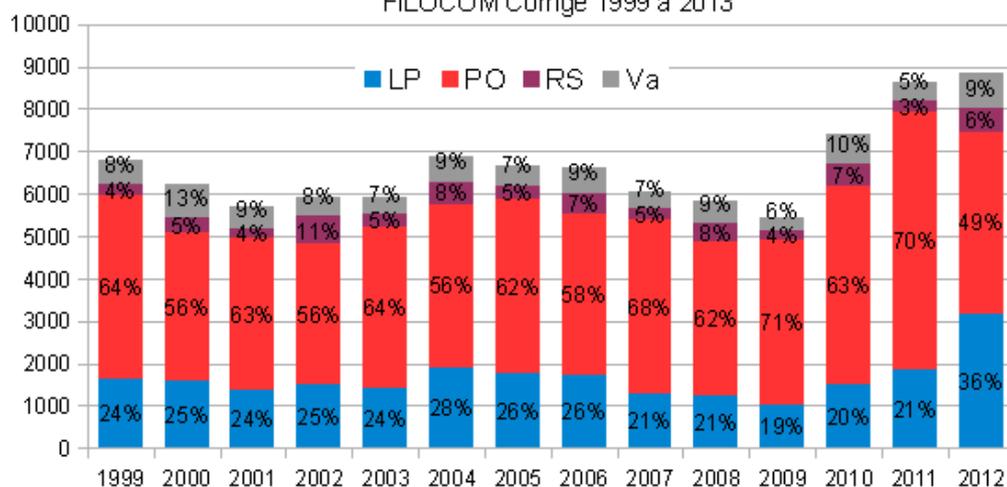
Dans l'un des départements visités, cette part a atteint jusqu'à 78 % en 2012 dans un organisme, à telle enseigne que son conseil d'administration a fixé un objectif minimal de vente aux locataires du groupe de 20 %.

Ce phénomène peut résulter de la combinaison de plusieurs phénomènes :

- vacance des logements faute d'une demande locative suffisante ;
- tarissement du potentiel d'acquéreurs issus du parc social après plusieurs années de mise en vente sur un programme ;
- mise en vente de logements rendus vacants après relogements négociés avec les locataires qui ne souhaitent ou ne peuvent acheter.

L'analyse effectuée à partir des données FILOCOM par le CEREMA apporte un éclairage intéressant sur le statut des logements après la vente. Elle met en évidence, pour les données traitées depuis 1998 que sur dix logements vendus à des particuliers, deux sont loués aussitôt, six sont occupés en propriété, un a le statut de résidence secondaire et le dernier est vacant. Dans certains départements étudiés à titre de test, on constate que la très grande majorité des propriétaires de logements anciennement sociaux résident toujours dans la commune où ils ont acquis. Ce constat tendrait à corroborer l'hypothèse d'une fraction d'acquéreurs-investisseurs.

Première occupation connue des logements vendus
FILOCOM Corrigé 1999 à 2013



Source : CGDD-SOeS FILOCOM d'après DGFIP, traitements CEREMA 2014

Certains organismes, craignant l'arrivée d' « investisseurs » et soucieux de l'objectif d'accès sociale, fixent des plafonds de ressources pour les candidats non locataires HLM (plafonds PLS pour deux organismes rencontrés) et demandent que ce type d'acquisition soit plus encadré par les textes, notamment pour que le logement soit bien utilisé à titre de résidence principale.

La mise à jour de logements sociaux vendus, découpés et reloués (situation semble-t-il marginale) dans une ville de l'agglomération lilloise a déclenché du côté des bailleurs et de la communauté urbaine une réflexion sur les pratiques de vente qui a débouché sur une charte des bonnes pratiques sous l'égide de l'association régionale HLM (voir annexe n° 13.7) et sur une étude réalisée par les services de Lille-Métropole avec la participation de la DDTM du Nord.

De son côté, Action Logement, a élaboré une charte de la vente HLM aux locataires, destinée aux ESH liées aux collecteurs (voir annexe n°13.8).

Elle précise à la rubrique « à qui vendre ? » qu'il convient de privilégier le locataire en place et que « lorsque la concertation avec les élus fait apparaître le risque de filière de marchands de sommeil, l'objectif sera, dans le cadre de la réglementation, de vendre à des acquéreurs occupant le logement en résidence principale ».

9. Préciser par voie de circulaire les termes de la loi encadrant les loyers des logements vendus, reconsidérer la limitation de durée pendant laquelle cet encadrement est réputé s'exercer et prévoir l'organisation de contrôles en lien avec les services fiscaux.

- Âge, composition familiale et revenus des acquéreurs : voir annexe n°6
- Le cas des gardiens

La loi du 25 mars 2009 a souligné l'intérêt de faciliter l'accès à la propriété des gardiens employés par le bailleur, au point de leur attribuer un droit de priorité.

Les publicités intègrent d'ailleurs bien cette indication, qui peut s'avérer délicate à mettre en œuvre : en effet, si les gardiens sont encore en fonction, ils ne peuvent pas acheter leur logement (loge de gardiennage) et doivent alors envisager une acquisition en tant que « tiers » et surtout en tant que résidence secondaire.

1.2.6. À quel prix vend-on ?

Le prix moyen de vente des logements sociaux est inférieur au prix moyen de vente de l'ensemble des logements anciens. Cet écart s'explique d'abord par la localisation des biens, une certaine différence de qualité liée notamment à l'âge des immeubles mis en vente et leur occupation au moment où France Domaine établit l'estimation de leur valeur vénale, qui sert de référence pour leur aliénation.

Cet écart est également accentué par l'application d'une décote quasi systématique de la part des bailleurs, laquelle peut constituer une « subvention cachée » pour reprendre les termes de certains économistes.

L'enquête effectuée par la DHUP donne quelques indications pour la période récente et la base de données PERVAL (voir annexe n°10) produit des références plus anciennes. Il convient de noter que les biens vendus relèvent de marchés très différents, la taille et la qualité des biens varient également, ce qui donne un sens très relatif aux moyennes sur des nombres modestes.

Prix moyen en euros des logements sociaux vendus aux personnes physiques

année	2007	2008	2009	2010	2011
individuels	87 824	100 115	90 531	101 252	95 078
collectifs	80 604	88 002	80 557	93 632	84 074

(source enquête annuelle DHUP)

1.2.7. À quel rythme se font les ventes d'un immeuble ?

Le rythme des ventes, à partir d'une commercialisation effective, est en moyenne de 20 % la 1^{ère} année, 5 % par an ensuite, jusqu'à l'atteinte de 50% de la copropriété issue de la vente. Ce taux est presque un butoir, soit par volonté de l'organisme de rester majoritaire pour gérer avec prudence et accompagner la copropriété, soit parce que les locataires ne bougent pas, et que cela ne peut évoluer que très lentement.

Ce rythme lent de la commercialisation incite certains bailleurs à préférer la vente en bloc à d'autres investisseurs, ou impose inmanquablement de disposer d'un stock très élevé de logements mis en commercialisation, dix fois supérieur aux ventes annuelles.

Certains organismes ont cependant mis en place des incitations particulières, tel le Groupe POLYLOGIS qui développe une démarche visant à accélérer la libération des logements dont les locataires ne seraient pas acquéreurs, en les

accompagnant dans leurs choix de mutations, optimisés par rapport à leurs besoins et leurs goûts particuliers, en leur offrant une aide financière au déménagement, une prise en charge de travaux d'installation dans leur nouveau logement, le transfert des abonnements téléphoniques, télé-câble et internet existants, la dispense de préavis, et le transfert automatique du dépôt de garantie.

1.3. Approche comparée avec les politiques d'autres pays de l'Union européenne

L'approche comparée des politiques conduites dans d'autres pays de l'Union européenne (cf. annexe n°5) met en évidence des situations contrastées liées à l'histoire et à des approches économiques et sociales distinctes, mais force est de constater que la plupart des politiques conduites par les pays européens tendent à la réduction du parc locatif social et emploient notamment la vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants à cet effet.

La France se situe encore à l'opposé de ces situations, avec moins de 0,2 % seulement du parc vendu chaque année, alors qu'en parallèle les organismes construisent de nouveaux logements qui contribuent à l'accroissement du parc global à hauteur de 2 % en moyenne⁸.

⁸ Les données consolidées de la CDC font état de 100.000 logements construits ou créés en acquisition-amélioration entre 2006 et 2011 contre 19.000 logements démolis chaque année, auxquels il faut ajouter 8.000 logements vendus à des particuliers.

2. La vente des logements sociaux aux occupants a-t-elle atteint les objectifs de ses promoteurs ?

2.1. La vente, a-t-elle été un vecteur de l'accèsion sociale ?

2.1.1. Un volant d'offre très insuffisant pour des accédants aux ressources très modestes

Nous ne disposons des données relatives aux ventes aux occupants que depuis 1998 (EPLS) avec les limites signalées sur la fiabilité des données. Elles situent la moyenne annuelle des ventes à 2 500 entre 1998 et 2010. Dans son « rapport au ministre du Logement sur la vente aux locataires de leur logement HLM » (1994), Claude Robert faisait déjà ce constat et, sur la base d'un travail demandé à l'administration centrale estime les ventes entre 1983 et 1986 à 2 à 3 000 par an et à 5 000 par an après le vote de la loi de 1986, tout en notant que sont probablement incluses dans ces chiffres des ventes à des personnes morales.

L'Enquête nationale sur le logement (ENL) nous donne le nombre de locataires issus du parc social devenus propriétaires dans tous types de logements dans les années 80 à 2000 :

- 207 000 locataires sont devenus propriétaires entre 1989 et 1992 (soit 11,5 % des accédants)
- 265 000 entre 1993 et 1996 (14,2 % des accédants)
- 310 000 entre 1998 et 2001 (12,7 % des accédants)
- 262 600 entre 2003 et 2006 (9,9 % des accédants).

On peut aisément conclure de ces quelques chiffres que non seulement la mobilité des locataires du logement social vers l'accèsion s'est réduite dans la dernière décennie, mais aussi que la vente de logements sociaux n'a pas été un levier significatif de l'accèsion sociale, puisque la vente de logements sociaux a représenté environ 1 % des situations d'accèsion à la propriété.

Ceci s'explique par le faible volume de mises en vente dans ces périodes et par les politiques publiques en faveur de l'accèsion sociale, plutôt ciblées sur les logements neufs, mais aussi par un appauvrissement des locataires en place. En revanche, les ventes ont répondu à l'attente de certains ménages dont le profil était bien celui de l'accèsion sociale.

Parmi les organismes interrogés, ceux qui offrent différents produits d'accèsion (PSLA, VEFA) ont tous souligné que le profil des acquéreurs de logements sociaux est beaucoup plus modeste. Un organisme précise l'échelonnement des revenus moyens des acquéreurs selon le type de logement vendu :

- logement du parc existant : 1300 € /mois
- logement neuf en PSLA : 1850 €/mois

- logement en VEFA : 2500 €/mois.

10. Réaffirmer l'ambition de faire de la vente HLM un vecteur de l'accession sociale

2.1.2. Des modes de financement très instables

Le PTZ a été ouvert à l'acquisition dans l'ancien en 2011 avec une quotité d'emprunt bonifiée de 5 points pour les acquéreurs d'un logement social, ce qui permettait de disposer d'une quotité de prêt sans intérêt de 25% pour tous les logements ayant un DPE situé entre « A » et « D », de 15% pour les logements ayant un DPE « E » et « F » et 10% pour les DPE « G ».

En 2012, la législation a été modifiée et l'obtention du PTZ a été conditionnée à une décote de 35 % de la valeur vénale des logements vendus, ce qui a causé un effondrement de l'accès au PTZ. Le nombre de dossiers est passé de 5 770 ventes sous plafonds de ressources en 2011 à 362 seulement en 2012 (source DHUP).

Groupe 3F, qui gère 200.000 logements sociaux, en construit 8 000 par an et en cède près de 1 000 à des particuliers, principal acteur à ce titre en Île-de-France, a mis en évidence l'impact de cette réduction du PTZ sur l'augmentation des mises de fonds propres (cf. annexe n° 13.6).

Certains organismes vendeurs ont alors voulu compenser cette contrainte en appliquant une décote de 35 % au bénéfice de leurs locataires, comme LOGIREM à Marseille, mais d'autres ont refusé de dévaloriser leur patrimoine, restreignant de facto les possibilités des acquéreurs locataires.

Depuis 2013, les acquéreurs de logements sociaux bénéficient de la même quotité que les autres candidats à l'accession, laquelle a été ramenée à 10 % mais ils sont les seuls à pouvoir en bénéficier dans l'acquisition de logements du parc existant. Les chiffres permettant d'apprécier les effets de cette disposition ne sont pas encore connus.

La mission estime que cette instabilité de la réglementation du PTZ et la faiblesse des quotités sont préjudiciables à la vente de logements sociaux.

Le service économique de l'USH souligne que le PTZ avait également perdu le différé d'amortissement qui permettait aux accédants de le rembourser après le prêt principal, ce qui apparentait le PTZ à de véritables fonds propres dans le plan de financement. La DHUP a cependant indiqué à la mission que la réforme introduite au titre du PLF 2014 a permis de réintroduire un différé de 14 ans pour la 1ère tranche de revenus et de 5 ans pour la deuxième tranche.

11. Favoriser et stabiliser les dispositifs publics d'aide au financement de l'acquisition de logements sociaux, en particulier le PTZ

En dehors du PTZ, l'accès au crédit demeure assez difficile. La CDC souligne les difficultés grandissantes des locataires accédants, du fait de leurs ressources et des conditions de prêt du secteur bancaire. Elle pointe, en outre la réticence des ménages à s'endetter dans une période de faible visibilité en termes de conjoncture économique.

L'absence de partenaires financiers ayant une expertise sur l'analyse de risques chez les accédants à faibles revenus, depuis la disparition annoncée du Crédit Immobilier de France et l'évolution des SACI qui jouaient ce rôle de prêteur pour le segment de l'accession très sociale, seuls quelques établissements comme la Banque Postale, le Crédit Foncier et certaines banques mutualistes comme le Crédit Mutuel sont susceptibles de le remplacer.

Quelques organismes peuvent s'appuyer sur des partenariats noués avec les services de collecteurs, mais rarement avec des banques, si ce n'est la Caisse d'Épargne et plus récemment la Banque Postale.

D'autres, comme LOGIREP ou POLYLOGIS, témoignent du maintien « prêts missions sociales », distribués par leur filiale SACICAP, et destinés à augmenter les capacités d'emprunt des locataires sous condition de ressources. POLYLOGIS offre à ses locataires des « prêts missions sociales » de l'ordre de 15.000 à 20.000 euros destinés à augmenter leurs capacités d'emprunt, octroyés sous condition de ressources, valables pour les ventes de logements sociaux au même titre que pour le PSLA et l'accession en secteur ANRU.

Alors que la CDC place ses fonds d'épargne auprès de banques (entrant dans Bancfin 3) qui prêtent aux accédants en PSLA, il conviendrait d'étudier l'opportunité d'étendre cette facilité aux prêts destinés à l'acquisition de logements sociaux.

12. Faciliter l'accès au crédit des personnes à revenus très modestes par le soutien aux organismes de crédit spécialisés et l'instauration de partenariats entre les bailleurs ou leurs fédérations professionnelles et les banques.

2.2. La vente est-elle un levier au service du développement de l'offre de logement ?

2.2.1. La contractualisation d'objectifs quantifiés

La volonté politique de limiter le financement public pour la construction de logements à caractère social n'a jamais été explicite bien que les restrictions budgétaires eussent pu l'induire, mais les produits des cessions de logements ont été systématiquement qualifiés de facteur économique déterminant pour le développement de l'offre de logement.

Longtemps restée marginale, la vente de logements sociaux à leurs occupants devait devenir une « pratique normale et courante de gestion », selon l'accord intervenu entre l'État (Hervé de Charette, alors ministre du logement) et l'UNFOHLM (devenue USH, alors présidée par Roger Quillot) le 20 avril 1994, assortissant un intérêt économique à l'enjeu social. Un objectif quantitatif était fixé à hauteur de 1 % du parc, ce qui représentait 30.000 logements par an à l'époque. Cet accord n'a cependant produit aucun effet significatif puisque le

rythme annuel des ventes s'est maintenu autour de 4.000 logements dans les 10 années suivantes, voisin de 1,5‰ du parc social, soit 10 fois moins que prévu.

Près de 15 ans plus tard, de nouveaux accords ont été signés les 18 décembre 2007 et 20 février 2008 par l'État (Christine Boutin, alors ministre du logement) avec l'USH d'une part et la Fédération des Sociétés d'économie mixte d'autre part. Couvrant la période 2008-2010, ces accords tentaient de relancer la dynamique, en sensibilisant l'ensemble des organismes. Intervenant dans le contexte d'une pénurie de l'offre locative sociale dans les zones tendues, ils indiquaient explicitement que « le produit des cessions serait réinvesti dans le développement de l'offre de logement ». La vente était alors inscrite comme un moyen de contribuer à l'objectif ambitieux de construction de logements du Plan de cohésion sociale⁹ sur la base de contreparties productives imposées : un niveau de reconstitution de l'offre locative de 1 logement construit pour 1 logement vendu sur une agglomération et de « 2 pour 1 » lorsque la vente s'effectuerait sur une commune où le quota SRU ne serait pas atteint (sauf dans les communes en constat de carence où la vente serait alors proscrite).

L'objectif annuel des ventes était ciblé à hauteur de 40 000 logements, soit 1 % du parc social existant pour atteindre 5 % des transactions immobilières effectuées dans l'ancien en France (contre 0,6 % constatés alors). Les accords mentionnaient une double précaution pour que le volume des ventes ne dépasse pas celui des constructions financées dans l'année et que l'atteinte des objectifs passe par une augmentation progressive du stock.

Aujourd'hui, on peut considérer que les effets de ces accords se mesurent essentiellement par l'augmentation du nombre d'organismes pratiquant la vente (multiplié par 2 en quelques années) et le doublement des ventes réalisées (le niveau atteint 8 000 logements vendus en 2012).

Pour consolider cette évolution le parti d'une politique axée sur une contractualisation avec les professionnels s'est concrétisé avec les conventions d'utilité sociale (CUS), instaurées par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

La CUS de chaque organisme de logement social (OPH, ESH, EPL) comporte la déclinaison obligatoire d'un objectif quantifié, négocié avec le représentant de l'État au niveau régional, de mise en vente de logements du patrimoine. Un indicateur d'évaluation « D1 » est associé pour permettre l'évaluation, programmée tous les 3 ans. Cependant, si le décret d'application n°2009-1486 du 3 décembre 2009 modifiant l'article R.445-7 du CCH, indique bien que l'indicateur D1 doit être accompagné d'une prévision du nombre de logements vendus par segment de patrimoine, la circulaire du 12 avril 2010 n'exige pas précisément l'atteinte de ces résultats (cf annexe n° 13.1). Les évaluations engagées fin 2013 (3 ans après les signatures des CUS prévues fin 2010 et repoussées mi-2011), sont ainsi très diverses selon les régions.

Depuis le changement de majorité intervenu en 2012, la vente n'est plus mentionnée dans le discours politique. Dans le dernier « pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement »,

⁹ Le Plan prévoyait la production de 100.000 logements locatifs sociaux par an pour la période 2005-2009

signé entre l'État et l'USH le 8 juillet 2013¹⁰ pour la période 2013-2015, bien que l'État signifie mobiliser « l'ensemble des leviers à sa disposition », et « des moyens financiers renforcés » auxquels les organisations représentatives de la profession souscrivent, la vente de logements sociaux n'est jamais citée parmi les leviers de financement que les organismes pourraient employer au service du développement d'une offre supplémentaire.

La mission s'interroge sur les raisons de cette abstention et l'explique par la crainte probable des organismes d'une suppression progressive, voire définitive, de l'aide à la pierre, qui serait justifiée par l'autofinancement dégagé par les cessions.

2.2.2. Des résultats qui dégagent une forte capacité d'autofinancement

Les résultats financiers produits par la vente de logements sociaux sont effectivement importants. Les organismes sont d'ailleurs de plus en plus nombreux à en faire un élément de leur activité courante, sans tabou ni systématisation.

L'ensemble des cessions représentent au niveau national un apport en « cash-flow » passé de 289 M€ en 2006 à 722 M€ en 2011¹¹, ce qui est supérieur au budget consacré par l'État à l'aide à la pierre la même année.

La part croissante de ces produits dits « exceptionnels » dans l'autofinancement global des organismes est ainsi passée de manière graduelle de 13,4% en 2006 à 34,8% en 2011. Pour la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ces recettes ont d'ailleurs un caractère de moins en moins exceptionnel du fait de leur récurrence et de leur augmentation d'année en année. Elle constate que l'apport des plus-values de cessions a permis de corriger la situation financière des organismes qui, après s'être stabilisée depuis 2006, s'était dégradée en 2011 sous l'effet du prélèvement sur le potentiel financier.

Dans cette analyse, les produits de cessions correspondent à la fois aux ventes en bloc mais aussi aux personnes physiques. Le détail est précisé dans les comptes cumulés des organismes, fournis par les fédérations des ESH et des OPH.

2.2.3. Cessions « à la découpe » ou cessions « en bloc » ?

Les organismes ont effectivement le choix entre la vente « en bloc » et la vente « à la découpe » que représente la vente aux locataires occupants et autres personnes physiques. Dans cette dernière option, les prix de vente à l'unité sont plus avantageux mais les entrées de fonds sont étalées dans le temps et cela nécessite de mettre en commercialisation davantage d'immeubles dont il faut

¹⁰ Signé par Cécile Duflot, ministre en charge du logement et François Lamy, ministre délégué à la ville, ce pacte fait suite à l'annonce par le Président de la République François Hollande le 21 mars 2013 d'un objectif de construction de logements sociaux en augmentation, fixé à hauteur de 150.000 logements par an dont 120.000 représente la part des organismes « hlm » et 30.000 celle des EPL.

¹¹ Cf. « Perspectives » – CDC Fonds d'épargne – septembre 2013 (tableau p13 - en annexe) Et les produits de cessions des ESH sont passés de 210 M€ en 2007 à 547 M€ en 2011, tandis que les comptes cumulés des OPH font ressortir 173 M€ d'autofinancement issu des ventes en 2011.

gérer le stock, ainsi qu'une gestion dédiée, et engendre des coûts de commercialisation plus importants.

Au regard de l'intérêt général, la différence est cependant considérable, car les cessions en bloc correspondent à des transferts d'actifs entre divers bailleurs dans des logiques patrimoniales ou territoriales, et supposent de facto la plupart du temps des refinancements dont la collectivité publique doit supporter « le prix » (mise en place de financements en acquisition – amélioration de l'État et prêts PEX de la CDC).

A contrario, les cessions à des personnes physiques, et notamment aux locataires en place ou provenant du parc social, apportent des ressources financières d'origine privée aux organismes, sans mobiliser les financements dédiés au logement social.

Sur les 12 800 logements vendus par les ESH en 2012, 7 100 l'ont été dans le cadre d'une vente en bloc (dont 40 % à une autre ESH), soit 55 % de leurs ventes. En ce qui concerne les OPH, les ventes en bloc représentent 3000 logements, soit une proportion de 55 %, équivalente à celle des ESH. Partant de ce constat et compte tenu du fait que les ventes en bloc se font à des prix unitaires moindres, il peut en être déduit que le montant global des cessions aux locataires et autres personnes physiques, serait de l'ordre de 350 à 400M€ en 2012.

2.2.4. Un contexte de production devenu très contraint

Parallèlement, le contexte économique a beaucoup évolué. Les dix dernières années ont connu des modifications profondes de la structure de financement des constructions neuves. Les coûts de production et le coût du foncier ont connu une inflation engendrant un besoin de « fonds gratuits » en forte augmentation pour tendre vers l'équilibre des opérations en période d'amortissement.

Les statistiques établies par la direction des études économiques de l'USH mettent en évidence que le prix de revient de production d'un logement locatif social est passé en moyenne nationale de 80.000 euros en 2000 à 140.000 euros en 2012, ce qui représente un accroissement de 83 % en euros courants. Les efforts de l'État qui se sont traduits par la baisse des taux des prêts PLUS et PLAI assortie d'une augmentation de leur durée de remboursement de 35 à 40 ans, et la prolongation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 15 à 25 ans, n'ont pas suffi à compenser la très forte augmentation des coûts.

Bien que l'on constate sur la période un léger accroissement des subventions publiques, dont le niveau est passé de 13 % à 15 % (du fait des collectivités territoriales pour l'essentiel), les mises de fonds propres des organismes constructeurs, elles, ont dû être relevées de 8 % à 13 % sur la même période. Ainsi, la production d'un logement en 2012 nécessite 18.200 euros d'apport en fonds propres au lieu de 6 400 euros en l'an 2000¹². Cela suppose de disposer

¹² Ces données sont corroborées par celles de la CDC qui indiquent un triplement des fonds propres injectés dans les opérations nouvelles entre 2006 et 2011, passés de 5.000€ à plus de 15.000€ par logement, en

d'un autofinancement suffisant pour engager des constructions massives et comme le lancement de nouvelles opérations se situe dans un schéma à court terme, les besoins en fonds propres sont immédiats.

Le dispositif de vente de logements sociaux devient par conséquent un outil de gestion stratégique des opérateurs du logement social pour des raisons financières.

2.2.5. Quel réemploi des fonds propres ?

Si la cession d'immeubles occupés ne crée pas directement une offre nouvelle, les produits qu'elle génère permettent de redonner des capacités financières aux organismes, au bénéfice du développement de l'offre de logement mais aussi de la réhabilitation.

Les données observées par la CDC font apparaître que la vente d'un logement génère en moyenne 70 000 € de produits de cession en région et 130.000 € en Île-de-France, soit 90.000€ en moyenne nationale. L'USH, de son côté, admet un apport de financement intéressant sur la base de 60.000 € de plus-value nette par logement. La mission estime pouvoir retenir une plus-value nette à hauteur de 65.000€ en moyenne aujourd'hui, après déduction des remboursements anticipés des emprunts, de la valeur nette comptable, des frais de commercialisation et des subventions reçues, bien que la valeur résiduelle de ces dernières ne soit jamais exigée en remboursement.

Sur cette base, la capacité d'investissement pour la production d'une offre nouvelle pourrait être évaluée de la manière suivante : avec 8.000 logements vendus (niveau atteint en 2012), l'autofinancement net dégagé représente 520 millions d'euros, ce qui pourrait permettre de réaliser 25.000 logements environ (avec 18 200 € de fonds propres par logement d'après les données de l'USH).

On retrouve là le ratio moyen de « 3 logements construits pour 1 vendu », annoncé par le ministère de l'économie et des finances¹³, tandis que la direction des études économiques et financières de l'USH apprécie ce rapport à hauteur de « 2 pour 1 », dans une approche plus prudente, sans doute, et qui intègre la nécessité de pourvoir à d'autres besoins de financement (maintenance du patrimoine, rénovation thermique, désamiantage...).

Partant de cette évaluation, la multiplication des ventes aurait un effet très stimulant pour la production de logements. En poussant le raisonnement jusqu'au bout, et dans le contexte économique actuel, la cession de 32.000 logements (soit 0,7 % du parc global géré par les organismes) dégagerait 2 milliards d'euros et pourrait contribuer à la construction de 100.000 logements neufs.

parallèle à une hausse du prix de revient d'un logement de 100.000€ en 2006 à 140.000€ en 2011.

¹³ Cf. audition publiée dans le cadre du rapport d'information des parlementaires Christophe Caresche et Michel Piron - juillet 2013 : la sous-direction du budget souligne la nécessité « d'une vision globale et systémique du modèle économique du logement social pour concilier le nécessaire développement de la construction de logements sociaux avec la non moins nécessaire maîtrise de la trajectoire des finances publiques vers le retour à l'équilibre » et relève notamment que la vente de 1% du parc social dégagerait quelque 2 milliards d'euros, somme considérable qui irait aux fonds propres des organismes.

Pour autant, un rythme de vente quatre fois supérieur à celui d'aujourd'hui est-il envisageable ?

2.2.6. Des situations contrastées

Outre les différences de contextes de marché et de patrimoine (cf. § 2-3 ci-après), les situations financières des organismes sont aussi très inégales.

La CGLLS de garantie du logement locatif social (CGLLS) en donne un éclairage : parmi les 80 organismes en moyenne glissante qui font l'objet d'un plan de redressement, elle constate que la vente de patrimoine est devenue un levier important du redressement des organismes, puisqu'elle compte pour 5 à 78 % dans la reconstitution des fonds propres visés ; elle note qu'un tiers des organismes en CGLLS peuvent actionner ce levier.

La CGLLS indique que les cessions ciblées dans les plans de redressement sont opérées soit en bloc, avec un effet plus rapide qui justifie ce choix, soit aux locataires dans la durée. D'une manière générale, les objectifs des plans de redressement devant être réalistes et ne comporter que ce qui est réalisable dans le délai de 5 ans, cela implique d'identifier des immeubles cessibles à court terme, tels que des logements individuels. Dans la plupart des cas, la CGLLS constate que ces objectifs de ventes se réalisent avec succès.

