

Matthieu Gimat (Université de Paris – Géographie-Cités)

Bruno Marot (Bruno Marot Conseil & recherche)

Avec l'appui de Manon Le Bon-Vuylsteke (Géographie-Cités)

**État des connaissances sur la vente de logements sociaux en Europe
(Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni)**

16 janvier 2020

SOMMAIRE

Analyse transversale.....	5
Ressources théoriques mobilisées dans la littérature sur la vente de logements sociaux	45
La vente de logements sociaux en Allemagne	60
La vente de logements sociaux en France	89
La vente de logements sociaux aux Pays-Bas	121
La vente de logements sociaux au Royaume-Uni	148
Tables	185
Bibliographie	190

1. Introduction

En France, un peu moins de 10 000 logements locatifs sociaux ont été vendus par des organismes Hlm à des ménages en 2018. La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), promulguée au cours de cette même année, a réformé les mécanismes de vente avec pour ambition de multiplier par quatre le nombre de transactions. Elle s'inscrit dans la continuité de nombreuses décisions politiques qui ont cherché, depuis les années 1960, à faire de la vente de logements sociaux un dispositif populaire, conçu pour permettre à la fois à des ménages d'accéder à la propriété et aux organismes Hlm de récupérer des fonds à réinvestir dans l'entretien de leur parc et dans la production neuve.

La nouveauté de la loi ELAN, par rapport aux initiatives précédentes, est double. D'une part, elle assouplit considérablement le mécanisme de vente (définition du prix de commercialisation, obtention des autorisations administratives, professionnalisation des ventes, etc.). D'autre part, elle intervient à la suite des restructurations récentes du financement du secteur du logement social, avec notamment la compensation par les organismes Hlm de la baisse des aides personnalisées au logement touchées par leurs locataires. Dans ce contexte, vendre permet aux organismes de dégager des marges de manœuvre financières et semble donc devenir une nécessité pour la plupart d'entre eux. Cependant, l'atteinte des objectifs quantitatifs affichés par le gouvernement apparaît très incertain : le rythme des ventes n'a progressé que très lentement au cours des trois dernières décennies, la taille du patrimoine social cessible est contrainte et le nombre de ménages souhaitant se porter acquéreurs d'un ancien logement social risque de se révéler limité.

La vente Hlm est par ailleurs promue dans un contexte où aucun acteur ne dispose d'un recul critique conséquent quant aux effets du dispositif, aussi bien en ce qui concerne les trajectoires des ménages acquéreurs, la qualité de l'entretien des ensembles immobiliers vendus ou la contribution des ventes à la production Hlm neuve. Cette situation est due à la fois à l'absence d'un dispositif formalisé de suivi et d'évaluation de la politique de vente Hlm et à un relatif désintérêt de la recherche urbaine française pour ces questions, qui s'explique probablement par la portée encore limitée des dispositifs de vente. Différents travaux, produits par des institutions publiques aussi bien que par des équipes de recherche, amorcent toutefois une meilleure connaissance du dispositif et cet état des connaissances a notamment pour objectif d'en synthétiser les apports.

Dans ce contexte, la comparaison internationale peut apparaître comme un recours. La France n'est en effet pas le seul pays européen à disposer de logements sociaux et à en vendre une partie. Au contraire, dans certains pays comme le Royaume-Uni ou les pays d'Europe de l'Est, des politiques de vente de logements sociaux très ambitieuses ont été ou sont encore mises en œuvre : le droit à l'achat britannique (*Right to Buy*) reste probablement l'exemple le plus connu, puisqu'il a permis, entre 1980 et 2015, la vente de plus de 2,6 millions de logements sociaux à leurs occupants (Murie 2016). Il semble donc possible de s'appuyer sur les connaissances recueillies et les analyses produites à propos de dispositifs de ce type pour discuter les mécanismes et anticiper certaines conséquences des récentes réformes françaises.

Or, comme nous le montrons tout au long de ce rapport, les bilans sont mitigés : quand les logements sociaux sont vendus à l'unité à des ménages, ils constituent un atout certain pour la première génération d'acquéreurs, mais cessent ensuite de jouer un rôle social au sein des marchés. Quand ils sont vendus en bloc à des investisseurs, ils permettent de récupérer rapidement des sommes conséquentes, mais deviennent gérés selon des critères de rentabilité à court ou moyen terme. Dans les deux cas, la vente n'a pas toujours permis de maintenir des niveaux de production élevés de logements sociaux neufs et a contribué à l'accentuation des inégalités d'accès au logement. Les travaux de recherche mettent aussi en évidence le fait que les conséquences de la vente se mesurent sur le long terme et s'insèrent dans la complexité du fonctionnement des systèmes nationaux d'aide au logement : par exemple, au Royaume-Uni, plus d'un tiers des logements sociaux vendus sont dorénavant loués sur le marché locatif dit « libre ». Leurs locataires touchent des aides au logement et la dépense en aides individuelles au profit de ces locataires dépasse chaque année, depuis les années 2000, les volumes financiers récupérés grâce aux ventes. Ainsi, il apparaît que les débats récents sur la vente Hlm en France arrivent à contretemps : ils se déroulent alors qu'ailleurs en Europe, on interrompt définitivement les politiques de vente de logements sociaux (par exemple en Ecosse et au Pays de Galles) ou on cherche à les

inverser, la puissance publique rachetant les logements sociaux qu'elle a vendu par le passé (par exemple en Angleterre et en Allemagne).

Ces constats doivent cependant être considérés avec prudence. En effet, les contextes socioéconomiques varient d'un pays à l'autre. Il en est de même pour les politiques du logement, et du logement social en particulier, qui aboutissent à des parcs immobiliers différenciés aussi bien dans leurs caractéristiques physiques que dans leur occupation. Les politiques de vente elles-mêmes prennent des formes différentes, parce qu'elles sont optionnelles ou obligatoires, parce qu'elles bénéficient à des personnes physiques ou morales, ou encore parce qu'elles prévoient ou non des prix de vente décotés. Les exemples européens peuvent donc avant tout permettre d'identifier des ressources théoriques et méthodologiques, mais aussi d'établir des hypothèses de travail, qui devront pouvoir faire l'objet de nouvelles enquêtes empiriques.

1.1. Un état des connaissances sur la vente de logements sociaux en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

En accord avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) et l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, qui sont les commanditaires de cette étude, nos recherches ont porté sur les politiques de vente de logements sociaux de quatre pays européens : l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. La proximité des modèles d'État-Providence et des trajectoires socioéconomiques contemporaines de ces quatre pays justifie les travaux comparatifs qui sont régulièrement réalisées sur la transformation de leurs politiques sociales et de leurs marchés du logement.

Ces quatre pays d'Europe de l'Ouest ont tous mis en œuvre, au XX^{ème} siècle, une politique volontariste de développement du logement social. Malgré une histoire, des modèles économiques, des modalités de gestion et des systèmes d'acteurs différents, l'ambition commune était de loger les ménages modestes et, ce faisant, de réguler et d'améliorer le fonctionnement des marchés du logement. Cette ambition a conduit à la constitution de parcs de logements sociaux représentant une part significative (autour de 20 %) du stock de logements à l'échelle nationale. En fonction des pays, ce parc est accessible, ou bien à l'ensemble de la population (modèle « universaliste » aux Pays-Bas), ou à une part importante de la population sous condition de ressources (modèle « généraliste » en Allemagne, en France et au Royaume-Uni). Enfin, ces différents systèmes de logement social, renforcés durant les Trente Glorieuses, ont tous connu de profondes mutations depuis les années 1970 et 1980, avec des évolutions de leurs missions, de leur organisation et de leurs modes de financement. Ces transformations ont impliqué, dans des proportions diverses, la vente d'une partie du parc de logements sociaux à l'unité à des personnes physiques ou en bloc à des personnes morales.

L'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont également été confrontés, au cours des dernières décennies, à des problématiques comparables qui ont façonné le fonctionnement et l'accessibilité des marchés du logement, avec notamment : la remise en cause des politiques sociales issues de l'État-Providence et la réforme des modalités de financement des secteurs publics et parapublics ; la désindustrialisation et la précarisation du travail, qui ont particulièrement touché les ménages des classes moyennes et populaires ; ainsi que la valorisation du statut de propriétaire et la démocratisation du marché hypothécaire, qui ont transformé le marché de l'accession à la propriété et participé à une hausse conséquente des prix de l'immobilier, en particulier depuis les années 2000. Ces évolutions idéologiques, économiques, sociales, financières et culturelles sont présentes, en filigrane, tout au long des analyses présentées dans cet état des connaissances.

Les ressources et les données que nous avons recueillies l'ont été pour apporter des éléments de réponse à quatre axes de questionnement concernant les politiques de vente de logements sociaux, identifiés et discutés avec les commanditaires :

- L'histoire, les fondements, et les justifications des politiques de vente : dans quel contexte ont-elles été mises en œuvre ? quels étaient leurs objectifs et ces derniers ont-ils été atteints ? comment ces politiques ont-elles évolué et sont-elles toujours d'actualité ?
- L'interaction entre les politiques de vente et les stratégies des bailleurs sociaux : quelles ont été leurs marges de manœuvre ? s'ils en ont la capacité, comment choisissent-ils les logements à mettre en vente, leur prix et leurs acquéreurs ? comment ont-ils articulé leur stratégie de vente avec leur stratégie plus générale de développement et de gestion locative et patrimoniale ?
- Les trajectoires des logements vendus et des ménages acquéreurs : quel est le profil des ménages (revenus, emploi, âge, etc.) qui acquièrent des logements sociaux ? comment

l'occupation de ces logements évolue-t-elle à moyen ou long terme ? quels types de parcours résidentiels la vente de logements sociaux rend-elle possible ?

- La gestion sociale et patrimoniale des copropriétés abritant à la fois des logements vendus et des logements sociaux : comment ces copropriétés se constituent-elles ? comment sont-elles gérées ? quels sont le rôle et les responsabilités des bailleurs sociaux ? quels sont les potentiels problèmes auxquels elles font face ? ces copropriétés permettent-elles des formes de mixité sociale ?

Ces questionnements ont été enrichis à la suite d'une journée d'études organisée le 28 novembre 2019 à Paris par le Réseau des acteurs de l'habitat, le Réseau Recherche Habitat Logement (REHAL), et le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA). Durant cette journée, trois chercheurs européens, C. Whitehead (London School of Economics), V. Gruis (Université de Delft) et G. Wijnburg (Université d'Utrecht), ainsi que près de 300 acteurs et chercheurs français ont échangé quant aux mécanismes, aux évolutions et aux conséquences des politiques de vente de logements sociaux dans les quatre pays enquêtés. Nous remercions l'ensemble des participants à cette journée pour leurs nombreuses contributions, dont nous nous sommes efforcés de rendre compte dans cette étude.

1.2. Un corpus de travaux et de ressources dense, mais inégalement réparti entre les pays enquêtés

1.2.1. Modalités de constitution du corpus

Afin d'établir l'état des connaissances sur la vente de logements sociaux dans les quatre pays enquêtés, nous avons mobilisé différents types de ressources :

- L'essentiel du corpus est constitué de travaux scientifiques, rassemblés à la suite de recherches bibliographiques dans des bases de données scientifiques en ligne et par l'exploitation des bibliographies des travaux trouvés par ce biais ;
- Une partie importante du corpus est également constituée par de la littérature dite « grise » (rapports gouvernementaux ou parlementaires, rapports d'activités, publications institutionnelles, etc.). Des documents de ce type ont été recueillis systématiquement pour le cas français, et lorsque c'était pertinent pour les trois autres pays ;
- Pour compléter certaines informations ou mettre à jour des informations présentées dans la littérature scientifique ou grise, nous avons été amenés à consulter des articles de presse et certains sites officiels des pays enquêtés et de leurs collectivités territoriales, et à échanger avec des chercheurs étrangers spécialistes de la question ;
- Enfin, nous avons directement travaillé sur des ressources statistiques dans les cas français et britanniques, et recueilli des données exploitées par d'autres auteurs dans les cas néerlandais et allemands, afin de présenter des données chiffrées sur différentes dimensions des politiques de vente de logements sociaux¹.

Les références recueillies l'ont été en langue anglaise, allemande et française. Il est à noter qu'une part importante de la recherche en Allemagne et aux Pays-Bas est publiée en langue anglaise. La traduction des termes « vente de logements sociaux » ne pose pas par ailleurs pas de difficulté linguistique majeure, sauf en ce qui concerne l'adjectif « social », ce qui renvoie aux modalités variées de gestion de ce type de logements en Europe (cf. Figure 1).

¹ L'accès à des ressources statistiques sur la vente de logements sociaux permet à la fois aux chercheurs de comptabiliser le nombre de logements cédés par les bailleurs sociaux, d'évaluer leurs caractéristiques (taille, localisation, prix de vente, etc.), d'assurer un suivi lors de leur éventuelle revente par les acquéreurs, qu'ils soient des ménages ou des investisseurs privés. A cela s'ajoutent l'utilité d'enquêtes quantitatives de grande ampleur permettant de connaître les caractéristiques et les motivations des ménages acquéreurs, lorsque la vente est à leur profit, et les modalités de la gestion locative des logements vendus (niveau de loyer, qualité de l'entretien, etc.), lorsque la vente est au profit de personnes morales.

Figure 1. Tableau de correspondance linguistique. Source : élaboration des auteurs.

Français	Allemand	Anglais (Allemagne)	Anglais (Royaume-Uni)	Anglais (Pays-Bas)	Néerlandais
Logement social	<i>Sozialwohnungen</i> (rare, logement social), <i>Öffentliche Wohnungen</i> (logement public), <i>kommunale Wohnungen</i> (logement communal)	<i>Social housing</i>	<i>Social housing</i> (rare, ou pour faire spécifiquement référence aux logements détenus par des associations de logement), <i>public housing</i> ou <i>council housing</i> (logement de la collectivité territoriale)	<i>Public housing</i> jusqu'aux réformes (indépendance administrative et financière) des années 1990, puis plutôt <i>social housing</i>	<i>Sociale woningbouw</i>
Vente de logements sociaux	<i>Verkauf von kommunalen Wohnungen</i>	<i>En-bloc social housing sales</i>	<i>Public housing sales, sale of council housing</i>	<i>Social housing sales, sale of social (rented) dwellings</i> , et plus rarement <i>public housing sales</i>	<i>Sociale woning verkoop</i>
Vente à des personnes physiques, à l'occupant	<i>Einzelverkauf</i> (vente individuelle)	<i>Sales to sitting tenants</i>	<i>Sales to (sitting-)tenants, sale to individual households</i> et par extension <i>Right to Buy</i> (droit à l'achat)	<i>Sales to (sitting-)tenants, sale to individual households</i> ,	<i>Verkoop aan particulieren</i> (vente à des particuliers)
Vente à des personnes morales, en bloc	<i>Paketverkäufe</i> (vente par paquets), <i>En-Bloc-Verkäufe</i> (vente en bloc)	<i>En-bloc sales</i>	<i>Transfer</i> , et lorsque c'est une vente massive entre une collectivité et une association de logement <i>Large Scale Voluntary Transfer</i>	<i>En-bloc sales, sales to institutional investors</i>	<i>Verkoop aan investeerders</i> (vente à des investisseurs)
Bailleur social	<i>Kommunale wohnungsunternehmen</i> (entreprise communale pour l'habitat)	<i>Public housing company, private housing company</i>	<i>Council</i> (conseil d'une collectivité territoriale), <i>local authority, housing association</i> (association de logement)	<i>Housing corporation</i> pour les auteurs néerlandais, <i>housing association</i> pour les auteurs anglophones	<i>Woningcorporatie</i> ou <i>wocos</i>

Concernant la littérature scientifique, nous avons été amenés à consulter des travaux portant spécifiquement sur les politiques de vente de logements sociaux, en particulier dans le cas du Royaume-Uni. Néanmoins, la quantité limitée des travaux explorant exclusivement ces politiques dans les autres pays étudiés a nécessité d'étendre nos recherches à des références analysant plus généralement les transformations des systèmes de logement social. Dans ces publications, la question de la vente est souvent présentée comme l'un des symptômes de processus plus généraux (remise en cause de l'État-Providence, résidualisation du logement social, développement de l'accès à la propriété, privatisation, financiarisation, etc.). Cette ouverture à des publications plus généralistes implique également que certaines références ont des ambitions plutôt théoriques et ne s'appuient ainsi pas nécessairement sur des travaux de terrain ou sur le recueil des expériences de bailleurs ou d'acquéreurs de logements sociaux.

En fonction de nos compétences linguistiques et de la quantité de références trouvées, l'intégration des références scientifiques au corpus a suivi des logiques différentes :

- Pour les Pays-Bas, il s'agit d'un recueil exhaustif de la littérature abordant la vente de logements sociaux en langue anglaise ;
- Pour l'Allemagne, il s'agit d'un recueil exhaustif de la littérature en langue anglaise, et d'un recueil des références les plus fréquemment citées en langue allemande ;
- Pour la France, il s'agit d'un recueil exhaustif de la littérature en langue française, aucune référence n'ayant été trouvée en langue anglaise ;
- Pour le Royaume-Uni, les références étant particulièrement nombreuses, seules les plus fréquemment citées ou celles portant sur des enjeux peu traités par ailleurs ont été introduites dans le corpus.

1.2.2. Caractéristiques des références bibliographiques du corpus

Le corpus comprend 383 références publiées entre 1965 et 2019. La répartition par pays des références du corpus (cf. Figure 2) apparaît régulière (entre 71 et 86 références par pays), mais la France se distingue des autres pays par le fait que très peu de références scientifiques y portent spécifiquement sur la vente de logements sociaux. Les références qualifiées d'internationales portent, quant à elle, sur au moins deux des pays enquêtés dans le cadre de cet état des connaissances.

Figure 2. Références recueillies par pays

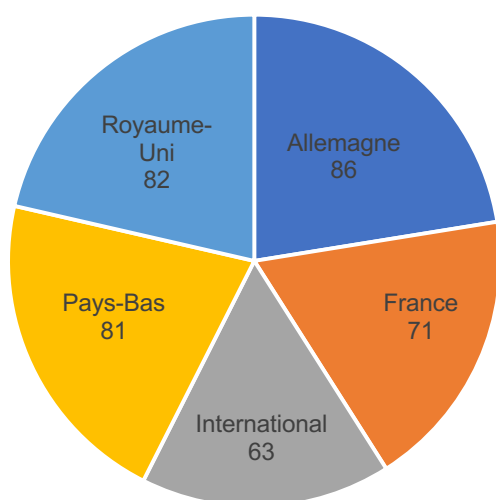
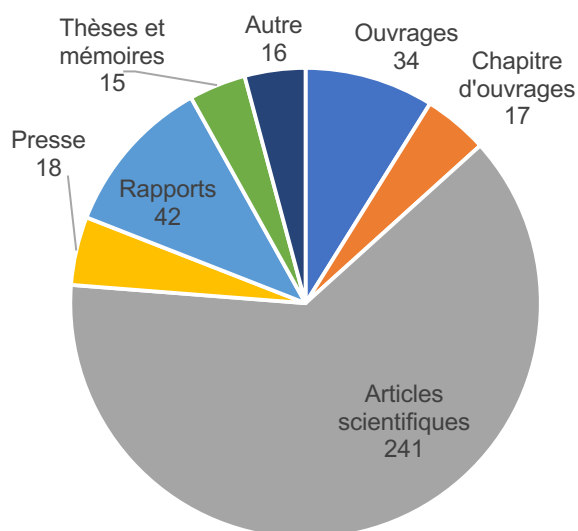


Figure 3. Type de références recueillies



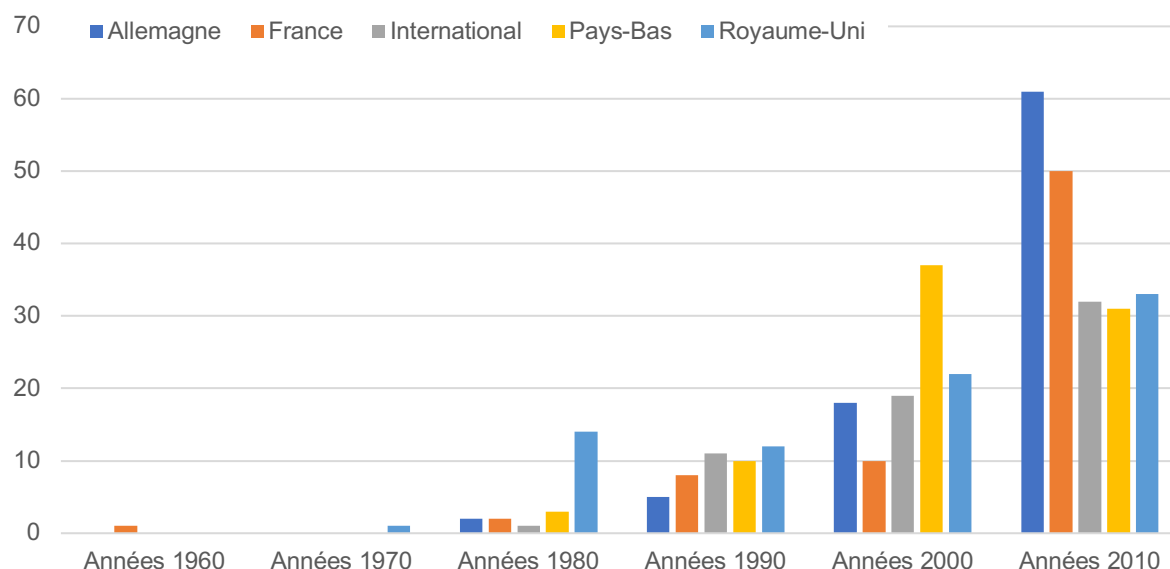
Les articles scientifiques publiés dans des revues à comité de lecture représentent 63 % du corpus, soit 241 références (cf. Figure 3). Le corpus compte aussi 49 thèses, mémoires et ouvrages, dont plusieurs portent exclusivement sur la vente de logements sociaux. Cela témoigne de l'intérêt porté au dispositif dans certains des pays enquêtés, où des enquêtes au long cours ont été menées à ce sujet. La

littérature dite « grise », composée ici d'articles de presse et de différents types de rapports, représente pour sa part 16 % du corpus, soit 60 références portant pour un tiers d'entre elles sur le cas français.

1.2.3. Structure des connaissances disponibles par pays

Comme souligné ci-dessus, la vente de logements sociaux a fait l'objet de recherches plus ou moins intenses selon les pays, en fonction notamment de l'ancienneté et de l'intensité du dispositif (cf. Figure 4). Parallèlement, aucun des pays enquêtés ne semble s'être doté d'un dispositif statistique et d'enquête permettant d'assurer un suivi longitudinal des politiques de vente et de leurs effets, aussi bien sur les ménages acquéreurs que sur les marchés immobiliers. Lorsque les données existent, elles restent en effet gérées par différents acteurs et sont le plus souvent difficilement accessibles au grand public. Le plus souvent, l'analyse et l'évaluation des dispositifs de vente nécessite en conséquence la compilation, la mobilisation et le traitement de données prévues pour d'autres usages, ce qui présente des difficultés en matière de compatibilité des différentes enquêtes mobilisées, d'incomplétude des informations recueillies et d'incapacité à assurer un suivi sur le temps long. En conséquence, une évaluation systématique des dispositifs de vente de logements sociaux est complexe. Les différents travaux réalisés permettent néanmoins d'aboutir à de nombreux constats faisant consensus, sur lesquels cet état des connaissances s'appuie. Nous présentons ci-dessous la structure de la littérature scientifique et la disponibilité de données statistiques dans chacun des pays enquêtés.

Figure 4. Répartition par pays et par décennie de publication des références scientifiques recueillies



- En Allemagne, un champ de recherche développé depuis les années 2000, marqué par le prisme de la financiarisation

En Allemagne, la littérature scientifique s'est intéressée aux transformations qu'a connu le secteur du logement locatif, et le secteur locatif social en particulier, dans les années qui ont suivi la réunification de l'ex-République fédérale allemande (RFA) et l'ex-République démocratique allemande (RDA) en 1989-1990. Or, la question de la vente de logements locatifs, y compris sociaux, est au cœur de ces mutations.

Si les cessions devaient initialement être au bénéfice des locataires, la pression budgétaire pesant sur l'État et les collectivités territoriales ainsi que les réformes du statut conventionné des logements sociaux ont poussé les entreprises publiques et privées de l'habitat à vendre tout ou partie de leur patrimoine à des investisseurs privés à partir de la fin des années 1990. Dès lors, les travaux de recherche ont tenté de mieux comprendre les principaux objectifs, mécanismes et acteurs de ces dynamiques de vente (cf. Figure 4), en s'intéressant y compris au cas du parc locatif situé dans les villes d'ex-Allemagne de l'Est, avec plusieurs cas d'études assez détaillés (Dresde et Leipzig notamment).

Ces travaux, menés par des chercheurs comme S. Uffer, G. Wijburg, K. Unger et M. Aalbers, sont devenus particulièrement nombreux à partir de la fin des années 2000, dans le sillage de la crise financière internationale de 2007-2008 qui a fortement affecté les acteurs financiers ayant lourdement investi dans le secteur locatif outre-rhin (cf. Figure 4). Ces auteurs contribuent à un champ de recherche qui s'intéresse à la financiarisation du secteur immobilier résidentiel et qui occupe depuis les quinze dernières années une place importante au sein des études urbaines anglophones (*urban studies*). Cette approche croisant les outils de la sociologie, de la finance et de la géographie économique permet de comprendre le contexte dans lequel se déploie la privatisation financiarisée du secteur locatif allemand, mais aussi les dispositifs permettant de la mettre en œuvre. Elle propose aussi, dans une approche plus micro, des cas d'études fouillés sur les mécanismes et les conséquences des cessions à l'échelle locale, à l'Ouest comme à l'Est, et le profil et les stratégies des principaux investisseurs institutionnels pilotant ces acquisitions à grande échelle.

Le transfert de la compétence des politiques du logement, y compris du logement social, de l'État fédéral vers les Länder empêche depuis 2006 la mise à disposition de données quantitatives centralisées (Evangelista 2016). Auparavant assurée par les services de l'État, la collecte de données sur le secteur de l'habitat est désormais assurée par chaque Land selon des protocoles qui peuvent varier. Face à cet écueil, l'Institut fédéral de recherche en bâtiment, urbanisme et aménagement du territoire (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)) a réalisé une enquête en 2015 sur le parc de logements municipaux auprès des communes de plus de 5 000 habitants, dans laquelle les cessions étaient recensées (Franke *et al.* 2017). Par ailleurs, dans le cas allemand, deux principaux biais statistiques compliquent l'analyse quantitative de la cession de logements sociaux : d'une part, seules les transactions en bloc de plus de 700 à 800 logements sont généralement prises en compte par les bases de données mobilisées par la littérature (Elsinga *et al.* 2014) ; d'autre part, la majorité des sources disponibles porte sur le nombre total de transactions sans faire de distinction entre, d'une part, les ventes initiales réalisées par les entreprises publiques et privées de l'habitat et, d'autre part, les reventes opérées par les sociétés de capital-risque ou les fonds d'investissement, généralement à des sociétés foncières cotées.

- En France, un dispositif peu exploré par la recherche

En France, les travaux scientifiques portant exclusivement sur la vente de logements sociaux sont peu nombreux et semblent principalement publiés à la suite de décisions politiques concernant le dispositif (cf. Figure 4). Ainsi, les premiers travaux identifiés sur le sujet ont été réalisés à la suite du vote de la loi Méhaignerie de 1986, qui facilite la vente. Il s'agit d'une série d'études publiées au début des années 1990 par A. Gotman et I. Bertaux-Wiame, qui visent notamment à comprendre les motivations d'acquéreurs de logements sociaux. Ces travaux sont le fait de sociologues et s'appuient sur deux importantes enquêtes de terrain en région parisienne. Une autre partie de la littérature a été écrite à la fin des années 2000, à la suite de l'arrivée au pouvoir de N. Sarkozy et de différentes déclarations perçues à l'époque comme l'amorce d'une relance de la vente Hlm. Les réflexions menées dans ces travaux sont plus théoriques ou prospectives, ne s'appuient pas sur des études de terrain et intègrent la vente de logements sociaux parmi d'autres décisions politiques. Plus récemment, des travaux, y compris réalisés par des mastérants dans le cadre de leurs études, ont porté sur le rôle de la vente dans la diversification des activités des organismes ainsi que sur l'articulation des stratégies de vente et de production neuve. Au sein de cette littérature, la majorité des travaux de terrain a été réalisée au sein de la région francilienne. Il est à noter que le dispositif a aussi fait l'objet d'une littérature éditée par des associations professionnelles ainsi que de rapports et de guides produits par des institutions publiques.

Parallèlement, il existe en France de nombreux travaux sur les politiques du logement, qui abordent la vente Hlm. D'une part, des travaux abordent la vente Hlm en l'inscrivant dans la lignée des dispositifs mis en place depuis les années 1970 pour favoriser l'accès à la propriété des classes populaires. D'autre part, la vente est étudiée comme l'une des conséquences des mutations récentes des modalités de production et de gestion du logement social : elle accompagnerait des évolutions du financement du secteur, ou serait le symptôme de processus plus généraux, tels que la résidualisation ou la financiarisation. Ainsi, le pic de publications observé dans les années 2010 est lié à ce renouveau de l'intérêt des chercheurs pour les stratégies et les mutations des organismes (cf. Figure 4).

D'un point de vue statistique, la vente Hlm peut être suivie à l'aide de différentes bases de données gérées par l'État et rassemblant des informations sur le parc locatif social ainsi que de bases de données permettant le suivi des transactions immobilières et de l'occupation du logement. Aucune de ces sources n'est cependant accessible librement ; elles présentent des règles de confidentialité

contraignantes ; il n'est pas aisé de les articuler ; surtout, elles n'ont pas été conçues pour suivre les politiques de vente Hlm et exigent de ce fait des tris et des exploitations parfois complexes. Des sources plus spécifiquement dédiées au suivi de la vente Hlm existent cependant : il s'agit de tableaux de suivi des ventes compilés par les services déconcentrés de l'État, mais surtout de l'Observatoire de la vente Hlm mis en place par l'Union sociale pour l'habitat, qui renseigne sur les décisions de mise en vente, les commercialisations et les ventes effectives. Elles ne renseignent cependant pas quant aux prix de vente, aux caractéristiques des acquéreurs et elles ne permettent pas de suivre les logements après leur revente. Les chercheurs travaillant sur le cas français couplent donc en général différentes sources pour mener leurs analyses et les enrichissent par le biais d'enquêtes *ad hoc* sur de petits échantillons¹.

- Aux Pays-Bas, une littérature récente et dense, qui permet surtout de replacer la vente parmi les mutations générales du secteur social

Aux Pays-Bas, la littérature scientifique sur la vente de logements sociaux fait partie d'un riche corpus de recherche décryptant les transformations du modèle de logement social à l'œuvre depuis les réformes des années 1990, qui ont conféré aux bailleurs sociaux une indépendance administrative et financière nouvelle. Peu de publications sont consacrées uniquement à la vente, mais de nombreuses recherches intègrent ce sujet, de manière plus ou moins détaillée, dans leurs analyses. Ainsi, si des travaux précurseurs sont publiés dès les années 1980, la littérature connaît surtout une montée en puissance rapide dans les années 2000 et 2010 (cf. Figure 4).

L'équipe de chercheurs spécialisés sur les questions de logement à l'Université de Delft s'est montrée particulièrement prolifique. Il s'agit notamment de P. Boelhouwer et de M. Elsinga qui ont analysé l'évolution du système de logement social néerlandais à un niveau macro depuis les années 1920 jusqu'à nos jours, particulièrement sous l'angle des mutations de son modèle économique et de la volonté de l'État d'engager un processus de résidualisation depuis un quart de siècle. V. Gruis est l'un des autres principaux contributeurs, qui a travaillé à une échelle plus méso, celle des organisations ; ses travaux mettent en lumière la montée en puissance de différentes logiques de gestion patrimoniale au sein des organismes de logements sociaux, auxquelles la vente de logements sociaux est intégrée. M. Aalbers est, enfin, l'un des auteurs qui s'est intéressé assez tôt aux enjeux de la vente, dans le cadre de ses travaux, parfois comparatifs à l'échelle européenne, sur les politiques d'accès à la propriété ainsi que sur la privatisation et la financiarisation des organismes de logements sociaux.

Cette prédominance des niveaux d'analyse macro et méso permet de resituer la vente de logements sociaux dans le cadre plus large des transformations du secteur du logement aux Pays-Bas. En revanche, elle aboutit à un certain manque d'analyse au niveau micro. Ainsi, on ne trouve qu'un nombre relativement restreint de cas d'études approfondis sur des politiques locales de cession (à l'exception de quelques publications, parfois bien documentées, sur Amsterdam), tandis que les études sociologiques et ethnographiques sur les profils et les trajectoires résidentielles des ménages accédant à la propriété dans le parc social sont également peu nombreuses.

Pour leur part, les données quantitatives sur les ventes initiales de logements sociaux sont fournies à la fois par l'appareil statistique du gouvernement néerlandais² qui publie chaque année un rapport sur l'état du secteur du logement³ et par Aedes, l'organisation qui représente les bailleurs sociaux à l'échelle nationale. Ces données annuelles sont ventilées par province et selon la taille des logements (Gruis 2005). Le Fonds Central pour le Logement (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)) produit également un certain nombre de données. Notons toutefois que la comptabilisation des ventes peut se baser sur des définitions différentes dans le temps et parfois entre institutions. Aucun dispositif systématique de suivi de la trajectoire des logements sociaux cédés et des ménages acquéreurs n'a par ailleurs pu être identifié. C'est l'une des raisons pour laquelle les rares travaux de recherche s'intéressant à ces trajectoires se sont appuyés sur des échantillons de logements et de ménages relativement réduits (voir notamment : Boelhouwer et van Weesep 1988).

¹ Des informations complémentaires sur les données statistiques disponibles en France sont présentées dans un encadré au sein de la monographie portant sur ce pays.

² Les principales séries statistiques publiées par le gouvernement néerlandais sont disponibles depuis ce site : <https://vois.datawonen.nl/jive/>

³ Le rapport annuel sur le logement et la construction est disponible depuis ce site : <https://www.woononderzoek.nl/nieuws/Cijfers-over-Wonen-en-Bouwen-2019/85>

- Au Royaume-Uni, des travaux nombreux et anciens, mais des incertitudes persistantes

Au Royaume-Uni, la littérature scientifique sur la vente de logements sociaux est dense et les publications sont régulières dès l'introduction, en 1980, du droit à l'achat (*Right to Buy*) (cf. Figure 4). Cela permet d'évaluer le déploiement du dispositif, ses évolutions et ses conséquences sur le long terme, mais aussi de mener de riches réflexions théoriques sur le fonctionnement des marchés immobiliers et les mutations des États-providence, en explorant notamment le rôle respectif des différents statuts d'occupation du logement et les raisons de la promotion de certains d'entre eux par les pouvoirs publics à différentes périodes.

Les publications sont dominées par les travaux de trois auteurs, R. Forrest, C. Jones et A. Murie, qui ont travaillé, souvent ensemble, sur le sujet dès les années 1970, en abordant à la fois des enjeux politiques très généraux et des aspects plus particuliers du dispositif de vente (prix, localisation, reventes, etc.). Ils développent, à partir d'approches ancrées dans la théorie sociale, les *housing studies* et la géographie, un regard nuancé mais critique sur le dispositif, qui marque l'ensemble de la littérature sur le sujet. Parallèlement, il est aussi possible de repérer, à différents moments, des groupes de travaux portant sur des sujets proches, par exemple au début des années 1990 sur les premières reventes d'anciens logements sociaux par leurs premiers acquéreurs ou, à la fin des années 2000, sur le développement du secteur des associations de logement par la restructuration et les transferts de patrimoine.

Malgré l'importance des investigations menées, il est à noter que certains aspects du dispositif ont fait l'objet d'analyses moins nombreuses : peu de travaux ethnographiques ou sociologiques portent ainsi sur les motivations et le vécu des acquéreurs ; si la trajectoire des logements vendus est bien connue jusque dans les années 1990, elle l'est beaucoup moins ensuite ; les modalités de gestion des immeubles abritant des ménages acquéreurs et des ménages restés locataires sociaux sont peu explorées. Il est aussi remarquable que, d'un point de vue disciplinaire, certaines approches sont peu représentées. Il faut en effet attendre les années 2000 pour que se multiplient des perspectives plus diversifiées de ce point de vue, des économistes, historiens et juristes commençant alors à s'intéresser à la vente de logements sociaux. Même à l'issue de cette décennie, la sociologie ethnographique ou l'économétrie restent sous-représentées. D'un point de vue géographique, les travaux ont surtout porté sur l'Angleterre et l'Écosse, mais ne se sont pas concentrées que sur les territoires urbains.

La recherche se heurte aussi à un dispositif de suivi statistique partiel et difficilement exploitable. En effet, le gouvernement n'a mis en place aucun dispositif de suivi et d'évaluation spécifique à la suite de la création du *Right to Buy*. Les collectivités territoriales transmettent cependant au ministère en charge du logement des informations relatives à la vente de leurs logements sociaux. L'étude longitudinale de ces données peut présenter des difficultés liées à la définition des biens ou des années. Il n'existe par ailleurs pas de dispositif qui permette de suivre la trajectoire des logements sociaux vendus et des ménages acquéreurs. En conséquence, les chercheurs ont dû concevoir des protocoles *ad hoc* pour mener la plupart de leurs enquêtes sur la vente de logements sociaux, en s'appuyant par exemple sur les données issues du recensement de la population ou sur les registres électoraux¹.

1.3. Organisation de l'état des connaissances

Cet état des connaissances est structuré en trois parties :

- Cette analyse transversale présente de façon synthétique les principaux résultats tirés du croisement des connaissances produites à propos de la vente de logements sociaux en Allemagne, en France, au Pays-Bas et au Royaume-Uni². Elle est accompagnée d'une annexe chronologique qui illustre le déploiement dans le temps des politiques de vente de logements sociaux tout au long de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle.
- Une note expose, de façon transversale, les ressources théoriques mobilisées dans la littérature scientifique pour rendre compte de la vente de logements sociaux, ainsi que les principaux enjeux et débats qui en découlent.

¹ Des informations complémentaires sur les données statistiques disponibles au Royaume-Uni sont présentées dans un encadré au sein de la monographie portant sur ce pays.

² Dans un souci de synthèse et pour en favoriser la lisibilité, cette analyse transversale ne mentionne pas l'ensemble des références bibliographiques justifiant les arguments avancés. L'ensemble des références est cependant précisé dans les monographies par pays.

- Quatre monographies permettent enfin d'établir, de façon détaillée, un état complet des connaissances sur la vente de logements sociaux dans chacun des quatre pays enquêtés. Les monographies concernant la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont structurées de la même façon, de façon à en favoriser si besoin une lecture croisée : les principaux déterminants des politiques du logement social sont présentés dans un premier temps, puis sont abordés successivement l'histoire des politiques et des mécanismes de vente, les stratégies de gestion locative et patrimoniale mises en place par les bailleurs, les trajectoires des ménages acquéreurs et des logements vendus ainsi que, dans un dernier temps, les conditions de gestion des copropriétés mixtes issues de la vente. Du fait de la spécificité des politiques de vente allemandes, en bloc à des investisseurs plutôt qu'à la découpe à des ménages, la monographie est organisée en trois parties : une présentation de la place des politiques de vente parmi les politiques allemandes du logement social, puis une analyse des modalités de vente aux sociétés de capital-risque et aux fonds d'investissement spéculatifs puis de revente à des sociétés foncières cotées.

2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux

Si les ventes de logements sociaux ne deviennent significatives, en Europe de l'Ouest, qu'au cours des dernières décennies du XX^{ème} siècle, la littérature scientifique rappelle que ces dispositifs existent néanmoins depuis longtemps. On relève ainsi des ventes de logements sociaux par les collectivités territoriales britanniques dès les années 1920. L'histoire de la vente de logements sociaux se déploie donc sur près d'un siècle. Une chronologie synthétique (cf. p. 40) résume les principales décisions prises en la matière sur cette période dans les quatre pays enquêtés. Si cette histoire a fait l'objet de travaux nombreux au Royaume-Uni, elle est moins bien connue aux Pays-Bas. En France, les travaux sur le sujet restent très parcellaires, tandis qu'en Allemagne, le dispositif ne date que de la fin des années 1990. Malgré les connaissances fragmentaires dont nous disposons, il est intéressant de constater qu'il y a une circulation des politiques et dispositifs de vente entre les pays européens ; que les politiques de vente dépendent fortement des contextes idéologiques et économiques dans lesquelles elles s'insèrent ; et enfin, que les politiques de vente ne se déploient pas de façon linéaire et sont sujettes aussi bien à des ajustements qu'à de profondes remises en cause.

2.1. La vente de logements sociaux : une histoire européenne

2.1.1. Avant les années 1980, un dispositif souvent marginal

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, alors que les politiques sociales connaissent une expansion importante, l'engagement financier des gouvernements européens en faveur de la production de logements sociaux, associant prêts et aides à la pierre, est massif ; les constructions se multiplient. Des dispositifs de vente existent dès cette période : ils datent des années 1920 au Royaume-Uni, de 1948 aux Pays-Bas et de 1965 en France. Leur visée principale est de promouvoir l'accession à la propriété pour les classes populaires, en particulier à partir du retour en force, dès les années 1970, d'un discours « néopropriétaire » qui, dans les sociétés occidentales, fait de la propriété privée un facteur d'émancipation individuelle et de stabilité économique, sociale, politique et institutionnelle.

Toutefois, les cessions de logements sociaux restent peu nombreuses en volume. Cela s'explique, d'une part, parce que les ventes apparaissent complexes aux bailleurs sociaux¹ d'un point de vue technique et peu intéressantes à réaliser d'un point de vue financier, l'essentiel de leur parc étant encore en cours de remboursement et ne requérant pas d'investissements exceptionnels en termes d'entretien. Autrement dit, à cette époque, la vente n'est pas encore pensée comme une étape, potentiellement stratégique, du cycle de vie des logements sociaux. D'autre part, pour les locataires, les conditions d'accès à la propriété restent peu attractives. Les logements sociaux mis en vente sont proposés à des prix proches de ceux du marché, le crédit-acquéreur ne s'est pas encore démocratisé (taux d'intérêts relativement élevés, durée de prêt limitée, volume global de prêts contraints), tandis que les incitations financières et fiscales consenties par les gouvernements sont encore peu développées. Dans ces conditions, la plupart des occupants n'ont pas les moyens de devenir propriétaires. Ceux qui arrivent à s'engager dans un processus d'accession réalisent néanmoins de bonnes opérations : avec une hausse rapide des prix de l'immobilier dans les années 1970, nombre d'entre eux réalisent d'importantes plus-values à la revente. C'est notamment le cas aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Il est à noter que la question de la vente des logements sociaux est, au cours de cette période, plutôt absente du débat public. Elle n'est débattue qu'au Royaume-Uni à partir des années 1950, à la suite de la mise en vente du patrimoine immobilier de certaines villes, comme Birmingham, et à l'occasion de débats autour du caractère privilégié ou non des ménages occupant des logements sociaux.

Enfin, l'enjeu de la vente de logements sociaux est absent en Allemagne au cours de cette période, ce qui est dû aux caractéristiques spécifiques du logement social allemand : contrairement à la France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où les logements sociaux conservent ce statut pendant une durée indéterminée, les logements sociaux allemands sont pour leur conventionnés pendant une durée limitée, à l'issue de laquelle ils peuvent être gérés selon le bon vouloir de leur propriétaire. Si des

¹ Les institutions chargées de produire et de gérer des logements sociaux en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont des statuts très variés (collectivités territoriales, organismes indépendants, associations, entreprises privées, etc.), qu'aucun terme précis ne permet d'englober. Nous utilisons en conséquence dans cette partie le terme « bailleur social » pour faire référence à cette diversité de situations. Il est cependant nécessaire de noter que ce terme ne rend pas compte de la diversité des activités des institutions chargées de produire et de gérer des logements sociaux.

entreprises publiques continuent à louer à des prix maîtrisés des logements déconventionnés, ce n'est pas le cas d'autres propriétaires. Ce système fait que la question de la vente apparaît comme plutôt superflue.

2.1.2. Dans les années 1980 et 1990, un contexte favorable à l'augmentation des ventes de logements sociaux

- Le logement social comme ressource dans le contexte du ralentissement de la croissance

Les années 1980 et 1990 marquent un tournant pour les politiques de cession de logements sociaux en Europe. Plusieurs facteurs idéologiques et économiques concomitants, nationaux et supranationaux, expliquent le regain d'intérêt pour ce dispositif¹.

Les chocs pétroliers des années 1970 ont fragilisé les économies occidentales et abouti à un ralentissement de la croissance économique. De nombreux pays d'Europe de l'Ouest mettent en conséquence en œuvre des stratégies de rétraction de leurs politiques sociales, visant à réaliser des économies budgétaires. Dans ce contexte, le logement social apparaît comme une cible privilégiée pour deux raisons. D'une part, l'amélioration de la qualité des parcs immobiliers des pays européens, liée aux investissements importants consentis au cours des Trente Glorieuses, conduit à une réduction des situations de mal logement, ce qui pousse les États à investir moins d'argent dans le secteur du logement. D'autre part, une partie du parc de logements sociaux, construit avant ou pendant les Trente Glorieuses, est amortie. En d'autres termes, les emprunts qui ont servi à la construction de ces logements sont remboursés. Ceux-ci apparaissent alors, aux yeux des gouvernements et des milieux économiques, comme une ressource financière sous-utilisée. Pour ces raisons, la vente de ces logements apparaît d'abord comme un levier efficace pour renflouer les caisses de l'État et/ou des collectivités locales endettées. C'est le cas au Royaume-Uni dans les années 1980, mais aussi en Allemagne à partir du début des années 1990, où la réunification exerce une pression sans précédent sur les finances du pays. La cession de logements est également envisagée pour engager la transformation des modèles de financement du logement social, afin qu'ils s'appuient de moins en moins sur les aides publiques directes, et de plus en plus sur l'autofinancement issu d'une augmentation des recettes d'exploitation et des produits de cession. C'est le cas en France et aux Pays-Bas.

Le recours à la vente de logement sociaux s'explique également en lien avec l'influence croissante de l'idéologie néolibérale dans les politiques communautaires de l'Union européenne comme dans les politiques nationales de la plupart des États-membres. Celle-ci promeut l'ouverture au marché et la diminution du rôle de l'État dans de nouveaux secteurs de l'économie qui, comme celui du logement, restent régulés. Cette tendance à la marchandisation se traduit par des dispositifs, plus ou moins efficaces selon les pays, qui visent à valoriser l'accession à la propriété et à résidualiser le parc social, c'est-à-dire à en réduire la taille et à le réserver aux ménages économiquement et socialement vulnérables, qui peinent à trouver un logement sur le marché dit « libre ». La vente a l'avantage de contribuer à la fois à l'augmentation du nombre de propriétaires-occupants et au processus de résidualisation. Elle paraît d'autant plus pertinente que la hausse relative du niveau de vie des ménages européens des classes moyennes et populaires, liée à la croissance économique des Trente Glorieuses, permet à une grande partie de ces derniers d'envisager l'accession à la propriété. La propriété devient ainsi une norme socio-culturelle dominante dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, où les élites politiques et économiques promeuvent la construction de « sociétés de propriétaires ».

- Malgré le succès du *Right to Buy*, une diversité de politiques de vente

Dans ce contexte, des politiques de vente de logements sociaux sont mises en œuvre ou relancées dans l'ensemble des pays enquêtés, mais sous des formes différenciées. Le dispositif britannique du droit à l'achat (*Right to Buy*) est ainsi introduit en 1980. Dans la mesure où il connaît un succès important en termes quantitatifs dès les premières années de sa mise en œuvre, sert de modèle de référence à l'échelle européenne pour des acteurs politiques et économiques cherchant à développer ou transformer les politiques de vente dans leur pays. Ce fut notamment le cas aux Pays-Bas et en

¹ En plus des éléments présentés ci-dessous, les politiques de vente ont aussi parfois, et c'est en particulier le cas au Royaume-Uni, une dimension électoraliste : les partis politiques et les exécutifs locaux qui favorisent la vente font le pari que les acquéreurs ayant pu acquérir leur logement social les soutiendront durablement dans les urnes.

Allemagne dans les années 1980 et 1990 et, dans une moindre mesure, en France à la fin des années 2000¹. Pourtant, du fait de la diversité des systèmes de logements sociaux européens, les dispositifs de vente réformés, ou finalement mis en œuvre, en France (en 1986), aux Pays-Bas (en 1993-1995) et en Allemagne (en 1995) s'avèrent très différents (cf. p. 18). En Allemagne notamment, les ventes à la découpe au profit de ménages rencontrent un succès très limité, qui motive leur réorientation rapide vers un dispositif de ventes en bloc au profit d'investisseurs institutionnels.

Il est à noter que cette période est également marquée, en termes d'évolution des politiques publiques, par un mouvement de décentralisation. Si les politiques de vente ont été généralement conçues de façon centralisée par les gouvernements nationaux, on observe à partir des années 1990 une territorialisation progressive des objectifs et des pratiques de vente au Pays-Bas et en France. Les collectivités territoriales sont en effet en charge d'une partie plus importante de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Elles contribuent ainsi directement ou indirectement à l'élaboration de plans de vente de logements sociaux avec les bailleurs sociaux. En Allemagne, les collectivités sont également des acteurs clés des programmes de cession des années 1990-2000, parce qu'elles sont les actionnaires principaux des sociétés qui détiennent les logements sociaux. Ces évolutions ne touchent néanmoins pas le Royaume-Uni, où les collectivités, bien qu'elles soient propriétaires de la majorité des logements sociaux, disposent de marges de manœuvre très étroites, si ce n'est inexistantes, dans la mise en œuvre des politiques de vente.

2.1.3. Les crises de 2008-2009 et de 2010-2011, facteur d'accélération ou de remise en cause des politiques de vente ?

A partir de la deuxième moitié des années 2000, certaines des politiques de logement décidées au cours des décennies précédentes ont profondément transformé les marchés du logement des pays concernés. C'est le cas au Royaume-Uni, où l'essentiel des logements publics a été ou bien vendu (plus de 2 millions d'entre eux à la fin des années 2010), ou bien transféré à des associations de logement indépendantes des collectivités territoriales. C'est aussi le cas en Allemagne où, de la fin des années 1990 à la fin des années 2000, près d'un million de logements sociaux (conventionnés comme déconventionnés) ont été acquis par des acteurs financiers qui les gèrent selon des critères de rentabilité. La décennie 2010 est celle où, surtout dans ces deux pays où elles ont été les plus nombreuses, les ventes de logements sociaux font l'objet des critiques et des remises en cause les plus importantes, résultant d'une analyse de leurs effets, jugés négatifs, sur les marchés du logement (cf. p. 19 et 20).

Au cours de cette même période, les pays européens sont confrontés à deux crises majeures, qui ont des effets importants sur les politiques publiques et les marchés du logement. La crise dite des « *subprimes* » en 2008-2009 aboutit d'abord à la fragilisation des systèmes financiers et à un fort ralentissement de la croissance économique, qui conduit dans plusieurs pays européens à des plans de sauvetage des banques et à des plans de relance économique, majoritairement financés par l'emprunt. En 2010-2011, la crise de la dette de la zone euro motive pour sa part la promotion de politiques d'austérité à travers tout le continent, complémentées par la mise en place de politiques monétaires accommodantes par la Banque centrale européenne (BCE), qui favorise des taux d'intérêts faibles. Du point de vue de la vente de logements sociaux, ces événements ont deux effets majeurs :

- D'une part, les politiques d'austérité touchent à nouveau le secteur du logement social, à la fois directement par des coupes budgétaires, voire par des taxes supplémentaires, et indirectement par la contraction de l'investissement public local, qui vient souvent en appui de la production de logements sociaux neufs et des opérations de rénovation urbaine. En France et aux Pays-Bas, le recours à la vente devient central dans les stratégies de développement des bailleurs sociaux. Les ventes connaissent une croissance lente mais régulière en France, mais elles évoluent à la baisse aux Pays-Bas depuis 2015-2016 à la suite de réformes encadrant les activités commerciales des corporations de logement.
- D'autre part, les transformations de la finance internationale font que les acteurs financiers recherchant des taux de rentabilité élevés et à court terme (comme les sociétés de capital-

¹ De manière intéressante, cette circulation des idées et des pratiques, reflet des orientations politiques d'une époque donnée, peut aussi évoluer avec le temps. C'est par exemple le cas en France où le modèle britannique de droit à l'achat accordé aux locataires, symbole de l'idéologie thatchérienne néolibérale, fait aujourd'hui plutôt figure de repoussoir parmi les acteurs du logement social et d'une partie des partis politiques, en particulier de gauche et de centre-gauche.

risque et les fonds d'investissement spéculatifs) se désintéressent du logement social, au profit d'autres acteurs (comme les sociétés foncières cotées) qui privilégient un modèle de rentabilité où les rendements annuels sont moins exigeants et les plus-values sont recherchées à plus long terme. Le transfert des logements du premier type d'acteurs vers le second a ainsi lieu, en Allemagne, au cours des années 2010 (cf. p. 35).

2.2. Les motivations et justifications des ventes

La littérature scientifique montre que la vente de logements sociaux est justifiée par trois principaux argumentaires, qui peuvent s'articuler, comme en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, ou n'être que partiellement convoqués, comme au Royaume-Uni.

Le premier argument renvoie à la nécessité de réduire la place du secteur social dans les statuts d'occupation des logements au profit de la propriété occupante. En lien avec les mutations idéologiques, politiques et économiques évoquées ci-dessus, la propriété est jugée meilleure dans la mesure où elle serait liée à une plus grande civilité et à une meilleure implication des habitants dans la vie locale. Elle permettrait également aux ménages des classes populaire et moyenne de se constituer un patrimoine qui pourrait se révéler essentiel dans le contexte de restructuration généralisée des aides sociales en Europe, et particulièrement des systèmes de retraite (cf. à ce sujet le relevé des ressources théoriques mobilisées pour analyser la vente Hlm ci-après). Cependant, la littérature souligne que, au sein des pays qui pratiquent la vente de logements à des ménages, il n'est pas certain que le dispositif permette une progression de l'accession à la propriété sur le long terme : il arrive en effet que des logements vendus reviennent sur le marché locatif « libre » à échéance plus ou moins lointaine. Cette arrivée d'anciens logements sociaux sur le marché « libre » est significative au Royaume-Uni et occasionnelle aux Pays-Bas comme en France.

Le second argument en faveur de la vente de logements sociaux tient à la volonté de rendre plus stratégique et « entrepreneuriale » la gestion du logement social, en encourageant le fait de considérer les logements comme des « actifs », dont les recettes d'exploitation, tout comme les produits de cession, peuvent être mobilisées pour financer les besoins d'investissement en entretien du parc et la construction de nouveaux logements. Cette tendance va souvent de pair avec une diversification des activités des bailleurs sociaux, qui s'ouvrent au secteur commercial (portage foncier, aménagement urbain, développement immobilier, services aux personnes âgées, etc.). Il n'est cependant pas certain que les dispositifs de vente suffisent à rendre le secteur social autosuffisant, même si leur développement a par exemple contribué à la solidité financière des corporations de logements aux Pays-Bas.

Le troisième argument en faveur de la vente est d'ordre financier pour les États et les collectivités locales qui financent la construction de logements sociaux, sont parfois actionnaires de bailleurs sociaux ou en assurent eux-mêmes la production et la gestion. Dans le contexte d'austérité budgétaire et de retrait partiel de l'État du financement et de la régulation de certains secteurs économiques qui règne depuis le début des années 1980, les pouvoirs publics, dans la plupart des pays étudiés, justifient leurs politiques de vente par les coupes budgétaires qu'ils doivent effectuer pour assainir les finances publiques et, parfois, comme en Allemagne, pour participer au remboursement de leur dette ou de celle des bailleurs sociaux qu'ils possèdent.

2.3. Les dispositifs, les trajectoires et les conséquences des politiques de vente

2.3.1. Les avantages respectifs des différents dispositifs de vente

Une analyse transversale de la littérature permet de distinguer trois types de dispositifs de vente parmi ceux qui ont été mis en place en Europe ces dernières décennies.

Deux d'entre eux s'effectuent, à la découpe, au profit de personnes physiques :

- Le droit à l'achat (*Right to Buy*) permet aux locataires d'un logement social d'obtenir la vente dudit logement par le propriétaire-bailleur. Ce droit à l'achat est aussi une obligation de vente pour les bailleurs sociaux et il s'applique donc surtout aux collectivités détentrices de logements sociaux et à certains organismes de droit public. Cette logique de vente est principalement utilisée au Royaume-Uni.
- Le droit à la vente (*Right to Sell*) donne la possibilité aux bailleurs sociaux de vendre, s'ils le souhaitent, une partie de leur patrimoine. Un locataire ne peut pas, sous ce régime de vente,

forcer un organisme à accepter la transaction, tout comme il n'est pas obligé d'accepter l'offre d'achat qui lui est faite d'acquérir son propre logement, ou un autre logement vacant, ou nouvellement construit, du parc social. Cette logique de vente s'applique dans les systèmes où les organismes, principalement de droit privé, jouissent d'une relative indépendance aux pouvoirs publics. Elle est présente aux Pays-Bas en France.

Un troisième type de vente, observé en Allemagne depuis la seconde moitié des années 1990, consiste en la vente en bloc de logements sociaux au profit de personnes morales, telles que des investisseurs privés institutionnels de court terme (fonds de capital-risque, fonds d'investissement spéculatifs, etc.) et de long terme (foncières cotées, fonds de pension, sociétés d'assurances, etc.) qui gèrent l'épargne de ménages, d'entreprises et des États du monde entier.

Ces différentes logiques de vente ont l'avantage de permettre aux bailleurs, et éventuellement à leurs tutelles (État, collectivité locale, entreprise privée, etc.), de récupérer des fonds en profitant de la valorisation de marché des biens vendus. Elles permettent aussi toutes de transférer la gestion locative et patrimoniale des biens à de nouveaux acteurs, qu'ils soient propriétaires occupants ou investisseurs institutionnels¹. Elles présentent néanmoins des avantages et inconvénients propres :

- Les dispositifs de droit à l'achat (*Right to Buy*) et de droit à la vente (*Right to Sell*) ont principalement l'avantage de permettre à des ménages d'accéder à la propriété dans des conditions financières intéressantes. La difficulté réside cependant, du point de vue des bailleurs, dans la complexité du processus de mise en vente (choix du patrimoine à céder, prix, autorisations administratives, etc.) et, lorsque les logements vendus sont collectifs, dans le fait de devoir gérer des ensembles immobiliers dits « mixtes », c'est-à-dire habités à la fois par les nouveaux propriétaires et par les ménages ayant fait le choix de rester locataires de leurs logements sociaux.
- Dans la mesure où elle se traduit par la mise en vente de l'ensemble des logements sociaux, la mise en œuvre du droit à l'achat aboutit à des volumes de ventes plus élevés que celle du droit à la vente.
- Les dispositifs de vente en bloc présentent, eux, l'avantage de la simplicité et de la rapidité : tout ou partie du patrimoine des organismes de logement social est cédé à un nombre limité d'interlocuteurs. Toutefois, la prise de contrôle du patrimoine par des investisseurs à but lucratif se fait souvent à des prix inférieurs à ceux du marché, du fait des volumes de logements concernés et, bien souvent, comment ça a été le cas en Allemagne, de l'empressement des bailleurs initiaux, publics comme privés, à se séparer de leur patrimoine pour des raisons financières. De plus, les modèles de cession en bloc suivent régulièrement une logique spéculative de revente à court-moyen terme, au prix du marché, les acquéreurs cherchant la réalisation des plus-values latentes du parc social. Cet objectif affecte bien souvent les politiques locatives et patrimoniales avec une gestion différenciée du parc de logements (cf. p. 28) et remet en cause la vocation du parc à fournir en majorité des logements sociaux et abordables.

2.3.2. Les trajectoires des politiques de vente

Au sein des quatre pays étudiés, les politiques de vente n'ont pas été déployées de façon linéaire. Les travaux de recherche mettent ainsi en évidence le passage de la vente aux ménages à la vente en bloc à des investisseurs institutionnels en Allemagne, les réajustements constants du dispositif de vente au Royaume-Uni, ou encore les dynamiques de *stop-and-go* observées en France et aux Pays-Bas.

Ces trajectoires hachées illustrent le fait que les politiques de vente s'insèrent plus généralement dans l'évolution des modèles nationaux d'organisation et de financement du logement social. Ainsi, les réformes fréquentes du secteur du logement social en France ou aux Pays-Bas au cours des dernières

¹ Il est à noter que la vente d'un logement social n'aboutit pas nécessairement un changement du statut d'occupation dudit logement et/ou à la fin de son conventionnement social. Ainsi, il est possible que des logements sociaux changent de propriétaire, sans pour autant changer de statut d'occupation et/ou perdre leur conventionnement. C'est le cas, par exemple, avec les transferts de patrimoine au Royaume-Uni entre le secteur public et le secteur associatif, avec les transferts entre bailleurs sociaux en France et aux Pays-Bas et avec les ventes en bloc observées en Allemagne. Notons qu'outre-rhin, du fait de la spécificité du système de conventionnement des logements sociaux, les patrimoines locatifs cédés par les entreprises publiques et privées de l'habitat incluent des logements sociaux conventionnés, des logements « abordables » (avec le maintien de plafonds de loyers et de ressources dans le cadre des cessions), et des logements relevant du parc « libre ».

décennies ont eu des implications aussi bien sur les dispositifs de vente ainsi que sur la place des ventes dans le financement de la production de logements sociaux neufs.

Les dispositifs de vente sont aussi fréquemment ajustés pour que l'accession à la propriété par cette filière reste attractive au fil des années et des évolutions du marché de l'immobilier et des taux d'intérêts bancaires. L'évolution du montant de la décote accordée à l'acquéreur, l'ouverture des critères d'éligibilité, la création de dispositifs « intermédiaires » comme la location-accession, l'achat-garanti et l'achat social aux Pays-Bas illustrent la volonté des pouvoirs publics et des professionnels du logement social d'adapter les dispositifs pour les rendre plus attractifs. Des ajustements peuvent aussi être mis en place pour maîtriser ou corriger les conséquences parfois inattendues des dispositifs de cession. Les travaux de chercheurs mettent par exemple en avant le rôle des politiques de vente dans la paupérisation et/ou la dégradation du parc social dans certains quartiers, l'allongement des durées d'attente pour accéder à un logement social, l'augmentation de la pénurie de logements abordables sur le marché « libre », ou encore, à une échelle plus micro, l'incapacité financière de certains ménages acquéreurs à s'acquitter des différents coûts de l'accession à la propriété (mensualités de crédits, fiscalité, charges et travaux, etc.). Ces différents enjeux font par exemple l'objet, au Royaume-Uni, de décisions politiques visant à en limiter les conséquences négatives tout au long des années 1980, 1990 et 2000.

Les trajectoires hachées des politiques de vente illustrent par ailleurs la réticence, voire la résistance, des acteurs du logement social, en particulier des bailleurs sociaux et des collectivités locales, ainsi que leur capacité de lobbying pour ralentir l'adoption et/ou la mise en œuvre des politiques de vente. Initialement réticentes à l'idée de céder une partie de leur patrimoine, la plupart des corporations de logements aux Pays-Bas n'ont par exemple eu d'autre choix que de développer cette pratique dans le cadre des grandes réformes du logement social opérées dans les années 1990. En France, la littérature tend à montrer que l'insuccès quantitatif de la vente de logements sociaux résulte au moins en partie de la réticence des acteurs du secteur Hlm.

Enfin, la littérature souligne qu'il est possible de mettre fin *de jure* ou *de facto* à une politique de vente, comme cela a été le cas en Écosse et au Pays de Galles, où le *Right to Buy* a été aboli, mais aussi en Allemagne, où la vente de logements sociaux est de moins en moins pratiquée. Dans ces cas, l'arrêt des ventes a été justifié par les élites politiques et/ou les mouvements sociaux à l'aide de deux principaux constats :

- En Écosse et au Pays de Galles, les ventes de logements sociaux ont été jugées injustes, d'une part parce qu'elles ont permis à des ménages de profiter de décotes très conséquentes, sans comparaison avec les avantages proposés par d'autres dispositifs d'accession à la propriété et, d'autre part, parce que les produits des cessions n'ont pas été utilisés pour reconstituer un parc social. En d'autres termes, elles ont majoritairement profité à une seule génération.
- En Écosse, au Pays de Galles et en Allemagne, les ventes de logements sociaux sont considérées comme l'une des causes du renchérissement des prix de l'immobilier et de l'augmentation rapide des loyers, notamment parce qu'elles ont empêché le secteur social de jouer son rôle traditionnel de correctif des dynamiques de marché.

Des collectivités et des bailleurs sociaux ont même cherché à inverser les ventes en rachetant une partie des logements cédés quelques années plus tôt. Cette dernière option, qui est actuellement observée en Angleterre et en Allemagne, a un coût financier très élevé, surtout dans le contexte d'une augmentation continue des prix immobiliers dans les capitales et les grandes métropoles d'Europe de l'Ouest. Le rapport entre les recettes produites par la cession d'un patrimoine, et le coût de son rachat, peut aller de un à dix, comme c'est aujourd'hui le cas dans une ville comme Berlin.

2.3.3. Les conséquences des politiques de vente de logements sociaux

Des travaux tentent d'évaluer des conséquences des politiques de vente sur le parc social et, plus largement, sur les marchés du logement. Ils soulignent généralement que la réalité de l'influence des cessions dépend très fortement des volumes constatés au niveau national comme au niveau local. D'une manière générale, la plupart des travaux de recherche incitent à éviter toute conclusion hâtive sur les conséquences des ventes, du fait du manque de recul temporel sur cette pratique et de la faible quantité d'études tant quantitatives que qualitatives consacrées à la question.

- Royaume-Uni excepté, une faible contribution à l'augmentation de la part des propriétaires

Un des principaux objectifs des politiques de vente de logements sociaux est, comme nous l'avons mentionné, d'augmenter la part de propriétaires occupants parmi l'ensemble des ménages. En Allemagne, la vente ne s'est faite que de façon très marginale au profit de ménages et n'a donc pu remplir cet objectif. En France comme aux Pays, les volumes de vente aux ménages ont été plus élevés, oscillant au cours des années 2000 entre 7 000 et 20 000 unités vendues chaque année. Toutefois, la contribution du dispositif à l'augmentation de la part de propriétaires reste plutôt marginale. Comme le soulignent Gimat et Gloor (2016), les 8 000 ventes de logements sociaux de 2014 sont par exemple à comparer avec les 130 000 prêts à taux zéro (PTZ) destinés à favoriser l'accès à la propriété des primo-accédants distribués pendant l'année.

Seul le *Right to Buy* a en conséquence contribué de façon significative à l'augmentation de la part de propriétaires. Forrest et Murie (1995) notent ainsi qu'entre 1979 et 1991, les logements détenus par des propriétaires sont passés de 55 à 68 % du stock de logements en Angleterre, les ventes ayant produit 46 % de cette augmentation. Cependant, il est à noter que, depuis 2003, la progression de la part des logements occupés par des propriétaires au Royaume-Uni a commencé à se rétracter : ce phénomène est dû à la fois au ralentissement des ventes de logements sociaux (l'essentiel du parc historique ayant été vendu), à la remise en location d'une partie des logements anciens logements sociaux sur le marché locatif « libre » ainsi qu'aux dispositifs d'aide au développement du secteur locatif « libre » (dispositifs d'investissement locatif défiscalisés notamment).

- Un appui à la résidualisation du parc social

Du point de vue des marchés locatifs, il apparaît clairement que la vente a joué un rôle important dans la résidualisation des parcs sociaux européens, c'est-à-dire à la fois dans la *réduction* de leur taille et dans la *spécialisation* de leur occupation, au profit des ménages les plus démunis. Les ventes ne sont pas les seules causes de ce processus qui s'explique aussi, entre autres, par la rétraction généralisée des États-Providence, la paupérisation des ménages et les politiques d'aide à l'accès à la propriété. Néanmoins, elles y contribuent par deux biais.

Elles participent d'abord directement à la réduction du parc social, ce qui peut cependant être compensé, comme c'est le cas en France ou aux Pays-Bas, par des constructions neuves. A titre d'exemple, le *Right to Buy* a fait perdre au parc social britannique plus de 2,7 millions de logements entre 1980 et 2015 ; la part de logements détenue par les collectivités territoriales est passée, au cours du même intervalle, de 31 à 8 % (Murie 2016).

Les ventes participent ensuite indirectement à la spécialisation du parc social, dans la mesure où elles encouragent les ménages les plus aisés à accéder à la propriété et, ce faisant, à ne plus faire partie des locataires sociaux. A l'échelle du parc, cela contribue à une diminution de la mixité sociale et à une concentration des situations sociales difficiles (monoparentalité, chômage, sans-abrisme, etc.). Il n'est toutefois pas certain que ce constat soit vrai à l'échelle de chaque ensemble immobilier : les auteurs britanniques ne s'accordent par exemple pas à ce sujet. Certains notent que les ventes ont contribué à accentuer la polarisation entre ensembles immobiliers (les plus valorisés abritant des ménages de plus en plus aisés et les plus dévalorisés des ménages de plus en plus pauvres), alors que d'autres considèrent que la vente a permis le maintien de ménages aisés au sein de quartiers qu'ils auraient été amenés à quitter s'ils n'avaient pu y accéder à la propriété.

Parallèlement à ces constats généraux, la littérature identifie des dynamiques propres à chaque pays :

- Aux Pays-Bas, la vente aurait abouti à la dégradation et à l'uniformisation du patrimoine de certains bailleurs, mais elle aurait aussi, dans le cadre de programmes de rénovation urbaine, contribué à stabiliser certains quartiers périphériques des grandes villes de la Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht et La Haye).
- En Allemagne, on observe une dualisation, ou segmentation, du parc locatif géré par les bailleurs entre, d'une part, le patrimoine des quartiers centraux, bien entretenu et qui accueille des ménages au profil plus aisé qui paient des loyers proches ou similaires à ceux du marché « libre », et, d'autre part, le patrimoine des quartiers périphériques qui accueille des ménages vulnérables dans des ensembles immobiliers moins entretenus qui proposent des bas loyers.

- Le constat d'un déficit de logements abordables, qui peine à être compensé par la production neuve

Il n'existe ainsi pas à ce jour d'études démontrant l'impact des ventes sur l'évolution des prix sur les marchés immobiliers locaux à la vente comme à la location, y compris au Royaume-Uni où les ventes ont été nombreuses. Cette absence est due à la difficulté de différencier, dans les mouvements de prix haussiers, des faisceaux de cause souvent imbriqués. Cela dit, il apparaît qu'en Allemagne, les ventes et reventes de larges portefeuilles de logements locatifs sociaux et abordables ont participé, avec notamment les bas taux d'intérêts, à la rapide augmentation des prix de l'immobilier et des loyers « libres » depuis le début des années 2010.

Une conséquence de la résidualisation tient également à la pénurie croissante de logements abordables en particulier en Allemagne et au Royaume-Uni, et en particulier au sein des marchés « tendus » des grandes métropoles. Les ventes contribueraient ainsi à l'allongement des durées d'attente pour les ménages souhaitant accéder au parc social et à pousser des ménages à bas revenus, pourtant éligibles au parc social, à se loger dans le parc libre, souvent dans des quartiers défavorisés et dégradés.

Cette pénurie est d'autant plus significative qu'elle n'est pas toujours compensée par la production de logements sociaux neufs ou abordables. En effet, les produits de cession ne sont pas réutilisés pour remplacer les logements vendus dans l'ensemble des pays enquêtés :

- En Allemagne, dans un contexte d'austérité budgétaire et de réduction drastique des subventions publiques, la vente par les bailleurs publics d'une partie de leur patrimoine n'a pas pu permettre le financement systématique de nouvelles constructions.
- Au Royaume-Uni, les ventes, couplées à des réformes budgétaires, ont privé les collectivités territoriales des ressources qu'elles utilisaient pour construire. Des associations de logement, partiellement financées par des banques commerciales, ont pris le relai, mais elles ne parviennent pas à égaler les niveaux de construction de logements sociaux des Trente Glorieuses. Ainsi, le *Right to Buy* a eu pour conséquence une baisse générale du niveau de la production immobilière qui n'a jamais été compensée par les acteurs de marché.
- En France et aux Pays-Bas, les produits de cession sont effectivement réinvestis dans la production neuve. Ils contribuent donc à son maintien à un niveau relativement élevé. Il est à noter qu'aux Pays-Bas, les logements sociaux neufs représentent une part significative des biens cédés par les bailleurs (ils ne sont, pour rappel, pas différenciés des ventes de logements anciens comme c'est le cas en France). Ainsi, on peut noter une concomitance entre l'évolution de la construction de logements sociaux et le rythme des ventes : plus la construction est importante, plus le volume des cessions est important.

3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux

La montée en puissance des politiques de vente de logements sociaux depuis un quart de siècle en Europe n'est pas uniforme : les mécanismes de vente varient à l'échelle nationale comme à l'échelle locale et leurs différences reflètent généralement la diversité des modèles de logement social en place. Cette pluralité est également constatée dans la manière dont les cessions de logements sociaux s'insèrent dans les stratégies de gestion locative et patrimoniale des bailleurs sociaux. Si ces stratégies ont leurs spécificités dans chacun des pays enquêtés, elles ont en commun d'avoir une dimension de plus en plus « entrepreneuriale » de par leur intégration accrue aux dynamiques des marchés de l'immobilier locaux et nationaux, leur recherche de rendement et de plus-values et leur articulation, dans plusieurs pays, aux acteurs et aux activités du monde de la finance.

Dans l'analyse des mécanismes de vente et de leur intégration aux stratégies locatives et patrimoniales des bailleurs, il est important de souligner que le Royaume-Uni est un cas à part dans la mesure où la vente est à l'initiative du locataire. Avec une procédure élaborée à l'échelle nationale, la politique du *Right to Buy* impose à toutes les collectivités locales qui sont propriétaires de parcs locatifs sociaux de vendre leur logement aux locataires qui en font la demande. Les collectivités ne développent ainsi pas de stratégies de vente particulière en choisissant, par exemple, l'âge ou la localisation du patrimoine qu'elle cède aux locataires. De même, elles ne disposent d'aucun recours leur permettant d'empêcher la vente de logements qu'elles pourraient considérer comme stratégiques. Par ailleurs, les associations de logements, qui sont devenus des acteurs essentiels du logement social britannique, ne sont pas soumises au *Right to Buy*. Si certains de leurs logements peuvent être cédés à leurs occupants par le biais de dispositifs spécifiques, ces derniers n'ont pas encore fait l'objet d'études détaillées.

3.1. Les mécanismes de vente

Les mécanismes de vente sont différents d'un pays à l'autre en cela qu'ils reposent sur des principes, des procédures et des acteurs qui reflètent la conception, le modèle économique et la gouvernance des systèmes de logement social des pays enquêtés. Ils sont également façonnés par les caractéristiques propres aux logiques de droit à la vente et de droit à l'achat, et aux dispositifs de vente à l'unité et de vente en bloc. Les travaux de recherche que nous avons pu recenser cherchent ainsi à identifier et à mieux comprendre les étapes qui structurent les différents processus de vente, ainsi que les paramètres qui sont pris en compte par les bailleurs dans le choix du patrimoine à céder, la fixation des prix ou l'éligibilité des ménages acquéreurs.

3.1.1. L'élaboration d'objectifs et de plans de vente

La planification de la vente de logements sociaux est particulièrement présente dans les dispositifs de vente à l'unité observés aux Pays-Bas et en France, où les bailleurs sociaux disposent d'un droit à la vente. À cet égard, des objectifs annuels de vente sont fixés, à l'échelle nationale, par les gouvernements. Ces objectifs, chiffrés en nombre de logements et/ou en pourcentage du parc à céder, ont vocation à guider les plans de vente élaborés au niveau local, aux Pays-Bas, par les bailleurs et les municipalités et, en France, par les bailleurs et les services déconcentrés de l'État. Ces plans sont établis à titre indicatif aux Pays-Bas et ne constituent pas un engagement contractuel pour les bailleurs, à la différence de la France où ces plans sont inclus dans les conventions d'utilité sociale (CUS). La littérature souligne par ailleurs la difficulté pour les acteurs du logement social de transformer ces objectifs en pratiques opérationnelles, que ce soit dans le calibrage des plans de vente négociés entre les bailleurs et les pouvoirs publics ou à l'échelle des programmes de ventes établis par chaque bailleur au sein de son patrimoine. Le manque d'outillage technique et stratégique de certains bailleurs, leur réticence à mettre en place la vente, parfois redoublée de celle de certaines collectivités, et les conditions locales de marché expliquent souvent, selon diverses études, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre locale des politiques de vente.

En Allemagne, des objectifs non-contractuels de vente pour les sociétés publiques de l'habitat furent fixés par l'État fédéral dans les années 1990. C'est en particulier le cas avec la loi sur les dettes anciennes de 1993, qui demandait aux entreprises publiques de l'habitat opérant en ex-Allemagne de l'Est de céder au moins 15 % de leur parc en 10 ans, en priorité à travers des ventes à l'unité aux locataires ou, à défaut, à travers des ventes en bloc à des investisseurs. Dans les années 2000, la nécessité encore plus prégnante pour l'État et les collectivités locales d'éponger leur dette, et celle des bailleurs dont ils sont actionnaires, a rendu caduque tout besoin de planification des ventes, ces acteurs publics cherchant massivement à se séparer de leur patrimoine de logements locatifs.

3.1.2. Les critères de sélection, le volume et les caractéristiques du patrimoine mis en vente

La littérature scientifique s'intéresse également aux critères retenus par les bailleurs sociaux pour choisir les logements qu'ils souhaitent mettre en vente, ainsi qu'aux caractéristiques des logements qui sont effectivement vendus. Elle s'interroge aussi sur les raisons qui ont pu faire évoluer ces critères et ces caractéristiques dans l'espace et dans le temps.