La CGLLS mentionne l'exemple d'un organisme pour lequel plus de 700 logements sont ciblés à la vente pour un produit attendu de près de 30M€, représentant 30% des fonds propres à reconstituer, et un autre pour lequel près de 300 logements seront vendus sur la période 2010-2016, engendrant près de 20M€ (50 % des fonds propres à reconstituer) qui profiteront dans le même temps à la mise à niveau énergétique d'éléments du patrimoine, ou encore un autre organisme ayant un besoin de fonds propres à hauteur de plus de 300M€, pour lequel la vente a été un déclic dans le processus de redressement, gageant la sécurisation des mises de fonds de l'actionnaire de référence et servant in fine le financement du développement.

Pour les organismes dont les résultats d'exploitation sont très déficitaires, la CGLLS ne préconise pas la vente de patrimoine, laquelle ne donnerait qu'un sursaut temporaire et pourrait conduire à un appauvrissement à terme de l'organisme, sauf si celui-ci subit, par exemple, une forte vacance et que la démolition des logements est impossible ; dans ce cas leur vente peut mettre fin à des déficits structurels.

La vigilance doit être également de mise par rapport au risque induit par la reconstitution d'une offre dans une trop forte proportion (3 pour 1), car les équilibres financiers des opérations de construction neuve sont en général tellement justes qu'ils peuvent accentuer les difficultés d'organismes fragilisés.

La fédération des OPH met en garde certains organismes pour lesquels la « perte de marge annuelle d'autofinancement », issue d'un équilibre de gestion favorable où les loyers compensent largement les impayés, la vacance, les annuités, les taxes foncières, les frais de gestion et de maintenance, doit être prise en compte et elle doit être rapprochée de l'absence de marge des

opérations nouvelles venant compenser l'offre, construites aujourd'hui en PLUS. Dans ce cas, il faut admettre de vendre mais en reconstruisant prudemment, dans une projection globale d'exploitation équilibrée.

Le manque à gagner en termes de marge nette d'exploitation, pendant les années qui suivent la vente est également à prendre en compte.

Par une approche théorique, sur la base d'un loyer moyen de 3 300 €/an, duquel seraient déduits les impayés et la vacance, les charges de gestion, les annuités de la dette et les taxes foncières, on peut estimer une marge nette de 440 €/an et par logement. En cas de vente, cela peut engendrer un déficit relatif dans la trésorerie d'organismes fragilisés.

Ainsi, le manque à gagner lié à la vente de cent logements pourrait représenter 44 000 €/an, soit 660 000 € en cumul sur 15 ans (hors inflation), ce qui reste très inférieur aux 6,5 M€ que la cession de ces cent logements est susceptible de rapporter. Le différentiel en faveur de la vente explique sans doute le choix fait par un nombre croissant d'organismes.

La situation la plus critique pourrait correspondre à un trop grand volume de ventes d'un organisme dont le profil (taille et santé financière globale) ne permettrait pas d'absorber ces manques à gagner sur l'exploitation. Ceci doit conduire à la prudence et des orientations particulières pour chaque organisme en fonction de sa situation patrimoniale et financière.

La CGLLS précise que la vente de patrimoine peut être préconisée pour les organismes qui ont une exploitation équilibrée mais pas de fonds propres, pour aider notamment à la constitution d'une offre nouvelle et à la remise à niveau de leur parc. Il y a nécessité, dans tous les cas de figure, d'examiner la consolidation de la situation à moyen et long terme, et pas seulement à court terme, au regard de l'avantage d'une trésorerie retrouvée.

On peut aussi évoquer le cas d'organismes pour lesquels les pertes de recettes à court terme peuvent être compensées par la génération d'une production nouvelle aux marges d'exploitation positives. C'est le cas d'un groupe qui a su déterminer le niveau de fonds propres à injecter dans les opérations neuves pour que celles-ci margent réellement à leur tour.

La Caisse des Dépôts adopte, en conséquence, « une analyse des capacités financières des organismes emprunteurs pour les nouvelles opérations axée sur leur santé financière globale par opposition au raisonnement traditionnel à l'équilibre d'opération, et étudie la vente de patrimoine comme une variable clé pour équilibrer ce modèle »¹⁴.

Ces diverses situations démontrent combien la détermination du potentiel de vente sur l'ensemble du parc social est un exercice délicat.

2.2.7. Quel potentiel d'immeubles cessibles ?

Partant d'un parc global de 4,5 millions de logements locatifs sociaux, la mission retient partiellement les arguments de l'USH qui estime le potentiel de logements

¹⁴-op. cité § 2.2.2

susceptibles d'être mis en vente à 800.000, en excluant les immeubles de moins de 10 ans (1 million de logements), ceux situés en ZUS (1,5 million) et dans des communes concernées pas le quota exigé par la loi SRU (les 1,2 million de logements indiqués à ce titre correspondent aux communes n'ayant pas atteint le quota exigé¹⁵ sans être nécessairement en carence).

Pour la mission, certains immeubles peuvent être présents en ZUS sans être pour autant inaccessibles (cf. § 2-3), et certaines communes concernées par l'insuffisance de logements sociaux au regard de la loi SRU peuvent supporter un programme de constructions et de cessions, s'il est ordonné intelligemment.

Aussi, le solde de logements potentiellement cessibles pourrait être supérieur aux 800 000 logements résultant du calcul de l'USH. La proportion à appliquer devrait aussi varier en fonction des situations locales. Même si les 8.000 logements vendus ces dernières années à leurs locataires ou à d'autres personnes physiques, rapportés aux 800.000 logements dits « potentiels », sont proches d'un taux de 1 %, il paraît plus réaliste de s'accorder avec le service économique de l'USH pour considérer le potentiel de vente à un niveau supérieur, au moins égal à 15.000 logements locatifs sociaux par an.

Les organismes rencontrés, parmi les plus actifs au plan national, considèrent que le potentiel de logements cessibles reste élevé, ajoutant que le paramètre de la revente à terme (10 ou 15 ans) peut même être intégré pour améliorer l'équilibre d'exploitation prévisionnel au moment du lancement de nouvelles opérations, ce qui est une manière d'accentuer la création et le renouvellement de l'offre.

2.2.8. Une marge d'acquéreurs variable parmi les locataires

D'après l'enquête menée par le CREDOC à la demande du ministère du logement et de la ville en juillet 2008, près de 30 % des locataires du parc social désirent être propriétaires¹⁶, et l'USH précise que plus de 100.000 d'entre eux accèdent d'ailleurs à la propriété chaque année. Ce qui signifie qu'ils trouvent satisfaction autrement que par l'offre des organismes du mouvement social, faite de 15 000 logements construits en neuf chaque année et des 8 000 ventes dans le parc existant¹⁷. L'enquête révèle également que 55 % des locataires désireux d'accéder à la propriété préfèrent changer de quartier et qu'ils recherchent un logement individuel à près de 80%. Le potentiel d'acquéreurs parmi les locataires est donc très variable selon les secteurs : malgré les niveaux de prix attractifs pratiqués par les organismes, avec une décote généralisée à leur intention, le choix de changer de statut peut naturellement être assorti d'une volonté de changement de quartier, notamment lorsqu'il s'agit d'habitat collectif.

¹⁵ Un quota passé de 20% à 25% dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013, soumis à conditions par décret

¹⁶ Cf. Eléments de l'enquête du CREDOC de juillet 2008 – annexe 13.3

¹⁷ Cf. Cahier n°145 de l'USH sur la vente hlm de décembre 2011

2.2.9. la vente et le « modèle économique et social » du logement

En rapprochant les besoins de financement nécessaires à la production annuelle de logements (à raison de 20K€/logement de fonds propres x 120.000 logements = 2,4Md€), et les besoins de financement inhérents à la gestion patrimoniale du parc existant, il est tentant de considérer que les recettes dites exceptionnelles issues des ventes de logements (soit plus de 700 M€ aujourd'hui) pourraient utilement s'ajouter aux 2Md€ d'autofinancement dont disposent déjà les organismes au titre de leur exploitation courante, rendant de facto ce monde professionnel quasiment autonome financièrement, pour se développer et répondre à la demande d'amélioration du parc résidentiel. Certains représentants du ministère de l'économie et des finances soulignent la nécessité « d'une vision globale et systémique du modèle économique du logement social pour concilier le nécessaire développement de la construction de logements sociaux avec la non moins nécessaire maîtrise de la trajectoire des finances publiques vers le retour à l'équilibre » et relèvent notamment¹⁸ que la vente de 1% du parc social dégagerait quelque 2Md€, somme considérable qui irait aux fonds propres des organismes. Cela plaiderait en faveur d'un nouveau modèle économique « auto-suffisant » pour le logement social.

Ce type de projection supposerait que tous les bailleurs aient la même stratégie, que tous les patrimoines se valent et tous les territoires bénéficient de dynamiques identiques.

2.2.10. La prise en compte des territoires

Le raisonnement macro- économique qui lie vente et production fait l'impasse sur les spécificités des parcs de logements et des territoires.

En effet, compte tenu de la démographie et de la situation de l'emploi, certains bassins de vie sont en grandes difficultés. Le parc social y connaît déjà des phénomènes de vacance et les mises en ventes tentées par certains bailleurs restent sans suite. Ces logements se trouvent dans le potentiel théorique des 800 000 logements mais seront, de fait, difficiles à vendre.

En outre, certains organismes privilégient la remise à niveau de leur parc, notamment sur le plan énergétique, afin de diminuer les charges des locataires, confrontés à des difficultés financières croissantes. Dans ce cas, l'utilisation des fonds propres dégagés par la vente ne concourt donc pas au développement de la production. Personne ne saurait pour autant dénier la pertinence de cette affectation.

Certains élus s'inquiètent de savoir si l'emploi des fonds dégagés par la vente des logements situés dans leur commune se fera effectivement sur le même territoire. De fait, certains organismes d'envergure nationale mettent en vente, de façon soutenue, des logements dans des régions en perte démographique comme la Bourgogne ou le Nord-Pas-de-Calais pour construire dans des régions où la demande est forte (Île-de-France, Rhône-Alpes, Pays-de-Loire). Le resserrement de la production des logements sociaux sur les zones les plus tendues ne permet pas d'envisager un réinvestissement systématique en neuf

¹⁸ Cf. auditions – Rapport des parlementaires Caresche et Piron - septembre 2013

partout ; en outre, lorsque la reconstitution de l'offre s'avère pertinente, elle doit l'être à l'échelle de l'agglomération, sinon à celle du bassin d'habitat.

En tout état de cause, il faut avoir à l'esprit que tous les organismes n'ayant pas le même parc, le même potentiel de logements à vendre et d'acquéreurs, un modèle de gestion du parc locatif social qui ferait reposer le développement et la maintenance exclusivement sur le produit de la vente ne fonctionnerait que pour les organismes ayant un volume de logements significatif et attractif.

Pour les autres, il serait nécessaire d'identifier une ressource alternative. Bien que très impopulaire dans le monde HLM, la mutualisation d'une fraction des fonds propres issue de la vente pourrait constituer une piste.

Le remboursement des subventions, actuellement non réclamé par l'Etat, pourrait également permettre d'abonder un fonds pour les organismes ne pouvant vendre leur patrimoine.

Une autre hypothèse, maximaliste, pourrait consister à mutualiser les richesses et des activités des organismes, à travers leur éventuelle fusion. Certes, des rapprochements ont commencé, en particulier du côté des ESH, et de possibles fusions sont attendues du rattachement des OPH aux intercommunalités ou aux métropoles, imposé par la loi ALUR ; cependant, il reste un nombre d'opérateurs indépendants très important qui n'autorise pas l'adoption de ce schéma à court terme.

Si ce « modèle économique » devait être privilégié, il conviendrait de l'assortir d'un certain nombre d'autres paramètres destinés à préserver le « modèle social » au bénéfice des attributaires de logements : niveaux de loyers ou de taux d'effort notamment.

13.Favoriser la vente de logements sociaux lorsqu'elle contribue de manière très significative à l'autofinancement des organismes, et accroît la capacité de production, de réhabilitation et d'amélioration de l'attractivité du patrimoine existant.

2.2.11. Les avantages consentis par les collectivités publiques et le respect du principe de « service d'intérêt économique général (SIEG) » au sens européen

La question des concours apportés par les collectivités publiques à l'origine de la construction des logements mis en vente aujourd'hui, se pose.

L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)¹⁹ considère que la vente de logements sociaux à leurs occupants est acceptable sur le principe, mais qu'elle peut être en infraction au regard des règles européennes : il y aurait d'abord, à travers la décote pratiquée, une « aide résiduelle » dont bénéficieraient exclusivement les acquéreurs de ces logements ; ensuite, les niveaux de prix

¹⁹ Le recours déposé par l'UNPI le 5 mai 2012 devant la Commission européenne et complété le 5 janvier 2013 suite aux réponses apportées par le Gouvernement français, au sujet des aides octroyées par l'État au logement social, relève de considérations plus globales, dont l'activité lucrative de vente de logements sociaux rejoint celle de la production en accession à la propriété ; cela fait actuellement l'objet d'une prise en compte par le ministère du logement, qui dépasse le cadre de cette mission.

parfois très en dessous du marché (tels 2000 logements vendus par la société SOGINORPA dans le Nord Pas-de-Calais entre 2002 et 2011) seraient susceptibles de générer une distorsion de concurrence par rapport aux propriétaires privés vendeurs dans le même secteur immobilier ; il y aurait, enfin, des « aides résiduelles » contenues dans les plus-values de cession constatées, qu'il conviendrait de restituer à l'État et aux collectivités territoriales qui les avaient versées.

Du côté de l'État, l'examen des conventions signées en 2007 et 2008²⁰ avec les organisations professionnelles fait ressortir une absence volontaire de prélèvements financiers : l'État s'engageait non seulement à financer la production en précisant que « le produit des cessions ne se substituait pas aux financements de l'État » (art. 4-1), donc garantissait le maintien des aides à la pierre et permettait ainsi un accroissement des capacités de production en fléchant le réinvestissement des produits de cession dans de nouvelles constructions, mais il allait jusqu'à préciser, en outre, qu'il entendait « ne pas opérer de prélèvement sur le produit de ces cessions » (art. 4-3).

Cette doctrine est généralement appliquée.

En ce qui concerne les emprunts, les organismes pratiquent essentiellement le remboursement, parfois différé, du capital restant dû au moment de la vente, en accord avec la Caisse des Dépôts, principal prêteur de ces opérations.

Pour ce qui est des subventions, l'âge moyen des logements vendus aux personnes physiques étant majoritairement supérieur à 40 ans, il convient de relativiser les montants en jeu. En effet, l'amortissement des subventions apparaît pour des montants très faibles dans les comptes consolidés des organismes. D'après les éléments recueillis par la mission, les montants résiduels des subventions reçues au titre de l'aide à la pierre s'élèveraient à moins de 5 000 € par logement²¹.

14. Clarifier la position de l'État dans la cadre d'une circulaire, afin d'exiger, ou non, le remboursement des subventions restant à amortir, notamment dans l'hypothèse où les ventes connaîtraient un accroissement significatif.

Du côté des collectivités territoriales, les apports ont été très variables selon les localités. Il est vraisemblable que les aides éventuelles ont plus souvent été orientées vers des facilités d'acquisition du foncier.

15. Étudier sur le plan réglementaire les modalités de valorisation des aides directes accordées par les collectivités et leurs EPCI et les mécanismes de réaffectation de ces aides au bénéfice de nouveaux programmes situés sur le même territoire.

La mission note en outre que, lorsque les logements sociaux auront été bâtis sur du foncier public bénéficiant d'une décote, la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013

²⁰ Cf. Accords cadres entre l'Etat et l'USH et aussi la fédération des EPL figurant en annexe n°13.2

²¹ Sur la base des subventions restant à amortir qui figurent à l'actif des organismes, estimées à 11 millions d'euros pour un parc de 2,2 millions de logements des OPH.

relative à la mobilisation du foncier public impose le prolongement de la durée de détention minimale à 20 ans au lieu de 10 ans.

2.3. La vente, comme instrument de mixité sociale et de stabilisation des quartiers ?

2.3.1. Un enjeu présent depuis 1983

Les débats qui ont alimenté le vote de la loi de 1983, ciblée sur la vente des logements sociaux à leurs occupants, et tous ceux qui sont intervenus depuis ont fait de la vente un outil pour répondre à la crise des quartiers en difficultés.

Il est à noter que dès 1983 la question du vivre ensemble dans les quartiers d'habitat social était posée et que la loi Habitat de 1994 qui traite de la vente des logements sociaux aux particuliers contient également des dispositions relatives à la démolition et au changement d'usage des logements.

Deux éléments militaient pour introduire des propriétaires au sein des immeubles : le premier était le postulat que devenir propriétaire avait un effet positif sur le mode d'habiter, et donc sur l'entretien des parties communes et le vivre ensemble ; le second était moins formulé, mais il visait à maintenir dans les quartiers d'habitat social des ménages qui, étant solvables, auraient pu aller acheter ailleurs, à un moment où les organismes étaient confrontés au phénomène de la vacance, crise économique et succès du prêt d'accession à la propriété aidant.

2.3.2. Un volume de vente trop peu significatif pour modifier la sociologie des quartiers d'habitat social à court terme

Les chiffres présentés en première partie mettent en évidence la part importante de logements individuels vendus, en périphérie urbaine ou en milieu rural. Dans ces tissus-là, la question de la mixité n'est pas posée.

En ce qui concerne les quartiers d'habitat social, on constate que la part du parc vendu en ZUS est faible : 5,4 % des logements vendus par les offices en 2008, 8,4 % en 2012 ; pour les ESH qui pourtant vendent plus de logements collectifs, la part est de 8 % en 2011 et 2012, en incluant les logements vendus sur des périmètres ANRU. Même si ces pourcentages ne renvoient, in fine, qu'à quelques centaines de logements, ils traduisent l'implication progressive des offices publics et la fin d'un tabou. Parmi les villes dans lesquelles s'effectuent des ventes en ZUS, on peut citer Le Mans, Brest, Angers, Sartrouville et Orléans.

Les représentants de l'ANRU estiment pour leur part que les ventes seront facilitées lorsque les effets de la rénovation urbaine seront plus visibles et que les quartiers auront été requalifiés.

Les organismes interrogés confirment que les immeubles dans lesquels habitent des propriétaires bénéficient d'un meilleur entretien des espaces collectifs.

En revanche, le rythme de vente est si long (de l'ordre de 15 à 20 ans pour un immeuble) qu'il est impossible de mesurer l'effet de la vente sur un quartier.

2.3.3. L'adhésion des habitants

La mission a pris connaissance de travaux d'évaluation non publics qui apportent quelques éclairages.

Un organisme ayant vendu depuis trente ans un nombre significatif de logements en région parisienne a fait réaliser une étude sociologique sur la perception des résidents, locataires et propriétaires concernant leur logement, leur immeuble, leur quartier 30 ans après la mise en vente.

Si le rapport conclut à un « fonctionnement social satisfaisant » (au sens où l'on n'y constate pas de problèmes majeurs de dégradation, d'insécurité, de tension entre les habitants et un taux de rotation qui reste dans la moyenne de l'organisme) dans les résidences qui ont fait l'objet de l'enquête, il met en évidence que le jugement de l'occupant, quel que soit son statut, dépend de l'intensité de son investissement sur son logement et son environnement. Selon que le lieu de vie est subi ou choisi, les jugements ne sont pas les mêmes. Cela étant dit, les chercheurs constatent que le jugement plus ou moins positif que portent locataires et propriétaires (le statut d'occupation ne semblant pas très discriminant) repose sur un « triptyque » : la qualité intrinsèque de la résidence (immeuble, ensemble immobilier identifié), la qualité de l'environnement proche et lointain et enfin la qualité de la gestion dans la durée.

La qualité de la gestion courante est pointée comme un facteur crucial de valorisation, tant pour le bien que pour l'image de soi de l'occupant.

De ce point de vue, l'une des craintes majeures exprimée par les élus et les services de l'État concernant une dégradation des immeubles mis en copropriété du fait des ventes aux particuliers, ne se trouve pas vérifiée jusqu'ici.

2.3.4. L'absence de copropriétés dégradées dans les immeubles issus des ventes

Bien que la très lente autonomisation des copropriétés, compte tenu de la durée de commercialisation déjà évoquée offre peu de recul pour conclure définitivement, la mission n'a pas eu à connaître dans ses visites de terrain de copropriétés en difficultés issues de la vente HLM.

En effet, la première précaution vient des bailleurs sociaux, qui restent présents comme copropriétaires majoritaires de longues années, et souvent comme syndics.

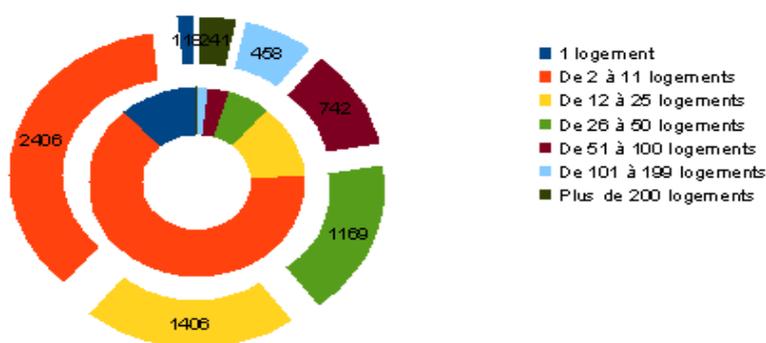
Recourir à un syndic professionnel est plutôt rare, et c'est plutôt le fait de grands organismes qui pratiquent beaucoup de ventes et tiennent à ce que les rôles de bailleur des locataires encore présents et celui de gestionnaire de la copropriété soient bien distincts et identifiables. Toutefois, le profil du syndic tend à évoluer dans ces circonstances, car le bailleur devenu copropriétaire formule de fortes exigences.

La deuxième précaution porte sur le profil des acquéreurs : les organismes apprécient en amont les profils des locataires en place pour s'assurer, certes, un meilleur taux de vente auprès des locataires, mais aussi de leur capacité financière au long cours. La société Quadral estime que les charges de copropriété correspondent à une augmentation moyenne de 25%, comparées aux charges locatives.

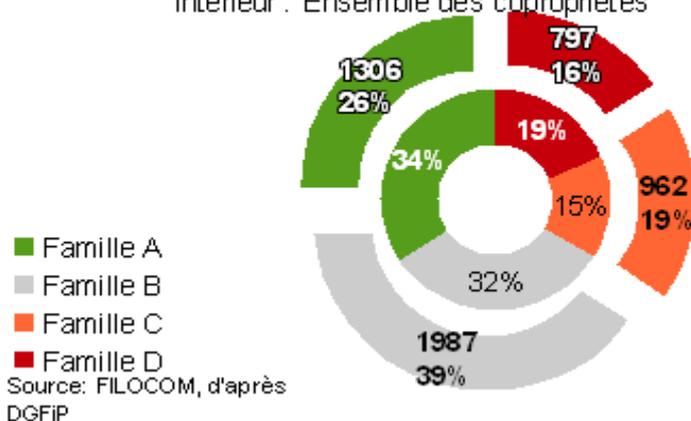
La troisième précaution tient au choix des immeubles mis en vente (les organismes éliminent ceux qui nécessitent une réhabilitation lourde, écartent la plupart des logements en ZUS, plus rarement limitent la part des logements vendus dans un bâtiment pour garder une majorité de gestion) et le dialogue régulier qu'ils ont avec les élus.

Taille des copros dans lesquelles il y a eu des ventes

A l'extérieur : copros dans lesquelles il y a eu des ventes
A l'intérieur : toutes les copros



Santé des copropriétés issues de la vente HLM *
Extérieur : Copropriétés dans lesquelles il y a eu des ventes
Intérieur : Ensemble des copropriétés



Cette classification va du risque le plus faible (A) au plus fort (D)

Source : étude CEREMA pour DGALN et ANAH, 2013

Parmi les organismes rencontrés, la plupart mettent en place avant la vente un programme de travaux sur les parties communes de l'immeuble : réfection des toitures ou des terrasses, travaux sur les ascenseurs, changement des huisseries. Il y a un ré-investissement de 10 à 15 000 € par logement, afin que les acquéreurs soient dispensés de gros travaux pendant 5 ans au moins.

Enfin, certains organismes, comme Groupe 3F offrent une séance de formation aux locataires accédants, en plus de plaquettes d'information contenant les éléments fondamentaux de la gestion de copropriétés. L'accompagnement se prolonge par une implication de leurs représentants au sein des conseils syndicaux, la société ayant choisi de ne pas exercer les fonctions de syndic.

La société Batigère organise depuis 2012 des réunions avec les nouveaux propriétaires systématiquement dans les mois qui suivent le transfert de propriété pour faire le point sur leur perception du fonctionnement de la copropriété.

2.3.5. Le risque « investisseur »

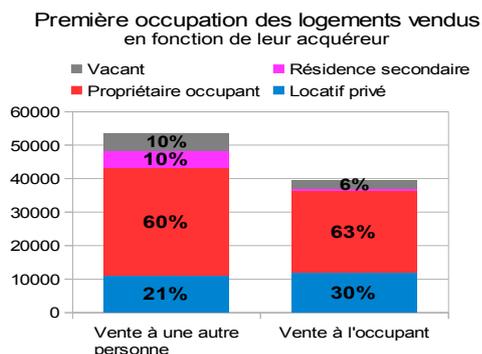
La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite loi MOLLE, prévoyant que « lorsqu'une personne physique a acquis soit un logement vacant à un organisme HLM soit un logement locatif conventionné appartenant à une SEM, et devenu vacant, elle ne peut se porter acquéreur d'un autre logement vacant », ceci devrait limiter le risque de constitution d'un parc relevant de l'investissement locatif. L'étude réalisée par le CEREMA pour le CGEDD a néanmoins relevé dans un territoire ayant fait l'objet d'un test des propriétaires ayant acquis 2 logements sociaux, en contravention avec la réglementation, mais la mission ne dispose pas d'éléments permettant d'approcher cette réalité au niveau national.

En outre, les pratiques de reventes spéculatives sont encadrées, notamment par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national sur le logement, mais les textes sont restés peu diserts sur les acquisitions qui se transforment en investissement locatif. Ils prévoient simplement qu'en cas de location dans les 5 ans qui suivent la vente, l'acquéreur devra fixer un loyer respectant la réglementation. Dans les faits, sauf à recourir à des enquêtes spécifiques, il n'est pas possible de connaître les loyers pratiqués et donc de savoir s'ils respectent cette réglementation, au demeurant très floue.

Un organisme ayant en charge la fonction de syndic dit faire un suivi en regardant les noms des occupants des cages d'escalier et les confronter à la liste des acquéreurs. Cela ne lui donne pas pour autant les moyens d'agir.

Pour la même raison, certains bailleurs s'étonnent que le renoncement à rester locataire ne soit pas une condition suspensive de l'acquisition d'un logement. Il est vrai que si on acquiert un bien vacant, il paraît difficile d'admettre que l'on reste locataire de son propre logement social.

Le fichier FILOCOM fait apparaître une proportion constante au fil des ans de 25 % de logements issus de la vente des logements sociaux et communaux sous statut locatif privé (cf 1.2.5.). Il permet également de mesurer le rôle de la vente comme vecteur de parcours résidentiel pour les locataires occupants, puisque ceux-ci louent leur logement dans une proportion supérieure (30%) à celle des acquéreurs non occupants (cf graphique).



Source : CGDD-SoeS FILOCOM d'après DGFIP, traitement CEREMA

Dans les cas où les logements sont revendus, on constate que 18% en moyenne le sont dans un délai inférieur à 5 ans (contrairement à ce que prévoit la loi) ; en revanche, on ne constate pas de différences sur le profil des nouveaux occupants : ils sont aux deux-tiers propriétaires occupants et à 20 % locataires sous statut privé.

2.3.6. La contribution à la mixité sociale dans les quartiers d'habitat social

La faible part de ventes constatées dans les quartiers marqués par une forte concentration de logements locatifs sociaux, en particulier pour ceux répertoriés en zone urbaine sensible (ZUS), ne doit pas conduire à éluder la question du bien-fondé de ces ventes. La diversité des statuts d'occupation, si elle s'accompagne d'une modification des catégories socioprofessionnelles, peut contribuer – à moyen et long terme – à une valorisation du quartier.

La mission a eu connaissance de plusieurs projets de renouvellement urbain mixant la démolition, la réhabilitation et la vente de logements à leurs occupants en proportions égales, apportant ainsi une diversité d'occupation.

Les secteurs en rénovation urbaine connaissent justement un déficit d'offre en accession à la propriété qui fait aujourd'hui l'objet d'une prise en considération²². Les premiers projets avaient tendance en effet à exclure le risque de participer à la création de copropriétés dégradées alors que certaines villes souffraient déjà d'une concentration de ce phénomène.

L'expérience montre que la maîtrise des paramètres d'occupation et d'environnement dans les choix des bailleurs, l'accompagnement des acquéreurs dans la gestion des copropriétés issues de la vente, sans compter le maintien fréquent d'une majorité de parts chez le bailleur, sont autant de précautions favorables à la valorisation de la copropriété.

C'est pourquoi il n'apparaît pas pertinent de rejeter de manière systématique cette hypothèse, comme c'est trop souvent le cas actuellement. Les bailleurs constatent que les propositions de cessions qu'ils présentent dans ces quartiers

²² C'est le cas du nouveau programme national de rénovation urbaine en préparation

sont assez rapidement écartées par les collectivités et les représentants de l'État.

Certains élus soulignent, au contraire, que l'acquisition de logements facilite l'ancrage de populations défavorisées – issues pour certaines de l'immigration – et témoigne d'une capacité d'appropriation des espaces communs, de participation à la vie du quartier et d'assimilation au sein de la commune.

2.3.7. À quelle échelle appréhender la mixité ?

Actuellement tout logement social vendu demeure comptabilisé comme logement social pendant les 5 années qui suivent la vente.

Pour qu'il soit possible de vendre dans les communes concernées, tout en respectant les obligations de production, il faudrait que la reconstitution de l'offre soit présentée aux élus et aux services de l'État en même temps que le programme de mise en vente, et sur un périmètre pertinent tel que l'intercommunalité. Il serait même utile d'intégrer cette compensation par une forme de contractualisation, dont les programmes locaux de l'habitat constitueraient le cadre contractuel et les conventions d'utilité sociale la déclinaison.

La nécessité d'intégrer deux à trois années pour le montage et la réalisation des opérations doit être prise en compte. C'est rarement le cas aujourd'hui, alors que les logements cédés figurent pourtant quelques années dans les logements pris en compte pour les quotas de logements sociaux réglementaires, notamment à cet effet.

L'Union sociale pour l'habitat sollicite la prolongation de la comptabilisation des logements vendus de 5 ans à 8 ans, afin « d'amortir » le relèvement des quotas de 20 à 25 %.

Les parlementaires Michel Piron et Christophe Caresche²³ évoquent également « l'opportunité d'augmenter la durée de comptabilisation des logements HLM vendus, de l'ordre de 7 à 8 ans peut-être ».

16. Étendre la durée de prise en compte des logements cédés aux locataires et autres particuliers dans le calcul du quota de logements sociaux sur la commune, de 5 ans actuellement à 8 ans, pour tenir compte des délais de construction dans les agglomérations concernées.

Le fait de permettre à des locataires en place depuis des années d'accéder à la propriété de leur logement contribue en principe à leur stabilisation sur le quartier. Les choix politiques à opérer tiennent davantage du choix de la localisation des nouvelles opérations à l'échelle intercommunale en fonction des besoins répertoriés et des orientations déterminées par les PLH. Le fait de céder des logements à caractère très social n'est donc pas à exclure si l'offre nouvelle prend en compte des niveaux de loyers correspondant aux besoins recensés et si elle est située dans des quartiers disposant de peu d'offre.

²³ Cf. Débats annexés au rapport d'information cité en bibliographie

17. Intégrer dans le PLH les données relatives aux besoins, à l'offre existante exprimée en loyers réels et les projets de mise en vente de logements (y compris ceux situés en ZUS) pour éclairer l'exercice de programmation, notamment dans l'objectif de préserver les niveaux de loyers les plus modestes

Les accords-cadre de 2007 avaient énoncé ce type d'exigences, indiquant que « les niveaux de mises en vente dépendent des demandes locales, de la situation de chaque organisme, des caractéristiques des territoires et des politiques de l'habitat ». La prudence avait conduit les partenaires à suivre la réalisation des objectifs par la mise en place d'instances de dialogue large, « associant les représentants des collectivités locales, des locataires, des réservataires, pour examiner les problèmes qui se révéleraient à l'expérience sur le terrain et les voies d'amélioration possible » (Voir article 4.3 de la convention annexée).

En parallèle, un comité de suivi de cette contractualisation État / USH devait veiller à la mise en œuvre du dispositif.

18. Organiser le suivi de la mise en œuvre des ventes de logements sociaux au niveau des territoires, entre l'USH et l'État et assurer une présentation devant le Conseil National de l'Habitat.

3. À quelles conditions la vente de logements sociaux à des particuliers peut-elle s'inscrire dans une démarche de développement durable ?

Le constat fait par la mission quant à la faiblesse du nombre de ventes atteint contraste avec la satisfaction des acquéreurs bénéficiaires. L'apport financier incontestable pour la gestion patrimoniale des bailleurs et la capacité d'investissement potentielle en faveur du développement de l'offre de logement, conduisent donc à proposer quelques améliorations du dispositif pour en favoriser le déploiement.

3.1. Prendre en compte l'ensemble des besoins sociaux

3.1.1. Gérer les compensations

La prise en compte des aspirations des ménages logés en HLM pour un parcours résidentiel ascendant ne doit pas amener les acteurs locaux à oublier les besoins non satisfaits.

19.Éclairer l'analyse par les services de l'État et ceux des collectivités territoriales des projets de vente en mettant en regard la demande en logement (quantitative et qualitative, à partir du fichier du numéro unique), notamment pour négocier, voire contractualiser les compensations en termes de production nouvelle, de typologie de logements et de niveaux de loyer à engager à court terme. Là où la dynamique démographique n'implique pas de constructions à l'échelle du territoire intercommunal, les réinvestissements en termes de réhabilitation ou de résidentialisation du parc locatif existant devraient être pris en compte.

La mission s'étonne que, même en zone tendue, les services de l'Etat ne demandent pas que les logements relevant de leur contingent de réservation fassent l'objet d'une compensation lorsqu'ils sont vendus, comme le prévoient les textes.

20.Veiller, en zone tendue, à ce que les logements vendus relevant du contingent préfectoral fassent l'objet d'une compensation, par report des réservations sur d'autres immeubles en gestion

Parallèlement, les organismes sont confrontés à la contrainte des réservations de logements auprès de collecteurs interprofessionnels du logement au bénéfice des actifs. Or, les accords-cadre signés en 2007, qui prévoyaient notamment de compenser ces pertes par d'autres réservations ou à défaut, de pouvoir allonger les durées de réservations d'autres éléments du patrimoine des bailleurs, semblent peu pratiqués en dehors des ESH dépendant de groupes collecteurs d'Action Logement.

21. Envisager pour les bailleurs et leurs partenaires d'Action Logement toutes formes de compensation possibles pour maintenir les niveaux de réservation y compris par allongement de la durée de réservation

3.1.2. Limiter les risques de dérive spéculative

Qu'il s'agisse des logements réalisés dans le cadre de l'investissement locatif ou des logements sociaux vendus aux particuliers, des initiatives ponctuelles ont été prises pour tenter de garantir l'occupation des logements par leur propriétaire, sachant combien ce facteur est positif pour le bon fonctionnement des copropriétés. Toutefois il n'existe aucun texte qui permette d'encadrer le statut de l'occupant après la vente, dans le respect du droit de propriété. En revanche il peut être utile de mettre en place une veille dans les marchés tendus pour mesurer l'importance du phénomène et ajuster en conséquence les choix des organismes vendeurs et les positions des communes et services de l'État vis-à-vis de la vente de logements sociaux.

22. Exercer une vigilance au moyen d'études ad hoc sur la proportion de logements vendus qui ne seraient pas destinés à la résidence principale de l'acquéreur dans les zones les plus tendues

3.1.3. Faciliter l'accès à l'offre des candidats locataires

Mieux prendre en compte les besoins des publics relevant de l'accession sociale nécessite aussi d'améliorer leurs conditions d'accès au crédit, les garanties dont ils doivent pouvoir disposer et leur accompagnement tout au long du parcours d'acquisition puis de gestion de la copropriété. Il existe de grandes marges de progrès dans ces domaines, notamment dans les partenariats à nouer.

- **Contenir les prix en cohérence avec les budgets des acquéreurs**

Les organismes sont attentifs au choix des immeubles mis en vente en fonction notamment des capacités financières des locataires en place. Dans ce cadre, au-delà des pratiques appréciées de transparence sur les charges et taxes foncières (figurant dans des livrets établis pour les acquéreurs potentiels), le vendeur doit être vigilant pour que le budget logement des acquéreurs soit compatible avec le reste à vivre du ménage au terme de l'acquisition. Toutefois une hausse de l'effort peut être admise puisqu'il y a constitution d'un patrimoine.

En ce qui concerne l'écart entre les loyers avant acquisition (hors charges) et les mensualités d'emprunt, il s'établirait entre 10 % et 45 %, en fonction du prix d'acquisition. Les tableaux fournis par Groupe 3F (voir annexe n°13.7) montrent ces écarts moyens en fonction de la typologie des logements mis en vente et de leur localisation.

- **Maintenir et développer des prêts spécifiques à l'accès sociale**

Pour les ESH dont un CIL est actionnaire de référence²⁴, Action Logement incite à l'octroi de prêts accession sociale, conformément à son Livre Blanc.

23. Développer des partenariats entre organismes vendeurs et les ADIL d'une part, les établissements de crédit et Action Logement d'autre part, afin d'aider les candidats à monter leur dossier financier et appréhender les conséquences juridiques et économiques du statut de propriétaire et de faciliter leur accès au crédit.

- **Étudier les moyens d'accroître la solvabilité des locataires candidats à l'accès**

Un bailleur rencontré a évoqué l'hypothèse de pratiquer un surloyer destiné à constituer une épargne préalable à l'acquisition. L'USH de son côté suggère de lier le Plan d'Épargne Logement au PTZ, en lui affectant une bonification spécifique pour augmenter les capacités d'acquisition des accédants à la propriété, notamment dans le cadre des cessions dans le parc existant.

24. Étudier la faisabilité de dispositifs de constitution d'une épargne facilitant l'accès à la propriété à travers la vente HLM

- **Généraliser la réduction des frais d'actes**

Les frais d'acte sont réduits de 7,5% à 2,5% (représentant alors les seuls émoluments du notaire) dans 58 départements (dont 2 DOM) tandis que les droits restent identiques à une vente « classique » partout ailleurs. Cela n'est pas sans créer des ruptures d'égalité entre les acquéreurs.

25. Faire connaître les avantages octroyés par certaines collectivités territoriales en matière d'abattements sur les droits d'enregistrement (cf. taux de la taxe de publicité foncière, assiette du droit d'enregistrement), et d'exonération des acquéreurs pour toute cession de logements réalisée par des bailleurs sociaux (conformément aux dispositions prévues dans le CGI – article 1594 G)

- **Harmoniser les garanties**

26. Renouveler les conventions-cadres conclues avec les organisations professionnelles (USH, fédération des EPL) pour tendre à un renforcement des pratiques en matière de sécurisation des acquéreurs.

- **Veiller à la gestion des syndicats de copropriété**

Lorsque l'organisme vendeur demeure dans la copropriété en qualité de syndic, sa présence est de nature à rassurer les accédants comme les collectivités ; en

²⁴Cela concerne 46% des ventes des ESH et 31% des ventes totales (2416 logts en 2011)

effet, du moins tant qu'il reste des locataires dans un immeuble mis en vente, la réactivité en cas de problème et le niveau de service de l'organisme, en tant que bailleur, sont d'un niveau généralement supérieur à ce que peut offrir un syndicat de copropriété. On serait donc tenté de préconiser ce choix. Cependant, cette permanence de la présence du bailleur est parfois ressentie comme une façon de « trop assister » les anciens locataires et de limiter leur participation active à la vie de la copropriété et du quartier dans lequel ils résident (« empowerment »). Si la mission ne tranche pas entre ces deux approches, elle recommande néanmoins que les organismes vendeurs explicitent leur choix lors de leurs échanges avec les représentants de l'Etat et des collectivités.

3.2. Développer une meilleure gouvernance des politiques territoriales

3.2.1. Prendre en compte l'hétérogénéité des parcs locatifs et des territoires

Le parc cessible n'est pas illimité et tous les organismes ne sont pas à égalité sur le territoire. La vente d'une partie de leur patrimoine ne peut se faire de façon soutenable que si le marché local, le niveau de solvabilité des ménages et les orientations politiques locales le permettent.

Dans une logique liée à l'accompagnement des besoins des salariés, certaines ESH désinvestissent certaines agglomérations, certains départements pour se redéployer sur d'autres. D'autres bailleurs expliquent que la vente leur est nécessaire pour produire une offre de logement spécifique mais non subventionnée, comme les béguinages pour personnes âgées en zone non tendue, par exemple.

3.2.2. Inscrire la vente dans les politiques locales de l'habitat et renforcer le pilotage par les services de l'État et les collectivités

Peu nombreuses sont aujourd'hui les agglomérations qui ont intégré la question de la vente dans les éléments de leur stratégie locale de l'habitat. Les communautés urbaines de Lyon et de Lille l'ont fait ; Lille Métropole a même signé avec les bailleurs sociaux présents et actifs sur son territoire une « charte des bonnes pratiques » en matière de vente (cf annexe n°13.7).

Aliéner une partie du parc social, alors même que la reconstitution de l'offre peut se faire sur un tout autre territoire nécessite un débat avec les collectivités et l'État. Ce sujet devrait désormais figurer dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) au niveau intercommunal pour déterminer les niveaux d'objectifs recherchés et présider à la renégociation des CUS.

27. Inclure les projets de ventes aux locataires au même titre que les projets de développement d'une offre de logement, dans la détermination des objectifs territoriaux pour l'habitat qui figurent dans les PLH intercommunaux, associant de facto les EPCI et les services de l'État à leur élaboration.

28. Effectuer une cartographie des ventes et des mises en vente par bassin d'habitat ou par zone d'emploi pour améliorer la transparence et la mise en cohérence avec les autres dispositifs de la politique du logement

29. Saisir l'opportunité de la nouvelle contractualisation des CUS pour introduire des indicateurs plus pertinents en ajoutant a minima les ventes effectives, leurs caractéristiques, la typologie de la reconstitution de l'offre (comprenant les niveaux de loyers) et autres modalités de réemploi des fonds issus des ventes.

Les organismes ont également besoin d'une visibilité à moyen et long terme pour garantir la pérennité de leur stratégie. Les changements d'orientations politiques qui résultent parfois du renouvellement des instances communales ou intercommunales fragilisent une stratégie qui s'inscrit dans le long terme.

Le besoin de stabilité des instructions peut être garanti par la contractualisation : le PLH en est le support et la CUS l'outil qui permet de décliner les objectifs. Toutefois, il semble à la mission qu'une mise à jour des règles à travers l'élaboration d'une circulaire ministérielle serait bienvenue²⁵.

Du côté des services de l'État, la caducité de l'autorisation préfectorale au bout de 5 ans introduite par la loi ALUR permettra d'éliminer des projets de mise en vente qui relevaient d'un simple affichage au moment où les premières CUS ont été négociées.

30. Élaborer une nouvelle circulaire destinée à actualiser les recommandations de l'État ; elle devrait préciser les mesures d'application générale et celles relevant des instances locales.

Sur ces bases, l'instruction des demandes de mise en vente devrait être facilitée.

31. Inscrire la thématique de la vente aux occupants dans le programme d'évaluation de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

3.2.3. Intégrer la politique de ventes aux occupants dans la réflexion sur la mutualisation des compétences et la réorganisation du tissu des organismes

L'USH estime que les organismes gèrent actuellement 200 000 logements en copropriété et que ce nombre est appelé à augmenter fortement. La vente d'une partie de leur patrimoine a été l'occasion de développer des compétences nouvelles (commercialisation, gestion de syndicats de copropriété) qui renforcent leurs capacités d'intervention dans certains quartiers. Cette diversification des savoir-faire doit toutefois pouvoir s'inscrire dans la durée et ne pas être à la merci de changements de politique trop brutaux. En outre, le processus de mise

²⁵ Les dernières circulaires sur la vente de logements sociaux à leurs locataires datent des 4 août 1994 et 9 mai 1995 - Référence « NOR LOG C 94 000 58 C »

en vente a permis d'établir de nouveaux partenariats professionnels : de nouvelles formes de coopération (GIE, création de filiales ou autres) peuvent également être de nature à lever certains freins identifiés par l'USH au niveau des organismes.

Il en est de même en ce qui concerne le réemploi de l'autofinancement produit par les cessions de patrimoine, qui relève de la gouvernance des organismes mais interpelle aussi l'État et les collectivités territoriales en raison des concours publics qui ont contribué à la constitution du patrimoine et des nombreux besoins à satisfaire dans certains secteurs du territoire.

32. Mettre en correspondance les synergies et les mutualisations développées à l'occasion de la refonte du tissu des organismes et de l'acquisition de nouvelles compétences avec les choix stratégiques patrimoniaux dont les ventes de logements sociaux à leurs occupants sont partie intégrante.

3.3. Intégrer les enjeux de la transition énergétique

Au-delà des conditions minimales de confort et d'habitabilité conférées par le décret n°87-149 du 6 mars 1987, mais aussi des « exigences » émises dans le corpus réglementaire relatif aux ventes à la découpe et aux ventes de logements sociaux en particulier, (dont la mission relève qu'elles restent assez générales et sont sujettes à interprétation par l'ensemble des services), se trouve la question plus récente de l'adaptation des logements à la baisse des consommations énergétiques.

L'isolation thermique des logements individuels vendus ne fait pas l'objet de restriction de vente dans la loi ALUR. Néanmoins, certains logements construits dans les années 70 et 80 qui sont ou seront vendus pourraient nécessiter des travaux conséquents pour être mis aux normes et réduire leur consommation en énergie. Cependant, les procédés constructifs initiaux risquent d'induire des coûts de travaux d'isolation ou de chauffage très élevés auxquels ne permettra pas de faire face la modestie des revenus de certains acquéreurs.

Même si les charges résidentielles sont connues et ne changent pas radicalement lors d'une acquisition, il y aurait lieu d'être exigeant sur l'établissement des diagnostics, l'évaluation des travaux à entreprendre pour augmenter le confort thermique des logements et la transparence effective afin de les communiquer en préalable aux ventes, notamment pour les logements individuels.

En collectif, il convient d'être d'autant plus vigilant sur l'ampleur des travaux nécessaires à la réduction de la facture énergétique que ceux-ci impliqueront d'obtenir une majorité au sein de la copropriété, exercice délicat quand les copropriétaires ont des ressources modestes.

33. Afficher, outre le diagnostic technique obligatoire pour tout candidat à l'acquisition d'un logement au sein d'une copropriété, et du diagnostic de performance énergétique (DPE), un programme de travaux de rénovation énergétique à envisager et la mesure de son impact en termes de réduction des charges.

La SEMCODA a indiqué à la mission qu'elle effectuait une mise aux normes énergétiques des logements à vendre sur la base d'une consommation de 100KWh/m2/an.

Certains organismes, conscients de la médiocre performance énergétique mesurée par le DPE (qui pénalise fortement le tout électrique), suggèrent de recourir à la vente en l'état futur de réhabilitation (VEFR), qui permet d'engager des travaux postérieurement à la vente, ces travaux étant prévus dans le contrat et donc connus de l'acquéreur, plutôt que d'interdire purement et simplement la vente pour les logements sous étiquette E, F et G.

La loi ALUR précise que les logements mis en vente et situés en collectifs devront « répondre à des normes de performance énergétique minimale fixées par décret ».

34.Examiner au cas par cas l'alternative que peut représenter la vente en l'état futur de rénovation (VEFR) dans l'avis donné par les collectivités et les services de l'État.

Conclusion

Bien qu'ayant fait l'objet de plusieurs lois et de deux conventions d'objectifs entre l'État et l'union des organismes d'HLM, la vente des logements sociaux aux occupants n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient assignés explicitement, à savoir l'accession sociale, dont elle est restée un vecteur très marginal, et la mixité de statuts dans les quartiers composés majoritairement de logements sociaux.

Ces objectifs n'ont pas été atteints en premier lieu parce que les bailleurs sociaux n'étaient pas désireux d'aliéner leur parc, ensuite parce que les élus redoutaient l'émergence de copropriétés dégradées et enfin parce que cette politique n'a jamais fait l'objet d'un suivi soutenu de la part du ministère en charge du logement.

La sensible augmentation des ventes depuis 2008, le volume des projets de mise en vente et l'élargissement du nombre d'organismes actifs dessinent une tendance nouvelle qui nécessite d'être à la fois soutenue et encadrée.

Les conventions signées en 2007 avec l'USH et la fédération des EPL ont amorcé un discours plus volontariste du côté des pouvoirs publics au moment où le besoin d'accroître la part de fonds propres (à défaut de subventions) dans le montage des projets de renouvellement urbain et dans les opérations de construction neuve toujours plus onéreuses, devenait patent.

Si les finalités premières de la vente aux occupants n'ont pas été atteintes, les craintes qu'elle a suscitées ne se sont pas vérifiées : le sens des responsabilités des organismes dans le choix des programmes mis en vente, le dialogue qu'ils entretiennent avec les élus en matière de gestion de proximité, la professionnalisation de leurs équipes dans les fonctions de syndic ont permis d'écarter le spectre des copropriétés en difficultés.

La nécessité de mobiliser davantage de fonds propres fait également consensus, dans un contexte où la remise à plat des compétences des collectivités territoriales et le resserrement des budgets laissent peu de perspectives à la mobilisation d'autres sources d'argent « gratuit ». Il importe donc que la politique de l'Etat confirme la pérennité de l'outil stratégique que constitue la vente.

Cependant, le parc aliéné n'étant pas un parc ordinaire, il convient de veiller au respect de la vocation sociale de ce parc. Des garanties en termes de transparence de l'information donnée aux locataires sur les logements mis en vente et les travaux et charges à venir, la priorité effective donnée aux locataires du parc HLM, et la maîtrise du statut d'occupation des logements une fois acquis, afin d'éviter effets d'aubaine et investissements spéculatifs doivent faire l'objet d'une attention renforcée.

En outre, le développement des ventes et la concentration de celles-ci sur des micro-territoires n'est pas sans impact sur les politiques locales de l'habitat.

Il semble donc nécessaire que les communes et leurs EPCI puissent disposer d'une vision « consolidée » des mises en vente sur leur territoire, ce que ne permet pas l'actuelle présentation des CUS, territorialisées selon des logiques de gestion propres à chaque organisme. Dans cette perspective les services extérieurs de l'Etat (DDT et DREAL) devraient établir une cartographie des autorisations accordées et examiner les demandes présentées par les organismes non seulement, comme elles le font actuellement, en vérifiant la conformité des demandes d'autorisation aux règles définies par le CCH, mais aussi en termes d'opportunité par rapport à des enjeux plus globaux (mixité sociale, besoins recensés dans les PLH et les observatoires de la demande, en termes de typologie de logements et niveaux de loyers).

La mission recommande l'établissement d'une circulaire de la part du ministère du logement : celle-ci aurait l'avantage de rappeler l'intérêt du dispositif au plan social pour les bénéficiaires, au plan économique pour les organismes et de souligner la nécessité d'un rapprochement des stratégies patrimoniales des bailleurs – traduites dans les conventions d'utilité sociale – des politiques territoriales pour l'habitat élaborées dans le cadre des PLH intercommunaux ; elle guiderait les services extérieurs de l'État dans l'appréciation des projets de ventes qui leur sont présentés et permettrait d'harmoniser les pratiques sur le territoire national ; enfin elle éclairerait les organismes sur les critères qualitatifs qui président à l'instruction de leurs dossiers.

Deux séries de facteurs incitent à tempérer fortement les raisonnements macro-économiques qui verraient dans la vente des logements sociaux un moyen de compenser la disparition progressive des aides à la pierre pour permettre la production de logements (raisonnement du « 2 voire 3 logements construits pour 1 vendu ») : d'une part, des enjeux tels que la transition énergétique et l'accessibilité sociale du parc nécessitent qu'une partie des fonds propres des bailleurs y soit affectée ; d'autre part, l'inégalité des patrimoines, les choix politiques liés à la gouvernance des organismes et les disparités de dynamiques territoriales ne permettent pas de faire de la vente un outil universel. Si le produit de celle-ci devait devenir le seul levier du développement du parc, cela ne pourrait s'opérer sans une redistribution des patrimoines, voire une mutualisation des ressources.

Marianne LEBLANC-LAUGIER



Inspectrice générale
de l'administration
du développement durable

Pascaline TARDIVON



Inspectrice de l'administration
du développement durable

Annexes

1. Lettre de commande



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Le vice-président

La Défense, le 22 JUL. 2013

Note

à l'attention de

Madame Marianne LEBLANC-LAUGIER,
inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Madame Pascaline TARDIVON,
inspectrice de l'administration
du développement durable

Référence CGEDD n° 009083-01

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont la présidente de la 1ère section est le superviseur. Sa coordination sera assurée par Mme Marianne LEBLANC-LAUGIER. Un comité des pairs composé de MM. Alain LHOSTIS, Jacques FRIGGIT et de Mmes Aude DUFOURMANTELLE et Dominique DUCOS-FONFRÉDE est constitué pour cette mission. Elle est enregistrée sous le n° 009083-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer du rapport définitif pour le 31 décembre 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission à la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Le vice-président par intérim,

Patrice PARISÉ

Copies : Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section
MM. Alain LHOSTIS, Jacques FRIGGIT
Mmes Aude DUFOURMANTELLE, Dominique DUCOS-FONFRÉDE

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92025 La Défense cedex - Tél : 33 (0) 43 81 21 22 - Fax : 33 (0) 43 81 23 24



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

La Défense, le 21 JUIL. 2013

Le vice-président

à

Madame la ministre de l'égalité des territoires
et du logement

A l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

— Référence CGEDD n° 00083-01

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous informe que j'ai désigné Mme Marianne LEBLANC-LAUGIER, inspectrice générale de l'administration du développement durable, et Mme Pascaline TARDIVON, inspectrice de l'administration du développement durable, pour effectuer cette mission.

Par intérim,



Patrice PARISÉ

Copies : M. le directeur du cabinet (MEDE)
M. le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Programme d'activité 2013 du CGEDD

Evaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants

Note de commande

La vente d'une fraction du parc social à ses occupants est une démarche ancienne. Initiée par la loi du 10 juillet 1965, elle représente l'un des outils politiques du logement périodiquement mis à l'agenda gouvernemental. Ce fut le cas en 1994, puis en 2006 dans le cadre de la loi d'engagement national pour le logement, enfin, avec deux accords signés le 18 décembre 2007 et le 20 février 2008 entre l'Etat, l'Union sociale pour l'habitat d'une part, la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte d'autre part, aux fins de réaliser 43 000 cessions, soit 1 % du parc locatif social.

La vente aux locataires de HLM conjugue des finalités sociales et économiques. Elle constitue l'un des moyens de favoriser l'accès social à la propriété d'une population solvable attachée au maintien d'une certaine qualité résidentielle et concourt, de ce fait, à l'objectif de mixité sociale. Elle permet également d'accroître les fonds propres des organismes de logement social, leur donnant ainsi la possibilité d'accroître leur capacité de production d'une offre nouvelle.

Cependant, au fil des ans, le volume de logements alloués au bénéfice de leurs occupants est demeuré stable à un niveau modeste - de l'ordre de 4000 ventes par an - et dans la dernière période, en dépit de la relance volontariste engagée en 2007, les résultats enregistrés se sont révélés très en-deçà des objectifs ambitieux qui avaient été fixés.

L'évaluation de cette politique a donc été inscrite au programme d'activité du CGEDD pour l'année 2013.

Elle consistera d'abord à dresser un état des lieux permettant d'établir le profil des acquéreurs et la typologie des produits mis à la vente: logement collectif ou individuel, localisation géographique, taille, âge et prix.

Elle examinera aussi les modalités d'acquisition qui sont proposées aux locataires (conditions de prêt, garanties offertes en cas d'échec du processus, clauses antispéculatives). Elle appréciera comment la cession partielle du parc s'intègre dans la stratégie patrimoniale et sociale des opérateurs sociaux et comment elle est prise en compte par les représentants de l'Etat et les élus dans les réponses apportées au plan local aux besoins de logement.

Dans ce cadre, la mission d'évaluation s'attachera à identifier les éléments qui contribuent à freiner le développement des opérations de cession et formulera toutes propositions sur les orientations à apporter au dispositif.

...

Outre l'exploitation des données juridiques et statistiques disponibles, la mission s'attachera à recueillir le témoignage des différents acteurs, tant au niveau national que sur le terrain : services déconcentrés de l'Etat, élus et opérateurs locaux, associations de locataires, ainsi qu'un panel de bénéficiaires.

La note de cadrage de la mission est attendue pour le 30 septembre et le rapport pour la fin décembre 2013. Un comité des pairs accompagnera les travaux de la mission.