- Les critères de sélection

Les travaux menés aux Pays-Bas, en Allemagne et en France suggèrent que les bailleurs sociaux ont généralement recours aux critères suivants pour choisir les logements qu'ils mettent sur le marché :

- Le caractère individuel ou collectif des logements ;
- L'emplacement des logements et les aménités auxquelles ils donnent accès (transports en commun, commerces et des équipements sportifs et culturels, établissements scolaires, etc.) ;
- L'état physique des logements, ceux-ci devant, dans la plupart des cas, respecter certains critères de salubrité, d'entretien et de performance énergétique ;
- Le caractère occupé ou vacant des logements ;
- Les indicateurs de gestion et de performance parmi lesquels le niveau de remboursement, le rendement locatif, les coûts liés à la mise en vente, le taux de rotation, ainsi que la valeur, actuelle et future, sur le marché de l'immobilier.

La définition et la hiérarchisation de ces critères peuvent varier non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi d'un bailleur à un autre dans un même pays ou sur un même territoire. Par exemple, le critère d'emplacement aura peu d'importance pour un bailleur dont l'essentiel du parc est situé en zone « tendue ». De la même façon, les indicateurs de gestion peuvent être interprétés de différentes manières : certains bailleurs préféreront vendre des logements ayant un faible taux de rotation, considérant qu'ils sont déjà appropriés par leurs occupants ; d'autres privilégieront, au contraire, les logements ayant un fort taux de rotation, qui non seulement risquent de trouver facilement acquéreurs mais représentent, en plus, un coût de gestion locative élevé, lié à leur relocation fréquente.

Par ailleurs, une question de recherche récurrente dans la littérature est celle de savoir si les bailleurs sociaux cherchent à écouler, en priorité, leurs logements dont la valeur est la plus élevée ou la moins élevée sur les marchés de l'immobilier. Aucune conclusion ferme n'est identifiée à ce stade et les travaux existants montrent le décalage qui peut exister entre les stratégies que les pouvoirs publics voudraient voir adoptées par les bailleurs et celles réellement adoptées par ces derniers. C'est par exemple le cas aux Pays-Bas où les pouvoirs publics ont plutôt encouragé les organismes à céder les logements aux loyers les plus élevés, c'est-à-dire ceux en meilleur état et localisés dans des quartiers centraux. L'objectif pour le gouvernement néerlandais était de s'appuyer sur la vente pour contribuer au « recentrage » du parc social sur les ménages aux revenus limités, mais aussi pour aider les classes moyennes souhaitant accéder à la propriété à pouvoir rester dans les quartiers centraux des principales agglomérations. Dans la pratique, les corporations de logements n'ont que partiellement appliqué cette vision, leurs stratégies d'investissement et de gestion patrimoniale les amenant davantage à céder (ou démolir) leur patrimoine le moins valorisé, souvent situé dans les quartiers d'habitat social dégradé où l'offre de logements sociaux est très importante.

- Le volume des ventes

Les travaux de recherche questionnent également les facteurs qui expliquent le volume des cessions au niveau national comme au niveau local. Ces facteurs incluent par exemple :

- La volonté des acteurs locaux du logement social (bailleurs et collectivités locales) de promouvoir cette pratique, cette volonté pouvant varier par exemple en fonction du statut public ou privé des bailleurs et de la couleur politique des exécutifs locaux ;
- Le type (individuel ou collectif) et la qualité des logements sociaux mis en vente et leur place au sein de la hiérarchie immobilière locale ;
- Les tendances haussières ou baissières à court, moyen et long terme du marché local et national de l'immobilier résidentiel ;
- Les moyens financiers des locataires occupants et/ou des acquéreurs potentiels ;

- Le différentiel entre le coût annuel du loyer et le coût annuel de l'accèsion à la propriété (mensualités, fiscalité, charges, frais d'entretien, etc.) pour les locataires occupants et les autres locataires éligibles ;
- Les conditions de crédit (taux d'intérêts, durée des prêts, etc.) et les facilités de financement proposées aux accédants par les pouvoirs publics et/ou les bailleurs sociaux (prêts bonifiés, prêts différés, crédits d'impôt, etc.) ;
- Les conditions de revente imposées par le législateur et/ou proposées par les bailleurs sociaux (partage des plus-values ou des pertes, obligation de rachat pour le bailleur, fiscalité sur les plus-values, etc.).
- Les caractéristiques du patrimoine vendu

La littérature analyse enfin le profil et les caractéristiques des logements effectivement vendus par les bailleurs sociaux et souligne à quel point le succès des politiques de vente tend à être différencié dans l'espace. Si les dispositifs ont historiquement été conçus pour fluidifier les parcours résidentiels dans les zones urbaines, les cessions se sont, au moins initialement, concentrées dans les zones « détendues » des marchés du logement, c'est-à-dire notamment dans les espaces périurbains et ruraux. Il y aurait deux explications à ce phénomène :

- En premier lieu, les territoires ruraux et périurbains comptent déjà beaucoup de propriétaires-occupants et concentrent la majorité des logements sociaux individuels, qui sont souvent les plus attractifs pour les locataires souhaitant accéder à la propriété. Ces zones « détendues », où les prix sur les marchés de l'immobilier sont relativement limités, sont également celles où la différence est la plus faible entre le coût annuel d'une location dans le parc social et le coût annuel que représente le fait de devenir propriétaire via des dispositifs d'accèsion aidée. Pour les bailleurs, qui s'ouvrent de plus en plus aux logiques de marché et de gestion patrimoniale, et pour les investisseurs privés rompus à ces pratiques, les actifs détenus sur ces territoires peu dynamiques sont également ceux dont la valeur actuelle et future est la moins élevée et dont le potentiel de progression des loyers est le plus limité.
- En second lieu, les cessions sont généralement plus complexes à faire aboutir dans les zones « tendues » des marchés du logement, où les logements sont souvent collectifs et donc, dans un premier temps, moins prisés des acquéreurs. Les ménages peuvent être parfois d'autant plus hésitants à s'engager dans un processus d'accèsion que le statut de locataire dans le parc social reste souvent intéressant financièrement en raison de prix parfois très élevés sur le marché de l'immobilier. À moins de bénéficier de décotes significatives et d'importantes aides publiques, beaucoup de ménages vivant au sein des grandes métropoles britanniques, néerlandaises ou françaises n'ont tout simplement pas les moyens d'acheter leur logement. C'est la raison pour laquelle les systèmes de décote et des aides significatives (crédits d'impôt, prêts à taux zéro, etc.) ont été mises en place dans ces différents pays dès les années 1980.

Au-delà de ces dynamiques communes, le profil des logements vendus dans chaque pays présente également des spécificités.

Aux Pays-Bas, les ventes se concentrent sur les biens neufs et les biens vacants du parc existant et, dans une moindre mesure, sur les logements occupés par les locataires. Il s'agit de l'une des spécificités néerlandaises : les cessions de logements nouvellement construits sont comptabilisées par les corporations de logements comme faisant partie des ventes de logements sociaux — à la différence de la France où ce type de vente relève des filières de l'accèsion sociale à la propriété. Les bailleurs néerlandais se sont également lancés ces 15 dernières années dans une diversification des mécanismes de vente, dans le but de sécuriser les ménages accédants et de réduire le prix d'acquisition, mais aussi d'élargir le profil des ménages susceptibles d'entrer dans un processus d'accèsion. Ces filières dites « intermédiaires » de vente (location-accession, achat-garanti et achat-social) se sont notamment développées dans un contexte de ralentissement du marché de l'accèsion à la propriété et de contraction du marché du crédit hypothécaire après la crise financière internationale de 2007-2008. Cette tendance rejoint la relance, en France, de l'accèsion sociale à la propriété à partir de la deuxième moitié des années 2000. De plus, aux Pays-Bas, les cessions, qui se sont longtemps concentrées sur les logements sociaux individuels des territoires ruraux et périurbains, se développent dans les principales métropoles de la Randstad (Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht) depuis une quinzaine d'années.

En France, les logements vendus sont plus grands et plus anciens que la moyenne. Les logements individuels ont longtemps été surreprésentés parmi les ventes, mais c'est de moins en moins le cas.

Parallèlement, on constate au cours de ces dernières années, au fur et à mesure que les ventes deviennent plus nombreuses, la progression de la part de logements vacants parmi les logements vendus. Ceux-ci peuvent en effet être aisément cédés à des personnes sans lien avec le parc Hlm, c'est-à-dire à une sphère d'acquéreurs beaucoup plus large que celle éligible à l'achat de logements occupés. Les volumes de cessions les plus élevés sont observés dans les zones de marché peu « tendues » des régions où le parc Hlm est le plus important, notamment en Île-de-France, dans les Hauts-de-France, le Grand Est et en Auvergne-Rhône-Alpes.

Au Royaume-Uni, les municipalités ne vendaient, jusque dans les années 2010, que des logements occupés à des personnes physiques. Les ventes concernent tout le pays et ne suivent pas un schéma spatial évident. En Angleterre, elles sont concentrées plutôt dans les districts non-métropolitains, dans le sud (notamment la région Sud-Est) ainsi que dans les quartiers périurbains plutôt que dans les centres-villes (à l'exception de Londres). Ces territoires où les volumes de ventes sont les plus significatifs possèdent généralement une part supérieure à la moyenne nationale de propriétaires et de locataires aisés, ainsi que de logements en habitat individuel. Des transferts en bloc de patrimoine ont aussi eu lieu au Royaume-Uni depuis des collectivités territoriales vers des associations de logement indépendantes, qui sont souvent créées par les collectivités elles-mêmes. Ces transferts, qui ne changent pas le caractère social des logements, ont eu lieu à partir de la fin des années 1980, en particulier dans certaines grandes villes anglaises et galloises.

En Allemagne, les portefeuilles vendus comptent, la plupart du temps, des ensembles de logements aux caractéristiques (âge, état d'entretien, taux d'occupation, etc.), aux statuts (logements sociaux conventionnés, « abordables » et « libres ») et aux géographies assez diverses. Lors de ces acquisitions à grande échelle, les investisseurs privés institutionnels (sociétés de capital-risque et fonds d'investissement spéculatifs) ont très majoritairement sélectionné le patrimoine à acquérir sur des critères financiers (rendement annuel et plus-values potentielles à la revente) dépendants tant des spécificités des marchés locaux de l'immobilier résidentiel (niveau de prix et loyers, profil socio-économique des ménages, potentiel de croissance, etc.) que des conditions de financement qu'ils pouvaient obtenir via des schémas complexes d'endettement. Les plus gros volumes de vente ont été observés, dans la décennie 2000, dans les principales métropoles allemandes (Berlin, Hambourg, Munich, etc.), mais aussi dans des Länder plus ruraux comme le Schleswig-Holstein, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en Hesse et en Saxe.

3.1.3. Des prix de vente construits à partir des prix de marché

Les méthodes de définition du prix de cession des logements sociaux varient en fonction des pays, mais elles reposent généralement sur une évaluation du prix de marché¹. Aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, les bailleurs disposent d'une certaine marge de manœuvre en la matière :

- Aux Pays-Bas, si les méthodes ont évolué ces dernières décennies, les bailleurs sociaux sont désormais autorisés à établir le prix de vente d'un logement à partir de la valeur utilisée pour la taxe foncière. Alors qu'une décote allant jusqu'à 30 % est autorisée par la loi lors d'une transaction avec le locataire-occupant, les logements sont le plus souvent vendus quasiment au prix du marché, en particulier en zone « tendue », pour optimiser les produits de cession. Les décotes pratiquées par les corporations de logement demeurent d'autant plus rares que ces dernières privilégient la vente de logements neufs qui n'y sont pas éligibles.
- En France, les bailleurs devaient jusqu'en 2018 solliciter une évaluation par le service public des domaines, puis étaient libres de fixer le prix de vente dans une fourchette de 35 % au-dessus ou en-deçà. Les pratiques étaient très variables. Depuis 2018, ils sont libres d'établir les prix de vente comme ils le souhaitent. Les décotes appliquées jusqu'à présent excèdent rarement 30 % du prix du marché et sont les plus significatives au sein des marchés « tendus ».
- En Allemagne, les bailleurs sont libres de vendre leur patrimoine au prix du marché du fait de leur régime de droit privé. Toutefois, le contexte politique et économique des ventes dans les années 1990 et 2000, ainsi que le volume élevé de transactions visées, qui atteignent parfois des dizaines de milliers d'unités, ont permis aux investisseurs privés institutionnels d'obtenir

¹ De façon surprenante, la littérature aborde peu le fait qu'il peut être difficile d'évaluer le prix de vente de certains logements sociaux, notamment ceux situés au sein d'ensembles immobiliers sociaux, où les transactions comparables sont rares, sinon inexistantes.

des décotes significatives, même si aucune fourchette de décote n'a pu être identifiée dans la littérature.

À l'inverse, au Royaume-Uni, la détermination du prix de vente est nettement plus encadrée. Les prix de cession sont décidés selon une formule uniforme à l'échelle nationale. Cette dernière prend principalement en compte deux paramètres fréquemment ajustés depuis les années 1980 : d'une part, le prix de marché, évalué par le bailleur mettant en vente le logement (mais pouvant être contesté) et, d'autre part, la durée de présence du ménage dans le logement, qui se traduit par une décote pouvant aller, dans certains cas, et à certaines époques, jusqu'à 70 % du prix de marché. Malgré le fait que ces méthodes de calcul soient identiques à l'échelle nationale, elles ne sont pas pour autant équitables. La décote standard appliquée en pourcentage n'a en effet pas la même valeur sur les marchés où les prix sont élevés et sur les marchés où ils sont faibles. La différence se fait sentir à la revente pour les acquéreurs : les logements se revendant quasiment aux prix de marché, la décote initiale correspond, à moins d'un retournement du marché, au minimum de gain en capital dont l'acquéreur initial pourra bénéficier. Ainsi, plus les prix étaient élevés lors de la cession initiale, plus la plus-value sera significative lors de la revente.

Le fait d'utiliser les prix du marché immobilier comme prix de référence pour les cessions de logements sociaux dans les différents pays étudiés souligne, en creux, à quel point les dynamiques haussières ou baissières du marché de l'immobilier sont susceptibles d'influer sur le volume des ventes de logements sociaux. Par exemple, lorsque les prix immobiliers stagnent ou diminuent et que les perspectives de plus-value à la revente s'amenuisent pour les acquéreurs, l'achat d'un logement social devient moins attractif et les volumes de cessions se réduisent. C'est généralement durant ces périodes de creux des ventes, voire d'étiage, que les pouvoirs publics sont tentés de mettre en place de puissantes incitations (déductions fiscales, décote, absence de taxe sur d'éventuelles plus-values futures, etc.) pour rendre l'accession à la propriété dans le parc social plus attractive.

3.1.4. Le fléchage des revenus des cessions

Le fléchage du produit des ventes est un enjeu financier et politique majeur des politiques de cession de logements sociaux, du fait des sommes significatives qui sont en jeu et de la répartition des plus-values réalisées grâce à un patrimoine largement subventionné. En fonction des pays, tout ou partie des revenus de cession va soit au bailleur, soit aux pouvoirs publics :

- Aux Pays-Bas comme en France, ils reviennent intégralement à l'organisme vendeur qui doit couvrir les dépenses d'entretien du parc existant, apporter une part de financements propres pour d'éventuelles nouvelles opérations et contribuer au financement des opérations de renouvellement urbain.
- En Allemagne, les revenus sont intégralement reversés aux entreprises publiques et privées de l'habitat. Dans le cas des entreprises publiques, les produits des ventes ont été récupérés par l'État et/ou les collectivités qui en étaient actionnaires afin de rembourser leurs dettes. À titre d'exemple, la municipalité de Dresde a remboursé l'intégralité de sa dette en cédant la quasi-totalité des 48 000 logements des bailleurs dont elle était actionnaire, pour un montant total de plus de 1,8 milliard d'euros.
- Au Royaume-Uni, à l'exception de l'Irlande du Nord, une part importante des revenus issus des cessions revient au gouvernement à l'échelle nationale et n'est pas réinvestie dans le secteur du logement. Des changements sont cependant à l'œuvre depuis 2012, les gouvernements s'étant engagés depuis cette date à remplacer les logements vendus sur la base du un-pour-un.

3.1.5. Les critères d'éligibilité pour les acquéreurs et les clauses contractuelles

Dans les pays où les ventes sont réalisées au profit de personnes physiques, les critères d'éligibilité que doivent remplir les ménages pour acquérir un logement social sont généralement définis par la législation nationale. Une durée minimale d'occupation est par exemple imposée dans la plupart des pays si le logement est vendu occupé. En France et aux Pays-Bas, des critères complémentaires sont généralement fixés par les bailleurs lorsque la vente se fait au profit des occupants. Certains bailleurs prennent par exemple en compte l'historique des locataires (arriérés de paiement, potentielles nuisances, etc.). La possibilité pour le ménage d'avoir les moyens financiers et les garanties nécessaires (revenus réguliers, emploi salarié, etc.) pour obtenir un crédit-acquéreur demeure souvent

la principale condition. La littérature consultée n'a cependant pas permis d'expliciter les critères utilisés pour hiérarchiser les offres d'achat faites par les acquéreurs potentiels.

Il est à noter que lorsque qu'un logement mis en vente par un bailleur est vacant, la priorité n'est pas donnée dans tous les pays à un acquéreur du parc social.

Différents travaux de recherche précisent par ailleurs que les ventes de logements sociaux à des personnes physiques à des prix inférieurs à ceux du marché sont le plus souvent associées à des clauses anti-spéculatives et comprennent, parfois, des clauses de rachat :

- Aux Pays-Bas, la revente est interdite pendant cinq ans et, dans le cadre de certains dispositifs d'accession dits « intermédiaires », les potentielles plus-values (ou les pertes) sont susceptibles d'être partagées entre l'acquéreur et l'organisme vendeur.
- Au Royaume-Uni, la décote doit être remboursée par l'acquéreur si la revente intervient durant les trois à cinq premières années suivant l'achat. Par ailleurs, les municipalités possèdent, pour les logements sociaux situés dans certaines zones rurales, un droit de regard sur les acquéreurs et peuvent faire valoir un droit de préemption.
- En France, de nombreux organismes Hlm proposent des garanties de rachat et de relogement, qui ont été généralisées en 2018 par la loi ELAN. Cette loi a aussi réformé les dispositifs anti-spéculatifs préexistants : conditions de revente, impossibilité d'acheter plus d'un logement social, etc.

Enfin, les dispositifs d'accompagnement des ménages passant du statut de locataire à celui de propriétaire restent relativement limités dans les processus de vente de logements sociaux étudiés :

- Au Royaume-Uni, s'ils étaient très sommaires aux débuts du *Right to Buy*, ils ont par la suite été renforcés, notamment en matière de transmission, par le bailleur social, d'informations sur l'état du logement et sur le niveau des charges, dans le cas où des parties communes existent.
- En France, les dispositifs d'accompagnement restent succincts et se concentrent principalement, en amont, sur la mise à disposition d'informations par les organismes Hlm concernant les mécanismes d'acquisition, les possibilités de financement, et les droits et les devoirs des propriétaires, ainsi que sur une assistance dans la constitution des dossiers d'achat.
- Aux Pays-Bas, il n'existe aucun dispositif d'accompagnement à proprement parler. Seul un fond de garantie hypothécaire a été créé par les pouvoirs publics pour venir en aide aux ménages à revenus limités qui connaissent des difficultés financières lors de leur processus d'accession à la propriété.

Ainsi, l'accompagnement des néo-propriétaires est identifié par la littérature comme l'une des conditions clés de la réussite des programmes de vente de logements sociaux ; toutefois, rares sont les bailleurs sociaux dans les différents pays enquêtés qui proposent des initiatives et des programmes réellement volontaristes à cet égard.

Dans le cas de l'Allemagne où les ventes se font en bloc au profit de personnes morales, aucun critère d'éligibilité n'est appliqué aux investisseurs acquéreurs. Néanmoins, des négociations ont lieu entre bailleurs et acquéreurs potentiels. Dans certains cas, les contrats de cession peuvent inclure un cahier des charges (précisant notamment des plafonds de loyer et de ressources) pour les bailleurs institutionnels qui souhaitent racheter le patrimoine de sociétés publiques de l'habitat.

3.2. La vente au centre des stratégies patrimoniales

3.2.1. Des modalités de gestion locative et patrimoniale toujours plus « entrepreneuriales »

Les travaux de recherche consultés font ressortir une série de tendances sur la manière dont les bailleurs sociaux ont intégré la vente à leurs stratégies de gestion locative et patrimoniale, qui sont de plus en plus façonnées par des logiques de rendement financier et de progression de la valeur de leurs logements, dès lors considérés comme des actifs. Cette transformation rend les stratégies des bailleurs sociaux de plus en plus connectées aux dynamiques des marchés de l'immobilier dits « libres » et parfois des marchés financiers.

En Allemagne, les modalités de gestion locative et patrimoniale sont largement construites autour des stratégies de financement et du modèle de rentabilité (priorité donnée au rendement annuel ou aux plus-values) des acquéreurs successifs des parcs locatifs transférés. Des différences notables sont observées entre celles qui sont appliquées au parc locatif conventionné (logements sociaux), où les

pratiques locatives (loyers, entretien, etc.) sont très encadrées, et au parc locatif non-conventionné, où les bailleurs ont davantage de liberté pour augmenter les loyers et pour contrôler leurs coûts de fonctionnement. La littérature fait par ailleurs, dans le parc non-conventionné, une distinction entre les stratégies développées dans le parc de logements intermédiaires des quartiers centraux, d'une part, et dans le parc de logement social de fait des quartiers périphériques des principales métropoles, d'autre part. Dans le premier cas, les bailleurs adoptent une stratégie de gentrification qui associe modernisation du parc, hausse des loyers et maintien d'un certain niveau de services pour attirer des populations plus aisées. Dans le second cas, les bailleurs cherchent à limiter leurs dépenses de fonctionnement, d'entretien et de modernisation dans ce parc peu valorisé et valorisable, ainsi qu'à juguler de forts taux de vacance en maintenant des bas niveaux de loyers et en offrant même parfois des incitations financières pour favoriser l'installation de nouveaux ménages. Cette politique de mise à disposition de logements « très sociaux » est notamment rendue possible par le système d'aides individuelles au logement payées par les municipalités directement aux propriétaires-bailleurs. Si ces dynamiques de gestion locative et patrimoniale « différenciées » ont été impulsées par les investisseurs institutionnels qui ont pris le contrôle d'une partie importante du parc locatif allemand ces 20 dernières années, la littérature indique que les entreprises publiques de l'habitat qui n'ont pas cédé leur patrimoine ont également adopté tout ou partie de ces logiques et de ces pratiques de marché.

Aux Pays-Bas, les ventes de logements sociaux ont été au cœur des stratégies de gestion locative et patrimoniale des bailleurs développées depuis l'obtention de leur autonomie administrative et financière au milieu des années 1990. La vente de logements sociaux existants comme de logements neufs est intégrée aux stratégies de gestion du stock immobilier qui, à partir d'indicateurs de performance, différencient le patrimoine estimé comme valorisable et profitable à l'avenir, et qui est à préserver, du patrimoine dont il faut se séparer par la vente ou la démolition. À cet égard, les travaux de recherche identifient, chez les organismes de logement social néerlandais, un « modèle du train » dans lequel le train est le patrimoine immobilier social et non-social géré par le bailleur, auquel des wagons peuvent être ajoutés, en construisant ou en acquérant des logements, ou retirés, en vendant ou en démolissant des logements. Une gestion patrimoniale stratégique tient donc, pour les bailleurs, à séparer leur parc de logements sociaux en plusieurs wagons, à en anticiper les trajectoires en terme de valeur et de trajectoires de marché, et à prendre la décision de les garder, de s'en séparer, ou d'en diversifier les modes d'occupation. Cette pratique conduit souvent les bailleurs à préserver et développer leur patrimoine dans les zones les plus centrales, et à concentrer les ventes dans leur patrimoine le moins valorisable situé dans les quartiers les plus défavorisés. Les organismes Hlm français ont, pour leur part, tendance à se rapprocher de plus en plus des stratégies observées aux Pays-Bas.

3.2.2. La diversification des activités des bailleurs

La littérature met en avant la volonté de diversification des activités des bailleurs sociaux avec leur ouverture croissante à des champs plus ou moins connexes d'activités commerciales qui leur permettent de varier leurs sources de revenus et d'augmenter le volume de leurs recettes.

Aux Pays-Bas, les grandes réformes des années 1990 qui ont accordé aux corporations de logement leur autonomie financière et administrative se sont accompagnées d'une diversification rapide de leur activité. Aux côtés de leurs activités de vente d'une partie de leur parc de logements sociaux, les bailleurs se sont également lancés dans des activités de portage foncier mais aussi et surtout dans la construction et la gestion d'ensembles immobiliers résidentiels non-sociaux. L'expansion rapide de leurs activités commerciales, ne relevant pas du statut de Service d'intérêt économique général (SIEG) selon la législation européenne, a été à l'origine des réformes des années 2010 qui ont cherché à recentrer l'activité des bailleurs sur leur mission sociale initiale. De plus, cette diversification a conduit à des dérives, notamment avec l'investissement par des corporations (Vestia notamment) dans des produits structurés sur les marchés financiers qui, à la suite de la crise financière internationale de 2007-2008, ont abouti à des pertes financières très importantes.

Les associations de logement britanniques, auxquelles ont été transférées une partie du parc des municipalités, connaissent des dynamiques de diversification proches de celles des corporations néerlandaises dans les années 1990 et 2000 : elles développent en effet différents services urbains, des logements dits « abordables » (c'est-à-dire loués à 80 % des prix de marché) ainsi que des activités à but lucratif, telles que la construction de logements en accession à la propriété ordinaire et à destination du marché locatif « libre ». Les bénéfices tirés sont réinvestis dans leurs propres activités. Il est ainsi à noter que le financement des logements les plus sociaux ne représentait plus, en 2016-2017, que 2 % des mises en chantier (Murie 2018). En France, les organismes Hlm connaissent aussi des dynamiques de diversification, mais qui sont beaucoup plus encadrées et occupent une place qui

reste minoritaire dans leur activité. Au travers de la gestion de commerces, le portage foncier, l'aménagement urbain, il s'agit néanmoins ici aussi de réaliser des plus-values pouvant être réinvesties.

En Allemagne, la situation est un peu différente car le système traditionnel de conventionnement temporaire des logements sociaux s'inscrit dans un modèle de gestion locative et patrimoniale déjà diversifié avec des bailleurs qui possèdent et gèrent des logements sociaux, des logements « abordables » et des logements « libres ». Néanmoins, l'émergence de nouveaux acteurs privés, sociétés de capital-investissement et fonds spéculatifs puis sociétés foncières cotées, s'est traduit avec une diversification plus large des activités des bailleurs qui se sont lancés dans des activités de portage et d'aménagement urbain, souvent dans le cadre de projets de renouvellement urbain (voir ci-après), mais aussi de services commerciaux (énergie, télécommunication, etc.) aux locataires, de construction et de gestion de maisons de retraite, ou encore d'hébergement de publics très sociaux (chômeurs de longue durée, réfugiés, etc.).

3.2.3. La vente au cœur des programmes de renouvellement urbain

Si les politiques de ventes n'ont pas été pensées comme des politiques urbaines ou des politiques de résorption des inégalités sociospatiales, la littérature explique qu'elles s'inscrivent fréquemment dans des stratégies de gestion locative et patrimoniale qui sont indissociables des politiques de rénovation urbaine lancées, dans les différents pays étudiés, depuis une vingtaine d'années. Que ce soit aux Pays-Bas, en Allemagne, au Royaume-Uni et en France, une partie significative du parc locatif social est située dans des grands ensembles qui, construits durant la période d'après-guerre à la périphérie des grandes villes, connaissent souvent un environnement bâti dégradé, une concentration de ménages socialement et économiquement vulnérables et un état de relégation socio-spatiale avéré. C'est la raison pour laquelle la cession de logements a joué un rôle croissant dans la participation des bailleurs sociaux aux programmes de renouvellement urbain. Les ventes permettent en effet de :

- Promouvoir davantage de mixité sociale grâce à la diversification du statut d'occupation des logements, les opportunités d'achat à un prix abordable contribuant au maintien de ménages aisés présents dans ces quartiers et à l'arrivée de primo-accédants poursuivant une trajectoire résidentielle ascendante ;
- Contribuer à la gestion stratégique du stock de logements des bailleurs qui se « délestent » de certains ensembles immobiliers dégradés et s'appuient sur la démolition et la rénovation d'immeubles pour faire progresser la valeur de leur patrimoine sur les marchés locaux de l'immobilier ;
- Mobiliser des fonds pour répondre à la demande des pouvoirs publics faite aux bailleurs pour le cofinancement de ces programmes de renouvellement urbain particulièrement coûteux dans un contexte d'austérité budgétaire. Néanmoins, certains auteurs mettent en avant une forme de non-adéquation entre les moyens des opérateurs de logements sociaux et attentes qui sont placées en eux en matière de renouvellement urbain.

La littérature détaille plus précisément ces tendances dans les pays enquêtés. Aux Pays-Bas, les produits de cession de logements sociaux sont mobilisés pour financer des projets de réhabilitation du parc de logements et des espaces publics ainsi que de construction d'équipements et d'infrastructures dans les quartiers d'habitat social. Aussi, on observe dans les quartiers bénéficiant d'opérations de renouvellement urbain une multiplication par trois du taux de propriétaires-occupants et la réduction d'un tiers de la part du locatif social dans le parc de logements. Du fait de la faible vacance observée dans le parc des organismes de ces quartiers, la vente se fait en majorité aux occupants. Un fonds privé a par ailleurs été créé pour collecter les contributions des bailleurs, largement alimentées par le produit des cessions, au co-financement des projets de rénovation urbaine.

En Allemagne, les projets de rénovation urbaine sont au cœur des stratégies d'augmentation des recettes locatives et de la valeur des actifs immobiliers des investisseurs institutionnels de long terme, comme Vonovia ou Deutsche Wohnen. Seuls des travaux de modernisation et rénovation énergétique des logements, ainsi que d'amélioration du cadre de vie, autorisent les bailleurs à augmenter les loyers dans la loi locative. Autrement dit, les projets de rénovation urbaine, sous couvert d'ambitions environnementales et de développement local, sont très fréquemment utilisés comme une solution de contournement de l'encadrement des loyers.

Au France, la vente de logements sociaux est intégrée aux stratégies des organismes Hlm et des pouvoirs publics dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), démarré au début des années 2000. Elle est notamment utilisée comme un levier de diversification de l'habitat et des statuts d'occupation dans les grands ensembles qui font l'objet d'un projet de renouvellement urbain.

Les logements vendus, à l'image des logements acquis dans le cadre de dispositifs d'accès social, sont susceptibles d'être un trait d'union dans le continuum qui lie les solutions de logements du parc social aux solutions de marché, que ce soit à l'échelle du quartier, de l'immeuble ou de la cage d'escalier. La littérature académique montre que les dispositifs de vente sont principalement utilisés pour maintenir dans des quartiers peu mixtes des ménages qui, en quête d'une trajectoire résidentielle ascendante et d'un statut social plus valorisé, auraient pu avoir le projet d'en partir.

4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus

La relance généralement récente des politiques de vente de logements sociaux et la faiblesse relative des transactions observées expliquent en grande partie le fait que la recherche s'est peu emparée, sauf au Royaume-Uni, de la question de la trajectoire des acquéreurs et des biens concernés par les ventes. Pour cet axe de recherche, une nette dichotomie est à réaliser entre les profils et les trajectoires à l'étude, d'une part, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, qui ont adopté un modèle de vente aux personnes physiques et, d'autre part en Allemagne, qui a privilégié un modèle de vente en bloc.

4.1. En France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, la vente des logements sociaux les plus attractifs aux locataires les plus aisés ?

4.1.1. Profils et trajectoires des ménages acquéreurs

- Des acquéreurs au profil similaire en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Le champ des ménages pouvant se porter acquéreurs de logements sociaux diffère dans les trois pays enquêtés :

- Au Royaume-Uni, la très grande majorité des logements sociaux ne peuvent être vendus qu'à leurs occupants. La vente de logements vacants à des ménages sans lien avec le parc social n'a été promue par les pouvoirs publics qu'à partir des années 2010.
- En France et aux Pays-Bas, si les logements occupés ne peuvent être acquis que par leurs occupants, les logements vacants peuvent être *in fine* acquis par n'importe quel ménage, sans condition de ressources. En conséquence, une part importante des ventes se fait au profit de ménages sans lien avec le parc social (42 % des ventes en 2018 en France).

Malgré cette diversité du champ des acquéreurs potentiels, il s'avère que le profil type des ménages qui bénéficient de dispositifs d'accession à la propriété dans le parc social est proche en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni : les ventes sont surtout réalisées au profit de ménages en situation d'emploi stable et souvent décrits comme avancés dans leur parcours familial, c'est-à-dire ayant au moins un enfant en âge d'aller à l'école. Ces ménages sont également plus aisés que la moyenne des locataires du parc social, moins aisés que la moyenne des propriétaires occupants, et souvent moins sujets que les autres accédants à la propriété à des situations de surendettement. Ils sont ainsi à une étape spécifique de leur trajectoire professionnelle et résidentielle : ils ont des moyens certes limités, mais qui leur permettent d'envisager l'acquisition d'un patrimoine. Ils considèrent par ailleurs l'accession à la propriété comme un progrès dans leur parcours familial.

Ces ménages présentent par ailleurs des spécificités par rapport à l'ensemble des accédants à la propriété :

- Il s'agit souvent d'acquéreurs « locaux » : les travaux menés aux Pays-Bas montrent par exemple qu'ils ont tendance à déjà résider au sein de la commune dans laquelle ils achètent ;
- Ils ont tendance à se maintenir plus longtemps dans les lieux après leur achat que la moyenne des ménages. C'est particulièrement le cas au Royaume-Uni, où les ménages acquéreurs occupaient déjà leur logement et où l'acquisition a souvent été un moyen de se maintenir dans un logement jugé satisfaisant ;
- Les recherches menées aux Pays-Bas montrent que la proportion d'acquéreurs issus des minorités est plus significative que dans les autres filières d'acquisition. Ce n'est néanmoins pas le cas au Royaume-Uni.

- Les déterminants de la décision d'achat

La recherche s'intéresse, dans les trois pays enquêtés, aux motivations des ménages acquéreurs de logements sociaux. Elle met en évidence le fait que trois facteurs jouent principalement sur la décision d'acheter :

- L'existence d'aides publiques ou de décotes sur le prix de vente, qui font ou non de l'achat une « bonne affaire » par rapport à l'acquisition d'un logement non-social ;
- La capacité des ménages à évaluer leur propre capacité financière à l'acquisition. Ainsi, le volume des ventes est généralement plus élevé lorsqu'est proposé aux ménages occupants un conseil financier et/ou bancaire.

- Les caractéristiques et la localisation du logement, et en particulier son caractère individuel ou collectif.

Au Royaume-Uni, ces trois facteurs s'articulent pour expliquer le succès quantitatif du *Right to Buy* : des décotes très importantes ont été consenties (en moyenne, 50 % du prix de marché), de nombreuses collectivités ont proposé aux ménages des dispositifs d'accompagnement dans le processus d'achat et les logements sociaux étaient en majorité, en 1980, des maisons individuelles, par ailleurs mieux entretenues qu'une partie du reste du parc immobilier. Il est intéressant de noter que, dans certains cas, ces différents facteurs peuvent se compenser. Des travaux réalisés en France montrent par exemple que des ménages ne souhaitant pas se maintenir dans leur immeuble social, notamment parce qu'ils souhaitent accéder à la propriété dans un pavillon individuel, font tout de même le choix d'acheter lorsque le prix du logement est nettement décoté : ils considèrent dès lors l'achat de leur logement social comme un « marche-pied » vers l'accession d'un logement plus désiré.

Le profil type des acquéreurs d'un logement social est en partie façonné par les aides et les incitations accordées par les pouvoirs publics aux primo-accédants. Souvent guidés par la volonté de recentrer le logement locatif social sur les ménages les plus vulnérables, les gouvernements cherchent à cibler en premier lieu les ménages les plus favorisés du parc social. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas, où le principal dispositif d'incitation proposé par l'État tient à la possibilité pour les ménages acquéreurs de déduire de leur impôt sur le revenu les intérêts de leur crédit immobilier. Or, comme le souligne la littérature, le caractère incitatif de ce dispositif est d'autant plus significatif que les revenus des ménages sont élevés. L'accession à la propriété s'est toutefois progressivement démocratisée dans le cas néerlandais avec la mise en place des filières dites « intermédiaires », c'est-à-dire à travers les dispositifs de location-accession, d'achat social et d'achat garanti. Au Royaume-Uni, les décotes augmentent en fonction du nombre d'années passées dans le logement : le dispositif récompense ainsi les locataires les plus anciens, mais facilite dans le même temps la sortie du parc social de ménage peu mobiles.

On constate par ailleurs des différences entre la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni dans la capacité des locataires du parc social à pouvoir acheter un logement hors de ces dispositifs d'accession souvent très subventionnés. Aux Pays-Bas, les locataires qui acquièrent un logement social – le leur ou un autre logement vacant ou neuf dans le parc – auraient généralement les revenus nécessaires pour financer une accession sur le marché « libre ». Ils voient ainsi en l'achat d'un logement social une opportunité de se constituer un patrimoine à un prix peu élevé, surtout en période d'augmentation des loyers. La situation est différente en France et au Royaume-Uni où la majorité des acquéreurs ne pourraient faire l'acquisition d'un logement hors du parc social.

- Les déterminants de la décision de revendre

La recherche s'intéresse également à l'expérience des primo-accédants ainsi qu'aux raisons qui poussent certains d'entre eux à revendre, à plus ou moins long terme, leurs logements. Aux Pays-Bas, des recherches, maintenant anciennes, montrent que les trajectoires d'acquisition des locataires du parc social sont largement influencées par leurs niveaux de revenu : plus un ménage possède un revenu élevé, plus son expérience de l'accession à la propriété se montre positive. Si les taux d'effort des ménages accédants demeurent inférieurs à ceux des locataires, ces derniers ayant tendance à avoir des revenus moins importants, les dépenses engagées dans le cadre de l'achat de leur logement (mensualité de crédit, assurance, taxes, charges, travaux) sont, en termes absolus, nettement supérieures à celles des ménages restés locataires. Ces travaux néerlandais nous apprennent également que la décision de revendre un logement tient soit à des contraintes financières pour les ménages les plus fragiles, qui retournent alors dans le parc locatif social, soit à la volonté de poursuivre une trajectoire résidentielle ascendante pour les ménages plus aisés, en faisant l'acquisition d'un nouveau logement, généralement plus grand.

De même, les études menées au Royaume-Uni dans les années 1990 et 2000 montrent que l'acquisition d'un logement social par le biais du *Right to Buy* a été pour la plupart des ménages le point de départ d'un parcours résidentiel ascendant. Le niveau élevé des décotes leur a permis également d'enregistrer des plus-values conséquentes à la revente, grâce auxquelles ils ont pu acheter des logements plus grands et/ou mieux situés.

Plusieurs auteurs, notamment aux Pays-Bas, questionnent néanmoins la réalité du caractère émancipateur de ce modèle d'accession à la propriété. Cet argument, s'il mériterait d'être plus finement défini, est souvent mis en avant par les partisans de la vente de logements sociaux. La littérature explique que rien n'indique que cette émancipation soit systématique. Certains chercheurs soulignent

en effet que l'on peut même assister, pour les ménages, à un changement négatif de leur perception de leur statut social : alors qu'ils bénéficiaient d'un statut de ménage « favorisé » parmi les locataires du parc social, certains ressentent une forme de fragilisation de leur statut au regard du profil socio-économique plus favorisé des autres ménages accédants à la propriété hors des dispositifs subventionnés.

Enfin, très peu de recherches ont été menées sur la manière dont les dispositifs de vente de logements sociaux ont un effet sur le rapport ou l'accès à l'emploi des acquéreurs, et plus globalement sur les dynamiques de mobilité professionnelle. Seule une étude menée au Royaume-Uni dans les années 2010 montre que les ménages qui ont acheté leur logement social ont tendance à déménager pour des raisons liées à l'emploi moins souvent que les ménages locataires, mais plus souvent que les autres propriétaires.

4.1.2. La revente des anciens logements sociaux

Si les ménages acquéreurs de logements sociaux ont tendance à s'y maintenir plus longtemps que la moyenne des ménages propriétaires, ils n'en finissent pas moins par revendre leur bien. Ainsi, quinze ans après la mise en place du *Right to Buy*, 22 % des ménages écossais ayant acheté leur logement social l'avaient revendu.

Plusieurs auteurs notent que l'étude du processus de revente est importante. En effet, lorsque les bailleurs vendent des logements sociaux, ceux-ci ne sont pas complètement « marchandisés ». En effet, il existe dans la majorité des cas des règles administratives qui déterminent à la fois le prix de vente, dont sa décote éventuelle, et le champ des acquéreurs potentiels avec parfois, comme en France, un système de priorité. A cela s'ajoutent, dans la plupart des pays, des dispositifs anti-spéculatifs. Ce n'est qu'une fois la durée d'application de ces dispositifs passée que les anciens logements sociaux peuvent être revendus par leurs acquéreurs dans des conditions de marché. L'enjeu est alors de savoir si les anciens logements sociaux deviennent ou non des logements « comme les autres » : si oui, cela signifie qu'ils présentent un avantage certain pour leurs premiers acquéreurs, qui réalisent alors une plus-value importante ; si non, cela signifie qu'ils peuvent continuer à jouer un rôle « social » en constituant pour des ménages modestes une offre à prix raisonnable sur le marché de l'accession à la propriété. Dans un système de vente à la découpe, la revente est ainsi le moment où les avantages concédés par l'État lors de la construction et de la vente des logements sociaux est redistribuée entre les ménages.

La recherche met en évidence le fait que les logements sociaux revendus n'occupent pas la même place au sein des marchés immobiliers au sein des pays enquêtés :

- Au Royaume-Uni, des études nombreuses, menées de la fin des années 1980 au milieu des années 1990, montre que ces logements, plutôt en bon état, s'échangent à des valeurs légèrement moins élevées que les prix du marché, probablement parce qu'ils restent identifiés comme d'anciens logements sociaux. La différence entre le prix de revente et les prix du marché est également susceptible d'augmenter si les anciens logements sociaux sont localisés dans des segments ou des territoires peu valorisés ou « détendus ».
- Aux-Pays-Bas, les logements revendus le sont généralement au prix du marché, d'autant plus si les transactions initiales n'ont pas fait l'objet de décote comme c'est fréquemment le cas. Il est à noter que ces logements, en bon état, ont souvent bénéficié de travaux d'amélioration.
- En France, aucune étude n'existe à notre connaissance sur ce sujet. Les seules données disponibles suggèrent qu'environ deux tiers des logements vendus restaient, en 2014, occupés par leurs propriétaires.

La littérature montre également que les acquéreurs de logements sociaux revendus sont généralement plus aisés que les acheteurs initiaux :

- Au Royaume-Uni, du fait de leurs prix de vente moins élevés, les logements sociaux revendus dans les années 1980 et 1990 ont profité à des ménages plus aisés et plus jeunes que ceux qui les ont achetés, mais qui restent moins aisés que la moyenne des ménages. Ils ne sont par ailleurs pas toujours primo-accédants. On n'observe pas, sauf au sein de marchés immobiliers très « tendus » comme celui de Londres, de gentrification rapide de l'ancien parc social. Cependant, dans la mesure où les ménages acquéreurs d'anciens logements sociaux sont jeunes, et donc au début de leur trajectoire résidentielle, ils se maintiennent relativement peu de temps dans le logement : le rythme du changement social s'est donc probablement accéléré

au cours des années 2000 et 2010, mais on ne dispose pas de travaux permettant de l'évaluer précisément.

- Aux Pays-Bas, le profil socioéconomique des acquéreurs lors d'une revente est généralement plus favorisé que celui des acheteurs initiaux, et les taux d'effort constatés sont plus élevés que lors de la transaction initiale. On assiste davantage, dans le cas néerlandais, à des phénomènes de gentrification suscités par l'arrivée de ménages plus âgés et plus aisés.

Enfin, une partie des anciens logements sociaux, avant leur première revente ou à la suite de celle-ci, cesse d'être occupée par leurs propriétaires. Certains sont en effet transformés en résidences secondaires. On estime que c'est le cas pour 10 % d'entre eux en France au milieu des années 2010. Au Royaume-Uni, les travaux menés dans les années 1980 et 1990 montrent qu'il n'y a pas eu de transformation massive des anciens logements sociaux en résidences secondaires, y compris dans les zones rurales.

Parallèlement, une partie des anciens logements sociaux serait remise en location, mais sur le marché locatif « libre » : ce serait le cas de 30 à 40 % d'entre eux au Royaume-Uni et de 20 % d'entre eux en France au milieu des années 2010. Ces remises en location sont le fait de ménages propriétaires, mais aussi, en ce qui concerne le Royaume-Uni, de sociétés cherchant à exploiter le *Right to Buy* : Jones (2003) a montré qu'au sein de marchés très « tendus », dont Londres, ces sociétés ont pu mettre en place des arrangements complexes avec des locataires sociaux pour acheter leurs logements à vil prix et les remettre en location au prix du marché local.

Ces remises en location posent aussi question dans la mesure où elles ont un coût élevé pour la collectivité. En France comme au Royaume-Uni, les ménages modestes touchent en effet des aides au logement, dont le niveau varie en fonction du loyer acquitté. Les loyers des logements sociaux étant moins élevés que les loyers de marché, l'aide au logement représente un coût plus important dans les logements locatifs « libres ». Chaque transformation d'un logement social en logement locatif « libre » est donc susceptible d'augmenter la dépense publique en aides au logement. Springs et Smith (2012) estiment ainsi qu'au Royaume-Uni, le surcoût occasionné par ces transformations équivaut à deux milliards de livre par an au début des années 2010.

4.2. En Allemagne, une évolution des prix locatifs et des conditions de gestion des logements déterminée par les stratégies d'acteurs financiers

4.2.1. Deux vagues d'acquisition des logements sociaux en bloc par des acteurs financiers

En Allemagne, très peu de logements sociaux ont été vendus à des ménages. Le parc social a été pour l'essentiel acquis en bloc, par deux types différents d'acteurs financiers. Les acquéreurs sont majoritairement, dans les années 2000, des investisseurs privés institutionnels non cotés en bourse, en particulier des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement spéculatifs britanniques et américains qui sont à la recherche de véhicules diversifiés d'investissement et de placement dans un contexte de taux d'intérêts bas. Leur stratégie contracyclique est d'acquérir à vil prix, en s'appuyant sur des schémas financiers complexes, des actifs peu valorisés sur le marché de l'immobilier résidentiel, de faire progresser leur valeur et leur rendement annuel, et de les revendre à la découpe ou en bloc au bout d'une période de trois à dix ans avec comme principal objectif d'extraire d'importantes plus-values.

La crise financière internationale de 2007-2008, qui vient bouleverser l'équilibre de leurs techniques de financement très liées aux marchés financiers (du fait de leur dette titrisée), pousse néanmoins ces acteurs à revendre leur patrimoine immobilier à des sociétés foncières cotées en bourse ou à transformer leurs filiales en des sociétés qui sont introduites à la Bourse de Berlin. Cette seconde catégorie d'acteurs financiers, à la philosophie et au modèle économique différents, privilégie un investissement de plus long terme et vise à améliorer les rendements des actifs immobiliers, tout en encaissant occasionnellement des gains en capital significatifs lors de ventes à la découpe.

4.2.2. Trajectoires des logements vendus

La vente en bloc n'a pas d'incidence sur le statut d'occupation des logements transférés, qui restent dans le secteur locatif. De même, les cessions initiales dans les années 2000 et les reventes à des sociétés foncières dans les années 2010, n'ont pas affecté le conventionnement temporaire des logements sociaux. Elles incluaient également régulièrement, dans les contrats de vente initiaux avec les entreprises publiques de l'habitat, des clauses particulières pour préserver le caractère abordable

(appelé aussi « quasi-social ») – défini par des plafonds de loyers, et des plafonds de revenus pour les locataires – d’une partie du parc pour une durée déterminée.

Néanmoins, les stratégies locatives et patrimoniales de ces acteurs financiers ont progressivement segmenté la partie du parc locatif allemand qu’ils détiennent et dont ils ont la gestion :

- D’une part, le parc détenu dans les quartiers centraux des grandes métropoles comme Berlin, Hambourg ou Leipzig a fait l’objet d’importants travaux de modernisation et de rénovation énergétique, qui ont permis aux bailleurs institutionnels d’augmenter, de manière significative, les loyers de leurs logements qui se trouvent dans le parc « libre ». Ce renchérissement des loyers fait partie d’une stratégie de gentrification, mise en œuvre tant par les investisseurs initiaux que par les foncières cotées, qui cherche à faire monter la valeur de leur portefeuille d’actifs et à attirer des locataires plus aisés, capables de payer des loyers plus élevés.
- D’autre part, le parc détenu dans les quartiers périphériques des principales agglomérations, souvent dans des grands ensembles, bénéficie pour sa part d’investissements de modernisation plus limités et d’une politique locative moins inflationniste pour éviter la progression de la vacance, qui pèserait sur les recettes d’exploitation et donc sur le rendement des actifs.

Ainsi, vingt ans après les premières cessions en bloc, le parc locatif vendu par les entreprises publiques et privées de l’habitat se divise (très) schématiquement entre des logements intermédiaires et libres, principalement localisés dans les quartiers urbains centraux, et des logements sociaux conventionnés, ainsi que des logements abordables faisant l’objet d’accords spécifiques, que l’on trouve essentiellement dans les quartiers péricentraux, et parfois dans des territoires plus ruraux. Ces stratégies sont à l’origine, ces dernières années, d’importantes mobilisations des locataires, notamment à Berlin, qui contestent la hausse des loyers et plus généralement cette « privatisation financiarisée » (Aalbers 2016) du parc locatif allemand.

5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés

L'une des principales missions des bailleurs sociaux, au sein des quatre pays enquêtés, est d'assurer la gestion immobilière et sociale des logements qu'ils possèdent et louent. Ils sont à la fois chargés d'assurer une certaine qualité de service à leurs locataires et de garantir le bon entretien du patrimoine, à court terme (propreté, sécurité, travaux d'entretien occasionnels, etc.) et à plus long terme (gros travaux, rénovation, etc.). La vente interagit de trois façons avec cette mission :

- Lorsque des logements individuels sont vendus à des ménages, le bailleur transfère à ces derniers la responsabilité de la gestion. Cet enjeu, peu abordé par la littérature¹, ne sera pas détaillé ci-dessous ;
- Lorsque des logements collectifs sont vendus à des investisseurs institutionnels, le bailleur transfère à ces derniers la responsabilité de la gestion. Cela peut aboutir à des transformations importantes dans la façon dont les ensembles immobiliers sont entretenus.
- Lorsque des logements collectifs sont vendus à des ménages, il est rare que la totalité d'un ensemble immobilier soit vendue en une seule fois. En conséquence, l'ensemble immobilier devient « mixte » : d'une part, des locataires sociaux cohabitent avec de nouveaux propriétaires (parfois anciens locataires eux-mêmes) ; d'autre part, les nouveaux propriétaires doivent interagir, en ce qui concerne la gestion, avec le bailleur social resté propriétaire des logements non-vendus.

La vente a donc des conséquences importantes en matière de gestion immobilière et sociale, qu'il apparaît essentiel de pouvoir évaluer. Il s'agit en effet de s'assurer du bon entretien des ensembles immobiliers vendus, pour qu'ils ne se dégradent pas. C'est un enjeu d'autant plus important dans le patrimoine collectif des années 1960 et 1970 qui souffre parfois de défauts de construction importants. Les bailleurs jouent aussi, traditionnellement, un rôle dans la régulation des relations sociales au sein des ensembles immobiliers. Si celui-ci peut être critiqué (par exemple du fait de son caractère normatif), il permet néanmoins souvent de prévenir ou de régler les conflits. Ce rôle peut sembler d'autant plus central dans un contexte où la vente bouleverse les relations sociales au sein des ensembles immobiliers, en y diversifiant les conditions d'occupation des logements. Malgré l'importance de ces enjeux, la recherche s'est peu penchée sur ces questions à une échelle micro, que ce soit dans leur dimension institutionnelle ou sociale.

En France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les ventes concernent généralement, dans un premier temps, des logements individuels avant de concerner, dans un second temps, les logements collectifs. Cette tendance implique que le nombre de logements vendus dans des ensembles immobiliers mixtes, en termes de statut d'occupation, progresse au fur et à mesure que la vente se développe, au moins à court et moyen termes. En théorie, les immeubles finissent par cesser d'être mixtes lorsque l'ensemble des anciens logements ont été vendus. Toutefois, la littérature ne permet pas de dire combien de temps il faut, en moyenne, pour que cela advienne. Par ailleurs, certains bailleurs font le choix stratégique de ne pas vendre plus de 49 % des logements d'un immeuble pour s'assurer la maîtrise de la gestion. Le poids et le rôle des bailleurs sociaux dans les copropriétés créées peuvent ainsi grandement différer.

En Allemagne, les ventes en bloc à des investisseurs institutionnels ne conduisent pas à la création de copropriétés. Néanmoins, la littérature suggère, sans vraiment approfondir cette question, que les nouvelles logiques et pratiques des acquéreurs modifient la gestion et le fonctionnement des ensembles immobiliers transférés². Des auteurs soulignent, par exemple, qu'à défaut de se poser à l'échelle des copropriétés, les problèmes de gestion immobilière et sociale se poseraient plutôt à l'échelle des (très) grands ensembles de logements. En effet, les immeubles, qui étaient initialement détenus par un petit nombre d'entreprises publiques et privées de l'habitat, ainsi que par des coopératives, sont

¹ Des travaux britanniques et néerlandais mettent en évidence le fait que les logements sociaux vendus font rapidement l'objet d'une « appropriation » par leurs nouveaux propriétaires, souvent sous la forme de travaux modifiant l'aspect extérieur du bien.

² Au Royaume-Uni, une partie des logements sociaux détenue par les collectivités territoriales a été transférée, à partir des années 1980, à des associations de logement. La gestion des logements restés aux mains des collectivités peut aussi être confiée à des associations de locataires (*tenant management organisation*). Dans les deux cas, l'occupation des logements reste sociale. La littérature note que ces transferts et délégations peuvent avoir des effets sur les modalités de gestion. En ce qui concerne les associations de logement, il semble qu'elles mettent en œuvre des plans d'investissement et des dispositifs de gestion locative plus ambitieux que les collectivités, au prix cependant d'augmentations plus rapides des loyers. La transformation des modalités de gestion est cependant sans commune mesure avec celle observée en Allemagne.

régulièrement cédés à de multiples investisseurs dont les stratégies de peuplement et de gestion locative et patrimoniale peuvent être parfois très différentes. Des tensions peuvent alors apparaître entre anciens locataires, nouveaux locataires et propriétaires-occupants. De même, des divergences entre les bailleurs historiques et les nouveaux investisseurs sont parfois observées dans l'élaboration de plans de renouvellement et/ou de réaménagement urbain, du fait de leur modèle économique et de leur stratégie patrimoniale souvent divergents.

5.1. La création et la gestion d'ensembles immobiliers mixtes

Les ventes de logements sociaux à l'unité à des personnes physiques conduisent, au moins temporairement, à la création d'ensembles immobiliers mixtes.

Dans les trois pays concernés, les modalités de gestion de ces ensembles immobiliers ne sont pas les mêmes :

- Au Royaume-Uni, les collectivités territoriales vendent leurs logements sociaux collectifs sous le régime du *leasehold*, qui s'apparente à un bail emphytéotique. Elles restent en conséquence pleinement responsables de l'entretien des parties communes et de la structure des bâtiments, mais elles peuvent reporter sur les acquéreurs tout ou partie des coûts.
- En France et aux Pays-Bas, les bailleurs sociaux vendent leurs logements sociaux collectifs en pleine propriété. Cela aboutit à la constitution de copropriétés (*condominiums*), qui sont le plus souvent administrées par des sociétés gestionnaires (comme les syndicats en France), chargées d'organiser l'entretien des parties communes et de planifier les principaux travaux de rénovation. Les décisions les plus importantes sont prises par des assemblées générales de copropriétaires, au sein desquelles les droits de vote sont répartis en fonction de la surface possédée.

Dans les deux cas, les acquéreurs restent dépendants, pendant au moins un temps, de leur ancien bailleur social. Dans le cas de l'emphytéose au Royaume-Uni, ils le restent pour une durée indéterminée. Dans le cas de la copropriété, ils le restent tant que le bailleur social continue à détenir au moins la moitié des quotes-parts. Une fois ce niveau passé, le bailleur est un propriétaire comme un autre en termes de voix lors des assemblées générales. Aux Pays-Bas, il est en conséquence fréquent que des corporations de logement décident de ne pas vendre plus de 49 % d'un immeuble. Ce faisant, elles gardent la mainmise sur la gestion et le devenir des immeubles. Des aménagements à ces règles existent, notamment en France où les organismes Hlm peuvent devenir automatiquement le syndic de copropriétés mixtes issues de la vente et où ils profitent de règles avantageuses dans la répartition des droits de vote au sein des assemblées de copropriétaires. Ainsi, que ce soit au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en France, la vente n'aboutit pas nécessairement, à court terme, à des modifications significatives des modalités de gestion des parties communes.

S'il n'existe quasiment aucune recherche portant *in extenso* sur la gestion et les trajectoires des copropriétés issues de dispositifs de vente de logements sociaux, la littérature s'intéressant plus généralement aux copropriétés mixtes pointe toutefois certaines tendances et points d'attention en matière de pratiques de gestion. Elle indique par exemple que la multiplication des parties-prenantes est susceptible de ralentir les processus décisionnels concernant l'entretien et la modernisation des immeubles, notamment en termes de travaux de rénovation énergétique, et peut conduire, dans certains cas, à des situations problématiques (augmentation des coûts de gestion par exemple) qui peuvent nécessiter l'externalisation de la gestion ou la professionnalisation des équipes. Par ailleurs, la transformation du statut du bailleur social, qui passe de gestionnaire locatif à syndic et copropriétaire, est susceptible de produire une confusion des rôles et de compliquer la gestion d'une copropriété, comme cela a été observé en France.

La question des charges apparaît également comme un point problématique, potentiellement générateur de tensions, aussi bien au Royaume-Uni qu'en France. Les acquéreurs n'ont pas toujours conscience des charges dont ils devront s'acquitter une fois le logement acheté ou peinent à les évaluer, même si les bailleurs ont dans certains pays (au Royaume-Uni notamment) des obligations légales sur ce point. Le paiement de charges exceptionnelles, liées à l'entretien des bâtiments, peut mener des accédants à la propriété à des situations financières difficiles, et ces difficultés peuvent amener les gestionnaires à choisir de repousser des travaux parfois essentiels, en prenant le risque d'une détérioration des immeubles qui peut affecter les conditions de vie des résidents, mais aussi la valeur des biens sur le marché de l'immobilier. La montée en puissance et la répartition des dépenses liées

aux travaux de rénovation énergétique sont aussi identifiées par la littérature comme un enjeu significatif pour ces copropriétés.

Certains auteurs, notamment au Royaume-Uni, évoquent quelques cas spectaculaires d'acquéreurs qui découvrent a posteriori les défauts structurels ou le manque d'entretien de l'immeuble dans lequel se trouve le logement social dont ils ont fait l'acquisition. Cependant, la littérature consultée ne propose pas de réponse claire quant au rôle joué par la vente de logements sociaux dans la constitution de copropriétés dégradées. Aux Pays-Bas, la question de l'entretien et de la rénovation des parties communes et des espaces extérieurs des nouvelles copropriétés est bien encadrée : les patrimoines vendus par les organismes sont généralement d'assez bonne qualité, du fait des obligations d'entretien et de rénovation qui leur incombent après la cession. Il n'est pas rare de voir des bailleurs réhabiliter un immeuble avant d'en céder une partie des logements, ce qui réduit nettement le risque d'assister, à court terme, à une dégradation du bâti. La situation est plus nuancée en France : les organismes Hlm doivent certes transmettre aux potentiels acquéreurs des informations détaillées sur l'état du bien vendu et les travaux à venir, mais ils se montrent en général réticents à effectuer des travaux avant les ventes.

5.2. Les relations de voisinage et les potentiel conflits entre copropriétaires

De la même manière, peu de travaux analysent en détail l'évolution des relations de voisinage et l'état des rapports entre ménages acquéreurs et bailleurs à la suite d'une vente. La littérature dresse les constats suivants :

- Au Royaume-Uni, la diversification des statuts d'occupation des résidents ne semble pas modifier radicalement le fonctionnement social des ensembles immobiliers à court terme. En revanche, des travaux mettent en avant, dès la fin des années 1980, les conflits qui apparaissent entre les *leaseholders* et les collectivités à propos des niveaux de charges, qui sont jugés excessifs par les premiers. Ces tensions ont forcé le législateur à intervenir de manière régulière pour améliorer en amont l'information des ménages acquéreurs, mais aussi en imposant, sous certaines conditions, un contrôle sur les niveaux de charge appliqués par les collectivités.
- Aux Pays-Bas, quelques publications évoquent les rares tensions qui sont susceptibles d'apparaître, dans un même immeuble, entre, d'une part, les locataires du parc social et, d'autre part, les ménages acquéreurs, qui sont parfois d'anciens locataires du même immeuble engagés dans un parcours résidentiel plus ascendant.
- En France, les travaux plus généraux réalisés sur les copropriétés mixtes issus d'autres dispositifs d'accession sociale à la propriété témoignent des difficultés de cohabitation qui peuvent parfois apparaître entre locataires sociaux, locataires privés et propriétaires-occupants, et qui peuvent nourrir des logiques de distanciation tant à l'échelle des immeubles que des quartiers. Se pose également la question de la relation entre les ménages acquéreurs, qui sont souvent des anciens locataires, et le bailleur, lorsque ce dernier demeure le principal propriétaire d'un ensemble immobilier tout en jouant, dans le même temps, le rôle de syndic. Des conflits peuvent alors apparaître avec certains primo-accédants qui se sentent « sous-propriétaires » et vont parfois, en guise de contestation, se soustraire de leurs obligations financières. Ce type de conflits est susceptible de bouleverser l'équilibre financier des nouvelles copropriétés.

6. Chronologie synthétique

	Royaume-Uni	France	Pays-Bas	Allemagne
Avant les années 1960	• 1936 : Le <i>Housing Act 1936</i> autorise la vente de logements sociaux à l'initiative des collectivités propriétaires, avec assentiment ministériel. Des ventes avaient déjà eu lieu dès les années 1920. • 1951 : Mise en place par le gouvernement conservateur d'un assentiment général pour la vente de logements sociaux. • 1952 : Le <i>Housing Act 1952</i> encourage les municipalités à vendre leurs logements et ne leur impose plus d'obtenir pour ce faire le meilleur prix.		• 1948 : Une loi autorise la vente de logements sociaux à leurs locataires.	• 1956 : Seconde loi sur la construction de logements (II. <i>Wohnungsbaugesetz</i> ou <i>WoBauG</i>). Introduction du « principe d'utilité publique » (<i>wohnungsgemeinnützigkeit</i>) encourageant la mise à disposition de logements sociaux en échange d'exonérations fiscales pour les propriétaires individuels et professionnels.
Années 1960	• 1967 : L'assentiment général à la vente est renouvelé et fait pour la première fois référence au prix de marché pour la définition du prix de vente des logements sociaux.	• 1965 : La loi Maziol introduit l'obligation pour les bailleurs sociaux de vendre leur logement aux locataires qui en feraient la demande. Son décret d'application pose cependant des conditions plus restrictives.	• 1961 : Une recommandation ministérielle précise que seuls peuvent être vendus les logements en bon état et que chaque vente doit recevoir une autorisation ministérielle. • 1965 : 3 500 logements sont vendus en une année. • 1967 : Une recommandation ministérielle rend possible la vente de logements sociaux collectifs.	

	Royaume-Uni	France	Pays-Bas	Allemagne
Années 1970	• 1970 : Après avoir été suspendu par les gouvernements travaillistes, l'assentiment général est rétabli et étendu aux villes nouvelles. • 1979 : M. Thatcher est nommée première ministre. Le <i>Right to Buy</i> fait partie du programme électoral de son parti. Un nouvel assentiment général est donné, qui encourage la généralisation des décotes.		• 1978 : 5 000 logements, principalement individuels, sont pour la première fois vendus en une année. • 1979 : Une loi encadre davantage les ventes, notamment en obligeant les municipalités à élaborer un plan de cessions. Les ventes envisagées ne doivent pas empêcher les organismes d'assurer leur mission sociale et affecter négativement les conditions de logement sur la commune.	• 1971 : Première loi de protection des locataires sur le marché libre, qui autorise les municipalités à mettre en place l'encadrement des loyers, souvent appelé « miroir des loyers » (<i>mietspiegel</i>), dans le parc libre. • 1973 : Cologne est la première ville à se doter d'un dispositif d'encadrement des loyers.
Années 1980	• 1980 : Différentes lois introduisent le <i>Right to Buy</i> dans les nations du Royaume-Uni. Les fonds issus de la vente ne sont pas réutilisés dans le secteur du logement. • 1982 : Un pic de 200 000 logements sociaux vendus dans l'année est atteint. • 1986 : Le <i>Right to Buy</i> est amendé pour consentir des rabais plus importants pour les logements collectifs, ce qui relance les ventes. • 1988 : Le <i>Housing Act 1988</i> réforme le secteur locatif privé, introduit le financement mixte des associations de logement et autorise le rachat en bloc de logements municipaux si leurs locataires y consentent par référendum. Le district de Chiltern transmet 4 600 logements à une association de logement nouvellement créée. C'est le premier transfert de ce type, qui sera suivi de plusieurs dizaines de transferts semblables.	• 1983 : La loi sur la vente de logements Hlm modifie les conditions de vente : les bailleurs deviennent à l'initiative de la vente. • 1986 : La loi Méhaignerie assouplit les conditions de vente, augmente le patrimoine cessible et diversifie les acquéreurs potentiels.	• 1983 : Un mémorandum pour le développement de l'accession à la propriété (<i>Nota Eigenwoningbezit</i>) prévoit la relance de la vente de logements sociaux. • 1987 : Étiage historique des cessions avec seulement 750 unités vendues en une année • 1988 : La mise en place du droit à l'achat (<i>Right to Buy</i>) est demandée par plusieurs membres de la coalition gouvernementale. • 1989 : Le plan décennal pour le logement 1990-2000 (<i>Nota Heerma</i>) recommande la poursuite de la vente de logements sociaux, la libéralisation partielle des loyers et la promotion de l'accession à la propriété.	• 1989-1990 : Réunification de la République fédérale allemande (RFA) et de la République démocratique allemande (RDA). Lancement de réformes économiques structurelles, y compris pour le marché du logement. • 1989 : Abolition du « principe d'utilité publique » par le gouvernement libéral-conservateur du chancelier H. Kohl. Suppression des exonérations fiscales pour les fournisseurs de logements non-lucratifs et levée concomitante des obligations afférentes (niveaux de loyers, plafonds de ressources, etc.).

	Royaume-Uni	France	Pays-Bas	Allemagne
Années 1990	• 1997 : Les travaillistes prennent la tête du gouvernement, mais ne remettent pas en cause le <i>Right to Buy</i>. • 1996 : Le <i>Housing Act 1996</i> introduit le droit à l'acquisition (<i>Right to Acquire</i>) dans une partie du patrimoine des associations de logement construit à partir de 1997. • 1998 : Le vote de plusieurs lois donne aux nations du Royaume-Uni une plus grande indépendance, y compris en matière de logement.	• 1994 : La loi relative à l'habitat impose aux bailleurs de délibérer au moins une fois par an sur leur politique de vente Hlm. L'État signe un accord avec le mouvement Hlm prévoyant 30 000 ventes par an, soit 1 % du parc. • 1996 : 4 000 logements sont pour la première fois vendus en une année.	• 1993 : Un décret sur la gestion du logement social dérégule les activités des bailleurs et décentralise la politique du logement social. Les stratégies de gestion patrimoniale sont encouragées, avec notamment la possibilité d'exercer des activités commerciales. • 1995 : La loi sur le financement du logement social prévoit la fin des prêts publics pour la production neuve. Elle fait ainsi de la vente un rouage du modèle économique des bailleurs, en partie basée sur l'autofinancement, et un levier de leurs stratégies de gestion patrimoniale. • 1995 : Accord entre les bailleurs et le ministère du Logement. Les organismes sont autorisés à conserver l'intégralité du produit des ventes de leur patrimoine. • 1997 : Premier plan de vente de logements sociaux à Amsterdam. • 1999 : Un pic historique de 20 000 logements sociaux vendus dans l'année est atteint.	• 1993 : La loi fédérale spéciale sur les dettes anciennes en ex-RDA (<i>Altschuldenhilfe-Gesetz</i>) pousse les sociétés publiques de l'habitat à vendre environ 15 % de leur patrimoine en priorité aux locataires ou, à défaut, à des investisseurs. • 1995 : La possibilité est officiellement donnée à des « investisseurs intermédiaires » (<i>zwischenenerwerber</i>) d'acquérir, en bloc, le patrimoine des sociétés publiques de l'habitat. • 1999-2008 : Premier cycle de transactions en bloc de logements locatifs. Vente du patrimoine des sociétés publiques et privées de l'habitat à des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement spéculatifs.

	Royaume-Uni	France	Pays-Bas	Allemagne
Années 2000	• 2000 : Un programme national rend obligatoire la mise aux normes des logements sociaux. Les investissements nécessaires encouragent les municipalités à transférer leur patrimoine restant. • 2002 : Un <i>Right to Buy</i> modernisé est introduit en Écosse, avec des décotes moins généreuses et l'exclusion de logements situés dans des zones « tendues ». • 2003 : Un pic de vente à près de 120 000 unités est établi, ce qui n'avait pas été vu depuis 1990. Cependant, la progression de la part des propriétaires au Royaume-Uni commence à se rétracter. • 2004 : Le <i>Housing Act 2004</i> rend le <i>Right to Buy</i> moins attractif en modifiant la formule de calcul des décotes. Les ventes décroissent sensiblement.	• 2006 : La loi ENL facilite les acquisitions de logements Hlm par des particuliers extérieurs au secteur social, introduit la possibilité de moduler le prix de vente et modifie les conditions de gestion des copropriétés créées par la vente Hlm • 2007 : N. Sarkozy, candidat à l'élection présidentielle, tient un discours à Vandoeuvre-les-Nancy favorable à un <i>Right to Buy</i> à la française. L'État signe, à la suite de l'élection de N. Sarkozy, un nouvel accord avec le mouvement Hlm prévoyant, dès 2010, 40 000 ventes par an, soit 1 % du parc. • 2009 : La loi MOLLE oblige chaque bailleur à signer avec l'État une convention d'utilité sociale (CUS), qui peut comprendre un plan de mise en vente.	• 2000 : Le plan décennal pour le logement 2000-2010, porté par le Secrétaire d'État J. Remkes, fixe un objectif de 50 000 ventes annuelles de logements sociaux. • 2001 : Loi de promotion de l'accession à la propriété. • 2006 : Second plan de vente de logements sociaux à Amsterdam.	• 2001 : La loi de Réforme des réglementations du logement (<i>Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechtes</i>) prévoit le passage d'une politique d'aides à la pierre à une politique d'aides individualisées aux ménages en difficulté. • 2004 : Un pic historique de 318 000 ventes annuelles est atteint. • 2006 : La réforme du système fédéral allemand (<i>Förderalismusreform</i>) confère aux Länder le financement et la gestion du logement social.

	Royaume-Uni	France	Pays-Bas	Allemagne
Années 2010	• 2010 : Le <i>Localism Bill</i> met fin, en Angleterre, au droit d'occuper un logement social à vie et encourage la définition de baux courts, pour inciter à la vente. • 2011 : Publication d'un document stratégique en matière de logement qui prévoit pour la première fois la reconstruction des logements vendus sur la base du un-pour-un. • 2012 : Une loi vise à relancer le <i>Right to Buy</i> en Angleterre, en rétablissant des décotes plus généreuses. • 2014 : Une loi prévoit l'abolition du <i>Right to Buy</i> en Ecosse à partir d'août 2016. • 2016 : Le <i>Housing Act 2016</i> encourage la vente par les municipalités de leurs logements vacants et rend obligatoires les baux courts et des surloyers. Un <i>Right to Buy</i> volontaire est expérimenté par certaines associations de logement à la demande du gouvernement. • 2018 : Une loi prévoit l'abolition du <i>Right to Buy</i> au Pays de Galles à partir de janvier 2019.	• 2017 : La loi de finances prive les bailleurs d'une partie de leurs fonds propres au travers du dispositif de réduction de loyer de solidarité. Le recours à la vente semble nécessaire pour que les bailleurs continuent à produire des logements neufs nombreux. • 2017 : 8 000 logements sont pour la première fois vendus en une année. • 2018 : La loi ELAN simplifie la procédure administrative de vente et la rend plus stratégique, notamment en rendant obligatoire le plan de mise en vente dans les CUS. Elle crée les organismes de vente Hlm.	• 2010-2012 : Le <i>Right to Buy</i>, revient dans le débat politique avec le gouvernement Rutte I. • 2012 : Transposition des directives européennes dans la loi néerlandaise qui encourage les corporations de logements à différencier leur offre sociale de leur l'offre commerciale. 90 % des logements neufs ou vacants aux loyers les plus bas doivent être réservés aux ménages modestes. • 2014 : Un pic de 17 000 ventes de logements sociaux est atteint. Une loi réforme le cadre réglementaire et fiscal des bailleurs et crée une nouvelle taxe (1,5 milliards d'euros par an) sur leurs activités. • 2015 : Une loi (<i>Nieuwe Woningwet</i>) recentre l'activité des bailleurs sur le logement social, ceux-ci devant se séparer de leurs activités commerciales. La construction de logements sociaux et les volumes de vente diminuent. • 2016-2017 : Forte baisse des ventes de logements sociaux qui passent sous la barre des 10 000 cessions annuelles.	• Depuis 2011 : A la suite des crises de 2007-2008 et 2010-2011, second cycle de transactions en bloc de logements locatifs avec la revente et/ou le transfert du patrimoine des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement spéculatifs à des sociétés d'investissement immobilier cotées en bourse. • Depuis 2015 : Initiative citoyenne « Exproprier Deutsche Wohnen & Co. » qui propose l'organisation un référendum d'initiative populaire pour imposer la remunicipalisation ou la renationalisation à un prix inférieur à ceux du marché de tous les ensembles de logements locatifs de plus de 3 000 unités. • 2018 : Le conseil municipal de Dresde décide de la création d'une nouvelle entreprise communale pour l'habitat. • 2019 : Vote du gel des loyers par le Sénat de Berlin pour une durée de cinq années.

RESSOURCES THEORIQUES MOBILISEES DANS LA LITTERATURE SUR LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX

La littérature scientifique sur la vente de logements sociaux n'est pas caractérisée par des débats théoriques vifs, ni par un ancrage résolu dans une ou plusieurs approches spécifiques. Cependant, un certain nombre de présupposés théoriques plus ou moins explicites traversent les travaux sur la vente, tandis que ces travaux appartiennent à plusieurs champs de recherche plus larges, au sein desquelles des questions théoriques majeures sont abordées (mutations de l'État-Providence et des systèmes de protection sociale, montée en puissance des politiques d'austérité budgétaire, financiarisation de l'économie et des marchés de l'immobilier, idéal de la propriété occupante, etc.).

En préambule, il est important de noter que l'analyse de la vente de logements sociaux engage de nombreuses catégories d'analyse abstraites, qui sont parfois confondues. Il paraît en conséquence nécessaire d'effectuer un certain nombre de distinctions :

- Le logement social, en tant que tel, prend des formes variées d'un pays à l'autre. Dans les quatre pays étudiés, une définition *a minima* serait qu'il s'agit de logements loués à des loyers en-dessous des prix de marché et dont l'allocation se fait selon des règles administratives ou politiques, qui se traduisent généralement par l'existence de plafonds de ressources au-dessus desquels l'accès à ces logements n'est pas possible. Cependant, dans certains de ces pays, les logements répondant à cette définition peuvent être appelés « logements publics » ou du nom de l'institution publique locale ou nationale qui les possède (par exemple *council* ou *municipal housing* au Royaume-Uni). En conséquence, l'expression « logement social » peut y être utilisée de façon plus précise pour pointer des évolutions spécifiques, comme par exemple de nouvelles modalités de gestion (Malpass et Victory 2010). Il est aussi à noter que d'autres adjectifs sont parfois utilisés pour décrire une offre locative proche du logement social et dont la définition peut varier considérablement d'un pays à l'autre : « abordable » (*affordable*) en France et au Royaume-Uni, « intermédiaire » aux Pays-Bas et en France, etc.
- Une autre distinction importante réside dans le fait que tout logement social n'est pas nécessairement un logement aidé (*subsidized*), c'est-à-dire qui a reçu des subventions ou une aide publique, de façon directe ou indirecte. Ainsi, aux Pays-Bas ou en France, à la différence de l'Allemagne, les logements sociaux neufs ne reçoivent plus de subventions directes de l'État. Cela implique aussi que les États et les collectivités territoriales peuvent aider d'autres produits immobiliers que le logement social. Forrest et Murie (1986) notent ainsi que la diminution des subventions au logement social s'accompagne au Royaume-Uni d'une croissance des aides d'État au secteur de l'accession à la propriété.
- Les chercheurs insistent aussi sur le fait que toute vente n'est pas nécessairement une privatisation (*privatization*). Au Royaume-Uni, la vente des logements sociaux implique bien leur passage du secteur public au secteur privé, puisqu'ils passent des mains des autorités publiques locales à celles de ménages. En France au contraire, les logements sociaux sont déjà partiellement détenus par des organismes Hlm de droit privé, les SA d'Hlm ou ESH et leur vente n'implique donc pas nécessairement un passage du secteur public au secteur privé (Gimat et Gloor 2016). Il en est de même aux Pays-Bas, où les corporations de logements sont de droit privé, et en Allemagne où une partie des ventes en bloc de logements locatifs sociaux ont été réalisées par des entreprises privées de l'habitat. La littérature insiste de plus sur le fait qu'il peut exister une très importante variété de dispositifs de privatisation : la vente de logements à des ménages, à des associations de logement à but non-lucratif et à des entreprises privées ne se déroule pas selon les mêmes modalités et peut produire des effets différents. Des formes de privatisations partielles peuvent par ailleurs être observées sans transfert de propriété, par exemple lorsque des bailleurs publics confient certaines de leurs missions à des entreprises privées (Murie *et al.* 2005).
- Tout transfert de propriété du logement social ne favorise pas nécessairement l'accession à la propriété et n'aboutit pas à une hausse de la part des ménages propriétaires de leurs logements (Pattison et Cole 2019). Le logement social peut ainsi passer des mains d'une municipalité vers une association de logement ou vers un fonds d'investissement, tout en restant un logement locatif, comme c'est le cas en Allemagne. Parallèlement, la vente à des personnes physiques peut aboutir au fait que ces dernières remettent en location les anciens logements sociaux, mais sur le marché locatif dit « libre ».
- Des travaux montrent enfin que le fait de vendre des logements sociaux n'implique pas directement le fait que ceux-ci s'échangent à des prix de marché et selon les règles de marché.