Le vice-président du CGEDD,
par intérim,



Françoise PARISÉ

2. Liste des personnes rencontrées

ELUS et leurs collaborateurs	
ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES D'ELUS LOCAUX	
Parlementaires	Olivier CARRE, Député du Loiret Marie-Noëlle LIENEMANN, Sénatrice de l'Essonne
ADCF	Daniel DELAVEAU, Président Nicolas PORTIER, Délégué général Claire DELPECH, chargée de mission
Communauté urbaine de Lyon	Olivier BRACHET, vice-président du Grand Lyon, chargé de la politique de l'habitat et du logement Rémy NOUVEAU, directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain
Ville de Lyon	Louis LEVEQUE, adjoint au maire de Lyon, chargé du logement Brigitte CAILLOD, chargée de mission
Communauté urbaine de Lille	Béatrice URO, chargée de mission logement social, Lille-Métropole
SERVICES DE L'ETAT et ETABLISSEMENTS PUBLICS	
MEDDE – METL / DGALN / DHUP	Étienne CREPON, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages Philippe MAZENC, chargé de la sous-direction de la législation de l'habitat Muriel BOULDOUYRE, chef du bureau de la réglementation des organismes constructeurs (LO 3) Nicolas CHEREL, adjoint au chef de bureau (LO 3) Joëlle TRIPOLI, bureau de la réglementation des organismes constructeurs Rémi TARDIVO, adjoint au chef du bureau des aides financières (FE1)
CGDD / SOES/SDSLC	Frédéric MINODIER, chef du bureau de la statistique déconcentrée Marion LANTIER, chargée d'enquêtes
CEREMA / délégation Nord-Picardie	Sylvain GUERRINI, chef du Pôle de compétences « marchés locaux de l'habitat » Peggy MERTINY, chargée d'études
MIILOS	Daniel DAUVET, chef adjoint de la MIILOS Philippe ROBERT, chargé de mission Jean Pierre SIMONET, chargé de mission
ANPEEC	Pascal MARTIN-GOUSSET, Directeur Arnaud GERARDIN, chef du service des études
ANRU	Wilfrid GEILLER, Directeur adjoint de la stratégie
DREAL PACA	Géraldine BIAU, Chef de l'unité logement et foncier Karine DRAY, chargée d'études Séverine ESPOSITO chargée d'études Mathieu CASTEL .chargé d'études
DREAL Nord-Pas de Calais	Dominique BUISSON, chef de la Division Logement Habitat, SECLAT Emmanuel LEDE, chargé d'études au sein de la Division Logement Habitat
DREAL Rhône-Alpes	Yannick MATHIEU, Directeur Adjoint Dorine BASTIN, Chef du bureau « gouvernance et politique patrimoniale de l'habitat, service Habitat et cadre de vie

DRIHL Île-de-France	Christian LOISY, responsable de la mission suivi des bailleurs et des collecteurs, SDAOLH
DREAL LORRAINE	Emmanuelle GAY, Directrice régionale
DDT de l'Ain	Philippe VAUCHAUSSADE, chef du service Habitat et construction Abdelkrim DJARMOUNI, chargé d'études
DDCS de l'Ain	Corinne GAUTHERIN, Directrice départementale
DDT de la Loire	Rémi DORMOIS, chef du service Habitat Édouard CHOJNACKI, adjoint à la cellule Technique et financement de l'habitat public
DDT du Rhône	Pierre-Yves DUFFAIT, responsable de l'unité logement social et suivi HLM, SHRU
DDTM du Nord	Amale BENHIMA, chef du service Habitat Nicolas DESCAMPS, chef de la cellule « suivi des organismes d'HLM »
DDTM du Pas de Calais	Chantal ROUDE, responsable de la cellule « observation et politique de l'habitat »
DDTM des Bouches du Rhône	Dominique BERGE, chef du service Habitat
DDTM du Var	Catherine BLUNEAU-CERLIER, chef de la cellule « suivi des organismes de logement social »
ORGANISMES DU LOGEMENT SOCIAL ET LEURS PARTENAIRES	
UNION SOCIALE POUR L'HABITAT	Dominique HOORENS, Directeur des études économiques et financières Michel AMZALLAG, Directeur adjoint des études économiques et financières Laurent GHEKIERE, Directeur des affaires européennes, représentant permanent de l'USH auprès de l'Union européenne Denis LANDART, Responsable du département Accession, Vente Denise PARTOUCHE, chargée de mission
FEDERATION DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT	Jean-Claude PATHE, Directeur adjoint
FEDERATION DES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT	Dominique CHAUVET, Directrice générale
FEDERATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES	Pierre DE LA RONDE, Directeur du département immobilier
AORIF	Stéphane DAMBRINE, Président
ARHLM PACA CORSE	Philippe OLIVIERO, Directeur
OPH NICE COTE D'AZUR HABITAT	Catherine HERBERT, Directeur général Claudine GALLO, Directeur des affaires locatives
OPH TOULON HABITAT MEDITERRANEE	Michel GREGOIRE, Directeur général
OPH 13 HABITAT	Gérard LAFONT, Directeur général Brigitte ROUBIN, Chargée de mission
OPH BRETAGNE-SUD-	Erwan ROBERT, Directeur général

HABITAT	
OPH 76	Bernard MARETTE, Directeur général
GROUPE SNI	André YCHE, Président du directoire Yves CHAZELLE, Directeur général
GROUPE 3F	Yves LAFFOUCRIERE, Directeur général Patrick BRIDEY, Directeur général adjoint
GROUPE LOGEMENT FRANCAIS	Philippe BRY, Directeur général Marin de VANSSAY, Directeur du développement
GROUPE BATIGERE	Dominique DUBAND, Directeur général
FRANCE HABITATION	Pascal VAN LAETHEM, Directeur général
GROUPE POLYLOGIS - LOGIREP	Daniel BIARD, Président du directoire Pascaline GIRAUD, Chef du service des ventes
LOGIREM	Eric PINATEL, Directeur général Nathalie DUTHEIL, Directrice stratégie et développement
ERILIA	Hubert VOGLIMACCI, Président du directoire
FAMILLE PROVENCE	A. COURAZIER, Directeur général
ARRAHLM Rhône Alpes	Michel BLANDIN, Président Aïcha MOUHADDAB, Directrice
ALLIADE	Patrice TILLET, Directeur général
GRAND LYON HABITAT	Gaëlle DURANTON, Directrice commerciale
OPAC DU RHONE	Philippe DERUMIGNY, Directeur général Mireille DUCARRE-DUBOUIS, Directrice du département « services aux clients »
SEMCODA	Gérard LEVY, Directeur général
AR HLM Nord-Pas-de-Calais	Raymond FRACCOLA, Directeur Christelle COMES, chargée de mission
PARTENORD	Christophe BECUWE, Directeur général
VILOGIA	Gonzague NOYELLE, Directeur régional Samantha GAUTHIER, chargée de mission
QUADRAL	Jean-François PREVOT, Directeur général Myriam BOUAKKA, Responsable ventes IdF
AUTRES ACTEURS DU LOGEMENT	
UNPI	France BAUVIN, Administrateur, chargé de la mission Europe Paul PHILIPPOT, Délégué général
ACTION LOGEMENT	Éric THUILLEZ, Président du Directoire Caroline MACE, Directeur du réseau et des territoires
CDC	Catherine PERENET, Directrice régionale IdF et ancienne Directrice des prêts et de l'habitat à la direction des fonds d'épargne
CGLLS	Catherine AUBEY-BERTHELOT, Directrice générale

Philippe CLEMANDOT, Directeur du service des aides
Christophe CANU, Directeur adjoint du service des aides

3. Bibliographie sommaire

- Rapport d'information à l'Assemblée Nationale par Christophe Caresche et Michel Piron sur « l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins » déposé le 18 juillet 2013 sous le n°1285
- Rapport d'information à l'Assemblée nationale sur l'accession sociale à la propriété dans le parc HLM, présenté par M. Olivier Carré, député ; février 2009
- Étude d'impact sur le projet de loi « propriété pour tous » relatif à l'accession sociale à la propriété établie par Agnès de Fleurieu, CGPC, janvier 2004
- Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale, rapport établi par Bernard Ailleret (CGPC) et Bernard Vorms (ANIL) à l'attention de M. de Robien, ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, mai 2003
- La vente aux locataires de leur logement HLM, rapport établi par Claude Robert pour M. de Charette, ministre du logement, 1994
- Efficacité et équité des dispositifs de soutien financier aux ménages pour acquérir leur résidence principale (travaux de groupe dans le cadre d'une option approfondissement) l'ENA – promotion Robert Badinter, 2009-2011)
- Vente HLM : une nouvelle dimension dans la stratégie des organismes HLM, Les cahiers de l'USH n° 145, décembre 2011
- Effets de la mise en vente des logements sociaux britanniques, par William Le Goff, Études Foncières n° 130 novembre-décembre 2007

4. Les évolutions des dispositions régissant la vente HLM dans les lois depuis 1983

I - Le processus de mise en vente

I-I initiative et publicité

1983

À la seule initiative de l'organisme d'HLM sauf si 80 % des locataires d'un même immeuble en font la demande.

1986

la publicité est obligatoire pour la vente des logements vacants.

1994

tout locataire peut adresser à l'organisme propriétaire une demande d'acquisition de son logement. La réponse de l'organisme doit être motivée et envoyée dans un délai de 2 mois suivant la demande.

2009

lorsque l'organisme met en vente un logement vacant, il doit l'offrir en priorité à l'ensemble des locataires des logements lui appartenant ainsi qu'aux gardiens d'immeubles qu'il emploie par voie de publicité dont les modalités sont fixées par décret en CE.

À défaut d'acquéreur prioritaire, il pourra être offert à toute personne physique.

Commentaires : l'enjeu autour de l'initiative de la vente a été dans un premier temps (1983) de revenir sur les dispositions de la loi de 1965 qui contraignaient le bailleur à vendre les logements aux occupants qui en faisaient la demande, « vente forcée » selon eux.

En 1994, constatant la modestie des ventes qu'il voulait relancer le ministre du logement a réaffirmé la possibilité pour les occupants de solliciter le bailleur, sans toutefois le contraindre.

Les modalités de publicité ont été fixées par décret

I-II consultations et avis

1983

Accord entre l'organisme, la commune d'implantation et le représentant de l'État dans le département.

- Si pas de réponse de la commune sous 4 mois, son avis est réputé négatif ;
- Le représentant de l'État s'oppose à une vente qui aurait pour effet de réduire excessivement le patrimoine locatif de l'organisme ou le parc de logements sociaux de la commune ou de l'agglomération. Il prend en compte le PLH. Il doit motiver son refus dans un délai de 4 mois, sinon son silence vaut accord ;

L'avis de la collectivité garante est également sollicité : sans réponse sous 4 mois, avis réputé favorable.

1986

La décision d'aliéner est transmise au représentant de l'État dans le département, lequel **consulte** la commune d'implantation et les collectivités garantes. À défaut de décision négative motivée du représentant de l'État dans un délai de 2 mois, la décision est exécutoire pour une durée de 5 ans. L'**accord** de la commune d'implantation n'est nécessaire que pour les logements affectés à une location saisonnière.

1994

Suppression de la limitation de durée de validité de la décision préfectorale.

Le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de chaque organisme délibère annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements, fixe des objectifs et apprécie les résultats.

Le CDH est saisi chaque année d'un rapport du représentant de l'État portant sur la vente de logements sociaux. Ce rapport analyse si le réinvestissement des fonds provenant de la vente permet le maintien quantitatif et qualitatif de l'offre locative. Le CDH peut émettre des recommandations.

2004

Le CRH remplace le CDH comme lieu de présentation des bilans annuels.

2012

En cas de non respect de l'obligation de transmission au représentant de l'État de la décision d'aliéner au bénéfice d'une personne physique, l'organisme est passible d'une sanction pécuniaire (dans la limite de 15 000 € par logement vendu).

2013

- L'organisme informe le représentant de l'État de son intention d'aliéner ;
- Celui-ci consulte la commune d'implantation et les collectivités garantes ;

- la commune d'implantation a 2 mois à réception du courrier du Préfet pour faire connaître son avis. Si elle ne répond pas, son silence vaut accord ;
- Le représentant de l'État a 4 mois pour faire connaître son opposition, laquelle doit être motivée. S'il ne formule pas d'opposition, l'aliénation devient exécutoire au terme du délai ;
- En cas de désaccord entre représentant de l'État et commune d'implantation, le Préfet informe la commune et l'organisme d'HLM qu'il transmet le dossier au ministre.

Si celui-ci n'a pas répondu dans un délai de 4 mois, ce silence vaut refus.

Commentaires : la consultation ou l'accord de la commune d'implantation est le plus gros enjeu de tous les débats parlementaires depuis 1983. Évidemment, la mise en place de l'article 55 de la loi SRU a rendu cet enjeu encore plus prégnant. Certains souhaitent que la loi aille jusqu'à obtenir du maire un avis conforme.

2014

la loi ALUR réintroduit une limitation à la validité de l'autorisation du Préfet : 5 ans

La loi ALUR transfère aux métropoles le pouvoir d'arbitrer, après consultation des communes concernées et collectivités garantes.

II - Le bien mis en vente

II-I ses caractéristiques

- **ancienneté**

1983

Immeuble construit ou acquis depuis plus de 10 ans en collectif, plus de 20 ans en individuel

Si l'immeuble a fait l'objet d'une réhabilitation, pas de vente dans les 5 ans qui suivent les travaux

1986

Vente possible pour **tous les logements** construits ou acquis depuis plus de 10 ans

« Le ministre peut déroger aux conditions d'ancienneté lorsque des circonstances économiques ou sociales particulières le justifient »

- **état**

1983

logements satisfaisant à des normes minima fixées par décret en CE (le seul décret identifié est celui précisant les normes minimales d'habitabilité n° 87-149 du 6 mars 1987 – R 443-11 du CCH)

1986

la vente ne peut porter sur des immeubles insuffisamment entretenus

Commentaires : les débats parlementaires ont été l'occasion de formuler des craintes concernant les qualités du parc mis en vente : hier les immeubles les plus déqualifiés, aujourd'hui les « poubelles énergétiques ». Lors des débats de la loi de 1994, le « spectre » des copropriétés dégradées est présent dans les craintes formulées par certains élus.

Pour autant, aucune définition légale ou réglementaire n'a été donnée à la notion « d'immeuble insuffisamment entretenu ».

2014

L'article 114-V de la loi ALUR conditionne la vente des logements collectifs au respect de normes de performance énergétique minimale fixées par décret.

- **Statut**

1983

Logements occupés ou logements libres à la location de façon durable.

II-II estimation du prix

1983

Le prix est compris entre la valeur estimée par les Domaines et la valeur résultant de l'actualisation du coût initial de construction par référence à l'ICC publié par l'INSEE.

1986

Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation des Domaines sauf autorisation du représentant de l'État à titre exceptionnel.

2006

Lorsque l'acquéreur est une personne physique, le prix peut-être inférieur ou supérieur, de 35 % à l'évaluation des Domaines.

2011

Le prix de vente est fixé par le propriétaire après avis du maire de la commune d'implantation. Si le maire n'a pas répondu dans les 2 mois, son avis est réputé favorable.

Commentaires : jusqu'en 2006, le prix de vente était celui estimé par les Domaines. Dans un souci de favoriser l'accès, sociale la décote (et pour faire bonne mesure et éviter le sentiment de brader le patrimoine) la surcote ont été rendues possibles dans des proportions significatives. Cela reste toutefois une possibilité, non une norme.

II-III contraintes affectant le bien mis en vente

- **démembrement foncier/bâti**

1983

Le bailleur peut garder la propriété des sols en consentant un bail d'au moins 50 ans dans des conditions fixées par décret en CE.

Commentaire : cette disposition n'a jamais été appliquée, en l'absence de décret. Elle traduit plutôt une difficulté à « lâcher prise » sur le logement social tout en prétendant permettre la vente.

- **DIA et DPU**

1983

Dans les 15 ans qui suivent la vente, la DIA est obligatoire auprès de l'organisme d'HLM qui dispose d'un droit de rachat préférentiel dans un délai de 2 mois à compter de la notification.

En parallèle, la DIA est signalée à la commune qui peut exercer le droit de rachat si l'organisme ne l'exerce pas.

2006

L'acquéreur qui souhaite revendre son logement dans les 5 ans qui suivent l'acquisition est tenu d'en informer le vendeur qui peut se porter acquéreur en priorité

- **nombre de logements pouvant être vendus à une même personne**

2009

Lorsqu'une personne physique a acquis soit un logement vacant à un organisme HLM soit un logement locatif conventionné appartenant à une SEM, et devenu vacant, elle ne peut se porter acquéreur d'un autre logement vacant.

- **conventionnement des loyers**

1983

En cas de location du logement acquis dans le cadre de la vente HLM, le locataire doit remplir les conditions de ressources de l'accèsion sociale et les loyers ne peuvent excéder les maxima fixés dans la réglementation relative à l'accèsion sociale.

1994

La convention liée au logement n'est plus opposable aux propriétaires successifs du logement.

2006

Lorsque l'acquéreur a acquis son logement à un prix inférieur à l'évaluation des Domaines et qu'il le loue dans les 5 ans qui suivent l'acquisition, le niveau de loyer ne doit pas excéder les plafonds fixés par l'autorité administrative (cette obligation figure dans le contrat signé devant notaire).

- **délai d'occupation par l'acquéreur et statut du logement**

1983

15 ans minimum, voire plus (délai d'acquittement du prix).

A titre de résidence principale.

Tout changement d'affectation doit être signalé à l'organisme d'HLM vendeur sous peine de nullité de la vente.

1986

Durée d'occupation réduite à 5 ans en tant que résidence principale mais la durée n'est pas opposable lorsque « la situation personnelle, notamment professionnelle (de l'acquéreur) aura connu, après l'acquisition, un changement fondamental »

1994

abrogation de la durée minimale d'occupation

- **clauses anti-spéculatives**

2006

Lorsque l'acquéreur a acquis à un prix inférieur à l'estimation des Domaines et qu'il le vend dans les 5 ans suivant l'acquisition :

- il doit verser à l'organisme une somme égale à la différence entre le prix d'acquisition et le prix de l'évaluation si le prix de vente est supérieur à l'évaluation actualisée ;

- il doit verser une somme égale à la différence entre prix d'acquisition et prix de vente si le prix de vente est supérieur au prix d'acquisition mais inférieur à l'évaluation actualisée.

2009

L'acquéreur ayant acheté en dessous du prix estimé par les Domaines et qui revend dans les 5 ans suivant l'acquisition est tenu de verser à l'organisme une somme égale à la différence entre prix d'acquisition et prix de revente.

Commentaire : ces dispositions résultent directement de la possibilité d'effectuer une décote.

III – Règles relatives à l'acquéreur

- **statut et ancienneté**

1983

- les personnes physiques locataires de façon continue depuis plus de 5 ans.
- lorsque des immeubles comportent de façon durable un nombre important de logements libres à la location, ouverture aux personnes physiques ne disposant pas de ressources supérieures à celle fixées pour l'octroi des prêts d'accession à la propriété.

1986

- Un logement occupé ne peut être vendu qu'à son locataire lorsqu'un organisme met en vente un logement vacant, priorité est donnée aux locataires de l'organisme dans le département. À défaut d'acquéreur prioritaire le logement vide peut être vendu à toute autre personne physique ;
- suppression de la condition d'ancienneté du locataire.

1994

Ouverture au conjoint, aux ascendants et descendants sur demande du locataire (sous conditions de ressources accession à la propriété)

2009

Lorsque l'organisme met en vente un logement vacant, il doit l'offrir en priorité à l'ensemble des locataires des logements lui appartenant ainsi qu'aux gardiens d'immeubles qu'il emploie.

- **Ressources**

1983

En cas de vente à des personnes physiques non locataires (logements vacants), plafonds de ressources identique à celui fixé pour l'accès sociale à la propriété

IV - Le financement de l'opération

- **L'accès au crédit pour l'acquéreur**

1983

- L'acheteur peut payer le prix de vente au comptant ou par versement échelonnés selon des modalités fixées par décret en CE, en fonction de la composition familiale et des ressources.
- En cas de paiement échelonné, il peut bénéficier de l'APL.

1986

Les dispositions de 1983 s'appliquent pour les acquisitions effectuées par des personnes physiques répondant aux conditions de ressources de l'accès sociale.

1994

Suppression du paiement échelonné pour l'acquéreur.

2006

Possibilité d'acquérir le logement en location-accession.

2011

Majoration de la quotité du PTZ pour la vente HLM (+ 5 points) quand l'acquéreur est un occupant ou un gardien.

2012

Le bénéfice du PTZ n'est possible qu'à condition que la décote soit de 35 %.

2014

la loi ALUR (article 117) revoit le niveau de décote exigible : au moins 10 %

- **le fonctionnement de la future copropriété**

2009

Dans les copropriétés comportant des logements vendus à des particuliers, la liste des travaux, (amélioration des parties communes, éléments d'équipements) fait l'objet, le cas échéant, d'une présentation par le syndic devant l'AG des copropriétaires.

Lorsque les travaux sont votés par l'assemblée générale des copropriétaires, ils donnent lieu à constitution d'avances sauf pour l'organisme d'HLM. Ces avances sont déposées sur un compte séparé.

V – Les obligations du vendeur

- **Le remboursement des emprunts et des aides de l'Etat (par l'acquéreur et par le vendeur**

1986

La fraction des emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de l'ensemble auquel appartient le bien vendu est immédiatement exigible.

Quand la vente est faite à un locataire, le remboursement peut se faire selon l'échéancier initial si la garantie est maintenue.

En cas de vente d'un logement ayant fait l'objet de travaux d'amélioration depuis moins de 5 ans, l'organisme doit rembourser l'aide de l'État.

- **L'information de l'acquéreur sur l'état du logement et de l'immeuble**

1983

Tout acheteur peut, avant la vente, demander que lui soit communiqué un dossier comportant des informations précises et complètes sur l'état de l'immeuble (...) et les aménagements envisagés dans son environnement immédiat par les collectivités locales ou par l'Etat.

1994

l'organisme indique par écrit à l'acquéreur, avant la vente, le montant des charges locatives et, le cas échéant, de copropriété des 2 dernières années, la récapitulation des travaux réalisés les 5 dernières années sur les parties communes et fournit, en tant que de besoin, une liste des travaux d'amélioration de parties communes et des éléments d'équipement commun qu'il serait souhaitable d'entreprendre.

2009

La phrase ci-dessus est complétée ainsi : « accompagnée d'une évaluation du montant global des travaux et de la quote-part imputable à l'acquéreur ».

- **l'exercice de la fonction de syndic par le bailleur**

1983

Sauf s'il y renonce, les fonctions de syndic dans les copropriétés sont assurées par l'organisme vendeur tant qu'il y possède des logements.

Quand l'organisme n'exerce pas la fonction de syndic, il est membre de droit du conseil syndical tant qu'il demeure propriétaire d'un logement.

2006

« Toutefois l'AG des copropriétaires peut désigner un autre syndic dès lors que les copropriétaires autres que l'organisme vendeur détiennent au moins 60 % des voix du syndicat.

A contrario, les fonctions de syndic peuvent être assurées par l'organisme vendeur lorsqu'il n'est plus propriétaire d'aucun logement

2009

Dans les copropriétés issues de la vente, dans lesquelles un organisme détient au moins un logement, celui-ci peut mettre son personnel à disposition du syndicat des copropriétaires afin d'assurer des missions de gardiennage, de propreté, d'élimination des déchets, d'entretien technique courant et de veille du bon fonctionnement des équipements communs.

Cette prestation bénéficie d'exonération de TVA.

- **les réservations**

1983

La personne morale bénéficiaire d'une réservation conventionnelle peut obtenir de l'organisme vendeur la contrepartie d'un autre logement de son patrimoine.

1986

L'organisme vendeur est tenu, sauf si les parties en décident autrement, de mettre à disposition du réservataire au moment de la vente un logement équivalent. À défaut il doit indiquer au réservataire quand il pourra satisfaire à ses obligations. Le logement de remplacement sera par priorité situé dans le même ensemble immobilier ou à défaut dans la même commune, sauf accord du réservataire pour une localisation différente.

1994

suppression de la phrase commençant par « à défaut ».

- **l'affectation du produit de la vente**

1983

Le produit de la vente doit servir :

- au remboursement des emprunts et des aides publiques reçues pour la construction des logements ;
- à l'amélioration du patrimoine ;
- au financement de nouveaux programmes.

1986

Les principes de l'emploi des fonds dégagés par la vente sont réaffirmés : le surplus des sommes perçues est affecté en priorité au financement de programmes nouveaux de construction, à des travaux destinés à améliorer de façon substantielle un ensemble déterminé d'habitations ou à des acquisitions de logements à usage locatif.

5. Comparaison avec les politiques conduites dans d'autres pays de l'Union européenne

Qu'en est-il des politiques de vente de logements sociaux à leurs occupants pratiquées par d'autres pays de l'Union européenne ? La mission a rencontré Laurent Ghékière²⁶, Directeur des affaires européennes à l'Union sociale pour l'habitat, représentant permanent de l'USH auprès de l'Union européenne. Le parangonnage fait ressortir des politiques différenciées, étroitement liées aux modèles économiques et sociaux établis pour le logement social, mais qui contribuent également à leur évolution.

Dans les pays où le parc social est de faible importance, le dispositif n'a pas sa place : c'est le cas de l'**Espagne** et du **Portugal**, où quelques immeubles collectifs doivent surtout faire l'objet de réhabilitation, mais aussi de l'Irlande qui compte plus de 90 % de propriétaires et des logements loués à vie ; c'est le cas aussi du Luxembourg où le logement social se limite à l'activité de quelques sociétés dites d'« habitations à bon marché » qui produisent des logements en accession à la propriété très économiques.

Dans les pays où le parc social constitue une part importante du parc immobilier, les différences de politiques reposent sur des situations contrastées.

Ainsi en Italie, où les loyers sont fixés en fonction des revenus et leur niveau globalement dérisoire, cette politique est inexistante.

A contrario en Grande-Bretagne, la politique volontariste conduite par Margaret Thatcher en 1980 pour désengager l'Etat sur le plan budgétaire via l'institution d'un « droit à l'achat » des locataires a donné lieu à la vente effective de 2,5 millions de logements locatifs sociaux à leurs occupants (sur près de 5 millions de logements à l'origine), au rythme de 250.000 logements par an, soit 5 % du parc en rythme annuel. La poursuite du dispositif au fil des années a fait progresser le nombre de propriétaires de leur résidence principale de manière significative, leur proportion étant passée de 55% en 1980 à 67 % en 1990 (+12 % en 10 ans).

Cette politique a d'abord eu des effets économiques positifs avec la sortie d'un système très onéreux d'aides à la personne. Cette politique a également eu des effets très sociaux en octroyant une possibilité d'accession à la propriété aux locataires les plus modestes, par le biais de fortes décotes allant de - 40 % à - 70 % des valeurs admises. Cet avantage proportionnel au temps de présence a cependant bénéficié aux moins pauvres et les locataires extérieurs au parc géré ont été de facto exclus. Par ailleurs, les logements les mieux vendus ont été les logements individuels en bande, d'où il résulte que le parc locatif résiduel où reste concentrée la population la plus pauvre, constitué d'immeubles collectifs parfois dégradés, a donc perdu en attractivité.

Il faut noter le caractère particulier du contexte juridique britannique, qui repose notamment sur un régime de démembrement dans lequel l'usage d'un logement

²⁶ - Cf. Laurent GHEKIERE, auteur de l'ouvrage « Le développement du logement social dans l'Union européenne » – Edition spéciale Dexia / USH 2007

locatif paraît conçu comme un « bien de consommation » qui s'accompagne d'une forte mobilité. Les bailleurs sont essentiellement des associations qui font d'abord de l'accompagnement social (insertion par le logement et vers l'emploi, la santé), les logements pouvant d'ailleurs être vendus pièce par pièce, suivant les variations des besoins individuels. Le manque de moyens des gestionnaires, marqué par l'absence de péréquation suffisante au sein d'un patrimoine restreint et la perte d'une économie d'échelle pour les marchés d'entretien impacte la gestion du parc locatif social résiduel. Les besoins de financements pour des travaux de réhabilitation, voire de rénovation urbaine, sont accentués.

En Allemagne, les Länder (régions-Etats) sont autonomes pour la construction de logements à caractère social, leur gestion et la détermination des niveaux de loyers, tandis que le niveau fédéral s'emploie à définir les plafonds de ressources à respecter. Le parc social appartenant à des sociétés publiques détenues à 100 % par des collectivités publiques (État ou Communes), ces collectivités ont pu arbitrer différemment en fonction de leur situation locale et de leurs ressources. Une commune comme Dresde a ainsi pu choisir de se désendetter fortement, par la cession de 48 000 logements qui lui appartenaient, alors que le parc social des régions de l'Est et du Nord a fait l'objet de démolitions en masse, portant sur près de 60 000 logements. Au total 1,5 million de logements ont été vendus, dont 800 000 entre 2004 et 2007. Ces ventes ont produit plus de 25Md€ de recettes, malgré de gros rabais pratiqués, fournissant ainsi un exemple de valorisation des actifs en vue d'autres emplois des fonds publics.

Une partie des ventes a été effectuée auprès des locataires, avec la transformation de certaines des sociétés en coopératives à cette occasion. D'autres ventes ont été pratiquées en bloc par la cession des parts des sociétés publiques à des investisseurs privés (tels certains Fonds d'investissement internationaux) avec l'objectif de revendre à la découpe dans les 5 ans qui suivaient ; mais les aléas de marché n'ont pas toujours permis cette revente et le profit escompté, du fait que les locataires ont des baux à durée indéterminée (dans le parc public comme dans le privé) et n'ont pas nécessairement intérêt à acheter un bien qu'ils peuvent occuper en toute sécurité à vie.

Aux Pays-Bas, on assiste à une libéralisation du secteur immobilier. L'État a fait l'objet d'une condamnation par l'Union européenne de son modèle « universel » de logement social, auparavant accessible à tous. Le gouvernement a donc réagi en mettant en place des plafonds de ressources et en conduisant une politique active de vente de logements locatifs sociaux, incitant les organismes à céder une grande proportion de leur patrimoine à leurs locataires (près de 15 % des 2 millions de logements que compte le parc global à un rythme annuel de 2,5 %), préconisant de dégager ainsi les fonds nécessaires en vue de réhabiliter le parc existant résiduel et la construction de nouveaux logements. Des ratios de gestion ont été exigés de la part des organismes pour les contraindre à une gestion plus performante et plus autonome. Dans ce cadre, les ventes ont eu pour effet de participer également à l'augmentation de l'autofinancement. Parallèlement, pour éviter tout frein institutionnel ou local, l'obligation d'un accord de la commune d'implantation a été supprimée.

Dans les nouveaux États membres de l'Union européenne, le parc social – constitué pour l'essentiel de grands ensembles pas toujours bien entretenus – a été partiellement privatisé dans les années 90 aux locataires occupants à un prix

symbolique, avec des réhabilitations restées à leur charge. Cette situation n'est pas totalement étrangère à la présence de copropriétés dégradées, actuellement traitées dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine ou de réhabilitation lourde, avec l'aide des États concernés, du Fonds européen pour le développement régional (FEDER) ou de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Ce parangonnage met en évidence des situations contrastées liées à l'histoire et à des approches économiques et sociales distinctes, mais force est de constater que la plupart des politiques conduites par les pays européens tendent à la réduction du parc locatif social et emploient notamment la vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants à cet effet.

La France se situe encore à l'opposé de ces situations, avec moins de 0,2 % seulement du parc vendu par année, alors qu'en parallèle les organismes construisent de nouveaux logements chaque année à hauteur de 2% du parc global existant, en moyenne.

6. Les données issues des fichiers FILOCOM

6.1. Note méthodologique sur les sources

Pour étudier les logements sociaux et suivre le phénomène de vente, il est possible d'interroger 5 sources disponibles au sein du Ministère :

	FILOCOM	Fichiers Fonciers	Enquête vente	Fichiers de suivi locaux.	Enquêtes sur le Parc Locatif Social
Gestionnaire	\$DeS	DGALN	DGALN	DDT	\$DeS
Base juridique	Arrêté du 11 juillet 1994, publié au Journal Officiel du 13 juillet 1994		Circulaire annuelle relative à l'enquête annuelle de suivi des ventes de logements locatifs sociaux publiée au Bulletin officiel du ministère chargé du logement.		RPLS : création par l'article 112 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.
Périodicité	Bisannuelle au 1 ^{er} janvier de chaque année.	1 ^{er} janvier 2009, 2011 puis chaque année à partir de 2012, 2013	Annuelle 1 ^{er} janvier de chaque année.	Variable en fonction des DDT	Annuelle 1 ^{er} janvier de chaque année.
Objet	Tous les logements comprenant au moins une pièce d'habitation et ayant une surface comprise entre 5 et 1000 m ² soumis à la taxe d'habitation, appartenant à un organisme HLM ou à une SEM.	MAJIC (Mise A Jour des Informations Cadastrales) est l'application des services fiscaux à partir de laquelle ils décrivent les : - Propriétaires - Propriétés bâties (identification et évaluation des locaux) - Propriétés divisées en lots (lots=divisions de la propriété) - Propriétés non bâties (ou fichier parcellaire) Les Fichiers Fonciers reprennent ces informations et la traitent de manière géographique.	Suivre exclusivement les logements vendus par des organismes HLM et des SEM qui gèrent du patrimoine locatif conventionné dans chaque département.	Suivre les mises en vente et/ou les logements vendus par des organismes HLM et des SEM qui gèrent du patrimoine locatif conventionné dans le département.	Décrire le parc de logements locatifs sociaux. Logements ordinaires, conventionnés ou non pour lesquels l'organisme est titulaire d'un droit réel immobilier ou dont il a l'usufruit.
Exclusions	Tous les logements non soumis à la Taxe d'Habitation	Pas de secret statistique	Logements ordinaires non conventionnés, les logements-foyers de personnes âgées, handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et les résidences sociales.	Logements ordinaires non conventionnés, les logements-foyers de personnes âgées, handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et les résidences sociales.	Idem enquête vente et fichiers DDT. Pour l'année 2010 les logements sociaux dont le parc est < à 1000 logements
Échelle la plus fine	Logement à la section cadastrale	Subdivision fiscale : sous-ensemble d'une parcelle, permettant de les taxer différemment (logement, vignes, dépendance, activité, etc)	Ventes agrégées au département par type de propriétaire	Au logement à la commune.	À l'opération à la commune (EPLS) Au logement à la commune (RPLS).

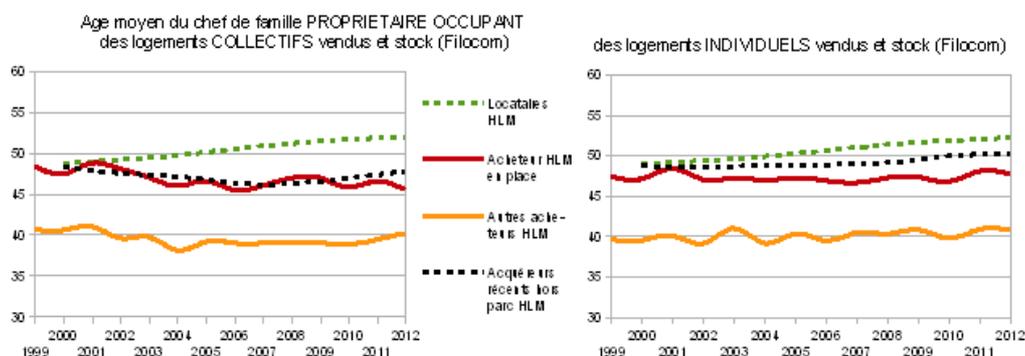
Chaque source ayant ses limites, une méthodologie adaptée doit être suivie pour interroger ces bases en fonction de leurs apports attendus :

- **FILOCOM** est la seule à pouvoir suivre chaque logement dans le temps et en décrire l'occupation (ménages, revenus, etc) : la difficulté est de pouvoir identifier les logements vendus de manière fiable. Le Cerema a proposé une méthodologie permettant d'identifier le parc HLM-SEM vendu dont les résultats sont présentés dans un rapport remis au CGEDD. Étant donné que FILOCOM permet de disposer des ressources fiscales des ménages, un secret statistique est appliqué en dessous de 11 unités. Le rythme de vente annuel des logements sociaux étant assez faible, le secret statistique est souvent bloquant lorsque l'on descend à une échelle géographique fine ;
- les fichiers fonciers permettent de disposer d'une photographie fidèle de chaque immeuble vendu et de son occupation, mais pas de ses occupants. Ils

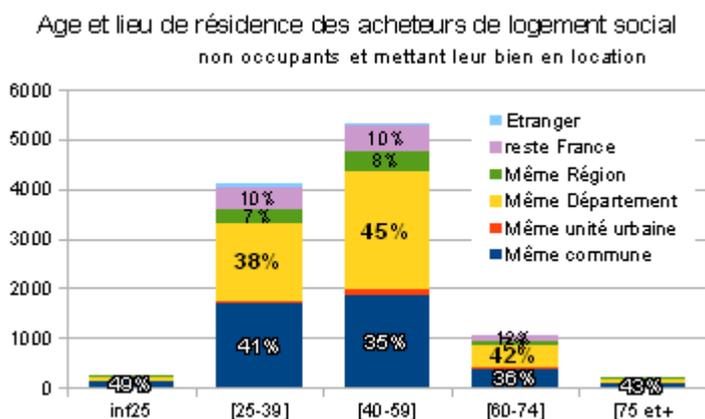
possèdent néanmoins un atout indéniable : ils ne sont soumis à aucun secret statistique.

6.2. Les caractéristiques des ménages qui achètent un logement social dans Filocom

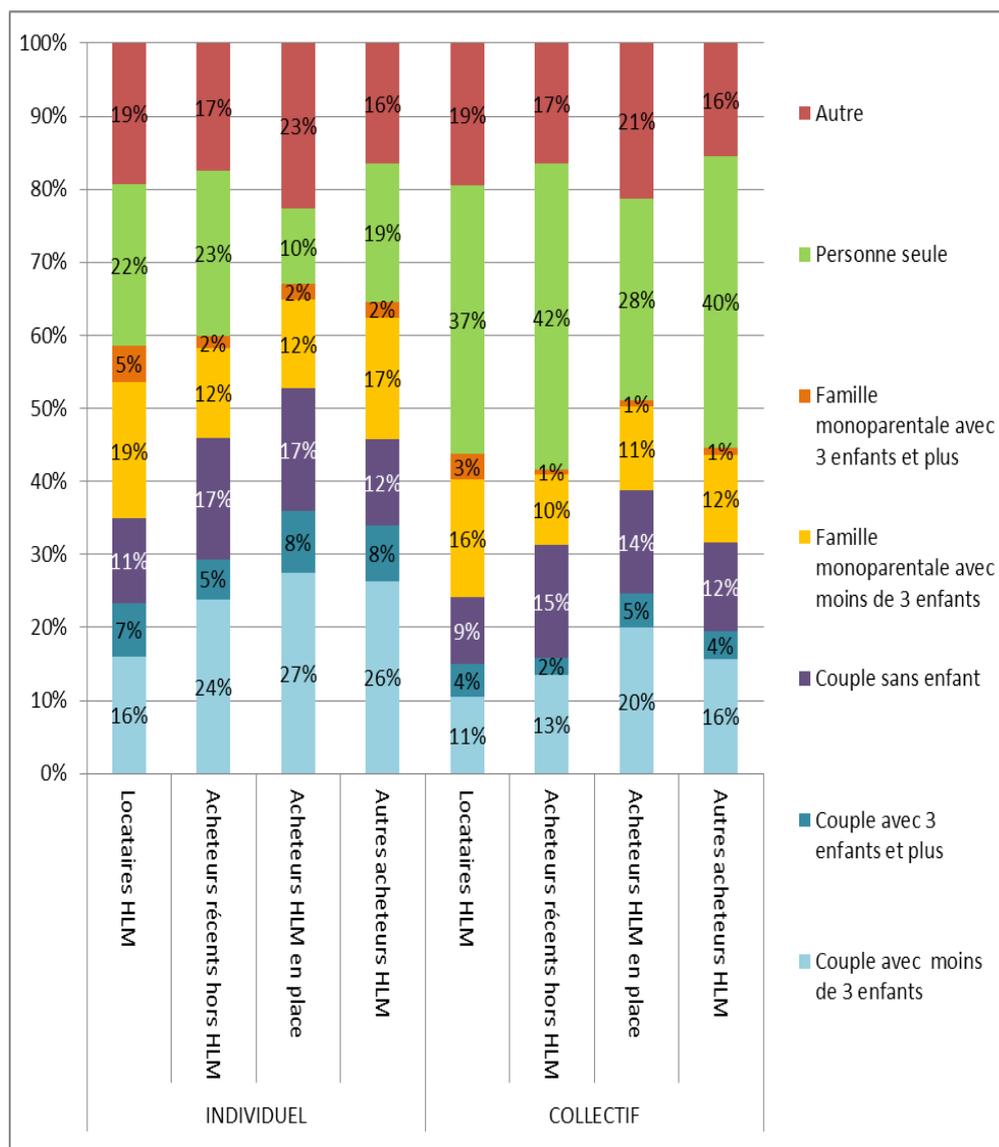
6.2.1. Âge, composition familiale et revenus des acquéreurs



6.2.2. Âge et lieu de résidence des acquéreurs non occupants

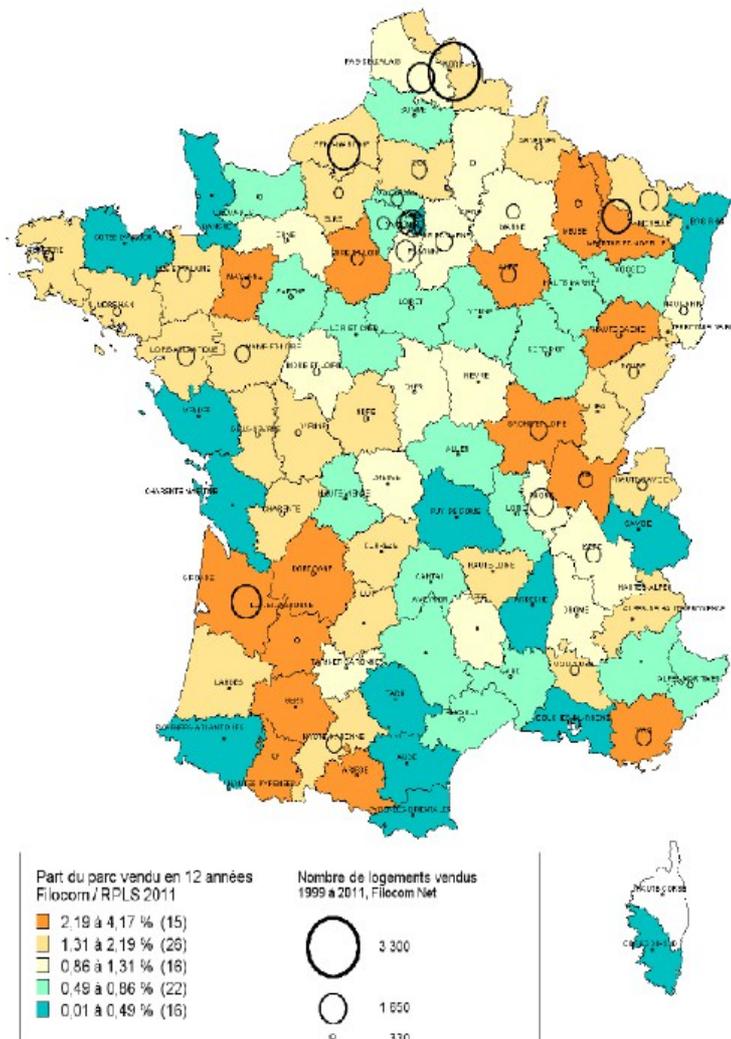


6.2.3. Composition des ménages acquéreurs

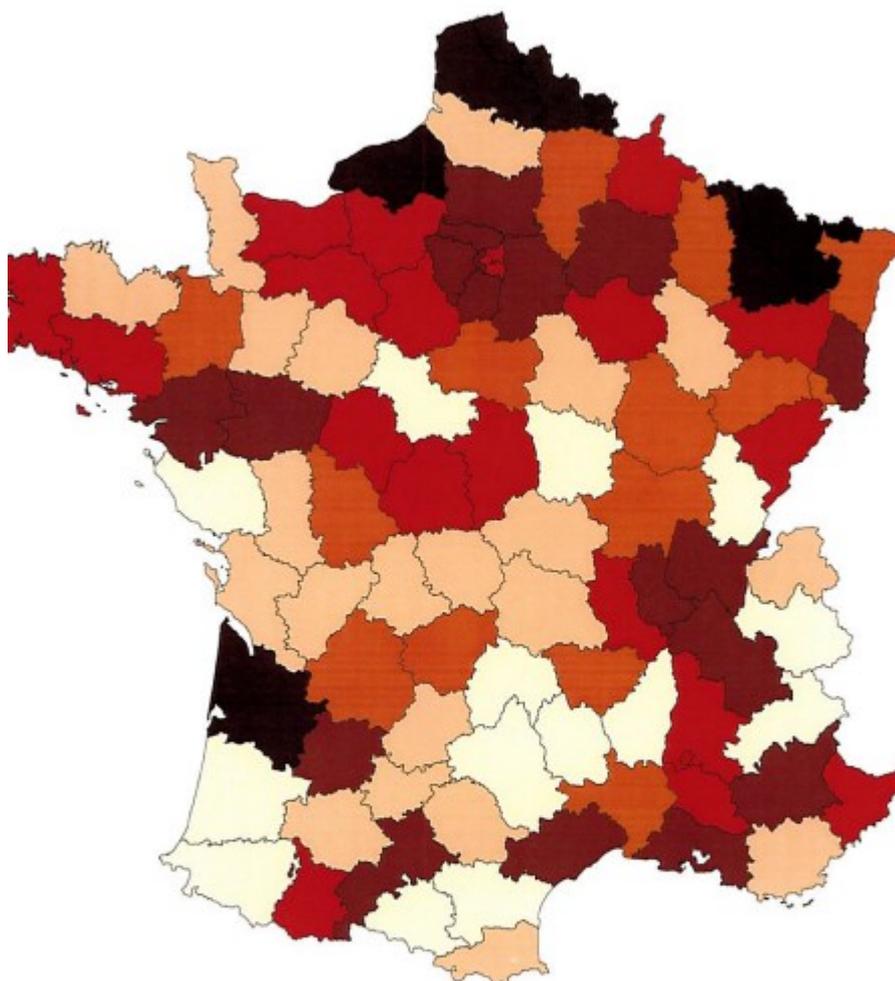


7. Carte représentant le volume cumulé des ventes aux particuliers de 1998 à 2012

Le parc vendu par département en 12 années
et son poids relatif vis à vis du parc social (RPLS 2011)



CUMUL DES VENTES A L'OCCUPANT ENTRE 1998 ET 2012



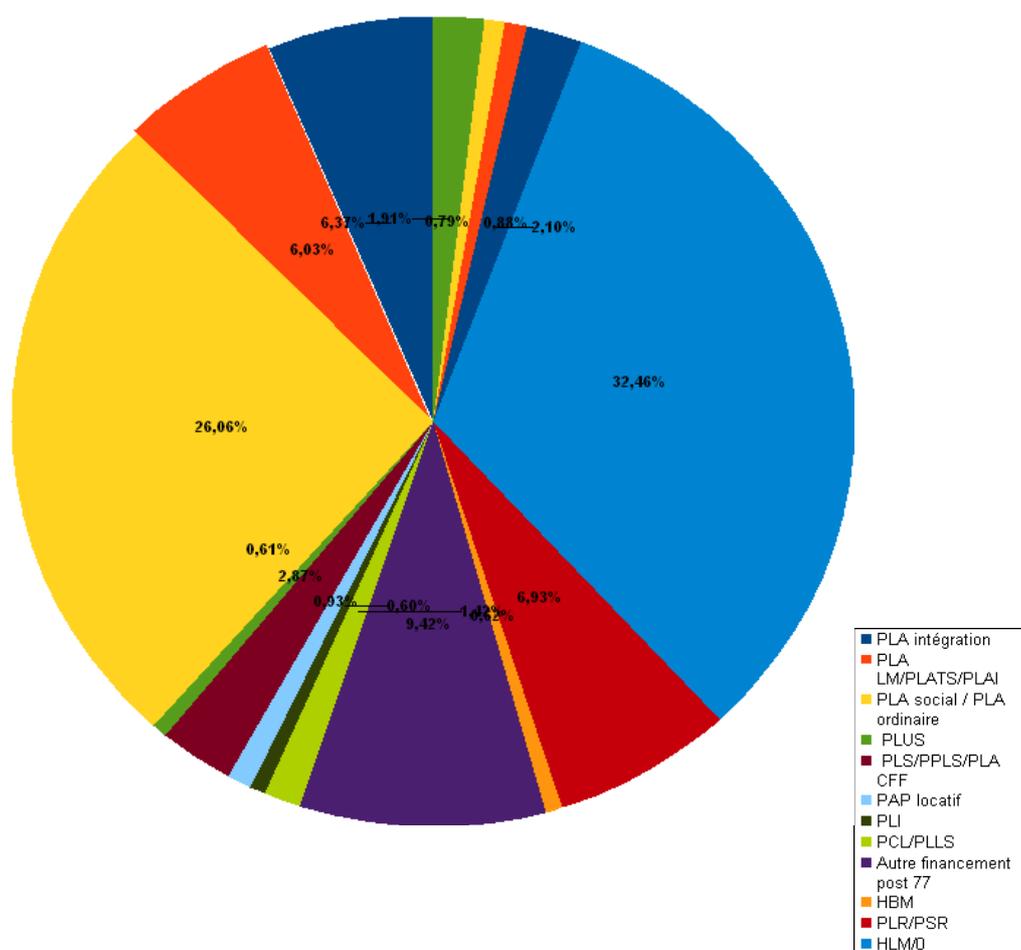
Volume des ventes à l'occupant Entre 1998 et 2012	
■ plus de 1 000 (jusqu'à 2 960)	(6)
■ de 500 à 1 000	(18)
■ de 250 à 500	(21)
■ de 150 à 250	(14)
■ De 50 à 150	(21)
■ Jusque 50	(15)

Source : enquête CGEDD - fond IGN (BD FLA)
Cartographie : DRIHL - MLHI - Octobre 2013

8. Les financements d'origine des logements vendus

Part respective des financements d'origine pour les logements vendus à des personnes physiques

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	%
PLA intégration	452	609	632		3	4	8	8	29	17	10	8	3	261	39	2 083	6,37%
PLA LM/PLATS/PLAI	9	9	14		17	22	25	28	37	32	12	16	35	1 615	103	1 974	6,03%
PLA social / PLA ordinaire	80	43	71		470	524	737	685	842	782	529	673	660	46	2 383	8 525	26,06%
PLUS	0	0	0		4	3	8	3	2	16	3	22	2	37	100	200	0,61%
PLS/PPLS/PLA CFF	34	210	218		3	4	224	16	42	16	18	26	13	43	73	940	2,87%
PAP locatif	0	0	0		78	22	18	40	34	16	31	22	10	0	32	303	0,93%
PLI	0	0	0		0	0	0	26	1	7	12	0	0	149	2	197	0,60%
PCL/PLLS	0	0	0		1	90	37	24	29	15	6	10	15	98	139	464	1,42%
Autre financement post 77	0	0	0		109	48	57	118	77	44	60	85	92	8	2 383	3 081	9,42%
HBM	0	0	0		51	21	8	28	29	10	22	15	4	11	4	203	0,62%
PLR/PSR	0	0	0		70	80	161	105	124	50	68	35	31	1 354	189	2 267	6,93%
HLM/0	0	0	0		1 405	1 101	1 237	1 263	1 240	907	809	736	548	33	1 340	10 619	32,46%
ILM	0	0	0		91	108	121	94	44	37	49	43	29	26	46	688	2,10%
ILN	0	0	0		24	41	42	43	11	29	19	10	9	42	18	288	0,88%
Prêts spéciaux CFF	0	0	0		32	16	13	41	31	16	4	13	12	47	32	257	0,79%
Autre financement ante 77	0	0	0		85	124	21	67	55	21	22	25	25	136	43	624	1,91%
TOTAL	575	871	935	0	2 443	2 208	2 717	2 589	2 627	2 015	1 674	1 739	1 488	3 906	6 926	32 713	



9. Caractéristiques des acquisitions de logements sociaux avec PTZ en 2011

**Profil des acquisitions avec PTZ en 2011 en zone B1
(source DHUP) en fonction des déciles de revenus**

	1 ^{er} décile		3 ^{ème} décile		5 ^{ème} décile		9 ^{ème} décile		10 ^{ème} décile		Total	
	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien
Effectif	232	3 857	199	5 661	211	6 603	175	10 175	67	8 241	1 585	59 978
Montant moyen d'opération	105 023	117 966	110 417	148 682	121 693	166 666	130 481	207 832	142 365	231 068	118 300	178 343
Taux d'apport personnel en %	8	7	8	12	8	14	14	19	25	26	10	16
Montant moyen de prêt	24 374	19 858	25 029	21 242	28 105	21 886	26 582	23 253	24 474	24 053	26 215	22 300

**Profil des acquisitions avec PTZ en 2011 en zone C
(source DHUP) en fonction des déciles de revenus**

	1 ^{er} décile		3 ^{ème} décile		5 ^{ème} décile		9 ^{ème} décile		10 ^{ème} décile		Total	
	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien	Vente HLM	Ancien
Effectif	189	5 076	93	4 024	171	8 240	463	33 841	57	8 947	1 641	91 089
Montant moyen d'opération	86 882	99 030	89 675	119 455	88 897	125 583	95 650	153 638	98 068	200 177	91 819	142 405
Taux d'apport personnel en %	3	1	6	3	3	4	9	8	16	18	6	7
Montant moyen de prêt PTZ	17 609	12 620	18 293	15 065	18 386	15 042	18 277	16 596	18 354	18 001	18 285	15 854

10. Données issues de la base Perval

Vente HLM	2 000	2 002	2 004	2 006	2 008	2 010	Ensemble des 6 années
Agriculteur exploitant, artisan et chef d'entreprise	4%	5%	6%	5%	5%	6%	5%
Cadre et prof libérale	7%	6%	7%	7%	7%	11%	8%
Prof. intermédiaire	23%	24%	24%	26%	27%	28%	26%
Employé	23%	22%	24%	24%	24%	26%	24%
Ouvrier	26%	25%	23%	24%	24%	21%	24%
Retraité	14%	13%	12%	9%	8%	7%	10%
Autre sans activité	4%	4%	5%	4%	4%	2%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Pour comparaison: ensemble des achats de logements anciens par des particuliers	2 000	2 002	2 004	2 006	2 008	2 010	Ensemble des 6 années
Agriculteur exploitant, artisan et chef d'entreprise	9%	9%	8%	8%	8%	8%	8%
Cadre et prof libérale	20%	20%	21%	21%	20%	22%	21%
Prof. intermédiaire	26%	27%	28%	29%	29%	27%	28%
Employé	17%	17%	17%	17%	16%	18%	17%
Ouvrier	13%	13%	12%	12%	13%	11%	12%
Retraité	12%	11%	11%	10%	11%	11%	11%
Autre sans activité	4%	3%	3%	2%	2%	2%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : CGEDD d'après bases notariales redressées à partir de MEDOC

Prix moyen des logements anciens vendus (euros)

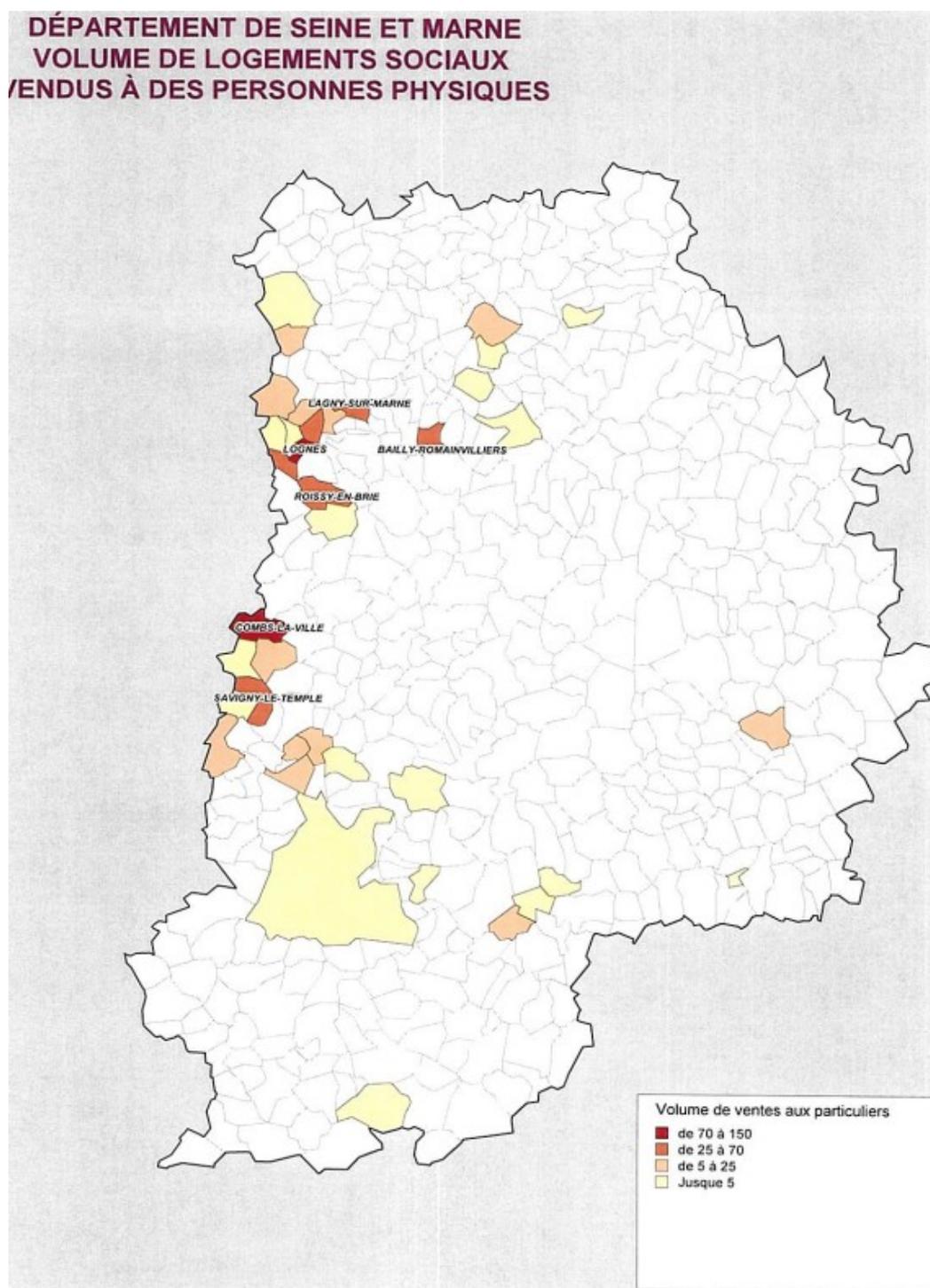
	(2) Ensemble des logements		
	(1) Vente HLM anciens		(1) / (2)
2000	55 592	98 180	57%
2002	55 873	112 107	50%
2004	64 675	141 751	46%
2006	77 838	181 441	43%
2008	92 457	192 601	48%
2010	105 357	192 019	55%