En d'autres termes, toute vente n'est pas nécessairement une marchandisation (*commodification*). Au Royaume-Uni, la plupart des logements sociaux ne peuvent être vendus qu'à leurs occupants et avec une décote dépendant de la durée d'occupation de leur logement par ces derniers. Les anciens logements sociaux ne rejoignent le marché immobilier qu'au moment où leurs premiers acquéreurs les remettent en vente (Forrest et Murie 1995).

En conséquence, les transferts de propriété de logements peuvent se faire entre des propriétaires aux statuts très variés, poursuivent des objectifs divers et, en conséquence, agissent selon des rationalités différentes. L'analyse de ces transferts doit donc être attentive à la complexité des statuts de ceux qui cèdent les logements et de ceux qui les acquièrent pour ne pas produire de généralisations abusives¹.

¹ Pour résumer, les distinctions faites ci-dessus permettent de rappeler que ces statuts sont définis par la combinaison des traits suivants :

- Personne physique ou personne morale ;
- Personne de statut public, privé ou intermédiaire (association, économie mixte, etc.) ;
- Personne à but lucratif ou non lucratif ;
- Personne bailleur ou occupante ;
- Personne ayant reçu ou non une aide publique ;
- Personne dont les logements sont ou non soumis à des conditions spécifiques pour leur revente ou leur mise en location (prix inférieurs au marché, conditions d'allocation, plafonds de revenus pour les acquéreurs ou locataires, etc.).

1. Un champ de recherche caractérisé par son interdisciplinarité, mais aussi par sa relative neutralité théorique

1.1. Un enjeu commun aux travaux sur le logement

Le caractère faiblement théorisé de la majorité des travaux sur la vente de logements sociaux ne différencie pas ces derniers du reste des recherches menées sur le logement en général. En effet, dès les années 1980, plusieurs auteurs font de façon critique le constat d'un recours limité à des outils théoriques au sein du champ des études sur le logement (*housing studies*), au moins pour les travaux rédigés en anglais. Deux principaux types d'arguments ont été formulés pour expliquer ce constat, qui trouvent leur origine dans la complexité de l'objet « logement » et de son rôle central au sein du système économique et des trajectoires des ménages.

D'un côté, Ball (1986) considère que les chercheurs travaillant sur le logement le font en règle générale de façon trop étroite. Ils s'intéressent en effet aux modalités de production et d'échange du logement, en observant en particulier comment elles s'organisent dans différentes sociétés (sur un continuum entre marché « libre » et administration par l'État) et comment elles évoluent dans le temps. Ce faisant, ces approches auraient tendance à se focaliser sur les décisions politiques et les mécanismes qui en découlent, sans prendre en compte le contexte dans lequel elles s'insèrent. Pour Ball (1986), elles séparent ainsi artificiellement les enjeux de production et d'échange du logement du reste des dynamiques socioéconomiques et des rapports de pouvoir qui traversent et structurent la société. Elles peuvent, de ce fait, aboutir à des analyses partielles, erronées ou exclusivement descriptives¹.

De l'autre côté, Kemeny (1992) considère que la sous-théorisation du champ des travaux sur le logement est due au fait que, pour comprendre l'objet « logement », il est souvent nécessaire de croiser les apports de plusieurs disciplines. Or, ce croisement s'opérerait dans la majorité des cas dans de mauvaises conditions. Il donnerait lieu à l'emprunt d'idées provenant de différentes disciplines, ce qui n'est pas un problème en soi. Mais cet emprunt se ferait souvent sans souci pour les débats, concepts et théories qui les accompagnent. Ce croisement aboutirait aussi à favoriser « le plus petit dénominateur commun » entre deux ou plusieurs disciplines, plutôt que la construction de concepts résolument interdisciplinaires. Au final, cela aboutirait à la prolifération paradoxale de discours « adisciplinaires » (*nondisciplinary*) sur le logement.

Ces deux approches attaquent la tendance que peuvent avoir les travaux sur le logement à se focaliser sur des enjeux politiques et empiriques en ne les replaçant ni dans leur contexte historique et socioéconomique, ni dans des débats ancrés disciplinairement. Elles ont certes été émises il y a plusieurs décennies, mais à un moment où les travaux sur la vente de logements sociaux sont déjà nombreux. Elles restent par ailleurs utiles pour approcher de façon critique certains travaux contemporains.

1.2. Les apports d'approches ancrées disciplinairement

La majorité des travaux du corpus s'inscrivent dans le champ des études sur le logement (*housing studies*) ou la ville (*urban studies*), qui reposent beaucoup sur des pratiques interdisciplinaires, articulant notamment des théories et des méthodes issues de la sociologie, de la géographie, de la science politique et de l'économie. Des approches plus ancrées disciplinairement sont cependant représentées dans le corpus avec leurs enjeux théoriques, même si les travaux qui s'y rattachent sont peu nombreux.

1.2.1. Remplacer les politiques de vente dans leur contexte historique

Le corpus comprend très peu de travaux menés par des historiens, et ce, dans l'ensemble des pays enquêtés. Cela peut s'expliquer, d'une part, par le caractère relativement récent des politiques de vente de logements sociaux, qui n'ont été mises en œuvre de façon significative qu'à partir des dernières décennies du XX^{ème} siècle. D'autre part, cela peut s'expliquer par le fait que, au moins au Royaume-

¹ La proposition de Ball (1986), inspirée par le néomarxisme, est de s'intéresser plutôt aux « structures d'approvisionnement en logement » (*structures of housing provision*), c'est-à-dire aux processus sociohistoriques qui permettent la production et la reproduction du logement, aux acteurs qui jouent un rôle central dans ces processus et aux relations entre ces acteurs. Beaucoup des travaux sur la vente de logements sociaux au Royaume-Uni se réclament, plus ou moins explicitement, de cette approche (voir par exemple : Forrest et Murie 1986 ; Harloe 1995).

Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne, le dispositif a été documenté au fur et à mesure de sa mise en œuvre par des chercheurs s'intéressant aux politiques urbaines et du logement. La principale préoccupation des travaux d'historiens intégrés au corpus semble quoiqu'il en soit de détacher les politiques de vente de logements sociaux de décisions ou de personnalités politiques. Davies (2013) cherche par exemple à montrer au Royaume-Uni que l'idée du *Right to Buy* précède largement sa promotion par M. Thatcher et que son succès s'explique par l'évolution des conditions de logements au Royaume-Uni au cours des Trente Glorieuses.

1.2.3. Un désintérêt de l'économétrie pour la vente de logements sociaux ?

Au sein du corpus, peu de travaux relèvent de l'économétrie, alors même qu'au sein de ce champ disciplinaire, des travaux sur le logement ont été menés et, en particulier, sur un certain nombre de sujets qui pourraient renseigner les politiques de vente de logements sociaux : estimation des prix de vente et de leur évolution, choix des ménages quant à l'accession à la propriété, conséquences des différents modes d'occupation du logement sur les dynamiques des marchés de l'emploi, etc. Ce relatif désintérêt peut s'expliquer par le manque de données statistiques disponibles, qui constituent habituellement la source principale des économistes pratiquant l'économétrie.

Deux types de travaux peuvent néanmoins être identifiés dans le corpus concernant le Royaume-Uni. La plupart des auteurs mènent, d'une part, des analyses statistiques reposant sur l'analyse de corrélations bivariées ou multivariées, qui permettent surtout d'émettre des hypothèses quant aux caractéristiques socioéconomiques des ménages qui achètent leurs logements sociaux. D'autre part, seule l'étude menée par Disney et Luo (2017) repose, au sein du corpus, sur la modélisation. Il s'agit dans ce cas de prévoir les évolutions du nombre de logements vendus en faisant varier différents facteurs (niveau des décotes, niveau de construction neuve, qualité des logements, etc.). Les auteurs s'appuient pour ce faire sur les présupposés théoriques habituels de la modélisation économétrique, à savoir la rationalité du choix de ménages cherchant à maximiser leur utilité.

1.2.4. L'analyse sociologique des aspirations des ménages et de leurs trajectoires résidentielles

Le corpus est composé de plusieurs travaux réalisés par des sociologues, notamment spécialistes des parcours et des choix résidentiels des ménages. Cette tradition de recherche est particulièrement représentée en France, où le rôle du logement dans la production et la reproduction des inégalités socioéconomiques a souvent été au cœur de débats de société (autour de la notion de mixité sociale, par exemple). Cela donne lieu, d'une part, à des travaux sur la construction par les politiques publiques des aspirations des ménages et des individus en matière de mobilité résidentielle, qui mettent en évidence le fait que les pouvoirs publics ne font pas que répondre à une demande en favorisant la propriété occupante (et notamment la vente de logements sociaux), mais participent aussi à la susciter. Cela s'inscrit dans des réflexions plus larges, très influencées par les travaux de Bourdieu, sur la façon dont se structurent les préférences sociales¹. D'autre part, des travaux portent sur les déterminants des choix résidentiels de ménages confrontés à la proposition d'acheter leurs logements sociaux. Ils s'appuient en particulier sur la notion de « trajectoire résidentielle », qui permet de mettre en évidence des liens entre des choix, qui n'apparaissent pas toujours rationnels, et des événements passés ou des projets futurs qui permettent de les contextualiser ou de les expliquer. La pratique de l'entretien biographique, qui retrace l'ensemble du parcours résidentiel du ménage enquêté, permet ainsi d'éclairer ses décisions contemporaines (voir notamment : Gotman et Bertaux-Wiame 1991, 1994).

En somme, les travaux ancrés disciplinairement représentent une part très minoritaire du corpus. De plus, si leur ancrage méthodologique est évident, ils ne rattachent que rarement de façon explicite la vente de logements sociaux à des débats disciplinaires majeurs.

¹ De nombreux travaux français ont porté sur cet enjeu. Voir en particulier le numéro spécial de la revue *Politix* (2013, vol. 1, n°101), dirigé par Girard, Lambert et Steinmetz et Bourdieu *et al.* (1990).

2. Vers une typologie des politiques de vente de logements sociaux européennes

Les travaux comparatifs sont souvent utiles pour faire émerger des outils théoriques, dans la mesure où ils peuvent aboutir à la construction de typologies, c'est-à-dire des catégories abstraites permettant de classer et de rapprocher différents objets. De plus, ces travaux permettent de dépasser le nationalisme méthodologique, voire l'ethnocentrisme de certaines approches : la plupart des travaux consacrés à la vente de logements sociaux ne considèrent en effet la situation que dans un seul pays et peuvent, de ce fait, peiner à rattacher le dispositif à des dynamiques internationales.

Or, s'il existe de nombreux travaux évoquant la vente à l'occasion de comparaison des politiques du logement social, nous n'avons connaissance que d'un nombre réduit de travaux comparatifs portant spécifiquement sur la vente¹ : ceux réalisés par Ghekière (1993, 2007) et plusieurs articles mettant en commun les travaux de groupes de chercheurs ayant mené des enquêtes approfondies sur ce sujet (Murie *et al.* 2005 ; Elsinga *et al.* 2014 ; Aalbers et Holm 2008).

Ces ensembles de travaux, s'ils ont été publiés ces 15 dernières années, ont d'importantes différences (choix des pays, enjeux, etc.). Il semble néanmoins possible de synthétiser leurs approches sous la forme d'une typologie des politiques de vente de logements sociaux en Europe. Trois à quatre groupes apparaissent :

- Un premier rassemble les pays qui ont mis en place des politiques permettant à tous les locataires, ou du moins à une très grande partie d'entre eux, d'acheter le logement social qu'ils occupent. Les volumes de vente y sont en conséquence importants, particulièrement au cours des premières années du dispositif, et ils aboutissent à une diminution de la taille du parc. Le Royaume-Uni fait partie de ce groupe, mais on peut aussi y inclure, d'après Ghekière (1993, 2007), l'Irlande, l'Espagne et le Portugal ;
- Un deuxième groupe de pays rassemble ceux qui ont rendu la vente de logements sociaux possible, mais ne l'ont pas systématisée. Dans ce cas, la progression des ventes est progressive, au fur et à mesure que la promotion du dispositif s'accroît. Les effets sur la taille du parc sont pour leur part assez mesurés. Les auteurs y classent généralement les Pays-Bas, mais aussi, en suivant Ghekière (1993, 2007), les régions flamande et wallonne de la Belgique, le Luxembourg ou la France ;
- Enfin, un troisième groupe de pays rassemble les pays d'Europe de l'Est ayant connu des politiques de vente spécifiques, liées au rétablissement d'une économie de marché à la suite de la chute de l'ex-URSS.

Il est à noter que la position de l'Allemagne dans cette typologie apparaît complexe : Ghekière (2007) considère ainsi que l'ex-République démocratique allemande (RDA) fait partie du premier groupe et que l'ex-République fédérale allemande (RFA) fait partie du second, tandis que Elsinga *et al.* (2014) considèrent pour leur part, et c'est plutôt l'avis des auteurs de ce rapport, que l'Allemagne suit une trajectoire spécifique, différente de celles exemplifiées par le Royaume-Uni et les Pays-Bas, du fait du contexte politique et financier de la réunification des deux Allemagne et du choix de vendre en bloc à des investisseurs privés plutôt qu'à des ménages (cf. Figure 5).

De plus, il est utile de noter que les catégories proposées par Ghekière (1993, 2007) ont, au contraire de celles de Murie *et al.* (2005) et d'Elsinga *et al.* (2014), une visée explicative plutôt que descriptive. L'auteur y fait en effet, sans nécessairement le justifier, des liens entre les modalités de gestion du parc de logements et les types de politiques de vente. Dans les pays du premier groupe, tous les logements sont mis en vente, de façon à « privatiser un parc locatif indésirable ». Une telle politique est « l'aboutissement ultime et incontournable d'un processus de dégradation d'un parc locatif public, dont les déterminants sont à rechercher dans les principes généraux de gestion, anti-économiques, fondé sur des notions de loyers sociaux ou loyers politiques, de gestion en régie et d'absence de raisonnement en termes [...] d'équilibre d'exploitation » (Ghekière 1993). Au contraire, au sein du deuxième groupe, le recours à la vente est « pragmatique » : les logements locatifs sociaux étant gérés par des organisations indépendantes ayant recours à une rationalité gestionnaire, il n'est pas nécessaire de les liquider. Au contraire, leur mise en vente est « un instrument à part entière de gestion d'un patrimoine locatif social géré [...] selon des normes d'exploitation économiques » (Ghekière 1993). La vente permet, dans ce contexte, de récupérer des fonds qui sont réinvestis dans le secteur, participant ainsi à la « diversification des ressources financières des entreprises de logement social » (Ghekière 2007).

¹ Jones et Murie (2006) proposent pour leur part des pistes de comparaison à l'échelle internationale, mais qui restent allusives.

Ces arguments semblent s'insérer plus généralement dans un propos visant à promouvoir la gestion « pragmatique » du logement social.

Plusieurs éléments, dont la portée théorique apparaît comme relativement limitée, découlent de cette lecture croisée des travaux comparatifs sur la vente de logements sociaux en Europe :

- La vente existe dans la quasi-totalité des pays européens dès le début des années 1990¹, mais sous des formes très différenciées. Cela met en évidence le fait qu'il existe « une large variété d'options entre la marchandisation complète et le logement social traditionnel » (Elsinga *et al.* 2014), que les politiques publiques ont la possibilité d'explorer.
- La principale motivation des politiques de vente est, dans beaucoup de pays et à l'exception notable du Royaume-Uni des années 1980, de baisser le niveau de la dépense publique en matière de logement, soit en liquidant le secteur locatif social, soit en encourageant la diversification de ses modes de financement.
- Les travaux montrent combien la conception des politiques de vente (en particulier, l'initiative de la vente et le niveau des décotes) déterminent la réussite de ces politiques en termes de logements vendus et, partant, d'effets sur la taille, l'accessibilité et la gestion du parc de logements sociaux restant.

¹ Ghekière (1993) note un signe de cette omniprésence dans la déclaration des ministres en charge du logement des pays de la Communauté européenne à la suite d'une rencontre informelle en décembre 1991 : on y lit que « la vente de logements locatifs sociaux ou publics peut constituer un instrument efficace de la politique du logement, pour accroître la propriété d'occupation et être un instrument de l'intégration sociale ».

Figure 5. Politiques de vente en Europe. Source : élaboration des auteurs, d'après Ghekière (1993, 2007), Murie et al. (2005) et Aalbers et Holm (2008)

	Groupe 1, exemplifié par le Royaume-Uni	Groupe 2, exemplifié par les Pays-Bas	Groupe 3, exemplifié par la Hongrie et la Slovaquie	Groupe 4, exemplifié par l'Allemagne
Mode de gestion des logements sociaux préexistant	Logements gérés par les collectivités, selon des critères politiques	Logements gérés par des bailleurs indépendants, selon des critères économiques	Logements gérés par l'État, selon des critères politiques	Logements gérés par des bailleurs publics et privés, dans le cadre d'un conventionnement temporaire
Destination des fonds issus de la vente	Majoritairement à l'État	Entièrement aux bailleurs sociaux	Entièrement à l'État	Entièrement aux actionnaires, le cas échéant à l'État ou aux collectivités pour les bailleurs publics
Caractère discrétionnaire de la mise en vente	L'ensemble des logements sociaux est mis en vente	Les bailleurs de logements sociaux choisissent les logements mis en vente	L'ensemble des logements sociaux est d'abord mis en vente, puis des politiques différenciées sont mises en place localement	Les bailleurs mettent en vente en bloc tout ou partie de leur patrimoine
Rythme des mises en vente	Le dispositif est continu, avec des ventes à un niveau soutenu sur une longue période	Augmentation progressive de l'activité de vente, à partir d'un niveau originel très faible	Le principal dispositif de vente est mis en place sur une période de quelques années, avec un nombre de vente très élevées	Chaque bailleur gère le rythme de son activité de vente
Niveau des décotes par rapport au prix de marché	Élevé (environ 50 %)	Inexistant à modéré (de 0 à 30 %)	Très élevé (70 à 90 %)	Inexistant à modéré (de 0 à 30 %)
Place de la politique de vente dans les politiques du logement	La vente s'inscrit dans un ensemble de dispositifs de privatisation et vise à renforcer l'accession à la propriété	La vente vise à renforcer l'autonomie financière des organisations gestionnaires de logement et l'accession à la propriété	La vente permet le transfert de la gestion des ensembles immobiliers aux ménages	La vente s'inscrit dans le cadre du désengagement des pouvoirs publics du secteur du logement social et de la marchandisation accrue du marché du logement
Part de logements vendus	Élevée	Faible	Très élevée	Élevée
Effet des ventes sur la gestion immobilière	Variable en fonction des modalités de vente des appartements (copropriété ou emphytéose)	Peu de changements par rapport à la situation préexistante	La gestion est confiée aux ménages (copropriétés), ce qui peut créer des situations difficiles	Poids accru des logiques et des pratiques de marché chez les bailleurs publics qui ont conservé tout ou partie de leur patrimoine

3. La vente au sein d'une économie politique des mutations de l'État-Providence

Une importante tradition de recherche analyse la prise en charge d'un certain nombre de politiques sociales (éducation, santé, logement, etc.) par des États depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, phénomène souvent désigné par l'expression « État-Providence » (*Welfare State*). Ces travaux retiennent, en règle générale, une perspective d'économie politique critique : ils analysent les faits socioéconomiques non comme le résultat d'une somme de choix individuels rationnels, mais plutôt comme étant dépendants d'un contexte géographique, historique et culturel, ainsi que de rapports de pouvoirs entre différents groupes sociaux. Certains de ces travaux se réclament aussi de la théorie sociale (*social theory*), qui constitue, dans la littérature anglophone, un champ de recherche spécifique, principalement nourri par les travaux de sociologues et de philosophes. Ceux-ci cherchent à produire et évaluer des théories générales du fonctionnement du monde social¹.

Au sein de ces champs, plusieurs aspects des États-Providence sont analysés : leur structuration, leurs spécificités dans différents contextes institutionnels, notamment nationaux, ainsi que leurs évolutions récentes. L'un des textes les plus représentatifs de cette tradition de recherche est probablement l'ouvrage d'Esping-Andersen (1990), traduit en français sous le titre *Les Trois Mondes de l'État-Providence. Essai sur le capitalisme moderne*². Plusieurs outils théoriques sont privilégiés dans cette littérature, qui s'intéresse en particulier :

- Aux moyens dont disposent l'État, les cercles familiaux ou communautaires et le marché pour répondre à différentes problématiques socioéconomiques ;
- À la mesure dans laquelle les politiques sociales existantes permettent aux ménages d'être indépendants lorsque surviennent différents risques sociaux³ ;
- Aux effets des politiques sociales existantes sur la structure de la société (certains auteurs parlent de « stratification ») et en particulier sur la mesure dans laquelle elles sont redistributives. Il est d'ailleurs à noter que, pour des auteurs, la mise en place de politiques sociales s'explique d'abord en lien avec les intérêts de certaines classes sociales et leur capacité (via la mobilisation syndicale notamment) à les imposer à l'ensemble de la société.

Les chercheurs ayant travaillé sur la vente de logements sociaux font parfois référence, de façon plus ou moins explicite, à des concepts et des débats théoriques qui relèvent de cette tradition de recherche. Ils se réfèrent à deux ensembles de travaux en son sein, qui se superposent partiellement. Le premier s'intéresse surtout aux causes et aux modalités du recul des politiques habituellement rattachées à l'État-Providence, tandis que le second champ s'intéresse plutôt à ce qui se passe après ce recul. Du fait de la richesse de cette littérature et de la complexité de certains de ces débats, les descriptions qui en sont proposées ci-dessous sont nécessairement schématiques. Il est aussi à noter que ces débats sont relativement peu représentés dans la littérature francophone sur le logement social.

3.1. Pourquoi l'État se retire-t-il du secteur du logement social ?

À partir des années 1970, il devient clair que les États-Providence connaissent, selon le vocabulaire utilisé par Pierson (1995), des dynamiques de rétraction (*retrenchment*), qui se traduisent par exemple par des coupes budgétaires, par la fermeture d'antennes physiques de services publics ou encore par des réformes rendant les aides sociales moins généreuses. Ce rapport ne rentre pas dans le détail des causes et des modalités de cette rétraction, qui font l'objet de travaux et de débats nombreux, mais il

¹ Cette approche est peu représentée en tant que telle en France. Un élément d'explication est que, au contraire de ce qui a pu se passer au Royaume-Uni ou aux États-Unis, la plupart des travaux sociologiques français ont eu tout au long du XX^{ème} siècle une portée théorique assumée, ce qui n'a pas rendu nécessaire la structuration d'un champ scientifique *ad hoc*, défendant l'importance de la théorisation. Parallèlement, des travaux français se montrent critiques vis-à-vis de la *social theory*, qu'ils considèrent comme trop détachée de l'enquête empirique. Voir à ce sujet le numéro spécial de la revue Sociologie (2018, n°1, vol. 9), dirigé par Mesure et Renault.

² En anglais, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Ce titre vient du fait que, en s'appuyant sur une analyse comparative de différents États-Providence, l'auteur en propose une classification en trois régimes : les libéraux (comme les États-Unis), les corporatistes (comme l'Allemagne) et les socio-démocrates (comme la Suède).

³ Esping-Andersen (1990) mesure notamment cette indépendance en étudiant des processus de décommodification (*decommodification*), qui surviennent « lorsqu'un service est obtenu comme un dû et lorsqu'une personne peut conserver ses moyens d'existence sans dépendre du marché. » Le sens donné à ce mot est différent de celui que nous utilisons dans ce rapport, qui renvoie à la mesure dans laquelle un bien s'échange selon les règles du marché.

est utile de signaler qu'elle est souvent analysée en lien avec la néolibéralisation de l'économie et de la société, processus qui vise à étendre à l'ensemble de la société le mode de fonctionnement des marchés (promotion de la compétition et de la flexibilité, dérégulation, individualisme, etc.).

Le secteur du logement apparaît particulièrement touché par ces dynamiques, les États européens modifiant généralement au cours de cette période les modalités de leur contribution à son bon fonctionnement. La rétraction y prend souvent, mais pas systématiquement, une forme spécifique, qualifiée de « résidualisation » (*residualisation*). Ce terme provient des travaux de Titmuss (1958), qui qualifie de « résiduels » les États-Providence dans lesquels « l'État n'assume ses responsabilités que lorsque la famille ou le marché échouent » (Esping-Andersen 1990). En d'autres termes, son intervention est à la fois rare et sélective. En conséquence, le processus de résidualisation renvoie à la fois à la *réduction* en volume des aides apportées et à leur *spécialisation* au profit de certains types de ménages. Pour le logement social, cela signifie une réduction du nombre de logements loués (par exemple par la vente, mais aussi par la démolition ou l'arrêt de la production neuve) et l'attribution de ce parc en priorité aux ménages les plus démunis ou rencontrant des problématiques sociales spécifiques.

Des travaux cherchent à comprendre non seulement pourquoi et comment l'État se retire du champ des politiques du logement, mais aussi à évaluer si ce retrait est inéluctable au vu du contexte socioéconomique. Ces recherches ont été particulièrement nombreuses au cours des années 1980 et 1990. Deux types d'approches s'opposent : les premières mettent le fonctionnement de l'économie au premier rang des facteurs expliquant le recul de l'État, alors que les secondes priorisent l'évolution des aspirations sociales. Un troisième type d'approche, en dialogue moins intense avec les deux précédents, explique pour sa part pourquoi le secteur du logement se prête particulièrement bien à des processus de rétraction.

3.1.1. Les politiques du logement social comme compromis temporaire

Des auteurs considèrent que les politiques du logement social ont toujours été, dans le contexte des économies capitalistes, une anomalie liée à des conditions socioéconomiques exceptionnelles. Une fois ces conditions atténuées, la résidualisation du logement social est présentée comme inévitable. Cet argument a en particulier été défendu par Harloe (1995), qui s'appuie pour ce faire sur une comparaison de l'évolution des politiques du logement social dans plusieurs pays européens et aux États-Unis au cours du XX^{ème} siècle. Il considère que le système capitaliste fonctionne en s'appuyant particulièrement sur trois types de capitaux : industriels, fonciers et financiers. Or, dans la mesure où le logement permet la circulation de ces trois types de capitaux, il apparaît impossible qu'il reste sur le long terme pris en charge et distribué par le secteur public ou par des acteurs à but non lucratif sans que cela ne suscite de fortes résistances de la part des détenteurs de ces capitaux. En conséquence, « le logement sera habituellement fourni dans les sociétés capitalistes sous forme marchandise plutôt que démarchandisée. Une politique de logement locatif social de grande ampleur, partiellement démarchandisée, subventionnée par l'État et faisant l'objet d'un contrôle politique n'est donc possible que lorsque le marché ne parvient pas à fournir du logement de façon adéquate (même avec un support de l'État) et que cette situation apparaît comme importante du point de vue de l'ordre sociopolitique dominant. »¹ Dans les pays industrialisés au cours du XX^{ème} siècle, cette double exigence n'aurait été remplie que deux fois, à la suite des deux guerres mondiales. En dehors de ces périodes, le logement social fait donc l'objet de politiques de résidualisation, notamment par la vente.

L'argumentation de Harloe (1995) s'appuie certes sur le caractère largement diffusé au sein des pays industrialisés des politiques de résidualisation dans les années 1980 et 1990. Mais elle s'inscrit également dans la continuité des travaux, souvent relayés, selon lesquels le logement a toujours été le « pilier instable » (*wobbly pillar*) de l'État-Providence (Torgersen 1987). Au contraire de la santé ou de l'éducation, dont les démarchandisations ont longtemps été considérées comme légitimes, le logement n'a jamais été complètement perçu comme un service social et est resté, aux yeux de la majorité, avant tout un bien échangeable. La difficile mise en place de politiques du logement social, au cours de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, en est la preuve : leur prise en charge par l'État n'a été effective que

¹ Traduction des auteurs : « *housing will normally be provided in capitalist societies in commodified rather than decommodified forms and that it is only when adequate provision in commodified form is not possible (even with state support) and when this situation has some broader significance for the dominant social and economic order that recourse is made to large-scale, partially decommodified, state-subsidized and politically-controlled mass social rented housing.* »

lorsque des situations de crise (développement de bidonvilles, lenteur de la reconstruction d'après-guerre, etc.) ont donné la preuve de l'incapacité des marchés à répondre aux besoins. Ceci illustre, selon les tenants de cette approche, le caractère exceptionnel des politiques du logement social dans le contexte des économies capitalistes.

3.1.2. La concrétisation par les pouvoirs publics des aspirations des ménages à la propriété occupante

Kemeny et Lowe (1998) proposent une critique des travaux comparatifs anglophones comme ceux de Harloe (1995). Ces travaux feraient notamment preuve d'ethnocentrisme : ils donneraient une trop grande importance aux évolutions en cours au Royaume-Uni et aux États-Unis, ce qui les amènerait à rechercher ailleurs des événements cohérents avec ces évolutions et à en négliger d'autres. L'hypothèse d'une convergence de tous les systèmes de logement social vers la résidualisation est donc, à leurs yeux, exagérée. Le fonctionnement capitaliste de l'économie ne serait pas non plus le facteur explicatif le plus déterminant. Ces auteurs s'inscrivent dans une tradition de recherche qui donne plus d'importance aux aspirations individuelles : dans la mesure où, dans de nombreux pays européens au cours des dernières décennies du XX^{ème} siècle, la plupart des ménages souhaitent accéder à la propriété, il leur apparaît logique que les politiques publiques cherchent à satisfaire ce désir et retirent en conséquence progressivement leur soutien au secteur du logement locatif social. Cela se fait selon des modalités variées qui, d'un pays à l'autre, reflètent l'importance plus ou moins marquée des aspirations à la propriété occupante. Parmi les auteurs défendant cette approche, certains considèrent que les préférences des ménages sont construites, tandis que d'autres les conçoivent comme innées. Ronald (2008) qualifie les premières approches de « critiques » et les secondes de « neutres ».

Kemeny (1981, 1992) fait partie des auteurs tenant une position critique. Il considère, en s'appuyant notamment sur l'idée gramscienne d'hégémonie, que la préférence pour l'accession à la propriété et la tolérance pour des formes démarchandisées de logement varient d'une société à l'autre, en fonction d'un rapport plus ou moins ancré à des formes collectives ou individuelles de vie commune et de consommation des biens sociaux. En d'autres termes, il cherche à montrer comment des idéologies et des valeurs socialement construites aboutissent à différentes formes d'organisation des marchés de l'immobilier. Les politiques d'aide à l'accession à la propriété, dans cette perspective, créent un cercle vicieux dans lequel ce statut d'occupation ne cesse d'être valorisé et renforcé, aux dépens d'autres types d'organisation qui pourraient probablement, dans certains contextes, mieux répondre aux besoins¹. À l'inverse, Saunders (1990 ; cité par : Ronald 2008) tient pour sa part une position dite « neutre » : en écho aux théories néoclassiques, il considère que la préférence pour la propriété occupante est « naturelle », parce que c'est le mode d'occupation qui serait le plus efficace d'un point de vue économique et celui qui permettrait ontologiquement à la fois la plus grande autonomie et la plus grande sécurité. De son point de vue, les politiques du logement doivent ainsi tendre, autant que faire se peut, vers l'expansion de la propriété occupante.

3.1.3. Le logement social, un secteur privilégié par les politiques de rétraction

Comme le note Pierson (1995), les politiques de rétraction peuvent prendre des formes très variées. Cette diversité est liée à la pluralité des résistances qui leur sont opposées en des lieux et à des moments différents, mais aussi à l'absence de consensus quant aux secteurs devant faire prioritairement l'objet de ces politiques. Dans ce contexte de relative incertitude, des auteurs montrent que la rétraction du secteur du logement, et notamment du logement social, peut être privilégiée pour au moins trois raisons.

En premier lieu, dans la mesure où le secteur du logement n'a jamais été aussi démarchandisé que d'autres secteurs, sa remise en cause est susceptible de susciter moins de résistance. En deuxième lieu, les politiques du logement sont restées, dans plusieurs pays européens, très centralisées, notamment parce que le logement social a longtemps été principalement financé par les États. En conséquence, la mise en œuvre de coupes budgétaires par l'État y est plus aisée qu'ailleurs (Driant 2011 ; Murie 2016). En troisième lieu, dans certains pays comme la France ou les Pays-Bas, le fonctionnement du secteur du logement social fait qu'il est possible que des réserves financières s'y accumulent et apparaissent sous-utilisées aux yeux de certaines élites politiques. Ce phénomène, décrit par Kemeny (1995), résulte du processus de maturation. En effet, au sein des secteurs locatifs

¹ Voir p. 4 concernant la contribution des travaux sociologiques français à cette question.

pratiquant la location à prix coûtant (*cost renting*) – par opposition à la location à but lucratif (*profit renting*) –, le loyer des logements est fixé de façon à permettre le remboursement des prêts nécessaires à leur construction et la prise en charge de leur entretien courant. Or, lorsque ces prêts sont remboursés, les loyers produisent un surplus qui, du fait du caractère non lucratif de l'activité des bailleurs, ne peut être redistribué en-dehors du secteur. On considère que le parc d'un bailleur est mature dès lors que la plupart des logements en sa possession sont amortis et que des stratégies d'investissement lui permettant de s'endetter ne sont pas mises en œuvre. L'acquisition de ce statut impose, à court terme, la prise de décisions, dans la mesure où, dans un système capitaliste, il n'apparaît pas tolérable que de l'argent s'accumule et reste inutilisé. Outre l'investissement, trois autres solutions sont possibles : premièrement, une baisse des loyers, au risque qu'elle tire vers le bas l'ensemble des prix de l'immobilier ; deuxièmement, la captation du capital accumulé par les pouvoirs publics *via* des prélèvements financiers directs ; et troisièmement, la vente de tout ou partie du parc à des acteurs à but lucratif ou à des ménages. Dans cette perspective, la rétraction du logement social loué à prix coûtant apparaît ainsi comme l'une des options résultant structurellement de ses modalités de fonctionnement.

3.2. A quoi le retrait de l'État laisse-t-il place ?

Les travaux sur la vente de logements sociaux font référence à d'autres ressources théoriques issues de recherches sur les mutations de l'État-Providence, mais qui s'intéressent surtout, pour leur part, à ce qui se passe une fois que les pouvoirs publics réduisent la portée des politiques sociales existantes, ou y mettent fin. Ces politiques sont-elles alors prises en charge par de nouveaux acteurs et si oui, comment leurs objectifs et leurs modalités de mise en œuvre sont-ils transformés ? Continuent-elles de profiter aux mêmes publics ?, etc. Ces questions, abordées dès les années 1980, ont fait l'objet de travaux particulièrement nombreux depuis la deuxième moitié des années 2000. Trois ensembles de mutations, qui peuvent se succéder ou se combiner, sont analysées en lien avec les politiques de vente de logements sociaux.

3.2.1. Un État-Providence de propriétaires

Les travaux sur la vente de logements sociaux, en particulier au Royaume-Uni, sont nombreux à établir des liens entre la promotion de l'accession à la propriété, la crise du modèle social des Trente Glorieuses et l'influence accrue de l'idéologie néolibérale. L'argument, proche de celui des économistes régulationnistes¹, est qu'à certaines organisations du monde économique correspondent certaines organisations du monde social. Dans la mesure où le néolibéralisme, entendu comme diminution des dépenses publiques, expansion de la logique marchande et flexibilisation du monde du travail, remplace le keynésianisme des Trente Glorieuses, il apparaît logique, aux yeux de certains observateurs que les modes de production et de consommation du logement évoluent eux aussi en conséquence. La promotion par l'État de la propriété occupante, à travers la vente de logements sociaux, mais aussi des subventions et des avantages fiscaux consentis directement aux ménages, est alors perçue comme la « pendant néolibéral » de la mise à disposition par les pouvoirs publics de logements sociaux au cours des Trente Glorieuses. Ainsi, dès le milieu des années 1980, Forrest et Murie (1986) interprètent la cession de logements sociaux comme le symptôme du passage d'une intervention publique visant à fournir des biens et des services de façon collective à une intervention publique suivant une logique « d'individualisme subventionné » (*subsidized individualism*). À la fin des années 2000, Malpass (2008) défend une position comparable en considérant que « les gouvernements utilisent le logement de différentes façons pour faciliter les transformations de l'État-Providence »² et construire un « État-Providence de propriétaires » (*a homeowner's Welfare State*) (voir aussi : Piketty 2019). Plusieurs raisons expliquent le fait que la promotion de l'accession à la propriété va de pair avec la montée en puissance du néolibéralisme ; elle permettrait :

¹ La théorie de la régulation a été formalisée, en France, au cours des années 1970 par des économistes comme Boyer et Aglietta. Elle repose sur l'idée selon laquelle les contradictions de l'économie capitaliste, qui donnent lieu à des crises, sont temporairement atténuées par différents modes de régulation, c'est-à-dire des mises en cohérence spécifiques de l'organisation de l'économie et de la société. Les travaux des régulationnistes se sont d'abord concentrés sur l'analyse du fordisme aux États-Unis, puis sur ses mutations à partir des années 1970. Ils ont été traduits en anglais et appropriés par différents chercheurs du Royaume-Uni dans les années 1980 et 1990, qui ont notamment utilisé des théories et concepts régulationnistes pour analyser le thatchérisme.

² Traduction des auteurs : « *governments are using housing in various ways to assist in welfare state change* ».

- De renforcer la capacité de choix et d'initiative individuelle (*agency*) des ménages (par opposition à l'allocation administrée du logement social), qui deviennent ainsi mieux à même de choisir leur lieu de résidence, l'école de leurs enfants, etc. ;
- De responsabiliser les ménages, dans la mesure où ceux-ci doivent assurer eux-mêmes la gestion patrimoniale de leur logement et les dépenses associées ;
- De permettre l'accumulation de richesses par les ménages pour qui l'accession à la propriété devient souvent la première forme d'épargne, pouvant être récupérée à la vente du logement acquis ;
- D'appuyer le pouvoir des administrations gérant le budget de l'État, qui assurent souvent elles-mêmes le suivi des subventions et des avantages fiscaux aux ménages, au détriment des administrations chargées de la construction et de l'allocation des logements sociaux, devenues superflues et dont les frais de fonctionnement peuvent être économisés.

Crouch (2009, voir aussi en français : 2016) propose de systématiser ces observations en considérant qu'elles s'insèrent dans un système plus général, qu'il qualifie de « Keynésianisme privatisé » (*privatized Keynesianism*). Pour l'auteur, les politiques sociales keynésiennes ont permis, au cours des Trente Glorieuses, d'améliorer la qualité de vie des ménages des classes populaires et de la classe moyenne et de stimuler leur consommation, nécessaire pour maintenir la croissance. Après les crises des années 1970, qui aboutissent notamment à un fort ralentissement économique et au début d'une période de chômage de masse en Europe, les États considèrent qu'ils ne peuvent plus prendre en charge les politiques sociales et mettent en œuvre, en conséquence, des dispositifs permettant aux ménages non seulement de continuer à consommer, mais aussi d'assurer leurs dépenses sociales par leurs propres moyens. Ces dispositifs reposent notamment sur la popularisation du crédit privé à la consommation et au logement, y compris auprès des ménages les moins aisés. Ces prêts sont en effet contractés dans un cadre délibérément dérégulé où les acteurs financiers s'avèrent moins soucieux de la capacité des emprunteurs à rembourser que de leur propre capacité à s'échanger de la dette, souvent via des mécanismes de titrisation. L'achat à crédit du logement joue un rôle central dans ce système : par son biais, non seulement les ménages participent à stimuler divers pans de l'économie, mais ils constituent également un patrimoine qui peut, tant que les prix immobiliers augmentent, être cédé pour assurer la prise en charge de dépenses de santé, représenter un complément de retraite ou financer les études des enfants. Crouch (2009) décrit ainsi explicitement la vente de logements sociaux comme un des dispositifs qui a contribué à établir cette forme de Keynésianisme privatisé au Royaume-Uni, en favorisant l'endettement des ménages modestes. La crise financière internationale de 2007-2008 serait, pour l'auteur, une crise de ce régime, résultant de la prise de conscience par les acteurs financiers du caractère irrécouvrable de la plupart des créances contractées et échangées au cours des trois décennies précédentes.

Pour différents auteurs, le « Keynésianisme privatisé » disparaît progressivement, à mesure que les politiques sociales sont assurées par des acteurs dépendants des marchés financiers, que le crédit individuel se contracte et que les inégalités, notamment intergénérationnelles, croissent. Dans ce contexte, il est possible que le secteur locatif « libre », fournissant des baux courts et pouvant être possédé par des investisseurs privés, fasse désormais l'objet d'un soutien public plutôt que l'accession à la propriété (Forrest et Hirayama 2015 ; Crawford et McKee 2018).

3.2.2. *Le logement social comme marchandise*

Une partie de la littérature constate que, malgré le recul de l'État et la promotion de l'accession à la propriété, le logement social et les bailleurs qui en assurent la production et la gestion ne disparaissent pas. Ces derniers connaissent toutefois d'importantes mutations, suscitées par la diminution des subventions publiques et les nouvelles conditions d'exercice de leurs missions. Différentes ressources théoriques sont utilisées pour analyser ces restructurations.

Des recherches rapprochent d'abord les mutations des bailleurs sociaux de celles de l'ensemble des services publics et parapublics. Cela permet d'y observer la circulation de discours, de rationalités et d'outils nouveaux, souvent mis au point dans des entreprises ou des cabinets de conseil privés. Cette circulation est souvent analysée en termes de « modernisation », de « managérialisation » ou de diffusion des principes de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*) : elle vise à rationaliser la prise de décision et la gestion des ressources des organisations en créant des dispositifs stratégiques (en amont) et d'évaluation (en aval) appuyés sur le recueil et le traitement de données, le plus souvent quantitatives (Pollitt et Bouckaert 2011). Dans le secteur du logement social, la progression de ces outils et idées sont analysées, ainsi que les raisons pour lesquelles ils ont été introduits. Les conséquences de leur développement sont aussi évaluées, ce qui permet notamment de

montrer que les bailleurs sociaux « modernisés » cherchent plus souvent à articuler leurs activités avec les dynamiques des marchés de l'immobilier. La vente, qui donne souvent lieu au développement d'outils pour sélectionner et commercialiser les logements à céder, participe à ces dynamiques. Néanmoins, selon ces approches, s'il y a un changement des outils et des rationalités, celui-ci se fait au service d'objectifs politiques qui sont, pour leur part, restés plutôt inchangés (Walker 2000 ; Mullins *et al.* 2001 ; Gruis et Nieboer 2007).

D'autres auteurs, partant d'un constat proche, analysent ces évolutions en termes d'hybridation (*hybridization*) : les bailleurs sociaux deviendraient progressivement des institutions hybrides, à mi-chemin entre le secteur public, la compétition privée et les savoir-faire du secteur associatif ou tiers-secteur. L'analyse consiste à observer les compétitions et complémentarités, au sein des bailleurs, entre des rationalités, des outils, des valeurs et des objectifs trouvant leur origine dans l'un de ces trois secteurs. Dans cette perspective, si la vente pousse les bailleurs vers le secteur privé, elle peut leur permettre, dans le même temps, de financer de nouvelles activités d'intérêt général et de renforcer le bon fonctionnement de certaines communautés locales, en y maintenant des ménages stables financièrement. Ces approches cherchent aussi à établir des liens avec les travaux sur l'économie sociale et solidaire ainsi que sur la responsabilité sociale des entreprises, en observant la contribution des bailleurs sociaux au développement d'un capitalisme dit « moralisé ». Cette littérature est particulièrement représentée au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, où des bailleurs sociaux ont anciennement un statut associatif (Mullins et Pawson 2010 ; Mullins *et al.* 2012 ; Priemus 2003, 2001).

Enfin, un troisième ensemble d'approches s'interroge quant à la prise en charge directe par des acteurs à but lucratif de certaines missions des bailleurs sociaux. Plusieurs aspects de la production et de la gestion du logement social semblent en effet pouvoir être pris en charge par des acteurs urbains à but lucratif, moyennant des subventions publiques directes ou différents types d'avantages indirects, notamment fiscaux. Des promoteurs immobiliers peuvent ainsi construire des logements pour le compte de bailleurs sociaux. Ces derniers peuvent, pour leur part, déléguer à des sociétés de gestion ou à des associations de locataires une partie de leurs missions de gestion locative et/ou patrimoniale. Se développe ainsi une forme de privatisation partielle de l'activité des bailleurs, éventuellement complémentaire de la privatisation de leur patrimoine (Malpass et Victory 2010 ; Gimat et Pollard 2016). Ces évolutions font que le secteur du logement social serait de moins en moins indépendant des logiques de marché, voire se trouverait utilisé, plus ou moins volontairement, pour faciliter l'activité d'acteurs à but lucratif. Ainsi, Blessing (2016) montre que si le néolibéralisme a pu aboutir par le passé à la résidualisation du logement social, il est possible que, dans la période récente, caractérisée par l'incapacité des acteurs privés à satisfaire la demande en logements au sein des marchés immobiliers dits « tendus », la complémentarité entre le secteur « libre » et le secteur social soit recherchée et organisée. Un secteur appelé « abordable » (*affordable*) serait ainsi en train de se développer dans plusieurs pays occidentaux, pour loger des ménages aux revenus intermédiaires, en particulier dans les zones dites « tendues ». Ce secteur est issu de la collaboration entre les secteurs publics et privés : il s'appuie généralement sur des fonds privés et bénéficie d'importants avantages fiscaux consentis par l'État. Aux Pays-Bas de façon temporaire et au Royaume-Uni de façon plus durable, ces dynamiques ont abouti au fait que les bailleurs sociaux peuvent réaliser, avec relativement peu de contraintes, des logements ordinaires ou d'autres activités profitables. Dans le cas de l'Allemagne, ce statut « quasi-social » est prisé des bailleurs publics, et parfois privés, pour la partie de leur patrimoine qui sort d'un conventionnement social *stricto sensu*, dont la durée est limitée. Dans cette perspective, l'estompement des frontières entre les différents secteurs se fait au profit d'une marchandisation non des logements sociaux en tant que tels, mais de leurs producteurs et gestionnaires eux-mêmes, ce qui modifie profondément leurs modes de faire et leurs objectifs.

La faiblesse de certaines de ces approches réside, d'un point de vue théorique, dans le fait qu'elles peuvent se traduire par des analyses centrées uniquement sur le secteur social, ne permettant ainsi pas, comme le préconise Ball (1986), de faire les liens avec le reste des systèmes socioéconomiques.

3.2.3. Le logement social comme actif financier

Depuis les années 1980, l'expansion des logiques de marché, l'émergence des technologies de l'information et de la communication ainsi que la globalisation et la dérégulation des marchés financiers ont fait passer le capitalisme dans une nouvelle ère. Au cours de la période précédente, souvent qualifiée de fordiste, la création et la redistribution de valeur résultaient de la production et du commerce de biens manufacturés. Cela change avec la montée en puissance de la finance dans l'économie de nombreux pays à travers le monde. En effet, l'accumulation de richesses est aujourd'hui de plus en plus assurée par l'activité d'acteurs financiers, dont le rôle n'est plus cantonné à financer et à faciliter la

croissance de l'économie dite « réelle » en assurant l'intermédiation de l'offre et de la demande de capitaux. Au contraire, ces acteurs bancaires et non-bancaires (sociétés de capital-risque, fonds de pension, fonds d'investissement, etc.) cherchent à extraire la valeur de nombreux secteurs économiques en y investissant ou plaçant, souvent à court terme, l'épargne de leurs clients que sont les ménages, les entreprises et les États.

Le concept de financiarisation, fréquemment utilisé ces dernières années dans le débat public comme dans les travaux de recherche, réfère ainsi au « rôle accru des logiques financières, des marchés financiers, des acteurs financiers et des institutions financières dans le fonctionnement de l'économie internationale et des économies nationales » (Epstein 2005). Les sciences sociales étudient ce processus principalement au niveau macro qu'est l'économie nationale, mais également à des niveaux plus méso et micro à travers la diffusion des logiques de rendement financier et, plus largement, de la rationalité et de la culture financières aux entreprises non-financières et aux ménages. Ces trois niveaux sont intégrés à la réflexion portée par les auteurs qui s'intéressent aux structures, acteurs, mécanismes et implications de la financiarisation du secteur de l'immobilier résidentiel.

Cet intérêt des études urbaines et de la géographie économique pour la financiarisation du logement, et plus largement de la production urbaine, date des années 1980. Des auteurs comme Harvey (1982) et Haila (1988, 1991) ont contribué à théoriser la manière dont l'immobilier est devenu un véhicule de placement et d'investissement alternatif aux produits financiers classiques (actions, obligations, etc.). La crise financière de 2007-2008 est ensuite à l'origine d'un fort regain d'intérêt de la recherche urbaine sur cette interdépendance qui existe désormais entre marchés du logement et marchés financiers (Aveline 2005 ; Aalbers et Christophers 2014 ; Aalbers 2016) : les crédits immobiliers dits « *subprimes* » aux Etats-Unis ont effet joué un rôle important dans le déclenchement et la diffusion de la crise aux grandes places boursières internationales. Cet intérêt a été renforcé à la suite de l'implication massive de grands investisseurs financiers sur le marché de l'immobilier résidentiel à la suite de la décision de la Réserve fédérale des États-Unis et de la Banque centrale européenne d'engager des politiques monétaires accommodantes. Les faibles taux d'intérêts caractéristiques de ces politiques, qui altèrent le rendement des produits financiers traditionnels et rendent l'accès à la dette plus attractif, ont en effet encouragé les gestionnaires d'actifs à diversifier le portefeuille de leurs clients.

Ainsi, la financiarisation du logement réfère à la mise en quasi-actifs financiers d'immeubles résidentiels et de terrains à bâtir, alors que ces derniers sont, par définition, des actifs tangibles, ancrés dans l'espace et peu « liquides », c'est-à-dire difficiles à échanger (Halbert 2018). En 2015, les investissements du secteur financier dans l'immobilier représentaient 430 milliards de dollars (Aveline 2017). Ce développement de la « pierre-papier » implique une transformation de la propriété de l'immobilier résidentiel, qui devient intermédiée par les titres financiers auxquels s'adossent l'immobilier, et des modes de financement, avec un recours accru aux marchés financiers. À bien des égards, cette expansion de la logique financière dans le secteur du logement se traduit par la volonté d'optimiser la valeur d'échange des logements, parfois au détriment de sa valeur d'usage. De même, la financiarisation du logement contribue à la dépendance accrue des cycles des marchés fonciers et de l'immobilier aux cycles des marchés financiers.

Si de nombreux auteurs ont analysé ce mouvement de financiarisation via le prisme de l'immobilier résidentiel de luxe, des projets urbains et de l'accession à la propriété (du fait du rôle du marché hypothécaire), la thématique de la financiarisation du secteur du logement locatif en général, et du secteur locatif social en particulier, s'est progressivement imposée (Schwartz et Seabrooke 2009 ; Lorrain 2011 ; Aalbers 2012 ; Fernandez *et al.* 2016 ; Guironnet *et al.* 2016). L'Allemagne, et les Pays-Bas dans une moindre mesure, fait figure de cas d'école pour les chercheurs qui s'emparent de cette question. C'est le cas de Aalbers et Holm (2008) qui consacrent leur travail à la privatisation du parc social de Berlin et d'Amsterdam, en s'appuyant sur l'étude de la vente de logements par les bailleurs. C'est le cas également de Uffer (2011) qui a mis au jour la manière dont les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement spéculatifs ont fait main basse sur le parc de logements sociaux de la capitale allemande ; plus récemment, Wijburg (2018) a analysé les mécanismes et les différentes phases successives qui ont mené à la détention par des sociétés foncières cotées en bourse d'une partie significative du parc locatif social, abordable et intermédiaire dans l'ensemble de l'Allemagne. De même, Aalbers et Fernandez (2017), auteurs très prolifiques sur la conceptualisation et la compréhension des mécanismes de la financiarisation du logement, ont montré comment les corporations de logement aux Pays-Bas se sont engagées dans des pratiques risquées sur les marchés financiers. Le financiarisation du logement locatif social et/ou abordable a aussi fait l'objet de recherches aux Etats-Unis avec les travaux de Fields (2015, 2017 ; voir aussi : Fields et Uffer 2016) qui a étudié les raisons, les mécanismes et les conséquences de l'arrivée des sociétés de capital-risque dans le secteur

locatif abordable à New York. L'ensemble de ces travaux a aussi l'intérêt de souligner le rôle des États dans la facilitation des processus de financiarisation et permet d'observer les mutations des stratégies locatives et patrimoniales des bailleurs financiarisés, façonnées par des objectifs de rendement fixés par leurs actionnaires ou leurs financeurs.

Les travaux d'économie politique s'intéressant aux mutations des politiques du logement social ont ainsi l'intérêt de proposer des ressources méthodologiques et théoriques permettant de contextualiser les transformations observées, en les liant à des mutations plus générales des structures d'accumulation des richesses aux échelles nationale et internationale. Cependant, la diversité des situations locales, la complexité du fonctionnement des secteurs du logement et la désynchronisation des réformes font qu'il est difficile d'aboutir à une lecture univoque des changements en cours. En leur sein, la vente de logements sociaux apparaît quoiqu'il en soit comme un dispositif central de redistribution d'un patrimoine immobilier constitué pendant une époque d'expansion des États-Providence, qui apparaît aujourd'hui aux pouvoirs publics tantôt comme une contrainte (qui empêche l'expansion du locatif « libre » ou qui est trop cher à entretenir), tantôt comme une ressource (à même de produire des richesses pour des ménages ou des investisseurs). Cette ambiguïté souligne à nouveau le caractère exceptionnel du logement par rapport aux autres politiques sociales de l'État-Providence : sa dimension patrimoniale et sa multiposition dans des marchés lucratifs (financier, industriel, foncier et immobilier) le soumettent à des pressions exceptionnelles dans le contexte de l'expansion des logiques marchandes.

LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX EN ALLEMAGNE

Pays le plus peuplé d'Europe avec 82 millions d'habitants, l'Allemagne a aussi le plus fort pourcentage de locataires : ces dernières années, quasiment un ménage sur deux louait sa résidence principale (Hereijgers 2016 ; Vorms 2012). Pourtant, alors qu'elle a longtemps été un « pays phare » en matière de logement social, l'Allemagne ne compte aujourd'hui qu'environ 5 % de logement sociaux (Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Whitehead 2019). Autrement dit, si le parc locatif libre est très significatif, le parc social s'est, lui, beaucoup réduit ces 25 dernières années.

Après quatre décennies de guerre froide, la réunification de la République Fédérale d'Allemagne (RFA), à l'ouest, et de la République Démocratique Allemande (RDA), à l'est, s'est accompagnée de puissantes transformations pour le secteur du logement social. À l'est, le fonctionnement de ce secteur était « universaliste », de par la nature même du régime communiste, tandis qu'il était plutôt, à l'ouest, « généraliste » puisqu'il permettait de « loger les 'travailleurs clés' et les classes moyennes inférieures » (Droste et Knorr-Siedow 2010 : 14). Dans les années 1990, les fortes pressions budgétaires qui pèsent sur le nouvel État fédéral très endetté, conjuguées à la volonté de libéraliser le modèle ouest-allemand d'État-Providence, poussent les entreprises publiques de l'habitat, à l'ouest comme à l'est, à céder une partie de leur patrimoine de logements locatifs pour renflouer les caisses publiques grevées par le coût de la réunification. Faute d'une demande suffisante des locataires pour acquérir leur logement, nombre de bailleurs publics, mais aussi privés, décident finalement, dans les années 2000, de transférer en bloc une grande partie de leur parc à des investisseurs institutionnels, dont la mission initiale est d'en assurer le portage à court et moyen terme avant de le céder à la découpe. Ce cycle de transactions à grande échelle a été analysé comme une première vague de financiarisation du secteur locatif en Allemagne (Wijburg *et al.* 2018). Des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement, souvent anglo-saxons, font main basse, à vil prix, sur ce patrimoine locatif, dont une partie est encore conventionnée et donc considérée comme « sociale », dans le simple but de le revendre à profit quelques années plus tard. À bien des égards, ces actifs immobiliers résidentiels sont alors considérés et gérés par ces investisseurs comme des actifs financiers. La crise financière de 2007-2008 et la crise de la zone euro en 2010-2011 viennent néanmoins bouleverser les plans de revente de ces acteurs et les obligent à transformer leurs structures juridiques en, ou à céder leurs actifs à, des sociétés d'investissement cotées en bourse, dont Vonovia ou Deutsche Wohnen, aujourd'hui au cœur de l'actualité. Cette série de reventes en bloc de logements est présentée par la littérature comme une seconde vague de financiarisation de l'immobilier locatif résidentiel en Allemagne (Wijburg *et al.* 2018).

La majeure partie du patrimoine locatif qui a fait l'objet de transferts en bloc n'est toutefois plus considéré comme du logement « social » *de jure*, c'est-à-dire au sens de la convention temporaire par laquelle cette catégorie de logements est régie outre-rhin. Il s'agit en réalité principalement de logements dits « intermédiaires » loués sur le marché libre, voire de logements « abordables » lorsqu'ils sont loués au-dessous des prix du marché, et parfois même de logements « très sociaux », même s'ils sont non-conventionnés, pour un certain nombre de biens situés dans les (très) grands ensembles d'habitat, souvent dégradés, des périphéries des principales métropoles allemandes. Autrement dit, une partie significative du parc locatif social, mais aussi et surtout du parc locatif devenu libre suite aux sorties de conventionnement, est passé, ces 25 dernières années, entre les mains de bailleurs institutionnels connectés aux réseaux de la finance internationale¹.

Cette note monographique synthétisant l'état des connaissances et des savoirs sur la vente de logements sociaux en Allemagne est divisée en quatre parties. Elle présente, dans une première partie, les principales transformations contemporaines du secteur du logement social allemand, ainsi que les fondements, les séquences et les acteurs des dispositifs de vente et de revente en bloc de logements locatifs à un niveau macro. Le modèle économique et les schémas de financement des sociétés de capital-risque et des fonds spéculatifs, les mécanismes qui ont sous-tendu leurs acquisitions de logements en bloc, ainsi que leurs stratégies de gestion locative et patrimoniale, sont présentés dans une seconde partie. De même, toujours à un niveau méso, le profil et les pratiques des sociétés foncières cotées en bourse, qui sont les principaux acteurs des reventes en bloc du patrimoine locatif résidentiel, sont analysés dans une troisième partie. Enfin, dans une quatrième partie, nous verrons que la littérature sur le cas allemand s'intéresse peu aux implications des ventes sur la gestion

¹ Ces investisseurs institutionnels sont considérés, aux côtés des sociétés publiques de l'habitat et des coopératives de l'habitat, comme des bailleurs professionnels. Ces derniers détiennent entre 30 et 40 % du parc de logements locatifs en Allemagne (Davies *et al.* 2016 ; Lieberknecht 2012).

immobilière et sociale des ensembles immobiliers vendus. Ce choix peut néanmoins s'expliquer par la spécificité du modèle de cession en bloc qui ne modifie pas le statut d'occupation des logements et n'entraîne pas la création de copropriétés.

1. La vente en bloc au cœur des transformations du logement social

La réunification de la RFA et de la RDA en 1989-1990, va durablement transformer les structures sociales, politiques, culturelles et institutionnelles du pays, ainsi que les mécanismes économiques et financiers qui organisent les marchés du logement en général, et le secteur du logement social en particulier. Si les réorganisations qui s'opèrent sont fortement influencées par le modèle de logement social ouest-allemand et les besoins financiers des pouvoirs publics, elles reflètent, par ailleurs, la volonté de donner plus de place aux acteurs privés de marché et de réduire le rôle de l'État dans la régulation des marchés du logement. Les ventes de logements sociaux vont alors être au cœur de ces transformations.

1.1. Un modèle de logement social à « durée limitée »

Le système de logement social qui prend forme en Allemagne réunifiée s'inspire fortement de la manière dont le secteur était organisé en ex-RFA. Sa conception « généraliste », son modèle économique, et son cadre réglementaire et institutionnel reflètent en effet les principes d'une « économie sociale de marché » (*soziale marktwirtschaft*), principes qui guidaient l'action volontariste mais indirecte de l'État en matière de logement pendant l'après-guerre et durant les Trente Glorieuses (Busch-Geertsema 2004 ; Wijburg *et al.* 2018).

1.1.1. Une logique de conventionnement et le « principe d'intérêt commun »

En Allemagne, le logement social est défini, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, comme une méthode de cofinancement de la construction et de la réhabilitation de l'immobilier résidentiel, principalement basée sur des emprunts à taux réduits et de long-terme accordés, puis bonifiés, par l'État (Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Kirchner 2007 ; Wijburg *et al.* 2018). Cette ingénierie financière, associée à une série d'obligations légales et réglementaires pour les propriétaires-bailleurs (loyers inférieurs à ceux du marché, plafonds de ressources pour les locataires, standards de qualité, etc.), permet d'assurer un usage social des logements pour une période déterminée allant généralement de 10 à 35 ans – et même jusqu'à 50 ans avant la réforme de 1971¹ – qui correspond à la durée de remboursement du prêt (Busch-Geertsema et Kofler 2000 ; Lechevallier Hurard 2008a). Dans ce modèle, l'État désigne les locataires et garantit le paiement du loyer (Coloos et Vorms 2018). De plus, en 1956, sous la houlette du chancelier K. Adenauer, la Seconde loi sur la construction de logements (II. *Wohnungsbaugesetz* ou *WoBauG*) complète ce modèle de partenariat public-privé en inscrivant dans la loi le « principe d'utilité publique » (*wohnungsgemeinnützigkeit*) qui, pendant les trois décennies suivantes, permet aux porteurs de projet de construction, qui acceptent une lucrativité limitée² en produisant des logements conventionnés, de bénéficier d'importantes exonérations fiscales, même après le remboursement de leur prêt initial (Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Fields et Uffer 2016). Ce dispositif est l'un des facteurs-clés qui contribue à la construction massive de logements sociaux en ex-Allemagne de l'Ouest jusqu'à la réunification.

Avec cette forme de conventionnement temporaire³, qui est toujours en vigueur aujourd'hui, la structure de propriété et le statut (conventionné ou non-conventionné) des logements sont dissociés (Elsinga *et al.* 2014). Le nombre et la localisation des logements sociaux peuvent varier d'une année à l'autre au gré des durées de conventionnement (Aalbers et Holm 2008 ; CECODHAS Housing Europe Observatory 2013). Une fois son emprunt remboursé, à moins du renouvellement de la convention, le propriétaire d'un logement social, ou d'un parc de logements sociaux, est en effet libre de le louer sur le marché libre (Droste et Knorr-Siedow 2010). Durant la décennie 2000, environ 100 000 logements sortaient ainsi chaque année du système de conventionnement (Scanlon 2007). Ce modèle évolutif

¹ En 1971, les prêts accordés par l'État sont remplacés par des prêts bancaires classiques dont le taux est bonifié par l'État. Cette modification du modèle de financement conduit à une réduction drastique de la période de remboursement, et donc de l'usage social des logements, qui est indissociable de la durée du conventionnement (Lechevallier Hurard 2008a). Le recours à des prêts de long terme distribués par des banques publiques (banques nationales d'investissement, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), etc.) a, néanmoins, atténué cette tendance (Droste et Knorr-Siedow 2010).

² Les recettes d'exploitations, c'est-à-dire les loyers, devaient uniquement servir à couvrir le remboursement des emprunts, les coûts d'entretien des logements et d'éventuels investissements dans de nouvelles constructions (Unger 2017).

³ La logique du modèle allemand de logement social se rapproche de celle « qui prévaut pour l'investissement locatif privé en France » (Coloos et Vorms 2018).

dans le temps et dans l'espace a permis « de ne pas cantonner les locataires du secteur social à un type particulier d'habitat » et de produire une géographie assez différenciée du parc de logements sociaux qui réduit, mais n'empêche pas, les effets de ségrégation (Busch-Geertsema et Kofler 2000 ; Lechevallier Hurard 2008a).

1.1.2. Un système d'acteurs associant bailleurs publics et bailleurs privés

Ce système de logement social repose à la fois sur des bailleurs publics et des bailleurs privés, qui sont tous des acteurs de marché dont l'activité est régie par le droit commercial (*Wirtschaftsgesetzgebung*) (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013).

- Les entreprises publiques de l'habitat

L'actionnariat des entreprises publiques de l'habitat peut être détenu par l'État, les provinces (Länder), les municipalités et des entreprises publiques (Deutsche Post, Deutsche Bahn, etc.). Ces bailleurs sont historiquement les principaux fournisseurs de logement social, d'une part, pour les employés et, d'autre part, pour les ménages socialement et économiquement vulnérables (Droste et Knorr-Siedow 2010). Un certain nombre de bailleurs, en particulier ceux détenus par les municipalités, maintiennent souvent la vocation sociale de leur parc même après l'obligation légale liée à la durée d'amortissement de leur financement subventionné¹. Ces logements abordables non-conventionnés (appelés « quasi-social » par la littérature) sont loués en dessous des prix du marché. Toutefois, ils ne sont pas comptabilisés par les statistiques officielles dans la catégorie du logement social (Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Kirchner 2007 ; Whitehead 2007).

- Les entreprises privées de l'habitat

Les sociétés privées de l'habitat sont historiquement détenues par des grandes entreprises (groupes industriels, promoteurs immobiliers, etc.), des syndicats, des institutions de crédits ou des organisations religieuses (Wijburg *et al.* 2018). Elles sont autorisées, depuis les années 1970, à construire et gérer un patrimoine de logements sociaux et de logements abordables qui sont généralement de qualité légèrement supérieure, avec des conditions d'accès plus ouvertes, et une durée de conventionnement plus réduite, que les logements proposés par les bailleurs publics (Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Lennartz 2011)². Les coopératives d'habitat et les propriétaires individuels sont également des pourvoyeurs importants de logement social conventionné dans le système allemand (Knorr-Siedow 2007).

Par ailleurs, depuis les années 1950, les logements conventionnés vendus par les bailleurs publics et privés de logement à des ménages dans le cadre de programmes d'accession sociale à la propriété sont comptabilisés comme des logements sociaux – occupés par leurs propriétaires (Droste et Knorr-Siedow 2010).

1.2. Le tournant de la réunification (1989-1990) : de la réforme du logement social au début des ventes à la découpe aux locataires

La réunification s'accompagne de nombreuses réformes structurelles qui cherchent à intégrer institutionnellement, économiquement, et financièrement l'ex-Allemagne de l'Est, et qui remettent parallèlement en question certaines caractéristiques du modèle d'État-Providence construit en ex-Allemagne de l'Ouest. Ces réformes touchent différentes politiques publiques et différents secteurs économiques, y compris, donc, le marché du logement et le secteur du logement social.

¹ Pour les municipalités, la prolongation de la vocation sociale des logements de leur parc public au-delà de la période de conventionnement initial leur permet de faire des économies sur les aides individuelles au logement qu'elles doivent verser aux ménages éligibles se logeant sur le marché libre, et, plus globalement, de contribuer à la préservation d'une forme de cohésion socio-spatiale (Elsinga *et al.* 2014).

² Les ressources financières des locataires chez les bailleurs privés peuvent parfois être jusqu'à 60 % supérieures aux plafonds appliqués par les bailleurs publics (Droste et Knorr-Siedow 2010).

1.2.1. L'abolition du « principe d'utilité publique »

Le coup d'envoi de la réforme du logement social est sans conteste l'abolition du « principe d'utilité publique » en 1989. Cette décision, motivée par la volonté de diminuer la dépense publique et de promouvoir davantage de compétition sur le marché du logement, met un frein significatif au conventionnement de nouveaux logements sociaux¹. En effet, la suppression, par le gouvernement libéral-conservateur du chancelier H. Kohl, des exonérations fiscales pour les fournisseurs de logement non-lucratif relativise rapidement l'intérêt du secteur privé à se lancer dans cette activité. La voie est alors ouverte vers une marchandisation et une dérégulation accrues du secteur du logement, sans susciter d'hostilité majeure chez les bailleurs publics et les coopératives d'habitat (Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Fields et Uffer 2016 ; Lechevallier Hurard 2008a ; Uffer 2011 ; Wijburg *et al.* 2018). Cette décision traduit également la volonté d'engager la résidualisation du secteur du logement social, dont la mission va désormais essentiellement se concentrer sur l'hébergement de ménages en difficulté (personnes âgées, familles nombreuses, parents isolés) « au motif que les niveaux de qualité généralement élevés des logements ne justifiaient plus l'ingérence étatique » (Aalbers et Holm 2008 ; Droste et Knorr-Siedow 2010). La suppression du « principe d'utilité publique » va, enfin, représenter une incitation majeure pour les bailleurs à vendre tout ou partie de leur parc de logements (Unger 2017).

1.2.2. Les premières ventes à la découpe de logements locatifs

Dans le contexte du boom de la construction et de la hausse des prix de l'immobilier qui suit la réunification, les évolutions institutionnelles et fiscales du secteur du logement se combinent, dès le début des années 1990, avec une première phase de vente à la découpe de logements sociaux, et plus généralement de logements abordables, aux locataires, ainsi que d'immeubles entiers à des investisseurs dans certains cas (Spars 2017). À rebours des politiques de ventes observées aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ou en France qui cherchaient, au moins en partie, à faciliter le parcours résidentiel des locataires, les cessions en Allemagne suivent une pure logique financière. Pour les entreprises privées de l'habitat, qui pratiquaient déjà la vente dans les années 1980, l'objectif est de se désendetter et de reverser davantage de dividendes à leurs actionnaires (Wijburg *et al.* 2018). Pour les pouvoirs publics, à travers les ventes réalisées par les bailleurs publics, l'objectif est de dégager des marges de manœuvre budgétaires dans le contexte de l'augmentation rapide des déficits liée à la réunification. De plus, l'État, les Länder et les municipalités doivent financer l'absorption et la modernisation du parc de logements sociaux d'ex-Allemagne de l'Est (Fields et Uffer 2016 ; Unger 2017). Cette première vague de privatisation de logements est également encouragée par l'adoption en 1993 d'une loi fédérale spéciale sur les dettes anciennes en ex-RDA (*Altschuldenhilfe-Gesetz*). Par cette dernière, l'État s'engage à réduire la dette des entreprises publiques de l'habitat d'ex-Allemagne de l'Est si elles vendent, d'ici à 2003, environ 15 % de leur parc, en priorité à leurs locataires ou, à défaut, à des investisseurs (Aalbers et Holm 2008 ; Dahl et Goralczyk 2017 ; Wijburg et Aalbers 2017). Les volumes de ventes, 0,8 % du patrimoine des bailleurs dans la première moitié des années 1990, restent toutefois bien en deçà des volumes espérés par les pouvoirs publics et les acteurs privés (Pichler-Milanović 1999). Ces premières cessions n'ont alors que peu d'incidences sur les marchés locaux de l'immobilier (Wijburg 2019).

1.3. Le « big bang » des années 2000 du secteur du logement social : transformations institutionnelles et hausse des ventes en bloc

1.3.1. Transition vers les aides à la personne et transfert de la compétence du logement social aux Länder

La volonté des pouvoirs publics de recentrer le parc social sur des ménages marginalisés et/ou à bas revenus se renforce dans les années 2000. Elle est concrétisée par différentes réformes qui ont restructuré l'ensemble des politiques du logement. Deux réformes apparaissent particulièrement stratégiques : la loi de Réforme des réglementations du logement de 2001, et le transfert de la compétence du logement social aux Länder en 2006.

¹ Les exonérations fiscales accordées aux entreprises de l'habitat sont également accusées de renchérir les prix de construction et de permettre aux bailleurs privés de faire des profits significatifs sur le dos des contribuables. L'organisation bureaucratique et les faibles capacités d'adaptation des bailleurs de logements conventionnés sont par ailleurs dénoncées par les partisans de la réforme (Knorr-Siedow 2008).

- La loi de Réforme des réglementations du logement (2001)

La loi de Réforme des réglementations du logement (*Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechtes*) inclut, aux côtés de dispositions en faveur de l'accèsion à la propriété (cf. **Encadré 1**) et de la réhabilitation des quartiers dégradés (*Soziale Stadt*), des directives sur l'offre de logement social. Ces dernières consacrent le passage d'une politique d'aides à la pierre aux producteurs de logements conventionnés à une politique d'aides individualisées aux ménages en difficulté (*Wohngeld*) qui sont intégrées, plus largement, à la refonte du système de protection sociale (Busch-Geertsema 2004 ; Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Kirchner 2007 ; Knorr-Siedow 2008). Pour autant, les aides à la pierre ne disparaissent pas totalement : elles suivent désormais une logique contractuelle qui lie la mise à disposition temporaire de logement social aux efforts de réhabilitation des quartiers dégradés (Lechevallier Hurard 2008a)¹.

- Le transfert de la compétence du logement social aux Länder (2006)

La réforme du fédéralisme allemand (*Föderalismusreform*) en 2006 conduit au transfert de la responsabilité du financement et de la planification stratégique (construction, rénovation, vente, etc.) du logement social de l'État fédéral vers les Länder (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013 ; Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Evangelista 2016)². Dans cette réorganisation institutionnelle, l'État conserve la responsabilité de définir le cadre législatif général, notamment en matière de loi locative. Il continue, par ailleurs, de fournir des financements, notamment pour les programmes de rénovation énergétique et les projets de logements dits « expérimentaux » (Knorr-Siedow 2008).

Cette réforme de 2006 repose sur trois principes qui vont désormais régir l'organisation du secteur du logement social :

- Le principe de subsidiarité conduit à la délégation de la politique de logement social des Länder vers les municipalités (Knorr-Siedow 2008 ; Vorms 2012). Les circuits et les volumes de financement en faveur du logement social deviennent dès lors très différents d'un land à l'autre. Les provinces de Bavière, de Hambourg et de Rhénanie-du-Nord–Westphalie restent, par exemple, relativement proactives en matière de construction et d'entretien du logement social (programmes de prêts subventionnés, apport de garanties pour le financement, apport de foncier à faible coût, etc.), alors, qu'à l'inverse, Berlin, du fait de contraintes budgétaires aiguës, abandonne toute velléité de produire du logement social (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013 ; Hereijgers 2016).
- Le principe de partage des contributions implique une participation accrue des ménages bénéficiaires au financement du logement social.
Le principe de primauté locale rappelle, lui, le caractère privé du parc de logements construits, même lorsqu'il est indirectement financé et piloté par une collectivité publique (Droste et Knorr-Siedow 2010).

Encadré 1. La lente progression de l'accèsion à la propriété, une spécificité allemande ?

Si l'accèsion à la propriété s'est rapidement développée et démocratisée en Europe depuis les années 1980, l'Allemagne connaît, pour sa part, une progression plus lente de son taux de propriétaires-occupants. Ce taux, s'il reste significatif (52 % en 2014), est globalement moins élevé que dans les pays voisins (67 % dans la zone euro), et ce malgré la volonté récurrente des gouvernements de construire une « nation de propriétaires » (Dahl et Goralczyk 2017 ; Reisenbichler 2016 ; Voigtländer 2009).

Cette faiblesse relative est d'autant plus étonnante que, des années 1950 aux années 1980, les dispositifs d'accèsion à la propriété et le marché hypothécaire sont particulièrement bien développés en ex-Allemagne de l'Ouest, notamment grâce aux nombreuses incitations proposées par les

¹ Lechevallier Hurard (2008) explique, par exemple, qu'avec la loi de 2001, les porteurs de projets de construction peuvent « s'abstraire de l'obligation de louer leur bien à des locataires sociaux [...] en échange de l'aménagement d'espaces publics d'ampleur limitée. »

² L'État fédéral garde toutefois la main sur les projets de logements dits « expérimentaux ». Par ailleurs, les financements de la KfW se concentrent désormais sur la rénovation énergétique du parc existant (Knorr-Siedow 2008).

pouvoirs publics (Reisenbichler 2016 ; Wijburg et Aalbers 2017). Le secteur financier est alors très présent dans le financement de l'habitat. Au début des années 1990, les secteurs bancaire et immobilier, ainsi que le gouvernement d'H. Kohl, voient en la réunification une opportunité pour l'expansion de la propriété-occupante et le développement du marché hypothécaire, particulièrement en ex-RDA. Le retournement du marché de l'immobilier et les difficultés économiques du pays, dans la seconde moitié des années 1990, freinent toutefois cet élan (Wijburg et Aalbers 2017). Plusieurs facteurs expliquent depuis l'attrait généralement limité que présente la propriété-occupante pour de nombreux ménages :

- L'offre de logements locatifs est abondante et de bonne qualité. De plus, jusqu'au début des années 2010, le coût annuel de la location (loyer) est bien inférieur au coût annuel de l'accession à la propriété (mensualités du crédit-acquéreur, fiscalité, charges, etc.), y compris dans les principales métropoles allemandes comme Berlin, Munich ou Hambourg.
- Les conditions de financement sont peu attractives : les taux d'intérêts des crédits-acquéreurs sont élevés. De plus, les banques adoptent une politique conservatrice d'accès au crédit¹, en particulier pour les ménages primo-accédants aux ressources financières limitées (Boehm et Schlottmann 2014 ; Clark *et al.* 1997 ; Muellbauer 2018 ; Voigtländer 2009). Par ailleurs, de nombreuses institutions de crédit font le choix de consacrer l'essentiel de leurs portefeuilles de prêts au (re)financement des entreprises de l'habitat, c'est-à-dire au financement de l'offre (Wijburg et Aalbers 2017) ;
- Les subventions de État et des Länder sont restreintes. Contrairement aux politiques mises en place ailleurs en Europe (aux Pays-Bas notamment), les pouvoirs publics ne proposent que très peu d'incitations fiscales pour les ménages qui accèdent à la propriété. Les intérêts des crédits-acquéreurs ne sont par exemple pas déductibles des impôts (Clark *et al.* 1997 ; Fitzenberger et Fuchs 2017 ; Reisenbichler 2016).
- Le faible dynamisme des prix sur le marché de l'immobilier fait de la propriété-occupante, jusque dans les années 2010, une solution d'investissement peu attractive pour les ménages, notamment du fait des perspectives limitées de plus-values à la vente et de rendements locatifs modestes (Boehm et Schlottmann 2014 ; Davies *et al.* 2016).

Face au manque d'attrait du marché « classique » de l'accession à la propriété, les dispositifs d'accession sociale sont devenus, depuis les années 1990, l'une des seules filières appréciées des primo-accédants. Les allocations personnalisées (*eigenheimzulage*) proposées par certains Länder rendent l'achat d'un logement financièrement beaucoup plus intéressant (Davies *et al.* 2016 ; Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Knorr-Siedow 2007 ; Reisenbichler 2016). Preuve de son succès : cette filière représentait jusqu'à 70 % de la production de logements neufs en 2010 (Droste et Knorr-Siedow 2010). Néanmoins, la forte croissance des prix de l'immobilier et des loyers dans les principales villes allemandes ces cinq dernières années, combinée avec une baisse des taux des crédits-acquéreurs, commence à faire changer le regard des allemands sur la propriété-occupante.

1.3.2. Le transfert en bloc de logements sociaux vers des investisseurs institutionnels

La faiblesse des transferts de logements sociaux et de logements abordables oblige, dès la seconde moitié des années 1990, les pouvoirs publics à restructurer et redynamiser leur politique de vente en facilitant les acquisitions en bloc par des investisseurs institutionnels. Les cessions vont alors rapidement augmenter dans les années 2000 dans un contexte politique, économique et financier favorable.

- Un portage officiellement temporaire par des « investisseurs intermédiaires »

L'Allemagne est, à la fin des années 1990, « l'homme malade de l'Europe » selon le magazine britannique *The Economist* (cité par Wijburg et Aalbers 2017). Les marges de manœuvre budgétaires

¹ Cette politique de crédit prudente est portée en particulier par les banques publiques et les banques coopératives. Elle se caractérise notamment par des taux d'intérêts fixes, la nécessité de faire un apport significatif (de 20 à 40 % de la valeur du bien), un usage très limité des mécanismes de titrisation et un montant des prêts limité à 60 % de la valeur de liquidation (*liquidationswert*) du bien immobilier (Davies *et al.* 2016 ; Muellbauer 2018 ; Tomann 1996 ; Voigtländer 2009 ; Wijburg et Aalbers 2017).

de Berlin demeurent limitées, du fait de déficits publics qui ne cessent de se creuser et de recettes fiscales insuffisantes en raison du ralentissement d'une économie affaiblie et en pleine restructuration. Autrement dit, la puissance publique est à la recherche de nouvelles sources de recettes significatives et mobilisables rapidement. C'est la raison pour laquelle, dès 1995, la possibilité est officiellement donnée à des « investisseurs intermédiaires » (*zwischenenerwerber*) d'acquérir, en bloc, le patrimoine des sociétés publiques de l'habitat. Ces acquéreurs sont censés porter ce patrimoine de manière temporaire pour le revendre à terme à la découpe à des propriétaires individuels.

Le contexte économique et financier international du début des années 2000 est alors propice au décollage des ventes en bloc. En 2001-2002, les marchés financiers sont secoués par l'effondrement de la valeur des titres boursiers adossés aux entreprises des nouvelles technologies de l'information (bulle internet). En réaction à ces secousses financières, les principales banques centrales s'engagent dans des politiques de taux d'intérêts bas qui diminuent l'attractivité des produits financiers traditionnels (actions, obligations, etc.) et facilitent l'accès à la dette (Unger 2017). De nombreux acteurs financiers internationaux, à la recherche de nouveaux véhicules de placement et d'investissement, commencent alors à s'intéresser au marché allemand de l'immobilier résidentiel. Les prix et les loyers relativement modestes au regard des valeurs observées dans les autres pays européens, les besoins de modernisation d'un patrimoine parfois vétuste, ainsi que les taux de vacance élevés dans le parc locatif laissent entrevoir aux investisseurs un fort potentiel de croissance à court et moyen terme (Fields et Uffer 2016 ; Kitzmann 2017 ; Uffer 2011 ; Voigtländer 2009 ; Wijburg et Aalbers 2017). Ces derniers voient également dans les réformes du secteur du logement social engagées depuis 1989 une tendance à la dérégulation qui ne peut que bénéficier à leur activité (Bernt *et al.* 2017).

Durant une grande partie des années 2000, ces investisseurs institutionnels internationaux, capables de mobiliser rapidement d'importants volumes d'argent en fonds propres et par la dette, vont acquérir le parc de logements sociaux et de logements abordables de nombreuses entreprises publiques, mais aussi privées, à travers l'Allemagne¹. Le logement social et abordable devient ainsi une « nouvelle classe d'actifs », notamment pour des fonds de capital-risque et des fonds d'investissement spéculatifs anglo-saxons qui cherchent à diversifier les produits financiers proposés à leurs riches clients individuels et institutionnels (Fields et Uffer 2016 ; Kitzmann 2017 ; Wijburg et Aalbers 2017). L'objectif est clair : il faut capter les plus-values latentes associées au parc locatif non-lucratif en achetant le patrimoine au prix le plus bas possible, et en le revendant, quelques années plus tard, en bloc ou à la découpe, au prix fort, en ayant, en parallèle, fait progresser les recettes d'exploitation, c'est-à-dire les loyers. Autrement dit, ces acteurs financiers, appelés « investisseurs sauterelles » (*investoren heuschrecken*), spéculent sur une augmentation des prix de l'immobilier résidentiel et des loyers, et parient sur une hausse de la demande immobilière, tant d'usage que d'investissement, pour écouler leurs portefeuilles (Uffer 2011 ; Voigtländer 2009).

La littérature souligne ainsi à quel point le contexte économique et politique national, et l'état des marchés financiers internationaux au début de ce siècle ont profondément façonné les objectifs, les volumes, les mécanismes et les acteurs des dispositifs de vente de logements sociaux en Allemagne (Uffer 2011).

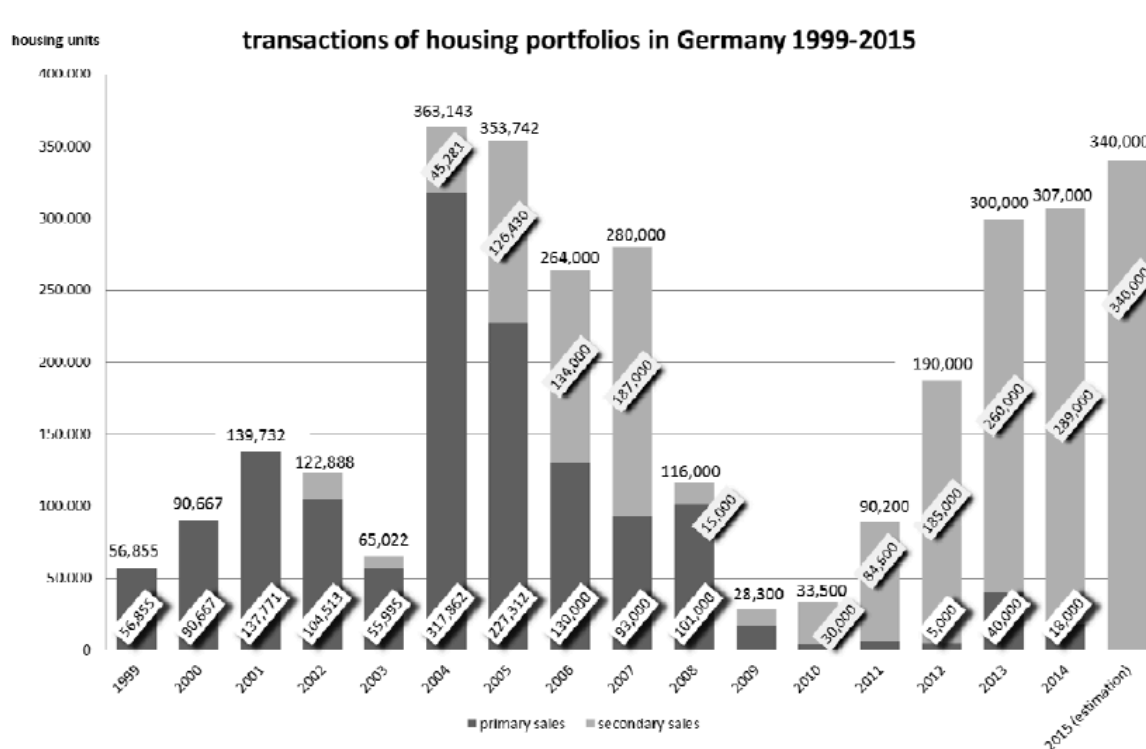
- La vente de plus d'un million de logements

Ce mouvement de « privatisation financiarisée » (Aalbers 2016) du parc de logements sociaux et de logements abordables est particulièrement soutenu jusqu'à la crise financière internationale de 2008 (cf. Figure 6). Si les chiffres peuvent varier en fonction des sources à défaut d'un recensement statistique fiable, il est raisonnable de penser qu'entre 900 000 et 1 400 000 logements locatifs (3,5 % du stock total de logements à l'échelle nationale) sont cédés par les bailleurs entre 1999 et le début des années 2010, en particulier dans les principales métropoles, mais aussi dans des Länder plus ruraux comme le Schleswig-Holstein, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en Hesse et en Saxe (Kitzmann 2017 ; Spars 2017 ; Wijburg *et al.* 2018 ; Wijburg et Aalbers 2017). Ces cessions massives – le montant des transactions atteint 20 milliards d'euros pour la seule année 2005 – concernent majoritairement le patrimoine locatif des entreprises publiques de l'habitat (environ 60 %), mais aussi celui des bailleurs privés (environ 40 %) (Unger 2017 ; Wijburg et Aalbers 2017). Plusieurs entreprises privées cotées en bourse, principalement des grands groupes industriels, voient en effet l'appétit de ces nouveaux investisseurs issus du monde de la finance comme une opportunité de se délaier de leurs

¹ À partir de la seconde moitié des années 1990, des cessions en bloc s'effectuent aussi parfois entre bailleurs publics dans le cadre de fusions qui visent à réduire leurs coûts de gestion (Uffer 2011).

filiales de logement locatif, conventionné ou non, et de réinvestir l'argent récolté dans les activités qui constituent leur cœur de métier. C'est le cas, par exemple, de ThyssenKrupp, grand groupe métallurgique basé dans la Ruhr, qui cède, en 2004, son parc de 48 000 logements à Immeo Wohnen (aujourd'hui Covivio Immobilien), un consortium initié par la banque d'investissement Morgan Stanley et un acteur financier allemand, qui sera ensuite racheté, en 2005, par la Foncière des Régions (Unger 2017). Au total, ce ne serait pas moins de 670 000 logements qui auraient été vendus par de grands acteurs privés durant la décennie 2000 (Kitzmann 2017).

Figure 6. Ventes de portefeuilles de logements locatifs en Allemagne (1999-2016). Source : Unger (2017)



[Note : Seules les transactions supérieures à 800 logements sont répertoriées. La partie en gris foncé des barres représente les ventes initiales, alors que la partie en gris clair représente, elle, les reventes.]

Les entreprises publiques de l'habitat détenues au niveau fédéral, provincial et municipal sont ainsi les principales parties prenantes des transferts en bloc de logements locatifs. Environ un million de logements, soit la moitié du parc locatif public, sont cédés à des investisseurs entre 1999 et 2013, dont environ un quart de logements sociaux (Kitzmann 2017 ; Lechevallier Hurard 2008a). En 2006, l'État fédéral, les Länder et les communes ne possèdent déjà plus que 2,36 millions de logements, soit environ 5,9 % du total du stock de logements à l'échelle nationale (Spars 2017). Pour les actionnaires publics de ces sociétés de droit privé, l'objectif de ces cessions d'actifs est double : d'une part, percevoir d'importantes rentrées d'argent pour engager un processus rapide de désendettement ; d'autre part, démarrer des investissements d'entretien et de modernisation du parc locatif que les bailleurs publics ne sont plus capables de financer, en particulier en ex-RDA où les besoins sont criants (cf. Encadré 2) (Kirchner 2007 ; Uffer 2011).

À l'échelon national, la privatisation de plusieurs grandes entreprises publiques de l'habitat est engagée avant 1998 par le gouvernement libéral-conservateur d'H. Kohl, généralement dans le cadre de la privatisation de leurs sociétés mères (service postaux, entreprises minières, etc.). Cette politique est poursuivie dans les années 2000 par les gouvernements de coalition rassemblant le Parti social démocrate (SPD) et les Verts autour du Chancelier G. Schröder (Elsinga *et al.* 2014). Parmi ces privatisations, deux font grand bruit. D'une part, la cession de l'entreprise gérant le logement des cheminots de la compagnie nationale de chemin de fer amène à la cession, à prix particulièrement réduit, de plus de 200 000 logements à Deutsche Annington, une filiale de la société britannique de capital-risque TerraFirma (Elsinga *et al.* 2014 ; Unger 2006, 2017). D'autre part, l'entreprise de l'habitat

gérant le parc locatif de la caisse publique de retraite est, elle, vendue, en 2004, à Fortress, une société américaine de capital-risque. Près de 80 000 logements répartis dans 80 villes sont alors privatisés sur décision du Parlement (Unger 2006, 2017).

Cet élan de privatisation est également très présent à l'échelon local où se concentre l'essentiel du parc locatif public¹. Longtemps considérées comme des « bijoux de famille » dont il ne faut pas se séparer, le patrimoine de nombreuses sociétés municipales est vendu en bloc. Une fois encore, l'objectif est de renflouer les caisses de municipalités très endettées et structurellement sous-financées, particulièrement dans les régions de l'est du pays (Aalbers et Holm 2008 ; Elsinga *et al.* 2014 ; Lechevallier Hurard 2008a). Entre 1999 et 2007, sous la pression de l'État fédéral, des centaines de milliers de logements sociaux et de logements abordables, détenus et gérés par des sociétés municipales de l'habitat (*kommunale wohnungsunternehmen*), sont ainsi transférés à des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement tels que Fortress, Cerberus, Blackstone, Oaktree et Lone-Star (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013 ; Elsinga *et al.* 2014 ; Lennartz 2011)².

Les visées spéculatives de ces acteurs de la finance internationale se heurtent finalement, à partir de 2007-2008, à plusieurs réalités qui vont affecter leurs stratégies. Le marché allemand de l'immobilier résidentiel n'a pas décollé et très peu de locataires sont intéressés par l'achat de leur logement (Uffer 2011). La raison est simple : le coût annuel (mensualités, charges, fiscalité, etc.) de l'accession à la propriété reste bien plus élevé que le coût des loyers qui reste généralement abordable. En d'autres termes, la demande reste faible pour liquider à la découpe ces grands portefeuilles immobiliers. En outre, l'effondrement des marchés financiers en 2008-2009, initiée par la crise des crédits immobiliers *subprime* aux États-Unis, met une pression très importante sur ces sociétés de capital-risque et ces fonds spéculatifs dont la dette est titrisée (Kitzmann 2017 ; Uffer 2011). Ces secousses financières limitent également, dans un premier temps, la liquidation en bloc de leurs portefeuilles immobiliers, faute de possibilités viables de financement pour des investisseurs potentiels. Le modèle économique et les stratégies de financement et d'investissement de ces sociétés de capital-risque et de ces fonds d'investissement spéculatifs touchent alors leur limite.

Encadré 2. La spécificité du parc de logement social en ex-Allemagne de l'Est

Le processus de réunification, conjugué à la désindustrialisation croissante de l'économie allemande, fait apparaître de profondes disparités territoriales entre l'ex-RFA et l'ex-RDA dans les années 1990. Les régions de l'Est connaissent une situation de déclin économique et démographique : les emplois industriels disparaissent et de nombreux ménages émigrent vers l'ouest du pays à la recherche de nouvelles opportunités économiques (Glock et Häussermann 2004). Ce déclin est visible dans l'espace urbain avec des morceaux de quartier, ou de ville, qui se transforment progressivement en friches. Il pèse également fortement sur un marché du logement où l'offre est nettement supérieure à la demande (Bernt *et al.* 2017 ; Glock et Häussermann 2004). Sans surprise, cette non-adéquation entre l'offre et la demande conduit à une forte hausse de la vacance : au début des années 2000, un million de logements sont inoccupés, soit 13 % du stock total de logements. Cette vacance touche, en premier lieu, les grands ensembles d'habitat social qui sont souvent vieillissants (Grossmann *et al.* 2017). En 2009, 86 % des logements dataient d'avant 1990, et la moitié datait avant 1949, une proportion deux fois plus importante qu'en Allemagne de l'Ouest (Deilmann *et al.* 2009). Ce problème de la vacance touche tout particulièrement le parc social, dont la taille des ensembles immobiliers est généralement assez vaste. À l'Est, plus de la moitié des logements sociaux sont situés dans des ensembles immobiliers de plus de 5 000 appartements, et 16 % du total du parc de logements est situé dans des grands ensembles (Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Grossmann *et al.* 2017). Cette situation sociale, économique et urbaine complexe n'empêche pas néanmoins le parc social de l'ex-RDA de faire face à une dynamique de marchandisation et de financiarisation croissantes depuis un quart de siècle.

Le Traité de réunification conduit, au début des années 1990, à une réorganisation substantielle de la propriété du parc de logements sociaux dont le financement, la construction et la gestion étaient

¹ En 2006, les communes possédaient 2,2 millions de logements, soit 93 % du parc locatif public, et 5,35 % du parc de logements à l'échelle nationale (Spars 2017).

² À titre d'exemple, la Municipalité de Berlin vend plus de 100 000 logements à Cerberus et Oaktree ; celle de Dresde cède l'intégralité de son parc (48 000 logements) à Fortress ; à Lübeck, 11 000 logements sont vendus à l'investisseur italien Pirelli Real Estate (Spars 2017).

jusqu'alors majoritairement assurés par l'État socialiste est-allemand (Merle 1999)¹. Ces logements sont transférés à des entreprises municipales de l'habitat et à des sociétés coopératives, qui sont alors créées sur le modèle ouest-allemand². Ces sociétés adoptent également les mêmes méthodes de financement (accès à la dette) et de gestion patrimoniale (démolitions, ventes, etc.) (Bernt *et al.* 2017). Des subventions fédérales et des prêts des banques publiques financent, à cette époque, une réduction de la dette des bailleurs, ainsi qu'une première vague de réhabilitation, en échange de la vente d'environ 15 % des logements d'ici à 2003, comme le stipule la loi de 1993 sur les dettes contractées en ex-RDA (Bernt *et al.* 2017 ; Merle 1999 ; Pichler-Milanović 1999). C'est dans ce contexte que les bailleurs publics tout juste constitués cherchent à vendre une partie de leur patrimoine, en priorité aux occupants. Mais, dans un contexte socio-économique morne, cette initiative connaît un succès très mitigé (Merle 1999 ; Tomann 1996). Les locataires, qui n'ont souvent aucune épargne, ne peuvent tout simplement pas se lancer dans un processus d'acquisition, d'autant plus que les prix de vente, ajustés à ceux de l'Ouest, restent inaccessibles (Kemper 1998).

À partir de 1995, de Dresde à Berlin, les entreprises municipales et les coopératives de l'habitat sont de plus en plus encouragées à vendre leur patrimoine à des tierces parties, c'est-à-dire à des investisseurs institutionnels prêts à prendre des risques financiers en pariant sur une revente profitable à court et moyen terme (Bernt *et al.* 2017 ; Urban 2018). Cette première vague de privatisation en bloc, à prix cassés, concerne alors environ 20 % du parc (280 000 logements), principalement les logements les plus valorisés situés hors des grands ensembles³. Mais la chute des prix de l'immobilier, dans un contexte de faible demande, se révèle fatale pour de nombreux investisseurs institutionnels qui se retrouvent piégés et surendettés, et, pour certains, en faillite (Bernt *et al.* 2017). Une seconde vague de privatisation démarre ensuite, au milieu des années 2000, avec l'arrivée des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissements spéculatifs. Ces ventes sont combinées, dès 2002, avec un programme de rénovation urbaine (*Stadtumbau Ost*) qui vise à réduire le taux de vacance sur le marché du logement en subventionnant les démolitions (Bischoff et Maennig 2011)⁴.

1.4. L'après-crise financière de 2008 et le boom du marché de l'immobilier résidentiel des années 2010

1.4.1. Le second cycle de transactions en bloc de logements locatifs

La crise financière internationale de 2008 et la crise de la dette de la zone euro en 2010 représentent un point de bascule pour le marché du logement en Allemagne. La politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne (BCE), destinée à relancer les économies de la zone euro suite à ces secousses financières successives, va, par ses taux d'intérêts faibles, voir même négatifs, fortement contribuer au déclenchement du boom de la construction et des prix des logements, à l'achat comme à la location⁵, que connaît l'Allemagne dans les années 2010. Les investissements, nationaux et étrangers, dans l'immobilier allemand sont multipliés par six entre 2009 et 2015 et atteignent, cette année-là, 82 milliards d'euros (Shotter 2016 ; Wijburg et Aalbers 2017). Une fois encore, les actifs immobiliers résidentiels, perçus comme des actifs sûrs et attractifs, deviennent une alternative aux produits financiers traditionnels faiblement rémunérés. Ils séduisent ainsi une nouvelle catégorie d'investisseurs institutionnels intéressés par ce type de placement. Si quelques ventes en bloc sont

¹ Avant 1989, le parc locatif de Dresde appartenait, par exemple, à 45 % à l'État, à 29 % à des fondations, à 19 % à des propriétaires privés et à 7 % à des propriétaires-locataires (Glätter 2013).

² Une partie des logements est également rendue à leurs propriétaires initiaux, c'est-à-dire ceux d'avant 1949 (Grossmann *et al.* 2017).

³ La Municipalité de Dresde, alors administrée par le Parti socialiste unifié, s'est, par exemple, complètement désendettée dès 2006 en vendant la quasi-intégralité de son parc locatif (47 600 logements) pour un montant total de plus de 1,8 milliard d'euros. Détenu depuis la réunification par deux sociétés municipales de l'habitat (SüdOst Woba et Wohnbau Northwest), ce patrimoine est cédé à un consortium rassemblant Patrizia Immobilier AG et The William Pears Group, d'une part, et à Gagfah, une filiale de la société de capital-risque Fortress, d'autre part. Suite à cette privatisation massive, les logements publics sur la commune passent de 45 % à 0,3 % du parc de logements sur la commune (Glätter 2013 ; Unger 2006).

⁴ Ce programme de rénovation urbaine est décliné en 2004 dans les régions de l'ouest du pays (*Stadtumbau West*) (Bischoff et Maennig 2011).

⁵ Les loyers des logements neufs et anciens ont progressé de 6,5 % entre 2016 et 2017 (Möbert 2018).

encore réalisées par les bailleurs publics¹, l'essentiel des transactions durant la décennie 2010 correspond, d'une part, à la reprise du patrimoine locatif des sociétés de capital-risque et des fonds spéculatifs à des investisseurs ou, d'autre part, à la transformation de la structure juridique de ces acteurs financiers, qui deviennent des sociétés foncières indépendantes (Vonovia, Deutsch Wohnen, LEG Immobilien, etc.) introduites à la Bourse de Francfort.

1.4.2. Les conséquences de la « privatisation financiarisée » du parc de logements sociaux et de logements abordables

Durant les années 2010, le mouvement de privatisation et financiarisation du parc de logements sociaux et de logements « quasi sociaux », engagé une quinzaine d'années plus tôt, contribue à deux tendances majeures sur le marché du logement : une pénurie de logements abordables, et une résidualisation du parc de logement social.

- Une pénurie de logements abordables

Après une longue période de stagnation durant laquelle les taux d'effort des ménages étaient parfois en recul du fait de la progression des revenus, les prix de l'immobilier et les loyers dans le parc libre sont en forte hausse (Muellbauer 2018). Les prix à l'achat (+ 52,3 % entre 2010 et 2016) comme à la location (+ 7,5 % en moyenne, et + 20 % pour les nouveaux baux) progressent à un rythme supérieur à l'inflation dans la plupart des aires urbaines, dans les régions de l'ouest notamment (Dahl et Goralczyk 2017 ; Wijburg et Aalbers 2017). Le phénomène est également significatif à Berlin où, en l'espace de quelques années, les prix à l'achat ont augmenté de 79,5 % et les loyers de 10 % (et 46,3 % pour les nouveaux baux), malgré le système d'encadrement des loyers qui existe en Allemagne depuis les années 1970 (cf. **Encadré 3**) (Dahl et Goralczyk 2017). À cet égard, les reventes à prix libre des ensembles de logements acquis par les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement aux sociétés foncières cotées ont pu participer à ce renchérissement sur certains marchés locaux (Wijburg 2019).

Encadré 3. L'encadrement des loyers : une longue tradition de régulation du marché locatif

En Allemagne, les locataires du parc libre bénéficient d'un statut protégé : les baux de location y sont à durée indéterminée et se transmettent de manière héréditaire. De plus, la reprise pour occupation est la seule raison qui autorise un propriétaire à donner congé à son locataire. Cette possibilité, contrôlée par un juge, reste cependant assez rare (Vorms 2012). Les locataires bénéficient en outre d'un dispositif d'encadrement des loyers, souvent appelé « miroir des loyers » (*mietspiegel*), qui est introduit en 1971 par la première loi de protection des locataires. Cet encadrement, autorisé par l'État fédéral, est mis en place par les villes qui le souhaitent, sous des conditions et des formes qui peuvent varier. Cologne est la première ville à l'expérimenter dès 1973.

En accord avec les principes d'un marché du logement libre et concurrentiel, le montant du loyer est librement fixé entre les propriétaires et les locataires (Vorms 2012). Toutefois, un locataire trouvant son loyer « usuraire » – c'est-à-dire dépassant de 20 % le loyer moyen pratiqué pour un bien similaire à proximité – est autorisé à aller devant la justice pour en demander une révision à la baisse, à condition d'en fournir la preuve (Vorms 2012). Pour statuer, les tribunaux s'appuient soit sur l'évaluation d'un expert indépendant, soit sur les données fournies par les observatoires locaux des loyers qui existent généralement dans les principales métropoles allemandes (Fondation Abbé Pierre 2016). Ces observatoires locaux font l'inventaire, quartier par quartier, des « loyers froids », c'est-à-dire hors charges, pratiqués sur le marché et établissent des « fourchettes de prix » à partir de la « valeur d'usage » des logements. Cette dernière est objectivée par une série de critères comme la taille, la localisation, la date de construction, l'état et le niveau de confort et d'équipement des biens recensés (Fondation Abbé Pierre 2016 ; Vorms 2012). La banque de données ainsi constituée est utilisée pour évaluer le caractère « usuraire » des niveaux de loyers exigés par un propriétaire, que ce soit en cours de bail ou lors d'une relocation. En plus de définir des « fourchettes

¹ En 2012, la banque publique de la province du Baden-Württemberg (LBBW) vend un portefeuille de 20 500 logements à un fond d'investissement géré par Patrizia Immobilien, une société allemande cotée en bourse, qui le cède ensuite, en 2015, à Deutsche Annington. De même, en 2012, une société immobilière étatique (TLG) vend 11 500 logements à la société cotée TAG AG (Unger 2017).

de loyers », le dispositif d'encadrement définit également la révision qui peut être appliquée au loyer en cours de bail. Ainsi, un propriétaire n'est pas autorisé à augmenter le loyer d'un logement de plus de 20 % tous les trois ans sans avoir recueilli, au préalable, l'accord du locataire. La définition des « fourchettes de loyers », tout comme celle du taux d'augmentation autorisé, font l'objet d'une concertation entre associations de locataires et associations de propriétaires et/ou sont fixés par un travail statistique réalisé par des experts rémunérés par les municipalités.

Ce « cadastre des loyers », révisé tous les deux ans, est un instrument efficace de régulation du marché locatif : il contribue à sa transparence et empêche, en principe, les hausses de loyer inconsidérées (Lechevallier Hurard 2008b). Néanmoins, de nombreux propriétaires-bailleurs, individuels comme institutionnels, arrivent à contourner ce système d'encadrement, notamment via la réalisation de travaux de modernisation et de rénovation énergétique des logements. Les propriétaires sont en effet autorisés à en répercuter les coûts sur les loyers, au-delà de l'augmentation triennale autorisée (Lechevallier Hurard 2008b)¹.

Plusieurs facteurs expliquent la surchauffe du marché de l'immobilier résidentiel allemand durant la décennie 2010. Du côté des prix à l'achat, la progression de la demande immobilière joue un rôle essentiel. Les taux d'intérêts bas relancent l'attrait de l'accession à la propriété pour les ménages dans le contexte d'une économie en reprise (baisse du chômage, revenus en hausse, etc.). Ils contribuent également à stimuler la demande des investisseurs institutionnels (Wijburg et Aalbers 2017). De même, les opérations de renouvellement urbain et de rénovation énergétique, menées conjointement par les bailleurs institutionnels et les pouvoirs publics, nourrissent l'inflation des prix de l'immobilier sur les marchés locaux, y compris dans les villes de l'est du pays. Du côté des loyers « libres », au-delà de la transmission mécanique de la hausse des prix de l'immobilier, l'afflux d'environ trois millions de réfugiés depuis 2015 participe à rendre les marchés locatifs urbains plus « tendus » car l'offre y est peu élastique. La travaux d'entretien et de modernisation effectués dans le parc des grands investisseurs institutionnels, mais aussi de certaines sociétés municipales de l'habitat, nourrissent également cette hausse des loyers (Dahl et Goralczyk 2017 ; Fields et Uffer 2016).

Ce renchérissement du coût du logement, auquel la « privatisation financiarisée » du logement social a contribué, est à l'origine d'une pénurie de logements abordables, en particulier dans les grandes agglomérations allemandes (Berlin, Hambourg, Munich, etc.) (Davies *et al.* 2016 ; Hereijgers 2016). Les estimations montrent que 200 000 à 350 000 logements devraient être construits chaque année dans la prochaine décennie pour y faire face (Davies *et al.* 2016 ; Hereijgers 2016). L'offre de logements locatifs à prix réduit se trouve désormais principalement dans le parc conventionné et non-conventionné des entreprises municipales de l'habitat, et dans les grands ensembles de logements, souvent dégradés, détenus par les grands propriétaires institutionnels à la périphérie des principales métropoles (Bernt *et al.* 2017 ; Kitzmann 2017 ; Scanlon *et al.* 2014).

- Résidualisation du logement social

Le manque de logements abordables sur le marché tient aussi à la forte réduction du parc de logement social sous l'effet conjugué des cessions massives de logements conventionnés par les bailleurs publics et privés², de la fin du conventionnement de nombreux logements et de la baisse des incitations données aux propriétaires immobiliers pour en conventionner de nouveaux (Knorr-Siedow 2008). Ces dernières années, le parc social enregistrait une baisse annuelle de 60 000 à 70 000 unités : 100 000 logements perdaient leur statut « social » alors que, dans le même temps, seuls 30 000 à 40 000 logements étaient nouvellement conventionnés (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013 ; Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Elsinga *et al.* 2014)³. Dans le même temps, le parc social accueille des ménages de plus en plus pauvres et vulnérables (personnes âgées et/ou handicapées,

¹ La hausse du loyer dépend de « l'amélioration de la valeur d'habitation » du logement. Elle ne peut pas dépasser, en outre, le coût réel des travaux réalisés, et le propriétaire-bailleur est tenu d'en fournir un décompte détaillé (Lechevallier Hurard 2008b).

² Il est toutefois important de souligner que les ventes en bloc ne sont pas directement responsables de la diminution du stock de logements sociaux : ces cessions se sont déroulées sans que « la situation des occupants, leur droit au maintien dans les lieux et leur loyer ne soient modifiés » (Coloos et Vorms 2018).

³ À Berlin, les sorties de conventionnement sont à l'origine de la réduction massive de logements sociaux ces 20 dernières années. De 404 000 en 2003, le nombre de logements sociaux est passé à 307 000 en 2012 et devrait atteindre, selon les projections, 124 000 unités en 2023 (Kitzmann 2017).

familles monoparentales, minorités, migrants, etc.) (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013 ; Scanlon *et al.* 2014). Le mouvement de résidualisation du logement social en Allemagne paraît donc bien engagé.

Désormais, les 1,5 millions de logements conventionnés (3,7 % du stock de logements à l'échelle nationale), officiellement considérés comme « sociaux » aux yeux de la loi, sont détenus par des propriétaires individuels, des entreprises privées de l'habitat et par quelques sociétés municipales qui agissent comme des « quasi organisations non gouvernementales », en particulier dans les villes comme Munich, Hambourg ou Berlin où le marché du logement est « tendu » (Bernt *et al.* 2017 ; CECODHAS Housing Europe Observatory 2013 ; Droste et Knorr-Siedow 2010). Sur ces territoires, la durée d'attente pour obtenir un logement social s'est mécaniquement allongée, et de nombreux ménages à bas revenus, pourtant éligibles au parc social, sont désormais obligés de se loger sur le parc libre, souvent dans des quartiers défavorisés et dégradés (Droste et Knorr-Siedow 2010).

1.4.3. Un retour des pouvoirs publics allemands sur les questions de logement ?

En matière de gouvernance, le constat de la littérature est implacable : la privatisation de la majeure partie du parc de logements locatifs publics conduit à la perte d'un puissant levier de régulation des marchés fonciers et immobiliers. Néanmoins, plusieurs auteurs indiquent que les municipalités commencent à se ressaisir des questions d'habitat et d'habitat social depuis plusieurs années. Certaines municipalités contractualisent, par exemple, avec des propriétaires fonciers et des promoteurs immobiliers pour mettre en place des quotas de logements conventionnés, destinés à la location comme à la vente, en échange de financements publics, dans les nouvelles constructions (Bernt *et al.* 2017 ; CECODHAS Housing Europe Observatory 2013 ; Droste et Knorr-Siedow 2010). Le parc vacant est devenu, en outre, un enjeu pour certaines municipalités comme celle de Berlin où, depuis 2012, 50 % des logements non-occupés dans le centre-ville, et 33 % dans les quartiers périphériques, peuvent être réservés pour des habitants éligibles au logement social¹ (Kitzmann 2017). Les municipalités, tout comme l'État fédéral et les Länder, soutiennent, enfin, des projets d'habitat social innovant portés par le secteur associatif, souvent basés sur des principes d'usage collaboratif alternatifs à la propriété privée classique (par exemple, via le démembrement foncier), qu'ils tentent de généraliser et d'intégrer à leurs outils de politique publique (Knorr-Siedow 2008).

Ces initiatives locales ne permettent pas cependant de répondre à la pénurie de logements abordables observée dans les principales métropoles allemandes. C'est la raison pour laquelle la question du logement reste au cœur des débats publics et politiques. Des manifestations de locataires sont même régulièrement organisées pour protester contre les augmentations de loyer pratiquées par les grands bailleurs institutionnels suite à des travaux de modernisation. Ces stratégies, qui peuvent être assimilées à une gentrification institutionnalisée, dans le contexte d'un marché locatif « tendu », réduisent en effet l'efficacité des dispositifs d'encadrement des loyers dans les principales métropoles allemandes. La mobilisation de la société civile oblige toutefois les pouvoirs publics à réagir. En 2015, une nouvelle législation fédérale (*Mietpreisbremse*, littéralement « frein des loyers ») autorise les Länder à limiter l'augmentation des loyers à 10 % dans les zones du marché du logement dites « tendues ». À l'automne 2019, le Sénat de Berlin, dirigé par une coalition rassemblant le parti de gauche Die Linke, Les Verts et le SPD, vient d'aller encore plus loin : la hausse des loyers est gelée pour une durée de cinq années dès janvier 2020². Cette décision intitulée le « couvercle des loyers » (*Mietendeckel*) concerne 1,5 millions de logements construits avant 2014 dans la capitale allemande. Elle réindexe, par ailleurs, la grille d'augmentation du « miroir des loyers » sur la base des loyers de 2013 (Saviana 2019).

En parallèle à ces initiatives locales et fédérales, certaines organisations politiques, principalement de gauche, proposent la réintroduction du « principe d'intérêt général », supprimé en 1989, et des aides à la pierre pour relancer la construction et le conventionnement de logements sociaux (Wijburg 2019). Certaines municipalités pensent aussi désormais à racheter une partie du patrimoine de logements

¹ Cette disposition est inscrite dans « l'Alliance pour une politique de logement social et de loyers abordables » portée en 2012 par le Sénat de Berlin (Kitzmann 2017).

² Ce gel n'est néanmoins pas tout à fait total. Le Sénat de Berlin autorise aux propriétaires d'appliquer une augmentation de 1,3 % par an, à partir 2022, pour prendre en compte l'inflation, à condition que le montant du loyer reste inférieur aux plafonds de loyer autorisés. Le plafond du prix autorisé varie entre 3,92 euros/m² et 9,8 euros/m², en fonction des différents critères utilisés par les observatoires locaux pour définir la « valeur d'usage » (Saviana 2019).

locatifs cédés ces 20 dernières années (Hereijgers 2016 ; Vollmer 2015 ; Wijburg 2019). Cette démarche de remunicipalisation est, par exemple, expérimentée à Dresde, avec la création d'une nouvelle entreprise municipale de l'habitat (Wohnen in Dresden (WiD), littéralement Habiter à Dresde), ainsi qu'à Berlin avec le rachat par la Gewobag d'un ensemble de 5 894 logements dans le quartier de Friedrichshain pour un montant de 920 millions d'euros – alors que ce patrimoine avait été cédé en 2004 pour 180 millions d'euros (Haimann 2019 ; Held 2011). Dans la capitale fédérale, à travers l'initiative citoyenne *Deutsche Wohnen und Co. Enteignen* (littéralement Exproprier Deutsche Wohnen & Co.), de nombreux acteurs, au premier rang desquels les associations de locataires, souhaitent même l'organisation un référendum d'initiative populaire¹ visant à imposer la remunicipalisation, ou la renationalisation, à un prix inférieur à ceux du marché, de tous les ensembles de logements locatifs de plus de 3 000 unités (Held 2011 ; Oltermann 2019). Cette initiative a reçu, ces derniers mois, les signatures nécessaires et le soutien des principaux partis de gauche majoritaires au sénat de Berlin, et un référendum pourrait donc être organisé. Toutefois, le coût d'une telle remunicipalisation, estimé à 40 milliards d'euros, paraît hors de portée pour une collectivité qui rencontre toujours d'importantes difficultés financières (Rey-Lefebvre 2019). L'enjeu est pourtant de taille : c'est de toute la nouvelle économie politique du logement, imposée par les investisseurs institutionnels, dont il est ici question. Alors que les entreprises de l'habitat et les propriétaires-bailleurs individuels réinjectaient historiquement la valeur créée (loyers, plus-values en cas de vente, etc.) dans l'économie locale, les investisseurs institutionnels redirigent pour leur part directement la valeur extraite par leur activité vers des circuits financiers internationaux (Wijburg 2019).

¹ La question de l'avenir du patrimoine public de logements sociaux et de logements abordables avait déjà donné lieu, en 2006, à un référendum dans la ville de Fribourg. À l'époque, 70 % des habitants s'étaient exprimés contre la cession en bloc du patrimoine de la société communale de l'habitat à des investisseurs privés (Lechevallier Hurard 2008a).

2. La vente de logements sociaux à des sociétés de capital-risque et à des fonds d'investissement spéculatifs

Le premier cycle de transferts en bloc du parc de logements locatifs des sociétés publiques et privées de l'habitat intervient dès le début des années 2000. Les pouvoirs publics, faute d'avoir réussi à vendre ces logements à leurs locataires, cherchent à liquider rapidement tout ou partie du patrimoine immobilier résidentiel qu'ils détiennent en le cédant à des « investisseurs intermédiaires ». C'est ainsi que des acteurs financiers mondialisés, qui ne sont pas initialement des professionnels du logement, vont mettre la main sur des centaines de milliers de logements à travers le pays en prenant le contrôle du capital de sociétés de l'habitat, ou en acquérant une partie significative de leur patrimoine (Lechevallier Hurard 2008a ; Unger 2006). C'est le cas, en particulier, des sociétés de capital-risque et des fonds spéculatifs anglo-saxons dont nous allons examiner le profil et le modèle économique. Puis, nous analyserons les mécanismes de vente qui ont guidé ces transactions, ainsi que la politique de gestion locative et les stratégies patrimoniales adoptées par ces investisseurs institutionnels d'un nouveau genre (cf. Figure 7). Les travaux de recherche de Unger (2006, 2011), de Uffer (2011) et de Wijburg (2018) sont ici particulièrement précieux.

2.1. Le profil et le modèle économique des investisseurs institutionnels

2.1.1. Sociétés de capital-risque et fonds d'investissement spéculatifs : des acteurs financiers au profil similaire

La mission des sociétés de capital-risque (*private equity firms* en anglais), aussi appelées sociétés de capital-investissement, est d'assurer la gestion du portefeuille d'investissement et de placement de leurs riches clients individuels et institutionnels (banques d'investissement, gestionnaires d'actifs, fonds de pension, fondations, etc.) originaires du monde entier. Ces portefeuilles sont composés de différentes classes d'actifs qui peuvent être mobiliers (actions, obligations, etc.) comme immobiliers. Non cotées en bourse, les sociétés de capital-risque fournissent à leurs clients un certain nombre de services incluant la recherche de nouvelles opportunités d'investissement et de placement, la mise à disposition de conseil légal et fiscal, la réalisation d'audits financiers, la gestion des transactions (acquisition et vente), l'élaboration de schémas de financement optimisés (entre l'apport de fonds propres et la dette), ainsi que la gestion stratégique des actifs concernés (Unger 2017). Les sociétés de capital-risque sont ainsi des acteurs clés des processus de financiarisation qui restructurent de nombreux secteurs de l'économie depuis les années 1980, y compris le secteur de l'immobilier résidentiel et commercial pour lequel ils créent des fonds dédiés (*real estate private equity funds* (REPE) en anglais).

Les fonds d'investissement spéculatifs (*added-value funds* et *opportunistic funds* en anglais) ont des objectifs et des pratiques d'investissement opportunistes et spéculatifs assez similaires aux sociétés de capital-risque. Le degré de prise de risque, le niveau et la nature des profits espérés (rendement annuel ou plus-values) et les mécanismes de financement (part de fonds propres et dette) sont les principaux éléments qui les distinguent (Uffer 2011). En Allemagne, les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement spéculatifs américains et britanniques (Deutsche Annington, Lone-Star, Fortress, Cerberus, etc.), influencés par l'arrivée du fonds immobilier Whitehall de la banque Goldman Sachs, sont les premiers à investir massivement dans le secteur du logement locatif au début des années 2000 (Aalbers et Holm 2008 ; Wijburg *et al.* 2018)¹.

2.1.2. Un modèle économique basé sur un risque et une rentabilité élevés

La philosophie et le modèle économique des sociétés de capital-risque et des fonds spéculatifs ont de nombreux points communs. Les investissements réalisés sont de court-terme, généralement de trois à dix ans, et visent une rentabilité globale de 10 à 15 % minimum, basée sur une logique d'extraction de valeur (Bernt *et al.* 2017). Leur stratégie, contracyclique, est simple : acquérir à vil prix des actifs peu

¹ Deutsche Annington est un exemple particulièrement parlant de la trajectoire de ces investisseurs institutionnels. La société est créée en 2001 lorsque le fonds de capital-risque Terra Firma, basé à Londres, achète les 60 000 logements mis en vente par la société allemande des chemins de fer (Unger 2017). Elle continue ensuite son expansion en rachetant le patrimoine de sociétés publiques et privées de l'habitat à travers le pays, notamment à Berlin, Leipzig et Dresde (Wijburg *et al.* 2018). En 2005, Deutsche Annington fait l'acquisition successive de 140 000 logements, cédés par deux entreprises du secteur de l'énergie (E.ON et RW), puis de 130 000 logements, vendus par la société immobilière Viterro (Unger 2017 ; Wijburg *et al.* 2018).

valorisés, faire progresser leur valeur, réelle ou fictive¹, et leur rendement annuel durant une période de gestion prédéterminée, et les revendre, en partie ou dans leur totalité, en effectuant d'importantes plus-values qui sont alors redistribuées aux investisseurs initiaux (Unger 2017)².

Les schémas financiers élaborés par ces « investisseurs sauterelles » reposent généralement sur de puissants effets de levier qui, davantage que l'amélioration des rendements locatifs, doivent assurer la rentabilité des opérations (Uffer 2011 ; Wijburg *et al.* 2018). En effet, les sociétés de capital-risque et les fonds spéculatifs ont fortement recours à la dette, souvent via des filières *offshore* de financement, pour augmenter leur capacité d'investissement et diminuer leur coût financier (Wijburg *et al.* 2018). C'est la raison pour laquelle certains acteurs ont pu emprunter jusqu'à 90 % du montant total des investissements, en comptant sur le fait que les taux d'intérêts de leur dette soient inférieurs au rendement global des investissements (Uffer 2011 ; Wijburg et Aalbers 2017). Il est à noter que les créanciers, qui appartiennent généralement à des réseaux d'acteurs proches, refinancent cette dette et transfèrent son risque par des opérations de titrisation, via la création de fonds communs de créances *ad hoc* (*special purpose vehicle* en anglais). Les titres de créance émis (*mortgage-backed securities* en anglais) sur les marchés des capitaux sont alors adossés, et donc garantis, par la valeur des actifs immobiliers financés et les recettes futures d'exploitation locative (Unger 2017). En d'autres termes, l'un des objectifs des gestionnaires d'actifs et de leurs créanciers dans l'acquisition de ce patrimoine immobilier locatif peu liquide est de pouvoir l'utiliser pour sécuriser, émettre et vendre des titres financiers dont la prise de valeur doit garantir une partie de la profitabilité de l'opération. Le parc locatif allemand est ainsi, pour ces investisseurs institutionnels, un véhicule de spéculation sur les marchés financiers, et la rentabilité totale de leurs opérations tient alors autant au cycle du marché de l'immobilier résidentiel en Allemagne qu'au cycle des marchés financiers internationaux.

Avec ce modèle économique, les caractéristiques et la qualité des montages financiers qui sous-tendent les acquisitions en bloc se révèlent souvent plus essentiels à la rentabilité des opérations que le sont les caractéristiques intrinsèques du patrimoine immobilier acquis (emplacement, vacance, etc.) (Bernt *et al.* 2017). De même, ces montages financiers façonnent fortement la stratégie locative et patrimoniale des investisseurs. Ce modèle économique et ces stratégies de financement présentent toutefois des risques significatifs, qui dépendent généralement de la part d'endettement dans les opérations (Wijburg *et al.* 2018).

2.2. Les mécanismes des ventes en bloc de logements

Les stratégies d'investissement et le modèle de rentabilité des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement spéculatif déterminent grandement la nature et les mécanismes de leurs investissements, notamment lorsqu'ils s'agit du choix et du prix du patrimoine à acquérir lors des transactions en bloc avec les sociétés publiques et privées de l'habitat (Uffer 2011).

2.2.1. Le profil du patrimoine vendu par les entreprises de l'habitat

Les logements sociaux ne représentent qu'environ 20 à 25 % du volume des transactions entre les sociétés de l'habitat et les « investisseurs sauterelles » (Kitzmann 2017). Les obligations afférentes à cette catégorie de logements conventionnés (plafonds de loyers, plafonds de ressources pour les locataires, etc.) réduisent en effet leur attractivité pour les investisseurs institutionnels, à moins que leur conventionnement ne prenne fin à brève échéance. À l'inverse, les logements non-conventionnés représentent l'essentiel du patrimoine acquis par les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement spéculatifs. Le statut de ces biens permet notamment aux investisseurs de développer une politique plus agressive d'augmentation des loyers, et de les céder plus facilement à la découpe. Cet intérêt pour le parc non-conventionné est également l'une des principales raisons pour lesquelles l'essentiel du parc acquis par les investisseurs institutionnels est relativement âgé : près de 75 % des

¹ En termes comptables, les pratiques d'évaluation de la valeur des actifs immobiliers en Allemagne ont changé depuis 2006. Avant cette date, les acteurs de l'immobilier utilisaient le coût historique des actifs. L'arrivée des investisseurs institutionnels internationaux s'est accompagnée d'une méthode d'évaluation plus pro-cyclique avec l'utilisation des standards IFRS (*International Financial Reporting Standards*) qui prennent en compte, par exemple les loyers futurs et les taux d'intérêts (Unger 2017).

² Les gérants des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement se rémunèrent via les frais de gestion facturés aux investisseurs.

logements sont situés dans des ensembles construits entre 1918 et 1972 (Aalbers et Holm 2008 ; Uffer 2011 ; Unger 2017).

La littérature indique par ailleurs que deux stratégies assez différentes guident ces investisseurs dans la sélection du patrimoine à acquérir. Une première stratégie vise le parc locatif social et abordable situé dans les grands ensembles érigés après la Seconde guerre mondiale, que les bailleurs publics ont tendance à vouloir céder en priorité (Uffer 2011). Ce patrimoine, parfois assez dégradé, héberge un public très social, génère des loyers limités et présente un faible potentiel de développement. Le choix de ce type de logement tient au fait que la stratégie d'investissement des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement repose essentiellement sur l'achat d'actifs peu valorisés, et sur des profits à la revente qui tiennent principalement à la hausse généralisée des prix de l'immobilier et à l'ingénierie financière des opérations (Aalbers et Holm 2008 ; Bernt *et al.* 2017 ; Uffer 2011). Une seconde stratégie, plus commune chez les fonds d'investissements, vise à acheter un parc de qualité supérieure, notamment des ensembles de logements construits de la fin du XIX^{ème} siècle aux années 1930, dans les quartiers plus centraux de grandes métropoles comme Berlin (Uffer 2011 ; Urban 2018). Le fort potentiel de développement de ce patrimoine constitué très majoritairement de logements intermédiaires non-conventionnés est alors la principale motivation. Souvent, les grands investisseurs qui acquièrent la totalité du patrimoine de certaines entreprises de l'habitat se retrouvent avec des propriétés de ces deux catégories localisées dans des quartiers centraux comme dans des quartiers périphériques (Fields et Uffer 2016).

2.2.2. Des conditions de vente favorables aux grands investisseurs

Le contexte politique et économique de la vente ainsi que le volume souhaité des transactions, qui atteignent parfois des dizaines de milliers d'unités, favorisent les investisseurs institutionnels avec une puissante force de frappe financière face à des investisseurs locaux de taille plus modeste, ou aux coopératives qui auraient pu représenter une alternative crédible à cette forme de « privatisation financiarisée » (Aalbers 2016). Les sociétés publiques de l'habitat, ou leur patrimoine, sont cédés aux investisseurs les plus offrants, et en priorité à ceux qui acquièrent un maximum de logements. L'objectif premier des pouvoirs publics est, au début des années 2000, d'optimiser le bénéfice financier de ces opérations pour faire rentrer un maximum d'argent frais dans les caisses de l'État et des municipalités, sans vraiment se préoccuper des conséquences que leurs choix pourraient avoir sur l'avenir du parc vendu (Fields et Uffer 2016 ; Uffer 2011)¹.

Le modèle économique des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement leur donne, en outre, un avantage de taille dans les offres de rachat faites à des entreprises de l'habitat fortement endettées par les projets de modernisation de leur parc entamés après la réunification (Bernt 2009). Leur objectif se limitant à porter ce portefeuille immobilier pour une durée relativement courte avant de le revendre à profit, ces investisseurs spéculatifs n'intègrent généralement pas ou peu, dans leurs montages financiers, les coûts de modernisation et de réhabilitation du patrimoine et sont ainsi dans la capacité, à la différence des investisseurs de plus long terme, de gonfler le montant leur offre financière (Uffer 2011).

Le principe de vente en bloc souhaité par les pouvoirs publics, la volonté de procéder à une liquidation rapide et, dans certains cas, la mise en place de chartes sociales encadrant les hausses de loyers dans le parc acquis permettent également aux investisseurs institutionnels de négocier à la baisse le prix d'achat des logements (Fields et Uffer 2016 ; Kofner et Kofner 2012 ; Uffer 2011). De plus, en ex-Allemagne de l'Est, certains acquéreurs profitent des forts taux de vacance dans le parc et des incertitudes autour d'éventuels projets de renouvellement urbain portés par les municipalités, et plus globalement de modifications éventuelles des règlements et des plans d'urbanisme, pour faire descendre les prix (Bernt *et al.* 2017 ; Grossmann *et al.* 2017). C'est le cas par exemple dans la ville de Halle, située dans le Land de Saxe-Anhalt, où la décision de la municipalité de classer certains quartiers en zones de renouvellement urbain, dans le cadre du programme *Stadtumbau Ost*, a fortement restreint l'accès au crédit des propriétaires initiaux de grands ensembles. Ces bailleurs se sont alors

¹ Cette logique de vente en masse est néanmoins remise en cause dans la seconde moitié des années 2000 dans des métropoles comme Berlin. Le Sénat de la ville décide de limiter le volume des transactions de logements pour permettre aux investisseurs locaux, aux capacités financières plus limitées que celles des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement, de participer aux opérations de liquidation du patrimoine des entreprises municipales de l'habitat (Kitzmann 2017).

vus dans l'obligation de vendre leur patrimoine de faible qualité à prix cassé (de 100 à 600 euros/m²) à des grands investisseurs institutionnels (Bernt *et al.* 2017)¹.

2.3. Des politiques de gestion locative et patrimoniale largement façonnées par les stratégies de financement

Les stratégies de financement et le modèle de rentabilité définis par les investisseurs institutionnels influencent la manière dont ils construisent leur politique locative et gèrent, de manière différenciée, leurs investissements dans les différentes composantes du parc dont ils font l'acquisition (Uffer 2011). Les évolutions observées sur les marchés du logement en Allemagne, ainsi que sur les marchés financiers internationaux, vont rapidement obliger les investisseurs à revoir et à adapter leurs pratiques. Il faut en outre distinguer deux composantes dans la politique de gestion locative et patrimoniale menée par les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement spéculatif : celle qui s'applique au parc locatif conventionné, et celle qui s'applique au parc locatif non-conventionné.

Pour le parc conventionné, les investisseurs institutionnels doivent s'acquitter de leurs obligations sociales et ne disposent de pratiquement aucune marge de manœuvre concernant le niveau des loyers et l'entretien des logements sociaux dont ils font l'acquisition. De par la loi, les loyers sont plafonnés et les locataires bénéficient d'une garantie de maintien dans les lieux durant toute la période de conventionnement (Coloos et Vorms 2018 ; Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Kitzmann 2017).

2.3.1. Une gestion différenciée du parc non conventionné

Pour le parc non-conventionné, les sociétés de capital-investissement et les fonds spéculatifs disposent de davantage de liberté dans leur politique de gestion locative et patrimoniale, qui est toutefois encadrée par le droit locatif et par les éventuelles clauses et/ou les chartes sociales signées avec les sociétés publiques de l'habitat lors des cessions (Lechevallier Hurard 2008a ; Unger 2006). Cette marge de manœuvre leur permet de mener des politiques très différentes entre, d'une part, leur parc de logements intermédiaires, à fort potentiel de croissance, localisé dans les quartiers plutôt centraux des métropoles allemandes, et, d'autre part, leur parc abordable, souvent dégradé, des quartiers périphériques.

- Le parc de logements intermédiaires dans les quartiers centraux : un potentiel de croissance à développer

Pour les nouveaux propriétaires institutionnels, la réalisation d'importants travaux de modernisation et de rénovation, parfois luxueux, est le seul levier légal pour augmenter significativement les loyers – ils sont parfois doublés – dans la partie de leur parc présentant un fort potentiel de croissance (Lechevallier Hurard 2008a ; Uffer 2011). Les bailleurs ont en effet le droit de transférer une partie du coût des travaux aux locataires. Avec cette stratégie, les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement augmentent la valeur de leurs actifs en améliorant la qualité du bâti et en faisant progresser les recettes d'exploitation. C'est le cas, par exemple, des acteurs financiers ayant choisi d'acquérir des ensembles immobiliers dans les quartiers de Mitte et Prenzlauerberg à Berlin (Fields et Uffer 2016 ; Unger 2017). Cette stratégie d'amélioration de la valeur des actifs explique également pourquoi la marge de manœuvre des propriétaires institutionnels est mince pour faire des économies de gestion locative et/ou patrimoniale dans cette catégorie du parc. Une détérioration trop importante des services aux locataires et/ou un entretien insuffisant de bâtiments pourraient conduire à une dégradation physique du patrimoine, au départ de locataires aisés et à une augmentation de la vacance (Uffer 2011).

Les augmentations de loyers pratiquées par les bailleurs dans ces quartiers encore mixtes cherchent également à transformer le profil socio-professionnel des résidents et à positionner les logements dans un marché de l'immobilier résidentiel plus qualitatif (Uffer 2011). Alors que les locataires disposent de baux à durée indéterminée, les hausses de loyer sont susceptibles de faire partir les locataires les moins fortunés, d'attirer une population plus aisée et, parfois, de faciliter les ventes d'appartement à la découpe – qui restent néanmoins rares en raison du coût disproportionnellement élevé de l'accession à la propriété (Fields et Uffer 2016 ; Kitzmann 2017 ; Uffer 2011 ; Unger 2017). Cette stratégie de gentrification est particulièrement utilisée par les investisseurs dont la réalisation des objectifs de

¹ Pour plus de détails, voir l'exemple du quartier de Am Südpark (Bernt *et al.* 2017).

rentabilité repose davantage sur la progression de la valeur des actifs achetés que sur les effets de levier issus d'un recours massif à la dette (Uffer 2011).

- Le parc de logements des quartiers périphériques : un patrimoine « social » de fait peu entretenu

La stratégie de financement et le modèle de rentabilité développés par les investisseurs institutionnels sont bien différents dans le parc de logements locatifs de quartiers périphériques, qui sont souvent en situation de relégation sociale et spatiale. Le caractère profitable des investissements y dépend moins de la valorisation des actifs que des montages financiers, très orientés vers la dette, utilisés dans l'attente d'une revente¹.

Cette stratégie se traduit, à moins d'un engagement contractuel fixant des obligations de modernisation lors de la vente initiale, par de faibles dépenses d'entretien et de rénovation. Ainsi, contrairement à ce que les pouvoirs publics espéraient, la privatisation du parc des sociétés publiques de l'habitat conduit à une dégradation accélérée du cadre de vie de ces quartiers populaires (Uffer 2011 ; Unger 2017). Peu soucieux de leur image dans l'opinion public, les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement n'hésitent pas à revoir leurs méthodes de management et à ramener leurs services de gestion locative au strict minimum pour réduire au maximum les coûts de fonctionnement, déjà allégés par les économies d'échelle réalisées sur des patrimoines aussi vastes (Fields et Uffer 2016 ; Holm 2008 ; Kofner et Kofner 2012 ; Unger 2017). Les équipes de gestion sont réduites et de nombreuses suppressions d'emplois sont constatées. Ainsi, dans certains quartiers, les services de conciergerie et d'accompagnement social, les activités culturelles, voire même la collecte des déchets ne sont plus assurés, et les antennes locales des bailleurs disparaissent peu à peu (Fields et Uffer 2016 ; Uffer 2011). Les services aux locataires sont désormais centralisés, parfois dématérialisés, et les heures d'ouverture réduites. Assez logiquement, les relations se détériorent entre les locataires et ces bailleurs d'un nouveau genre (Uffer 2011).

2.3.2. Les impacts de la crise financière de 2008 sur les stratégies de gestion locative

La crise financière internationale de 2007-2008 amène les propriétaires institutionnels à revoir leur politique de gestion locative. La crise, qui remet en cause l'objectif initial d'une revente rapide du patrimoine, force les propriétaires institutionnels à adapter leur stratégie et leur modèle de rentabilité. Désormais, ils n'ont d'autres choix, pour payer les traites de leurs emprunts, et indirectement les intérêts des titres de créance qui arrivent à échéance, que de maximiser leurs recettes d'exploitation dans un parc dégradé dont le taux de vacance s'élève parfois jusqu'à 30 % (Aalbers et Holm 2008 ; Kitzmann 2017 ; Wijburg *et al.* 2018). Les sociétés de capital-risque et les fonds d'investissement n'hésitent alors pas à développer une politique locative « très agressive » en pratiquant des loyers très bas, parfois inférieurs à ceux des logements conventionnés. Les bailleurs externalisent même parfois le recrutement des locataires à des agences immobilières qui proposent des incitations (trois mois de loyer gratuits, bons d'achat dans des magasins HIFI ou d'ameublement) pour attirer de nouveaux ménages, souvent très défavorisés (problèmes d'addiction, chômeurs, familles très nombreuses, etc.) (Bernt *et al.* 2017 ; Fields et Uffer 2016 ; Kitzmann 2017 ; Uffer 2011).

Cette nouvelle stratégie de mise à disposition de logements « très sociaux » est rendue possible par le nouveau système d'aides individuelles au logement (*kosten der unterkunft* (KdU)) mis en place en 2002-2003 par le gouvernement du Chancelier social-démocrate G. Schröder, dans le cadre des réformes fédérales dites Hartz IV qui ont redéfini en profondeur les politiques d'aides sociales en Allemagne (Bernt *et al.* 2017). Ces allocations, proches du système français de l'aide personnalisée au logement, sont payées par les municipalités directement aux propriétaires-bailleurs et viennent s'ajouter aux aides sociales fédérales dont bénéficient la plupart des locataires à bas revenus. En d'autres termes, ces allocations, dont le montant peut varier d'une municipalité à l'autre en fonction du coût du logement sur le marché local, solvabilisent les locataires vulnérables et sécurisent les revenus locatifs, et donc la rentabilité, du parc locatif dégradé appartenant aux investisseurs institutionnels (Bernt *et al.* 2017 ; Droste et Knorr-Siedow 2010 ; Holm 2008 ; Kitzmann 2017).

Cette arrivée de nouveaux ménages vulnérables, combinée à la dégradation du cadre de vie de ces quartiers, n'est pas sans conséquence : elle conduit au départ de certains ménages un peu plus

¹ La part de l'endettement est parfois tellement significative dans le financement des acquisitions que le loyer annuel par logement peut être inférieur au service de la dette par logement (Wijburg *et al.* 2018).

favorisés, comme c'est le cas, par exemple, à Berlin, dans les quartiers de Spandau, Marzahn et Neukölln; ou, à Halle, dans le quartier de Am Südpark (Bernt *et al.* 2017 ; Uffer 2011). Autrement dit, la stratégie de gestion locative et patrimoniale des investisseurs institutionnels dans ces territoires de relégation aurait conduit à une concentration accrue des populations les plus vulnérables et, plus généralement, à une accélération des dynamiques de ségrégation entre quartiers centraux et quartiers périphériques dans bon nombre d'agglomérations allemandes, à l'Ouest comme à l'Est (Bernt *et al.* 2017 ; Fields et Uffer 2016).

La littérature souligne ainsi à quel point le modèle économique et les stratégies de financement des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement ont influencé leurs politiques de gestion locative et patrimoniale. Alors que les pouvoirs publics allemands voyaient en ces investisseurs internationaux les financeurs idoines de la rénovation de l'ensemble du parc résidentiel locatif, il est clair que l'on a assisté à une nette segmentation de leurs politiques locatives et patrimoniales, notamment en termes de dépenses d'investissement. Si le parc de logements intermédiaires de quartiers centraux en cours de gentrification ont bénéficié d'important programmes de modernisation, le parc de logements « très sociaux », souvent non-conventionnés, des quartiers périphériques connaît lui un sous-investissement chronique qui contribue à la relégation sociale et spatiale de ses résidents (Fields et Uffer 2016 ; Unger 2017).

2.4. Le poids accru des logiques et des pratiques de marché au sein des entreprises publiques de l'habitat

Le transfert en bloc du patrimoine de la majorité des sociétés publiques de l'habitat à des acteurs du monde de la finance s'accompagne de la transformation des pratiques des autres bailleurs publics, principalement municipaux, qui conservent, eux, tout ou partie de leur parc. Les municipalités leur demandent, désormais, d'organiser leur activité autour de deux objectifs qui peuvent apparaître, à certains égards, contradictoires. D'une part, ces bailleurs doivent être « économiquement rentables ». Ils sont appelés à dégager des profits, afin de reverser des dividendes à leurs actionnaires, et de contribuer, ainsi, à l'amélioration de l'état des finances publiques locales. Cet objectif traduit la montée en puissance d'une vision « entrepreneuriale » du rôle des entreprises publiques de l'habitat dans l'organisation des marchés du logement en général, et des filières de logement social en particulier. D'autre part, les bailleurs publics doivent être « socialement responsables » en fournissant, conformément à leur mission initiale, des solutions de logement à une grande partie de la population, et notamment aux ménages les plus modestes.

Pour Uffer (2011), qui a consacré un chapitre de sa thèse sur Berlin à ces sociétés publiques, ces deux objectifs traduisent, plus généralement, une volonté de repositionnement stratégique de l'État en matière de logement social, et non son retrait, dans le cadre plus large de la politique de privatisation alors en cours dans les années 2000. Ce repositionnement vers des logiques de marché nuance l'existence d'une distinction claire dans les pratiques observées chez les acteurs publics et les acteurs privés de la production de logements. Il va toutefois conduire à une différenciation des stratégies de gestion locative et patrimoniale des entreprises publiques de l'habitat, sans pour autant remettre en cause les fondamentaux de leur modèle économique (cf. Figure 7).

2.4.1. Un modèle économique de long-terme

La privatisation d'un certain nombre de sociétés publiques de l'habitat, ou d'une partie de leur patrimoine, dans les années 2000 s'accompagne d'un mouvement de fusion et/ou de regroupement des bailleurs publics restants. Les nouveaux bailleurs constitués présentent des situations financières assez variées, qui sont largement influencées par les niveaux d'endettement initiaux des différents bailleurs concernés, les schémas financiers retenus pour sécuriser les fusions et/ou regroupements, ainsi que par le profil des patrimoines mis en communs. Ces patrimoines rassemblent des actifs aux statuts différenciés (logements conventionnés et non-conventionnés), et de valeur inégale. À l'inverse des sociétés de capital-risque et des fonds spéculatifs, le modèle économique de ces entreprises publiques de l'habitat continue de reposer sur des stratégies d'investissement à long terme. Leur rentabilité est majoritairement issue des recettes d'exploitation, c'est-à-dire du rendement locatif de leur patrimoine, et moins des produits d'une vente éventuelle, ou de revenus liés à des montages financiers complexes. Les nouveaux impératifs de gestion « entrepreneuriale » imposés par les pouvoirs publics,

parfois de manière contractuelle¹, poussent généralement ces bailleurs à réduire leur dette, leurs coûts de fonctionnement et leurs dépenses d'investissement, ainsi qu'à augmenter leurs recettes d'exploitation, pour maximiser leurs profits², faire croître leurs fonds propres et redistribuer *in fine* davantage de dividendes à leurs actionnaires (Uffer 2011).

2.4.2. Une gestion locative et patrimoniale différenciée

La double injonction des pouvoirs publics à la rentabilité et au maintien du rôle social des entreprises publiques de l'habitat se traduit de manière assez concrète dans leurs stratégies et leurs pratiques de gestion locative et patrimoniale. Peu à peu, les bailleurs publics passent d'une politique standardisée, appliquée à l'ensemble de leur parc, à une politique *ad hoc*, élaborée et appliquée sur la base du potentiel de développement des différentes catégories d'actifs qu'ils possèdent, et des profils de résidents qu'ils cherchent à loger. Ainsi, comme c'est le cas à Berlin, l'objectif pour les bailleurs est de maximiser le caractère lucratif de leur activité dans les segments les plus valorisés de leur patrimoine, généralement localisé dans les quartiers centraux, et de concentrer leur activité sociale dans leur parc plus dégradé, souvent localisé dans des quartiers plus périphériques. Cette logique de gestion différenciée se combine avec un autre objectif : minimiser les coûts d'exploitation. Pour ce faire, les entreprises publiques de l'habitat, à l'image des pratiques observées chez les investisseurs institutionnels, cherchent à réduire leurs frais de personnel et de gestion, et leurs frais d'entretien du parc. Cette politique de réduction des coûts ne s'applique néanmoins pas de la même manière sur l'ensemble du parc : elle se concentre essentiellement sur la partie la moins valorisée du patrimoine, où les perspectives d'augmentation des rendements locatifs sont limitées. De même, les stratégies d'ajustement des loyers et de modernisation du parc varient grandement en fonction des différentes catégories de leur patrimoine, comme c'est le cas pour les bailleurs privés (Uffer 2011).

- Optimiser les recettes d'exploitation dans le patrimoine des quartiers centraux

Dans les quartiers les plus centraux, où le patrimoine est généralement de meilleure qualité et accueille des résidents au profil socioéconomique plus favorisé, les entreprises publiques de l'habitat cherchent à maximiser leurs revenus locatifs en appliquant des hausses de loyer régulières et significatives. Ce renchérissement est susceptible de déclencher le départ des ménages aux revenus modestes, dont le relogement est généralement assuré, au cas par cas, dans une autre partie du parc. De même, bien qu'ils ne l'assument pas officiellement, les bailleurs essaient régulièrement d'attribuer les logements libres à des ménages plus fortunés que ceux qu'ils ont historiquement hébergé dans ce parc qui fut longtemps conventionné. Ils cherchent, en particulier, à créer des « marchés de niche » en se positionnant sur le marché de la location aux étudiants, ou en cherchant à attirer des locataires sensibles aux enjeux d'efficacité énergétique. C'est en effet dans cette partie du parc, où le potentiel de développement des recettes d'exploitation est le plus élevé, que la majeure partie des investissements de réhabilitation et de modernisation énergétique sont réalisés. À Berlin, il s'agit, par exemple, du patrimoine immobilier d'assez bonne qualité datant de la fin du XIX^{ème} siècle. Ce segment du parc des entreprises publiques de l'habitat est alors pleinement sur le marché locatif libre et ne peut plus être considéré comme abordable, comme l'étaient auparavant les logements publics dont la période de conventionnement était dépassée (Uffer 2011).

- Concentrer les ménages à revenus limités dans le patrimoine des quartiers périphériques

Cette logique de gestion locative et patrimoniale différenciée conduit à une concentration accrue des ménages à bas revenus dans les grands ensembles construits après la Seconde guerre mondiale, qui sont détenus par des bailleurs publics en périphérie des principales villes allemandes. Les loyers y sont nettement plus abordables et connaissent une hausse beaucoup plus modeste que dans le reste du parc. Cette politique de loyers limités permet aux bailleurs d'assurer leur mission sociale, mais aussi de limiter la vacance qui viendrait grever les recettes d'exploitation générées dans cette partie du parc et, le cas échéant, menacer leur équilibre financier, parfois fragile.

¹ La Ville de Berlin passe, par exemple, avec les différents bailleurs publics présents sur le territoire municipal, des accords stratégiques annuels dans lesquels sont identifiés les principaux objectifs sociaux et financiers en termes de production et de gestion de leurs parcs de logements (Uffer 2011).

² La rentabilité espérée et générée par les entreprises publiques de l'habitat reste toutefois très inférieure aux 10 à 15 % minimum recherchés par les investisseurs institutionnels (Uffer 2011).

Cette partie du patrimoine des sociétés publiques de l'habitat, pourtant vieillissante, voire dégradée, ne bénéficie que de dépenses d'investissement limitées. De plus, ces dépenses, comme dans le segment « moyen de gamme » du parc, sont ciblées en fonction de la progression (même réduite) envisagée pour les loyers. Ces investissements d'amélioration des logements, mais aussi du reste du cadre bâti, sont souvent réalisés dans le cadre de programmes fédéraux de rénovation urbaine comme celui intitulé *Soziale Stadt* (littéralement, la ville sociale). Uffer (2011) souligne également la manière dont les bailleurs publics différencient, dans ces quartiers dégradés, leurs stratégies d'investissement à l'échelle des bâtiments. Les travaux de rénovation sont parfois plus poussés dans les étages supérieurs, afin de pouvoir davantage y renchérir les loyers et d'y accueillir de nouveaux ménages au profil socioéconomique plus favorisé. En d'autres termes, les bailleurs s'appuient sur ces travaux de rénovation pour diversifier le profil des ménages de leur parc défavorisé, tant par souci de mixité sociale que de maximisation de leurs revenus locatifs. Néanmoins, les stratégies de gestion locative et patrimoniale des entreprises publiques de l'habitat, avec ce sous-investissement chronique dans leur parc périphérique, tendent, d'une manière générale, à renforcer les dynamiques de ségrégation résidentielle, comme c'est le cas avec le parc détenu et géré par les investisseurs institutionnels.

Figure 7. Stratégie et modèle économique des bailleurs dans le parc locatif allemand. Source : élaboration des auteurs, d'après Wijburg et al. (2018)

	Sociétés publiques et privées de l'habitat avant les années 2000	Sociétés publiques de l'habitat après les années 2000	Sociétés de capital-risque et fonds d'investissement spéculatifs (années 2000)	Sociétés foncières cotées en bourse (années 2010)
Philosophie et modèle économique	Produire des logements conventionnés pour une durée limitée (potentiellement renouvelable)	Produire des logements conventionnés pour une durée limitée (potentiellement renouvelable)	Extraction de la rente foncière par l'acquisition et la revente rapide d'ensembles de logements	Extraction de la rente foncière par l'optimisation des rendements locatifs et les ventes à la découpe
Schéma de financement	Emprunts bancaires à taux bonifiés par l'État, et subventions publiques	Emprunts bancaires à taux bonifiés par l'État, et subventions publiques	Emprunts non-bancaires titrisés sur les marchés financiers	Levée de fonds sur les marchés financiers
Perspective d'investissement	Long terme	Long terme	Court/moyen terme	Moyen/long terme
Politique locative	Loyers plafonnés par l'État dans le cadre du conventionnement	Loyers plafonnés par l'État dans le cadre du conventionnement	Forte augmentation des loyers dans les quartiers attractifs, maintien de loyers abordables dans les quartiers dégradés pour réduire la vacance	Forte augmentation des loyers dans les quartiers attractifs, maintien de loyers abordables dans les quartiers dégradés pour réduire la vacance
Catégories de logements proposés	Logements sociaux et logements abordables (quasi-sociaux)	Logements sociaux et logements abordables (quasi-sociaux)	Logements intermédiaires et logements « très sociaux »	Logements intermédiaires et logements « très sociaux »
Stratégie patrimoniale	Gestion unifiée. Possibilité de ventes à la découpe de logements conventionnés dans le cadre de programmes d'accession sociale à la propriété. Une partie des recettes d'exploitation peut être fléchée vers le financement de nouvelles constructions	Gestion différenciée. Ventes occasionnelles.	Gestion différenciée. Revente en bloc.	Recentrage du parc sur les principales métropoles. Projets de modernisation et de rénovation énergétique. Construction de logements locatifs.
Rentabilité	Très limitée pendant la durée de conventionnement	Limitée	Élevée (10-15 % minimum)	Limitée (4-6 %)
Risque	Sans objet	Sans objet	Élevé	Limité

3. La revente des logements sociaux à des sociétés foncières cotées en bourse

La crise financière internationale de 2007-2008 et la crise de la dette de la zone euro en 2010 ouvrent un nouveau cycle de transactions en bloc de logements locatifs en Allemagne (cf. Figure 6). On assiste, en particulier à partir de 2011, au transfert, ou à la revente, du patrimoine locatif de la plupart des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement spéculatif à un nouveau profil d'investisseurs : des sociétés foncières cotées en bourse (cf. Figure 7).

L'effondrement des marchés financiers internationaux provoqué par la crise des *subprimes* aux États-Unis remet fortement en cause le modèle économique et la stratégie de financement d'acteurs financiers spéculatifs qui dépendent pour beaucoup de leur dette titrisée sur les marchés (Wijburg et Aalbers 2017). Pressés par leurs créanciers, et faute de pouvoir revendre leurs actifs à la découpe sur un marché de l'immobilier résidentiel peu dynamique, certains investisseurs institutionnels sont en défaut de paiement. La plupart, toutefois, décide de liquider leur patrimoine en le vendant à de nouveaux acquéreurs, mais aussi et surtout en transformant leur structure juridique avec la création de filiales, ou de sociétés foncières indépendantes, introduites à la Bourse de Francfort dans l'indice DAX 30 (Unger 2017 ; Wijburg *et al.* 2018)¹. Wijburg et Aalbers (2017) voient en cette étape une nouvelle vague de financiarisation de l'immobilier résidentiel allemand.

3.1. Le profil et le modèle économique des sociétés foncières cotées

Plus d'un million de logements locatifs sont aujourd'hui détenus par ces sociétés foncières cotées en bourse, dont le patrimoine se trouve en particulier à Berlin, en Saxe et dans la Ruhr (Wijburg 2019). Ces sociétés d'investissement immobilier (*real estate investment trusts* (REIT) en anglais), proche du modèle français des sociétés d'investissement immobilier cotée (SIIC), ont une philosophie et un modèle économique différents des sociétés de capital-risque et des fonds d'investissement spéculatifs. Elles souhaitent investir à long terme le capital de leurs actionnaires dans un portefeuille d'actifs immobiliers de grande échelle. Leur modèle de rentabilité repose ainsi principalement sur l'optimisation du rendement locatif annuel de leur patrimoine, et sur la vente à la découpe des logements lorsque l'occasion se présente (Kofner et Kofner 2012 ; Wijburg *et al.* 2018). La rentabilité recherchée est limitée (entre 3 et 6 %) et la prise de risque est relativement faible. Leur intérêt est, outre d'extraire de la valeur pour leurs actionnaires, de détenir le foncier sous-jacent au parc locatif. Cette approche rentière de l'investissement immobilier implique, également, la croissance de la valeur nette de leurs actifs par d'importants efforts de rénovation et de modernisation (Wijburg *et al.* 2018). À cet égard, ces sociétés cotées peuvent facilement lever des fonds sur les marchés financiers et, le cas échéant, opérer des augmentations de capital, pour couvrir leurs besoins d'investissement (construction et acquisition de nouveaux logements, rénovation du parc, etc.) (Rey-Lefebvre 2017).

L'une des spécificités de ces sociétés foncières cotées réside, tout comme pour les SIIC, dans les importantes exemptions fiscales dont elles bénéficient, à condition qu'elles reversent à leurs actionnaires une partie très significative des loyers perçus et des éventuelles plus-values réalisées lors de ventes à la découpe (Wijburg 2019).

L'émergence de ces nouveaux acteurs financiers au modèle économique modifié s'accompagne également d'une série de fusions et d'acquisitions qui contribuent à consacrer la concentration « quasi monopolistique » du secteur de l'immobilier locatif entre les mains de grands groupes comme Vonovia et Deutsche Wohnen (cf. Figure 8) (Wijburg *et al.* 2018).