Source : CGEDD d'après bases notariales redressées à partir de MEDOC

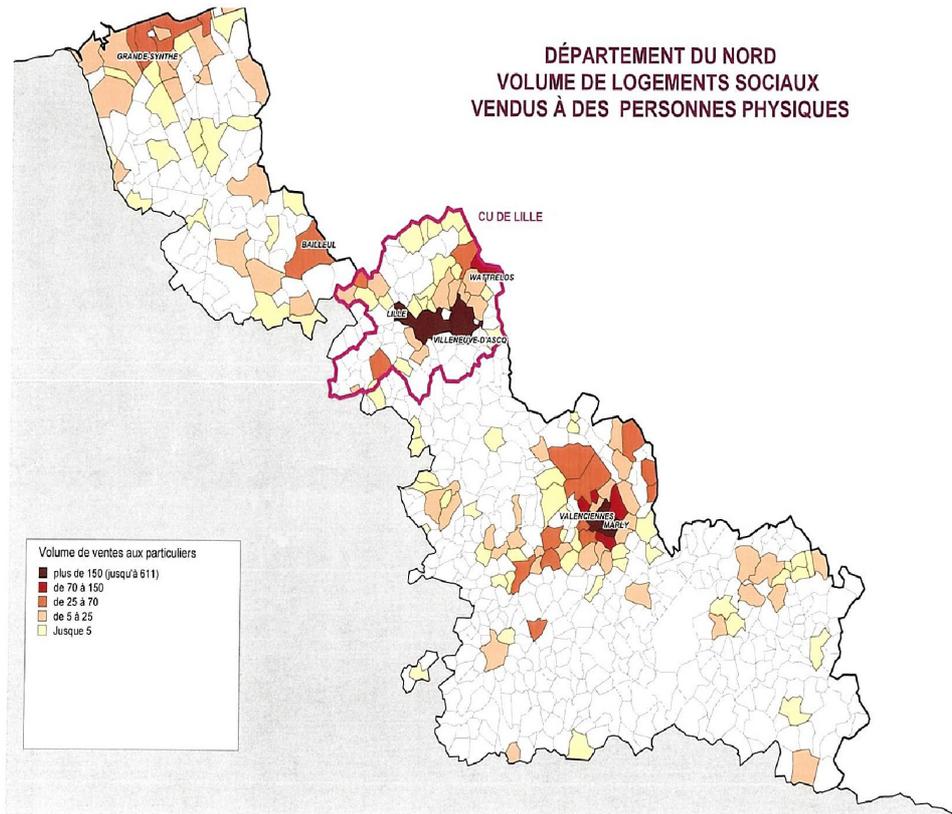
Prix moyen par m ² (euros / m ²)		
Année	Appartements	Maisons
2000	880	1 095
2002	910	1 172
2004	1 114	1 333
2006	1 384	1 642
2008	1 465	1 165
2010	1 691	1 199

Source : CGEDD d'après bases notariales redressées à partir de MEDOC

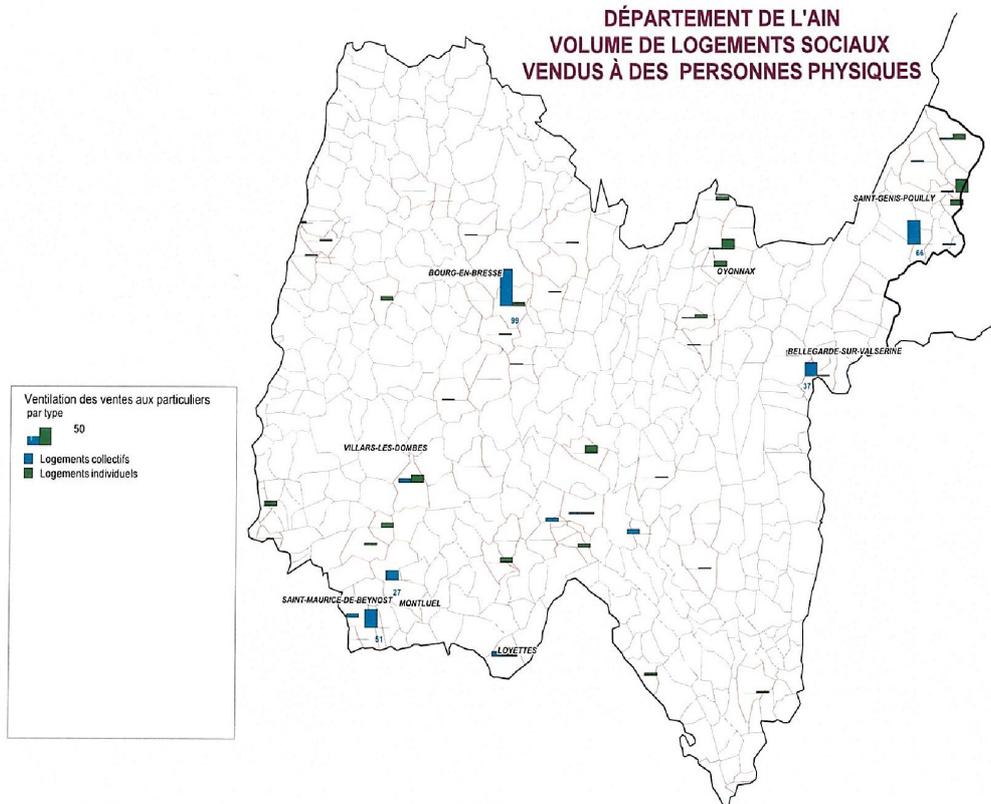
11. Exemples de cartographie des ventes



**DÉPARTEMENT DU NORD
VOLUME DE LOGEMENTS SOCIAUX
VENDUS À DES PERSONNES PHYSIQUES**



**DÉPARTEMENT DE L'AIN
VOLUME DE LOGEMENTS SOCIAUX
VENDUS À DES PERSONNES PHYSIQUES**



12. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADCF	Assemblée des communautés de France
AORIF	Association régionale des organismes de logement social en IdF
BEI	Banque européenne d'investissement
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CRHH	Comité régional pour l'habitat et l'hébergement
CUS	Convention d'utilité sociale
EPL	Entreprise publique locale
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FEDER	Fonds européen d'aide au développement régional
OPH	Office public de l'habitat
PEL	Plan épargne logement
PLH	Programme local de l'habitat
PSP	Plan stratégique patrimonial
PLS	Prêt social en location-accession
PTZ	Prêt à taux zéro
SIEG	Service d'intérêt économique général
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
UNFOHLM	Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyers modérés
USH	Union sociale pour l'habitat
UNPI	Union nationale des propriétaires immobiliers

13. Documents divers

13.1. Extrait de la circulaire sur les CUS du 12/4/2010 NOR DEVU 1007856C

La circulaire, toujours en vigueur, traduit des objectifs favorables à la mesure des ventes :

- « Les logements mis en commercialisation par l'organisme, pour lesquels il apparaît que les efforts de commercialisation ont été insuffisants, ne seront pas pris en compte dans le décompte des logements (article R.445-7 du CCH).
- L'article R.445-7 du CCH prévoit que cet indicateur doit être accompagné d'une prévision du nombre de logements vendus par segment de patrimoine, par an et en cumulé sur les 6 ans. **Si, au cours de la convention, le préfet constate que le nombre de logements vendus est significativement inférieur à la prévision, il demande à l'organisme de lui faire, dans le délai d'un mois des propositions de révision de son plan de mise en vente.**

L'État, dans le même temps, prend des précautions quant aux équilibres de l'habitat sur les territoires :

- « L'organisme doit fixer la valeur cible au regard des objectifs nationaux déclinés territorialement et des accords conclus entre l'État et les fédérations d'organismes de logement social.
- Objectifs gouvernementaux :
- Dynamiser la gestion du parc, favoriser les parcours résidentiels et dégager des fonds propres pour construire de nouveaux logements.
- Veiller à ce que la vente s'inscrive dans la stratégie patrimoniale de l'organisme comme dans la politique locale de l'habitat : l'initiative des ventes revient aux organismes qui doivent s'adapter à la demande locale.
- Comparer avec les objectifs fixés par la loi SRU (Article 55 de la loi SRU : aucune vente ne sera possible dans les communes où un constat de carence a été dressé en application de la loi SRU et il faudra en construire deux pour un vendu dans les autres communes n'atteignant pas le seuil légal), et respect des conditions de l'article L. 443-7 du CCH (logements construits ou acquis depuis plus de 10 ans, immeubles suffisamment entretenus, pas de réduction excessive du parc de logement locatif social existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée)
- Apprécier le plan de mise en vente au regard des équilibres économiques de l'organisme.
- La circulaire confirme en outre des objectifs de emploi des fonds ainsi dégagés« Dynamiser la gestion du parc, favoriser les parcours résidentiels et dégager des fonds propres pour construire de nouveaux logements.

13.2. accord-cadre entre l'État et l'USH sur la vente HLM



MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Accord entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat relatif aux parcours résidentiels des locataires et au développement de l'offre de logements sociaux

Entre

L'Etat, représenté par Christine Boutin, Ministre du Logement et de la Ville,

et

L'Union sociale pour l'habitat, représentée par Michel Delebarre, Président

il est convenu ce qui suit :

Exposé des motifs

A la situation de crise du logement et à la nécessité d'une très importante production nouvelle de logements sociaux, le Mouvement Hlm entend répondre ; et répondre ainsi aux enjeux du pays et aux aspirations des habitants.

Le Mouvement Hlm se mobilise en conséquence sur un ensemble d'objectifs : mise en œuvre du droit au logement opposable, production de l'offre de logements, rénovation urbaine, développement durable, qualité du service aux habitants, accompagnement de la mobilité et des parcours résidentiels des locataires.

Le présent accord vise à préciser les actions conduites sur le développement de la production des logements locatifs sociaux ainsi que sur le développement des parcours résidentiels et la mobilité, avec une approche particulière sur les parcours résidentiels vers l'accession.

1

Article 1 : La production de logements locatifs sociaux

Les organismes d'Hlm sont mobilisés pour la mise en œuvre du programme de production des logements locatifs sociaux décidé par l'Etat sur la période 2005-2009, et rattraper ainsi les retards constatés dans l'offre en regard de la demande.

Les objectifs de production de logements sociaux fixés initialement par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ont été modifiées par la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007, qui les a portés de 68 000 à 80 000 logements PLUS/PLAI en 2007 puis à 100 000 pour chacune des années 2008 et 2009. La loi précise désormais des objectifs spécifiques de production de 20 000 logements d'insertion PLAI par an.

En conséquence, il s'agit de définir par le présent accord le volume global des nouveaux objectifs pour le secteur HLM dont l'Etat s'engage à soutenir la réalisation, en spécifiant la part de production annuelle de logements d'insertion dans cet objectif.

Cette part se monte à 20 % du total PLUS/PLAI ; et elle sera réalisée dans le cadre de logements ordinaires ou de logements intégrés dans des structures collectives (résidences sociales et maisons relais). Elle contribuera à la mise en œuvre du droit opposable au logement. Il appartiendra aux acteurs locaux de définir les ménages auxquels ces PLAI seront destinés, sachant qu'il s'agira de ménages qui, outre la règle de plafonds de ressources s'appliquant à eux, rencontrent des difficultés particulières, par exemple en matière d'emploi et de ressources, de situation sociale ou de santé.

Les objectifs de production PLUS/PLAI sont les suivants pour le Mouvement Hlm :

	2008	2009
PLUS	80000	80000
Dont Hlm	74000	74000
PLAI	20000	20000
Dont Hlm	16000	16000

Article 2 : Le développement de la mobilité et des parcours résidentiels

Le Mouvement Hlm s'engage à favoriser la mobilité de ses locataires en développant auprès d'eux son action en faveur de leurs parcours résidentiels. Il sera ainsi en situation de répondre tant aux attentes des habitants qu'à celles de la collectivité.

Dans ce cadre, les principes de maintien dans le parc social et de contrat de location à durée indéterminée sont réaffirmés, avec en contrepartie d'une part l'application effective d'un surloyer à l'impact réel en cas de dépassement substantiel des plafonds de ressources et d'autre part la recherche active d'une mobilité vers un nouveau logement plus petit en cas de sous occupation.

La réponse aux demandes de mutation dans le parc locatif, y compris par échanges de logements à la demande des locataires pouvant conduire à la création de bourses d'échanges, sera développée.

Pour favoriser la mobilité et les parcours résidentiels, sera mis en place un dossier de mobilité résidentielle, se traduisant par des rencontres régulières entre le bailleur et le locataire.

Lors de ces rendez-vous périodiques seront évoqués l'occupation du logement et les difficultés éventuelles qu'elle pose, les souhaits de mobilité des locataires, dans le parc locatif ou vers l'accession à la propriété, soit par l'acquisition de son logement occupé, soit par l'accession dans le neuf.

Article 3 : L'accession sociale à la propriété de logements neufs pour les locataires Hlm

Le Mouvement Hlm réalise et vend annuellement quelques 15000 logements d'accession sociale avec ses différentes familles d'opérateurs ; ces logements sont vendus en partie à des ménages locataires Hlm, toujours à des ménages à ressources très modestes. Les dispositifs PTZ, prime à l'accession en zone ANRU, Pass-Foncier, TVA à taux réduit, SCI d'accession progressive, soutiennent cette production.

Parmi ces logements, 1500 sont actuellement financés en location – accession (PSLA).

L'objectif est d'accroître cette production, en vue de son doublement dans les années qui viennent et visant en priorité l'augmentation de la production de PSLA.

Les organismes Hlm favoriseront la réalisation des projets d'acquisition des locataires dans le neuf, en les conseillant lors des rendez-vous de mobilité, en s'appuyant sur leur offre propre ou sur les partenariats noués avec d'autres organismes Hlm.

Les organismes accompagnent les candidats à l'accession à la propriété en leur apportant des informations et des conseils leur donnant les meilleures chances de réussir leur parcours d'accession.

Cet accompagnement se traduit tout particulièrement dans l'engagement de sécurisation tel qu'il est inscrit dans les contrats de vente. Les organismes Hlm s'engagent ainsi à proposer, en cas de difficultés personnelles ou professionnelles, une assurance de revente à un prix minimum, une garantie de rachat à prix convenu d'avance ainsi que la proposition d'un relogement. Cette sécurisation devra concerner toutes les ventes proposées par les organismes d'Hlm : dans le neuf comme dans l'ancien ; dans le groupé comme dans le diffus.

Enfin, pour favoriser la préparation par les locataires de leur projet d'accession à la propriété, l'Etat et le Mouvement Hlm étudieront les moyens d'encourager leur épargne préalable et de faciliter ainsi leur parcours résidentiel.

Article 4 : Engagements réciproques pour développer la vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants

La vente Hlm est un des moyens de favoriser le parcours des locataires Hlm vers l'accèsion à la propriété, avec comme caractéristiques :

- Pour l'accédant : un prix plus faible que dans le neuf, le maintien dans le logement et dans le quartier du locataire,
- Pour l'organisme : une diversification des statuts d'occupation, une stabilisation des habitants, et une meilleure mixité sociale.

4.1. Les principes d'une démarche en faveur de la vente

La politique de vente est un élément de la stratégie patrimoniale et est inscrite dans la politique locale de l'habitat. Les critères de mise en vente résultent de cette politique et des possibilités des locataires.

Le produit des ventes est réinvesti dans le développement de l'offre de logement social et ne se substitue pas aux financements de l'Etat.

Les niveaux de mise en vente dépendent des demandes locales, de la situation de chaque organisme, des caractéristiques des territoires et des politiques locales de l'habitat.

Les organismes Hlm pratiquent pour la vente Hlm la même politique de conseil et de sécurisation des accédants que pour l'accèsion à la propriété dans le neuf.

L'ancienneté du locataire peut être un élément de choix pour déterminer qui sera l'acquéreur d'un logement qui est proposé à la vente et qui est libéré du fait du départ de l'occupant.

4.2. Le régime des décisions de vente

L'initiative des ventes est de la responsabilité de l'organisme Hlm. Les locataires, d'abord ceux des résidences concernées et plus généralement tous les locataires du parc de l'organisme qui met en vente une part de ses logements, sont précisément informés des biens mis en vente, des conditions de cette vente et des garanties qui leur sont apportées.

Le locataire qui ne souhaite pas ou ne peut pas acheter son logement sera toujours assuré de pouvoir rester locataire de son logement ou d'un logement équivalent.

Vis-à-vis des collectivités territoriales, la vente est soumise à la concertation avec les collectivités d'implantation et les EPCI, et à leur accord explicite quand elles ont dans l'opération des réservations liées à la garantie des emprunts, et ont contribué à leur financement

Vis-à-vis de l'article 55 de la loi SRU :

Dans les communes où un constat de carence aura été pris par le Préfet, en application de l'article 55 de la loi SRU, il ne peut pas y avoir de proposition de l'organisme ni d'autorisation de l'Etat pour la vente de logements sociaux.

Dans les autres communes de l'article 55 SRU qui n'atteignent pas le quota de 20 % de logements locatifs sociaux, une reconstitution de l'offre locative sera faite avec 2 nouveaux logements pour un logement vendu.

La reconstitution de l'offre

Au niveau de l'agglomération, les organismes s'engagent à la reconstitution d'une offre de logements locatifs sociaux en contrepartie des logements vendus à hauteur de 1 pour 1.

L'Etat apportera les financements publics de cette reconstitution.

Cette reconstitution maintiendra la diversité de l'offre, en particulier pour la taille des logements.

Les droits de réservation pourront soit être reconstitués dans ce cadre, soit reportés sur d'autres logements réservés avec le cas échéant prolongement de la durée de réservation à due concurrence.

4.3. Objectifs quantitatifs et suivi de la mise en œuvre des engagements particuliers relatifs à la vente de logements sociaux

Les engagements ci-après énoncés sont applicables sur les trois prochaines années 2008-2009-2010.

Engagement commun : un dispositif de suivi et d'évaluation

Un comité de suivi et d'évaluation, commun à l'Etat et au Mouvement Hlm, se réunira semestriellement ; le premier bilan sera présenté en juillet 2008. Il permettra de rendre compte des actions conduites et fournira des informations chiffrées sur les ventes Hlm réalisées ou en cours, et le profil des acquéreurs. Il examinera les résultats obtenus, les difficultés rencontrées, et recherchera les évolutions éventuelles à apporter.

Il fera également un premier bilan des actions menées de développement de la mobilité et des parcours résidentiels.

Une instance plus large, associant les représentants des collectivités locales, des locataires, des réservataires... permettra d'examiner les problèmes qui se révéleront à l'expérience sur le terrain et les voies d'amélioration des processus de ventes.

Engagements du Mouvement Hlm :

Le Mouvement HLM s'engage à développer le nombre de logements proposés à la vente au bénéfice de leurs locataires, avec un objectif de 40 000 ventes par an qui a été fixé par les pouvoirs publics.

Le nombre de logements en vente à la fin d'une année donnée ne pourra dépasser le nombre de logements locatifs sociaux nouveaux financés pendant la même année.

A cette fin, et pendant la phase de montée en régime, les logements mis en vente chaque année par les organismes Hlm devront permettre d'augmenter de 40 000 logements le stock disponible à la vente, jusqu'à ce que ce niveau soit atteint.

Cet engagement est global pour l'ensemble du Mouvement Hlm. Les Fédérations et l'Union mettront en œuvre les moyens d'atteindre ces niveaux, en tenant compte des spécificités des différents types d'organismes et des contextes des territoires où ils exercent leur activité.

Un programme d'actions de l'Union et des Fédérations pour la mise en œuvre opérationnelle de l'accord sera établi. Il comportera une animation de démarches professionnelles sur le développement de la vente dans le cadre de l'accompagnement des parcours résidentiels des locataires : évaluation et conseil, outils et méthodes, échanges, études et expérimentations de démarches innovantes.

Il comprendra également des démarches d'information des locataires.

La fonction de syndic sera développée au sein du Mouvement Hlm afin qu'elle puisse être exercée dans les copropriétés issues de la vente. Des actions de formation spécifiques seront conduites dans ce domaine.

Engagements de l'Etat

L'Etat s'engage à :

- ne pas opérer de prélèvements sur le produit de la vente,
- permettre l'absence de pénalités en cas de remboursement anticipé du capital restant dû à la CDC,
- maintenir ses aides à l'investissement dans l'objectif de la réalisation de la loi DALO et du développement de l'offre locative sociale par les organismes Hlm.

Le présent accord est complété par les contributions spécifiques des Fédérations nationales des Offices Publics de l'Habitat et des Entreprises Sociales pour l'Habitat qui y sont annexées.

Paris, le 18 décembre 2007

Christine Boutin
Ministre du Logement et de la Ville

Michel Delebarre
Ancien Ministre d'Etat
Président de l'Union sociale pour l'habitat

13.3. Enquêtes réalisée par le CREDOC sur l'accèsion à la propriété

Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français »

Vague de juin 2008

**Quelques opinions et aspirations
en matière de logement**

JUILLET 2008

Le constat est sans ambiguïté : **83%** des locataires qui désirent accéder à la propriété opteraient pour l'habitat individuel (Tableau 4). Acheter un appartement pour y vivre est donc relativement peu prisé.

Tableau 4
Plus précisément, préféreriez-vous plutôt ?

- Champ : enquêtés non-propriétaires souhaitant accéder à la propriété, soit 24% de la population -

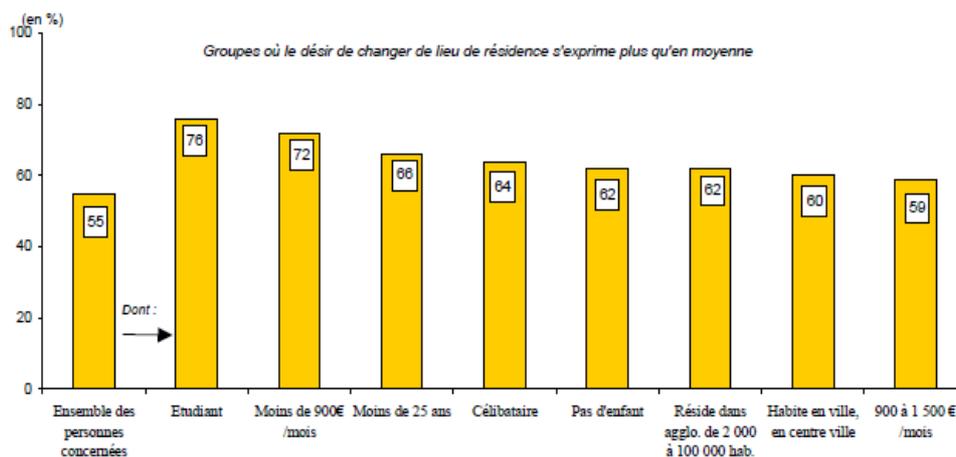
	(en %)
Acquérir un appartement dans un immeuble	17
Acquérir un pavillon, une maison individuelle	83
Ne sait pas	-
Total	100

Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », juin 2008.

Graphique 4

Le choix d'acquérir un bien ailleurs que dans son quartier actuel

- Champ : enquêtés non-propriétaires souhaitant accéder à la propriété, soit 24% de la population -



Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », juin 2008.

¹ Voir en Annexe I-3 les tableaux détaillés de résultats.

Tableau 6
Et préféreriez-vous ?

- Champ : enquêtés non-proprétaires souhaitant accéder à la propriété, soit 24% de la population -

	(en %)
Acquérir un bien dans votre quartier actuel, ou tout près	42
Acquérir un bien dans un autre quartier, une autre commune ...	55
Ne sait pas	3
Total	100

Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », juin 2008.

L'aspiration à changer de lieu de résidence l'emporte dans la plupart des catégories de la population¹. Elle s'exprime toutefois plus particulièrement encore chez les moins de 25 ans, les étudiants, les célibataires, les bas revenus (64-76%, contre 55% en moyenne). Elle est également un peu plus affirmée (60-63%) dans les petites ou moyennes agglomérations –mais pas les toutes petites- et quand on réside au cœur d'une ville (Graphique 4). On veut partir fonder sa famille ailleurs, à la campagne ...

Parmi les résidents de logements sociaux, près de 30% (29% exactement) déclarent qu'ils seraient intéressés par l'achat de leur logement actuel, si cela leur était proposé (Tableau 10). Sans être massif, ce taux n'en révèle pas moins un désir certain, chez les locataires de l'habitat social, de vouloir acquérir le logement dans lequel ils vivent.

Tableau 10

Si cela vous était proposé, seriez-vous intéressé par l'achat de votre logement actuel ?

- Champ : enquêtés logés en habitat social, soit 24% de la population -

	(en %)
Oui	29
Non	71
Ne sait pas	-
Total	100

Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », juin 2008.

Tableau 11
Les résidents en habitat social
qui seraient le plus intéressés par l'achat de leur logement actuel
 - Champ : enquêtés locataires en habitat social, soit 24% de la population -

Réside en maison individuelle	42%
Habite une petite commune (moins de 2 000 habitants) ...	41%
2 300 à 3 100 € de revenus mensuels	41%
Actif occupé	37%
Employé	37%
A au moins un enfant à charge	37%
40-59 ans	35%
Marié, en couple (yc PACS)	35%
Réside à Paris ou dans l'agglomération parisienne	35%
Homme	33%
Ensemble des personnes concernées	29%

Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », juin 2008.

Exemple de lecture : parmi les locataires actuels du parc social, 42% de ceux qui résident en habitat individuel seraient intéressés par l'achat de leur logement, contre 29% en moyenne chez l'ensemble des locataires du parc.