3.1.1. Vonovia

Vonovia est, avec un patrimoine de plus de 350 000 logements répartis dans 15 villes différentes, la plus grande société foncière cotée en bourse en Allemagne (Rey-Lefebvre 2017). Elle est née en 2015 de la fusion entre Deutsche Annington, appartenant à la société de capital-risque britannique Terra Firma Capital Partners, et Gagfah, dont le patrimoine était jusqu'alors en partie détenu par Fortress,

¹ Wijburg *et al.* (2018) donnent l'exemple de la société de capital-risque américaine Cerberus qui a introduit en bourse sa filiale GSW Immobilien pour un montant de 468 millions d'euros. GSW Immobilien était initialement l'une des principales sociétés municipales de l'habitat de la Ville de Berlin.

une société de capital-risque américaine (Unger 2017 ; Wijburg *et al.* 2018)¹. Vonovia a pour actionnaires de référence le fonds d'investissement américain Blackrock, le fonds de pension souverain norvégien Norges Bank et le fonds d'investissement américain Fidelity Management & Research. L'entreprise compte en outre parmi ses actionnaires d'autres acteurs financiers internationaux comme la Deutsche Bank et des compagnies d'assurance comme Sunlife Partners (Rey-Lefebvre 2019 ; Wijburg *et al.* 2018). La capitalisation boursière de Vonovia est aujourd'hui de 18 milliards d'euros et son patrimoine atteint 30 milliards d'euros, alors que sa dette, elle, s'élève à 15 milliards d'euros (Rey-Lefebvre 2017). La cours de son action à la Bourse de Francfort a doublé entre 2014 et 2018, en pleine période de boom de l'immobilier résidentiel allemand (Wilkes 2018).

Figure 8. Trajectoires de privatisation de sociétés publiques de l'habitat en Allemagne (1997-2000).
Source : Wijburg et Aalbers (2017)

Housing associations	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
GEHAG Berlin (24,500 units)	Public ownership	WCM / HSH Nordbank				HSH Nordbank			Oaktree Investment			Deutsche Wohnen										
GSW Berlin (66,700 units)	Public ownership										Cerberus / Whitehall (Goldman Sachs)						Deutsche Wohnen					
LEG NRW & Land NRW (93,000 units)	Public ownership										Whitehall (Goldman Sachs)			LEG Immobilien								
WB-Rhein Main Frankfurt (14,500 units)	Public ownership	Viterra AG (E.ON) / Hypovereinsbank							Deutsche Annington (Terra Firma Capital Partners)						Deutsche Annington			Vonovia				
KWG Kiel (11,000 units)	Public ownership	WCM							Vitus Gruppe						Deutsche Annington			Vonovia				
GAGFAH BfA (30,000 units)	Public ownership							Fortress													Deutsche Annington	Vonovia
Woba Dresden (47,830 units)	Public ownership									Fortress						Deutsche Annington			Vonovia			
TLG Wohnen FRG (11,350 units)	Public ownership																TAG Immobilien					
LEG Kiel Schleswig-Holstein (22,000 units)	Public ownership	DGAG Grundvermögen					Blackstone Group			Prelis (Pirelli AG) / RREEF (Deutsche Bank)						Buwog						
Years	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		

[En rouge, bailleurs publics initiaux ; en vert, rachat par des sociétés de capital-risque ou des fonds d'investissement spéculatif ; en bleu, rachat ou transformation en société d'investissement immobilier cotée]

3.1.2. Deutsche Wohnen

Deutsche Wohnen est la seconde plus grande société foncière en Allemagne depuis qu'elle a racheté le patrimoine des sociétés de capital-risque Cerberus et Whitehall². Elle possède environ 165 000 logements, dont une majorité (70 %) à Berlin où elle possède environ 7 % du parc locatif (Oltermann 2019 ; Rey-Lefebvre 2019 ; Wijburg et Aalbers 2017). Ses actionnaires de référence sont le fonds d'investissement américain Blackrock, le fonds de pension souverain norvégien Norges Bank, et le fonds d'investissement américain MFS Investment Management. Le fait d'avoir des investisseurs en commun est l'une des raisons qui a poussé Vonovia à lancer, en vain, une offre publique d'achat de 14 milliards d'euros sur son premier concurrent (Wijburg et Aalbers 2017). À défaut d'avoir pu prendre le contrôle de Deutsche Wohnen, Vonovia fait l'acquisition de 4,7 % de son capital, dont il a finalement décidé de se séparer ces derniers mois (Storbeck 2019). La capitalisation boursière de Deutsche Wohnen a, elle aussi, plus que doublé depuis 2014 (Wilkes 2018).

¹ Il est intéressant de retracer l'origine d'une partie du patrimoine de Vonovia. Le parc apporté par Deutsche Annington était initialement, avant sa vente en 2000, la propriété de Neue Heimat qui détenait le patrimoine immobilier résidentiel de la Deutscher Gewerkschaftsbund (Confédération allemande des syndicats) (Rey-Lefebvre 2017). De son côté, le patrimoine apporté par Fortress, via sa filiale Gagfah, provient initialement de l'entreprise de l'habitat de la caisse publique allemande de retraite (Unger 2017).

² La société Deutsche Wohnen est créée en 1997-1998 à la suite de la vente en bloc du patrimoine de plusieurs entreprises de l'habitat, publiques et privées, notamment une société détenue par le Land de Rhénanie-Palatinat, la société municipale GSW Berlin, et le parc de groupes privés comme Baubecon et Hoechst (Unger 2017). Deutsche Wohnen était très liée à la Deutsche Bank jusqu'en 2008.

3.2. Les politiques de gestion locative et patrimoniale

Le modèle économique et de rentabilité à long terme de ces nouveaux propriétaires institutionnels influencent grandement leurs politiques de gestion locative et patrimoniale qui ne sont néanmoins pas en rupture nettes avec celles déployées par les sociétés de capital-risque et les fonds spéculatifs dans les années 2000. Des sociétés comme Vonovia, Deutsche Wohnen, LEG Immobilien ou Covivio Immobilien (anciennement Immeo Wohnen, et filiale du groupe français la Foncière des Régions) continuent d'utiliser divers leviers pour, d'une part, optimiser le rendement annuel de leur activité, notamment via une politique de rationalisation et de réduction des coûts de fonctionnement¹, et, d'autre part, faire progresser la valeur de leur patrimoine. La longue durée de leur investissement, à l'inverse de leurs prédécesseurs qui prévoyaient de se séparer de leur actifs au bout de quelques années seulement, influence néanmoins la relation que ces bailleurs nouent avec leurs locataires : la satisfaction et la voix de ces derniers comptent davantage et, plus généralement, les bailleurs veillent à améliorer leur image publique (Wijburg 2019).

3.2.1. La poursuite d'une gestion duale du parc locatif

Pour les sociétés foncières cotées en bourse, la maximisation de leurs revenus annuels, et donc de leurs profits, passe d'abord et avant tout par une politique ciblée de hausse des loyers et de réduction de la vacance dans les différents segments de leur parc locatif. On assiste ainsi, comme durant le premier cycle de financiarisation dans les années 2000, à l'accélération de la mise en place d'une gestion à deux vitesses du parc des bailleurs institutionnels. D'une part, les sociétés foncières continuent de proposer des loyers relativement abordables dans les parties les moins qualitatives de leur patrimoine, souvent dans les grands ensembles situés en périphérie des grandes villes. L'objectif est, une fois encore, d'y réduire les taux de vacance et de cibler les populations solvabilisées par les allocations individualisées au logement distribuées par les pouvoirs publics, et qui assurent des revenus stables aux bailleurs (Bernt *et al.* 2017 ; Wijburg *et al.* 2018). Les sociétés foncières poursuivent, d'autre part, la stratégie qui repose sur la modernisation et la rénovation énergétique² de leur parc plus central pour y augmenter les loyers, en se jouant ainsi du système d'encadrement des loyers (Kofner et Kofner 2012 ; Wijburg *et al.* 2018). Dans le discours des bailleurs, l'inflation des loyers est compensée par la baisse de la facture énergétique des locataires. Cette partie plus qualitative de leur patrimoine s'est ainsi transformée, année après année, en un parc de logements intermédiaires pour des ménages de classe moyenne (Wijburg 2019).

L'optimisation des profits des bailleurs passe également par la diversification de leurs sources de revenu. C'est la raison pour laquelle des sociétés comme Vonovia proposent désormais à ses locataires, via des formules parfois intégrées au bail de location, de fournir énergie, connexion internet et services de réparation à des prix attractifs. De même, certaines sociétés foncières comme Immo Wohnen se sont lancées dans la construction et la gestion de maisons de retraites, et l'hébergement de chômeurs et de populations réfugiées dans le cadre de programmes subventionnés par l'État (Wijburg 2019 ; Wijburg *et al.* 2018).

3.2.2. Le recentrage du patrimoine des bailleurs et le développement des projets de renouvellement urbain

L'arrivée de ces investisseurs de long terme sur le marché du logement locatif s'est accompagnée d'une volonté de recentrage de leur activité sur les principales métropoles allemandes (Berlin, Hambourg, Munich, Dresde, Leipzig, etc.), où les prix de l'immobilier et les loyers ont fortement progressé ces dernières années (Rey-Lefebvre 2017 ; Wijburg *et al.* 2018). C'est la raison pour laquelle un bailleur comme Covivio Immobilien a massivement revendu ses actifs immobiliers – des logements de grande taille dans des grands ensembles, et parfois des maisons individuelles – situés dans la Ruhr, qui sont de fait peu rentables dans cette région industrielle en déclin, pour financer l'acquisition d'un patrimoine constitué de logements de plus petite taille dans les quartiers attractifs des métropoles, où les rendements locatifs sont plus élevés. Certains bailleurs institutionnels font toutefois le choix de rester implantés dans des régions moins dynamiques, lorsqu'ils n'arrivent pas à vendre leur patrimoine à un

¹ Unger (2017) explique par exemple que 80 % des 6 000 employés de Vonovia ont des conditions salariales inférieures aux accords passés habituellement dans le secteur de l'immobilier résidentiel.

² La nouvelle loi locative de 2013 autorise les bailleurs à appliquer une augmentation de loyers supérieure au taux autorisé s'ils réalisent des travaux de rénovation énergétique dans leur parc (Wijburg *et al.* 2018).

prix satisfaisant ou lorsqu'il existe des « sous marchés locaux » où les niveaux de prix et de loyers et les politiques locales de l'habitat leur permettent de conserver un certain niveau de rentabilité (Wijburg *et al.* 2018).

La politique patrimoniale des sociétés cotées repose fortement, en parallèle, sur les projets de modernisation et de rénovation énergétique de leur parc. Ces coûteux investissements, réalisés dans le parc attractif des quartiers centraux comme dans le parc dégradé des quartiers périphériques, ont généralement deux objectifs : d'une part, contourner l'encadrement des loyers et, d'autre part, stimuler la progression des valeurs immobilières dans les quartiers concernés pour, *in fine*, augmenter la valeur des actifs des investisseurs (Wijburg *et al.* 2018)¹. En effet, comme nous l'avons indiqué précédemment, le coût de ces travaux visant à l'amélioration de la qualité des logements, des bâtiments et, plus généralement, du cadre de vie (espaces verts, crèches, espaces culturels, etc.) est répercuté sur le loyer des résidents. Ces stratégies de long-terme, qui prennent en compte les spécificités du contexte urbain et du marché de l'immobilier local, sont généralement menées main dans la main avec les pouvoirs publics, qui contribuent également à leur financement. La situation de monopole dont bénéficient les bailleurs dans certaines communes leur confère un puissant pouvoir de négociation dans ces formes de partenariat public-privé (Bernt *et al.* 2017 ; Wijburg 2019). La littérature indique, par ailleurs, que les conditions de financement particulièrement favorables (bas taux d'intérêts) observées ces dernières années ont fortement contribué au lancement de nombreux projets de rénovation (Unger 2017). Dans certains cas, les bailleurs relancent aussi des politiques de construction de nouveaux logements locatifs, qui restent néanmoins relativement modestes (2 000 nouveaux logements construits par Vonovia en 2017) (Rey-Lefebvre 2017).

Ces projets de renouvellement urbain, sous couvert d'ambitions environnementales et de développement local (*Quartiersentwicklung*)², nourrissent toutefois, et à dessein, de forts processus de gentrification. De nombreux ménages aux revenus limités ne pouvant supporter les hausses de loyer, n'ont d'autre choix que de déménager de ces quartiers, et laissent la place à des ménages plus aisés (Wijburg *et al.* 2018).

¹ À titre d'exemple : la société Phoenix Spree a vu la valeur de ses actifs immobiliers résidentiels passée de 245 millions d'euros en 2014 à 609 millions d'euros en 2018 à la suite de la rénovation et du renchérissement des loyers de son patrimoine locatif (Wilkes 2018).

² Wijburg *et al.* (2018) analysent par exemple le cas d'Elting, un quartier historiquement ouvrier de la ville d'Essen dans la Ruhr, où Vonovia a lancé un grand projet de renouvellement urbain intitulé « Rendons Essen et Elting plus verts ».

4. Gestion immobilière et sociale du parc locatif vendu

L'une des spécificités du modèle allemand de vente de logements sociaux tient au fait que, dans la grande majorité des cas¹, les transactions en bloc ne modifient pas le statut d'occupation des logements et ne conduisent pas à la création de copropriétés, comme cela peut être le cas avec la vente à des propriétaires individuels au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France. Il est toutefois raisonnable de penser que les nouvelles logiques et pratiques gestionnaires introduites par les investisseurs institutionnels modifient, elles, la composition, la gestion et le fonctionnement des ensembles immobiliers transférés.

La littérature consultée pour cet état des connaissances et des savoirs n'analyse que de manière limitée cette dimension pourtant importante des processus de vente et de revente des parcs de logements locatifs conventionnés et non-conventionnés.

Plusieurs éléments saillants sont malgré tout identifiés par certains auteurs :

- Les ventes en bloc conduiraient à une moindre implication des locataires dans la vie quotidienne des ensembles immobiliers privatisés (Lennartz 2011).
- Les problèmes de gestion immobilière se poseraient davantage à l'échelle des (très) grands ensembles de logements où les immeubles, initialement détenus par un petit nombre d'entreprises publiques et privées de l'habitat, ainsi que par des coopératives, sont parfois cédés à de multiples investisseurs. C'est le cas par exemple à Leipzig, en ex-Allemagne de l'Est, où le grand ensemble périphérique de Leipzig-Grünau, qui compte près de 38 000 logements, était détenu, en 2009, après plusieurs transferts en bloc, par cinq entreprises privées allemandes et étrangères, une société municipale de l'habitat et sept coopératives (Grossmann *et al.* 2017). De multiples problèmes de gouvernance y sont observés, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie commune de développement et/ou de réhabilitation. Ces difficultés sont renforcées par le fait que les caractéristiques du parc détenu par chaque catégorie de bailleur sont différentes. D'une part, les entreprises privées et la société municipale détiennent le patrimoine le plus récent, mais pas forcément dans le meilleur état, où les nouvelles politiques locative et/ou patrimoniale contribuent à la paupérisation du profil des locataires et à un manque d'investissement. D'autre part, les coopératives sont propriétaires du patrimoine le plus ancien où la population a, elle, peu changé et pour lequel des travaux d'entretien sont régulièrement réalisés. Des conflits sont alors observés entre ces différents types de propriétaires-bailleurs. Par ailleurs, les politiques locatives et patrimoniales des nouveaux propriétaires institutionnels ont contribué à l'accélération des dynamiques de différenciation sociale entre les occupants de ces différents patrimoines.
- Les politiques de gestion locative et patrimoniale des bailleurs institutionnels, mais aussi des entreprises publiques de l'habitat, tendent, depuis les années 2000, à utiliser les travaux de modernisation réalisés dans leur parc non-conventionné pour y modifier le profil socioéconomique des occupants. Comme nous l'avons décrit plus haut, ces investissements sont souvent synonymes, en particulier dans le patrimoine se trouvant dans des quartiers attractifs, d'une hausse significative des loyers, qui conduit au départ des locataires socialement et économiquement vulnérables (Uffer 2011). Le patrimoine des investisseurs institutionnels et des entreprises publiques situés dans les grands ensembles dégradés accueille, dans le même temps, et mécaniquement, une proportion de plus en plus importante de ménages défavorisés (Kitzmann 2017). Autrement dit, il semble que le cycle de « privatisation financiarisée » (Aalbers 2016) des entreprises publiques de l'habitat en Allemagne depuis les années 2000 ait conduit à une concentration des ménages à bas revenus dans une partie restreinte du parc transféré, davantage qu'à leur départ de ce même parc.

¹ Le cas des copropriétés nouvellement créées suite aux rares ventes à la découpe aux locataires effectuées dans les années 1990 et 2000 n'est peu, voire pas, traité par la littérature consultée pour cette note monographique.

LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX EN FRANCE

Près de 4,5 millions de logements sont détenus, en France, par des bailleurs sociaux. Ce parc permet de loger, de façon constante depuis la fin des années 1970, près de 15 % des ménages français, soit environ 10 millions de personnes. Si le stock de logements sociaux croît de façon régulière, ce qui lui permet de continuer à jouer un rôle déterminant dans de nombreux marchés locaux du logement, le secteur social, dit des « habitations à loyer modéré » (Hlm), a connu de profondes mutations au cours des deux dernières décennies. Ces mutations ont été largement suscitées par le retrait de l'État du financement direct de la production neuve, qualifié par certains observateurs de « discret » (Driant 2011). Si les organismes Hlm, qu'ils soient de statut public ou privé, continuent, pour construire des logements sociaux, à jouir de différents avantages et à avoir accès aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ils ont moins de possibilités que par le passé d'obtenir des subventions de la part des acteurs publics. Pour compenser, ils mobilisent leurs ressources propres et cherchent à développer des activités leur permettant de dégager des marges de manœuvre financières.

Le regain d'intérêt depuis les années 2000 pour la vente de logements sociaux, souvent dite en France « vente Hlm », s'explique en particulier par ce contexte : le dispositif est en effet vu par différents acteurs comme un moyen de renouveler le financement du secteur, les anciens logements étant vendus pour permettre le développement de logements neufs. Ce faisant, la vente Hlm permet de plus à des ménages d'accéder à la propriété, dans des conditions généralement avantageuses.

Cependant, le volume des ventes est resté, en France, très limité. Avant la fin des années 2000, environ 4 000 logements sont vendus chaque année. Entre 2010 et 2017, ce chiffre ne dépasse pas les 8 000 unités, soit environ 0,2 % de l'ensemble du parc social. L'objectif, fréquemment réaffirmé depuis les années 1980, est pourtant de parvenir à vendre 1 % du parc social chaque année, soit 40 000 à 45 000 logements. De nombreux facteurs viennent expliquer ce relatif insuccès du dispositif : les organismes Hlm et de nombreuses collectivités territoriales y ont longtemps été réticents, il est difficile à mettre en œuvre, il n'est pas toujours aisé de trouver des acquéreurs, etc. La vente de logements collectifs – seul 16 % du parc Hlm est composé de logements individuels – pose de plus la question de la gestion d'ensembles immobiliers en copropriété entre l'organisme et ses anciens locataires devenus acquéreurs.

Le vote de la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), en 2018, vise à répondre à certaines de ces difficultés en allégeant certaines contraintes administratives et en proposant de nouvelles modalités de gestion des logements mis en vente. Il s'inscrit dans un contexte d'augmentation des pressions financières et organisationnelles pesant sur l'activité des organismes Hlm, dont une des conséquences pourrait être un recours encore accru à la vente Hlm, dont la mise en œuvre deviendrait nécessaire au sein de tout organisme souhaitant continuer à avoir une activité de production neuve.

Le secteur Hlm se trouve en conséquence confronté à une situation doublement paradoxale : il est encouragé, voire contraint, à systématiser le recours à la vente, alors que tout indique qu'une massification des ventes est improbable. De plus, dans la mesure où peu de ventes ont somme toute été réalisées jusqu'à présent, on connaît mal les conséquences du dispositif, non seulement pour les ménages acquéreurs et le patrimoine vendu, mais aussi pour les organismes Hlm eux-mêmes : est-on par exemple en mesure d'anticiper les coûts liés au développement et à la professionnalisation des équipes de vente, ainsi que ceux liés à la gestion des copropriétés mixtes ? quelle conséquence aura au long terme sur l'équilibre financier des organismes Hlm la disparition des loyers du parc vendu, souvent amorti ? dans quelle mesure les organismes Hlm ont-ils la capacité – financière, mais aussi en termes d'accès à des opportunités foncières – de reconstituer le patrimoine vendu ?

Cette note monographique présente de premiers éléments de réponse à ces questions à partir des travaux qui ont été menés par des équipes de recherche et des institutions publiques sur la vente de logements sociaux en France. Elle est organisée en cinq parties. Elle synthétise, dans une première partie, les principales transformations du secteur Hlm au cours du XX^{ème} siècle, et en particulier depuis les années 1980. Elle propose ensuite, dans une deuxième partie, une histoire des politiques de vente et cherche à en dresser un bilan quantitatif. Les mécanismes de vente, puis les trajectoires des ménages acquéreurs et des logements vendus sont ensuite envisagées, respectivement dans les troisième et quatrième parties. Des éléments sont enfin présentés, dans une cinquième partie, concernant les modalités de gestion des copropriétés mixtes créées par la vente.

1. Le logement social en France : du soutien étatique à un secteur autonome ?

1.1. Émergence et développement du secteur du logement social

La nécessité d'une intervention publique pour améliorer les conditions de logement des ménages modestes s'impose dans le débat public français au cours de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, notamment à l'initiative des milieux réformateurs libéraux. La loi Siegfried qui en découle, votée en 1894, vise d'abord à encourager l'initiative privée en matière de logement en créant le statut d'habitation à bon marché (HBM) : des personnes physiques et morales privées peuvent construire des logements respectant les normes HBM, profitant pour ce faire d'exonérations d'impôts et de prêts spécifiques, en partie distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les résultats de cette politique étant limités, une intervention publique plus directe est décidée au cours des années suivantes. La loi Strauss de 1906 autorise ainsi les acteurs publics à apporter des subventions, des prêts ou des terrains aux projets d'HBM. La loi Bonnevey de 1912 rend pour sa part possible la création par les communes ou les départements d'offices publics d'HBM, chargés de construire eux-mêmes des HBM et caractérisés par leur relative autonomie. Ainsi, dès le début du XX^{ème} siècle, une partie des bases du système français du logement social existent : celui-ci repose sur l'action complémentaire d'acteurs publics et privés autonomes, financés par des prêts aidés et des subventions. Cependant, les logements construits restent d'abord peu nombreux, la très grande majorité d'entre eux sont en accession à la propriété et il n'existe alors pas de plafond de ressources pour y accéder (Guerrand 1967 ; Roncayolo 2001).

Le vote de la loi Louchet, en 1928, contribue à une plus importante structuration du secteur du logement social français. Il marque en effet l'engagement financier et stratégique de l'État en faveur des HBM, de façon notamment à mettre fin à l'atonie du secteur de la construction après la Première guerre mondiale. La loi programme la construction de 260 000 HBM locatifs et en accession sur 5 ans, augmente les volumes de prêts disponibles en conséquence, encourage les représentants de l'État à en suivre la production et clarifie le statut des structures pouvant produire des HBM, au premier rang desquelles des sociétés anonymes privées agréées et les offices publics d'HBM. La loi n'a cependant des effets remarquables que jusqu'au milieu des années 1930, date à partir de laquelle l'État cesse d'engager les crédits nécessaires à la réalisation du plan (Guerrand 1967 ; Roncayolo 2001).

Il faut attendre le début des années 1950 pour qu'une relance de la construction de logements sociaux soit envisagée. Le secteur, qui devient désigné comme celui des habitations à loyers modérés (Hlm), connaît d'abord un ensemble d'ajustements qui se traduit par une diversification de ses sources de financement, même si celui-ci continue d'être majoritairement assuré par le biais de prêts, dorénavant distribués directement par le Trésor. Le plan Courant, décidé en 1953, permet la levée durable des difficultés de financement de la production Hlm neuve et la concentre sur des produits locatifs. Des plafonds de ressources sont aussi instaurés pour la première fois pour accéder à ces logements. L'essor de la construction Hlm au cours de cette période est par ailleurs facilité par le fait que les sociétés et offices peuvent profiter du système des primes et prêts du Crédit foncier, des réformes de l'urbanisme opérationnel ainsi que du développement, via notamment l'action de la CDC, de l'économie mixte dans les secteurs de l'aménagement et de la construction. La production de logements sociaux devient alors très significative : entre 1964 et 1974, plus de 100 000 logements HLM sont construits chaque année (Zittoun 2000 ; Effosse 2003).

Plusieurs éléments remettent en cause, à la fin des années 1970, ce fonctionnement du secteur Hlm. Les crises économiques, puis l'atonie durable de la croissance, entraînent une diminution des possibilités d'augmentation des loyers et une hausse des coûts de construction, ce qui met des organismes Hlm en difficulté financière (Gimat 2017). Parallèlement, une réforme motivée par la volonté de réduire les volumes d'aides à la construction consentis au secteur Hlm en modifie les conditions de financement : un nouveau prêt locatif aidé (PLA) est introduit en 1977, distribué par une caisse *ad hoc* jusqu'en 1986 puis par la CDC ensuite. Il doit être remboursé plus rapidement et à des taux plus élevés que les types de financement qui préexistaient. Ces conditions moins avantageuses sont compensées par la possibilité offerte aux organismes Hlm de fixer des loyers plus élevés, ceux-ci étant partiellement pris en charge par l'État via une nouvelle aide personnelle au logement (APL). Ce système est conçu pour fonctionner dans le contexte d'une reprise de la croissance et de l'inflation ; la stagnation économique dans les années 1980 et 1990 aboutit donc à un grippage de la production, les organismes Hlm ne parvenant que difficilement à équilibrer leurs opérations neuves (Zittoun 2001).

1.2. Mutations du système de logement social depuis les années 1980

Le secteur Hlm français a connu, depuis les années 1980, de nombreuses transformations qui ont des conséquences sur la façon dont la vente de logements sociaux est mise en œuvre ou auxquelles la vente participe. Nous proposons ci-dessous de les évoquer en les regroupant en trois principales tendances.

1.2.1. La modernisation du secteur Hlm

Dès le milieu des années 1970, alors que les organismes Hlm commencent à avoir des difficultés financières et que la production de logements locatifs sociaux décroît, des critiques sont formulées par différents acteurs quant à la qualité de la gestion financière, stratégique et patrimoniale au sein du secteur. Pour y remédier, la mise en place de dispositifs de modernisation est encouragée, y compris par les associations représentant les intérêts des organismes Hlm. Concrètement, cela se traduit d'abord, au cours des années 1980, par des mutations de l'organisation et de l'instrumentation interne des sociétés, qui touchent le management, les modalités de la prise de décision, la gestion des ressources humaines ou encore le contrôle budgétaire et de qualité. Il s'agit de réaliser des économies tout en améliorant la qualité de service fournie aux locataires et en développant une stratégie à plus long terme. Ces évolutions sont appuyées par l'État ainsi que par diverses institutions d'appui et de contrôle du secteur Hlm, à travers des incitations, mais aussi par la contrainte : la détérioration des conditions de financement de la production neuve est notamment pensée comme un moyen de contraindre les organismes Hlm à se moderniser. L'ensemble de ce processus a été analysé comme relevant de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*), c'est-à-dire de la circulation dans les secteurs publics et parapublics d'outils gestionnaires développés pour et par des entreprises privées à but lucratif (Bourgeois 1996 ; Demoulin 2014). Il est à noter que la facilitation de la vente Hlm par la loi Méhaignerie en 1986 s'inscrit dans ce contexte (cf. p. 94).

Ces dynamiques se sont poursuivies tout au long des décennies suivantes. Depuis les années 2000, elles ont aussi touché l'organisation du secteur dans sa globalité. Le débat se focalise en effet, à partir de cette décennie, sur le nombre d'organismes Hlm, considéré comme trop important pour permettre une action cohérente, et le nombre de logements qu'ils gèrent, considéré comme insuffisant pour en assurer une gestion économique. Des mises en groupe et des fusions sont donc encouragées par les pouvoirs publics, par le biais notamment de réformes des statuts des organismes Hlm publics et privés. En conséquence, entre 2002 et 2013, le nombre de sociétés anonymes d'Hlm passe de 309 à 255, tandis que plusieurs groupes gérant plus de 300 000 logements ont été constitués. Cette réorganisation du tissu des organismes Hlm permettrait une gestion plus professionnalisée du parc ainsi que la diversification des compétences ; dans le même temps, elle transforme le rapport au local d'une partie des sociétés, en encourageant la définition de stratégies aux échelles régionale ou nationale et en permettant une circulation facilitée des réserves financières entre différents points du territoire national. Ces réorganisations ont aussi été l'occasion d'une rationalisation des périmètres d'intervention des organismes Hlm (qui peut aboutir au fait qu'ils se désengagent de certains territoires) : des échanges de patrimoine (prenant la forme de ventes en bloc) ainsi que des ventes à des particuliers ont été organisés dans ce cadre (Gimat 2017). La loi ELAN de 2018 s'inscrit en continuité, puisqu'elle oblige les organismes possédant moins de 12 000 logements à fusionner (Driant 2017 ; Gimat et Halbert 2018).

1.2.2. Le logement Hlm entre résidualisation et mixité sociale

A partir des années 1990, une partie du débat public porte sur le processus de « ghettoïsation » : le constat partagé est qu'il y a au sein de certains territoires, où les grands ensembles détenus par des organismes Hlm sont surreprésentés, une concentration de ménages en situation socialement et économiquement précaire. Le phénomène de concentration spatiale, couplé à la forme physique des ensembles immobiliers Hlm, y renforce la précarité. Pour faire face à ce constat, différentes stratégies sont mises en œuvre, qui ont la particularité de vouloir résoudre par des dispositifs physiques et spatiaux des problèmes d'abord sociaux (Tissot et Poupeau 2005). Non seulement la politique de la ville, qui croise action sociale et urbaine au sein de ces territoires, est relancée, mais un idéal de mixité sociale se trouve aussi promu : il s'agit de chercher à faire en sorte que, en tous points du territoire, des ménages ayant différentes caractéristiques spatiales vivent à proximité les uns des autres. Si cette notion soulève plusieurs difficultés (Jaillet *et al.* 2008a), elle est néanmoins rapidement traduite en normes et politiques publiques : pour les organismes Hlm, elle se traduit par la nécessité de maintenir, voire d'attirer, des ménages aisés au sein d'ensembles immobiliers touchés par la précarité, mais aussi

de produire des logements sociaux destinés aux plus modestes au sein de marchés immobiliers dominés par les ménages les plus aisés. Cela a donc des conséquences aussi bien en matière d'entretien du patrimoine et de gestion locative, qu'en matière de programmation de la production neuve.

Dans le même temps, l'occupation du parc social français connaît un processus de paupérisation marqué (Driant 2011). Plusieurs réformes visent par ailleurs à réformer les processus d'attribution des logements, de façon à accorder une priorité plus importante aux ménages précaires : c'est le sens notamment des lois DALO et MOLLE, votées pendant le quinquennat de N. Sarkozy et, dans une moindre mesure, de la loi Égalité et citoyenneté, voté pendant celui de F. Hollande. Des auteurs ont pu lire dans ces décisions les prémices d'un mouvement de résidualisation des politiques françaises du logement social. Le croisement de ces processus de résidualisation avec l'objectif de mixité sociale fait que les organismes Hlm sont confrontés, du point de vue de la gestion de l'occupation de leur parc, à des injonctions contradictoires. Dans les faits, il semble qu'ils peuvent, dans une certaine mesure, tirer parti de cette ambiguïté en jonglant entre les différents registres pour justifier leurs stratégies (Lelévrier 2008 ; Houard 2009). Couplé à la décentralisation croissante (mais encore incomplète) des politiques du logement, cela a aussi pu favoriser localement l'émergence de compromis spécifiques entre organismes Hlm et collectivités territoriales quant aux modalités d'attribution du parc, qui participent pour certains auteurs à structurer des politiques locales de peuplement (Desage *et al.* 2014).

1.2.3. La relance de l'activité Hlm depuis les années 2000

- La relance de la production neuve

Au cours des années 1980 et 1990, des réformes successives visent à relancer la production de logements sociaux. Sans aboutir à une mobilisation plus importante d'argent public, elles se traduisent par des ajustements à la marge dans le fonctionnement du PLA et dans les modalités de fixation des loyers. La conjoncture immobilière changeante au cours de ces décennies ne contribue pas à stabiliser les rythmes de production.

Le début des années 2000 marque un tournant plus significatif. La situation financière de la plupart des organismes Hlm s'améliore, pour des raisons conjoncturelles mais aussi du fait de certaines décisions politiques prises à la fin des années 1990, comme la restructuration de leur dette. Parallèlement, une réforme des conditions de financement de la production neuve est engagée entre 1999 et 2001, qui aboutit à la création de trois nouveaux types de prêts, délivrés par la CDC et toujours en vigueur aujourd'hui (PLAI, PLUS, PLS). L'articulation entre des conditions de financement, un niveau de loyer et un plafond de ressources est maintenue, les logements les mieux financés étant réservés aux ménages les plus modestes. La durée des prêts est pour sa part considérablement allongée et les taux d'intérêts abaissés et mis en lien avec l'évolution des taux du livret A. La subvention directe complémentaire de l'État continue d'exister, mais reste à un niveau bas et diminue au fil de la décennie (Driant 2015). Pour compenser cette diminution, les organismes Hlm sont encouragés à faire appel aux collectivités territoriales et, pour ceux qui sont privés, à leur actionnariat. Ils doivent aussi mobiliser leurs fonds propres, c'est-à-dire leurs réserves financières. La mobilisation plus importante de ces fonds aboutit à la nécessité pour les organismes Hlm d'envisager leur reconstitution, ce qui implique le développement de dispositifs et d'activités bénéficiaires (dans les limites prévues par leur statut), dont la vente Hlm fait partie (Gimat 2017).

La relance, tout au long des décennies 2000 et 2010, s'explique aussi par un ensemble de mutations qui accompagnent ces réformes des mécanismes de financement :

- À l'échelle nationale, différentes incitations politiques ont accompagné les réformes du financement : plusieurs plans, au premier rang desquels le Plan de cohésion sociale de 2004, fixent des objectifs de production ambitieux. Parallèlement, l'objectif de mixité sociale est traduit, par la loi SRU de 2000, par l'obligation, pour la plupart des communes urbaines, de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux parmi l'ensemble des résidences principales. À l'échelle locale, ces dispositions ont contribué à renforcer l'acceptabilité de la production Hlm (Desage 2013).
- L'État a cherché à encourager par différents moyens un « recentrage » de la production neuve, afin de développer le logement social au sein des marchés immobiliers identifiés comme « tendus », et plus particulièrement des marchés métropolitains. Cela a abouti à une concentration relative des moyens et des compétences en certains points du territoire national

et a pu encourager certains organismes à se désengager de territoires, notamment ruraux (Gimat 2017).

- L'augmentation de la production est aussi le résultat d'une articulation des activités des organismes Hlm et des promoteurs immobiliers. Les collectivités, constatant leur incapacité et celle des organismes Hlm à acquérir suffisamment de terrains pour répondre aux objectifs de production de logement social, ont choisi d'imposer (à l'aide de dispositifs informels ou réglementaires) aux promoteurs immobiliers la production d'un pourcentage de logements sociaux dans chacune de leurs opérations. Ces logements sont ensuite revendus à des organismes Hlm, qui en assurent la gestion au sein de copropriétés dites « mixtes » (Gimat 2017). En 2018, 52 % des logements sociaux français avaient été produits par ce biais, et 64 % des logements sociaux franciliens (DGALN 2019). Ce rapprochement des secteurs social et « libre » se traduit aussi par la circulation d'outils techniques et de personnels, ainsi que par de nouveaux types de collaboration autour d'opérations immobilières, d'aménagement ou de rénovation urbaine (Gimat 2017).

- De la politique de la ville à la rénovation urbaine

Parallèlement à la relance de la production neuve, les années 2000 sont aussi celles de la mise en place du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ainsi que de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), chargée de le mettre en œuvre. Ce programme, très centralisé, renouvelle le volet physique des politiques de la ville : l'État décide en effet d'engager des crédits conséquents pour permettre la transformation de certains quartiers d'habitat social, particulièrement ceux construits sous la forme de grands ensembles. L'ambition est, d'une part, d'en permettre la banalisation par la démolition-reconstruction de façon à rompre avec leur urbanité moderniste et, d'autre part, d'y encourager la mixité sociale en faisant en sorte qu'une partie des logements reconstruits, locatifs comme en accession à la propriété, abrite des ménages plus aisés. 490 quartiers en France métropolitaine et d'Outre-Mer ont été concernés par le programme, qui a par ailleurs permis à de nombreux organismes Hlm de rénover leur patrimoine et de transformer leurs stratégies d'entretien et de rénovation dans des conditions financières avantageuses (Epstein 2013). En 2014, un nouveau PNRU a été décidé, qui doit poursuivre l'action menée au cours des années 2000 avec des objectifs généraux plutôt inchangés, mais des moyens financiers moindres.

- Poursuite de l'autonomisation du secteur

Le régime de production mis en place au cours des années 2000 encourage une autonomisation du développement Hlm, le secteur étant de moins en moins dépendant d'aides publiques directes et de plus en plus confronté à la nécessité de produire des excédents d'exploitation (Gimat et Halbert 2018). Cette tendance s'accroît depuis la deuxième moitié des années 2010. Au cours du quinquennat de F. Hollande, l'État a renoncé à apporter au secteur Hlm toute subvention directe pour financer la production neuve. En conséquence, le volume global des dépenses publiques au profit du secteur Hlm a décliné pour la première fois depuis le début des années 2000 en 2015. Depuis l'élection d'E. Macron, deux types de décisions ont contribué à accentuer ces mutations :

- D'une part, le gouvernement d'E. Philippe a continué à faire pression sur le secteur Hlm en encourageant la poursuite des restructurations organisationnelles et la contraction de la dépense publique. En particulier, les organismes Hlm ont dû compenser par des baisses de loyer la diminution décidée en 2017 par l'État de l'aide personnalisée au logement (APL). Différentes réformes à venir, au premier rang desquelles l'introduction de l'APL dans un revenu universel d'activité fusionnant différentes prestations sociales, laissent penser que cette pression est appelée à se maintenir.
- D'autre part, pour compenser le recul du financement public direct apporté à l'activité Hlm, l'État encourage la diversification des sources de financement. Cela s'est traduit notamment par une réforme promouvant la vente Hlm (cf. p. 95), mais aussi par différentes innovations financières de la CDC, par une facilitation des avances et des prêts entre organismes Hlm ou encore par une nouvelle mobilisation des ressources d'Action Logement, l'organisme qui gère les ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction (parfois appelé 1 % Logement). Un rapport récent indique la poursuite des réflexions à ce sujet, puisqu'il envisage d'autoriser ou de renforcer la vente de logements sociaux en bloc à des investisseurs privés, le démembrement de propriété, l'ouverture du capital des ESH à des investisseurs privés ou encore la création de fonds d'investissements sociaux (Wendling *et al.* 2019).

2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux

La vente de logements sociaux ne devient un enjeu politique majeur en France qu'au cours des années 2000, en lien avec les mutations du secteur Hlm décrites ci-dessus : celles-ci changent en effet le rôle de la vente qui, de dispositif optionnel, a tendance à s'imposer alors comme un recours nécessaire. L'histoire du dispositif précède cependant le XXI^{ème} siècle, puisque la possibilité de vendre des logements sociaux a été introduite dès 1965. Si l'histoire du dispositif est méconnue et fragmentaire (des recherches documentaires ont été réalisées par nos soins pour tenter de combler certaines zones d'ombres laissées par la littérature), on dispose cependant de plus de ressources pour, d'une part, en dresser un bilan quantitatif et, d'autre part, comprendre comment le dispositif a été justifié par ses promoteurs et critiqué par différents acteurs des marchés du logement.

2.1. La vente Hlm en France : un dispositif ancien, resté marginal

2.1.1. En 1965, la création d'un droit à l'achat dans le secteur Hlm

Portée par le Ministre de la construction du gouvernement Pompidou, J. Maziol, la loi du 10 juillet 1965, dite loi Maziol, autorise pour la première fois la vente de logements sociaux à leurs occupants (Gotman 1994). Elle introduit même l'obligation pour les bailleurs sociaux de vendre son logement à un locataire qui en ferait la demande. Le texte de la loi de 1965 stipule en effet que les occupants « peuvent demander à acquérir le logement qu'ils occupent » et que « l'organisme d'habitations à loyer modéré est alors tenu de consentir à la vente, sauf motifs reconnus sérieux et légitimes par le préfet après avis du comité départemental des habitations à loyer modéré »¹. Il est à noter que la loi précise que les sommes perçues par les organismes Hlm à la suite d'une vente « doivent être affectées prioritairement au financement de nouveaux programmes de construction ».

Cette loi crée en conséquence un « droit à l'achat », *a priori* proche de celui qui sera mis en œuvre au Royaume-Uni dans les années 1980. Toutefois, sa portée a été moindre. Il n'existe pas de travaux scientifiques l'expliquant, mais on peut faire l'hypothèse que la complexité du processus de vente, décrit dans un décret d'application en 1966², a joué un rôle. Il restreint aussi le périmètre des biens vendables et des acquéreurs : seuls les logements de plus de dix ans pourront être vendus et seuls les locataires ou occupants résidant depuis cinq ans ou plus, d'une façon continue ou non, pourront se porter acquéreurs.

2.1.2. Des années 1980 aux années 2000 : une relance des politiques de vente par à-coups

L'encadrement de la vente Hlm évolue peu jusqu'au début des années 1980. Les sources consultées ne permettent pas de connaître les volumes de logements vendus au cours de la période. Il n'existe de plus, à notre connaissance, aucune étude expliquant le retour à l'agenda politique de la question de la vente Hlm sous la présidence de F. Mitterrand. La loi du 2 novembre 1983³ resserre les conditions de vente : l'initiative de la vente ne peut dorénavant que provenir de l'organisme Hlm. Différentes clauses restreignent les conditions de revente, notamment l'obligation pour l'acheteur d'occuper personnellement les lieux pendant 15 ans, délai à partir duquel il peut revendre le bien sur le marché libre.

Promulguée lors de la première cohabitation, la loi du 23 décembre 1986, dite loi Méhaignerie⁴, simplifie le processus de vente pour les organismes Hlm. Les normes d'habitabilité sont assouplies, ce qui

¹ Loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 relative à l'acquisition d'habitations à loyer modéré à usage locatif par les locataires.

² Décret d'application n°66-840 du 14 novembre 1966. Il précise les conditions de mise en place de la vente : la demande d'acquisition doit être adressée par lettre recommandée à l'organisme Hlm, qui doit donner un avis sous trois mois, et, si l'accord est donné, obtenir l'évaluation du prix de marché par les services des domaines. Le bailleur peut s'opposer à la vente si le prix est trop bas. De plus, le candidat, s'il ne s'engage pas dans les trois mois suivant la notification des conditions d'acquisition, ne peut déposer de nouvelle demande pendant deux ans. La revente du logement est encadrée pendant un délai de dix ans au cours duquel l'organisme a un droit de rachat préférentiel et l'aliénation du bien implique un remboursement de la décote de 15 % consentie sur le prix.

³ Loi n°83-953 du 2 novembre 1983 sur la vente de logements appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré.

⁴ Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

« ouvre potentiellement la quasi-totalité du parc à la vente » (Gotman 1994). Les plafonds de ressources pour les acquéreurs sont supprimés et les clauses d'ancienneté d'occupation pour le locataire, qui avaient été augmentées à 15 ans par la loi de 1983, reviennent à 5 ans. La clientèle potentielle se voit ainsi élargie. En outre, le pouvoir d'initiative et de décision de l'organisme Hlm est renforcé. La loi ouvre aussi la possibilité de céder des logements sociaux vacants, qui sont réservés prioritairement aux locataires de l'organisme dans le département.

Une loi complémentaire est promulguée lors de la seconde cohabitation, sous le gouvernement Balladur, le 21 juillet 1994¹. D'une part, cette loi vise à renforcer la dimension stratégique de la vente pour les organismes Hlm : elle leur impose de délibérer au moins une fois par an sur les orientations de leur politique en matière de vente, de se fixer des objectifs à atteindre et de faire le bilan de la situation par rapport aux années précédentes (Gimat et Gloor 2016). Elle explicite également que les ventes de logements sociaux ne doivent pas concourir à une réduction de l'offre. D'autre part, la loi élargit les acquéreurs potentiels, en autorisant la vente au conjoint d'un locataire, ainsi qu'à ses ascendants ou descendants s'ils n'excèdent pas des plafonds de ressources. Elle oblige aussi les organismes Hlm à formuler une réponse motivée dans un délai de deux mois à toute demande d'acquisition de logements sociaux par un locataire. Parallèlement, le ministère du Logement, dirigé par H. de Charette, organise la signature d'un protocole d'accord avec le mouvement Hlm le 20 avril 1994. Ce document fixe l'objectif, régulièrement repris depuis lors, de vendre 1 % du parc Hlm chaque année, soit à l'époque environ 30 000 logements (USH 1995).

Il faut ensuite attendre une dizaine d'années pour que le sujet revienne à l'agenda politique. Un accord en 2004 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui représente les intérêts des organismes Hlm en France, encourage l'inscription d'objectifs de mise en vente dans les conventions globales que les organismes signent avec les services déconcentrés de l'État. Puis, le gouvernement De Villepin adopte le 13 juillet 2006 une loi portant engagement national pour le logement (ENL)² qui simplifie les conditions de vente. Elle facilite les acquisitions par les particuliers non-occupants et allège les conditions d'occupation et de revente³. Steinmetz (2013) note que la loi ENL facilite certes la vente, mais répond aussi à des demandes de l'USH : elle introduit une possibilité de rabais de plus ou moins 35 % par rapport à l'estimation du prix de vente par l'administration des domaines (cf. p. 111) et met en place des dispositions dérogatoires au droit des copropriétés pour les organismes bailleurs (cf. p. 119).

2.1.3. Depuis 2007, les conditions réunies pour une croissance des ventes ?

Le contexte de l'élection présidentielle de 2007, notamment à la suite des annonces de campagne de N. Sarkozy sur la fixation d'une « obligation annuelle de vente de 1 % du parc social, soit 40 000 [logements] par an », fait craindre à de nombreux acteurs du mouvement Hlm la mise en place d'un *Right to Buy* à la française (Steinmetz 2013). En effet, « 2007 représente un tournant » (Gimat et Gloor 2016 : 535) qui aboutit à un accord passé entre l'USH et la Ministre du Logement C. Boutin le 28 décembre 2007. L'accord officialise l'objectif – et non l'obligation – de vente de 40 000 logements par an à partir de 2010. L'encadrement législatif des ventes n'est cependant pas assoupli, ce qui distingue explicitement la politique française du *Right to Buy* britannique (Steinmetz 2013 : 436). D'autres accords ponctuels au cours des années suivantes visent à concrétiser l'augmentation des ventes : un accord du 20 février 2008 avec la Fédération des SEM⁴ doit aboutir à 3 000 mises en vente supplémentaires par an, tandis que des accords-cadres sont signés en 2010 entre le secrétaire d'État chargé du logement, B. Apparu, et les sept principaux groupes d'organismes Hlm, qui prévoient des objectifs de vente pour chacun d'entre eux (Gimat 2017). Enfin, en 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE⁵ rend obligatoire les conventions d'utilité sociale (CUS) : négociées entre les organismes Hlm et les services déconcentrés de l'État, elles définissent pour six ans la politique

¹ Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, aux conseils d'administration ou de surveillance des organismes de logement social.

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

³ L'article 29 de la loi ENL de 2006 stipule en effet que l'acquéreur peut mettre le logement en location dans les cinq ans qui suivent l'acquisition, sous réserve de respecter l'encadrement des loyers par les plafonds en vigueur dans le parc social. Concernant la revente du bien, si l'acquéreur décide de revendre dans les cinq ans qui suivent l'acquisition, l'organisme Hlm initiateur de la première vente est prioritaire. De plus, si l'acquéreur a bénéficié d'une décote à l'achat, il doit verser à l'organisme Hlm la différence entre le prix d'acquisition et l'évaluation.

⁴ Accord du 20 février 2008 entre l'État et la Fédération des SEM relatif au Développement de l'offre de logements locatifs sociaux et de l'accession sociale à la propriété.

⁵ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

patrimoniale et financière de l'organisme, et peuvent à ce titre comprendre un plan de mise en vente de logements sociaux.

Si la vente Hlm n'a pas été profondément réformée sous le quinquennat de F. Hollande¹, elle est vigoureusement relancée sous celui d'E. Macron, à la suite notamment de réformes des aides au logement et des taux de TVA, qui modifient les équilibres financiers du secteur Hlm. Dans ce contexte, la vente apparaît comme un dispositif pouvant permettre de dégager des fonds nouveaux. La loi ELAN, promulguée en 2018², introduit en conséquence plusieurs dispositions concernant (Vautrot-Schwarz et Boidé 2018 ; Wertenschlag 2019 ; ANCOLS 2019a) :

- La procédure de mise en vente et son encadrement par les pouvoirs publics, qui se trouvent simplifiées : les communes ne peuvent plus s'opposer aux ventes que si elles sont déficitaires au sens de la loi SRU ou risquent de le devenir du fait des ventes ; l'autorisation préfectorale est remplacée par l'introduction d'un plan de vente dans la CUS ; le prix de vente est fixé librement par l'organisme.
- Les acquéreurs potentiels : lorsqu'un logement est vacant, l'ordre de priorité des personnes physiques et morales pouvant se porter acquéreur est modifié à la marge.
- Ce qui se passe après la vente : les clauses anti-spéculatives et de sécurisation des locataires sont renforcées ; les logements vendus continuent d'être comptabilisés comme des logements sociaux au sens de la loi SRU pendant 10 ans après la vente.
- La possibilité de créer des sociétés de vente Hlm, pensées pour faciliter la gestion du processus de vente.

2.1.4. Des volumes de vente limités

L'évaluation des volumes de vente de logements sociaux en France se heurte à des difficultés méthodologiques, liées à la variété des sources de données, qui ne sont pas toujours concordantes (cf. Encadré 4). Cependant, il est possible de constater que, malgré les adaptations et mutations du dispositif de vente au cours des dernières décennies, les objectifs quantitatifs fixés n'ont pas été atteints. En effet, entre 1987 et 1994, alors que les objectifs de ventes sont fixés à 30 000 unités cédées par an, seuls 2 600 logements environ sont vendus chaque année (CREPAH 1993 ; cité par : Gotman et Bertaux-Wiame 1994 ; USH 2004). Au cours de la décennie 1990 et au début de la décennie 2000, le nombre de ventes augmente légèrement, mais reste ensuite longtemps fixe, oscillant entre 4 000 et 5 000 ventes par an (cf. Figure 9 et Figure 10).

Les injonctions à la vente renouvelées au long des années 2000, et particulièrement à partir de 2007, semblent avoir pour leur part eu une efficacité plus manifeste. Entre 2007 et 2011, le stock de logements que les organismes Hlm ont décidé de vendre passe de 70 000 à 130 000 unités, tandis que le stock de logement effectivement commercialisés passe de 47 000 à 70 000 unités. Cependant, cette croissance importante n'est que très partiellement reflétée par le niveau des ventes annuelles : celui-ci se contracte en 2008-2009, en lien avec la crise économique, puis augmente de façon plus résolue à partir de 2010. Les 8 000 unités vendues dans l'année ne sont atteintes qu'à partir de 2017 (cf. Figure 9 et Figure 10) (Observatoire de la vente Hlm 2019). En moyenne, 0,17 % du parc a été vendu chaque année depuis 2014 (ANCOLS 2019a).

Encadré 4. Observer quantitativement la vente Hlm en France

Les données accessibles publiquement concernant la vente Hlm en France sont limitées, particulièrement sur la période qui précède 2007. La première étude quantitative identifiée sur le sujet a été réalisée par le Centre de réalisation et d'étude pour la planification, l'aménagement et l'habitat (CREPAH 1993 ; cité par : Gotman et Bertaux-Wiame 1994 ; USH 2004), mais nous n'avons pu la consulter. Des données quantitatives sont disponibles, concernant la fin des années 1990 et le début des années 2000, dans des documents produits par l'USH (2004) et dans le rapport Carré (2009), qui semblent être issues de l'exploitation de la base de données Enquête sur le parc locatif social

¹ Les lois n°2012-387 du 22 mars 2012 et n°2014-366 du 24 mars 2014 ajoutent aux potentiels acquéreurs les gardiens d'immeubles employés par l'organisme Hlm, interdisent à toute personne physique qui a déjà acquis un logement social d'en acquérir un autre et imposent que les logements collectifs vendus aient au minimum l'étiquette énergétique « E ».

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(EPLS), gérée par le ministère chargé du logement et dressait l'état global du parc. Cette enquête a été menée entre 1987 et 2010, mais sa méthodologie n'est pas adaptée à l'analyse de la vente Hlm, dans la mesure où les données sont recueillies à l'échelle de l'ensemble immobilier et non du logement.

Le CGEDD (2014) identifie d'autres sources potentiellement mobilisables. Les services déconcentrés de l'État élaborent, au fil des demandes de mise en vente, des tableaux de bord. Ceux-ci sont néanmoins inégalement exploités. De plus, les organismes Hlm ne transmettent pas nécessairement d'informations quant au résultat de la mise en vente. Une enquête annuelle est également effectuée par la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) auprès de ses services déconcentrés, mais elle n'est pas diffusée et a les mêmes limitations que les enquêtes qu'elle compile. Pour leur part, les fichiers fonciers permettent, moyennant un tri pour ne faire apparaître que les logements appartenant à des bailleurs sociaux, d'assurer un suivi sommaire des logements vendus. De la même façon, les bases de données des notaires BIEN et PERVAL peuvent faire apparaître les ventes de logements sociaux, mais leur taux de saisie n'était en 2014 que de 55 %. Enfin, la base FILOCOM est la seule à pouvoir suivre chaque logement dans le temps et à en décrire l'occupation, à condition de pouvoir y identifier les logements sociaux vendus. Le secret statistique s'applique cependant à la base (en-dessous de 11 logements) dans la mesure où elle comprend des données fiscales : les ventes étant peu nombreuses, on se heurte rapidement à une difficulté de ce point de vue.

A partir de 2007, des données plus précises sont fournies par l'Observatoire de la vente Hlm, mis en place directement par l'USH, qui renseignent quant à l'évolution des décisions de mise en vente, des commercialisations et des ventes effectives, par région, par type de logement (individuel ou collectif), par type de propriétaire, par type d'acquéreur et par niveau de prix. En 2010, Landart (2011) explique que le taux de réponse à cette enquête, menée trois fois par an auprès des organismes Hlm, est « stable ». Les données recueillies par l'Observatoire, si elles sont fréquemment diffusées à diverses occasions, ne sont cependant pas en accès libre.

Gimat et Gloor (2016) et ANCOLS (2019a) ont pour leur part recours aux données du Répertoire du parc locatif social (RPLS), base de données gérée par le ministère chargé du logement qui remplace ERPS depuis 2011. Les organismes Hlm ont l'obligation d'y répondre et de transmettre un ensemble de données définies à l'article R. 411-3 du Code de la construction et de l'habitation (identité du propriétaire, date de construction, loyer, etc.). Cet article précise en outre que, pour les logements mis en vente, doivent être transmises les « informations relatives à la mise en commercialisation effective au cours de l'année civile précédente et conditions financières de la vente du logement. » Cela se traduit, dans la base, par des indicateurs concernant : le motif de sortie du logement du patrimoine (vente à l'occupant, à un autre bailleur, démolition, etc.) ; le type de vente, c'est-à-dire le statut de l'acquéreur (locataire occupant, autre locataire, gardien, etc.) ; la mise en commercialisation ou non du logement ; le prix de vente ; le produit financier net.

Des étudiants souhaitant travailler sur le prix des logements sociaux vendus, dans le cadre d'un atelier professionnel universitaire (Atelier M1 EUP 2019), ont eu recours à la base de données DV3F pour contourner la non-exhaustivité du RPLS en la matière. DV3F est issue de la base Demande de valeurs foncières (DVF) produite par la Direction générale des finances publiques, qui recense toutes les mutations foncières à titre onéreux. Elle devient DV3F après un travail du Cerema, qui y associe des données foncières complémentaires permettant notamment de mieux caractériser les biens échangés, les acquéreurs et les vendeurs, ce qui permet d'identifier les ventes Hlm. La première version de cette base de données a été publiée en 2017. Les données sont disponibles sur la période 2010-2016 pour la première version et 2010-2017 pour la seconde.

Cependant, ni le RPLS, ni DV3F ne sont accessibles publiquement. De plus, une fois vendus à une personne physique ou à une personne morale non-Hlm, les logements sociaux quittent le RPLS : la base permet donc seulement une photographie des caractéristiques des logements vendus au moment de la vente. Les logements vendus sont aussi difficiles à identifier dans DV3F après leur première revente, surtout pour ceux qui l'ont été avant 2010. Les informations sur les acquéreurs sont enfin, dans les deux bases, assez succinctes. En conséquence, les études menées en France sur les acquéreurs de logements sociaux, leurs projets et leurs parcours résidentiels (Gotman et Bertaux-Wiame 1991, 1994 ; ANCOLS 2019a) s'appuient sur des enquêtes exclusivement qualitatives menées, par entretien ou par questionnaire, auprès d'échantillons d'acquéreurs.

Figure 9. Nombre de logements sociaux vendus dans l'année en France. Source : cf. Figure 10

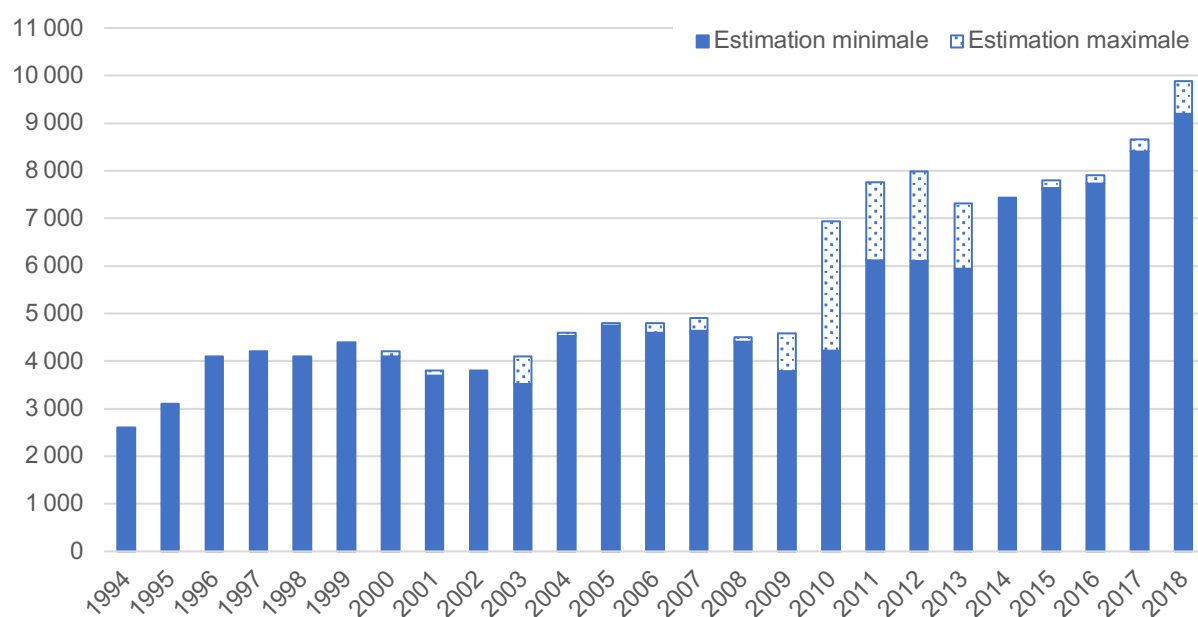


Figure 10. Différentes sources pour évaluer les volumes annuels de vente Hlm à des personnes physiques en France

	USH (2004), données EPLS	Carré (2009), données EPLS	Obs. de la vente Hlm (2019)	CGEDD (2014), enquête DHUP	ANCOLS (2019a), données RPLS
1994	2 600				
1995	3 100				
1996	4 100				
1997	4 200				
1998	4 100	4 100			
1999	4 400	4 400			
2000	4 100	4 200			
2001	3 700	3 800			
2002	3 800	3 800			
2003		4 100		3 514	
2004		4 600		4 530	
2005		4 800		4 744	
2006		4 800		4 600	
2007		4 900	4 766	4 639	
2008			4 497	4 409	
2009			4 577	3 787	
2010			6 937	4 221	
2011			7 758	6 120	
2012			7 982	6 103	
2013			7 319	5 941	
2014			7 440		7 400
2015			7 632		7 800
2016			7 726		7 900
2017			8 654		8 400
2018			9 891		9 200

Gimat et Gloor (2016) avancent plusieurs facteurs pour expliquer le maintien des ventes à un niveau faible :

- Le cadre législatif de la vente Hlm restreint les logements pouvant être mis en vente : avant le vote de la loi ELAN, ils devaient avoir été construits ou acquis depuis plus de dix ans par l'organisme vendeur, ne pas être situés dans une commune déficitaire en logements sociaux au sens de la loi SRU et respecter des normes d'habitabilité. Ainsi, seule une partie du parc pouvait être mise en vente : elle était évaluée par différents observateurs entre 1,2 à 1,5 millions de logements (Gimat et Gloor 2016) ou autour de 800 000 logements (CGEDD 2014). La loi ELAN a réformé les dispositions concernant les communes déficitaires. Le rapport commandé par l'ANCOLS (2019a) évalue en conséquence le nombre de logements légalement cessibles entre 2,6 et 3,1 millions de logements, soit 55,6 à 65,9 % du parc¹.
- Le cadre législatif de la vente Hlm restreint les caractéristiques des ménages pouvant se porter acquéreurs, qu'ils soient occupants ou extérieurs au secteur Hlm.
- Le fait de pratiquer la vente Hlm rencontre des oppositions de certains acteurs du secteur, qu'ils soient organismes Hlm ou collectivités, ainsi que des réticences. Cet argument est illustré par le fait qu'en 2018, 96 organismes (soit 20 % des organismes considérés comme actifs par l'USH) ont réalisé 78 % des ventes tandis que seuls 53 % des organismes actifs ont procédé à des ventes dans l'année² (Observatoire de la vente Hlm 2019).

Il est aussi possible de supposer, au vu du décalage entre le nombre de logements mis en vente et le nombre de logements vendus, qu'une partie des occupants n'ont pas le souhait ou les moyens d'acheter le logement qu'ils occupent. Cet argument est appuyé par le fait que la part des acquéreurs extérieurs au secteur Hlm est importante et croissante (Observatoire de la vente Hlm 2019) (cf. p. 117). Une étude du CREDOC, menée en juin 2008, engage cependant à nuancer ce constat : parmi les ménages enquêtés vivant en Hlm, 29 % déclarent en effet qu'ils seraient intéressés par l'achat de leur logement actuel si cela leur était proposé. Il s'agit d'un désir caractéristique de ménages plus aisés que la moyenne³ ; de ménages habitant en maison individuelle (c'est le cas de 42 % de ceux qui se sont déclarés acheteurs potentiels) et/ou dans une commune de moins de 2 000 habitants (41 %) ; de ménages ayant quoi qu'il en soit pour projet d'accéder dans un futur proche à la propriété (39 %) (CREDOC 2008). Cela indique qu'une demande existait bien à la fin des années 2000, mais qu'elle est concentrée sur un type de ménage et un type de patrimoine spécifique, qui ne peut être aisément renouvelé une fois vendu.

Enfin, un dernier argument pour expliquer le faible développement de la vente Hlm est l'absence de continuité politique. Gotman (1998) décrit notamment, entre les années 1960 et les années 1990, une « politique de *stop and go* » qui n'a favorisé ni la connaissance du dispositif par le grand public, ni son appropriation par les acteurs.

2.2. Défendre la vente Hlm et se défendre contre la vente Hlm

Si la littérature scientifique présente peu d'éléments sur l'histoire du dispositif de vente et sa mise en œuvre, elle apporte cependant des informations plus nombreuses concernant ses justifications idéologico-politiques. Les travaux permettent d'établir deux constats généraux.

En premier lieu, dès le vote de la loi autorisant la vente Hlm en 1965, les deux principaux régimes de justification de cette pratique sont en place. D'un côté, la loi est défendue par les députés gaullistes comme une mesure « éminemment sociale » permettant le développement de la propriété populaire (Ballet 1965). Elle s'inscrit ainsi parmi des dispositifs qui se multiplient à partir des années 1980 (comme

¹ Il est même possible de considérer que le parc cessible représente 3,1 à 3,7 millions d'unités, si l'on ne retire pas les logements occupés depuis moins de deux ans par leur occupant actuel. La prise en compte de différents paramètres amène cependant les auteurs à nuancer cette analyse. Si on ne considère comme cessible que le parc détenu par des organismes Hlm qui pratiquent effectivement la vente, il représente 1,9 à 2,2 millions de logements. Si l'on retire en plus le parc situé dans des quartiers politique de la ville, dans des communes déficitaires au sens de la loi SRU ou qui est dans le parc du bailleur depuis moins de 15 ans, on arrive à une estimation entre 800 000 et 900 000 logements. Cependant, au cours des 5 prochaines années, 80 000 logements par an deviendraient cessibles (ANCOLS 2019a).

² Le nombre d'organismes actifs pratiquant la vente Hlm est cependant en progression : 32 % en 2008, 47 % en 2012, 51 % en 2017 (Observatoire de la vente Hlm 2019).

³ Parmi les ménages intéressés par l'achat de leur logement, 37 % sont actifs, 35 % en couple, avec des enfants à charge pour 37 % d'entre eux, disposant d'un certain niveau de revenus et plutôt âgés (CREDOC 2008).

le prêt à taux zéro ou la maison à 100 000 euros) et qui ont pour objectif à la fois d'ériger le statut de propriétaire comme préférable à celui de locataire et d'améliorer la solvabilité de ménages *a priori* exclus de l'accession à la propriété (Frouard 2012 ; Girard *et al.* 2013 ; Vorms 2014 ; Girard 2015). De l'autre, l'exposé des motifs de la loi de 1965 indique clairement qu'elle a pour but, comme le notent Gimat et Gloor (2016), de « dégager par les ventes des liquidités pouvant être réinvesties dans la construction de nouveaux logements ». Le ministre chargé du logement en 1965, J. Maziol, conclut les débats sur la loi à l'Assemblée nationale en soulignant ainsi la complémentarité de ces deux objectifs : « en votant la proposition de loi, l'Assemblée nationale ne retirera pas un seul logement aux mal-logés ; elle leur donnera au contraire la chance d'en recevoir un plus tôt grâce aux nouvelles constructions que le produit de la vente des Hlm permettra de financer. D'autre part, elle permettra à des familles de condition modeste de réaliser le rêve de leur vie » (Ballet 1965). Ainsi, alors que l'on peut dans la plupart des pays européens différencier des approches *politiques* de la vente de logements sociaux (pour privatiser le logement social au profit du développement massif de la propriété privée) et des approches *pragmatiques* (pour fluidifier la gestion du parc social) (Ghekière 2007) (cf. Analyse comparative), il semble que ces approches sont plus articulées l'une à l'autre en France¹.

En deuxième lieu, les deux principaux régimes de justification de la vente Hlm décrits ci-dessus connaissent en France un processus progressif de dépolitisation. D'un côté, les acteurs présentent de moins en moins la vente Hlm comme permettant de réduire le secteur locatif social, mais l'associent plutôt aux objectifs plus consensuels d'amélioration des trajectoires résidentielles et de mixité sociale. De l'autre, la vente est de plus en plus présentée comme un simple ajustement des pratiques des organismes Hlm parmi d'autres, contribuant à approfondir les démarches de modernisation engagées dans les années 1980. La récente création d'un Opérateur national de vente Hlm par le groupe Action Logement, dont l'objectif est d'acheter en bloc des logements aux bailleurs sociaux pour les revendre à la découpe aux locataires, s'inscrit dans cette optique : son directeur général dit notamment vouloir « dépassionner le débat en abordant le sujet comme un acte banal de gestion » (Király 2018).

2.2.1. Promouvoir l'accession à la propriété des ménages modestes

Au Royaume-Uni, la vente des logements sociaux est présentée à la fois comme une politique visant à promouvoir l'accession à la propriété et comme un moyen de résidualiser le parc social, c'est-à-dire d'en réduire la taille et de le spécialiser dans l'accueil des ménages les plus démunis (cf. Analyse comparative). Si l'on a vu que la vente est pensée, dès 1965, comme un moyen d'obtenir des fonds pour assurer le renouvellement du parc Hlm, les discours de N. Sarkozy en 2007 ont pu laisser craindre un tournant vers une résidualisation plus forte (cf. p. 95) : les lois DALO et MOLLE visent explicitement à destiner les logements sociaux aux ménages les plus modestes, tandis que la vente est effectivement relancée (Desjardins 2008 ; Noémie Houard 2011). La plupart des observateurs s'accordent cependant pour noter, avec Houard (2011), qu'à cette période, « le secteur Hlm connaît des recompositions, mais pas de résidualisation ou de diminution spectaculaire ». Gimat et Gloor (2016) rappellent par ailleurs que la crise économique de 2007-2008 joue un rôle important dans les évolutions des représentations du secteur social pendant ce quinquennat : alors que les invendus des promoteurs immobiliers s'accumulent et que la crise du logement s'accroît au sein des marchés immobiliers les plus « tendus », l'action contra-cyclique des organismes Hlm apparaît comme une potentielle ressource.

La vente Hlm est donc rarement présentée en France comme un dispositif permettant de remplacer la majorité des locataires Hlm par des accédants à la propriété. Plutôt que la rhétorique du remplacement, c'est celle du complément qui est habituellement utilisée par les promoteurs du dispositif : la vente est un dispositif *en plus* d'une part pour fluidifier les trajectoires résidentielles et d'autre part pour promouvoir la mixité sociale.

Ainsi, lorsque l'USH se saisit de la question de la vente Hlm au cours des années 2000, elle insiste sur sa dimension la plus consensuelle, à savoir le fait qu'elle peut améliorer les « parcours résidentiels » des habitants (Steinmetz 2013). A la fin des années 2000, l'USH se lance dans un double travail visant à développer des arguments pour faire évoluer les positions de certains bailleurs sociaux hostiles à la

¹ Une autre formulation de cette articulation des objectifs de la vente Hlm est proposée, quelques décennies plus tard, par « M. de Robien, en charge des politiques du logement dans le premier gouvernement Raffarin, [qui] envisageait un système simple et peu coûteux pour l'État : la vente de logements Hlm aux locataires devait permettre en désengagement maximal de ce secteur. On réaliserait, d'une part, le rêve de la droite sociale du siècle dernier d'une France de propriétaires et, d'autre part, le produit de la vente permettrait la reproduction du logement social de manière quasi-autosuffisante » (Kamoun 2005).

vente Hlm, et pour montrer que la vente Hlm n'est qu'une modalité parmi d'autres et qu'il existe déjà d'autres activités permettant aux locataires de devenir propriétaires (Saint-Macary 2011). Le traitement de la question de l'accession sociale et de la vente Hlm par l'USH est alors « relativement peu connecté aux préoccupations des promoteurs Hlm eux-mêmes, mais destiné à afficher la bonne volonté du mouvement sur un sujet qui fait l'objet d'injonctions étatiques jugées menaçantes » (Steinmetz 2013). En effet, le mouvement Hlm souhaite afficher sa bonne volonté dans le développement de la prise en compte de la vente afin d'éviter que les incitations législatives et politiques ne soient transformées en mesures coercitives, et pour pouvoir influencer le développement du dispositif. La publication par l'USH d'un guide en 2007 est révélatrice à cet égard. Il est précisé dans la note préliminaire qu'il ne s'agit « en aucune façon au travers de ce dossier d'actualité de 'normaliser' les démarches de vente mais bien d'aider à éclairer les décisions essentielles : vendre quoi, à qui, comment... » et que les organismes Hlm ont tout intérêt à se saisir de la question pour en « maîtriser[r] totalement la démarche d'ensemble et ses méthodes » puisqu'ils sont « les seuls à pouvoir prendre en compte toutes les spécificités de leur environnement Hlm et de leurs contraintes de gestion » (USH 2007). Il est à noter que ces évolutions s'inscrivent dans le contexte d'une valorisation des dernières étapes du parcours résidentiel, c'est-à-dire la propriété occupante : le statut de propriétaire aurait des effets positifs, puisqu'il responsabiliserait les habitants, notamment en ce qui concerne l'entretien des espaces communs et le « vivre ensemble »¹. La préférence des ménages pour ce statut d'occupation apparaît cependant comme largement construite par les pouvoirs publics (Girard 2015).

La vente Hlm est aussi mobilisée parmi l'ensemble des discours qui défendent la mixité sociale dans l'habitat, c'est-à-dire la production ou la transformation d'espaces urbains de telle sorte qu'ils soient composés de logements ayant différents statuts d'occupation et, partant, occupés par différents types de ménages (Jaillet *et al.* 2008b). Le CGEDD (2014 : 45) indique ainsi qu'elle peut constituer un « instrument de mixité sociale et de stabilisation des quartiers ».

La production de mixité sociale par la vente Hlm peut se faire à deux échelles. D'une part, à celle du quartier. Des programmes de transformation des quartiers de la politique de la ville sont mis en œuvre à partir de 2003 par l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), dont l'un des objectifs principaux est la diversification de l'habitat. Parmi les différents outils utilisés par l'ANRU, la vente Hlm est identifiée comme un moyen de produire de la mixité sociale (Saint-Macary 2011). Il est à noter que cet argument ne fonctionne que pour les ventes se produisant au sein de quartiers où le logement social est majoritaire ; elle pourrait au contraire ailleurs contribuer à la réduction d'un parc Hlm déjà trop peu présent, et contribuer à une réduction de la mixité sociale. D'autre part, la vente Hlm peut produire de la mixité sociale au sein d'un même immeuble, à l'échelle de la cage d'escalier. Si cette configuration peut poser des problèmes d'un point de vue gestionnaire (cf. p. 119), elle est de plus en plus valorisée par les pouvoirs publics et peut être produite à l'aide de différents types de dispositifs, en plus de la vente Hlm : l'achat de logements sociaux en VEFA à des promoteurs immobiliers (Gimat *et Pollard* 2016), ou l'acquisition-rénovation de logements anciens par des organismes Hlm (Bacqué *et al.* 2010).

Toutefois, cette mobilisation de la vente Hlm dans le registre de la mixité peut être remise en question. Au-delà des précautions que la littérature invite à prendre avec le concept de mixité sociale (Kirsztbaum 2008), le changement social produit par la vente Hlm apparaît limité : le ménage acquéreur d'un logement social change certes de statut d'occupation, mais pas de statut social ou d'identité. A court terme, la vente à l'occupant apparaît surtout comme un moyen de maintenir dans des quartiers peu mixtes des ménages qui auraient pu avoir le projet d'en partir et, à la marge, comme un moyen de changer le rapport des occupants à leur logement. La vente Hlm ne peut produire en conséquence du changement social que si elle se fait au profit d'un ménage non-occupant ou, si le logement a été acquis par ses occupants, qu'à la suite de la première revente.

2.2.2. La vente comme dispositif gestionnaire

L'idée de mobiliser les bénéfices issus des ventes de logements sociaux pour en produire de nouveaux était déjà formulée, comme nous l'avons mentionné, dans les années 1960. A la fin des années 1990,

¹ Sur les vertus supposées du statut de propriétaire, voir notamment le discours de N. Sarkozy prononcé à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy le 11 décembre 2007 dans lequel il affirme que la vente Hlm à son occupant représente « l'aboutissement d'un parcours résidentiel réussi » dans le parc social. Voir également le rapport Carré (2009), dans lequel on considère qu'« un propriétaire qui vit dans son logement, dans son quartier, dans sa ville, a une exigence et se ressent des devoirs qu'un locataire n'a pas. »

Gotman (1998) note que cet objectif est resté structurant, voire serait devenu dominant. Ces décisions reflèteraient en effet selon elle davantage « la politique de gouvernants libéraux désireux de développer la capacité d'autofinancement du logement social que celle des propriétaires-bailleurs, peu enclins à voir sortir de leur parc une clientèle à la fois fidèle et solvable » (Gotman 1998 : 183).

En effet, la vente apparaît pour certains décideurs politiques comme une variable d'ajustement gestionnaire pertinente, qui « diminue les coûts, réparti[t] les risques, rationalise les dépenses, désamorce les conflits, rédui[t] les dysfonctionnements de la machine à écouler les logements en continu vers une clientèle sans cesse plus diversifiée et plus étendue » (Gotman 1994 : 56). Elle peut donc être utilisée à la fois en réponse à des dysfonctionnements ou des besoins identifiés en matière de gestion locative, de gestion patrimoniale, d'attribution, ou encore pour financer la production neuve. En matière de production neuve, l'argument fréquemment relayé est qu'un logement social vendu permet de financer deux à quatre logements neufs ou de rénover trois logements. Par exemple, 97 % des organismes Hlm enquêtés par l'ANCOLS (2019a) évaluent que les produits des ventes permettent en moyenne de financer trois logements neufs ou plus. Partant de ces évaluations, la multiplication des ventes participerait à stimuler la production de logements et générerait un accroissement du parc.

Cependant, depuis le milieu des années 2000, la justification gestionnaire de la vente Hlm semble avoir évolué, dans la mesure où elle est passée du statut de variable d'ajustement à celui de recours nécessaire. D'une part, différents choix pouvant être lus comme le résultat de politiques d'austérité ont abouti au « recul progressif des subventions de l'État [, ce qui] impose aux organismes de logement social de trouver des moyens complémentaires de financement pour limiter le recours à la dette » (Driant 2011) et imposé dans le secteur Hlm un principe d'autofinancement (Gimat et Halbert 2018). L'accélération du désengagement de l'État du financement direct de la production neuve pendant le quinquennat de F. Hollande (Gimat 2017), puis la mise en place de la RLS et la hausse du taux de TVA sur la construction neuve et la rénovation à la suite de l'élection d'E. Macron¹ semblent confirmer cette tendance. Elle rend nécessaires « chez de nombreux bailleurs des efforts intenses de rationalisation financière » (Driant 2017), dont la vente fait partie, puisqu'elle permet, en alimentant les fonds propres, de compenser des subventions publiques déclinantes et de conserver des marges de manœuvre financières pour produire.

D'autre part, la vente apparaît comme centrale dans une conception nouvelle du fonctionnement du secteur Hlm, qui semble en voie de s'imposer. Celle-ci est notamment défendue par A. Yché, président de la Société nationale immobilière (SNI), filiale de la CDC, qui en a fait la promotion auprès des pouvoirs publics dans des « notes blanches » révélées par la presse en 2010, puis reprises l'année suivante dans un ouvrage. Yché (2011) y dénonce un secteur Hlm devenu « statique », empêchant les mobilités résidentielles du fait de ses réticences à considérer les logements sociaux comme des actifs pouvant être produits, valorisés et arbitrés. Rétablir le « dynamisme » dans la gestion Hlm, en faisant des organismes des opérateurs capables aussi bien de produire, de gérer que de vendre, permettrait de « replacer l'homme au cœur de l'action publique » en accompagnant mieux son parcours résidentiel. Dans ce schéma, la vente Hlm est « le seul levier disponible pour la relance des parcours résidentiels » dans la mesure où elle permet de répondre « aux aspirations des locataires modestes, désireux d'accéder à la propriété », de « réintégrer l'espérance de plus-value de cession [...] dans le calcul de l'équilibre économique des programmes de logements sociaux » et ce faisant, d'ouvrir la voie « à la reconstitution d'une offre locative sur les marchés tendus ». Cette description d'un secteur locatif devenu « liquide » est importante, car les gouvernements successifs ont mis en place une part importante de ses recommandations et certains organismes Hlm, au premier rang desquelles les ESH mises en groupe, y adhèrent (Gimat 2017).

2.2.3. Les critiques de la vente Hlm

Trois arguments sont principalement mobilisés pour critiquer la vente Hlm en tant que dispositif d'accession à la propriété :

¹ La loi de finances de 2018 prévoit une baisse des aides personnalisées au logement (APL). Afin que cette baisse ne se traduise pas par une baisse de ressources pour les ménages locataires de logements sociaux, l'État impose aux organismes de la compenser par le biais d'une réduction de loyer de solidarité (RLS), ce qui aboutit à une baisse des ressources pour les organismes : le montant en jeu serait de 800 millions d'euros en 2018 et en 2019, puis 1,5 milliards d'euros en 2020. Cette baisse fragilise « notamment les plus sociaux d'entre eux, dont la survie même serait en jeu, et privent les autres d'une part de leurs moyens d'autofinancement nécessaires à leurs investissements » (Driant 2017).

- Vendre le patrimoine Hlm risquerait d'aggraver la pénurie de logements sociaux. Cet argument est déjà mobilisé par les députés de gauche en 1965, lors des discussions autour de la loi Maziol (Ballet 1965). Il est d'autant plus pertinent dans certains contextes, tels que la ville de Paris, où le foncier constructible manque et où il paraît difficile en conséquence de compenser par la reconstruction l'offre vendue (ANCOLS 2019a). Il est aussi appuyé, notamment dans les années 1980 et 1990, par certains réservataires, qui voyaient disparaître par la vente des logements pouvant loger leurs employés, alors qu'ils ont contribué financièrement à leur construction (Gotman et Bertaux-Wiame 1991 : 7).
- La vente reviendrait à brader des logements construits avec de l'argent public au profit d'une minorité d'acquéreurs. L'ANCOLS (2019a) relaie ainsi des propos de salariés d'organismes Hlm considérant que leur patrimoine est « le bien de la nation » et d'élus considérant que la vente s'opère « au détriment de l'objectif social des organismes et des collectivités ».
- La vente participe aux dispositifs qui encouragent l'accession à la propriété de ménages relativement peu aisés. Or, une partie de la littérature remet en cause le bien-fondé de ces dispositifs, d'une part parce qu'ils peuvent faire courir des risques aux ménages. L'accession à la propriété semble en effet pouvoir aboutir à des situations de surendettement ou de sans-abrisme lorsqu'elle se conjugue avec certains aléas de la vie personnelle et professionnelle ainsi que de renforcement des dysfonctionnements des marchés de l'emploi parce qu'elle limite les possibilités de mobilité professionnelle. D'autre part, beaucoup des bienfaits supposés de l'accession à la propriété (constitution d'un capital, meilleur entretien du logement, construction d'un rapport renouvelé à l'immeuble et au quartier, etc.) pourraient être surévalués (Driant 2010).

En tant que dispositif gestionnaire, les bienfaits de la vente sont mis en doute d'au moins trois façons :

- Si la vente permet d'obtenir des fonds à court terme, elle prive les organismes Hlm des revenus réguliers constitués par les loyers. Le calcul de ses avantages et inconvénients est donc complexe (cf. Encadré 5). De plus, la structure du patrimoine de l'ensemble des organismes Hlm diffère : tous n'ont donc pas les mêmes stocks de patrimoine pouvant être vendus, tandis que d'autres n'agissent pas sur une zone dans laquelle les besoins en construction neuve sont importants (Gimat et Gloor 2016 ; Driant 2017). En conséquence, il semble très simplificateur de considérer que les produits des ventes Hlm rendraient « *de facto* ce monde professionnel quasiment autonome financièrement » (CGEDD 2014).
- L'argument consistant à dire qu'un logement vendu permet la construction de deux à quatre logements doit être nuancé. Il renvoie en effet à une vision purement quantitative de la production Hlm, puisqu'il escamote les difficultés de la production neuve, qui nécessite, en plus des fonds propres, la mobilisation d'autres sources de financement (des prêts, des subventions de collectivités ou d'Action Logement, etc.), qui ont tendance à se tarir elles aussi, ainsi que la libération de ressources foncières (Gimat et Gloor 2016 ; Hoorens 2013). Gimat et Gloor (2016) insistent aussi sur le fait que les caractéristiques des logements détruits (en termes de localisation, de qualité de construction ou de niveau de loyer notamment) ne seront pas les mêmes que celles des logements neufs.
- La question de la future gestion des copropriétés mixtes créées par la vente Hlm, une fois une partie des logements vendus, mais pas la totalité, préoccupe aussi un certain nombre d'acteurs. La crainte est que, si le bailleur perd la main sur la gestion patrimoniale, elles ne deviennent des copropriétés dégradées (Gloor 2013 : 59) (cf. p. 119).

Enfin, certains acteurs ne contestent pas la possibilité de vendre, mais dénoncent le niveau des objectifs quantitatifs fixés par les pouvoirs publics. Ainsi, Hoorens (2018) considère que pour arriver à l'objectif de 40 000 ventes par an, il faudrait multiplier les ventes actuelles par cinq, ce qui n'apparaît « clairement pas réaliste, surtout à court terme, à moins de brader le meilleur parc à vil prix » et qui serait « économiquement dommageable dès lors qu'on regarde plus loin que l'apport de ressources immédiat, et socialement irréversible puisque le bon parc, bien situé, ainsi vendu ne pourra jamais être reconstitué ». En conséquence, un objectif de 17 000 à 20 000 ventes par an semble plus réaliste à certains observateurs et acteurs du secteur Hlm, même s'il reste soumis à un ensemble de conditions

cumulatives¹ (ANCOLS 2019a) et encore éloigné des volumes de vente effectifs (moins de 10 000 logements vendus en 2018).

Encadré 5. La vente est-elle vraiment une « bonne affaire » pour les organismes Hlm ?

Des travaux menés récemment par l'ANCOLS (2019a, 2019b) apportent des éléments pour évaluer, au long terme, les avantages financiers liés au fait de vendre des logements sociaux (sous forme de produits de cession en capital) et ceux liés au fait de les conserver (sous forme de flux de loyers).

Ces travaux montrent d'abord qu'à l'échelle nationale, les produits de cession ont représenté en 2017 940 millions d'euros. L'augmentation de ces produits au cours des dernières années est plus rapide que l'augmentation du nombre de ventes, ce qui est lié à l'augmentation des prix de ventes. De ce produit, il faut déduire d'une part le remboursement des prêts contractés au moment de la construction, qui en représentent en moyenne 15 % et le paiement de frais liés à la mise en vente et à la mise en place des copropriétés, qui en représentent 5 à 10 %. L'encaissement net est ainsi estimé à 740 millions d'euros. En moyenne, cette somme représente 33 % de l'autofinancement net (c'est-à-dire assuré par les loyers) des organismes Hlm, mais cette valeur cache des disparités très fortes, la vente correspondant dans certains cas jusqu'à 200 % de l'autofinancement net (ANCOLS 2019a).

Une autre façon d'apprécier le rapport entre produit des ventes et produit des loyers est de calculer ce que représente le produit de cession d'un logement en nombre d'années de loyer. En moyenne, parmi les logements qui étaient loués l'année précédant la vente entre 2014 et 2017, le prix de vente du logement correspond en moyenne à 20,6 ans de loyers. Cette valeur cache elle aussi des variations importantes, puisqu'elle s'élève à 24,2 ans pour les logements vendus en zone A, c'est-à-dire au sein des marchés immobiliers les plus « tendus » et 18,4 ans en zone B2, c'est-à-dire au sein des aires urbaines dont les marchés immobiliers sont les moins « tendus » (ANCOLS 2019a).

Enfin, des simulations réalisées par l'ANCOLS (2019b) montreraient que « la vente n'est pas forcément le dispositif le plus adapté comme source de financement pour les OLS ». Pour arriver à cette conclusion, l'agence montre – sans présenter pour autant d'éléments chiffrés – qu'il serait possible d'obtenir l'équivalent des produits de cession issus de la vente « via l'emprunt, en adossant les remboursements sur les futurs loyers des logements finalement non vendus, et ce avec des maturités d'emprunt habituels dans le secteur. »

2.3. Des acteurs des politiques du logement marginalisés dans le processus de vente Hlm ?

2.3.1. Un resserrement progressif des acteurs territoriaux impliqués dans la vente

L'évolution de l'implication des acteurs territoriaux dans le processus de vente est ambiguë. D'un côté, le législateur a progressivement diminué l'influence de ces acteurs pour tenter de promouvoir une gestion moins dépendante de décisions administratives ponctuelles : depuis la loi Méhaignerie de 1986, seul l'avis de l'État, par l'intermédiaire du préfet, peut aboutir à une interdiction des ventes. Les communes et/ou intercommunalités dans lesquelles se trouvent le logement et les acteurs publics ayant accordé un financement ou des garanties d'emprunt doivent en effet seulement être consultés une fois le prix de vente fixé. À l'issue de cette consultation, seuls les maires des communes en déficit de logements sociaux au sens de la loi SRU ou en voie de la devenir peuvent empêcher une vente (Gloor 2013). La loi ELAN allège encore ce dispositif, dans la mesure où l'autorisation préfectorale ne s'effectue plus à l'opération mais à l'occasion de la négociation de la convention d'utilité sociale (CUS) de l'organisme, à laquelle est ajouté un plan de vente pour six ans² (Wertenschlag 2019). Cette disposition permet certes de fluidifier les ventes, notamment en réduisant les délais administratifs

¹ Cette fourchette vaut si l'Opérateur national de ventes Hlm parvient à vendre rapidement les 11 000 logements qui sont en train de lui être cédés, que le rythme des transferts à l'Opérateur se maintient au cours des prochaines années et que le rythme des ventes réalisées par les organismes Hlm eux-mêmes se maintient (ANCOLS 2019a).

² Les ventes hors CUS restent possibles mais nécessitent l'avis du maire et l'autorisation préfectorale, selon le schéma de vente qui précédait la loi ELAN (Vautrot-Schwarz et Boidé 2018 ; Wertenschlag 2019).

(ANCOLS 2019a), mais elle ne permet pas une meilleure implication des acteurs territoriaux, qui sont encore rarement associés à la négociation des CUS.

De l'autre côté, dans la pratique, le pouvoir des élus locaux semble être resté déterminant. Si leur avis est uniquement consultatif, ils restent des acteurs « décisif[s] dans la mise en vente », parce qu'ils influencent l'avis du préfet, et parce qu'il est difficile pour les bailleurs « d'aller à [leur] rencontre, s'il[s] souhaite[nt] rester implanté[s] dans la commune » (Gloor 2013 : 76). Or, certains élus locaux s'opposent systématiquement à la vente Hlm pour différentes raisons. Gimat et Gloor (2016 : 533) mentionnent par exemple le cas du conseil général du Val-de-Marne, dont le refus se traduit par une « action en défaveur de la vente Hlm lors de la négociation des objectifs contractuels des organismes dans lesquelles le conseil général est impliqué, par une attention à la façon dont les organismes de logement social qui sollicitent des subventions pour la production neuve pratiquent la vente Hlm ainsi que par l'interdiction pour l'organisme de logement social départemental de réaliser des ventes aux particuliers ». Il est à noter que, dans la mesure où les élus départementaux ont moins de poids sur les décisions Hlm que les élus municipaux, ces actions n'ont pas empêché le département du Val-de-Marne d'être l'un des départements franciliens où le nombre de ventes a été le plus important au cours des années 2010 (cf. p. 114).

En conséquence, pour 70 % des salariés d'organismes Hlm enquêtés par l'ANCOLS (2019a), l'introduction du plan de ventes dans la CUS ne serait pas à même de lever les refus systématiques de vente. La vente reste donc un « jeu à trois faces » (Gotman 1994 : 55) entre les organismes Hlm, les collectivités territoriales et l'État. Cependant, d'autres dispositions de la loi ELAN visent à lever certaines des motivations de ces refus, particulièrement celles liées la crainte de devenir ou de rester déficitaire en logements sociaux au sens de la loi SRU à cause des ventes. Ainsi, la loi ELAN prévoit que s'il y a vente de logements sociaux au sein d'un territoire où le taux SRU n'est pas atteint, au moins 50 % du produit des opérations doit être affecté au financement de la production ou rénovation dans le territoire. Parallèlement, les logements vendus aux particuliers sont comptabilisés au titre de la loi SRU pendant 10 ans (Wertenschlag 2019), alors même que la clause anti-spéculative de revente ne s'étend que sur cinq ans.

Il est à noter que la recherche n'a jusqu'à maintenant pas décrit les négociations entre acteurs Hlm et acteurs territoriaux autour de la question des ventes Hlm. Parallèlement, on peut s'étonner du rôle très limité que jouent les intercommunalités dans la régulation locale de la vente Hlm, dans les textes de loi du moins, surtout dans un contexte marqué par la confirmation progressive de leur rôle de chef de file en matière de politiques locales de l'habitat (Desage et Guéranger 2011 ; Cordier 2014).

2.3.2. Vers la vente en bloc à des investisseurs privés ?

En France, les logements sociaux sont principalement vendus à la découpe, à leurs occupants ou à d'autres personnes physiques. Au contraire de ce qui s'est produit dans d'autres pays européens, au premier rang desquels l'Allemagne, la vente en bloc à des investisseurs privés n'est pas possible. Deux éléments peuvent contribuer à expliquer les réticences des gouvernements successifs quant à cette solution, en plus de l'opposition d'une part importante des acteurs du logement.

En premier lieu, l'action des investisseurs privés au sein du marché locatif dit « libre » a abouti à des conflits sociaux au cours des années 1990 et 2000. Ces investisseurs sont en effet, dans les années 1980, propriétaires de logements nombreux qu'ils louent à des ménages. La globalisation financière dans les années 1980 et 1990, puis la crise immobilière des années 1990 font évoluer le marché de l'immobilier privé et ses acteurs : les investisseurs cherchent alors à diversifier leurs portefeuilles immobiliers et à se dégager du secteur résidentiel, au profit notamment de l'immobilier tertiaire. Alors qu'ils détenaient à la fin des années 1990 près de 10 % du patrimoine locatif « libre » français, soit 600 000 logements, essentiellement à Paris, Lyon et Marseille, ils ne détenaient plus en 2011 que 2 % du parc, soit 100 000 logements (Nappi-Choulet 2012). Ce désengagement donne lieu à la vente à la découpe des immeubles qui constituaient leur patrimoine, régulière jusqu'à la fin des années 1980 et qui se poursuit pendant les deux décennies suivantes (Taffin 2014). Or, ces ventes suscitent des mobilisations de locataires, confrontés à l'arrêt de leurs baux au titre du congé pour vente ou à des hausses de loyers visant à les encourager à déménager. La qualité de l'entretien des immeubles est aussi une source de préoccupation. Ces mobilisations aboutissent au vote d'une loi en 1989 pour mieux encadrer les ventes à la découpe, ce qui n'empêche pas les municipalités de devoir parfois intervenir directement au sein des marchés immobiliers pour maîtriser les situations les plus problématiques : la ville de Paris, ses bailleurs sociaux et ses sociétés d'économie mixte continuent aujourd'hui encore de préempter des immeubles mis en vente à la découpe (Demontreuil 2018 ; de Lamberterie 2019). Dans

un contexte où l'immobilier résidentiel est redevenu attractif pour les investisseurs privés (Ingrid Nappi-Choulet 2012), ces expériences contribuent à alimenter une méfiance quant à la capacité de ces derniers à assurer une gestion sur le long terme et des conditions de désengagement respectueuses des ménages locataires.

En second lieu, la revente du patrimoine locatif d'ICADE est une autre expérience dissuasive, qui illustre les risques liés à la circulation de logements locatifs entre le secteur social et le secteur dit « libre ». Au travers de sa Société centrale immobilière (SCIC), la Caisse des dépôts et consignations a en effet produit des logements nombreux depuis l'après-guerre, à la fois dans le secteur social et dans le secteur « libre ». Dans les années 1990, la SCIC se réoriente vers l'immobilier tertiaire, en lien avec le contexte décrit ci-dessus, et confie ses logements à des filiales spécialisées : les logements non-sociaux vont à ICADE Patrimoine, dont la mission est d'en augmenter la rentabilité. Or, ces logements avaient été conventionnés dans les années 1980 en échange de subventions publiques, ce qui leur donnait un caractère quasi-social : leurs loyers étaient plafonnés et une partie du parc était réservée pour des agents de l'État. Au cours des années 1990, ICADE Patrimoine dénonce ces conventions et procède à des augmentations de loyers et à des ventes à la fois à la découpe à des particuliers et en bloc à des investisseurs privés. Une partie de ces logements est aussi cédée à des organismes Hlm, qui les achètent en ayant recours à des prêts de la CDC sur livret A (Frétny 2015). A la fin des années 2000, alors que l'entrée en bourse d'ICADE est organisée, 30 000 logements restent la propriété d'ICADE Patrimoine. Un décret *ad hoc*, du 15 mai 2007, permet d'en organiser la revente à des organismes Hlm, qui peuvent bénéficier pour ce rachat de prêts à des conditions avantageuses. Ces logements sont finalement achetés en 2009 par la Société nationale immobilière, une autre filiale de la CDC, et par un consortium d'organismes Hlm. Ces changements de propriété et de statut successifs ont été particulièrement critiqués par les élus locaux. D'autres observateurs ont dénoncé un « scandale ICADE », lié au fait que le prix des logements a été pris en charge plusieurs fois par le contribuable (partiellement au moment de leur construction, puis lors de leur conventionnement et de leur revente au secteur Hlm), au profit des actionnaires d'ICADE (Gimat 2017).

Ces deux exemples illustrent le fait que, lors de la revente d'un parc de logements financé par des fonds publics à des investisseurs privés, il est possible que les pouvoirs publics soient amenés, pour éviter des ventes à la découpe dans des conditions insatisfaisantes, à intervenir lorsque ces investisseurs changent de stratégie et se séparent de leur patrimoine. Plusieurs éléments amènent cependant à penser que « le scénario observé en Allemagne ne saurait [...] être entièrement écarté : contrairement au projet initial de favoriser les ventes aux occupants, une partie des cessions outre-Rhin s'est faite à des fonds d'investissements, signifiant non seulement la privatisation des logements sociaux, mais également leur financiarisation, c'est-à-dire leur détention par des gestionnaires d'actifs réunissant des capitaux provenant des marchés financiers » (Gimat et Halbert 2018). D'une part, un tel scénario a été soumis au vote des députés lors des discussions de la loi ELAN (Gimat et Halbert 2018). D'autre part, différents produits immobiliers visent en France à favoriser l'implication d'investisseurs physiques et moraux dans le secteur locatif à vocation sociale : c'est le cas de l'ouverture des prêts PLS aux personnes physiques, de la mise en place des fonds d'investissement locatif intermédiaire de la SNI (Bigorgne 2017 ; Wijburg 2018) ou encore des démembrements de propriété Hlm, par exemple dans le cadre de l'usufruit locatif social (Gimat 2017). S'ils concernent un nombre de logements mesuré, ces dispositifs peuvent être analysés comme des expérimentations contribuant à normaliser l'implication des investisseurs privés ou la cession organisée de patrimoine dans le secteur Hlm (cf. Encadré 6).

Encadré 6. Aux marges du secteur social, un patrimoine construit pour être vendu : le fonctionnement de la Foncière Logement

L'Association Foncière Logement (aujourd'hui Foncière Logement) a été créée par les partenaires sociaux en 2002 et découle d'une convention entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement (aujourd'hui Action Logement) signée en 2001. Elle précède donc l'annonce du plan de rénovation urbaine et la création de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), mais elle en anticipe les enjeux : il s'agit d'une association loi 1905 qui a pour mission de produire des logements locatifs privés et des logements locatifs en PLS destinés aux salariés, en respectant des objectifs de mixité sociale et de diversification de l'habitat dans les quartiers de politique de la ville. Dès la mise en œuvre du plan national de rénovation urbaine, son intervention est obligatoire dès lors qu'il y a démolition de logements sociaux : elle obtient 15 à 35 % des parcelles libérées par les démolitions pour réaliser ses missions de développement immobilier, en faisant appel à des promoteurs et

constructeurs privés (Saint-Macary 2011). Il s'agit d'une instance *ad hoc*, qui était au début des années 2010, selon Saint-Macary (2011) unique parmi les pays ayant mis en œuvre des opérations de rénovation urbaine.

Le fonctionnement de cette institution apparaît aussi intéressant dans la mesure où il prévoit, dès la création de l'association, la cession de ses futurs logements en bloc. En effet, l'Association Foncière Logement transmet gratuitement la nue-propriété des logements qu'elle produit aux régimes de retraites complémentaires obligatoires par répartition des salariés du secteur privé (Agirc-Arrco), constituant ainsi pour leur compte un portefeuille d'actifs immobiliers. Elle conserve cependant l'usufruit du parc locatif produit pendant 30 ans, en assure la gestion et en récupère les loyers, ce qui lui permet de rembourser ses emprunts et d'assurer son équilibre financier. Il s'agit là d'un dispositif qui prévoit, dès sa création, les enjeux liés à la maturation d'un parc de logements locatifs (cf. Analyse comparative) (Gimat 2017).

Néanmoins, deux types de vente en bloc peuvent être mis en œuvre par les organismes Hlm, mais qui n'aboutissent pas immédiatement à la sortie des logements du secteur social : à un autre bailleur ou à une collectivité et, depuis le vote de la loi ELAN, à une société de vente Hlm. Les ventes de logements Hlm entre bailleurs n'ont à notre connaissance fait l'objet d'aucune étude scientifique. Elles peuvent d'abord intervenir dans le contexte d'échanges ou de cessions de patrimoine, répondant alors généralement à des logiques d'optimisation de la gestion locative et de rationalisation de l'implantation du parc, des logements concentrés dans l'espace étant en règle générale moins coûteux à gérer que des logements dispersés. Elles peuvent aussi intervenir lors de fusions ou de rapprochements entre organismes Hlm, celles-ci ayant été largement encouragées depuis le milieu des années 2000 et rendues dans certains cas obligatoires dans le cadre de la loi ELAN. Les ventes de patrimoine en bloc entre bailleurs peuvent être financées grâce à des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, notamment les prêts « transfert de patrimoine » (Gimat 2017). Les ventes en bloc ont ainsi représenté en 2012 55 % du total des ventes, et ont été le fait aussi bien d'ESH que d'OPH (CGEDD 2014). Rapportées au logement et sans prise en compte des coûts spécifiques liés à la vente à la découpe, les prix des ventes en bloc, fixés librement, sont généralement inférieurs à ceux des prix des ventes à la découpe : entre 2016 et 2018, un logement vendu entre organismes l'était en moyenne pour 50 000 euros, alors qu'un logement vendu à un particulier l'était en moyenne pour un peu plus de 100 000 euros (ANCOLS 2019a).

Parallèlement, la loi ELAN a créé une nouvelle catégorie d'organismes Hlm, la société de vente d'habitations à loyer modéré, dont le but est de revendre à la découpe des logements acquis en bloc auprès d'autres bailleurs. Basée sur un « transfert de patrimoine et de dette » (Hoorens 2018), la société fait office d'intermédiaire, la vente en bloc n'étant qu'une étape dont le but est de faciliter la gestion des ventes à la découpe et des ensembles mixtes. Le risque est néanmoins que les logements transférés ne trouvent pas acquéreur à court ou moyen terme, auquel cas des observateurs se montrent inquiets du danger d'une extension des assouplissements de la loi ELAN « accentuant les craintes qu'ils ont pu susciter, notamment la vente en bloc à des investisseurs privés leur permettant ensuite des ventes à la découpe lucratives » (Hoorens 2018).

3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux

3.1. Vers une gestion « stratégique » du patrimoine Hlm ?

3.1.1. Une activité complexe, qui participe au renouveau des pratiques des organismes Hlm

La vente Hlm est un processus complexe et, pour certains organismes, nouveau. Le développement de la vente exige de ces organismes qu'ils développent une expertise à différents niveaux : pour réaliser des études de faisabilité, fixer les prix, faire la publicité des logements mis en vente ou encore accompagner les acquéreurs. Ils peuvent constituer ces compétences en interne, mais aussi faire appel à des entreprises spécialisées externes (Gloor 2013) : la tendance semble cependant être à l'internalisation (ANCOLS 2019a). La vente peut aussi exposer les organismes Hlm à des risques, à la fois juridiques et financiers, à chaque étape du processus. Par exemple, lorsqu'un logement vacant est mis en vente, il le reste tant qu'il n'a pas trouvé acquéreur. Or, cela représente une perte pour l'organisme en termes de loyers, qui peut s'étendre dans le temps : 59 % des organismes Hlm enquêtés par l'ANCOLS (2019a) estiment que le délai entre la décision de mise en vente et la commercialisation est de huit mois ou plus, et 89 % d'entre eux estiment qu'il faut compter quatre mois complémentaires pour procéder à la première vente. A cela s'ajoute enfin la nécessité de gérer les conséquences des ventes dans les ensembles collectifs, dans la mesure où celles-ci aboutissent, de façon au moins provisoire à des copropriétés mixtes, habitées par de nouveaux propriétaires et des locataires. Cela exige des compétences, souvent nouvelles, en matière de création, puis de gestion de copropriétés (cf. p. 119). Comme le notent Gimat et Gloor (2016), la vente contribue ainsi, tout en s'articulant à d'autres missions nouvelles, à faire de certains organismes « des groupes à l'activité diversifiée ».

Cette complexité des processus peut cependant contribuer à expliquer que 47 % des organismes Hlm continuent, en 2018, à ne pas pratiquer la vente Hlm (Observatoire de la vente Hlm 2019). Ce sont généralement ESH qui ont le plus souvent « introduit la vente Hlm dans leur stratégie de financement » (Gimat et Gloor 2016 : 533). En Ile-de-France, entre 2010 et 2016, 82 % des ventes ont été réalisées par des ESH contre 8 % par des OPH (Atelier M1 EUP 2019). A l'échelle nationale, les chiffres sont moins polarisés : les ESH n'en génèrent pas moins 65 % des ventes à des personnes physiques depuis 2014, alors qu'elles ne représentent que 45 % du parc (ANCOLS 2019a). Les acteurs expliquent cette différence en considérant que les ESH ont plus de facilité à développer une « culture de la vente », parce qu'elles seraient plus anciennement dotées de ressources commerciales et moins réticentes que les OPH et les collectivités auxquelles ils sont rattachés à considérer leur patrimoine comme cessible (CGEDD 2014 ; ANCOLS 2019b).

3.1.2. Vente Hlm et accession sociale à la propriété

L'appropriation de la vente Hlm dépend aussi de la mesure dans laquelle les organismes réalisent des opérations d'accession et d'accession sociale à la propriété. Depuis les années 1990, ceux-ci ont en effet été encouragés à diversifier leurs activités en ce sens ou à se rapprocher de coopératives d'accession sociale à la propriété. Comme le rappelle Saint-Macary (2011), cela constitue un « retour aux sources » : en 1933, la moitié des prêts Hlm était en effet encore destinée à la production de logements en accession à la propriété (Effosse 2003). Ce renouveau de l'accession sociale peut s'expliquer par différents facteurs, décrits par Steinmetz (2013), parmi lesquels le dynamisme de la production immobilière destinée aux accédants et l'augmentation croissante des prix immobiliers. Il participe aussi à la diversification des ressources de certains organismes Hlm, qui cherchent à réaliser des activités lucratives telles que l'accession à la propriété (mais aussi l'aménagement ou le portage foncier) pour produire des marges financières pouvant être ensuite réinvesties dans la production de logements locatifs. Cette activité permet aussi à certains organismes Hlm de « répondre à des demandes d'élus locaux soucieux de mixité sociale » (Gimat 2017 : 192), en particulier pour « favoriser la 'mixité' des statuts d'occupation » dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine (Steinmetz 2013 : 480).

Il est à noter que les réalisations des organismes Hlm en matière d'accession sociale sont très diverses, aussi bien en termes architecturaux qu'en termes de niveau de prix. Pour certains d'entre eux, l'enjeu est de « produire une offre symboliquement très différenciée de celle des 'privés', en s'adressant à une clientèle exclue des circuits classiques d'accès à la propriété », tandis que d'autres affichent la volonté de s'adresser à une clientèle plus large. La catégorie « accession sociale » a donc un « caractère extrêmement malléable » (Steinmetz 2013 : 505).

L'ancienneté et le renouveau de ces activités permet de nuancer la complexité du développement de l'activité de vente pour les organismes qui pratiquent l'accèsion sociale à la propriété ou ceux qui se sont mis en groupe avec des coopératives d'accèsion sociale à la propriété. Si Steinmetz (2013) montre que les dirigeants des organisations réalisant des opérations d'accèsion sociale à la propriété entretiennent des rapports ambigus avec le statut de promoteur immobilier, ceux-ci n'ont pas moins progressivement professionnalisé leurs pratiques, notamment en matière de gestion du processus de mise en vente, d'accompagnement des futurs accédants et de mise en place de copropriétés¹. En conséquence, une partie des acteurs pratiquant la vente Hlm a pu s'appuyer sur les méthodes acquises en matière d'accèsion à la propriété pour faciliter la mise en vente de leur patrimoine, ce qui permet « la rentabilisation des savoir-faire acquis dans l'accèsion en neuf » (Steinmetz 2013). Gimat (2017) décrit ainsi la création, chez un organisme Hlm aquitain, d'un service dédié à l'accèsion sociale, délocalisé dans une agence en centre-ville de Bordeaux et doté d'une marque spécifique, qui met en vente aussi bien des logements neufs que des logements sociaux anciens.

3.1.3. La vente et la gestion stratégique du patrimoine

Les effets organisationnels du développement de la vente Hlm apparaissent ainsi comme conséquents. Mais la vente semble aussi avoir une dimension de plus en plus stratégique. Certains organismes considèrent en effet que ce sont les produits de cession qui leur permettent d'atteindre leurs objectifs de production neuve (Gimat 2017) : c'était le cas pour 69 % des organismes enquêtés par l'ANCOLS (2019a). En conséquence, la vente a aussi des impacts organisationnels et hiérarchiques : elle est souvent pilotée à un haut niveau, tandis que les conseils d'administration ou de surveillance des organismes concernés sont consultés à son sujet plus fréquemment que ne l'oblige la loi (ANCOLS 2019a). Apparaît aussi de façon croissante la fonction de Responsable des ventes, en capacité d'arbitrer la vente d'un logement, qui existe dans 44 % des ESH, 13 % des OPH et 60 % des organismes ayant vendu plus de 200 logements enquêtés par l'ANCOLS (2019a). Dans certains organismes Hlm, de nouveaux services ont été créés, qui ont pour fonction de gérer l'ensemble des interactions avec les marchés immobiliers privés : ils sont en conséquence chargés non seulement de la vente Hlm, mais aussi de l'achat de terrains, de l'aménagement et de la revente de terrains viabilisés ainsi que de la négociation du prix des logements acquis auprès de promoteurs immobiliers. Cela permet de constituer au sein de ces organismes une culture de la connaissance et de la négociation des prix fonciers et immobiliers, ce qui a parfois été rendu possible par le biais de recrutements d'anciens salariés d'acteurs immobiliers à but lucratif (Gimat 2017).

Parallèlement, la vente peut encourager les organismes Hlm à développer une vision de leur patrimoine à l'aide des outils de la gestion stratégique d'actifs, qui consiste à analyser « la performance des actifs d'une organisation de façon à prendre des décisions concernant la gestion de ces actifs, leur vente ou leur changement de destination » (Gruis *et al.* 2004 ; cité par : Gimat et Gloor 2016). Cela amène à systématiser à l'échelle de l'ensemble du patrimoine des outils de suivi et de prise de décision, notamment financiers, pour évaluer et choisir les logements à vendre (Gimat et Gloor 2016). Ce mode de gestion peut aussi être mobilisé pour outiller la décision de réaliser ou ne pas réaliser une opération neuve : l'organisme Hlm peut ainsi chercher à prévoir, dans le calcul de l'équilibre de ses opérations à venir, le gain en capital qui pourra être obtenu à la revente. Cela signifie que la vente peut désormais être prévue dès la conception des logements. De tels outils ont été observés par Gimat et Gloor (2016), tandis que 27 % des organismes enquêtés par l'ANCOLS (2019a) intégraient déjà les produits de cession dans les plans de financement de leurs opérations. Cela pourrait aussi avoir d'autres conséquences (architecturales, en matière de qualité de construction, de localisation, etc.) pour les logements sociaux neufs, dans la mesure où il deviendrait dès lors nécessaire de s'assurer dès leur construction de leur valorisation au long terme sur les marchés immobiliers locaux. Cela introduit aussi une part d'incertitude plus forte dans l'équilibre financier des opérations, dans la mesure où la revente des logements pourrait, en cas de crise immobilière, ne pas rapporter autant qu'espéré au moment de la construction.

¹ Steinmetz (2013) montre que cette montée en compétence se déroule souvent en deux étapes. A l'origine, les organisations « réduisent au minimum leur service commercial » et se tournent tout d'abord vers une « clientèle captive » : leurs locataires ; lorsque l'activité croît, les organisations disposent de services commerciaux étoffés et d'équipes dédiées au montage d'opérations d'accèsion et s'adressent alors à une clientèle plus vaste.

3.2. Commercialiser, estimer, accompagner

3.2.1. Des stratégies de commercialisation qui priorisent les critères gestionnaires

Les organismes Hlm ne vendent pas n'importe quel logement à des personnes physiques. Tous disposent d'une stratégie plus ou moins formalisée qui vise à éviter certains écueils : logement vacant restant invendu, création d'une copropriété dysfonctionnelle ou encore perte d'un logement performant du point de vue de la gestion locative. Ces stratégies se déploient à différentes échelles.

En premier lieu, l'entrée territoriale semble jouer un rôle relativement mineur dans les critères de choix que les organismes mobilisent. Alors que la localisation est un critère essentiel sur le marché immobilier privé, il apparaît que les organismes s'en soucient relativement peu et vendent dans des types de territoires très différenciés (ANCOLS 2019a). Gimat et Gloor (2016) observent néanmoins qu'en région parisienne, l'environnement, l'état du marché et l'accessibilité des logements en transports en commun sont pris en compte pour évaluer l'attractivité du logement, notamment pour les acheteurs non locataires Hlm. Ces auteurs font aussi état d'organismes Hlm prenant en compte la localisation des logements relativement à celle de l'ensemble de leur parc : les logements isolés, généralement plus onéreux et plus difficiles à gérer parce qu'ils impliquent pour le personnel de l'organisme des déplacements, sont souvent privilégiés (voir aussi : Gotman et Bertaux-Wiame 1994 : 10). La vente peut aussi être utilisée pour se désengager de certains territoires, jugés moins prioritaires à l'aune de l'évolution des stratégies de développement.

Un deuxième arbitrage réside dans le fait de vendre des logements individuels ou collectifs. Tous les observateurs s'accordent pour noter que les organismes Hlm privilégient la vente de logements individuels. Ces logements ont d'abord part l'avantage de ne pas occasionner de mise en copropriété : le coût de leur commercialisation est donc moins élevé et leur gestion n'incombe plus à l'organisme. Ensuite, ils ont des taux de rotation généralement peu élevés : les organismes considèrent qu'il peut être cohérent de les vendre dans la mesure où ils ne pourront participer à loger de nouveaux ménages à court terme (Gimat et Gloor 2016). Enfin, ces logements sont souvent perçus par les organismes comme « privatisés », avec des locataires ayant des comportements qui sont « ceux de propriétaires », c'est-à-dire réalisant eux-mêmes des travaux qui ne leur incombent pas : la commercialisation risque en conséquence d'être perçue comme une opportunité par les ménages occupants (ANCOLS 2019a).

Concernant les logements collectifs, les organismes Hlm cherchent en règle générale à commercialiser des immeubles complets, de façon à pouvoir à terme se retirer de la copropriété (CGEDD 2014). En conséquence, les petits ensembles immobiliers sont favorisés ; ils sont présentés par des salariés d'organismes Hlm comme « plus séduisants pour les acheteurs et plus simples à gérer en copropriété » (ANCOLS 2019a). Cependant, certains organismes pratiquent aussi des commercialisations dans de plus grands ensembles immobiliers, conçues pour qu'ils puissent rester majoritaires dans la copropriété (Gotman 1994 ; CGEDD 2014).

Enfin, un troisième ensemble d'arbitrages se fait au niveau des caractéristiques du logement (s'il s'agit d'un logement individuel) ou des logements composant l'ensemble immobilier (s'il s'agit de logements collectifs). Les critères mobilisés sont variés :

- Le *statut d'occupation du ou des logements* semble jouer un rôle important, dans la mesure où les organismes Hlm semblent privilégier la commercialisation de logements vacants. Le résultat de la commercialisation dépend en effet moins dans ce cas de la volonté d'un seul ménage, dans la mesure où le logement peut être proposé à différents publics (ANCOLS 2019a). Dans le cas de vente à l'occupant, les caractéristiques, notamment l'âge et les capacités financières, mais aussi les motivations des locataires sont prises en compte (CGEDD 2014).
- Les *critères gestionnaires* jouent un rôle qui semble central. Le niveau de remboursement du ou des logements, leur rentabilité locative et les coûts liés à leur commercialisation sont particulièrement considérés : parmi les logements collectifs, les logements les plus commercialisés sont ainsi ceux qui ont un taux de rotation plutôt élevé¹, intégralement remboursés et à la rentabilité locative plutôt faible (CGEDD 2014 ; Gimat et Gloor 2016 ; ANCOLS 2019b). Le critère de remboursement des emprunts implique que les logements

¹ Le CGEDD (2014) considère pour sa part que sont favorisées les commercialisations de logements ayant des taux de rotation très faible ou très élevé. En effet, lorsqu'il est faible, les bailleurs sociaux peuvent considérer que l'immeuble est déjà « privatisé » et favoriser les ventes aux locataires occupants. Lorsqu'il est élevé, ils considèrent que la mise en vente complète de l'immeuble peut être facilitée et ainsi limiter leur implication dans la copropriété.

vendus sont en général plus anciens que la moyenne : la loi n'autorise que les ventes de logements construits ou acquis depuis plus de 10 ans, et sont en moyenne privilégiés les immeubles construits il y a plus de 36 ans (CGEDD 2014) ou entrés dans le patrimoine de leur gestionnaire actuel il y a plus de 15 ans (ANCOLS 2019a). Le niveau du prix de vente espéré, s'il est systématiquement évalué, ne semble pas toujours jouer un rôle majeur (ANCOLS 2019a).

- Les *critères concernant l'état physique du ou des logements* semblent pour leur part moins centraux, même s'ils restent pris en compte. Des normes d'habitabilité sont imposées par le législateur, qui concernent notamment les normes de performance énergétique (Vautrot-Schwarz et Boidé 2018). L'état du bâti et l'investissement nécessaire en travaux sont donc pris en compte : les organismes Hlm consentent en effet rarement à réaliser des travaux lourds pour commercialiser des logements (ANCOLS 2019a). La taille des logements n'est pas centrale, mais la commercialisation de logements T3 est souvent privilégiée, car elle permettrait à des ménages d'y projeter le développement de leur vie familiale à long terme (ANCOLS 2019a).

Différentes étapes permettent le recueil et l'analyse de l'ensemble de ces critères. Gotman et Bertaux-Wiame (1991) montrent qu'une ESH membre du réseau de la CDC procédait pour ce faire, dans les années 1990, en trois phases et avait recours, pour l'appuyer, à une agence de commercialisation extérieure :

- La *pré-sélection des ensembles immobiliers cessibles* est faite par l'ESH à partir de critères principalement gestionnaires ;
- L'*étude de faisabilité*, confiée à l'agence de commercialisation immobilière, permet de déterminer les logements à commercialiser au sein des opérations sélectionnées ainsi que la solvabilité des locataires occupants. Elle a aussi pour but d'estimer les prix du marché immobilier local.
- Une *enquête d'intentionnalité d'achat* est menée par l'agence de commercialisation pour établir les intentions et capacités d'achat des occupants dans l'opération sélectionnée. Dans la majorité des cas, la vente n'est envisagée que si un pourcentage élevé de locataires envisage l'accession.

L'ANCOLS (2019a) témoigne du fait que ces pratiques sont toujours d'actualité, les organismes Hlm continuant à tester l'intérêt des locataires pour la vente par des questionnaires et à évaluer leur capacité à l'achat à partir de leurs bases de données de gestion. Les bases de demandes de mutation sont aussi consultées, « pour éventuellement libérer des logements qui seraient cessibles ».

3.2.2. L'enjeu de l'estimation du prix

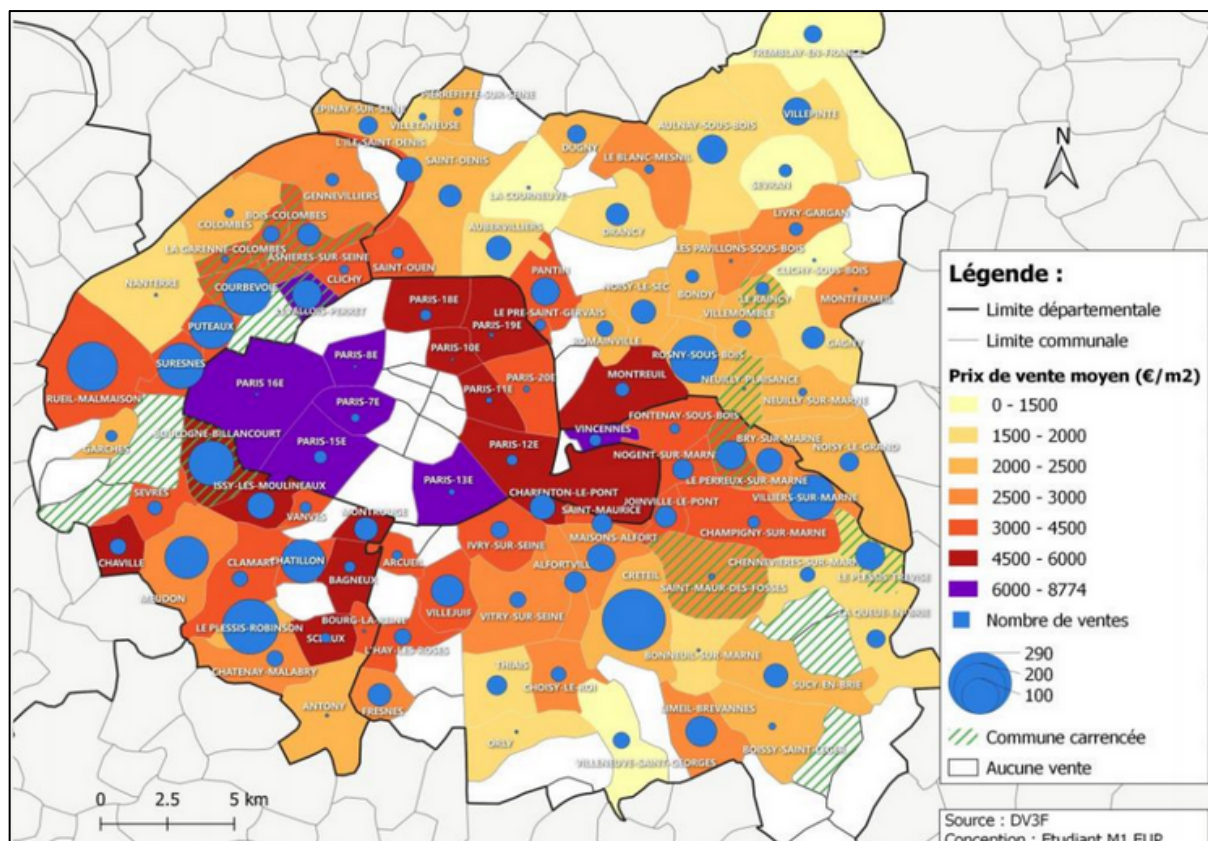
Dès 1965, l'estimation du prix de vente logement est effectuée par l'administration des domaines. La loi prévoit que l'estimation « prend pour base le prix des appartements libres à la vente », mais que l'organisme peut s'opposer à la vente si la « valeur est inférieure au prix de revient réel du logement diminué des amortissements déjà effectués ». Il n'a cependant pas la possibilité, jusqu'en 2006, de moduler de façon conséquente le prix. Cette possibilité est en effet mise en place par la loi ENL, qui permet au bailleur de faire évoluer le prix évalué dans une fourchette de 35 % au-dessous ou en-deçà. Il s'agit d'une « marge d'adaptation » permettant aux organismes Hlm de « garantir la rentabilité de l'opération, ou bien [de] compenser un éventuel défaut d'attractivité du logement » (Gimat et Gloor 2016 : 544). L'encadrement des prix de vente par l'administration des domaines, devenue France Domaine en 2007 et Direction de l'immobilier de l'État (DIE) en 2016, était donc relativement stricte.

Les estimations des domaines faisaient l'objet de critiques de la part d'organismes Hlm (CGEDD 2014). Celles-ci semblaient principalement porter, d'une part, sur la lenteur et l'irrégularité des délais pour obtenir les évaluations et, d'autre part, sur la fiabilité de l'évaluation dans certaines zones au sein desquelles le marché est difficile à analyser, du fait de la rareté des transactions immobilières en général (ANCOLS 2019a). Depuis le vote de la loi ELAN, le prix de vente des logements est fixé librement par les organismes Hlm, même si le Code de la construction et de l'habitation continue de mentionner que cela doit se faire « en prenant pour base le prix d'un logement comparable ». Cette évolution rend nécessaire, pour les organismes qui n'en sont pas dotés, la constitution de compétences en matière d'évaluation immobilière ou bien le fait de continuer à solliciter les services des domaines (ANCOLS 2019a).

Que le prix soit évalué par les domaines ou par l'organisme, la pratique de la décote est fréquente. Lorsque la vente se fait à l'occupant, le prix de vente est en général 10 à 30 % en-deçà des prix du

marché. Lorsqu'il s'agit d'un autre locataire du parc social, la décote est moindre, 10 % en moyenne. Enfin, lorsqu'il s'agit d'un particulier sans lien au parc social, le prix de vente est celui du marché, voire un peu plus élevé dans le cas de logements jugés très attractifs (USH 2019a). L'ANCOLS (2019a) évoque aussi la pratique de décotes évolutives, en fonction de l'ancienneté du bail du locataire ; elle note aussi que les décotes sont plus fréquentes dans les zones les plus tendues et au sein des organismes qui pratiquent le plus la vente.

Figure 11. Prix moyens au m² des ventes de logements sociaux aux particuliers par communes entre 2010 et 2016 dans la petite couronne d'Ile-de-France. Source : Atelier étudiant M1 EUP (2019).



Il faut toutefois noter que les bailleurs ont différentes stratégies, et que les prix diffèrent également beaucoup en fonction de la localisation et de la qualité des logements. Ainsi, en France métropolitaine, le prix de vente moyen d'un logement social était, entre 2014 et 2017, de 108 000 euros. Il a augmenté sur la période, passant de 105 000 euros en moyenne la première année à 111 000 euros la dernière. Des écarts importants existent entre les zones « tendues » et « détendues » : le prix moyen est de 248 000 euros en zone A contre 78 000 en zone C. Exprimés au mètre-carré, ces variations restent importantes : 1 490 €/m² à l'échelle nationale, 3 800 €/m² en zone A et 990 €/m² en zone C (ANCOLS 2019a). A l'échelle de l'Ile-de-France entre 2006 et 2016, les prix de vente varient fortement entre les communes. Le prix moyen est de 2 859 €/m². Les prix de la grande couronne sont relativement stables (entre 1 900 et 2 000 €/m²), mais des écarts importants existent en petite couronne (cf. Figure 11). Paris se distingue par un nombre très réduit de vente et des prix 126 % supérieurs à la moyenne. A Saint-Denis, les prix sont 25 % inférieurs à la moyenne francilienne. Même lorsqu'ils sont élevés, les prix franciliens restent en-deçà de ceux du marché libre (Atelier M1 EUP 2019).

3.2.3. Accompagner les acquéreurs de logements sociaux

Les pratiques commerciales des organismes Hlm diffèrent elles aussi, mais les enquêtes sur ce sujet sont peu nombreuses. Le CGEDD (2014) comme Gimat et Gloor (2016) insistent pourtant sur le fait que le caractère « social » de la vente est partiellement dépendant de la qualité de l'accompagnement des locataires par l'organisme Hlm, à la fois dans l'acquisition de leur logement et dans la transition vers

le statut de propriétaire et les devoirs qui en résultent (prise en charge des travaux dans le logement, paiement des charges, etc.).

L'accompagnement proposé par les organismes Hlm aux acquéreurs semble surtout mis en œuvre en amont de la vente :

- Les locataires sont informés des ventes par différents dispositifs, qui viennent en sus des contraintes de publicité légales : porte-à-porte, informations dans les publications de l'organisme, visites des logements vacants, etc. (ANCOLS 2019a). Le CGEDD (2014) note qu'il s'agit aussi de sensibiliser à la vente des locataires qui n'ont pas pour projet préalable d'acquérir un logement Hlm.
- Un accompagnement est proposé pour le montage du dossier d'acquisition par la quasi-totalité des organismes Hlm et des informations sont données sur les possibilités de financement. Certains organismes proposent un appui complémentaire, sous forme d'études de financement, d'aide à la mobilisation de financements complémentaires (prêt à taux zéro, auprès d'Action Logement, auprès des collectivités territoriales, etc.) et de calcul des charges anticipées (ANCOLS 2019a).
- Peu d'organismes proposent un accompagnement au néo-propriétaire, et la quasi-totalité d'entre eux ne mène pas de veille sur l'évolution des logements vendus (ANCOLS 2019a). Les observations réalisées par Gloor (2013) permettent de mettre en évidence le fait que, là où un accompagnement existe, « il repose sur une volonté de responsabiliser et d'autonomiser les ménages accédants » mais aboutit néanmoins à des tensions car, ce faisant, « l'organisme de logement social impose son interprétation de ce qu'est la bonne gestion d'un logement ». Malgré cela, de nombreux organismes ont instauré des garanties de rachat (par exemple, durant les 10 ans suivant l'acquisition en cas de décès, de séparation, de mobilité professionnelle, etc.) et de relogement (CGEDD 2014 : 21 ; USH 2019b : 55). Ces clauses, qui ont été systématisées par la loi ELAN, n'auraient été que très rarement mises en œuvre (ANCOLS 2019a ; USH 2019b).

3.2.4. Vendre en séparant foncier et bâti

La plupart des logements Hlm vendus le sont en pleine propriété. Cela pourrait néanmoins être amené à évoluer, dans la mesure où la loi ELAN a ouvert la possibilité aux organismes Hlm de conserver la propriété du foncier et de ne vendre que le bâti, dans le cadre d'un bail réel solidaire (BRS). Ils doivent pour cela obtenir l'agrément d'organisme foncier solidaire (OFS) ou céder leur patrimoine à un OFS partenaire. Le dispositif permet de réduire considérablement le prix de vente, tandis que la conservation du foncier permet à l'OFS d'assurer à la fois un encadrement du prix de revente des biens et de rester impliqué dans la gestion de la copropriété. Les logements vendus en BRS restent de plus comptabilisés comme logements sociaux au sens de la loi SRU (ANCOLS 2019a). Si des travaux ont été menés à propos de la mise en place d'OFS depuis 2016 par des collectivités françaises (Madec 2018), le sujet est trop récent pour avoir été abordé par la littérature scientifique dans le secteur Hlm.

4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus

4.1. Caractéristiques, localisation et trajectoires des logements vendus

4.1.1. Des logements vendus souvent individuels, plus grands et plus anciens que la moyenne

Les ventes ont longtemps concerné majoritairement des logements individuels, qui ne représentent pourtant que 15 % du parc Hlm français. Cette prédominance s'atténue toutefois : ils représentaient deux tiers des ventes au début des années 2000 et la moitié au début des années 2010 (CGEDD 2014 : 26). Ainsi, les stratégies de vente des organismes Hlm ont manifestement rencontré, sur ce segment de leur parc, la demande de ménages locataires. L'inflexion récente des ventes de logements individuels résulte, d'une part, de la diminution du stock de logements individuels cessible et, d'autre part, d'une volonté des organismes Hlm d'engager la vente de logements collectifs pour valoriser les pratiques de vente mises en place jusqu'alors (CGEDD 2014 ; ANCOLS 2019a).

Les logements cédés semblent aussi caractérisés par le fait qu'ils sont souvent plus grands que la moyenne, confirmant l'importance du rôle joué par les ménages avec enfants ou prévoyant de faire des enfants dans le processus d'acquisition. Les T5 correspondent ainsi à 17 % des ventes entre 2014 et 2017 (alors qu'ils représentent 8 % du parc) et les T4 à 37 % des ventes (pour 29 % du parc) (ANCOLS 2019a). Néanmoins, des acteurs territoriaux semblent demander aux organismes Hlm de conserver dans le secteur social à la fois les logements les plus petits et les plus grands, qui sont souvent les plus rares sur les marchés immobiliers (CGEDD 2014). Il est à noter que la surreprésentation des grands logements est aussi un résultat de la surreprésentation des logements individuels parmi l'ensemble des logements vendus.

Enfin, les logements les plus vendus semblent aussi être plus anciens. Parmi ceux qui ont été vendus entre 1998 et 2012, 64 % ont plus de 40 ans, et cette tendance est particulièrement marquée pour les logements individuels (CGEDD 2014). Toutefois, les chiffres proposés par l'ANCOLS (2019a) sur la période 2014-2017 amènent à nuancer ce constat, dans la mesure où les logements construits entre 1989 et 1998 représentent 28 % des logements vendus (contre 12 % du parc). On peut faire l'hypothèse que l'ancienneté relative de ces logements fait que les prêts qui les ont financés sont largement remboursés, mais que leur caractère récent leur assure un bon niveau d'entretien et d'attractivité. Les observations réalisées à l'échelle de l'Île-de-France par Gimat et Gloor (2016) confirment ces observations, plus de la moitié des logements vendus en 2012 y ayant été construits après 1989.

4.1.2. Localisation des ventes

A notre connaissance, seule l'ANCOLS (2019a) propose une analyse de la localisation des ventes Hlm à l'échelle nationale entre 2014 et 2017. Plusieurs éléments ressortent de cette analyse :

- L'intensité des ventes est plus importante là où le parc Hlm est le plus important : le nord de la France, l'Île-de-France ou la région lyonnaise représentent une part importante du parc comme des ventes ;
- Malgré cela, les ventes sont moins fréquentes en zones tendues : ainsi, 4 % des ventes ont eu lieu en zone Abis (contre 12 % du parc) et 26 % des ventes ont eu lieu en zone C (contre 15 % du parc) ;
- Les ventes ont moins fréquemment lieu au sein d'un quartier politique de la ville : 10 % des ventes y ont eu lieu (contre 31 % du parc) ;
- Les ventes ont moins fréquemment lieu au sein de villes déficitaires au sens de la loi SRU : 18 % des ventes y ont eu lieu (contre 27 % du parc).

Ces résultats, peu surprenants, reflètent la localisation du stock de logements le plus nombreux, les stratégies patrimoniales des organismes et des acquéreurs ainsi que les contraintes posées par la loi. Ils sont partiellement confirmés par les données de l'Observatoire des ventes Hlm (2019), qui permettent de constater que l'Île-de-France, les Hauts-de-France, le Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes sont les régions les plus vendeuses, plus de 1 000 logements ayant été cédés en 2018 au sein de chacune d'entre elles. Toutefois, si l'on considère le poids des ventes par rapport au patrimoine, les régions Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine apparaissent parmi celles qui ont réalisé l'effort le plus important, vendant respectivement 0,45 et 0,37 % de leur parc (la région Île-de-France n'en a vendu, pour illustration, que 0,17 %).

La situation de l'Île-de-France a pour sa part été envisagée à une échelle infrarégionale. Des travaux montrent en effet que, entre 2010 et 2016, la vente n'a concerné que certains organismes et certaines communes : sur les 9 673 logements vendus pendant la période, plus de 1 600 logements l'ont été dans les Hauts-de-Seine, les Yvelines et l'Essonne, contre moins de 900 en Seine-Saint-Denis, et 55 à Paris (cf. Figure 11) (Atelier M1 EUP 2019). La « tension » du marché parisien – et donc les prix immobiliers élevés – ainsi que le choix politique assumé de la municipalité de bloquer les ventes expliquent le peu de logements vendus à Paris. Les ventes en grande couronne s'expliquent pour leur part probablement par la présence plus importante de logements individuels. Les observations réalisées par Gimat et Gloor (2016) à propos des ventes réalisées en 2012 dans la région convergent : des logements ont surtout été vendus dans les Hauts-de-Seine, au sein des villes nouvelles de grande couronne ou au sein de communes périurbaines peu dotées en logement social et où le logement individuel est surreprésenté.

4.1.3. Les trajectoires des logements vendus

Il n'existe pas à notre connaissance d'étude sur les trajectoires des anciens logements sociaux après leur vente. L'enjeu, résumé en ces termes par Gotman et Bertaux-Wiame (1991 : 3), est pourtant de taille : est-ce qu'ils se fondent « dans le marché ou bien constitue[n]t un marché secondaire ? », est-ce qu'ils permettent, ce faisant, la requalification socio-spatiale des ensembles immobiliers Hlm ? Il est à noter que, dès 1965, des lois ont introduit des clauses et des dispositifs anti-spéculatifs, afin de retarder l'arrivée sur le marché privé de ces logements issus d'un secteur administré (cf. p. 94).

On sait toutefois que tous les logements vendus ne sont pas occupés par leurs acquéreurs, ce qui introduit un décalage avec l'un des objectifs de la vente Hlm, celui de promouvoir l'accèsion à la propriété. Le CGEDD (2014) constate ainsi que, pour les logements vendus entre 1998 et 2012, la première occupation connue se répartit comme suit selon les données issues de la base FILOCOM :

- 60 % seulement des logements vendus sont occupés par leurs propriétaires ;
- 20 % sont loués à des tiers et rejoignent ainsi le marché locatif privé ;
- 10 % deviennent des résidences secondaires ;
- 10 % restent vacants.

Il apparaît de plus qu'une partie des propriétaires ne résidant pas dans le logement Hlm qu'ils ont acquis résident toujours dans la même commune, ce qui « tendrait à corroborer l'hypothèse d'une fraction d'acquéreurs-investisseurs » (CGEDD 2014 : 28).

4.2. Le profil des acquéreurs de logements sociaux

4.2.1. Des ménages en famille et en situation d'emploi stable

Les salariés d'organismes Hlm enquêtés par l'ANCOLS (2019a) notent que « le profil des acquéreurs [de logements sociaux] était aligné avec celui des occupants moyens du parc, mais l'est de moins en moins ». Les travaux sur les acquéreurs de logements sociaux, qui restent rares (ANCOLS 2019a ; CGEDD 2014), mettent en évidence le fait que ceux-ci sont en règle générale :

- Des ménages ayant entre 35 et 45 ans. Lorsque le logement acheté se situe en zone « détendue », les ménages de 46 à 60 ans sont surreprésentés.
- La trajectoire familiale des acquéreurs est généralement entamée, mais diverge fortement en fonction de l'achat d'un logement collectif ou individuel. Dans le premier cas, les acquéreurs sont souvent seuls, alors que dans le second, il s'agit de couples avec enfants. Au sein des zones très « tendues », les ménages avec enfants sont aussi surreprésentés dans le logement collectif.
- Du point de vue de la situation d'emploi, les ménages acquéreurs ont généralement un CDI ou sont fonctionnaires, la stabilité de leur emploi facilitant l'accès au prêt.

En moyenne, les acquéreurs qui occupent leur logement achètent après 12,6 ans de bail, cette durée étant en règle générale moins importante quand le logement est situé en zone A et plus importante lorsqu'il est situé en zone C. Parallèlement, il semble que plus un logement est grand, plus la durée du bail avant achat est importante. Les ménages acquérant après de courtes durées de bail restent néanmoins nombreux, 29 % des acquéreurs-occupants entre 2014 et 2017 ayant acheté après moins de 5 années dans leur logement (ANCOLS 2019a).

4.2.2. Motivations et stratégies des acquéreurs-occupants

Il existe très peu de travaux rendant compte du point de vue des ménages à qui l'achat de leur logement social est proposé. On sait qu'au moins 62 % de ces propositions aboutissent à des refus, mais leurs motifs restent méconnus ; selon des salariés d'organismes Hlm, ils résulteraient en partie d'une « auto-évaluation erronée des acquéreurs de leurs capacités financières réelles ».(ANCOLS 2019a). Seuls les travaux menés par Gotman et Bertaux-Wiame (1991, 1994) permettent de mieux comprendre les stratégies des acquéreurs. Ces autrices ont enquêté au cours des années 1990 auprès des acquéreurs de plusieurs logements dans des immeubles collectifs d'un même organisme Hlm francilien. Elles montrent que la plupart de ces acquéreurs sont des primo-accédants et que, pour la plupart d'entre eux, l'achat constitue avant tout une « accession de précaution ».

Plus précisément, les enquêtes réalisées permettent de mettre en évidence le fait que toutes les accessions n'ont pas les « mêmes implications économiques, familiales, les mêmes conséquences résidentielles, patrimoniales, ni le même sens social, symbolique » (Gotman 1994 : 58-59). Trois types d'accession peuvent ainsi être distingués, correspondant chacun à des rationalités différentes, prenant place à différents moments du parcours résidentiel des acquéreurs et témoignant du fait que les profits retirés d'une même opération de vente sont relatifs (Gotman 1994 ; Bertaux-Wiame 1998) :

- *L'accession « marchepied »* conçoit l'achat du logement social comme un tremplin vers un futur logement plus désiré : il s'agit d'un placement financier. L'idée est de revendre le logement acheté à des conditions avantageuses pour réaliser une plus-value et disposer ainsi d'un apport financier suffisant pour acheter un autre logement. Il y a souvent dans ces cas une disjonction entre le caractère collectif du logement occupé et le caractère individuel du logement désiré. C'est ici surtout la valeur marchande du bien acquis qui compte : c'est une « bonne opération économique, mais aussi la matérialisation d'engagements à la fois professionnels, conjugaux et familiaux » (Gotman 1994 : 60).
- *L'accession « placement »* est celle de ménages souvent plus avancés dans leurs itinéraires de vie. L'achat ne répond pas une nécessité dans la perspective d'un parcours résidentiel à venir : c'est une opportunité qui se présente. L'accession est donc perçue comme facultative et, quand elle est engagée, elle est donc d'autant plus désirée : c'est un « élément de confort et de consolidation d'une situation sociale qui n'est ni transformée par elle ni dépendante d'elle » et s'apparente donc à « un non-événement inscrit dans la continuité du parcours familial. » (Gotman 1994 : 60). Ici, valeur marchande et valeur d'usage du bien acquis sont également valorisées.
- *L'accession « sécurité »* est sous-tendue par une motivation principale : épargner. Il s'agit d'« une forme de placement immobilier populaire » (Gotman 1994 : 66). Cette accession est réalisée avant tout dans une perspective patrimoniale et familiale, avec l'objectif de saisir une opportunité pour en transmettre les bénéfices. Elle témoigne néanmoins d'un niveau de contrainte élevé quant aux parcours résidentiels possibles : dans cette perspective en effet, « la propriété, sous n'importe quelle forme, vaut mieux que rien. Même la propriété d'un appartement à laquelle, là plus qu'ailleurs, on aurait préféré un pavillon. [...] Il s'agit seulement d'acheter des mètres carrés habitables » (Gotman 1994 : 66). Ici, c'est surtout la valeur d'usage du logement acquis qui compte, la valeur marchande étant transmise aux générations suivantes.

Malgré ces différences¹, toutes les stratégies des acquéreurs se rejoignent dans la mesure où elles s'apparentent à des acquisitions « par défaut ». En effet, dans la mesure où l'accession n'est pas spontanée mais provoquée par un tiers, Gotman et Bertaux-Wiame (1994 : 168-169) émettent l'hypothèse selon laquelle elle est, pour les accédants, un compromis : « l'offre précède la demande, intervenant arbitrairement dans le parcours résidentiel, familial et professionnel des ménages, indépendamment des plans qui leur seraient propres. Surtout, le compromis provient de ce que les logements proposés à la vente sont des logements Hlm, soit un type de logement que les candidats à l'accession à la propriété cherchent plutôt à fuir qu'à conserver, créant ainsi un écart entre le logement offert et le logement désiré ». Parallèlement, l'achat est rationalisé comme la « suite logique d'un investissement continu » dans le logement, « jusqu'ici limité par le statut locatif ». En d'autres termes,

¹ Gotman et Bertaux-Wiame (1994 : 163) notent que ces différentes stratégies varient en fonction des types d'espaces dans lesquels s'insèrent les logements. Par exemple, la stratégie « marchepied » est mise en œuvre surtout dans les zones où la mobilité résidentielle vers le type de logement désiré *in fine* (le pavillon avec jardin) est possible.

les acquéreurs-occupants achètent moins parce qu'ils désirent continuer à vivre dans leur logement social que parce que les conditions de la vente leur semblent intéressantes et parce qu'ils s'y sont maintenus sur une longue durée.

Ainsi, les acquéreurs-occupants ne sont « ni enthousiastes ni réticents » mais ils « s'accommodent selon des critères précis les limites et bénéfices de la proposition [...], qui finit par faire plus ou moins leur affaire » (Gotman et Bertaux-Wiame 1994). Ces compromis peuvent néanmoins aboutir à des « frustrations liées au report de projets résidentiels »¹ (Bertaux-Wiame 1998).

4.2.3. La croissance de la part des acquéreurs sans lien avec le secteur Hlm

Jusqu'alors, toutes les lois ont distingué la vente d'un logement occupé de celle d'un logement vacant. Si un logement occupé ne peut être acheté que par son occupant ou un de ses proches, un logement vacant est proposé en priorité aux locataires de l'organisme Hlm vendeur et aux gardiens d'immeubles ; passé un délai de deux mois, la proposition de vente est étendue aux collectivités territoriales, à des organismes agréés, puis enfin à toute personne physique, sans condition de revenus. Récemment, on observe un phénomène de croissance de la part de ces derniers acquéreurs, qui sont sans lien avec le secteur Hlm : ils représentaient 33 % des acquéreurs de logements sociaux en 2013 contre 42 % en 2018 (cf. Figure 12) (Observatoire de la vente Hlm 2019). Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer cette croissance (ANCOLS 2019a ; CGEDD 2014) :

- Les logements vacants sont prioritairement commercialisés par les organismes Hlm, et certains territoires connaissent des taux de vacance importants ;
- Les locataires Hlm en mesure d'acheter leur logement sont de moins en moins nombreux, non seulement au fur et à mesure que les plus aisés procèdent à des acquisitions mais aussi à cause des processus de paupérisation qui touchent les locataires Hlm ;
- Les organismes peuvent négocier avec certains ménages ne souhaitant pas acheter le logement qu'ils occupent un relogement, créant ainsi artificiellement les conditions pour élargir le cercle des acheteurs potentiels.

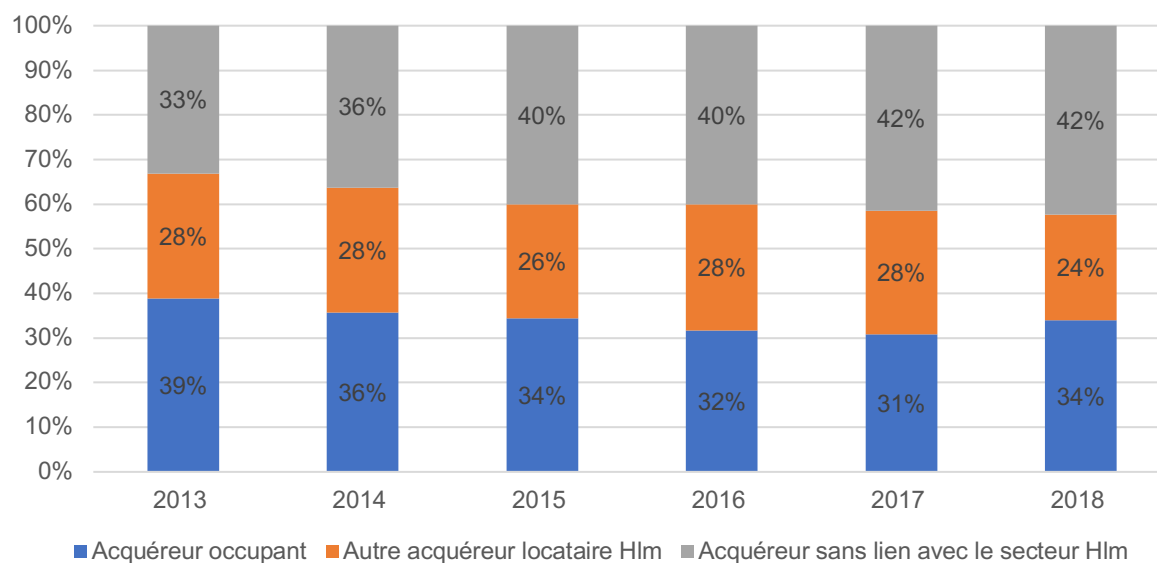
Il est à noter que la part des acquéreurs ascendants ou descendants de locataires Hlm semble, pour sa part, très réduite : elle serait comprise, en fonction des organismes et des territoires, entre 1 et 8 %. Les cas d'achats par des gardiens sont aussi limités, dans la mesure où, tant que ceux-ci sont logés, ils doivent occuper en tant que résidence principale leur loge (CGEDD 2014).

Ces acquéreurs sans lien avec le secteur Hlm semblent avoir un profil socioéconomique particulier. Ils sont, lorsqu'ils achètent des logements collectifs, plus jeunes que les autres locataires et acquéreurs de logements sociaux, puisqu'ils ont en moyenne moins de 35 ans. Lorsqu'ils achètent dans le collectif, ils ont tendance à acheter des logements plus petits que les autres acquéreurs. Leurs motivations sont aussi différentes, dans la mesure où ils semblent plutôt être dans une démarche d'achat « marchepied », pour reprendre les catégories proposées par Gotman et Bertaux-Wiame (1994), que dans une démarche d'installation plus pérenne dans le logement (ANCOLS 2019a). Des études complémentaires seraient à mener sur le profil et les motivations de ces acquéreurs, ainsi que sur la mesure dans laquelle ils peuvent être amenés à se comporter comme des investisseurs peu soucieux du caractère anciennement social du logement acheté.

Certains organismes Hlm, constatant l'augmentation de la part des acquéreurs sans lien avec le secteur Hlm, ont imposé d'eux-mêmes des plafonds de ressources pour ces ménages. Les conseils d'administration de certains organismes ont pour leur part mis en place un objectif minimal de vente aux locataires, fixé à 20 %. Lille Métropole et Action Logement ont pour leur part été les premiers acteurs à élaborer des chartes de bonnes pratiques liées à la vente Hlm, qui consignent notamment des engagements concernant les acquéreurs, qui fixent des plafonds de ressources et créent des dispositifs de prévention contre les acquisitions par des marchands de sommeil (CGEDD 2014).

¹ Ces frustrations varient en fonction des types d'accession. En effet, le « logement acheté ne réunit pour ainsi dire jamais les qualités du logement idéal, ni même souhaité, le degré de modification de la demande initiale n'étant pas d'ailleurs proportionnel au potentiel de l'accession (les accessions de sécurité sont réalisées au prix d'un refoulement maximum des aspirations de départ ou, au contraire, sans changement majeur dans les priorités résidentielles ; les accessions de placement et de type marchepied supposent toujours une altération temporelle ou spatiale de l'aspiration initiale) » (Gotman 1994 : 64).

Figure 12. Statut des acquéreurs au moment de l'achat d'un logement social. Source : Observatoire des ventes Hlm (2019)



5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés

5.1. Une gestion des copropriétés complexe

Les connaissances sur le devenir des copropriétés créées par la vente Hlm sont très limitées. Il n'existe par exemple pas de décompte du nombre de ces copropriétés qui fasse consensus, ni de dispositif de suivi. Au début des années 2010, le groupe Logement Français (2013), aujourd'hui 1001 Vies Habitat, considère qu'il existe plus de 400 000 logements sociaux en copropriété mixte, que ce chiffre croît chaque année de 10 % et que 3 600 copropriétés mixtes sont en situation de « fragilité ». Néanmoins, ces copropriétés peuvent être créées par des dispositifs différents (vente Hlm, mais aussi achat de logements sociaux à des promoteurs immobiliers en VEFA, ensembles immobiliers avec des logements locatifs et en accession à la propriété, etc.) et avoir en conséquence des caractéristiques physiques et des localisations diverses.

Le constat partagé est en tout cas que la gestion de ces copropriétés est plus complexe que celle des ensembles immobiliers en pleine propriété, qu'elle représente souvent un surcoût et que des difficultés liées à l'entretien pourraient se manifester à moyen terme (Logement Français 2013 ; Gimat et Pollard 2016 ; ANCOLS 2019a). L'ANCOLS (2019a) considère notamment que la mise en copropriété peut aboutir à une augmentation du coût de gestion des programmes immobiliers, liés à la signature de contrats d'entretien par copropriété, moins avantageux que les contrats signés directement par l'organisme, et du fait d'une gestion moins préventive de la copropriété, résultant en des travaux moins fréquents mais plus lourds. Elle cite des salariés d'organismes Hlm percevant la copropriété comme une « usine à gaz ».

Une autre source de complexité réside dans les modalités de prise de décision au sein d'une copropriété mixte. Gimat et Gloor (2016) le résument ainsi : « une fois l'ensemble [immobilier] mis en copropriété, l'organisme devient co-gestionnaire : il doit passer par l'assemblée syndicale pour définir les orientations de la gestion de la copropriété. Il peut aussi, s'il a été choisi par l'assemblée générale, assurer la fonction de syndic dans l'immeuble », ou devoir traiter avec un syndic autre. Environ la moitié des organismes vendeurs enquêtés par l'ANCOLS (2019a) ont ainsi proposé une offre de syndic à la suite de la mise en copropriété de l'un de leur immeuble. Il faut enfin considérer que « ces tâches s'accomplissent dans une relation nouvelle aux ménages qui ont accédé à la propriété [...]. L'organisme doit en particulier prendre en compte les capacités financières de l'ensemble des copropriétaires dans ses décisions de gestion » (Gimat et Gloor 2016).

Cependant, il est à noter que depuis la loi ENL de 2006, les copropriétés issues de la vente Hlm connaissent un régime spécifique, qui donne plus de poids à la voix de l'organisme Hlm tant qu'il reste majoritaire¹. La loi ELAN a été l'occasion de mieux préciser les statuts de copropriété et le rôle de l'organisme Hlm en son sein. Elle prévoit aussi un dispositif qui revient à céder le logement immédiatement et les quote-part des parties communes en différé (dans un délai maximum de 10 ans à compter la vente du premier logement d'un immeuble). L'objectif est de permettre une mise en copropriété transitoire, pour que l'acquéreur se familiarise progressivement avec son nouveau rôle et que le bailleur garde pleinement la main sur la gestion patrimoniale pendant les années suivant les premières ventes. Les organismes enquêtés par l'ANCOLS (2019a) ont témoigné de leur intérêt pour le dispositif, mais ont émis des craintes quant à sa complexité administrative et juridique.

5.2. Rapports entre propriétaires et locataires dans les copropriétés mixtes

Les travaux réalisés sur des copropriétés mixtes (issues d'opérations d'acquisition-amélioration ou d'acquisition de logements sociaux auprès de promoteurs immobiliers) témoignent de certaines difficultés de cohabitation entre locataires sociaux, locataires privés et propriétaires-occupants, qui dépendent notamment de leur localisation au sein de l'espace urbain (Bacqué *et al.* 2010 ; Gimat et Pollard 2016). La littérature sur la mixité sociale met en doute, de façon plus générale, la capacité de la co-présence dans un même espace à créer une véritable cohésion sociale (Kirszbaum 2008).

Les travaux menés par Gotman et Bertaux-Wiame entre 1991 et 1994 permettent d'identifier, au sein des copropriétés issues de la vente Hlm, certaines difficultés, que les autrices appellent néanmoins à nuancer. Elles mettent en effet en avant le fait que ces difficultés proviennent, plutôt que des rapports

¹ La règle selon laquelle la voix d'un copropriétaire possédant la majorité des tantièmes ne peut pas représenter plus que la somme des voix des autres propriétaires ne s'applique pas dans les copropriétés créées par la vente.

de voisinage, du parti pris gestionnaire de l'organisme enquêté. Celui-ci, « pressé de se retirer aussi rapidement et radicalement que possible » fait « le mort durant la période transitoire qui s'écoule entre la première vague de vente et les ventes suivantes », laissant les locataires restants et nouveaux propriétaires sans interlocuteur. Cette situation participerait à nourrir « des rancœurs réciproques qui se *fixent* sur les différences de statuts plutôt qu'elles ne s'originent dans des comportements réellement opposés » (Gotman 1998 : 187). Les autrices invitaient en conséquence les organismes vendeurs à la fin des années 1990 à mettre au contraire en œuvre une « gestion rapprochée » des copropriétés mixtes, c'est-à-dire à appréhender la situation comme étant « transitoire mais durable » et à ne pas négliger l'inscription des copropriétés dans leur environnement immédiat.