13.4. Données issues de l'observatoire des ventes de l'USH

Observatoire de la vente HLM : Point du 30 avril 2013 V1 - réalisé le 14 Juin 2013

1 / Données Initiales 2012 :

Nombre d'organismes	Nb de logements locatifs sociaux (hors foyers) au 31/12/2012	dont logements de plus de 10 ans mis en service avant 2012	Délibérations ⁽¹⁾	Mises en vente 2012 ⁽²⁾	Nb de ventes 2012 ⁽²⁾
Coopérative	21 388	12 069	470	410	37
Entreprise sociale pour l'habitat (ESH)	1 961 490	1 572 190	68 106	54 525	5 389
Office public de l'habitat (OPH)	2 197 883	1 948 154	66 649	29 556	2 556
Total	4 180 660	3 632 413	136 225	84 491	7 982
Nb d'organismes "actifs" ⁽³⁾			377	336	251

⁽¹⁾ actifs : 5 logements et plus sauf pour les Coopératives

⁽²⁾ reprise du bilan 2012

Les données patrimoine sont celles de l'EPLS (au 01-01-2012).

délibérations & mises en vente 2013

Nb d'organismes "actifs" :

ayant pris au moins une délibération portant sur au moins 5 logements:	377	actifs : 5 logements et plus sauf pour les Coopératives
ayant mis en vente au moins 5 logements:	345	
ayant vendu au moins 5 logements:	134	

Famille	Délibération Ind.	Délibération Col.	Total délibération	Mises en vente Ind.	Mises en vente Col.	Total Mises en vente	Poids délibération / patrimoine ⁽¹⁾	Poids mises en vente / patrimoine ⁽²⁾
Coopérative	484	84	568	361	42	403	4,54%	3,54%
Entreprise sociale pour l'habitat (ESH)	31 510	40 247	71 757	26 858	30 043	56 701	4,58%	3,61%
Office public de l'habitat (OPH)	41 314	26 895	68 209	17 101	12 384	29 485	3,50%	1,51%
Total	73 308	67 206	140 514	44 120	42 469	86 589	3,88%	2,46%
pour le mois de décembre 2012 :	72 163	63 062	135 225	43 579	40 912	84 491		
variation :	2%	7%	4%	1%	4%	2%		

Région	Délibération Ind.	Délibération Col.	Total délibération	Mises en vente Ind.	Mises en vente Col.	Total Mises en vente	Poids délibération / patrimoine ⁽¹⁾	Poids mises en vente / patrimoine ⁽²⁾
ALSACE	944	944	1 888	719	633	1 352	2,80%	1,86%
AQUITAINE	4 573	1 772	6 345	2 248	1 288	3 534	6,23%	3,47%
AUVERGNE	2 417	2 545	4 962	1 009	420	1 429	8,95%	2,58%
BASSE-NORMANDIE	1 735	178	1 911	1 458	105	1 563	2,01%	1,84%
BOURGOGNE	4 829	1 854	6 683	923	991	1 914	7,14%	2,11%
BRETAGNE	3 381	384	3 765	2 435	218	2 653	3,00%	2,11%
CENTRE	4 772	1 488	6 260	3 133	815	3 948	3,94%	2,49%
CHAMPAGNE-ARDENNE	2 049	3 424	5 473	1 303	2 615	3 918	4,49%	3,21%
CORSE	53	47	100	53	0	53	1,00%	0,53%
FRANCHE-COMTE	880	520	1 400	315	390	705	2,21%	1,11%
HAUTE-NORMANDIE	3 840	4 038	7 878	1 555	1 758	3 313	5,78%	2,43%
ILE-DE-FRANCE	4 044	17 824	21 868	3 044	11 900	14 944	2,52%	1,50%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 060	638	1 728	801	422	1 223	1,91%	1,35%
LIMOUSIN	845	33	878	198	13	211	2,05%	0,84%
LORRAINE	4 510	3 111	7 621	3 218	1 906	5 212	6,12%	4,18%
MIDI-PYRENEES	1 307	1 885	3 192	1 080	1 054	2 134	3,80%	2,40%
NORD-PAS-DE-CALAIS	10 380	4 851	15 231	7 528	3 494	11 022	5,37%	3,90%
OUTRE-MER	2 208	570	2 778	934	552	1 486	7,46%	3,90%
PAYS-DE-LA-LOIRE	5 919	2 570	8 489	2 092	2 010	4 102	5,08%	2,45%
PICARDIE	5 378	3 243	8 621	4 817	2 488	7 305	7,15%	5,80%
POTOU-CHARENTES	1 411	26	1 437	650	11	661	2,40%	1,11%
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	1 752	4 627	6 379	1 556	3 808	5 364	2,03%	2,47%
RHONE-ALPES	5 393	10 638	16 031	3 253	5 481	8 734	4,79%	2,61%
Total	73 308	67 206	140 514	44 120	42 469	86 589	3,88%	2,46%

Ventes 2013

Famille	Ventes 2013 Ind.	Ventes 2013 Ind. Occupés	Ventes 2013 Coll.	Ventes 2013 Coll. Occupés	Total ventes 2013	Total 2013 Occupés	Poids ventes / patrimoine ¹⁰
Coopérative	23	20	1	0	24	20	0,20%
Entreprise sociale pour l'habitat (ESH)	518	274	884	200	1 202	474	0,08%
Office public de l'habitat (OPH)	499	225	262	40	761	265	0,04%
Total	1 040	618	847	240	1 887	768	0,08%
pour mémoire avril 2012 :	1 307	753	1 177	443	2 478	1 198	
variation :	-20%	-11%	-19%	-45%	-20%	-37%	

Région	Ventes 2013 Ind.	Ventes 2013 Ind. Occupés	Ventes 2013 Coll.	Ventes 2013 Coll. Occupés	Total ventes 2013	Total 2013 Occupés	Poids ventes / patrimoine ¹⁰
ALSACE	13	8	13	0	26	8	0,04%
AQUITAINE	76	33	27	2	103	35	0,10%
AUVERGNE	33	19	28	9	59	28	0,11%
BASSE-NORMANDIE	13	10	2	0	15	10	0,02%
BOURGOGNE	29	20	14	1	43	21	0,05%
BRETAGNE	88	28	18	1	84	27	0,07%
CENTRE	84	32	24	3	108	35	0,07%
CHAMPAGNE-ARDENNE	24	8	88	8	110	12	0,09%
CORSE	0	0	0	0	0	0	0,00%
FRANCHE-COMTE	36	24	14	1	50	25	0,08%
HAUTE-NORMANDIE	31	20	23	4	54	24	0,04%
ILE-DE-FRANCE	57	40	219	85	278	125	0,03%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	40	29	7	4	47	33	0,05%
LIMOUSIN	4	2	1	0	5	2	0,02%
LORRAINE	101	48	43	8	144	54	0,12%
MIDI-PYRENEES	49	22	33	10	82	32	0,09%
NORD-PAS-DE-CALAIS	137	57	23	4	160	61	0,08%
OUTRE-MER	8	8	9	8	15	14	0,04%
PAYS-DE-LA-LOIRE	89	49	72	13	161	82	0,10%
PICARDIE	25	9	15	1	40	10	0,03%
POITOU-CHARENTES	22	8	0	0	22	8	0,04%
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	28	10	81	38	109	48	0,05%
RHONE-ALPES	77	43	197	48	274	89	0,08%
Total	1 040	618	847	240	1 887	768	0,08%

¹⁰ Les données patrimoniales utilisées dans ces statistiques sont celles de l'EPLS 2012 (au 1er janvier), logements de plus de 10 ans (hors foyer). Signaler que les données de l'outre-mer sont partielles (Martinique et Guyane non disponibles).

3 / Opérations relevant du périmètre ANRU

Statut	Délibérations	Mises en vente	Ventes
Office public de l'habitat (OPH)	2 562	2 187	45
Nb organisme	43	34	11
Entreprise sociale pour l'habitat (ESH)	1 571	1 038	13
Nb organisme	21	16	7
Coopérative	0	0	0
Nb organisme	0	0	0
TOTAL	4 133	3 223	58
Nb organisme	64	50	18

"Poids" de l'ANRU :

Délibération	Commercialisation	Ventes
3%	4%	3%

NB : si l'on retient le seuil de 5 ventes et plus pour comptabiliser les résultats, le nombre d'organismes réalisant des ventes en périmètre ANRU tombe à 12.

Observatoire de la Vente Hlm bilan 2007 à 2012 : déclarations, commercialisations & ventes



	Déclarations	Commercialisations	Ventes
Evol 2012/2011	3%	7%	3%
Evol 2011/2010	10%	17%	12%
Evol 2010/2009	14%	17%	52%
Evol 2009/2008	14%	22%	2%

4 / Historique & Indicateurs divers

Les rythmes de transformation :

	délibération → commercialisation	commercialisation → vente
bilan 2008	52%	9%
bilan 2009	56%	8%
bilan 2010	57%	10%
bilan 2011	60%	10%
bilan 2012	62%	9%

Poids des délibérations et des ventes dans le patrimoine de plus de 10 ans :

	délibérations	Ventes
bilan 2008	2,7%	0,1%
bilan 2009	3,0%	0,1%
bilan 2010	3,3%	0,2%
bilan 2011	3,7%	0,2%
bilan 2012	3,8%	0,2%

Nombre d'organisme actif :

Remarque préliminaire : est considéré comme actif un organisme qui réalise une opération (délibération, commercialisation, vente) portant sur au moins 5 logements, à l'exception des Coopératives pour lesquelles il n'y a pas de seuil.

Année	Délibérations	Commercialisations	Ventes
bilan 2007	303		191
bilan 2008	334	263	178
bilan 2009	350	298	184
bilan 2010	365	323	219
bilan 2011	362	332	231
bilan 2012	377	336	251

13.5. profil des acquéreurs de logements chez Logement Français

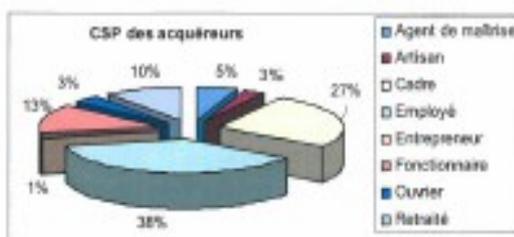
II.2. La composition familiale des acquéreurs

Les Catégories socio-professionnelles

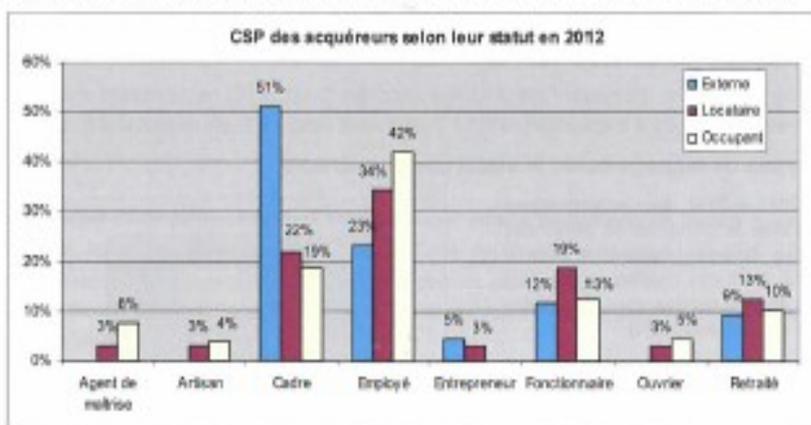
Nous disposons des CSP de 89% des acquéreurs de 2012, soit 203 acquéreurs.

Les CSP de la personne de référence les plus représentées parmi les ménages acquéreurs en 2012 sont :

- des employés à 38% ;
- des cadres à 27% ;
- des fonctionnaires à 13% ;
- et des retraités à 10%.



La répartition des CSP par profil d'acquéreur, nous indique une proportion importante d'employés parmi les acquéreurs « occupants » (42%) alors que les cadres sont sur-représentés chez les acquéreurs « externes » avec 51% d'entre eux. Les locataires du Groupe sont quant à eux dans des proportions d'employés et de cadres plus équilibrées, avec 34% d'employés et 22% de cadres.



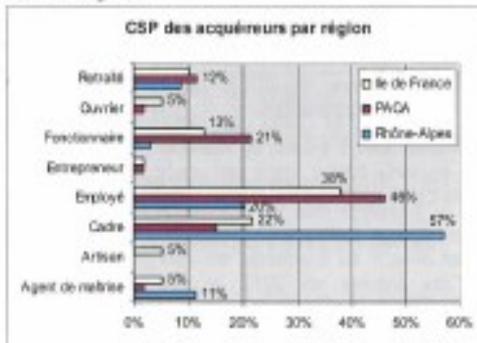
Cette situation est sensiblement différente selon les régions.

On constate les dominantes suivantes :

En Ile-de-France : les employés (38%), suivi des cadres (22%) et des fonctionnaires (13%).

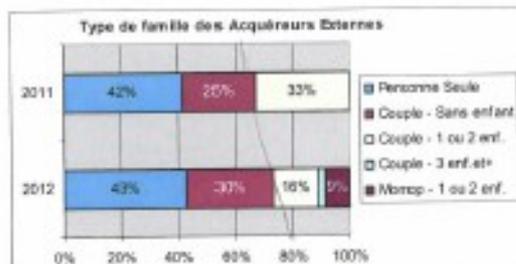
En PACA : les employés (46%) suivis des fonctionnaires (21%), des cadres (15%) et des retraités (12%).

En Rhône-Alpes : les cadres (57%), suivis des employés (20%).



Chez les acquéreurs externes, la part de personnes seules reste stable et importante à plus de 40%.

La proportion des couples sans enfant augmente, ils représentent 30% des acheteurs en 2012. Quant aux couples avec 1 ou 2 enfants, ils étaient un tiers en 2011, ils ne sont plus que 16% en 2012.



II.3. Les modes de financement des acquisitions en 2012

Parmi les 228 acheteurs de logements, nous connaissons la part de l'apport personnel pour 150 ménages, soit deux tiers d'entre eux, parmi lesquels 14 ménages ont un apport nul, soit 9% des acquéreurs dont nous connaissons la part de l'apport personnel.

Le niveau d'apport personnel représente **22,8% du chiffre d'affaire total des logements** soit **7 715 K€**. Cela représente un **apport moyen de 36 054 euros par ménage** (pour les ménages avec apport connu et non nul) (Prix moyen 158 K€ / logement).

Pour mémoire, en 2011, le niveau d'apport personnel pour les 98 ménages dont on disposait de l'information, représentait 35,8% du chiffre d'affaires total des logements soit 5 056 K€. Cela représentait un **apport moyen de 51 598 euros par ménage** (Prix moyen 144 K€ / logement).

On constate également, en 2012, que 17 ménages, soit 7,4% des acquéreurs, ont payé comptant leur logement : 6 à Aubergenville, 1 à Aulnay Sous Bois, 1 à Aix en Provence et 9 à Lyon. Ils étaient 15 en 2011.

L'observation de la part des apports personnels par profil d'acquéreurs, ne montre aucun écart significatif entre ces différents profils, dans la façon de financer son achat. En effet, 10% des locataires occupants ont un apport nul, contre 7% chez les acquéreurs externes.

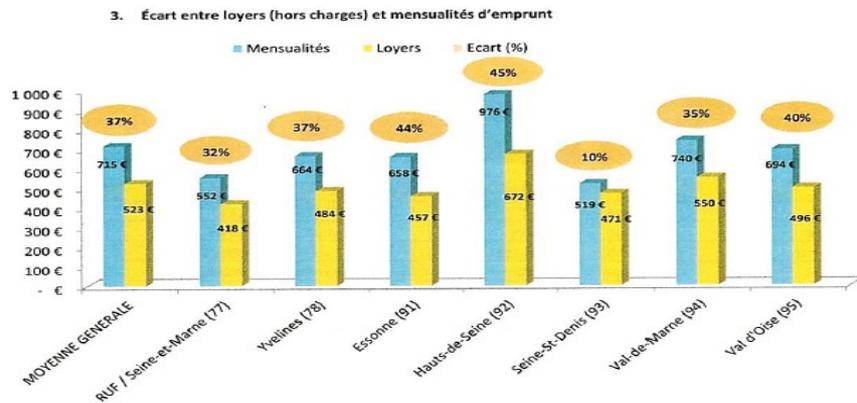
Huit acquéreurs externes ont eu un apport personnel correspondant à la globalité de la transaction et autant de locataires « occupant ».

Type d'acquéreur	Tranche des Apports Personnels												Total	
	Apport nul]0-20%]]20-40%]]40-60%]]60-80%]]80-100%]		Nbre	%
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
Occupant	8	10%	31	38%	17	21%	10	12%	7	9%	9	11%	82	100%
Locataire	3	13%	10	42%	5	21%	1	4%	2	8%	3	13%	24	100%
Externe	3	7%	16	36%	7	16%	7	16%	3	7%	8	18%	44	100%
Total	14	9%	57	38%	29	19%	18	12%	12	8%	20	13%	150	100%

61 ménages, soit 28,7% des acquéreurs, ont bénéficié d'un PTZ, pour un montant de 1 561 454 €, soit 25 600 € par ménage en moyenne. Ce sont des acquisitions qui ont essentiellement eu lieu à Coopération et Famille (24 ventes), à Logement Francilien (11 ventes) et à Sollar (11 ventes).

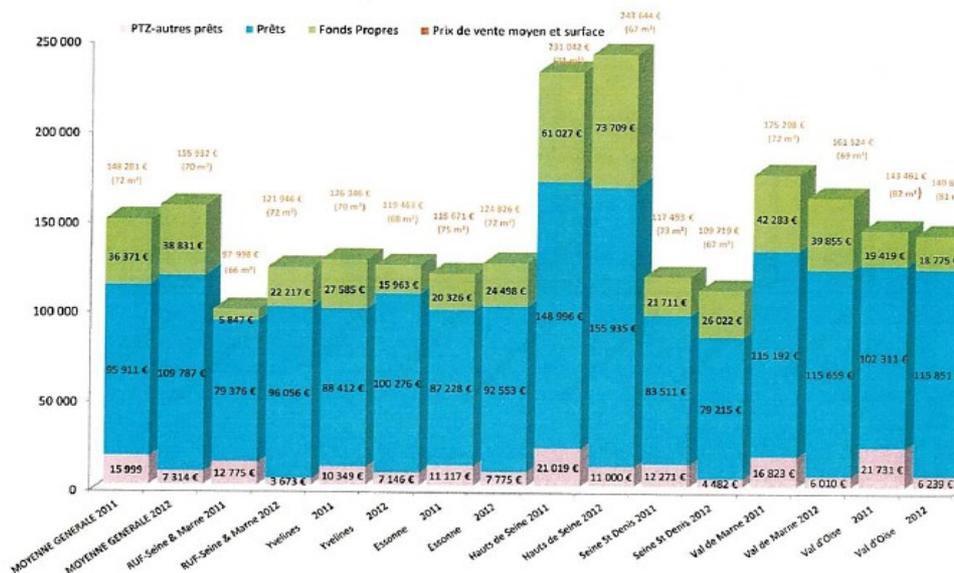
40 acquéreurs ont eu recours au prêt 1%. Dont 11 à Coopération et Famille et 13 à Logement Francilien.

13.6. données sur les profils des acquéreurs et les plans de financement chez Groupe 3F



VIII. CARACTERISTIQUES 2011 ET 2012 DES ACQUISITIONS ET DES ACQUEUREURS

1. Détail des financements moyens par département



13.7. Bonnes pratiques : la charte signée par les bailleurs sociaux et Lille Métropole



CHARTRE DES BONNES PRATIQUES SUR LES VENTES HLM

1. Introduction

- Le parc HLM existant : un des enjeux forts du second PLH
- Assurer une vigilance sur les politiques de ventes HLM est l'un des volets prioritaires de cette politique

2. Les partenaires souhaitent créer une vigilance collective sur les politiques de ventes

- *En cohérence avec l'axe 2 du PLH, un habitat plus mixte*
Vigilance n°1 : Les politiques de ventes des bailleurs doivent être en cohérence avec les politiques urbaines et sociales communales, notamment en matière de souhait de distribution des différents statuts d'occupation (locataires / propriétaires) sur un quartier, ainsi que de politique de vente à l'occupant.
- *En cohérence avec l'axe 2 du PLH, un habitat plus mixte*
Vigilance n°2 : La nature des logements mis en vente doit être cohérente avec la nature des besoins en accession à la propriété, ainsi qu'avec le niveau des ressources des demandeurs
- *En cohérence avec l'axe 1 du PLH, construire plus*
Vigilance n°3 : Les stratégies de ventes ne doivent pas venir significativement amoindrir les efforts de construction de logements HLM sur la métropole, et départir le parc HLM de logements locatifs spécifiques dont le besoin est important
- *En cohérence avec l'axe 3 du PLH, un habitat plus durable*
Vigilance n°4 : Les logements mis en vente doivent être de qualité et vendus dans le cadre d'accessions sécurisées

3. Pour concrétiser cette vigilance collective, les partenaires souhaitent définir un cadre partagé d'observation, de pilotage et d'intervention

- **Bilan des politiques de vente des bailleurs**, afin de favoriser leur lisibilité et leur cohérence avec les orientations des politiques locales de l'habitat
- **Pilotage par l'élaboration d'un échantillon restreint** de mises en vente potentiellement problématiques, afin d'organiser sur celles-ci une discussion efficiente et équitable entre les partenaires

I. INTRODUCTION

Le parc HLM existant : un des enjeux forts du second PLH

Lille Métropole s'engage en 2012 dans son second Programme Local de l'Habitat. Dans un contexte d'augmentation des enjeux lié au parc existant (adaptation aux besoins ; amélioration thermique ; arbitrages patrimoniaux ; déséquilibres sociaux...), Lille Métropole place l'intervention sur ce dernier parmi ses axes prioritaires.

Cette nouvelle priorité du parc existant se traduira par la mise en œuvre d'un accord collectif intercommunal de peuplement et par le renouvellement de sa politique liée au parc HLM en matière de réhabilitation, démolition, ventes, partenariat avec les organismes de logements sociaux.

Lille Métropole souhaite ainsi développer une approche globale de l'habitat, liant construction, réhabilitation, gestion, ventes et peuplement. Et pour cela, travailler en concertation avec les bailleurs et les Communes.

Assurer une vigilance sur les politiques de ventes HLM est l'un des volets prioritaires de cette politique

La vente HLM aux locataires comporte des enjeux importants, à la fois pour la collectivité, le locataire accédant et le bailleur social.

Elle permet d'introduire de la mixité sociale dans une résidence, un quartier, elle favorise une certaine attractivité urbaine et sociale, l'évolution dans le parcours résidentiel, le renouvellement de l'offre sociale à travers le réinvestissement dans la production neuve et la réhabilitation, etc.

La politique de vente devient une composante importante des stratégies patrimoniales des organismes de logement social. Le processus de vente est facilité et encadré, notamment le prix de vente, par la loi Engagement National pour le Logement (ENL).

La vente HLM reste marginale sur le territoire communautaire, puisque avec 837 logements sociaux vendus entre 2004 et 2009, soit une moyenne de 140 logements par an, elle représente 0,12% du parc social total, ce qui situe Lille métropole dans la moyenne nationale (*source DDTM*). Compte tenu de l'augmentation des mises en vente constatées sur le territoire communautaire, ces chiffres vont croître dans les prochaines années.

Ces évolutions appellent une plus grande vigilance de Lille Métropole sur la qualité insuffisante des logements mis en vente, notamment individuels, sur les conditions de mises en œuvre de la vente, sur la solvabilisation des ménages avec le risque d'une sous-estimation des charges de copropriétés pouvant à terme entraîner la dégradation de la copropriété, mais également sur le risque d'amenuisement du parc locatif social dans certains territoires.

II. VIGILANCE COLLECTIVE SUR LES POLITIQUES DE VENTES

Lille Métropole souhaite que les partenaires créent une vigilance collective sur les politiques de ventes.

1- VIGILANCE N°1 : COHERENCE AVEC LES POLITIQUES URBAINES ET SOCIALES LOCALES

Les politiques de ventes des bailleurs doivent être en cohérence avec les politiques urbaines et sociales communales, notamment en matière de souhait de distribution des différents statuts d'occupation (locataires / propriétaires) sur un quartier, ainsi que de politique de vente à l'occupant.

Rappel de la loi

En l'état actuel des choses, la Loi et l'accord passé entre l'Etat et l'USH instaurent une organisation où la commune est informée des mises en vente.

L'Etat consulte la commune ainsi que la collectivité qui a accordé sa garantie aux emprunts (L. 443-7). L'accord du 18 décembre 2007 entre l'Etat et l'USH prévoit que la vente soit soumise à l'accord explicite des collectivités d'implantation quand elles ont dans l'opération des réservations liées à la garantie des emprunts et ont contribué à leur financement. La vente est soumise à minima à la concertation avec les collectivités d'implantation. Concernant les ventes de logements vacants à toute personne physique ou morale, ne faisant pas intervenir la notion de parcours résidentiel, afin d'assurer l'équilibre économique et social d'un quartier connaissant des difficultés particulières : le maire est consulté. (L.443-11).

Constats

Toutefois, il est parfois constaté que cette information est transmise trop tardivement ou reste partielle. Or, certaines mises en vente peuvent venir en contradiction avec des politiques urbaines et sociales définies par les communes, en matière de souhait de distribution des différents statuts d'occupation (locataires, propriétaires) sur un quartier, ainsi que de vente à l'occupant.

Bonne pratique 1 : Informer les collectivités locales sur les plans de vente des bailleurs

Les partenaires souhaitent donc permettre aux communes de repérer les mises en vente qui pourraient potentiellement venir en contradiction avec leurs orientations définies par quartier en termes de politiques sociales et urbaines. Et ainsi pouvoir, à temps, avoir un échange avec les bailleurs concernés.

Pour cela, les communes doivent donc disposer, pour chaque mise en vente, d'informations relatives au quartier de localisation de la mise en vente et à l'objectif de vente ou non à l'occupant. En outre, elles doivent connaître, pour la politique de vente de chaque bailleur, les quartiers cibles pour les mises en vente et la part espérée de logements vendus aux occupants.

2- VIGILANCE N°2 : ADEQUATION ENTRE LA NATURE DE L'OFFRE ET DES BESOINS

La nature des logements mis en vente doit être en cohérence avec celle des besoins en accession à la propriété, ainsi qu'avec le niveau des ressources des demandeurs.

Rappel de la loi

En l'état actuel des choses, la Loi et l'accord passé entre l'Etat et l'USH ne préconisent aucun élément en matière de nature de logements mis en vente et n'empêchent donc pas de possibles incohérences avec les constats faits en termes de besoins en accession à la propriété.

Concernant le prix, celui-ci est encadré, mais dans une fourchette particulièrement large.

Le prix de vente est évalué par les Domaines qui sont saisis par le bailleur (sur la base d'un logement comparable libre d'occupation). L'avis consultatif du maire est demandé sur le prix du logement. Si le maire n'a pas répondu dans un délai de deux mois, son avis est réputé favorable. Lorsque l'acquéreur est une personne physique, le prix peut être inférieur ou supérieur de 35 % à l'évaluation faite par le service des domaines, en prenant pour base le prix d'un logement comparable libre d'occupation (loi n°2006-872 du 13/07/2006).

Constats

L'encadrement du prix de vente ne favorise pas particulièrement des ventes à bas prix qui inciteraient certaines catégories de publics à devenir propriétaires, sous réserve de leur solvabilité.

Bonne pratique 2 : Mettre en adéquation l'offre et la demande

Les partenaires souhaitent donc permettre que les mises en vente soient cohérentes avec les besoins en accession constatés sur les territoires des communes.

Afin d'assurer cette cohérence, les partenaires doivent, pour la politique de vente de chaque bailleur, connaître la nature des logements mis en vente (individuel ou collectif). Les partenaires doivent disposer également, pour chaque mise en vente, d'informations relatives à la nature des logements mis en vente (individuel ou collectif), la typologie des logements mis en vente, le quartier de localisation.

En outre, ces mises en vente doivent être cohérentes avec les ressources des demandeurs de logements en accession, afin de favoriser l'accès à la propriété pour un maximum de publics, sous réserve de leur solvabilité.

Afin d'assurer cette cohérence, les partenaires doivent connaître, pour la politique de vente de chaque bailleur, le prix moyen espéré par logement mis en vente.

3- VIGILANCE N°3 : MAINTIEN D'UNE OFFRE NETTE DE LOGEMENTS SOCIAUX ET DE TYPES DE PRODUITS EN DEMANDE SPECIFIQUE

Les stratégies de ventes ne doivent pas venir significativement amoindrir les efforts de construction de logements HLM sur la métropole, et départir le parc HLM de type de produits dont le besoin est important.

Rappel de la loi

En l'état actuel des choses, la Loi et l'accord passé entre l'Etat et l'USH permettent « seulement » d'éviter une décroissance du parc.

Le CRH est saisi chaque année d'un rapport de l'Etat portant sur la vente de logements HLM. Ce rapport analyse si le réinvestissement des fonds provenant de la vente permet le maintien quantitatif et qualitatif de l'offre locative. Il peut émettre à cette occasion des recommandations (L. 443-7). A l'échelle d'une agglomération, la vente ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant (L. 443-7). Le surplus des sommes retirées de la vente des logements locatifs sociaux est affecté en priorité (L. 443-13) soit au financement de programmes nouveaux de construction locatifs ou à des acquisitions, soit à des travaux d'amélioration. Les logements mis en vente par les bailleurs doivent être des logements construits (ou acquis) depuis plus de 10 ans (L.443-7) (sauf conditions particulières – L.443-8).

L'accord du 18 décembre 2007 entre l'Etat et l'USH prévoit que les organismes s'engagent à la reconstitution d'une offre à hauteur de un pour un. Il est interdit de vendre des logements dans les communes où un constat de carence de logements sociaux aura été pris par le préfet. Dans les autres communes de l'article 55 qui n'ont pas le quota de 20 %, une reconstitution de l'offre locative sera faite avec deux nouveaux logements pour un vendu. Le produit de la vente est réinvesti dans le développement de l'offre de logement social et ne se substitue pas aux financements de l'Etat. La réglementation encadre l'utilisation du produit des ventes (L. 443-7). Celui-ci doit tout d'abord être conforme à la vocation sociale définie aux articles L. 441-1 et L. 422-2 du CCH. Le bailleur doit mettre à la disposition du réservataire, au moment de la vente, un autre logement situé dans la même commune (L.443-9).

Constats

Toutefois, la Loi et l'accord passé entre l'Etat et l'USH n'empêchent pas que les efforts de construction soient largement amoindris. Ainsi, la vente de 200 logements sociaux par an reviendrait à diminuer de 10% la production de logements, ce qui n'est pas négligeable. En outre, ils développent une vision qui ne prévient pas du risque de décroissance du parc de certains types de logements.