5.3. *Trajectoires des copropriétés mixtes*

Seules Gotman et Bertaux-Wiame apportent, dans leur enquête menée au cours des années 1990, des éléments quant à l'évolution des copropriétés mixtes après les premières ventes. Gotman (1994) souligne le fait que le mode de fonctionnement idéal des copropriétés pour les acquéreurs de logements sociaux « ne s'écarte guère du modèle général de *coexistence* qui prévaut en France » : l'ignorance et l'évitement y sont, comme ailleurs, des « signes de santé sociale » tandis que les espaces communs doivent connaître une « appropriation neutre ». Cela peut amener des anciens locataires devenus copropriétaires à mettre en œuvre des stratégies de distanciation par rapport au reste du parc social – avec par exemple des campagnes contre le dépôt d'objets dans les parties communes –, dont l'intensité varie en fonction de l'insertion ou non dans un grand ensemble de logements sociaux. En conséquence, Bertaux-Wiame (1998) note que la nouvelle copropriété peut se trouver « investie d'une mission de redéfinition sociale qui passe par des formes parfois contraignantes comme l'instauration d'un règlement intérieur, ce qui n'est pas sans rappeler la gestion institutionnelle et parfois autoritaire des organismes Hlm ».

Les travaux de ces autrices permettent aussi d'envisager le rôle de la vente Hlm dans la mutation des rapports entre différents espaces urbains. Elles considèrent en effet que la vente « peut créer, sur le plan géographique, un espace intermédiaire, une zone de contact entre logement social et secteur privé, de même que sur le plan financier, ce secteur est intermédiaire entre le logement social et le marché » (Gotman 1998 : 185). Le rôle des logements sociaux vendus pourrait ainsi s'apparenter à celui des appartements construits par des promoteurs immobiliers dans les zones ANRU avec un taux de TVA réduit (Saint-Macary 2011) : ils pourraient constituer un « tampon » à même de participer à l'effacement des frontières entre quartiers dans le cadre de projets de renouvellement urbain.

LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX PAYS-BAS

En Europe et à travers le monde, les Pays-Bas sont souvent perçus comme un « pays modèle » en matière de logement social. Les bailleurs sociaux y sont, depuis plus d'un siècle, des acteurs puissants et structurants des marchés du logement. Avec un parc locatif de 2,4 millions de logements, hébergeant quatre millions de personnes, ils détenaient encore, ces dernières années, environ 30 % du stock de logements à l'échelle nationale (cf. Figure 13), et même jusqu'à 44 % à Amsterdam (Aedes 2016 ; Van Duijne et Ronald 2018)¹.

Figure 13. Structure du parc de logements aux Pays-Bas (1945-2012). Sources : élaboration des auteurs, à partir de Boelhouwer et Priemus (2014) et Aalbers et al. (2017)

	1945	1986	1995	2005	2012
Propriétaires-occupants	28 %	43 %	48 %	55 %	60 %
Secteur locatif libre	60 %	28 %	17 %	10 %	9 %
Secteur locatif social	12 %	29 %	35 %	35 %	31 %
Stock de logements (en millions)	nc	5,4	6,2	6,8	7,25

Depuis trois décennies, le secteur du logement social néerlandais de tradition « universaliste » connaît, toutefois, une transition, relative mais réelle, vers un modèle plus « généraliste » (Houard 2013). Dans un contexte de recul de l'État-Providence et de contraintes budgétaires marquées, cette conception, encouragée par les gouvernements successifs, entend cibler de manière plus étroite les locataires ayant accès au parc social en privilégiant les ménages dont les revenus sont limités, tout en encourageant les autres ménages à se loger dans le parc locatif libre, mais aussi et surtout à accéder à la propriété². Cette volonté d'engager un mouvement de « recentrage » du logement social, observée dans de nombreux pays européens, s'est accompagnée d'une profonde transformation du modèle économique des bailleurs sociaux, avec la fin des aides à la pierre et un rôle accru donné à l'autofinancement. Ces organismes de logement social, dans leur majorité, jouissent d'une situation financière solide et possèdent d'importantes réserves de trésorerie qui, tout comme en France, suscitent l'intérêt des pouvoirs publics.

À bien des égards, les pouvoirs publics et les milieux économiques néerlandais ont souhaité faire de la vente d'une partie du patrimoine des corporations de logements (*woning corporaties*, ou wocos) l'un des piliers de la transition du système de logement social vers un modèle plus « généraliste ». Autorisée depuis 1948, la vente de logements sociaux a été utilisée de manière irrégulière pendant plusieurs décennies. Elle est progressivement montée en puissance aux Pays-Bas à partir des années 1990. Le volume des ventes n'a néanmoins jamais atteint les ambitions des gouvernements de centre-droit, comme de centre-gauche, qui, inspirés par les cessions massives réalisées au Royaume-Uni dans le cadre du droit à l'achat accordé aux locataires (*Right to Buy*), ont parfois souhaité céder jusqu'à un quart du parc locatif social. Pour de multiples raisons, qui sont détaillées dans cette note monographique, les organismes de logement social néerlandais ont rarement réalisé plus de 15 000 ventes par an, ce chiffre connaissant même une nette baisse depuis 2015.

¹ En 2015, le parc de logements totalisait 7,5 millions d'unités au niveau national (Hereijgers 2016).

² Le taux de ménages propriétaires de leur résidence principale a très fortement progressé en l'espace de quelques décennies. Il est passé de 28 % en 1942, à 45 % dans les années 1990 à 67 % en 2014, et a concerné toutes les catégories de la population, y compris les ménages à bas revenus (Boelhouwer et Priemus 2014 ; Van Duijne et Ronald 2018 ; Van Kempen et Priemus 2002). Cependant, d'importantes disparités territoriales sont à noter : si plus de 70 % des ménages sont propriétaires dans certains territoires ruraux et périurbains, seuls environ 40 % des habitants d'Amsterdam possèdent leur logement.

Depuis plus d'un quart de siècle, des raisons à la fois idéologiques et budgétaires guident les multiples dispositifs d'incitations et de désincitations mis en place par les pouvoirs publics qui cherchent à encourager les wocos à céder une partie de leur parc dans une logique de droit à la vente (*Right to Sell*). D'une part, la puissance publique voit en la cession de logements sociaux un levier efficace pour réduire la taille du parc social, et non, et c'est une différence fondamentale avec la situation actuelle en France, pour le faire grandir. D'autre part, le parallèle avec le contexte français est alors ici plus frappant, le produit des ventes a vocation à compenser le désengagement financier croissant de l'État des politiques de logement social, et plus généralement des politiques urbaines. En effet, les recettes des transactions sont intégralement conservées par les bailleurs, afin qu'ils puissent financer l'entretien du parc existant, mais aussi contribuer, de manière significative, au financement des opérations de rénovation urbaine sur leurs territoires d'intervention.

Si la littérature existante ne propose pas une analyse tranchée sur la question, il semble raisonnable d'affirmer que le volume limité de ventes observé ces trois dernières décennies tend à relativiser leur rôle dans le mouvement de résidualisation, relatif mais réel, du système de logement social néerlandais. La cession de logement sociaux, en revanche, est venue s'inscrire, de manière pérenne, dans les nouvelles pratiques entrepreneuriales de d'organismes de logement social qui ont acquis leur indépendance administrative et financière dans les années 1990. Autrement dit, la vente de logements sociaux fait partie des multiples outils mobilisés par des bailleurs qui, désormais rompus aux pratiques de marché, cherchent à diversifier et à optimiser les stratégies de gestion de leurs portefeuilles immobiliers.

Cette note monographique, synthétisant l'état des connaissances et des savoirs sur la vente de logements sociaux aux Pays-Bas, se divise en cinq parties. Elle synthétise, dans une première partie, les principales transformations contemporaines du secteur du logement social néerlandais, afin de mieux analyser, dans les seconde et troisième parties, à un niveau macro, les principaux fondements, mécanismes et acteurs des dispositifs de vente. Nous constaterons, en revanche, dans les quatrième et cinquième parties, que, contrairement au Royaume-Uni, peu de travaux de recherche se sont intéressés aux dimensions méso et micro des cessions de logements sociaux. En effet, les connaissances sur la trajectoire des biens vendus et des ménages, et sur les implications des ventes pour la gestion immobilière et sociale des copropriétés, restent relativement limitées.

1. Le logement social aux Pays-Bas : en marche vers un modèle « généraliste »

1.1. Un modèle « universaliste » structuré autour de corporations de droit privé

La loi sur le logement de 1901 (*Woningwet*) est l'acte fondateur du système de logement social néerlandais (Houard 2013). Si le secteur commence à se structurer pendant la première moitié du XX^{ème} siècle, la production massive de logements sociaux ne débute qu'avec l'effort de reconstruction engagé par les pouvoirs publics au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. À l'heure où l'Europe connaît la montée en puissance des modèles d'État-Providence, le logement social devient progressivement la norme pour un large éventail de la population néerlandaise (Harloe 1995). Les chiffres confirment cette production de masse qui repose sur une d'importantes subventions et une régulation publique significative: entre 1945 et 1970, plus de 70 % des constructions résidentielles réalisées le sont dans le secteur social. La conception « universaliste » qui prévaut à cette époque alors se matérialise par une forte mixité dans un parc social ouvert à tous les ménages sans distinction de revenu : des ménages salariés de la classe moyenne côtoient des populations pauvres qui bénéficient tous de loyers modérés et déterminés par le gouvernement, et d'une sécurité d'occupation du logement (Aalbers *et al.* 2017 ; Boelhouwer et Priemus 2014 ; Musterd 2014). Des listes d'attente, basées sur la nature du besoin en logement, peuvent le cas échéant être créées dans les marchés les plus « tendus ».

Deux types d'organismes de logement social cohabitent alors à cette époque :

- D'une part, des organismes publics, souvent municipaux, se concentrent sur la production et la gestion d'une offre de logements à vocation très sociale.
- D'autre part, des corporations de logement, de droit privé et à but non lucratif¹, mettent à disposition des logements sociaux à une catégorie plus large de la population. Originellement liées à des institutions socioreligieuses (catholiques et protestantes) et politiques (libérales et communistes), ces organisations, décrites comme « semi-gouvernementales », sont alors le bras armé de l'État qui, en plus de leur distribuer des aides à la pierre et des prêts, détermine aussi les niveaux de loyer (Aalbers *et al.* 2017 ; Elsinga *et al.* 2014 ; Gruis 2008 ; Lennartz 2011 ; Priemus 1996). À partir des années 1990, ces wocos, de taille, de richesse et d'organisation très diverses, entament une mue profonde. En plus d'absorber une partie importante du patrimoine des organismes publics qui disparaissent peu à peu, leur activité devient de plus en plus « hybride » avec l'acquisition de leur indépendance administrative et financière. En plus de leur mission de produire et de gérer des logements sociaux, les wocos commencent désormais à se diversifier en se lançant dans des activités commerciales avec la construction et la gestion de logements sur le marché libre (Gruis *et al.* 2004, 2007 ; Priemus 2003).

La plupart des bailleurs sociaux néerlandais sont membres d'Aedes, l'organisation qui, tout comme l'Union sociale pour l'Habitat en France, représente et défend les intérêts du secteur du logement social.

1.2. Vers un modèle « généraliste » : « recentrage » du parc social et dualisation du système de logement

Ce modèle « universaliste » de logement social commence à être questionné, dès la fin des années 1970, avec la crise de l'État-Providence qui commence à gagner l'Europe (Boelhouwer 2002). Aux Pays-Bas, les stratégies décennales de logement et les lois sur le logement adoptées par toutes les majorités gouvernementales successives, majoritairement de centre-droit et de centre-gauche, font peu à peu évoluer le modèle. On assiste, ainsi, à la réduction, progressive mais substantielle, des aides à la pierre, au développement des aides à la personne, et à la promotion, de plus en plus pressante, de l'idéal d'une société de propriétaires, dans un pays où ils ne sont historiquement pas majoritaires (Houard 2013).

Cette transformation de l'engagement financier de l'État en faveur du logement social et cette restructuration du marché du logement se poursuivent dans les années 1980. Le tournant néolibéral observé au Royaume-Uni influence le débat public aux Pays-Bas et encourage les pouvoirs publics à poursuivre les réformes des politiques du logement, par ailleurs motivées par des contraintes

¹ Ce statut non lucratif oblige les organismes de logement social à réinvestir leurs surplus financiers dans le développement ou l'entretien de leur patrimoine (Houard 2013).

budgétaires accrues et une amélioration relative de l'accès au logement¹ (Aalbers 2004 ; Musterd 2014). Le mémorandum sur le logement de 1983 (*Nota Eigenwoningbezit*) et la stratégie décennale de logement de 1989 (*Nota Heerma*) consacrent la tendance à la dualisation du marché du logement autour, d'une part, d'un parc social dont l'accès serait désormais la limitation limitée aux ménages économiquement et socialement vulnérables et, d'autre part, du développement accéléré de l'accession à la propriété pour les classes moyennes² sur le marché libre (Aalbers *et al.* 2017 ; Boelhouwer 2002 ; Lennartz 2011). Pour justifier cette réorientation stratégique, le plan décennal met en lumière les dysfonctionnements d'un marché où des ménages avec des revenus relativement élevés peuvent louer un logement à bas coût dans le parc social, et où des ménages à faible revenu peuvent vivre dans un logement au loyer très élevé hors du parc social (Van Kempen et Priemus 2002).

1.2.1. Les grandes réformes des années 1990

S'ouvre alors une décennie cruciale de « dérégulation régulée »³ (Aalbers 2016) pour le secteur du logement social aux Pays-Bas, durant laquelle deux lois vont ouvrir la voie à des transformations majeures de son modèle économique, de sa gouvernance, de son champ d'activités et de son paysage institutionnel.

- Décret sur la gestion du logement social (1993) : dérégulation des activités, « hybridation » du statut des bailleurs, et décentralisation de la politique de logement social

Le décret de 1993 sur la gestion du logement social (*Besluit Beheer Sociale Huursector* (BBSH)) modifie les droits, ainsi que les obligations légales et administratives, des bailleurs et leur procure un statut « hybride ». Leur mission d'intérêt public se concentre sur la construction et la gestion de logements pour des ménages à bas revenu. Toutefois, libres de définir une partie de leurs objectifs, et sur le point d'acquiescer leur indépendance financière (voir ci-après), les wocos sont autorisées à exercer des activités commerciales de production et de gestion de logements pour le marché libre, dont les profits éventuels doivent être fléchés vers leur activité dans le parc social (Gruis et Nieboer 2006). Ainsi, les bailleurs sont poussés à s'engager vers des stratégies plus « entrepreneuriales » de développement et de gestion de leur patrimoine (Gruis 2008 ; Priemus 2001 ; Van Overmeeren et Gruis 2011). Aussi, le décret de 1993 bouleverse la gouvernance du secteur : la compétence d'organisation et de supervision de la production du logement social est transférée de l'État aux municipalités. Ces dernières doivent désormais élaborer les politiques locales de l'habitat et signent avec les wocos, annuellement et sur la base du volontariat, des conventions de performance (Dieleman 1999 ; Gruis 2008)⁴. Toutefois, en passant d'une logique de « réglementations prescriptives » à une logique de « responsabilité rétrospective », le pilotage stratégique la puissance publique sur le logement social se transforme et laisse davantage de marges de manoeuvre aux bailleurs (Gruis 2008).

- Loi sur le financement du logement social (1995) : indépendance et libéralisation financière des bailleurs

La loi de 1995 sur le financement du logement social (*Operatie Balansverkorting*) parachève la transformation entamée par le décret BBSH. Elle met fin au soutien financier, direct et de long terme, du gouvernement qui fournissait, malgré des coups de rabot successifs, l'essentiel des ressources financières utilisées par les bailleurs (Gruis *et al.* 2004 ; Gruis et Nieboer 2006). Concrètement, avec cette nouvelle législation, ces derniers doivent utiliser le paiement anticipé des aides financières

¹ Le gouvernement crée, en 1983, le fond de garantie pour la construction de logements sociaux (WSW) sous un régime de droit privé. En 1984, l'État arrête de fournir des prêts aux organismes de logement social et de garantir les sommes empruntées sur les marchés des capitaux (Boelhouwer 2003).

² Trois leviers sont identifiés pour développer l'accession à la propriété : encourager ce mode d'occupation dans les nouvelles constructions, ainsi que démolir et céder une partie du stock de logements locatifs sociaux (Priemus 2003).

³ La notion de « dérégulation régulée » nuance l'idée d'une libéralisation généralisée du secteur du logement social en soulignant le fait que l'action des bailleurs sociaux demeure fortement façonnée et encadrée par une série de règlements, de codes, d'institutions et de garanties de l'état imposés et/ou fournis par l'État (Aalbers *et al.* 2017).

⁴ Les conventions de performance incluent les volets suivants : le logement des ménages à bas revenus, l'entretien des logements et de leur environnement, la consultation des locataires, la pérennité financière des bailleurs, etc. (Gruis 2008).

prévues pour les années futures pour rembourser leurs emprunts alors en cours auprès du Trésor et/ou des banques publiques. Si leur dette est supérieure aux sommes reçues, ils doivent en convertir le reliquat en emprunts privés. Par ailleurs, les wocos doivent désormais s'endetter sur les marchés des capitaux, avec les risques que cela comporte, dans un contexte de taux d'intérêts alors favorables (Aalbers *et al.* 2017 ; Priemus 2003, 2008, 2010). Mais la rupture n'est pas aussi nette qu'il y paraît : les pouvoirs publics continuent de contribuer, directement et indirectement, au financement des bailleurs qui bénéficient, pour l'ensemble de leurs activités – c'est-à-dire pour la construction de logements sociaux comme pour leurs projets commerciaux –, d'un accès à un fonds central en cas de difficultés financières¹, à des prêts bonifiés fournis par des banques publiques², à des garanties d'emprunts³, et à du foncier public à prix réduit (Elsinga *et al.* 2014 ; Houard 2013).

Ces deux grandes réformes génèrent trois transformations rapides et majeures du secteur du logement social qui seront à l'origine de la montée en puissance de la vente de logements sociaux dans les années 1990 et 2000. Elles mènent également à une diminution du stock de logements sociaux, en termes relatifs comme en termes absolus (Van Kempen et Priemus 2002). Il est à noter que ces mutations prennent un peu plus de temps à se mettre en place à Amsterdam et dans les principales zones urbaines du pays (Musterd 2014).

- Une solidité financière liée en partie à un nouveau modèle économique

La littérature souligne d'abord le rôle clé qu'ont joué les réformes de 1993 et 1995 dans la solidité financière des wocos, à laquelle la réduction des taux d'intérêts, leurs réserves financières, et la progression des prix de l'immobilier ont aussi fortement contribué (Blessing 2014 ; Gruis et Nieboer 2006 ; Lennartz 2011). Cette solidité financière tient pour beaucoup au nouveau modèle économique des bailleurs qui comptent beaucoup sur la qualité et la valeur de leurs actifs, ainsi que sur la reconstitution permanente de leur trésorerie, pour financer l'entretien du parc et les investissements de construction et de rénovation (Hereijgers 2016 ; Jonkman et Janssen-Jansen 2018)⁴. En effet, leurs sources de financement se répartissent entre, d'une part, la souscription d'emprunts à des taux avantageux, obtenus auprès des banques semi-publiques et sur les marchés des capitaux (à hauteur de 70-80 %), et, d'autre part, la mobilisation de leurs fonds propres (à hauteur de 20-30 %) (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013)⁵. Cette libéralisation, relative mais réelle, du financement des bailleurs implique, par ailleurs, une forme de financiarisation de leur modèle et de leurs pratiques : en empruntant sur les marchés des capitaux, les opérateurs deviennent en effet dépendants de l'évolution des taux d'intérêts et sont exposés aux aléas de la finance internationale (Aalbers *et al.* 2017)⁶.

- Un management plus « entrepreneurial » et une diversification des activités

La dérégulation des activités, le statut désormais « hybride », et l'indépendance financière des corporations de logements les amènent, en parallèle, à se professionnaliser et à adopter des pratiques plus « entrepreneuriales » dans le développement de leurs activités commerciales, et dans la gestion financière et technique de leur patrimoine (Boelhouwer et Priemus 2014 ; Musterd 2014 ; Priemus 2010). On assiste alors à l'arrivée des wocos sur le marché du portage foncier et de la promotion immobilière résidentielle et commerciale (Aalbers *et al.* 2017). Ainsi, elles cherchent à diversifier le profil de leur parc immobilier et à développer de nouvelles sources de recettes, en

¹ Ce fonds (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)) a pour mission d'assurer la supervision financière des bailleurs et, éventuellement, de les refinancer en cas de difficulté. Il est l'équivalent, en France, de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) (Houard 2013).

² Notamment la Bank of Dutch Municipalities et la Water Authorities Bank (Aalbers *et al.* 2017).

³ Les organismes de logement social bénéficient d'un coût d'emprunt réduit sur les marchés, grâce à la garantie apportée par le fonds pour les logements sociaux (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW), noté AAA par les agences (Houard 2013).

⁴ Aux Pays-Bas, ce modèle économique est comparé à celui d'un *revolving fund* (Boelhouwer 2003).

⁵ La dette des bailleurs n'est pas contractée projet par projet, mais sur la base de toutes leurs activités commerciales et non-commerciales. Ces emprunts sont garantis, en dernier recours, par l'État et/ou les municipalités (CECODHAS Housing Europe Observatory 2013).

⁶ Certains bailleurs investissent également, de manière non conventionnelle, dans des instruments financiers dérivés, en utilisant leurs revenus locatifs, présents et futurs, comme garantie. C'est par exemple le cas de certains wocos à Rotterdam et à La Haye (Aalbers *et al.* 2017).

bénéficiant de conditions de financement avantageuses, avec une prise de risque limitée de par leur solide position financière (Blessing 2014).

En parallèle, les bailleurs sociaux commencent à élaborer des stratégies de gestion d'actifs (vente, restructuration, démolition, etc.) pour l'ensemble de leur parc, social comme non-social (Gruis 2005 ; Straub 2002). L'objectif est clair : évaluer et améliorer la performance financière de leur activité (Gruis 2005 ; Van Overmeeren et Gruis 2011)¹. Cela passe, notamment, par la réduction des coûts de fonctionnement administratifs, mais aussi par la volonté d'influencer et de maximiser la valeur de leurs actifs sur les marchés immobiliers, via des hausses des loyers² et/ou leur contribution financière à des opérations de renouvellement urbain (voir plus loin). Cette montée en puissance de la logique de rendement implique, en outre, une capacité de planification stratégique pour équilibrer leurs activités bénéficiaires et leurs activités déficitaires, et pour anticiper les évolutions du marché du logement (Nieboer et Gruis 2011 ; Van der Veer et Schuiling 2005).

- La fusion et/ou le regroupement des bailleurs

Les réformes de 1993 et 1995 transforment enfin en profondeur le paysage institutionnel du secteur du logement social avec la multiplication des fusions et des regroupements des organismes de logement social, comme en témoignent la baisse progressive du nombre d'opérateurs et l'augmentation de la taille du patrimoine des acteurs restants. Le nombre de bailleurs est ainsi passé de plus de 1 000 dans les années 1990, à 500 en 2008 et à 320 en 2019 (Gruis 2019 ; Oxley *et al.* 2008). Le nombre moyen de logements détenu par un bailleur, quant à lui, passe de 3 000 en 1997, à 5 600 en 2008 et à 7 440 en 2019 (Gruis 2019 ; Van Bortel *et al.* 2010)³. Ce changement d'échelle est, à bien des égards, le résultat des transformations du modèle économique et des modes de gestion du secteur du logement social que nous venons d'analyser. Il vise, aussi, à mieux faire circuler, et à mutualiser, les actifs et les fonds propres des wocos qui, dans des situations financières très inégales, opèrent sur des territoires aux besoins très différents, notamment en termes de construction de logements sociaux et de renouvellement urbain. De plus, ce mouvement de fusion et de regroupement est à l'origine du desserrement progressif du lien entre les organismes de logement social et leur territoire d'origine et conduit, en termes de politiques locales de l'habitat, à une moindre influence des municipalités sur les objectifs et les pratiques des wocos (Aalbers *et al.* 2017)⁴. Dans les grandes agglomérations, les bailleurs de taille significative peuvent devenir, par ailleurs, des contrepouvoirs relativement puissants, capables d'influencer les décisions des municipalités (Gruis 2019).

La volonté d'aller vers un modèle de logement social plus ciblé, de diversifier l'activité des bailleurs et d'encourager la propriété-occupante se poursuit dans les années 2000. Justifiée par l'accueil dans le parc social de ménages qui ne devraient plus, selon les pouvoirs publics, y être éligibles⁵, cette orientation stratégique est confirmée par la stratégie décennale sur le logement élaborée en 2000 ainsi que par la loi pour le développement de l'accession à la propriété votée en 2001 (Van Kempen et Priemus 2002). Un gouvernement social-démocrate, proche de la « troisième voie » revendiquée, à la même époque, par Tony Blair au Royaume-Uni, est alors au pouvoir. Cette feuille de route, qui s'est

¹ À cet égard, Aedes a mis en place un indicateur de performance financière utilisé pour calculer et comparer les valeurs et le rendement des actifs immobiliers des bailleurs (Van Overmeeren et Gruis 2011).

² La hausse des loyers dans le parc social est cependant encadrée par l'État (Priemus 2003).

³ En 2014, 50 % des opérateurs détenaient et géraient plus de 12 000 logements, et 19 d'entre eux contrôlaient un tiers du parc total en détenant chacun au moins 25 000 logements. Cinq bailleurs (Ymere, Eigen Haard, Portaal, Alliantie, et Woonstad Rotterdam) étaient propriétaires de plus de 50 000 logements (Hereijgers 2016).

⁴ Les municipalités conservent malgré tout un minimum d'influence sur les organismes de logement social, en particulier via leur pouvoir réglementaire (par exemple, lors de la délivrance des permis de construire et de démolir) et leur capacité à fournir du foncier public pour de nouvelles constructions. Jusqu'en 2013, la municipalité d'Amsterdam imposait, à titre d'exemple, un minimum de 30 % de logements locatifs sociaux pour tout nouveau projet immobilier résidentiel (Musterd 2014). Par ailleurs, certaines municipalités, comme celle de La Haye, demeurent propriétaires du foncier utilisé par les bailleurs sociaux. Ces derniers bénéficient d'une emphytéose et paient un loyer foncier à la collectivité (Van Bortel et Elsinga 2007).

⁵ En 2011, le gouvernement calcule que, alors que le parc social compte 2,4 millions de logements, seuls 1,9 millions des ménages qui y résident ne devraient y être éligibles au regard de leurs niveaux de revenus (Musterd 2014). Cette dissymétrie (*scheefheid*) entre l'offre existante et la demande éligible, même si elle a diminué au fil des années, est particulièrement manifeste dans certaines parties du parc, notamment dans les quartiers centraux des principales agglomérations. C'est la raison pour laquelle les bailleurs sont autorisés à appliquer une hausse de loyers de 5 % supérieure à l'inflation pour les ménages locataires dont le revenu annuel atteignait, en 2011, 43 000 euros (Musterd 2014).

traduite par une diminution de la construction de logements sociaux les années suivantes, n'a paradoxalement pas empêché les wocos de jouer un rôle de plus en plus central, en part relative, dans la construction résidentielle (Aalbers 2004)¹. Les acteurs du logement social jouent, par exemple, un puissant rôle contracyclique durant la crise financière de 2008 qui a durement frappé les Pays-Bas. Le resserrement de l'offre de crédit et de la capacité d'emprunt des ménages pèsent alors négativement sur le marché de l'accession à la propriété (Boelhouwer et Priemus 2014). En parallèle, le secteur locatif « libre » ne représentait que 7 % du parc locatif (Houard 2013).

1.2.2. La reprise en main des wocos par les pouvoirs publics dans les années 2010

Le statut hybride, le modèle économique et la diversification des activités des corporations de logements sont finalement remis en question, depuis le début des années 2010, par les pouvoirs publics qui, par ailleurs très interventionnistes sur le marché du logement², reprennent peu à peu la main sur le secteur. C'est également la décennie qui consacre le passage des Pays-Bas à un modèle « généraliste » de logement social, avec la mise en place d'un plafond de revenus pour les locataires :

- En 2012, une nouvelle loi sur le logement impose aux bailleurs de réserver 90 % des logements locatifs, neufs ou vacants, dont le loyer est inférieur à 652,52 euros, à des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 34 000 euros (actualisé à 35 739 en 2017) (Boelhouwer et Priemus 2014 ; Houard 2013). Cette nouvelle législation est la transposition directe, et « maximaliste », des directives européennes qui, dans le cadre du droit communautaire de la concurrence, obligent les organismes de logement social à distinguer leur offre sociale, classée en tant que Service d'intérêt économique général (SIEG), et donc éligibles à des aides publiques, de leur offre commerciale (non SIEG) (Daniel 2018)³.
- En 2014, le gouvernement néerlandais, « échaudé » par la multiplication des cas de mauvaise gestion, de fraude et de dérives financières, avec, notamment, le cas très médiatique de Vestia⁴, décide d'imposer aux wocos un cadre réglementaire et fiscal plus strict, notamment avec la création d'une nouvelle taxe sur les bailleurs sociaux dont les recettes annuelles espérées avoisinent 1,5 milliard d'euros (Boelhouwer et Priemus 2014)⁵.
- En 2015, pour les mêmes raisons, une nouvelle loi sur le logement (*Nieuwe Woningwet*) met finalement un terme au modèle hybride des bailleurs. Les corporations de logements sont désormais sommées, pour continuer à bénéficier des aides publiques, de se concentrer sur leurs activités sociales (SIEG), et ont l'obligation de se séparer, légalement et administrativement, de leurs activités commerciales (non SIEG) en créant, le cas échéant, une filiale dédiée qui ne bénéficie pas des mêmes facilités fiscales et financières (Czischke et van Bortel 2018 ; Hereijgers 2016). L'objectif est alors clairement de recentrer, de manière étroite, l'activité des wocos sur leur périmètre initial d'intervention, c'est-à-dire le logement social, et de limiter les risques encourus lors du développement de leurs activités commerciales⁶. À cet égard, les projections pour la période 2018-2022 prévoient une baisse du stock de logements non SIEG, avec la vente de 13 750 unités, effectuée en partie en bloc à des investisseurs institutionnels (Gruis 2019).

¹ En quelques années, la part des bailleurs dans la production neuve annuelle du marché résidentiel est passée de 30 à 60 %, du fait, en particulier, des constructions dans le parc libre (Boelhouwer et Priemus 2014).

² L'État et les municipalités organisent en effet fortement le marché du logement, en particulier via les politiques foncières, les politiques d'aménagement, et les politiques d'accession à la propriété (Czischke et Van Bortel, 2018).

³ En 2013, 93 % du parc détenu par les bailleurs sociaux avaient un loyer « régulé », et 7 % un loyer « libre » (Houard, 2013).

⁴ Vestia était un bailleur public de la région de La Haye jusqu'à sa fusion avec des corporations de droit privé dans les années 1990. Vingt ans plus tard, Vestia est le principal bailleur social néerlandais et ses problèmes financiers sont l'illustration des dérives constatées chez de nombreux wocos suite à l'obtention de leur autonomie financière et administrative. En 2012, cette corporation de logements est sauvée par les pouvoirs publics après avoir « accumulé une dette de plus de deux milliards d'euros liée à la souscription de produits dérivés financiers ». Ce cas emblématique a conduit le parlement néerlandais à « ouvrir une enquête parlementaire sur la supervision publique des wocos » en 2013 et à lever auprès des autres bailleurs une taxe de solidarité. Ces dérives sont également l'une des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics néerlandais ont repris la main sur le secteur dans les années 2010 (Aalbers *et al.* 2017 ; Daniel 2018 ; Hereijgers 2016).

⁵ Les pouvoirs publics ont aussi, à cette occasion, augmenté, pour les wocos, l'impôt sur les sociétés et la taxe de solidarité (Hereijgers 2016). En contrepartie, les bailleurs ont été autorisés à augmenter les loyers au-delà de l'inflation pour les ménages dépassant les plafonds de ressource du secteur social.

⁶ La loi autorise, par ailleurs, les bailleurs à créer des *joint-ventures* avec des investisseurs privés pour se positionner sur le segment abordable ne relevant pas du logement social *per se*.

Les réformes menées ces dernières années par le gouvernement néerlandais sont susceptibles, à court terme, de menacer les capacités de financement des organismes de logement social qui reposaient, depuis les années 1990, sur le développement d'activités commerciales et sur un accès facilité à la dette sur les marchés financiers (Boelhouwer et Priemus 2014 ; Daniel 2018). Il semble en effet qu'un certain nombre d'opérateurs, en particulier ceux de taille modeste, commence à être dans une situation financière délicate. Cette remise en cause du modèle de financement des wocos semble également avoir des conséquences concrètes sur le rythme de construction de logements sociaux qui, déjà en berne depuis 2009, est en forte baisse ces dernières années. Enfin, comme nous allons le voir, ces réformes questionnent le rôle et le volume des logements sociaux mis en vente par les bailleurs.

2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux

Ces mutations successives du périmètre d'action, du modèle économique et de la gouvernance des wocos ont fortement façonné les dispositifs de vente de logements sociaux. Si la vente, autorisée depuis 1948, est montée en puissance dans les années 1990 et 2000, elle apparaît toutefois en net recul ces dernières années à la suite des diverses réformes qui ont restructuré le secteur.

2.1. La vente de logements sociaux aux Pays-Bas depuis 1948

2.1.1. Avant les années 1990 : une pratique de la vente en accordéon (stop-and-go)

La littérature s'intéressant au système de logement social néerlandais fait globalement l'impasse sur l'histoire au long cours de la vente de logements sociaux. Seuls Boelhouwer et Van Weesep (1987 ; 1988a ; 1988b) se sont intéressés, dès les années 1980, à cette pratique autorisée au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les deux chercheurs distinguent, en particulier, trois phases majeures qui illustrent la politique de *stop and go* pratiquée par les pouvoirs publics jusqu'au milieu des années 1990. En effet, les autorités bataves ont cherché, successivement, à développer, à limiter, puis finalement à ré-élargir et à encourager les dispositifs de cession de logements sociaux.

- 1948-1979 : stimuler les ventes pour favoriser l'accès sociale

La vente de logements sociaux, autorisée depuis 1948, reste marginale jusqu'au début des années 1970. La vente progresse ensuite très rapidement à partir de 1975, dans un contexte d'augmentation rapide des prix des logements, de la mise en place d'aides spécifiques pour les acquéreurs, du gel de la construction d'habitat social et de la mise à disposition par les bailleurs sociaux de crédits immobiliers pour les ménages aux revenus limités. Un pic de ventes est observé en 1978 avec quasiment 5 000 cessions, représentant environ 16 % de l'ensemble des nouvelles constructions résidentielles, toutes catégories confondues (Boelhouwer et Van Weesep 1987, 1988a, 1988b).

Le processus de vente est subventionné et encadré : des recommandations ministérielles de 1961 précisent que seules les habitations en bon état peuvent être vendues par les bailleurs publics comme privés, et toute cession doit recevoir une autorisation spécifique du ministère du Logement. À cette époque, seul le locataire peut acquérir le logement, à condition d'être éligible au crédit-acquéreur et d'avoir les moyens financiers d'entretenir le bien. En cas de revente, l'organisme de logement social ou la municipalité bénéficie d'un droit de préemption, au prix du marché, pour une durée de 10 ans. Aussi, les acquéreurs rétrocèdent, de manière dégressive durant les 10 premières années, une part des éventuels plus-values réalisées en cas de revente (Boelhouwer et Van Weesep 1988b).

Les logements collectifs, longtemps exclus du patrimoine mis en vente, deviennent éligibles à partir de 1967. Les ventes, stimulées par d'importantes plus-values à la revente, sont, à cette époque, très concentrées sur logements individuels localisés dans le sud du pays : deux tiers des transactions sont enregistrées dans des petites villes des régions Noord-Brabant et Limburg, frontalières de la Belgique et de l'Allemagne (Boelhouwer et Van Weesep 1988b).

La promotion de l'accès à la propriété pour les ménages à bas revenus est la principale motivation des programmes de vente, avec un rôle proactif des bailleurs sociaux qui cherchent à faciliter le parcours résidentiel ascendant de leurs locataires en les incitant à devenir propriétaires de leur logement. Pour Boelhouwer et Van Weesep (1988b), la question du développement des capacités d'autofinancement et de gestion patrimoniale des bailleurs est alors plutôt absente de l'équation. En effet, même si elles sont en baisse, les aides directes de l'État à la construction de nouveaux logements restent importantes, et l'âge encore relativement récent du patrimoine n'implique pas de frais d'entretien significatifs et ne permet pas d'espérer d'importantes plus-values lors d'éventuelles cessions.

- 1979-1984 : un encadrement accru et un net ralentissement des ventes

L'année 1979 marque un tournant avec la volonté du législateur de mieux encadrer les ventes de logements sociaux, dans le contexte d'un marché de l'immobilier résidentiel qui, jusqu'alors inflationniste, connaît un brutal coup d'arrêt. Chaque municipalité a désormais l'obligation d'élaborer un plan de ventes qui doit recevoir, par ailleurs, l'approbation du ministère du logement. Chaque plan doit s'assurer que les cessions envisagées n'empêcheront pas les bailleurs d'assurer leur mission sociale initiale, et n'affecteront pas négativement les conditions de logement sur la commune. Pour ce faire,

chaque plan doit ainsi prendre en considération la situation du marché local en termes d'offre et de demande de logements, le nombre de ménages en attente d'un logement social, et la part de locataires bénéficiant, sur la commune, d'un loyer aidé. Chaque vente doit également être avalisée par la Municipalité. Dans le contexte d'un retournement brutal du marché de l'immobilier résidentiel et de la rapide augmentation des taux d'intérêts bancaires, nombre de municipalités et d'opérateurs de logement social, publics comme privés, commencent à s'opposer au principe de la vente, d'autant que le ralentissement de l'économie néerlandaise pousse, dans le même temps, l'État à se réengager financièrement en faveur de la construction de logements sociaux (Boelhouwer et Priemus 2014).

Ce revirement de la politique du gouvernement vis-à-vis de la vente de logement sociaux, et plus largement du secteur du logement social, conduit, dans l'environnement économique et financier incertain du second choc pétrolier, à un net ralentissement des cessions, qui n'excèdent pas quelques centaines d'unités par an, au début des années 1980. L'essentiel des ménages choisissant d'acquérir le logement social dont ils étaient locataires se concentre alors toujours dans certaines régions frontalières périphériques.

- 1983-1995 : le retour en grâce de la vente

La vente de logements sociaux fait cependant rapidement son retour dans le débat politique aux Pays-Bas avec, dans les années 1980, des gouvernements qui sont alors fortement influencés par la montée en puissance du droit à l'achat (*Right to Buy*) pour les locataires du parc social au Royaume-Uni (Boelhouwer et Van Weesep 1988a). À défaut de pouvoir mettre en place un système similaire à celui en vigueur outre-manche, au motif du statut privé de la grande majorité des bailleurs et de la réforme en profondeur du droit d'expropriation qu'un tel dispositif nécessiterait, les pouvoirs publics conservent la logique du droit à la vente pour les bailleurs et décident de relancer une politique de cessions, en multipliant les incitations et en tentant de lever les principaux obstacles (Priemus 2001)¹. Les résultats ne se font pas attendre : dès le milieu des années 1980, les ventes de logement sociaux repartent à la hausse et sont stimulées par des hausses de loyers plus rapides que l'inflation, ainsi que par des taux d'intérêts bancaires plus abordables pour les acquéreurs (Boelhouwer et Priemus 2014 ; Clark *et al.* 1997 ; Dieleman et Everaers 1994).

Ces réformes s'accompagnent également de transformations institutionnelles dans l'organisation des plans de vente. Elles accentuent aussi la dimension financière dans les motivations qui poussent les bailleurs à vouloir céder une partie de leur patrimoine. D'une part, le ministère du Logement n'a désormais plus son mot à dire sur les ventes, la décision revenant uniquement aux municipalités. D'autre part, les bailleurs, de leur côté, ont l'obligation de formuler un plan de ventes qui doit désormais associer deux impératifs : fournir un logement aux ménages à bas revenus et améliorer leur situation financière. Autrement dit, ils doivent, dans un contexte de coupes budgétaires, assurer leur équilibre financier en augmentant leur loyer et en vendant une partie de leur parc. La contrainte financière se fait d'autant plus pressante pour eux qu'ils doivent engager des dépenses significatives pour entretenir et/ou réhabiliter un patrimoine qui, construit avant les années 1970, commence maintenant à vieillir. Ainsi, dès les années 1980, les considérations financières apparaissent dans les politiques de vente aux Pays-Bas (Boelhouwer et Priemus 2014 ; Clark *et al.* 1997 ; Dieleman et Everaers 1994).

Il est par ailleurs intéressant de noter que si la définition de ces plans de vente nécessite un dialogue et des négociations entre les bailleurs sociaux et les municipalités, elle implique en outre des formes de coordination et de coopération entre les wocos présentes sur un même territoire.

2.1.2. La vente au cœur du nouveau modèle des bailleurs sociaux dans les années 1990 et 2000

À bien des égards, les transformations du système de logement social néerlandais avec les lois de 1993 et 1995, combinées à une politique déterminée d'accession à la propriété, sont à l'origine de la montée en puissance des politiques de vente dans les années 1990 et 2000 (Priemus 2010 ; Van Duijne et Ronald 2018). Les cessions deviennent, au moins en théorie, un rouage clé du nouveau modèle économique et institutionnel des bailleurs, et de leur solidité financière, qui leur permettent de mobiliser des fonds propres et d'ainsi contribuer, de manière significative, aux capacités d'autofinancement des bailleurs, censées couvrir environ 20-30 % de leur budget d'investissement (construction de nouveaux

¹ Le parti social-démocrate souhaitait, par exemple, mettre en place un dispositif proche de celui du *Right to Buy* pour forcer les organismes de logement social à céder un million de logements, soit un tiers du parc social de l'époque (Aalbers et Holm 2008).

logements, réhabilitation du parc, rénovation urbaine, etc.)¹. C'est la raison pour laquelle les wocos et le ministère du Logement signent un accord en 1995 qui stipule que celles-ci sont autorisées à conserver l'intégralité du produit des ventes de leur patrimoine (Van Kempen et Priemus 2002). Les ventes deviennent également, sur le papier, un levier essentiel des stratégies de gestion patrimoniale élaborées par les bailleurs sociaux pour maximiser leurs performances financières.

Cette politique favorable à la vente est confirmée dans la stratégie logement du gouvernement néerlandais pour la période 2000-2010, et dans le contenu de plusieurs lois votées à la même période sous la houlette du Secrétaire d'État au logement J. Remkes, aujourd'hui maire de La Haye. La vente est, une fois encore, identifiée comme un outil fondamental pour recentrer le secteur locatif social vers les ménages économiquement et socialement vulnérables, et pour favoriser l'accès à la propriété des classes moyennes, en particulier dans les grandes villes, où la part de locataires demeure très significative (Aalbers et Holm 2008 ; Van Gent 2010). L'objectif affiché par cet exécutif de centre-droit est alors de vendre, en 10 ans, plus de 500 000 logements sociaux, soit un quart du parc social, à leurs propriétaires ou à d'autres ménages. Pour encourager les ménages à entrer dans ces dispositifs d'acquisition d'un logement social, une nouvelle aide individuelle est mise en œuvre à partir de 2001 pour les biens d'une valeur maximale (actualisable) de 123 500 euros, les filières de vente dites « intermédiaires » du type location-accession, achat garanti (dispositif *Koopgarant*) et achat social (dispositif *Sociale Koop*) (cf. description ci-après) sont encouragées, et une clause de rachat par les bailleurs est proposée (Aalbers 2004 ; Boelhouwer 2002).

2.1.3. Une volonté réaffirmée de promouvoir la vente dans les années 2010

La logique de droit à l'achat accordée aux locataires revient dans le débat politique néerlandais avec le gouvernement de coalition Rutte I, toujours de centre-droit, au début des années 2010. Malgré de fortes pressions politiques, ce projet reste néanmoins une nouvelle fois lettre morte du fait de l'impossibilité juridique, pour l'État et/ou les municipalités, d'obliger des bailleurs de droit privé à vendre les logements à leurs occupants (Aalbers 2004 ; Musterd 2014 ; Priemus 2001 ; Van Kempen et Priemus 2002)². C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics, pour stimuler des ventes qui avaient tendance à reculer depuis la crise de 2008, continuent à actionner différents leviers du côté des ménages, avec, notamment, une hausse des loyers supérieure à l'inflation pour les locataires du parc social aux revenus les plus élevés et le maintien d'un régime fiscal très avantageux pour les primo-accédants³. Les effets pervers de ces dispositifs, en particulier fiscaux, sont toutefois souvent soulignés dans la littérature. Ils sont notamment accusés de contribuer à la hausse des prix de l'immobilier et au maintien de taux d'intérêts bancaires élevés (Jonkman et Janssen-Jansen 2015 ; Kattenberg et Hassink 2017)⁴.

La nouvelle loi sur le logement de 2012, qui transpose la législation européenne sur les SIEG et fixe des plafonds de ressources pour les occupants du parc social, a certainement encouragé les wocos à proposer davantage de logements à la vente, comme en témoigne une recrudescence des transactions en 2014 (17 000 cessions). De même, les réformes fiscale et organisationnelle de 2014 et 2015 doivent aussi conduire, en théorie, à une hausse des logements mis en vente. C'est, en tout cas, l'une des conséquences anticipées de la hausse de la taxe sur les bailleurs, dont l'assiette correspond, au moins en partie, aux loyers perçus dans leur parc social. La ponction annuelle envisagée, de l'ordre de 1,5 milliards d'euros, est équivalente à 15 % des loyers collectés. S'il est trop tôt pour en faire une réelle évaluation, la loi de 2015, qui oblige les bailleurs à séparer, légalement et administrativement, leurs activités SIEG de leurs activités non SIEG, est également susceptible d'influencer les pratiques de vente. Avec cette remise en cause du statut « hybride » des bailleurs et de leur modèle économique, il est possible que certains d'entre eux, notamment les plus fragiles, n'aient d'autre choix que de s'engager dans une politique de vente plus volontariste pour couvrir leurs besoins de trésorerie

¹ En 2014, le profit net moyen d'une vente d'un logement social était estimé à 70 000 euros (Hereijgers 2016).

² Le projet est alors d'obliger les bailleurs à mettre en vente 75 % de leurs logements qui sont occupés par leur propriétaire depuis plus d'un an (Boelhouwer et Priemus 2014).

³ Les intérêts des crédits-acquéreurs sont déductibles des impôts pour 30 ans, et le revenu locatif imputé au revenu imposable des ménages est très limité (Priemus 2010). Du fait de taux d'imposition élevés aux Pays-Bas, ces incitations fiscales concernent aussi des ménages à revenu modéré (Dieleman et Everaers 1994).

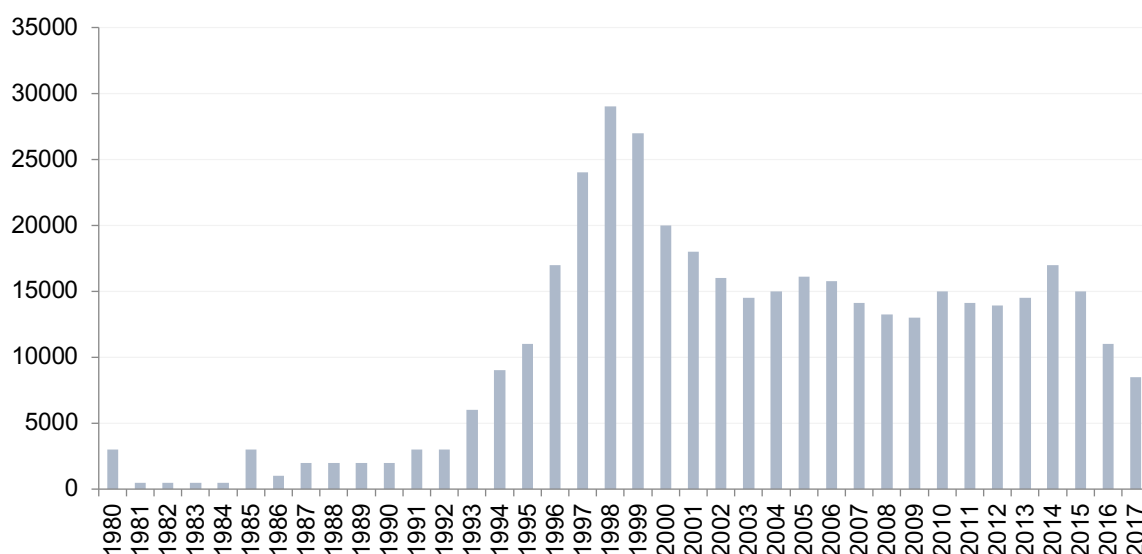
⁴ Certains observateurs soulignent en particulier que les ménages à revenus élevés sont les principaux bénéficiaires de ces déductions qui ne sont pas, par ailleurs, considérées par le gouvernement, en terme de comptabilité publique, comme des dépenses fiscales (Van Gent 2010). Ce système de déduction fiscale est, par ailleurs, accusé de contribuer au maintien de taux d'intérêts plutôt élevés aux Pays-Bas, entre 3 et 4 % ces dernières années, au regard des taux en vigueur dans les autres pays européens (Dahl et Goralczyk 2017).

(Daniel 2018). Pour autant, comme nous allons le voir, ces réformes n'ont pas mené à une progression des ventes de logements sociaux ces dernières années, bien au contraire. Pour Gruis (2019), la poursuite de la baisse du nombre de cessions, malgré d'importantes ponctions financières par l'État, témoigne de la volonté des bailleurs de retrouver leur cœur de métier en assurant une offre substantielle de logements locatifs sociaux.

2.2. Le bilan quantitatif mitigé de la vente de logements sociaux

Le bilan quantitatif de la politique de cession de logements sociaux aux Pays-Bas est globalement mitigé (cf. Figure 14). Le nombre de ventes, malgré un pic de 29 000 transactions en 1998, est toujours resté très en deçà des objectifs non contraignants régulièrement fixés par l'État¹. Chaque année, environ 0,5 % du parc social est vendu (Elsinga *et al.* 2014).

Figure 14. Évolution du volume annuel des ventes de logements sociaux aux Pays-Bas (1993-2017).
Source : élaboration des auteurs, à partir de Gruis (2010 ; 2019)



Les cessions, après avoir connu une forte hausse des années 1990 au début des années 2000, sont restées stables autour de 14 000 à 15 000 transactions entre 2004 et 2015. Elles sont toutefois en forte baisse en 2016 et 2017, avec respectivement 11 000 et 8 500 ventes (Gouvernement des Pays-Bas 2019). Pour la période 2018-2022, le ministère du Logement prévoit la vente de 50 250 logements sociaux, soit environ 10 000 unités par an (Gruis 2019).

Une série de facteurs explique ce volume de ventes relativement modeste au regard des objectifs fixés par les pouvoirs publics néerlandais depuis presque quatre décennies :

- La différence entre le loyer moyen, bloqué, dans le parc social, d'une part, et la mensualité à rembourser dans le cadre d'un dispositif d'accession à la propriété, d'autre part. Les mensualités sont, en effet, très élevées pour les acquéreurs, en raison des prix de l'immobilier, qui ont progressé beaucoup plus rapidement (+ 250 % en 20 ans dans les marchés urbains les plus « tendus ») que les revenus des ménages, et de la faiblesse des décotes accordés par les bailleurs (Aalbers 2004 ; Aalbers *et al.* 2017 ; Jonkman et Janssen-Jansen 2015 ; Neuteboom et Brounen 2011). Au début des années 2000, le montant de la mensualité pouvait aller jusqu'à six fois le montant du loyer mensuel dans le parc social, malgré les avantages fiscaux, rendant ainsi l'accession irréalisable, ou financièrement très peu attractive, pour les locataires. Les conditions et/ou restrictions à la revente, limitant les possibilités de plus-values, rendent aussi les dispositifs d'acquisition peu compétitifs (Aalbers 2004 ; Aalbers et Holm 2008).

¹ En 2000, la stratégie décennale sur le logement fixe un objectif très ambitieux de plus de 50 000 ventes par an, visant ainsi la cession d'environ un quart du parc social sur 10 ans (Boelhouwer 2002 ; Ouwehand 2002 ; Priemus 2001). Ces objectifs sont revus à la baisse depuis la crise de 2008 (Elsinga *et al.* 2014).

- L'attrait d'être logé dans le secteur locatif social pour les ménages s'est renforcé, dans le sillage de la crise financière de 2008, avec le durcissement des conditions d'accès au crédit et la stagnation du pouvoir d'achat qui ont provoqué un net ralentissement de la mobilité résidentielle.
- La difficulté de transformer des objectifs de politiques publiques, à l'échelle nationale, en pratiques opérationnelles, que ce soit dans les plans de vente négociés entre les wocos et les municipalités ou dans les programmes de vente établis par chaque organisme – dont certains, surtout ceux de petite taille, peuvent manquer d'outillage stratégique (Aalbers *et al.* 2017 ; Aalbers et Holm 2008).
- Les évolutions fiscales et réglementaires de 2012, 2014 et 2015 pour les bailleurs ont mené à une baisse drastique de la construction de logements sociaux (40 400 logements en 2009, 17 100 en 2015) et, en conséquence, des ventes de logements neufs qui fournissent l'essentiel du contingent de logements mis en vente par les wocos via les filières d'accession sociale à la propriété (voir ci-après).

Il est par ailleurs intéressant de noter que le principe même de la vente, mais aussi et surtout les objectifs de vente, suscitent, de manière persistante, des débats au sein du secteur du logement social. Si Aedes, l'association qui réunit et représente les wocos, soutient le principe de la vente, elle a très régulièrement jugé peu réalistes les objectifs annuels de cession fixés par le gouvernement, notamment dans les années 2000 avec le but affiché de vendre 500 000 logements en 10 ans. Plus généralement, si de nombreux bailleurs étaient réticents au principe de la vente lors de sa relance massive dans le cadre des grandes réformes du secteur en 1993 et 1995, la plupart s'y sont convertis ensuite, de par la nécessité de développer leurs capacités d'autofinancement. Cette conversion s'est faite plus ou moins rapidement, les wocos des principales agglomérations de la Randstad, notamment à Amsterdam (cf. Encadré 7), ayant été les plus réticentes à céder une partie de leur parc. Dans ces territoires urbains où le secteur locatif social est une filière d'accès au logement historiquement majoritaire, et où les prix de l'immobilier résidentiel sont peu accessibles pour des ménages aux revenus limités, les mécanismes de vente ont démarré plus tardivement, au cours des années 2000, et ont suivi des dynamiques spatiales spécifiques, souvent dans le cadre des opérations de renouvellement urbain conjointement menées avec la puissance publique.

Certains bailleurs et certaines municipalités, principalement sociales-démocrates, continuent toutefois à être fortement opposés au principe de la vente, en particulier lorsqu'il s'agit de vendre leur patrimoine le plus valorisé (Elsinga *et al.* 2014 ; Musterd 2014 ; Van Duijne et Ronald 2018). En 2010, environ un tiers (155) des bailleurs du pays proposait à leurs locataires d'acquérir leurs logements, dans les zones « tendues » comme dans les zones « détendues » (Kleinhans et Elsinga 2010). Chez les bailleurs vendeurs, ceux disposant d'un parc supérieur à 10 000 logements avaient tendance, dans les années 2000, à vendre un peu plus (entre 0,6 et 0,8 % de leur parc) que ceux disposant de parcs plus petits (entre 0,3 et 0,5 % de leur parc) (Van Bortel et Elsinga 2007).

Malgré un bilan quantitatif en demi-teinte, la vente, notamment via ses filières « intermédiaires », a toutefois fortement contribué à augmenter la part de ménages propriétaires de leurs logements, en particulier dans les catégories de la population les moins fortunées, et y compris dans les grandes villes de la Randstad (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht) (Aalbers et Holm 2008) ¹.

Encadré 7. À Amsterdam, un démarrage tardif et une géographie évolutive des ventes

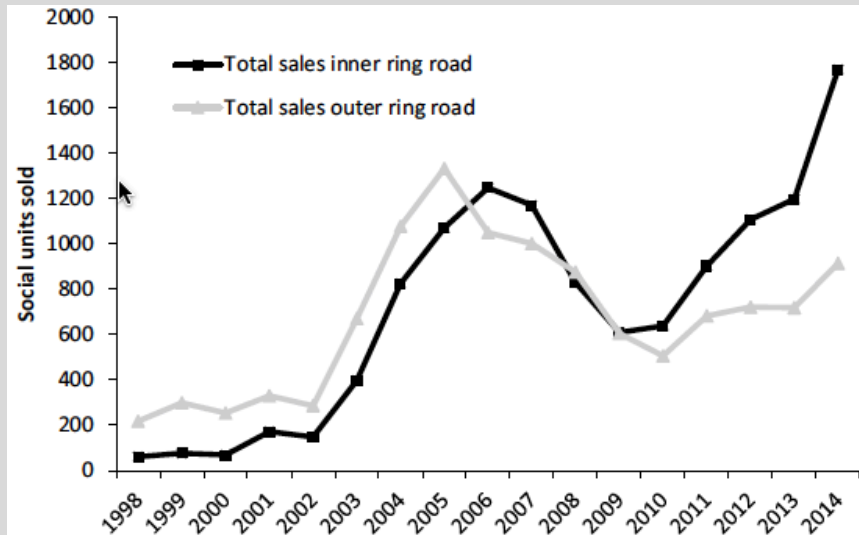
La question de la vente est particulièrement sensible à Amsterdam, comme dans les principales villes du pays. La taille significative du parc locatif social (30 % dans les quartiers centraux) et le caractère relativement abordable des loyers, dans le parc social comme dans le parc libre, sont souvent présentés comme des facteurs clés pour y garantir une mixité sociale, relative mais réelle (Kattenberg et Hassink 2017). Or les statuts d'occupation des logements se sont beaucoup diversifiés ces 25 dernières années dans la capitale batave : le taux de ménages propriétaires est passé de 11 % à 30 % entre 1995 et 2015 (Van der Veer et Schuiling 2005 ; Van Duijne et Ronald 2018). Les 23 824 logements sociaux vendus entre 1998 et 2014 ont contribué à cette évolution (Van Duijne et Ronald 2018), malgré la réticence historique des principales corporations de logements de la ville et

¹ La structure d'occupation du parc de logements des quatre grandes villes néerlandaises diffère du reste du pays : les propriétaires y sont globalement moins représentés, et les locataires du parc libre et social sont surreprésentés (Schutjens *et al.* 2002).

de certaines mairies d'arrondissement à participer à cette politique, et un démarrage tardif des dispositifs de vente au début des années 2000 (Aalbers 2004).

À Amsterdam, les volumes de vente de logements sociaux, fixés par des plans successifs (1997 et 2006), ont beaucoup fluctué depuis les années 1990, parfois à contre-courant des tendances nationales, et d'importantes variations peuvent être observées d'un quartier et d'un organisme à un autre (cf. Figure 15).

Figure 15. Ventes de logements sociaux par les wocos à Amsterdam (1998-2014). Source : Van Duijne et Ronald (2018)



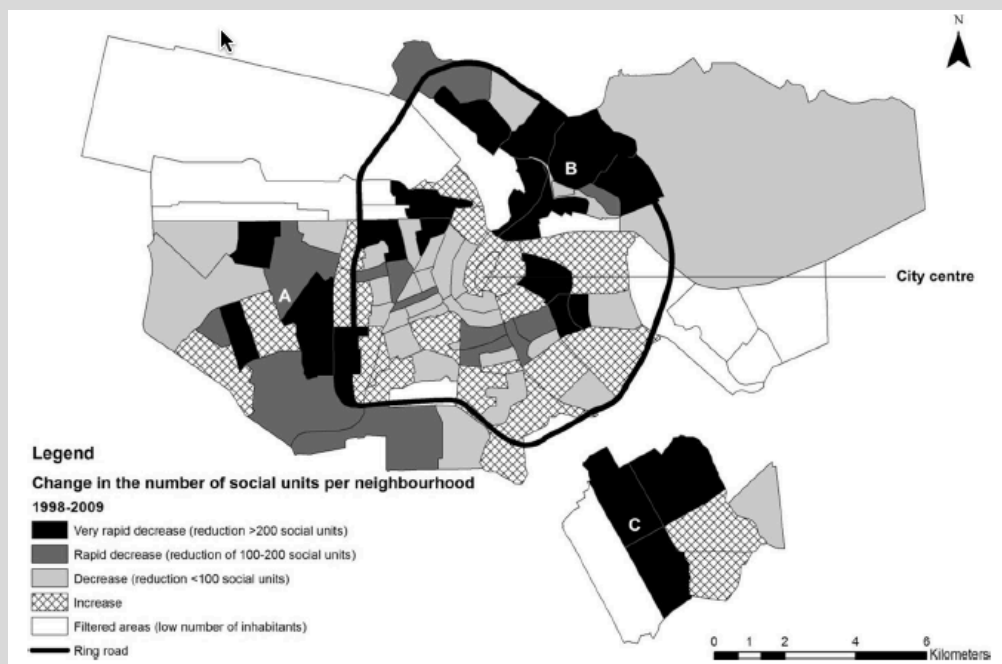
[Courbe noire : les ventes à l'intérieur du périphérique | Courbe grise : les ventes à l'extérieur du périphérique]

Les cessions entre 1998 et 2006-2007, peu nombreuses (quelques centaines par an, 8 % du plan de ventes réalisé), sont, par exemple, localisées dans les quartiers centraux de la capitale, mais aussi et surtout dans les grands ensembles, souvent dégradés, situés à l'extérieur du périphérique (par exemple, Zuidooost et Noord) (cf. Figure 16) (Aalbers 2004 ; Van Duijne et Ronald 2018). Les prix relativement abordables¹, les projets de renouvellement urbain menés avec les pouvoirs publics, et le faible taux de propriétaires sont autant de raisons qui poussèrent les wocos à y concentrer l'essentiel des ventes. Ces dernières furent, cependant, rarement conclues avec les locataires-occupants, qui n'y étaient généralement pas financièrement éligibles (Aalbers 2004 ; Aalbers et Holm 2008).

La géographie des ventes a ensuite évolué, dans les années 2010, avec des cessions se concentrant dans des quartiers situés à l'intérieur du périphérique (cf. Figure 17) (Van Duijne et Ronald 2018). Les obligations administratives et fiscales faites aux organismes depuis les réformes de 2012 et 2014 sont susceptibles d'expliquer leur décision de se séparer d'une partie de leur patrimoine le plus valorisé, dans lequel résident des locataires plus aisés, dont les revenus dépassent les plafonds de ressources mis en place pour le secteur SIEG.

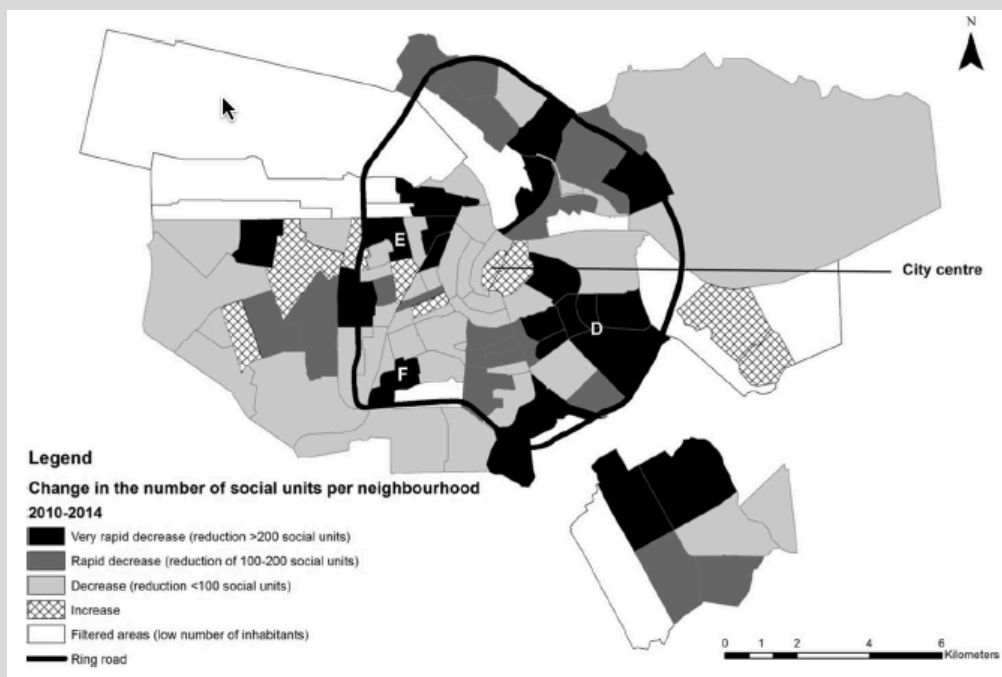
¹ Le prix moyen de vente d'un logement social à Amsterdam en 2008 était de 150 000 euros, contre 225 000 euros en moyenne dans le cadre d'une acquisition en dehors du secteur social (Aalbers et Holm 2008).

Figure 16. Localisation des ventes de logements sociaux dans les quartiers d'Amsterdam (1998-2009). Source : Van Duijne et Ronald (2018)



[Les quartiers représentés avec une surface noire ou grise ont vu leur stock de logements sociaux diminuer. Les quartiers représentés avec une surface en damier ont connu une hausse du nombre de logements sociaux. Quartier (A) = Nieuw-West / (B) = Noord / (C) = Zuidoost]

Figure 17. Localisation des ventes de logements sociaux dans les quartiers d'Amsterdam (2010-2014). Source : Van Duijne et Ronald (2018)



[Les quartiers représentés avec une surface noire ou grise ont vu leur stock de logements sociaux diminué. Les quartiers représentés avec une surface en damier ont connu une hausse du nombre de logements sociaux. Quartier (D) = Oost / (E) = West / (F) = Zuid]

3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux

3.1. Les mécanismes de vente

Aux Pays-Bas, la vente de logements sociaux est très majoritairement réalisée à la découpe au bénéfice d'acquéreurs individuels. Toutefois, ces acquéreurs ne sont pas, dans la majorité des cas, les locataires-occupants des logements mis en vente, mais d'autres ménages, résidant ou non dans le parc social, qui sont éligibles à ces dispositifs aidés d'accession à la propriété¹. Des ventes en bloc à d'autres bailleurs, dans une perspective de gestion et rationalisation du parc (Boelhouwer et Priemus 2014), mais aussi à des investisseurs institutionnels, sont aussi réalisées de manière occasionnelle (Gruis 2019)². Ce fut le cas, par exemple, dans la période qui a suivi la crise financière de 2008.

La vente suit la logique de droit à la vente (*Right to Sell*). Ainsi, à la différence du système britannique du droit à l'achat (*Right to Buy*), qui permet au locataire d'obliger son bailleur à lui vendre son logement, la loi néerlandaise encourage simplement les bailleurs à proposer à leurs locataires d'acheter le logement qu'ils occupent ou un autre logement vacant dans le parc social. Aussi, il n'y a pas d'obligation d'achat (*Duty to Buy*) : un locataire n'est pas obligé de quitter son logement s'il refuse la possibilité qui lui est donnée de l'acquérir (Aalbers 2004).

Les opérateurs ne peuvent vendre un logement social qu'à trois conditions : soit le locataire-occupant souhaite l'acquérir, soit le logement est vacant, soit le logement est neuf. C'est ici l'une des spécificités néerlandaises en matière de vente : les bailleurs comptabilisent la vente de logements neufs dans la vente des logements sociaux, via des dispositifs qui, en France, tiennent de l'accession sociale à la propriété³.

Toute proposition de vente faite par un organisme à un ménage a une durée de validité permanente, et elle est susceptible d'être réitérée à plusieurs reprises. Aussi, une clause de rachat doit être proposée au ménage faisant l'acquisition.

Des objectifs quantitatifs de vente sont fixés, à l'échelle nationale et à titre indicatif, dans le cadre des stratégies décennales pour le logement. Ces objectifs sont ensuite déclinés, à l'échelle locale, dans le cadre de conventions non contraignantes signées entre les municipalités et les wocos (Aalbers 2004 ; Ouwehand 2002 ; Van Duijne et Ronald 2018).

Les critères d'éligibilité des ménages pour l'acquisition d'un logement social sont fixés par les bailleurs, et peuvent varier d'un organisme à l'autre. La possibilité pour le ménage d'avoir les moyens financiers et les garanties nécessaires pour obtenir un crédit-acquéreur demeurent souvent une règle implicite commune. Certains bailleurs prennent également en compte l'historique des locataires en terme de potentielles nuisances ou d'arriérés de paiement (Kleinhans et Elsinga 2010). Toutefois, aucune priorité n'est donnée aux ménages résidant déjà dans le parc social.

Les bailleurs se sont lancés ces 15 dernières années dans une diversification des mécanismes de vente, dans le but de sécuriser les parcours d'acquisition des ménages accédants, et de réduire le prix d'achat, mais aussi d'élargir le profil des ménages susceptibles de devenir propriétaires (Kleinhans et Elsinga 2010). Ces filières dites « intermédiaires » de vente se sont notamment développées après la crise financière de 2008, dans un contexte de ralentissement du marché de l'accession à la propriété, et de la volonté des acquéreurs de limiter leur exposition au risque d'une baisse des prix de l'immobilier (Elsinga *et al.* 2014). En parallèle aux dispositifs de location-accession, l'achat garanti (dispositif *Koopgarant*) et l'achat social (dispositif *Sociale Koop*) sont les deux principales filières intermédiaires :

- Le dispositif *Koopgarant* fonctionne avec un contrat spécial qui garantit au primo-accédant une décote de 25-30 % du prix du marché avec, le cas échéant, l'obligation de revendre au bailleur qui a, lui, l'obligation de racheter au prix du marché et dans un délai de trois mois. Les potentielles plus-values, ou les pertes, sont partagées entre le primo-accédant et l'organisme

¹ Certaines corporations de logements laissent le choix à leurs résidents entre la location, l'accession aidée, et la location-accession (Gruis 2019).

² En 2014, le fonds d'investissement allemand Patrizia Immobilien AG (fonds Capital Partners) a acquis 5 500 logements des wocos pour 577 millions d'euros (Rey-Lefebvre 2019).

³ Prisées par les wocos depuis les années 1990, les ventes de logements sociaux neufs, si elles ont l'avantage d'être réalisées sans décote, sont très dépendantes du rythme de construction de logements neufs (Gruis et Nieboer 2007 ; Van der Veer et Schuiling 2005).

de logement social. L'ensemble des éventuels travaux d'amélioration du bien sont ajoutés, par ailleurs, au prix de la revente (Elsinga *et al.* 2014 ; Kleinhans et Elsinga 2010).

- Le dispositif *Sociale Koop* fonctionne, quant à lui, avec un contrat qui donne la possibilité à un ménage du parc social d'acquérir son logement en apportant un minimum de 50 % de la valeur du bien – en excluant la valeur du foncier qui reste, lui, la propriété du bailleurs ou de la municipalité (Elsinga *et al.* 2014). L'organisme de logement social propose alors à l'acquéreur un prêt à taux zéro pour couvrir le reste du prix d'achat, sans qu'il ne nécessite un remboursement dans l'immédiat. Par exemple, comme le précisent Kleinhans et Elsinga (2010), si un ménage apporte 60 % de la valeur du bien, le bailleur lui accorde un « prêt fictif » à hauteur de 40 %. Néanmoins, le ménage est bien propriétaire à 100 % du bien. Le remboursement du prêt se fait, en réalité, à la revente du logement, sur la base des prix du marché. Il n'y a, pour ce dispositif, pas d'obligation de rachat au, et par le bailleur (Kleinhans et Elsinga 2010).

Les revenus issus de la vente d'un logement social reviennent intégralement à l'organisme vendeur (Van Kempen et Priemus 2002).

3.1.1. Les prix de vente des biens

Les méthodes d'évaluation de la valeur des actifs des bailleurs – autrement dit, des logements – ont connu des évolutions successives ces dernières décennies :

- En 1948, la loi autorisant la vente de logements sociaux fixe le prix de cession à la valeur de marché du bien loué, équivalent à environ 60 % de la valeur de marché du bien vide (Boelhouwer et Van Weesep 1988a). V. Gruis et N. Nieboer (2006) indiquent toutefois que les bailleurs sociaux estiment alors la valeur de leur parc sur la base du coût de revient historique, auquel ils appliquent une décote correspondant à l'amortissement des prêts souscrits pour la construction. Les bailleurs n'enregistrent, ainsi, aucun profit à la vente (Gruis et Nieboer 2006).
- À partir de 1967, les bailleurs appliquent la méthode du coût de remplacement, le coût de revient étant alors actualisé avec l'index des coûts de construction, mais avec une décote correspondant à l'âge du patrimoine, et à laquelle s'ajoute le montant des subventions versées pour un logement nouvellement construit (Boelhouwer et Van Weesep 1987).
- L'utilisation du prix de revient comme base de calcul de la valeur du patrimoine locatif social est cependant remise en question à partir des années 1990, avec la professionnalisation des bailleurs et leur montée en compétence financière. Le coût de production ne donne, en effet, aucune information sur la valeur future des biens, et n'est ainsi pas un indicateur pertinent dans une logique de gestion d'actifs (Gruis 2005). C'est la raison pour laquelle Aedes a développé, en partenariat avec la Investment Property Databank (IPD), un index des valeurs immobilières publié annuellement, qui prend en compte le rendement financier, actuel et futur, de ces actifs¹. Cet outil sert à la gestion patrimoniale des bailleurs, et rentre ainsi en compte dans le prix que souhaitent obtenir les bailleurs lors d'une vente.
- Depuis 2012, les bailleurs sociaux sont autorisés à établir le prix de vente d'un logement à céder à partir de la valeur utilisée pour la taxe foncière, et non plus à partir d'un rapport officiel d'évaluation (Elsinga *et al.* 2014).

Alors qu'une décote allant de 10 à 30 % est théoriquement autorisée, mais non imposée, par la loi lors d'une vente directe au locataire-occupant, les logements sont le plus souvent vendus quasiment au prix du marché, en particulier en zone « tendue » (Randstad) (Van Kempen et Priemus 2002). En 2017, 85 % des ventes étaient réalisées sans décote (Gouvernement des Pays-Bas 2019). Lorsqu'elles sont accordés par les bailleurs, les décotes ne dépassent pas 5 à 10 % des prix du marché, mais donnent à ceux-ci un droit de préemption à la revente (Elsinga *et al.* 2014 ; Gruis 2019). Le niveau relativement élevé des prix de l'immobilier et l'absence de décotes significatives rendent souvent l'acquisition financièrement peu attractive pour un ménage locataire-occupant qui bénéficie d'un loyer encadré dans le parc social. Par ailleurs, aucune étude n'a pu démontrer que les ventes de logements sociaux, même en cas de décote accordée par les corporations, ont une influence sur le prix du marché environnant (Gruis 2019).

¹ Pour plus de détails sur la construction de cet index, voir : Gruis 2005.

À noter, la hausse des prix de l'immobilier résidentiel observée ces vingt dernières années aux Pays-Bas, en particulier dans les agglomérations de la Randstad, a permis une progression significative des recettes issues des ventes pour les bailleurs.

3.1.2. Le profil des biens vendus

Les ventes se concentrent essentiellement sur les biens vacants du parc existant (Aalbers 2004 ; Van der Veer et Schuiling 2005) et sur les biens neufs (Gruis et Nieboer 2007). Elles ne concernent donc les logements occupés par les locataires que dans une proportion limitée¹.

En 2011, 34,4 % des logements sociaux nouvellement bâtis étaient ainsi directement cédés à des locataires du parc, dans le cadre d'un dispositif au final relativement typique d'accession sociale à la propriété (Boelhouwer et Priemus 2014). En 2014, cette proportion est passée à 12,6 %². La vente de logements neufs présente un atout majeur pour les bailleurs : elle permet de limiter les décotes accordés aux acquéreurs et représente un outil de production de mixité sociale dans certains quartiers dégradés et paupérisés (Aalbers 2004 ; Gruis 2019). Ainsi, les stratégies de maximisation et de diversification des revenus des bailleurs semblent, dans les pratiques de vente, prendre le pas sur la volonté de faciliter l'accession à la propriété des locataires du parc social.

- Deux contextes de vente pour les bailleurs

On constate, d'une manière générale, deux contextes de vente assez différents :

- En zone « détendue », les bailleurs arrivent relativement facilement à céder une partie de leur parc. La vacance y est plus élevée et la part de logements individuels y est plus importante. Il s'agit des petites villes, des espaces périurbains, et des régions rurales, où les prix abordables sur le marché de l'immobilier attirent historiquement des ménages souhaitant accéder à la propriété (Schutjens *et al.* 2002). La part des ménages propriétaires est traditionnellement plus significative dans ces régions que dans le reste du pays.
- En zone « tendue », c'est-à-dire dans les régions urbaines denses (Randstad), les bailleurs ont souvent plus de mal à faire aboutir un processus de vente, en raison notamment d'une offre locative sociale abondante et compétitive, de prix élevés à la vente, d'une faible mobilité résidentielle des ménages, et d'un parc social essentiellement en habitat collectif (Dieleman 1999). Sur ces territoires, Boelhouwer et Van Weesep (1987) soulignent, dès la fin des années 1980, que les logements les plus attractifs sont ceux qui sont vendus le plus facilement, les acquéreurs anticipant, dès le début, une revente à plus ou moins brève échéance.

- Les stratégies de vente

Si la vente annuelle d'environ 0,5 % du parc ne représente pas un volume significatif à l'échelle nationale, la question du profil des actifs immobiliers cédés par les wocos demeure malgré tout essentielle : doit-il s'agir de ceux dont la valeur marchande est la plus élevée ou la plus faible ? La conception de la vente prônée par les autorités néerlandaises voudrait que les cessions se concentrent sur les logements aux loyers les plus élevés, c'est-à-dire en meilleur état et localisés dans des quartiers centraux. L'objectif est clair : la vente doit contribuer au ciblage plus étroit des ménages ayant accès au parc locatif social, mais aussi au maintien des classes moyennes dans les centres-ville, en leur donnant la possibilité d'accéder à la propriété dans des conditions avantageuses (Aalbers 2004 ; Gruis *et al.* 2004 ; Ouwehand 2002 ; Wassenberg 2007).