Bonne pratique 3 : Prévenir les risques de perte nette de logements sociaux et de types de produits en demande spécifique

Les partenaires souhaitent donc prévenir les risques d'amoindrissement des efforts de construction, ainsi que les risques de décroissance du parc sur des types de produits en demande spécifique, tels que les individuels de grande typologie, les logements accessibles aux PMR, les logements de bonne qualité architecturale.

Lille Métropole et les communes souhaitent que les politiques de vente des organismes HLM ne viennent pas réduire significativement les efforts de production de logements sociaux menés depuis plusieurs années sur la métropole.

Pour s'assurer d'effets limités sur les efforts de construction, les partenaires doivent, pour la politique de vente de chaque bailleur, connaître le nombre de mises en vente par commune (en valeur absolue et en pourcentage du parc locatif), le taux de vente prévisionnel (rapport objectif de ventes / nombre de logements mis en vente), l'objectif de vente métropolitain, l'objectif de construction métropolitain, l'objectif de construction par territoire PLH (s'il y a), l'existence éventuelle de communes où les ventes prévisionnelles du bailleur excéderaient les constructions prévisionnelles du bailleur, la part des logements vacants dans les mises en vente.

Pour éviter des risques de ventes de logements locatifs dont la demande est forte, les partenaires doivent disposer, pour chaque mise en vente, d'informations relatives à la nature des logements mis en vente (individuel ou collectif) et à la typologie des logements mis en vente, au type de financement, au loyer pratiqué. Le lien avec la Conférence Intercommunale de Peuplement qui recense l'ensemble des besoins métropolitains en logements des publics prioritaires et l'observatoire de la demande de logements sociaux de l'ARH est à créer.

4 - VIGILANCE N°4 : QUALITE DES LOGEMENTS MIS EN VENTE ET SECURISATION DE L'ACCESSION

Les logements mis en vente doivent être de qualité et vendus dans le cadre d'accessions sécurisées

Rappel de la loi

En l'état actuel des choses, la Loi et l'accord passé entre l'Etat et l'USH permettent que des logements de qualité faible soient mis en vente par les bailleurs.

La réglementation encadre les logements qui peuvent être vendus par l'organisme. (L. 443-7). Les logements doivent répondre à des « normes minimales d'habitabilité » (décret 87-447 du 1er juillet 1987) sauf si le logement est vendu à un autre organisme d'Hlm, et être « suffisamment entretenus ». La notion d'insuffisance d'entretien se mesure par rapport à l'obligation d'entretien mise à la charge des bailleurs de logements par les articles 1719 et 1720 du code civil. La jurisprudence montrerait que les défauts d'entretien sont généralement évalués par rapport à la notion d'impropriété à la destination du bien (gros œuvre en état précaire, infiltrations d'eau dues à une mauvaise isolation...).

La justification par l'Etat de la vente HLM passe par la notion de « parcours résidentiel » qui doit ainsi être favorisée. Afin d'assurer l'équilibre économique et social d'un quartier connaissant des difficultés particulières, l'organisme peut, après accord de l'Etat, qui consulte la commune, vendre des logements vacants à toute personne physique ou morale (L.443-11).

Quelques mécanismes sécurisent en outre les accédants.

La réglementation prévoit que l'organisme indique par écrit à l'acquéreur, avant la vente, le montant des charges locatives, le récapitulatif des travaux réalisés les cinq dernières années sur les parties communes et fournit une liste des travaux d'amélioration « *qu'il serait souhaitable d'entreprendre* », relative aux parties communes et aux éléments d'équipement commun (L. 443-7). En outre, les bailleurs développent majoritairement les mécanismes classiques de sécurisation – garanties rachat et relogement (décret n°2008-55 du 16/01/2008).

Constats

Toutefois, la Loi et l'accord passée entre l'Etat et l'USH n'empêchent pas la vente de logements sociaux dont la qualité est faible – notamment thermique – et ne préviennent pas de divers risques relatifs à la paupérisation d'accédants (par exemple, inactifs devenant retraités) et à la constitution de copropriétés.

Bonne pratique 4 : Cibler les mises en vente à risque

Les partenaires souhaitent donc cibler les mises en ventes de logements de faible qualité et/ou génératrices potentielles de risques tels que les difficultés financières des accédants ou de copropriétés.

Pour cela, les partenaires doivent, pour la politique de vente de chaque bailleur, connaître la part du produit de la vente dans l'autofinancement, le taux de vente prévisionnel (rapport objectif de ventes /stock de mises en vente), le rythme des mises en vente du bailleur lors des dernières années, l'organisation interne du bailleur pour la mise en œuvre de la stratégie de vente, la méthode de détermination des mises en vente dans le

PSP, le mode de sélection des acquéreurs et d'analyse de leur dossier par le bailleur (faisabilité sociale et commerciale), les dispositifs de sécurisation des acquéreurs, le mode de gestion des futures copropriétés.

En outre, les partenaires doivent disposer, pour chaque mise en vente, d'informations relatives à leur nature (individuel / collectif), la catégorie de « niveau de service rendu » (CUS), la typologie, la performance thermique.

Les partenaires souhaitent, de plus, solutionner des situations difficiles, et notamment la mise en vente de logements individuels de grande typologie réhabilitables à des coûts élevés, ainsi que la mise en vente de collectifs présentant des risques potentiels de copropriété dégradée.

III. DEFINITION D'UN CADRE PARTAGE D'OBSERVATION, DE PILOTAGE ET D'INTERVENTION

Pour concrétiser cette vigilance collective sur les politiques de vente, les partenaires souhaitent définir un cadre partagé d'observation, de pilotage et d'intervention.

1- BILAN DES POLITIQUES DE VENTE DES BAILLEURS SOCIAUX

Bilan des politiques de vente des bailleurs sociaux, afin de favoriser leur lisibilité et leur cohérence avec les orientations des politiques locales de l'habitat

Rappel de la loi

En l'état actuel des choses, la Loi et l'accord passé entre l'Etat et l'USH instaurent une organisation où les collectivités sont informées des orientations générales des stratégies de vente des bailleurs.

Le Conseil d'administration de chaque organisme doit délibérer annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements (L. 443-7). Les EPCI sont présents au sein de ces conseils d'administration. Le CRH est saisi chaque année d'un rapport de l'Etat portant sur la vente de logements HLM (L. 443-7).

Constats

Toutefois, les deux seules sources d'information formalisées – la présence de l'EPCI aux conseils d'administration des organismes et au CRH – peuvent être considérées aujourd'hui comme insuffisantes.

Mise en œuvre

Les partenaires s'engagent à ce que Lille Métropole présente annuellement les orientations générales des politiques de vente des bailleurs sociaux aux collectivités locales.

Les bailleurs apporteront à Lille Métropole, chaque année, des éléments quant aux orientations générales de leurs stratégies de vente. Et ce, afin d'améliorer la lisibilité de celles-ci et de s'assurer d'une cohérence avec les politiques locales de l'habitat de Lille Métropole et des communes. Lille Métropole consolidera les informations de l'ensemble des bailleurs pour en faire une présentation annuelle en Commission logement. Les éléments porteront notamment sur :

- le nombre de mises en vente sur la métropole
- le nombre de mises en vente par commune (en valeur absolue et en pourcentage du parc locatif)
- les quartiers où le pourcentage du parc mis en vente est élevé
- l'objectif de vente métropolitain
- le taux de vente prévisionnel (rapport objectif de ventes / nombre de logements mis en vente)
- l'objectif de construction métropolitain et par territoire PLH (s'il y a)
- les communes où les objectifs de ventes du bailleur excèderaient les objectifs de constructions du bailleur
- le taux de vente prévisionnel de logements aux locataires occupants
- la part des logements vacants mis en vente
- la nature des logements mis en vente (individuel ou collectif)
- le prix moyen des mises en vente

2- PILOTAGE ET ECHANTILLONNAGE RESTREINT

Pilotage par l'élaboration d'un échantillon restreint de mises en vente potentiellement problématiques, afin d'organiser sur celles-ci une discussion efficiente et équitable entre les partenaires

Rappel de la loi

En l'état actuel des choses, la Loi et l'accord passé entre l'Etat et l'USH instaurent une gouvernance territoriale des ventes et un système d'accords et de consultations.

L'organisme : Le Conseil d'administration de chaque organisme doit délibérer annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements (objectifs de nombre de logements mis en vente) (L. 443-7). Aux conseils d'administration des organismes HLM métropolitains siègent la Communauté urbaine de Lille (excepté à celui de Partenord) ainsi que des représentants des locataires.

Les locataires : Tout locataire HLM peut acquérir son logement, ainsi que ses conjoints, ascendants, descendants – si toutefois ces derniers ne disposent pas de ressources supérieures à celles qui sont fixées par l'autorité administrative (L. 443-11), ressources inférieures ou égales aux plafonds PLS (arrêté du 26 juillet 2007) soit 130% des plafonds PLUS. Concernant la vente d'un logement vacant, il y a « priorité aux locataires de l'organisme » (L. 443-11). Le Conseil d'administration de chaque organisme doit délibérer annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements (L. 443-7). Les locataires possèdent des représentants au sein du conseil d'administration.

L'Etat : La loi prévoit que la décision d'aliéner est transmise à l'Etat (L. 443-7).

Collectivité d'implantation ; collectivité garante des emprunts ; collectivité réservataire de logements ; collectivité financeuse : L'Etat consulte la commune ainsi que la collectivité qui a accordé sa garantie aux emprunts. A défaut d'opposition de l'Etat dans un délai de deux mois, la décision est exécutoire (L. 443-7). L'accord du 18 décembre 2007 entre l'Etat et l'USH prévoit que la vente soit soumise à l'accord explicite des collectivités d'implantation et des EPCI quand elles ont dans l'opération des réservations liées à la garantie des emprunts et ont contribué à leur financement. La vente est soumise a minima à la concertation avec les collectivités d'implantation et les EPCI. Le Maire est consulté pour avis, par le bailleur, sur le prix du logement.

Constats

Toutefois, cette gouvernance ne donne pas aujourd'hui pleine satisfaction aux partenaires : l'information parvient parfois tardivement aux communes, et est souvent parcellaire. Elle ne permet donc pas d'organiser les discussions nécessaires entre partenaires sur les mises en vente problématiques.

Mise en œuvre

Les partenaires s'engagent à ce que tous aient accès à une vision exhaustive et actualisée de l'ensemble des mises en vente, et qu'ils puissent cibler leur attention sur les mises en vente potentiellement problématiques nécessitant discussion entre partenaires.

Une organisation collective des ventes sera donc mise en place, qui se présentera de la manière suivante :

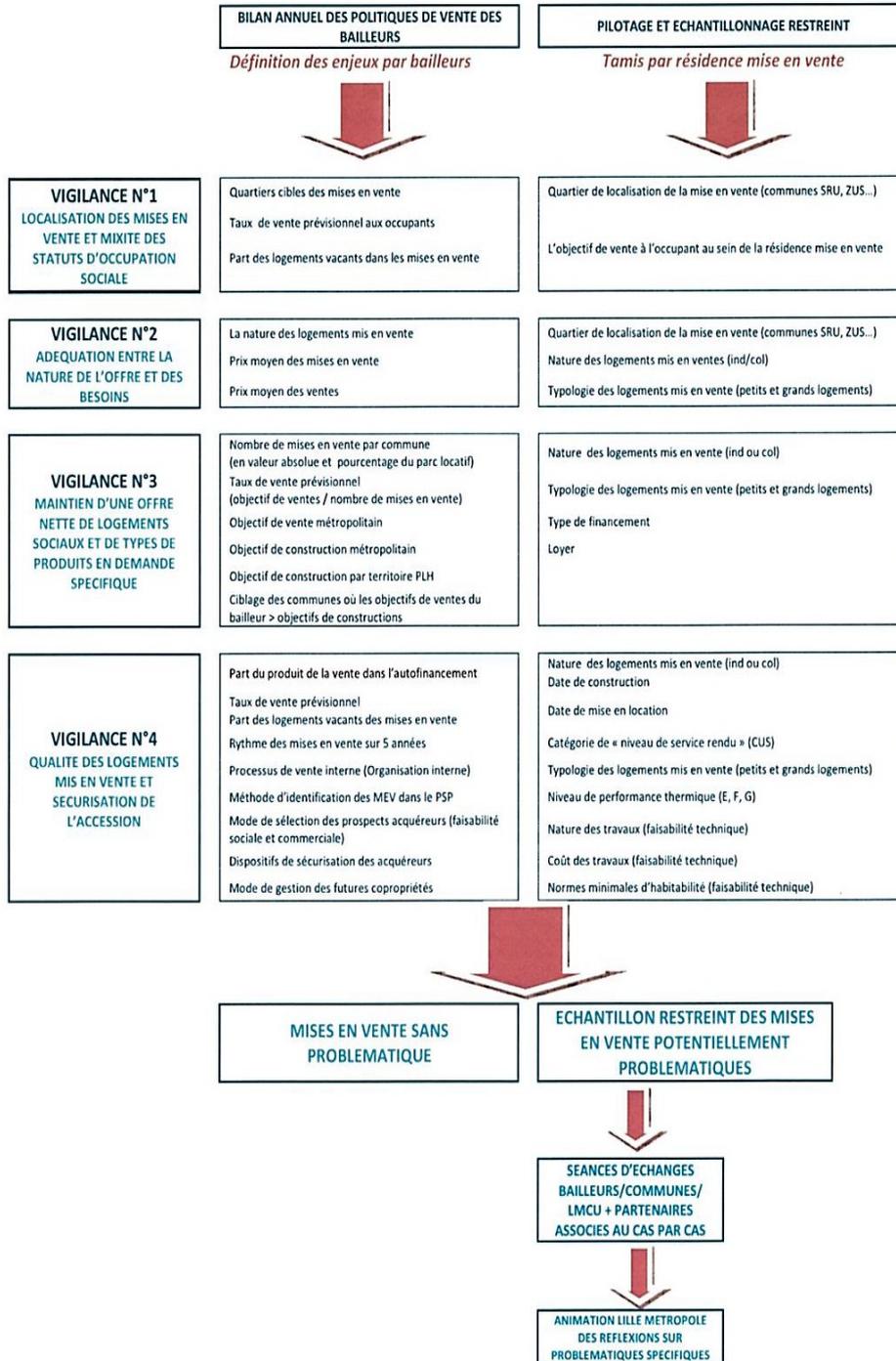
- a. **Mise à disposition – par Lille Métropole, aux communes – d'une liste actualisée des logements mis en vente :** Lille Métropole, via son administrateur, demandera à chaque bailleur, annuellement, la liste actualisée de l'ensemble des logements mis en vente votée en Conseil d'Administration. Lille Métropole consolidera les listes de l'ensemble des bailleurs sur un fichier Excel, transmettra ce dernier aux communes concernées et l'actualisera.
- b. **Définition d'un échantillon restreint de mises en vente potentiellement problématiques et soumises à discussion :** Lille Métropole complètera la liste des mises en vente précédemment citée par un certain nombre d'informations qui serviront de points de vigilance. Cela permettra donc d'améliorer la qualité de la lisibilité sur les mises en vente et d'élaborer un échantillon restreint de mises en vente potentiellement problématiques et soumises à discussion, annuellement actualisé. Celles-ci pourront être éventuellement classées selon leur degré de problématique. Cet échantillon sera présenté lors de la commission logement.

Les critères utilisés pour définir cet échantillon restreint seront :
 - le quartier de localisation
 - la nature des logements mis en vente (individuel ou collectif)
 - la catégorie de « niveau de service rendu » (CUS)
 - le niveau de performance thermique
 - le coût des travaux
 - la typologie des logements mis en vente
 - l'objectif de vente à l'occupant au sein de la résidence mise en vente
 - la part des logements vacants dans les mises en vente
 - la date de construction
 - la date de mise en location
 - la date de mise en vente
 - le type de financement
 - le montant des loyers
- c. **Organisation de séances de discussions entre bailleurs (Gérance, service vente, service copropriété)/ communes / Lille Métropole :** Elles seront organisées et porteront sur ces mises en vente potentiellement problématiques. Celles-ci seront analysées au cas par cas. D'autres interlocuteurs pourront participer à ces séances de discussion : Etat ; association de locataires ; syndic de copropriété ; autre bailleur ; investisseur... L'échantillon restreint sera croisé avec le contexte, l'avis des communes et les arguments des bailleurs.

A l'issue de ces séances d'échanges, des problématiques spécifiques pourront émerger et s'inscrire dans un cadre expérimental et innovant. Lille Métropole se propose d'être l'animateur de ces réflexions. Elles concerneront par exemple ces cas de mises en vente :

- *Exemple 1 : Mises en vente de logements individuels de grande typologie aux coûts de réhabilitation importants*
- *Exemple 2 : Mises en vente de « passoires thermiques »*
- *Exemple 3 : Mises en vente de logements collectifs présentant des risques de copropriétés dégradées*

IV. SYNTHÈSE





CHARTE DE LA VENTE HLM AUX LOCATAIRES

Février 2011

Les enjeux de l'accès sociale

PREAMBULE

DANS LE CADRE DES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR LE PROTOCOLE D'ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL ET PAR LE LIVRE BLANC D'ACTION LOGEMENT, LA CHARTE DES VENTES HLM DOIT PERMETTRE DE GARANTIR QUE L'ACCÈS SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ DANS LE PARC HLM EST EN ADEQUATION AVEC LES MISSIONS DES BAILLEURS SOCIAUX ET DES ACTEURS DU RESEAU ACTION LOGEMENT POUR :

- Produire une offre nouvelle diversifiée adaptée au besoin des locataires en réinvestissant la totalité du produit des ventes dans la construction neuve et/ou l'amélioration du parc
- Accompagner la mobilité résidentielle et favoriser la mobilité professionnelle
- Développer la mixité sociale des quartiers
- Sécuriser l'accédant

Par la concertation avec les autorités publiques, et notamment les maires, par la mise en place de clauses anti spéculatives et par la fixation de critères stricts de ventes aux locataires du parc HLM, les Partenaires sociaux entendent manifester leur vigilance à l'égard du détournement des procédures notamment au profit de marchands de sommeil. Ils demandent aux pouvoirs publics de renforcer les dispositifs permettant de détecter et de lutter contre ce fléau.

2

Les enjeux de l'accès sociale

→ Pourquoi vendre ?

► Répondre au besoin de propriété en favorisant le parcours résidentiel

L'accès sociale à la propriété constitue :

- ✓ L'aspiration de nombreux ménages à devenir propriétaire (concrétiser ainsi un choix résidentiel de vie)
- ✓ L'opportunité de la constitution d'un patrimoine (→ ne plus payer de loyer à fonds perdus)
- ✓ La réalisation d'un projet personnel et familial par la réappropriation du logement
- ✓ La possibilité pour les locataires à ressources modestes d'accéder à la propriété du logement qu'ils occupent à des conditions économiquement adaptées et sécurisées
- ✓ Une façon de sécuriser la cellule familiale en cas d'accident de la vie par l'assurance de l'emprunt
- ✓ Une occasion de favoriser la mobilité au sein du parc HLM, dans la mesure où les locataires HLM sont prioritaires pour l'acquisition de logement HLM vacants.

► Développer la mixité sociale des quartiers

La vente HLM permet :

- ✓ D'acquérir en restant dans son quartier pour ceux qui le souhaitent
- ✓ de développer la mixité des statuts d'occupation (propriétaires /locataires). La mixité des statuts est un facteur positif de mixité sociale et de responsabilisation des habitants dans la vie de l'immeuble

3

Les enjeux de l'accèsion sociale

→ Pourquoi vendre ?

▸ Accompagner le parcours professionnel

- ✓ La mobilité professionnelle sera accompagnée et sécurisée

Pour le locataire accédant, l'accèsion sociale doit être effectuée dans des conditions qui n'entravent pas la mobilité professionnelle.

La charte prévoit :

- Une sécurisation de la revente pendant 5 ans dans le cadre de la mobilité professionnelle
- Un accompagnement de la recherche de logement liée à la mutation professionnelle

L'accèsion à la propriété des locataires, à un prix abordable, contribuera à une plus grande fluidité des marchés immobiliers et des parcours résidentiels

▸ Construire et rénover : L'accèsion sociale, un levier de plan stratégique de patrimoine

Le développement de l'accèsion sociale à la propriété donnera l'opportunité de :

- ✓ Développer la production d'une offre nouvelle diversifiée adaptée aux besoins des locataires (Ventes de PLI pour financer des logements sociaux PLUS ou PLAI par exemple)
- ✓ Etre acteur de politiques locales de l'habitat en collaboration étroite avec les collectivités

4

Les enjeux de l'accèsion sociale

→ Que financer avec le produit des ventes ?

▸ Affectation du produit des ventes

- ✓ Les ESH s'engagent à affecter la totalité des produits de la vente à :

→ La mise à niveau de confort et d'habitabilité des programmes cessibles ou l'affectation à la copropriété de la quote-part de provision pour grosses réparations

→ La réhabilitation du patrimoine pour retrouver l'attractivité

→ La production d'une offre nouvelle diversifiée adaptée aux besoins des locataires

5

Les enjeux de l'accèsion sociale

→ A qui vendre ?

▸ Privilégier le locataire en place

En cas de mise en vente d'une résidence :

- Le locataire n'a pas d'obligation d'achat
- Le locataire garde le droit de rester dans son logement ; et tant qu'il est locataire, son logement n'est pas accessible à un tiers non HLM

▸ Fixation d'un prix en priorisant le locataire en place

- Etre incitatif sans pour autant être trop bas (impact sur marché immobilier local, équilibre financier de l'ESH)
- Après détermination d'un prix plancher par l'ESH, trois niveaux de décotes prix possibles :
 - 1- «Prix privilégié locataire en place »
 - 2-«Prix locataire tous parcs HLM accédant »
 - 3- «Prix accédant hors parc HLM »
- Accompagnement de l'acquéreur par le calcul du taux d'effort et du « reste à vivre »
- Service Conseil en financement des CL d'ACTION LOGEMENT gratuit pour les salariés

▸ Clause anti spéculative et anti marchands de sommeil

→ En concertation avec les élus, les actes de ventes doivent prévoir des clauses anti spéculatives en cas de revente telles que :

- Information du bailleur en cas de revente
- Droit de préemption possible par l'ESH à un prix convenu d'avance (prix de vente actualisé par l'ICC pendant 5 ans)

→ Lorsque la concertation avec les élus fait apparaître le risque de filière de marchands de sommeil, l'objectif sera, dans le cadre de la réglementation, de vendre à des acquéreurs occupant le logement en résidence principale.

6

Le choix du patrimoine cessible

→ Que vend-on ?

▸ Un patrimoine attractif :

Le patrimoine doit répondre aux exigences légales :

- Etre construit (ou acquis) depuis plus de 10 ans
 - Satisfaire les conditions de confort et les normes d'habitabilité
 - Etre dans un état d'entretien normal ne nécessitant pas de travaux lourds sur le clos et le couvert dans les 5 ans à venir
- Les diagnostics techniques (amiante, termites...) sont réalisés avant la mise en vente et sont annexés à la promesse de vente ou à l'acte authentique
- L'acquéreur est destinataire avant la vente d'un carnet d'entretien précisant les travaux réalisés depuis les 5 dernières années et les gros travaux d'entretien restant à réaliser

7

Le choix du patrimoine cessible

→ Où vend-on ?

La politique de vente HLM doit s'inscrire en cohérence avec les politiques locales de l'habitat.

En zone non tendue la vente HLM peut être une occasion de rééquilibrer l'accession sociale dans l'ancien et de limiter l'étalement urbain source de coûts collectifs (environnement etc...) et de vacance dans les HLM.

En zone tendue, La vente HLM doit contribuer à accroître l'offre et/ou à mieux l'adapter au contexte local. Elle ne sera réalisée qu'après accord des autorités locales (mairie ou président EPCI).

Une vigilance particulière devra être exercée lorsque les autorités ou les HLM ont l'information de filière de marchands de sommeil. La concertation avec les élus devra alors porter sur la mise en oeuvre de clauses anti spéculatives adaptées à la situation et faire l'objet d'un compte rendu au Conseil d'administration de l'ESH approuvant la vente.

L'ESH rendra compte deux fois par an au Conseil d'administration des résultats de sa politique de vente

8

La valorisation

→ Comment vend-on ?

▸ Une concertation avec les partenaires

- Les échanges préalables avec les pouvoirs publics locaux (mairie, préfecture, collectivité publique) et les représentants des locataires sont essentiels pour garantir la cohérence et la mise en place du projet.

▸ Une valorisation professionnelle Une estimation faite par des professionnels

La démarche doit garantir un prix attractif et cohérent :

- Evaluation du bien fixé par le service France Domaine
- Fixation du prix à +/- 35 % de l'évaluation
- Consultation du maire
- Possibilité de faire appel à des experts

▸ Un juste prix

Les conditions de vente arrêtées en Conseil d'administration prennent en compte :

- La détermination d'un prix plancher économiquement acceptable pour l'ESH et son environnement
- La fixation d'un prix privilégiant le locataire en place et intégrant le reste à vivre

9

La mise en vente

→ Comment vend-on ?

Le bailleur doit :

- Rester présent tout au long de la procédure, les intervenants devant être des professionnels du monde HLM.
- Réaliser, le cas échéant, un appel d'offres pour le choix des prestataires intégrant les compétences et références de prestataire en matière d'accèsion sociale
- Piloter les prestataires et former des équipes internes

▸ Le mode opératoire

La société d'HLM communique au futur acquéreur toutes les informations rendues obligatoires par les lois et règlements, et donne des renseignements sur les charges, les travaux, le copropriété...

▸ (Les diagnostics techniques (amiante, termites, ...))

- ✓ Sont réalisés avant la mise en vente
- ✓ Sont annexés à la promesse de vente ou à l'acte authentique)

10

La mise en vente

→ Comment vend-on ?

▸ La concertation avec les locataires est systématique :

- ✓ Pour éviter les malentendus
- ✓ Pour sécuriser les ventes à venir

Des portes ouvertes ou des réunions de présentation du projet doivent être organisées

▸ Les contreparties aux réservations Action Logement

- ✓ L'ESH et le CIL réservataire conviennent de contractualiser le devenir des droits de réservation attachés aux logements vendus

▸ La formation des intervenants

- ✓ Les collaborateurs des ESH reçoivent une formation à la copropriété pour clarifier les rôles des ESH et des syndicats dans la gestion à venir
- ✓ Les conseillers en financement des CIL sont tenus informés des dernières disposition réglementaires

11

La mise en vente

→ Comment vend-on ?

▸ L'accompagnement des locataires

- ✓ Chaque locataire est contacté personnellement par le commercialisateur expérimenté et formé
- ✓ Le locataire a une proposition comprenant toutes les informations lui permettant de prendre une décision

▸ Le suivi des actions

- ✓ Les commercialisateurs transmettent mensuellement les informations aux ESH qui les font parvenir, le cas échéant, aux intervenants locaux (DDE, mairie, préfecture, ...)

12

La sécurisation de l'accession

→ Comment sécurise-t-on ?

Dans le cadre des réflexions engagées dans le Protocole National Interprofessionnel

▸ Une garantie de rachat de logement

Le bailleur met en place une garantie de rachat de logement :

- ✓ En cas d'accident de la vie (décès, invalidité, perte d'emploi,...)
- ✓ En cas de mobilité professionnelle

La garantie de rachat de logement est d'une durée de 5 ans. Elle est portée à la connaissance des locataires accédant avant la vente

▸ Une garantie de relogement en cas de rachat du logement

- ✓ Elle accompagne la garantie de rachat de logement
- ✓ Elle intervient dans les 5 ans suivant la vente, et à la demande de l'acquéreur
- ✓ Le bailleur s'engage à proposer trois offres dans les 6 mois

▸ Les clauses anti-spéculatives

Pour toute opération qui intervient dans les 5 ans de l'accession (revente, location,...) la loi prévoit :

- ✓ Information de l'ESH qui peut se porter acquéreur en priorité
- ✓ Reversement par le vendeur à l'ESH d'une partie de la plus-value (art. L. 443-12-1 du CCH)
- ✓ Limitation des loyers en cas de location (art. L.443-12-1 du CCH)

En sus, une clause de préemption par l'ESH à une valeur égale au prix de vente actualisé par l'ICC pourra être établie pour 5 ans.

13

► Un accompagnement après vente

L'ESH accompagne la Vente par :

- La formation de collaborateurs dans les ESH au processus de vente HLM, à la formation des locataires et au suivi des copropriétés
- La gestion directe de la copropriété ou le recours à un Syndic adapté à la dimension sociale et destinataire d'un cahier des charges relatif à la dimension sociale de la copropriété
- Un suivi des copropriétaires (première Assemblée Générale, explications des mécanismes comptables de la copropriété, pot d'accueil,...)
- Un contrôle des prestations effectuées

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



<http://www.developpement-durable.gouv.fr>