Les pratiques de vente des wocos, alliant des cessions de logements neufs et de logements dans le parc existant, n'ont que partiellement appliqué cette vision portée par la puissance publique.

¹ En 2017, seuls 25 % des ventes de logements sociaux concernaient des locataires accédant à la propriété de leur logement (Gouvernement des Pays-Bas 2019).

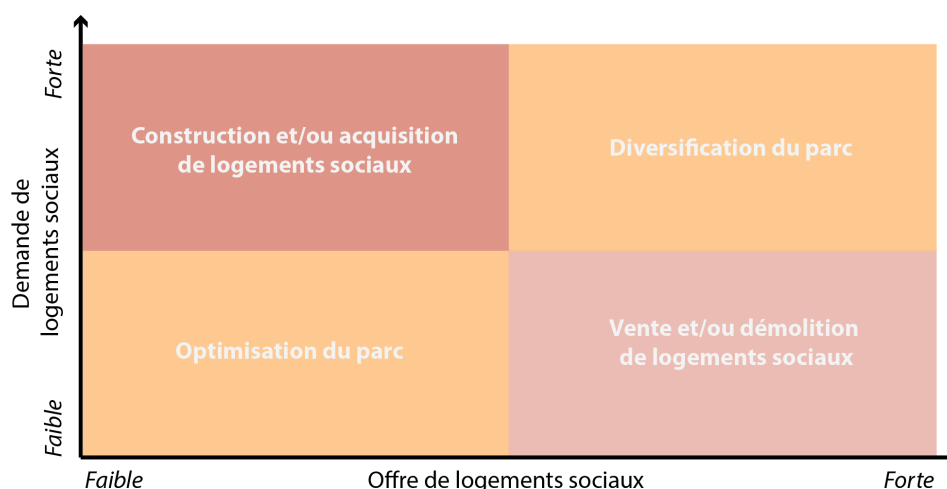
² En 2014, sur 19 700 logements sociaux construits, 2.500 logements étaient fléchés vers cette forme d'accession sociale à la propriété. Le coût de revient moyen d'un logement en accession social était de 172 000 euros, contre 160 000 euros pour un logement destiné à la location (Aedes 2016).

L'indépendance administrative et financière acquise par les corporations de logement durant les années 1990 leur donne une latitude importante dans la gestion de leur patrimoine. La décision de vendre un certain volume de logements, occupés et/ou vacants, à l'échelle locale, fait partie d'une stratégie de gestion du stock immobilier et d'une stratégie de marché qui, élaborées au niveau de la direction, différencie le patrimoine estimé comme valorisable et profitable à l'avenir, et qui est à préserver, du patrimoine dont il faut se séparer par la vente ou la démolition. Les décisions des bailleurs sont généralement prises en fonction d'une série d'indicateurs de performance tel que l'index immobilier Aedes/IPD (Gruis 2005). Les pratiques de ventes, estime Straub (2002), sont ainsi différentes des années 1970 et 1980, quand cette gestion était assurée par les départements opérationnels des bailleurs au niveau local. Aussi, les bailleurs de grande taille, particulièrement rompus aux stratégies patrimoniales, jouent un rôle proactif dans les ventes (Gruis 2019).

En premier lieu, il est vrai que les logements vendus depuis les années 1990 sont majoritairement des logements sociaux nouvellement construits, dont la valeur marchande élevée ne rend l'accession possible qu'aux ménages les plus aisés du parc social. Cette première catégorie de ventes, si elle va dans le sens de la politique de vente prônée par le gouvernement, ne répond, néanmoins, que partiellement à l'objectif de « recentrage » du parc locatif social, du fait de son absence d'impact sur le stock de logements existants.

En second lieu, les stratégies patrimoniales des wocos vis-à-vis du parc existant, vacant ou occupé, semblent favoriser la vente de logements peu valorisés, localisés dans les quartiers où se concentrent des populations à revenus modestes. Cette pratique de la vente semble ainsi aller à l'encontre de l'objectif des pouvoirs publics. Un certain nombre de bailleurs développent une stratégie d'investissement connue sous le nom de « modèle du train » (Van Overmeeren et Gruis 2011).

Figure 18. Matrice de stratégies patrimoniales des bailleurs sociaux en fonction des conditions de marché. Source : élaboration des auteurs, d'après Gruis (2019)



Le train est le patrimoine immobilier géré par le bailleur, auquel des wagons peuvent être ajoutés, en construisant ou en acquérant des logements, ou retirés, en vendant ou en démolissant des logements (Van Overmeeren et Gruis 2011). Dans cette logique, retirer des wagons permet de couvrir, au moins en partie, les frais d'achat de nouveaux wagons. Les ventes visent alors à financer l'entretien et l'extension de la partie la plus qualitative, et donc la plus valorisable, du patrimoine des opérateurs. Une gestion patrimoniale stratégique tient donc, en partie, à séparer un parc de logements sociaux en plusieurs wagons, d'en anticiper les trajectoires en termes de valeur et de trajectoires de marché, et de prendre la décision de les garder, de s'en séparer, ou d'en diversifier les modes d'occupation (cf. Figure 18).

À cet égard, les wocos ont tendance à vouloir préserver et développer leur patrimoine dans les zones les plus centrales¹, où la demande de logements sociaux est importante mais l'offre limitée. Ce parc

¹ Lorsqu'un locataire du parc social quitte son logement, un woco peut soit le louer à un autre ménage éligible au logement social, soit vendre le logement, soit le louer dans le parc libre (Jonkman et Janssen-Jansen 2018).

très valorisé et valorisable accueille souvent, en outre, une catégorie de locataires plus favorisés qui permet de maximiser les revenus d'exploitations (Van Overmeeren et Gruis 2011). À l'inverse, les opérateurs concentrent souvent leurs ventes dans les quartiers les plus défavorisés pour se « débarrasser » de leur patrimoine le moins valorisable, et aussi pour contribuer à la revitalisation de ces quartiers dans le cadre de projets de régénération urbaine (cf. p. 140). Du point de vue des acquéreurs, ce parc peu valorisé et valorisable est aussi le plus accessible : les prix à l'achat y sont les moins chers, et le différentiel entre la mensualité de crédit et le loyer anciennement payé est le moins sensible (Aalbers 2004 ; Aalbers et Holm 2008).

Ce « modèle du train » se traduit par la réalisation de plans stratégiques par les wocos à l'échelle locale, afin d'évaluer le potentiel de croissance du patrimoine. Plusieurs critères sont alors considérés, comme l'état du parc immobilier et sa capacité à se diversifier, les atouts de la localisation du quartier, les objectifs du plan de rénovation urbaine des pouvoirs publics, ou encore le profil socioéconomique des résidents. Un opérateur comme Stadgenoot a, par exemple, appliqué cette approche à Osdorp, un quartier d'habitat social relativement dégradé localisé dans la banlieue ouest d'Amsterdam, où il possédait, au début des années 2010, 21 % du parc de logements. La vente et la démolition de la partie la moins valorisée du patrimoine fut décidée, tout comme d'importants investissements sur le reste du parc, y compris avec la construction de logements individuels intermédiaires, pour attirer des nouveaux ménages au profil plus aisé (Van Overmeeren et Gruis 2011).

Ces pratiques de gestion d'actifs assez normatives peuvent être néanmoins influencées, voire contrecarrées, par des spécificités locales du marché du logement, et par des opportunités financières particulières pour les bailleurs (Straub 2002). Aussi, ces modélisations stratégiques restent parfois lettre morte et ont du mal à se matérialiser au sein des politiques d'investissement ou de désinvestissement réellement menées par un bailleur (Van Overmeeren et Gruis 2011).

Notons que, depuis la nouvelle loi sur le logement de 2015 et la remise en cause partielle de leur modèle de financement, les wocos mettent davantage en vente les logements sociaux les plus valorisés, ainsi que les logements de leur parc non SIEG, c'est-à-dire de leur parc commercial, afin de maximiser le produit des ventes et ainsi sécuriser leur capacité d'autofinancement.

3.2. Vente de logements sociaux et renouvellement urbain

Les stratégies de vente des wocos sont, par ailleurs, indissociables de la politique de renouvellement urbain mise en place par les autorités néerlandaises depuis 1997. Tout comme en France, une partie significative du parc locatif social est située dans des grands ensembles construits, durant la période d'après-guerre, à la périphérie des principales villes de la Randstad. Ces grands ensembles accueillent, dans les années 2000, plus de 750 000 ménages (12 % de la population néerlandaise) (Uitermark 2003).

Deux facteurs conduisent le ministère du Logement et les municipalités à lancer cette politique de grande ampleur. Ces grands ensembles d'habitat collectif concentrent :

- Des logements anciens, construits entre 1950 et 1970, de mauvaise qualité, peu attractifs, et qui se dégradent rapidement (Boelhouwer 2002).
- Des ménages vulnérables et à bas revenus (chômeurs, mères célibataires, etc.), souvent issus de minorités ethniques, qui, pour beaucoup, ont emménagé dans ces quartiers dans les années 1980 et 1990, dans le contexte du renchérissement des marchés de l'immobilier et de la libéralisation des politiques du logement (Musterd 2014 ; Schutjens *et al.* 2002).

Cette politique de rénovation urbaine vise à améliorer l'environnement bâti de ces quartiers via des projets de réhabilitation, de démolition-reconstruction, de rénovation énergétique, et d'amélioration de l'espace public. Elle vise, en outre, à obtenir davantage de mixité sociale en diversifiant les statuts d'occupation des logements, et le profil socioéconomique des résidents. Cet objectif passe notamment par le fait de « fixer », dans ces quartiers, des ménages avec un niveau de vie plus élevé, mais aussi d'attirer de nouveaux ménages qui souhaitent profiter de prix de l'immobilier attractifs pour accéder à la propriété et, ainsi, poursuivre une trajectoire résidentielle ascendante (Aalbers 2004 ; Elsinga *et al.* 2014 ; Uitermark 2003 ; Van Kempen et Priemus 2002). Les chiffres sont éloquentes : à la fin des années 1990, le taux de propriétaires-occupants passait, en moyenne, de 18 % à 45 % dans les quartiers qui bénéficiaient d'une opération de rénovation urbaine (cf. Figure 19).

Figure 19. Impact des opérations de rénovation urbaine sur la structure du stock des logements en 1997. Source : van Kempen et Priemus (2002)

	Avant renouvellement urbain	Après renouvellement urbain
Propriétaires occupants	18 %	45 %
Locatif libre	17 %	13 %
Locatif social	65 %	42 %

L'étendue du parc locatif social dans ces quartiers prioritaires fait des wocos des partenaires essentiels des pouvoirs publics en matière de renouvellement urbain. D'une part, les ventes de logements sociaux, ainsi que les opérations de démolition-reconstruction, sont des leviers essentiels pour diversifier les statuts d'occupation des logements et le profil socioéconomique des habitants (Schutjens *et al.* 2002 ; Van Kempen et Priemus 2002). La vente dans les opérations de rénovation urbaine, principalement aux locataires du fait d'une faible vacance, est même identifiée comme une priorité dans la stratégie décennale pour le logement parue au début des années 2000 (Boelhouwer 2002). D'autre part, dans un contexte de contrainte budgétaire accrue, les bailleurs sont mis à contribution pour cofinancer les opérations de rénovation, via un fonds privé dédié, en particulier depuis les années 2000 (Boelhouwer et Priemus 2014). Ce besoin de trésorerie est une incitation supplémentaire, pour les bailleurs, à céder une partie de leur parc (Boelhouwer 2007 ; Haffner *et al.* 2008). Enfin, la cession d'actifs dans ces quartiers peu valorisés, associée parfois à la construction de logements intermédiaires en accession, fait souvent partie intégrante des stratégies de gestion patrimoniale des wocos.

Ces stratégies, dans ces quartiers d'habitat social faisant l'objet de projet de rénovation, ne passent pourtant pas que par la vente d'une partie du parc. Le renouvellement urbain intègre, de manière plus large, les stratégies de valorisation du reste du patrimoine locatif social, la qualité de l'environnement résidentiel étant aussi perçue comme un facteur essentiel pour sécuriser et augmenter la valeur du portefeuille d'actifs des bailleurs sur le marché de l'immobilier (Van Overmeeren et Gruis 2011). C'est une des raisons pour lesquelles l'ambition des bailleurs est de transformer une partie de ces quartiers dégradés en quartiers plus mixtes, avec des espaces verts, des équipements éducatifs et de santé, des commerces, des infrastructures et une part significative d'habitat individuel en accession à la propriété (Van Kempen et Priemus 2002 ; Van Overmeeren et Gruis 2011). Ainsi, le financement de la rénovation urbaine par les wocos, au-delà de l'obligation qui leur est faite par le législateur, est utilisé de manière stratégique, et très territorialisée, pour la gestion de leur portefeuille immobilier à faire fructifier.

La littérature souligne néanmoins qu'il existe souvent, malgré les mouvements de fusion des bailleurs ces 25 dernières années, une non-adéquation entre les missions et les moyens des opérateurs de logements sociaux en matière de renouvellement urbain. Une part non-négligeable des organismes possède un parc assez dégradé et ne bénéficie, en accueillant des ménages aux revenus limités, que de revenus d'exploitation limités. Ces bailleurs n'ont alors pas les ressources financières nécessaires pour effectuer d'importants investissements d'entretien et de réhabilitation de leur patrimoine (Gruis et Nieboer 2006). À l'inverse, la plupart des bailleurs en bonne santé financière opèrent dans des quartiers plus favorisés, avec un patrimoine en meilleur état et des ménages en général plus solvables. Ainsi, les plus fragiles financièrement d'entre eux sont ceux qui ont un patrimoine qui requiert les investissements (construction, réhabilitation, entretien) les plus importants, et qui sont les plus sollicités pour financer les opérations de renouvellement urbain. Ce sont aussi ceux qui sont les plus dépendants des mécanismes de vente pour assurer leur part d'autofinancement (Gruis et Nieboer 2006).

3.3. Les conséquences de la vente de logements sociaux

Le développement de la vente de logements aux locataires aux Pays-Bas a transformé le secteur du logement social dans son ensemble et, plus largement, le marché du logement, avec des différences significatives en fonction des périodes (accélération ou ralentissement des cessions) et des territoires (zones « tendues » et « détendues »). Si les conséquences des cessions semblent réelles, la relative faiblesse des volumes observés invite néanmoins à la prudence dans l'analyse. Il y a fort à parier que la vente n'a été qu'un moteur parmi d'autres des dynamiques soulignées ci-après.

D'une manière générale, la littérature indique que la vente de logements sociaux a contribué à :

- La réduction de la taille du parc locatif social, en termes absolu, comme en termes relatif au regard de l'ensemble du stock de logements à l'échelle nationale. Cette attrition est le résultat concret de la volonté des pouvoirs publics et des milieux économiques d'aller vers un « recentrage » du parc social et une part accrue de ménages propriétaires de leurs logements. Dans un contexte où la demande de logement social progresse régulièrement, mais où l'offre n'augmente pas, et diminue même certaines années, l'accès à un logement du parc social est mécaniquement de plus en plus difficile pour de nombreux néerlandais, dont les ressources correspondent pourtant aux critères d'éligibilité en vigueur depuis la réforme de 2012. Autrement dit, la vente contribue à l'allongement des files d'attente pour accéder à un logement social, ou dans le cadre d'un changement de logement pour un ménage résidant déjà dans le parc social, tout particulièrement dans les zones « tendues », comme à Amsterdam et à Utrecht (Boelhouwer et Van Weesep 1987 ; Jonkman et Janssen-Jansen 2015). Par ailleurs, cet accès plus difficile au parc des wocos amène de nombreux ménages à bas revenus à être en compétition avec des ménages de la classe moyenne sur le marché locatif libre. Des travaux montrent que cette arrivée de ménages pauvres sur le marché libre pousse, également, des ménages aux revenus intermédiaires vers des parcours d'accession à la propriété parfois risqués (Schilder et Janssen-Jansen 2012 ; cités par : Jonkman et Janssen-Jansen 2015). Dans les grandes villes de la Randstad, la classe moyenne se retrouve parfois « prise en étau » entre l'impossibilité d'accéder au parc social, d'une part, et le caractère inabordable de l'accession à la propriété, d'autre part (Elsinga et Lind 2013). Les conditions d'accès au logement des ménages à revenus limités comme des ménages à revenus intermédiaires, sont donc impactées de manière négative par la vente de logements sociaux.
- Une paupérisation des locataires, et une baisse de la mixité sociale dans le parc social. Les locataires qui quittent le parc locatif social pour s'engager dans un processus aidé d'accession à la propriété sont généralement des ménages aux revenus intermédiaires. On assiste ainsi, peu à peu, à la diminution du revenu moyen des locataires du parc social et à une concentration accrue de ménages dont le revenu annuel se situe dans les premiers déciles (Haffner *et al.* 2008 ; Van Duijne et Ronald 2018 ; Van Kempen et Priemus 2002). En 2009, 80 % des locataires du parc social avaient un revenu inférieur au revenu médian, contre 63 % en 1989 (Musterd 2014). Cette paupérisation va de pair avec la surreprésentation, au regard de la moyenne nationale, de ménages jeunes (moins de 25 ans) et de ménages âgés (plus de 60 ans), de ménages de petite taille (personnes seules, mères célibataires, couples sans enfants), de ménages dépendants des aides sociales et de ménages issus de minorités et/ou de communautés immigrées (Musterd 2014 ; Scanlon *et al.* 2014 ; Schutjens *et al.* 2002). Ces ménages vulnérables ont aussi tendance à être relégués vers les segments les moins attractifs du parc (Boelhouwer et Van Weesep 1988b). Si la mixité sociale est toujours une réalité dans le parc social néerlandais, en particulier dans les principales agglomérations avec la présence de ménages dépassant les plafonds de revenus, elle est malgré tout en recul ces dernières décennies (Priemus 2010 ; Schutjens *et al.* 2002). La situation des villes de la Randstad est, en outre, très intéressante. Si la mixité du parc social y est réelle, elle se combine avec une forte polarisation du profil des locataires. Des études montrent, qu'en 2009, la concentration de ménages à bas revenus était plus importante dans le parc social des wocos d'Amsterdam que dans le reste du parc locatif social à l'échelle nationale (Musterd 2014).
- La dégradation et l'uniformisation du parc de certains bailleurs sociaux. Certains experts alertent, dès la fin des années 1970, sur les conséquences négatives des politiques de vente pour l'activité des bailleurs, en particulier ceux possédants un patrimoine de petite taille (Boelhouwer et Van Weesep 1987). L'appauvrissement du profil socio-économique des résidents contribue à la multiplication des impayés et, plus généralement, à la baisse des revenus d'exploitation qui pèsent sur la capacité des bailleurs à financer l'entretien d'un parc souvent vieillissant, surtout lorsque ces derniers consacrent le produit des ventes au remboursement de leurs dettes (Boelhouwer et Van Weesep 1987). Par ailleurs, les ventes, selon R. Van Kempen et H. Priemus (2002), sont susceptibles de contribuer à l'uniformisation d'un parc social de plus en plus constitué de petits appartements. Les deux chercheurs notent, en effet, que les cessions concernent, en particulier, les logements individuels et les grands appartements situés dans des immeubles d'habitat collectif.

La littérature souligne, par ailleurs, les paradoxes de la vente de logements sociaux, en particulier dans le contexte des territoires bénéficiant de projets de renouvellement urbain (Aalbers et Holm 2008). Si

les programmes de vente semblent bel et bien contribuer au mouvement de « recentrage » du parc social et de dualisation du système de logements voulu par la puissance publique à l'échelle nationale, ils semblent toutefois contribuer à stabiliser certains quartiers périphériques des grandes villes de la Randstad, que ce soit via la construction de nouveaux équipements, ou la diversification des profils socio-économiques des habitants à l'échelle locale.

4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus

4.1. Le profil des acquéreurs

Peu de données quantitatives et qualitatives sont disponibles pour renseigner, de manière précise, le profil des acquéreurs des logements sociaux.

Les recherches disponibles montrent que :

- Les ménages locataires de la classe d'âge 25-54 ans, de par des revenus souvent plus élevés, sont les plus concernés par les dispositifs d'acquisition d'un logement social (Schutjens *et al.* 2002) ;
- Un ménage qui achète un logement social est généralement plus jeune que le ménage qui louait précédemment l'appartement, en cas de vente de logement vide, et, plus généralement, qu'un autre ménage accédant à la propriété par l'une des filières classiques (Aalbers et Holm 2008).
- La proportion de ménages composées de plus de trois personnes et d'acquéreurs issus des minorités est plus significative que dans les autres filières d'acquisition, de même que la proportion des acquéreurs résidant déjà dans la municipalité où a lieu la vente (Aalbers et Holm 2008).

Notons également que les dispositifs étatiques pour encourager l'accession à la propriété, comme la réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages accédants, favorise tout particulièrement les ménages les plus aisés du parc social qui souhaitent acheter leur logement, car ils sont souvent les seuls à être assujettis à cet impôt (Oxley *et al.* 2008). De manière générale, au début des années 2000, seul un ménage sur quatre dans le parc social désirait, et avait la capacité financière, d'acquérir son logement, même à un prix réduit à 70 % du prix du marché (Aalbers 2004). L'accession à la propriété est néanmoins aussi en progression chez les ménages dont les revenus se situent au-dessous du revenu médian, du fait, notamment, de la mise en place des filières d'accession dites « intermédiaires » (voir plus haut). À l'échelle nationale, ces ménages représentaient 35 % des primo-accédants en 2009, contre 29 % en 1989. À Amsterdam, ces ménages à bas revenus sont aussi passés de 28 à 39 % des primo-accédants en l'espace de 20 ans. Les ventes de logements sociaux à ces ménages sont encadrées par le gouvernement, avec l'existence d'un fonds de garantie hypothécaire pour les nouveaux propriétaires (Gruis 2019).

Des auteurs notent l'intérêt croissant des investisseurs institutionnels pour l'acquisition de logements sociaux, ceux-ci espérant pouvoir réaliser d'importantes plus-values si les dispositifs de vente venaient, à l'avenir, à être réformés et massifiés (Hereijgers 2016). Les enjeux financiers sont, en effet, importants : en 2014, les fonds de pension et compagnies d'assurance néerlandaises effectuaient 85 % de leurs investissements à l'étranger (Boelhouwer et Priemus 2014).

4.2. La trajectoire des ménages primo-accédants et des biens

Comme dans la plupart des pays, la vente de logements sociaux est présentée par les autorités néerlandaises comme un moyen pour les locataires de se construire un patrimoine, particulièrement durant les périodes de hausse rapide des prix de l'immobilier ; mais aussi comme un moyen d'améliorer la liberté de choix, l'émancipation, l'autonomie et la qualité de vie des ménages (Kleinhans et Elsinga 2010). Cette volonté de promouvoir la capacité de choix et le pouvoir d'agir (*empowerment*) des locataires est particulièrement mise en avant dans le cadre des dispositifs « intermédiaires » d'accession à la propriété pour les locataires du parc social. En effet, les locataires éligibles à l'accession aidée peuvent choisir entre la location et l'accession, mais aussi entre différentes filières d'accession. L'objectif de faire des habitants de « meilleurs citoyens » est aussi évoqué par divers acteurs pour encourager cette forme d'accession sociale à la propriété (Kleinhans et Elsinga 2010). Une plus grande implication des primo-accédants dans la vie de quartier et dans la gestion de proximité est, par exemple, souvent soulignée par les pouvoirs publics et les dirigeants des wocos. Enfin, l'accession à la propriété est parfois présentée comme un levier d'amélioration de la qualité des logements, les propriétaires-occupants étant perçus comme plus proactifs dans l'entretien et la rénovation des logements que les locataires (Boelhouwer et Van Weesep 1988b).

La littérature s'intéressant au système de logement social aux Pays-Bas ne traite que de manière très marginale de la trajectoire des ménages bénéficiaires de la cession de logements sociaux. Une idée forte, assez intuitive, se dégage cependant : les trajectoires d'acquisition des locataires du parc social

sont largement influencées par les niveaux de revenu. Plus un ménage possède un revenu élevé, plus son expérience de l'accession à la propriété se montre positive.

La littérature présente aussi parfois à ce sujet des résultats contradictoires. C'est le cas, par exemple, des deux études de P. Boelhouwer et J. Van Weesep parues, successivement, en 1987 et 1988, avant la montée en puissance des politiques de vente dans les années 1990 et 2000.

La première étude de 1987 se base sur une enquête pilote qui suit les ventes de logements sociaux à Oss (90 000 habitants en 2019), une ville située à proximité de Nimègue dans le centre-est du pays. Boelhouwer et Van Weesep expliquent que les dépenses de logement des ménages ayant acquis leur logement étaient moins élevées que celles des locataires de logements locatifs sociaux aux caractéristiques similaires¹. Ils notent, en outre, que les logements cédés étaient en bon état et avaient même bénéficié de travaux d'amélioration. Les deux chercheurs soulignent, par ailleurs, le caractère significatif de la plus-value réalisée par les ménages lors d'une revente effectuée quelques années après l'acquisition. Cette plus-value tient au fait que les ménages ont acquis leur logement social avec une décote, avant de le revendre au prix du marché après plusieurs années de hausse des prix de l'immobilier. Boelhouwer et Van Weesep notent que cette possibilité de revendre ces logements, acquis avec des aides de l'État, au prix du marché les exclue définitivement du parc social². Ils remarquent, enfin, que cette perspective de plus-value à la revente justifie le fait que les logements les plus valorisés du parc social soient les plus faciles à céder pour les wocos. Les clauses de non-revente, appliquées pendant plusieurs années pour lutter contre la spéculation, n'ont que peu d'efficacité, à moins de s'étaler sur des durées significatives.

La seconde étude, publiée en 1988, se base sur une enquête réalisée à partir d'un échantillon de 600 ménages du parc locatif social résidant tous dans un logement comparable en superficie et en qualité. Parmi ces ménages, 300 étaient locataires, et 300 ont acquis le logement dans lequel ils étaient auparavant locataires. Les conclusions de Boelhouwer et Van Weesep sur les effets financiers de la vente sont alors étonnamment différentes de leur enquête réalisée une année auparavant. À moyen et long terme, les deux chercheurs confirment que le bilan financier d'un processus d'acquisition tourne plutôt à l'avantage des ménages en accession, qui se constituent un capital, via les mensualités accumulées, qui peut, le cas échéant, être complété par une plus-value lors d'une éventuelle revente. En revanche, ils affirment, qu'à court terme, les dépenses mensuelles/annuelles liées à l'accession (mensualité de crédit, assurance, taxes, charges, travaux) sont, en termes absolus, nettement supérieures à celles des ménages restés locataires, malgré les déductions fiscales accordées par les pouvoirs publics. En termes relatifs, les taux d'effort des ménages accédants demeurent toutefois inférieurs à ceux des locataires, ces derniers ayant tendance à avoir des revenus moins importants. Au bout de quelques années, l'étude montre qu'un cinquième des logements suivis ont été revendus. Par ailleurs, tout comme au Royaume-Uni, Boelhouwer et Van Weesep suggèrent que les ménages du parc social ayant accédé à la propriété avaient généralement les revenus nécessaires pour financer une accession sur le marché libre. La vente de logements sociaux présenterait ainsi, pour ces acquéreurs, un effet d'aubaine pour bénéficier d'une ristourne à l'achat.

La valeur ajoutée de cette seconde enquête, désormais ancienne, de Boelhouwer et Van Weesep tient, par ailleurs, aux entretiens réalisés auprès de 44 ménages ayant revendu leur logement. Ainsi, parmi cet échantillon, 21 ménages sont retournés dans le secteur locatif et 23 ont fait l'acquisition d'un nouveau logement. Dans un tiers des cas, des difficultés financières sont à l'origine des reventes. Boelhouwer et Van Weesep montrent, également, que les ménages retournant dans le secteur locatif ont une position socioéconomique nettement moins favorable (revenu nettement inférieur, emplois non-salariés, etc.) que celle des ménages poursuivant leur trajectoire résidentielle avec l'acquisition d'un nouveau logement. Les acquéreurs du logement, à la revente, sont généralement plus âgés. Enfin, l'étude de 1988 souligne, comme celle de 1987, que les logements cédés par les bailleurs sont retirés probablement définitivement du parc de logements accessibles aux ménages pauvres, du fait des prix observés à la revente (Boelhouwer et Van Weesep 1988a).

D'autres travaux, plus récents, notamment menés par Kleinhans et Elsinga (2010), montrent que, pour un locataire du parc social, les effets positifs de l'accession à la propriété dans son propre logement sont surtout de court terme et très liés à son profil socio-économique. Plus le ménage possède des

¹ Au début des années 1980, 50 % des acquéreurs d'un logement social avaient un taux d'effort de moins de 5 %, alors que le taux d'effort des locataires se situait entre 5 et 10 % (Boelhouwer et Van Weesep 1987).

² À la revente, un cinquième des nouveaux acheteurs ont alors un taux d'effort d'environ 35 % (Boelhouwer et Van Weesep 1987).

ressources financières importantes, plus son expérience de l'accession à la propriété sera positive. Kleinhans et Elsinga (2010) notent en revanche que, contrairement aux idées reçues d'une partie des acteurs, l'accession à la propriété n'aurait qu'un effet très limité, voire nul, sur l'estime de soi (*self-esteem*) des ménages. En effet, dans bien des cas, les ménages en accession, souvent issus des catégories intermédiaires, changent de perception sur leur statut social. Alors qu'ils faisaient partie des ménages perçus comme « favorisés » dans le système locatif social, ils sont désormais perçus comme des ménages potentiellement fragiles dans leur parcours d'accession à la propriété (Gruis 2019).

5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés

La littérature consultée ne fournit que peu d'informations et d'analyses sur la gestion immobilière et sociale des copropriétés formées à l'issue de ventes de logements sociaux. D'une manière générale, le volume de cessions relativement limité, en comparaison, par exemple, avec le Royaume-Uni, ainsi que les garanties apportées par les opérateurs de logements sociaux en termes d'entretien et de travaux de rénovation contribuent à expliquer le peu de travaux concernant ces enjeux.

Les travaux existants indiquent néanmoins que :

- Des associations de copropriété sont créées dans les immeubles du parc locatif social où des ventes ont été réalisées, et sont parfois administrées par des sociétés gestionnaires – sur un modèle proche des syndicats français. Ces associations rassemblent le bailleur social, qui détient les logements du parc social, et les ménages ayant acquis un logement (Gruis *et al.* 2006). Chaque association est financée par les contributions annuelles des copropriétaires en fonction de leurs quotes-parts. Le rôle de l'association est d'organiser l'entretien des parties communes, et de planifier les principaux travaux de rénovation.
- Les wocos jouent un rôle clé dans l'entretien et la rénovation des parties communes et des espaces extérieurs des copropriétés (Gruis *et al.* 2006 ; Straub 2002).
- L'entretien quotidien des immeubles est assuré par des sociétés spécialisées (Gruis *et al.* 2006).
- Les travaux des parties privatives sont à la charge des propriétaires, c'est-à-dire des bailleurs pour les logements locatifs sociaux et des primo-accédants pour les logements vendus (Gruis *et al.* 2006).
- De nombreux bailleurs décident de ne pas vendre plus de 49 % des logements dans un immeuble pour conserver la majorité des quotes-parts dans les associations de copropriétaires et ainsi la mainmise sur leur gestion (Gruis *et al.* 2006).
- Les logements vendus par les bailleurs sont généralement d'assez bonne qualité du fait des obligations d'entretien et de rénovation du patrimoine qui leurs incombent après la cession (Gruis *et al.* 2006). Il n'est pas rare de voir des wocos réhabiliter un immeuble avant d'en céder une partie des logements. Le risque de constitution de copropriétés dégradées semble donc relativement maîtrisé.
- La multiplication des acteurs en présence est susceptible de ralentir les processus décisionnels concernant l'entretien des immeubles et les travaux de rénovation énergétique (Gruis 2019).
- Des conflits peuvent apparaître, dans un même immeuble, entre les deux catégories d'occupants que sont les locataires du parc social, d'une part, et les anciens locataires devenus propriétaires et engagés dans un parcours résidentiel ascendant, d'autre part (Boelhouwer et Van Weesep 1988b).

LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX AU ROYAUME-UNI

Le *Right to Buy* (RTB), littéralement « droit à l'achat », est la politique de vente de logements sociaux la plus connue et la plus ambitieuse à avoir été mise en œuvre en Europe de l'Ouest. Ce dispositif prévoit que tout locataire d'un logement social peut choisir d'en faire l'acquisition, qui plus est à un prix très avantageux. Mis en place en 1980 par le gouvernement conservateur de M. Thatcher de façon centralisée et sans concertation avec les collectivités territoriales, le *Right to Buy* a non seulement transformé durablement les modalités d'occupation du logement au Royaume-Uni, mais il a aussi inspiré des politiques de vente de logements sociaux dans de nombreux des pays voisins, devenant ainsi un symbole des décennies 1980 et 1990, caractérisées par d'importantes recompositions socioéconomiques et par le triomphe d'une idéologie politique souvent qualifiée de néolibérale, exaltant l'individualisme, l'initiative privée, les logiques marchandes et le recours à l'emprunt pour relancer la consommation et favoriser l'accession à la propriété du logement.

A la fin des années 1970, le Royaume-Uni se caractérise pourtant par des politiques publiques du logement généreuses, ayant favorisé le développement d'un secteur social public qui abrite alors près d'un tiers des ménages. Ce secteur, largement financé par l'État et directement géré par les collectivités territoriales, apparaît comme relativement bien entretenu, confortable et spacieux. Il loge une population mixte, dominée par des ménages en situation d'emploi stable et relativement aisés. Il fait l'objet d'un relatif consensus politique, car sa constitution a été le résultat du constat pragmatique de l'incapacité des acteurs privés à construire suffisamment de logement pour assurer la reconstruction du pays après-guerre et continuer à loger les ménages dans des conditions décentes en contexte de croissance démographique et d'exode rural (Murie 2018).

Quarante ans plus tard, le RTB, combiné à d'autres mutations, a rendu le secteur social méconnaissable. Entre 1980 et 2015, plus de 2,6 millions de logements sociaux ont été acquis par leurs occupants (Murie 2016). En conséquence, parmi les 28 millions de logements qui abritent les britanniques, seuls 7 % sont restés des logements locatifs sociaux détenus par des collectivités. Des associations de logement, restées très marginales jusque dans les années 1990, logent dorénavant dans des logements locatifs sociaux près de 10 % des ménages. De nombreux auteurs considèrent que, parallèlement à la diminution de sa taille et à la mutation de ses gestionnaires, le secteur locatif social s'est spécialisé dans l'accueil des ménages les plus défavorisés. Enfin, les moyens assignés par l'État à la production de logements sociaux ont été considérablement réduits, ceux-ci ne représentant plus qu'une part minime de la production de logements neufs. Ce recul a favorisé à la fois la résurgence d'un secteur locatif dit « libre », abritant aujourd'hui près de 19 % des ménages, et l'augmentation de la part des propriétaires occupants, qui atteint 63 %.

L'ampleur, l'exemplarité et les conséquences importantes du RTB nécessiteraient la mise en œuvre de son évaluation systématique. Or, si de tels travaux ont été engagés en Écosse, cela n'a pas été le cas au sein des autres nations constitutives du Royaume-Uni. Aucun dispositif de suivi spécifique n'a de plus été mis en place lors de la création du dispositif dans les années 1980 (Murie 2016). En conséquence, les travaux de recherche portant sur le dispositif et ses effets se sont appuyés sur différents types de matériaux, le plus souvent recueillis à l'occasion d'enquêtes *ad hoc* portant sur différents segments du parc anciennement social. Cette note monographique présente l'état des connaissances et des savoirs ainsi acquis sur la vente de logements sociaux au Royaume-Uni. Elle est divisée en cinq parties. Elle présente de façon synthétique, dans une première partie, les principales caractéristiques du secteur du logement social britannique avant les années 1980, afin de mieux analyser, dans les seconde et troisième parties les principaux fondements, mécanismes et acteurs des dispositifs de vente. Une part importante de la littérature britannique sur la vente, présentée dans la quatrième partie, s'intéresse aux trajectoires des anciens logements sociaux, des ménages qui les ont acquis et de ceux à qui ils les ont revendus. La cinquième partie expose les connaissances plus parcellaires dont on dispose sur les implications des ventes pour la gestion immobilière et sociale des immeubles vendus.

1. Le logement social au Royaume-Uni jusque dans les années 1970 : des logements publics, majoritairement attractifs et logeant des ménages salariés

1.1. Le rôle déterminant des collectivités territoriales dans la constitution du secteur locatif social

1.1.1. L'émergence du logement public

Comme dans beaucoup de pays d'Europe de l'Ouest, des logements à vocation sociale ont d'abord été produits au Royaume-Uni par des organisations caritatives et patronales, prenant généralement la forme juridique d'associations. Ces logements étaient destinés à des groupes spécifiques, notamment à certains employés, aux ménages vivant dans des logements insalubres ou à des femmes seules. L'État n'a apporté une aide à ces initiatives privées qu'à partir de la fin du XIX^{ème} siècle, par le biais de subventions. Dès cette époque, les collectivités territoriales (*local authorities*) avaient en plus la possibilité de construire et de gérer des logements locatifs sociaux, mais à leur seule initiative et sur leurs propres fonds (Whitehead et Scanlon 2007).

Ce sont en effet les collectivités territoriales elles-mêmes qui, au Royaume-Uni, ont principalement contribué au développement du logement social. Le pays n'a pas eu recours, comme la France ou les Pays-Bas, à des organisations autonomes. Dans la mesure où elles sont gouvernées par des élus réunis en conseils, les collectivités territoriales sont appelées au Royaume-Uni « *councils* », ce qui explique que l'on fait souvent référence au logement social dans le pays en parlant de « *council housing* ». Il est à noter que toutes les collectivités n'ont pas les mêmes compétences et que d'importantes réformes administratives ont été mises en œuvre au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, en particulier en 1972 et 1992. À cela s'ajoute le fait que les différentes nations constitutives du Royaume-Uni (l'Angleterre, l'Ecosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles) jouissent d'une certaine autonomie dans la mise en œuvre des politiques du logement, aussi bien que dans leur organisation administrative, qui a été considérablement renforcée depuis 1998.

A partir de 1919, l'État décide de subventionner de façon plus résolue les collectivités pour qu'elles produisent et gèrent un parc locatif social. Ainsi, alors que celles-ci construisaient au total 1 000 logements sociaux par an dans les années 1910, 86 579 logements ont été produits au cours de la seule année 1922 (Murie 2016). Ces logements ne sont cependant pas toujours accessibles aux ménages les moins aisés, dans la mesure où leurs loyers peuvent être élevés, reflétant des constructions de bonne qualité, souvent des maisons individuelles ou mitoyennes (Merrett 1979). L'aide apportée par l'État dans l'entre-deux-guerres ne se concentre par ailleurs pas exclusivement sur le secteur social. Des subventions sont aussi proposées à des personnes physiques et morales pour la production de logements en accession à la propriété. Cette politique vise le développement de l'ensemble du parc de logements du Royaume-Uni, quel que soit son occupation (Whitehead et Scanlon 2007). Dans les faits, elle s'articule avec le blocage des loyers décidé en 1915 et aboutit à une forte contraction du secteur locatif privé (Murie 2016).

A la suite de la Seconde guerre mondiale, l'effort de construction de logements sociaux par les collectivités s'intensifie. Ainsi, au cours des années 1960 et 1970, entre 40 et 50 % de l'ensemble logements livrés chaque année sont des logements sociaux, très majoritairement réalisés par des collectivités. Cet effort de construction est soutenu, jusque dans la deuxième moitié des années 1960, par la très grande majorité de la classe politique : il est perçu comme nécessaire, à la fois pour compenser les insuffisances du marché immobilier privé et pour assurer des conditions de logement permettant à la classe ouvrière de contribuer au développement économique (Murie 2018). En 1979, alors que le parc locatif social atteint son niveau le plus élevé de l'histoire du pays, 29 % de l'ensemble du stock de logements est détenu par des collectivités, soit plus de 5 millions d'unités¹ (Whitehead et Scanlon 2007). Au total, près d'un ménage sur trois vit alors, au Royaume-Uni, dans un logement social (Murie 2018).

¹ A cette date, 57 % des logements sont occupés par leurs propriétaires, 12 % sont loués dans le secteur dit « libre » et 2 % sont loués par des associations de logement.

1.1.2. Le rôle longtemps marginal des associations de logement

Des actions caritatives en faveur du logement des ménages les plus démunis ont été identifiées, au Royaume-Uni, dès le XII^{ème} siècle. De la moitié du XIX^{ème} siècle jusqu'en 1914, ces actions, menées alors principalement par des associations de logement, connaissent une certaine expansion et aboutissent à la constitution d'un tissu de petites organisations nombreuses, très ancrées localement, gérant chacune un parc de logements modeste. Cependant, de la Première guerre mondiale à la fin des années 1980, le rôle de ces acteurs reste assez marginal au sein des marchés du logement au Royaume-Uni, notamment parce que l'État favorise tout au long de cette période la production de logements sociaux par les collectivités (Malpass 2001).

Tout au long du XX^{ème} siècle, le secteur associatif renforce cependant son organisation, en améliorant sa visibilité et en renforçant sa professionnalisation : les associations de logement créent en particulier une fédération nationale, appelée National Federation of Housing Societies, pour défendre leurs intérêts à l'échelle nationale. En 1961, elle compte 679 adhérents. A partir de 1964, une agence publique, d'abord appelée Housing Corporation puis Homes and Community Agency est créée pour réguler l'activité des associations de logement mais aussi pour leur apporter des prêts aidés par l'État. En conséquence, à la fin des années 1970, le secteur associatif se trouve renforcé par cette institutionnalisation et apparaît à même de travailler avec le gouvernement et les collectivités territoriales pour développer et gérer un nombre plus important de logements sociaux (Murie 2018). Il connaît en conséquence à partir de la décennie suivante d'importantes mutations, décrites ci-dessous (cf. p. 159).

1.1.3. Des agences publiques spécialisées en Écosse et en Irlande du Nord

Du fait de leur relative autonomie, les nations du Royaume-Uni ne mènent pas exactement les mêmes politiques du logement. En conséquence, en Écosse et en Irlande du Nord, des agences publiques agissant à l'échelon national interviennent dans le secteur du logement social à la place ou en sus des collectivités et des associations de logement.

En Irlande du Nord, les politiques du logement sont décentralisées dès les années 1920. L'investissement public dans le logement y est, depuis cette époque, plus important que dans le reste du Royaume-Uni. A la suite du regain des violences dans la région à la fin des années 1960, qui aboutissent notamment à la destruction de logements, il est décidé en 1972 de créer une agence publique nationale, la Northern Ireland Housing Executive (NIHE), chargée d'améliorer les conditions de logement en développant un programme de constructions neuves et de régulariser les modalités d'attribution des logements sociaux. L'ensemble des logements détenus par les collectivités nord-irlandaises est alors transféré à cette agence, qui est toujours active aujourd'hui. Les associations de logement, relativement peu nombreuses en Irlande du Nord, ont pour leur part conservé leur indépendance (Murie, 2016)

En Écosse, les logements sociaux ne sont pas détenus exclusivement par des collectivités et des associations de logement, mais aussi par la Scottish Special Housing Association (SSHA), qui n'est pas, malgré son nom, une association de logement dans le sens commun de ce terme. Il s'agit d'une agence publique mise en place en 1937, avec pour rôle de fournir des logements de qualité et à bas prix en accompagnement de l'action en ce sens des collectivités. La SSHA a d'abord construit dans des zones spécifiques, principalement urbaines, avant de voir son domaine d'intervention étendu à toute l'Écosse après-guerre. En 1989, la SSHA a été fusionnée avec le service finançant et régulant le logement social en Écosse pour former l'agence Scottish Homes, qui a depuis été réformée (et a changé de nom) à plusieurs reprises. L'ancien patrimoine de la SSHA est semblable à celui des collectivités écossaises, même s'il est très majoritairement situé dans des territoires urbains, aux loyers légèrement plus élevés et abrite des ménages souvent plus aisés que la moyenne des ménages logés dans le secteur social (Williams et Twine 1992 ; Murie 2016).

1.2. Un parc loué à des prix maîtrisés, à des ménages salariés et présentant des caractéristiques physiques avantageuses

1.2.1. Loyers et occupation du parc social

Jusque dans les années 1970, les loyers des logements sociaux détenus par les collectivités étaient fixés par rapport à leur coût de construction, de façon à ce qu'ils permettent le remboursement progressif

des emprunts contractés. Si ce système a d'abord abouti à des niveaux de loyers pouvant être élevés, différents dispositifs ont été mis en place après la Seconde guerre mondiale pour limiter ces derniers. Les collectivités ont notamment acquis la possibilité de subventionner en partie les loyers pour réduire le coût du logement pour certains ménages, tandis que les conditions de financement de la production par l'État a été améliorée (Whitehead et Scanlon 2007).

Cependant, malgré cette relative accessibilité, les logements sociaux au Royaume-Uni sont majoritairement occupés, dans les années 1960 et 1970, par des ménages relativement aisés, le plus souvent employés et ce, fréquemment au service de l'économie locale. Cela s'explique d'une part par les stratégies d'attribution des collectivités territoriales, qui ont historiquement favorisé « la classe ouvrière 'respectable' », c'est-à-dire les ménages dont au moins un membre est employé à temps plein et le plus souvent qualifié. D'autre part, cette situation s'explique aussi par la croissance économique des Trente Glorieuses et la hausse limitée des loyers sociaux, qui ont permis à des ménages modestes d'améliorer leur situation sociale tout en ne ressentant pas le besoin de quitter le secteur social. Il est enfin très rare à cette période que les collectivités mettent en place des dispositifs visant à encourager le départ du secteur social des ménages les plus aisés (Jacobs *et al.* 2003).

Depuis le début des années 1980, l'occupation du parc a été profondément modifiée. C'est certes le résultat des politiques de vente de logements sociaux, qui ont permis aux ménages les plus aisés de devenir accédants à la propriété, mais c'est aussi le fait de la priorisation, encouragée par l'État, des ménages les plus vulnérables dans les politiques d'attribution : les nouveaux occupants du parc social sont en conséquence, depuis cette décennie, plus fréquemment des ménages très jeunes ou très âgés, monoparentaux, issus des minorités, retraités ou au chômage (Whitehead et Scanlon 2007). Paradoxalement, les mécanismes de fixation des loyers ont été revus dans le même temps, mais de façon à en favoriser l'augmentation à un rythme plus rapide que l'inflation. Ils se sont accompagnés d'un développement des aides personnelles au logement, touchées au cours des années 2010 par deux tiers des locataires du parc social (Murie 2016). En 2002, une réforme prévoit que les loyers dans l'ensemble du secteur social devra être progressivement ajustée pour refléter non plus les coûts de construction, mais les revenus moyens des ménages modestes, la taille des logements et la valeur de marché des immeubles (Whitehead et Scanlon 2007). La mise en œuvre de ce dispositif s'est cependant superposée à d'autres réformes au cours des années 2010, visant à promouvoir des niveaux de loyers dits « abordables », correspondant à 80 % des prix sur le marché locatif dit « libre » (cf. p. 163).

1.2.2. Un parc majoritairement individuel

La statistique au Royaume-Uni différencie cinq types de logements :

- Les chalets (*bungalows*) sont de petites maisons construites généralement en bois et de plain-pied, qui peuvent parfois être jumelés. Ils sont généralement de taille inférieure aux maisons individuelles et sont souvent utilisés comme résidence secondaire. En 2017, ils représentaient environ 10 % des logements en Angleterre et au Pays de Galles¹.
- Les appartements collectifs (*flats*), auxquels sont associés les duplex en rez-de-chaussée (*maisonnettes*), différenciés parce qu'ils connaissent parfois des dynamiques spécifiques sur les marchés immobiliers, particulièrement à Londres. Ces deux types de logements représentaient en 2017 près de 22 % des résidences anglaises et galloises.
- Les maisons en bande (*terraced houses*) représentent pour leur part 27 % du parc immobilier au Royaume-Uni et au Pays-de-Galles. Elles sont le plus souvent construites en briques, avec un étage et dotées à l'arrière de petits jardins. Elles ont été majoritairement construites par les collectivités entre la fin du XIX^{ème} siècle et la première moitié du XX^{ème} siècle. En conséquence, elles sont souvent associées au logement social et pâtiennent, de ce fait, d'une image parfois dégradée. Ainsi, elles sont en moyenne moins chères que les appartements (Le Goff 2006).
- Les maisons jumelées et mitoyennes (*semi-detached houses*), qui peuvent dans les faits avoir des caractéristiques assez variées en termes de taille, de niveau de confort, de qualité de construction ou de degré de mitoyenneté. Elles représentent 24 % des logements en Angleterre et au Pays de Galles.

¹ Calcul des auteurs, à partir de Valuation Office Agency, 2017, Table CTSOP3.0 : number of properties by Council Tax Band, property type and region, county and local authority district. Les références sont les mêmes pour les données statistiques présentées dans l'ensemble de la sous-partie.

- Enfin, les maisons individuelles (*detached houses*) sont les plus valorisées sur les marchés immobiliers (Le Goff 2006). Elles représentent 16 % du parc immobilier anglais et gallois.

Le parc social du Royaume-Uni est caractérisé, dans les années 1970, par une nette surreprésentation des logements individuels, ce qui le différencie de ceux d'autres pays d'Europe de l'Ouest. Une part importante du parc est ainsi constituée de maisons en bande, privilégiées parce qu'elles permettent, du fait de leur caractère mitoyen, un gain de place, tout en n'aboutissant pas pour autant à la production d'immeubles, longtemps perçus comme difficiles à gérer et en décalage avec les aspirations des ménages britanniques. Le fait que ces maisons sont en bande permet de plus d'industrialiser leur construction, voire d'utiliser des matériaux préfabriqués (Merrett 1979). Ainsi, Whitehead et Scanlon (2007) notent ainsi qu'à la fin des années 2000, après deux décennies de vente des logements sociaux les plus attractifs, 60 % du parc est encore composé de logements individuels. Cependant, les constructions neuves sont, depuis le début des années 2000, majoritairement des immeubles : en 1995-1996, 71 % des logements sociaux neufs étaient individuels ; en 2005-2006, ils n'étaient plus que 42 %.

Le parc social britannique apparaît ainsi, à la fin des années 1970, comme assez unique à l'échelle de l'Europe de l'Ouest. Il est d'abord remarquable parce qu'il est directement géré par des collectivités territoriales ainsi que par sa taille, puisqu'il abrite une part de ménages souvent supérieure à celle qu'abritent les parcs sociaux de pays considérés comme ayant un État-providence plus développé. Il l'est aussi par ses modalités d'attribution, de fixation de loyers et par sa forme physique, qui lui ont permis de maintenir des ménages relativement aisés et de faire concurrence au parc locatif dit « libre ». Comme nous le montrons ci-dessous, ces caractéristiques ont été analysées, à partir des années 1970, comme favorables à la mise en place d'une politique de vente aux occupants, relativement captifs et disposés à se maintenir dans leur logement. Il est cependant paradoxal que la politique de vente de logement sociaux britannique ait été une source d'inspiration aussi importante pour les gouvernements européens depuis les années 1980, dans la mesure où son succès s'explique largement du fait des caractéristiques du parc auquel elle a été appliquée.

Les principales mutations du secteur social au Royaume-Uni depuis les années 1980 étant difficilement dissociables des dispositifs de vente, elles sont explicitées au fil du texte ci-dessous.

2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux

2.1. Les politiques de vente de logements sociaux à l'occupant

2.1.1. Les politiques de vente discrétionnaires (années 1920-1980)

Des démarches de mise en vente de logements apparaissent dès les années 1920 à l'initiative de collectivités telles que Manchester, Swindon, Liverpool, Birmingham ou Lambeth (Sillars 2007). Il s'agit à la fois de logements construits pour être mis en vente et de logements locatifs. La législation, actualisée en 1936, autorise en effet la vente dès l'entre-deux-guerres, mais elle est à l'initiative de la collectivité, doit se faire au meilleur prix possible et est soumise à un assentiment (*consent*) du ministre en charge du logement (Murie 2016). En conséquence, peu de logements sont vendus, du fait de l'intervention des ministres successifs mais aussi parce que la vente reste peu attractive : du fait du contrôle des loyers introduit en 1915 et de la modestie des dispositifs facilitant l'accession à la propriété (l'accès au crédit immobilier pour les ménages modestes est notamment contraint), il reste souvent plus intéressant de payer un loyer que de s'endetter pour acheter (Sillars 2007).

Dans l'immédiat après-guerre, la priorité est donnée à la reconstruction. Entre 1945 et 1950, plus de 645 700 logements municipaux sont construits (Jones et Murie 2006a). Le ministre travailliste chargé du logement, A. Bevan, refuse systématiquement toute vente (Davies 2013). Le retour au pouvoir des conservateurs, en 1951, aboutit à la mise en place d'un assentiment général (*general consent*) pour l'ensemble des ventes de logements municipaux. Une nouvelle loi sur le logement (*Housing Act*) est par ailleurs votée en 1952 : la mise en vente reste à l'initiative des collectivités, mais il n'est plus nécessaire que ces dernières obtiennent le meilleur prix de vente possible et leur est ouvert le droit, pour une période de cinq années après la vente, de contrôler le prix de première revente des logements et d'exercer si nécessaire un droit de préemption (Murie 2016). Des logements sont ainsi vendus au fil des années 1950 et 1960, particulièrement dans les collectivités qui, comme Birmingham, accompagnent la démarche de prêts aidés. Il est à noter que les ventes ne sont pas alors uniquement le fait de collectivités conservatrices (Jones et Murie 2006a).

A partir des années 1960, le parc locatif public devient l'objet de débats. En 1961, un ménage sur quatre vit dans des logements municipaux. Les locataires municipaux sont alors souvent perçus comme des privilégiés, l'augmentation des loyers au cours du siècle ayant été faible. Plusieurs démarches sont envisagées, dès le milieu des années 1950, pour encourager les collectivités à augmenter ces loyers, notamment au travers de la politique conservatrice des loyers justes (*fair rents*) (Jacobs *et al.* 2003). L'assentiment général est renouvelé en 1960, mais il est demandé aux collectivités d'éviter les ventes à des prix trop bas : il leur est recommandé de faire en sorte que le prix de vente excède *a minima* le coût de construction ou vingt fois le loyer annuel. En 1967, un nouvel assentiment général encourage pour la première fois les collectivités à prendre en compte les prix de marché lors de la fixation des prix de vente (Murie 2016).

Dès la fin des années 1960, l'image des locataires municipaux s'inverse progressivement : ceux-ci commencent à être perçus comme des opprimés, voir des « serfs », qui paieraient des loyers depuis des années sans pouvoir pour autant s'approprier leur lieu de résidence. Dans le même temps, le statut de propriétaire devient de plus en plus valorisé, car perçu comme responsabilisant et correspondant aux attentes des ménages (Jacobs *et al.* 2003 ; Davies 2013). Parallèlement, la qualité des logements municipaux neufs apparaît moindre, au fur et à mesure que ceux-ci sont construits sous forme d'immeubles et à l'aide de techniques de construction modernes, telles que la préfabrication. La hausse des loyers, la mise en place d'avantages pour les emprunteurs, notamment sous forme de déductions d'impôts, et la libéralisation des marchés hypothécaires encouragent de plus en plus une partie des locataires municipaux à accéder à la propriété (Davies 2013). Enfin, à partir de la deuxième moitié des années 1960, de nombreuses collectivités passent aux mains des conservateurs, favorables à la vente. Les demandes de mise en vente de la part de locataires se font en conséquence de plus en plus nombreuses. Cependant, elles se heurtent aux remises en cause de l'assentiment général par les travaillistes, qui sont au pouvoir entre 1964 et 1970. La vente devient en conséquence le sujet d'intenses débats publics à plusieurs reprises au cours de la décennie (Davies 2013). L'assentiment général est rétabli par les conservateurs en 1970 et est étendu aux villes nouvelles (*New Towns*), où des décotes de 20 % sur les prix de marché évalués sont consentis (Sillars 2007).

2.1.2. La mise en place du Right to Buy (1979-1980)

Les travaillistes sont au pouvoir entre 1974 et 1979, mais le gouvernement Callaghan est renversé en 1979 à la suite de plusieurs échecs politiques et d'un important mécontentement social. A la suite de l'élection de 1979, les conservateurs retrouvent une majorité, ce qui permet à M. Thatcher de devenir Première ministre. Dès la mise en place du gouvernement en 1979, un nouvel assentiment général est donné, visant à contenir les prix de vente, notamment en consentant des décotes plus importantes. Le *Right to Buy* (RTB) en tant que tel est introduit en 1980 par diverses lois sur le logement (*Housing Act* en Angleterre et au Pays de Galles, *Housing Tenants Rights Etc (Scotland) Act* en Écosse et par le biais d'un dispositif spécifique mais comparable en Irlande du Nord). Il est accompagné de dispositions visant à faciliter l'accession à la propriété, notamment par l'amélioration de l'accès aux prêts immobiliers (Whitehead 1999).

Si le RTB est souvent associé au nom de M. Thatcher, il est à noter qu'il fait partie du programme électoral (*manifesto*) des conservateurs lors de la campagne de 1979 et qu'il a fait l'objet d'une appropriation progressive par les membres du parti au cours des décennies précédentes (Davies 2013). Son adoption est motivée par plusieurs facteurs :

- Les plus importants semblent être d'*ordre idéologico-politique*. Il s'agit de cesser de considérer le logement comme un bien social pour le réintégrer sur les marchés et, ce faisant, affaiblir les collectivités possédant beaucoup de logements sociaux, perçues comme des bastions travaillistes. Le projet est de remplacer l'allocation et la production publiques par le choix individuel et la libéralisation, tout en favorisant la propriété occupante privée, perçue comme un vecteur de stabilité politique (Whitehead 1993 ; Davies 2013 ; Murie 2018).
- Le RTB a une *dimension électoraliste*, dans la mesure où il est perçu comme un dispositif potentiellement populaire, à même de renforcer l'adhésion des accédants à la propriété aux idées conservatrices (Davies 2013). Cela implique que le dispositif est aussi vu comme à même de répondre à une demande sociale, qui résulte du fait qu'une part conséquente des occupants des logements municipaux sont des ménages salariés, dont les revenus ont cru au cours des Trente Glorieuses et qui sont donc en capacité de réaliser une acquisition immobilière (Whitehead 1993).
- Le RTB ne vise pas, à court terme, à répondre à une situation de crise budgétaire urgente, ni au niveau national, ni au niveau local. Néanmoins, il présente l'intérêt, d'un *point de vue budgétaire* pour les conservateurs, d'engager une diminution de la dépense publique dans le secteur du logement, perçue comme à même de stimuler l'économie (Whitehead 1993). Il permet aussi de dégager d'importantes ressources financières, les gains produits par la vente étant en partie transférés à l'échelon national (Murie 2018).
- Les *facteurs économiques* ne semblent pas avoir été les plus déterminants. On attend cependant du RTB qu'il renforce le secteur privé de la construction, son efficacité et sa productivité devant être améliorées du fait du désengagement de l'administration (Whitehead 1993).

Concrètement, le RTB ouvre le droit pour la quasi-totalité des locataires des collectivités d'acheter le logement qu'ils occupent, dès lors qu'ils y résident depuis plus de trois ans. Les collectivités ne peuvent refuser une demande d'achat, sauf si elle s'avère frauduleuse. De plus, la procédure de vente est formalisée à l'échelon national, pour éviter les variations locales, et un pouvoir conséquent est donné au ministre ou au secrétaire d'État chargé du logement, qui peut se substituer aux collectivités si besoin pour vendre (Murie 2016). Enfin, le dispositif prévoit le droit d'accéder à des prêts publics au cas où les ménages ne trouveraient pas à financer leur achat sur les marchés bancaires privés. Cette précaution se révèle superflue, car les banques, convaincues par le succès du dispositif et le niveaux des prix proposés, décident de mettre à disposition des fonds importants pour les ménages souhaitant exercer leur droit à l'achat (Whitehead 1999).

Le prix de vente est défini comme suit :

- Il s'agit d'une estimation du prix de marché, à la suite d'une évaluation proposée par la collectivité. Le locataire peut, s'il le souhaite, contester cette évaluation en faisant réaliser une autre, que la collectivité n'est pas obligée de prendre en compte. Il peut aussi demander une évaluation par un évaluateur membre de la Valuation Office Agency, une structure publique mais indépendante, chargée de définir les valeurs foncières et immobilières au Royaume-Uni. Cette évaluation est alors définitive (Blandy et Hunter 2013) ;
- Une décote est appliquée par rapport au prix de marché :

- Elle est au minimum de 33 % et augmente de 1 % pour chaque année passée par l'occupant dans le logement au-delà de trois, jusqu'à 50 % ;
- En 1980, cette décote ne peut excéder 25 000 livres, valeur qui sera augmentée à 35 000 livres en 1987 et 50 000 livres de 1989 à 1999, sauf en Ecosse où une telle limite n'existe pas ;
- Le prix de vente avec décote ne peut être inférieur au coût historique du logement pour la collectivité.

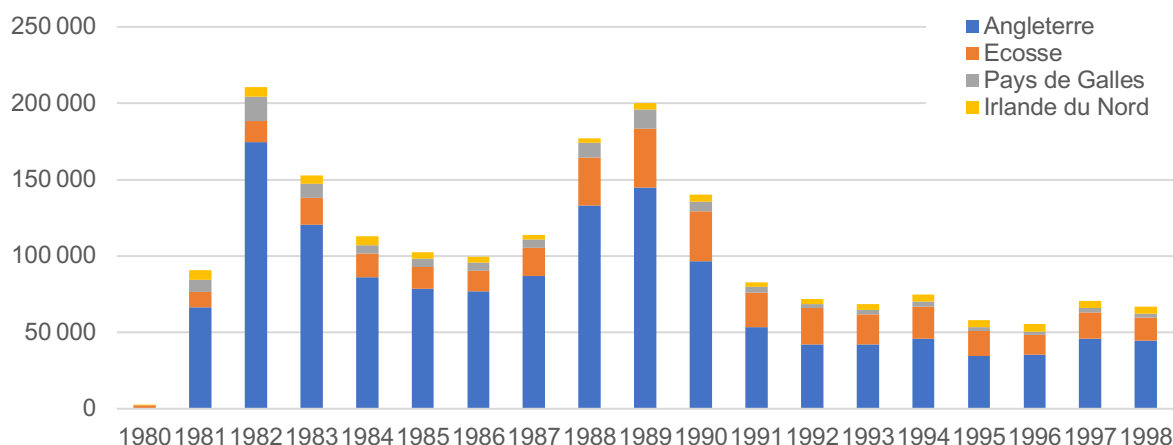
Cette formule, appliquée uniformément à l'échelle nationale, a produit localement des prix de vente très variés, du fait du niveau des prix immobiliers et de l'influence importante de la durée d'occupation sur le niveau des décotes (Murie 2016). Il est à noter qu'une disposition est prévue pour éviter les achats spéculatifs : si le logement est revendu dans les cinq années suivant l'achat, l'acquéreur doit rembourser tout ou partie de la décote.

Le RTB devait être mis en œuvre en même temps qu'un plan de construction de nouveaux logements municipaux. Ce n'est finalement pas le cas : la construction neuve de ce type de logements passe de 74 790 unités en 1979-1980 à 31 660 en 1982-1983. Les bénéfices réalisés grâce au RTB ne sont en effet pas utilisés au profit du secteur du logement : les collectivités ne pouvaient en 1980 qu'utiliser 20 % de ces bénéfices elles-mêmes dans des secteurs prédéfinis, le reste revenant à l'État (Murie 2016).

2.1.3. Les premiers résultats et les ajustements du RTB (1980-1998)

Dès ses premières années, le RTB aboutit à des ventes nombreuses, ce qui laisse penser qu'une demande importante existait au sein du secteur social. A l'échelle du Royaume-Uni, 90 000 logements sont vendus dès 1981, et ils sont plus de 200 000 en 1982, soit respectivement 1,7 et 3,8 % du parc alors détenu par les collectivités (cf. Figure 20). Cela représente, en Angleterre et au Pays de Galles, un volume de transactions de 2,9 milliards de livres pour l'année fiscale 1981-1982 (Murie 2016).

Figure 20. Nombre de logements sociaux vendus dans l'année par le biais du RTB (1980-1998).
Source : élaboration des auteurs, d'après Murie (2016)



Si les ventes augmentent très vite en Angleterre dès les premières années du dispositif, elles diminuent dès 1983 pour se stabiliser au cours des années 1980 autour de 80 000 unités vendues par an. Elles restent, dans le même temps, plus modestes au sein des autres nations. En Écosse, leur volume progresse lentement pendant la première moitié des années 1980 mais va croissant jusqu'à atteindre un pic à la fin de la décennie (Pawson et Watkins 1998) (cf. Figure 20). Ainsi, le RTB apparaît immédiatement comme un grand succès populaire. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer, mais il semble que les importantes décotes consenties ont rendu ce droit à l'achat très attractif aux yeux des locataires du parc social. La part importante des maisons dans le parc locatif social en Angleterre a également joué un rôle déterminant. Même si ses conséquences électorales au long terme du RTB sont ambiguës, il est intéressant de noter que l'encourager devient perçu par les élites politiques comme un moyen de

recupérer des votes (Forrest et Murie 1988). Cela explique le soutien politique pour le dispositif, y compris des travaillistes à partir de 1983 et jusque dans les années 2010 (Murie 2016).

Figure 21. Formule de calcul de la décote lors de l'application du RTB en Angleterre. Source : élaboration des auteurs, d'après Murie (2016)

	Type de logement	Durée d'occupation minimum avant achat	Décote minimum	Augmentation de la décote par année d'occupation	Décote maximum	Période de remboursement de la décote en cas de revente
1980	Maisons	3 ans	33 %	1 %	50 %	5 ans
	Appartements					
1984	Maisons	2 ans	32 %	1 %	60 %	5 ans
	Appartements					
1986	Maisons	2 ans	32 %	1 %	60 %	3 ans
	Appartements	2 ans	44 %	2 %	70 %	3 ans
2004	Maisons	5 ans	35 %	1 %	60 %	5 ans
	Appartements	5 ans	50 %	2 %	70 %	5 ans
2012	Maisons	5 ans	33 %	1 %	60 %	5 ans
	Appartements	5 ans	50 %	2 %	70 %	5 ans
2015	Maisons	3 ans	33 %	1 %	70 %	5 ans
	Appartements	3 ans	50 %	2 %	70 %	5 ans

Le recul du volume des ventes au fil des années 1980, lié à l'épuisement rapide de la demande la plus solvable et à un essoufflement plus général des dynamiques des marchés immobiliers, conduit à des ajustements du dispositif. En 1984, le dispositif est amendé une première fois, notamment pour augmenter la décote maximum consentie (cf. Figure 21). Il l'est à nouveau en 1986, pour autoriser des décotes plus importantes pour les appartements, dont on perçoit qu'ils se vendent moins bien que les maisons, et pour raccourcir de deux ans la période de remboursement de la décote (cf. Figure 21) (Murie 2016). Ces dispositions permettent la relance du dispositif à la fin des années 1980 (cf. Figure 20), tout particulièrement en Ecosse où les appartements constituent une part significative du parc (Pawson et Watkins 1998).

D'autres réformes en 1988, 1993 et 1996 poursuivent la simplification du dispositif, les aides à l'accession à la propriété ou visent à mieux protéger les acquéreurs de logements sociaux. Elles n'empêchent pas un tarissement du volume des ventes dans toutes les nations du Royaume-Uni jusqu'à la fin des années 1990, en lien avec le ralentissement du dynamisme des marchés immobiliers, mais aussi parce que les logements les plus valorisés ont été vendus et que les ménages les plus aisés ont acheté (Murie 2016).

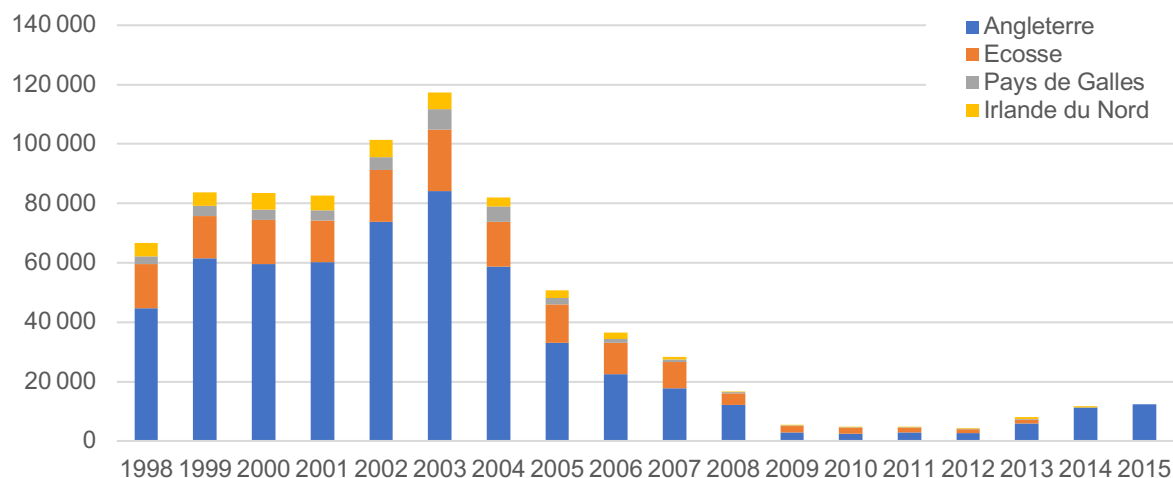
2.1.3. Relances et suspensions du RTB (depuis 1998)

A partir de 1998, les nations du Royaume-Uni obtiennent une plus importante autonomie politique et la décentralisation de l'essentiel des compétences en matière de logement. En conséquence, les évolutions du RTB s'y diversifient. C'est aussi l'année à partir de laquelle le volume des ventes recommence à croître, et ce jusqu'en 2003.

Ce retour temporaire des ventes à un niveau plus élevé est lié :

- A la reprise plus générale du marché immobilier à partir de la fin des années 1990 (Pawson et Watkins 1998) ;
- Au maintien des importants niveaux de décote décidés dans les années 1980, et ce malgré l'arrivée au pouvoir, en 1997, des travaillistes (Murie 2016) ;
- Au fait que, dans le secteur social, la baisse constante des dotations des collectivités et la diminution de la taille du parc qu'elles gèrent, et donc des loyers qu'elles reçoivent, les encouragent à augmenter les loyers. L'acquisition d'un logement municipal devient en conséquence d'autant plus raisonnable d'un point de vue financier (Pawson et Watkins 1998).

Figure 22. Nombre de logements sociaux vendus dans l'année par le biais du RTB (1998-2015).
Source : élaboration des auteurs, d'après Murie (2016)



- En Angleterre et en Irlande du Nord, essoufflement et relances

En Angleterre, l'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1997 change d'abord peu la donne. Des réformes en 1997 et 2003 visent à donner plus de souplesse aux collectivités dans l'usage des fonds issus de la vente, tandis que d'autres décisions prises en 1999 et 2003 modifient les plafonds des décotes : ceux-ci ne sont plus limités partout à 50 000 livres, mais des valeurs plus basses sont définies puis ajustées en fonction de différents zonages. La loi sur le logement de 2004 introduit pour sa part une rupture plus nette. Il vise en effet à rendre le RTB moins attractif en modifiant la formule de calcul de la décote et la durée d'occupation minimum avant achat (cf. Figure 21)¹. Cette décision, en diminuant l'attrait du dispositif, contribue à expliquer l'important recul du nombre de ventes (cf. Figure 22). Il est à noter que la crise économique de 2007-2008 ne se traduit pas par une volonté de relancer le dispositif pour contribuer à la reprise économique (Murie 2016).

En effet, il faut attendre le retour au pouvoir des conservateurs en 2010 pour que le gouvernement propose, en 2012, une politique de relance du RTB, notamment en relevant la limite des décotes à 75 000 livres à l'échelle nationale, puis, en 2013, à 100 000 livres à Londres. Les résultats de cette relance étant insatisfaisants (cf. Figure 22), le gouvernement annonce en 2015 un fonds visant à faciliter l'accès à des prêts immobiliers, un dispositif d'accompagnement amélioré au processus d'achat, indexe la limite des décotes sur l'indice des prix de consommation et modifie à nouveau les règles de définition du prix de vente pour les rendre plus attractifs (cf. Figure 21) (Murie 2016).

Ces réformes se font dans un contexte idéologique qui semble avoir évolué. Le gouvernement conservateur publie en effet en 2011 un rapport intitulé *Couler les fondations : Une stratégie de logement pour l'Angleterre* (*Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*), dans lequel le mouvement haussier des prix immobiliers dans le sud du pays – en particulier à Londres – et la contraction durable des volumes de construction de logements neufs sont présentés comme les principaux problèmes. Dans ce contexte, le RTB est perçu comme une opportunité : pour la première fois depuis la mise en place du dispositif, le gouvernement propose que les produits de cessions soient réinvestis dans la production neuve et que le parc social vendu soit remplacé sur la base du un-pour-un (Murie 2016). Ces engagements accompagnent un discours et des décisions politiques valorisant une certaine forme de localisme, c'est-à-dire une plus grande liberté donnée aux collectivités dans différents domaines. En matière de logement social, elles acquièrent notamment en 2011 la possibilité de définir des baux plus courts et en 2012 de mettre en place le *Pay to Stay*, c'est-à-dire un complément de loyer pour les ménages dont les revenus dépassent un plafond prédéfini.

¹ La loi sur le logement de 2004 introduit aussi des mesures visant à faciliter la mise en œuvre de projets de renouvellement urbain impliquant des logements municipaux : le RTB peut notamment être suspendu quand de tels projets sont présentés, de façon à éviter les achats opportunistes de logements (Blandy et Hunter, 2013).

Ce tournant idéologique apparaît cependant de courte durée. Non seulement les niveaux effectifs de construction ne permettent pas, en 2013-14 comme en 2014-15, le remplacement des logements vendus (Clarke *et al.* 2015), mais en plus, la loi sur le logement de 2016 marque le retour à une idéologie plus proche de celle défendue par M. Thatcher (Bevan et Laurie 2017). Une pression supplémentaire est d'abord mise sur les collectivités dès 2015 pour les encourager à la mise en vente de leurs logements sociaux les mieux valorisés, dès lors que ceux-ci deviennent vacants. Une somme, modulée localement, est prélevée par l'État sur leur budget, qu'elles doivent compenser en procédant à ces ventes. Les économies ainsi réalisées doivent financer l'extension du RTB aux associations de logement (cf. p. 159) (Bevan et Laurie 2017 ; Clarke *et al.* 2015). Parallèlement, l'équivalent anglais du maintien dans les lieux est remis en cause : depuis 2011, les collectivités et les associations de logement ont la possibilité de mettre en place des baux « flexibles » de deux à cinq ans plutôt que les baux « à vie » qu'elles utilisaient jusqu'alors, mais peu d'entre elles ont saisi cette possibilité. La loi sur le logement de 2016 édicte que les nouveaux baux seront compris entre deux et dix ans, sauf lorsqu'un enfant est hébergé dans le logement, auquel cas le bail doit courir jusqu'à ses 19 ans. De la même façon, le dispositif *Pay to Stay* est rendu obligatoire.

Ces réformes, imposées sans concertation avec les collectivités, sont présentées comme favorisant la mobilité résidentielle et comme pouvant encourager certains locataires à se porter acquéreurs de leur logement social (Bevan et Laurie 2017 ; Murie 2016). Elles ne s'accompagnent d'aucune réflexion ou évaluation des conséquences de plusieurs décennies de mise en œuvre du RTB, contrairement à ce qui passe en Écosse ou au Pays de Galles (Murie 2016). Différents rapports et enquêtes médiatiques alertent pourtant sur des limites du dispositif. En particulier, un rapport publié en 2019 par un élu travailliste londonien souligne que plusieurs collectivités ont racheté certains de leurs anciens logements sociaux vendus pour répondre à leurs obligations de logement des personnes sans domicile fixe ou mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine. 1 630 logements auraient ainsi été rachetés à Londres ; le quartier (*borough*) d'Ealing aurait notamment racheté 516 logements pour plus de 107 millions de livres, alors qu'il avait reçu 16 millions de livres au moment de leur vente (Copley 2019 ; Savage 2019).

En Irlande du Nord, le RTB a été mis en place en 1980 avec une éligibilité et des modes de calcul des décotes spécifiques. Une particularité réside cependant dans le fait que les fonds issus de la vente peuvent, jusqu'en 2000, être réinvestis dans la production neuve et l'entretien du parc social. Les évolutions du RTB ont été pour le reste comparables à celles de l'Angleterre, mais avec des niveaux de décote qui sont restés élevés dans les années 2000 (Murie 2016).

- Le RTB suspendu en Écosse et au Pays de Galles

En Écosse, les gouvernements successifs se montrent critiques vis-à-vis du RTB dès le début des années 2000, craignant qu'il n'ait des effets négatifs sur le fonctionnement du secteur du logement social. En 2002, un RTB dit « modernisé » (*modernized*) est introduit pour les nouveaux locataires des collectivités comme des associations de logement (mais avec des conditions spécifiques pour ces derniers), qui a principalement deux particularités. D'une part, les décotes sont moins généreuses que par le passé, puisqu'elles ne peuvent plus dépasser 35 % du prix de marché. D'autre part, le RTB est suspendu au sein de certaines zones considérées comme « tendues » (*pressured*), identifiées d'abord à l'échelle de la nation puis par les collectivités (Jones et Murie 2006a).

Une évaluation du RTB est menée en parallèle, qui permet de faire apparaître plusieurs justifications pour suspendre le dispositif : le niveau élevé des décotes, qui pouvait avant 2002 atteindre 70 %, est présenté comme injuste à la fois pour les locataires qui n'ont pas profité de tels décotes et pour les bailleurs qui perdent des biens sans récupérer de quoi financer leur remplacement ; la politique de vente apparaît contradictoire par rapport au niveau de la demande en logements sociaux, près de 400 000 personnes étant inscrites sur les listes d'attente en 2006 ; cette politique est aussi présentée comme limitant la capacité des organisations gestionnaires à planifier leur développement ; enfin, des inquiétudes sont exprimées quant à l'impact des ventes sur le niveau des aides aux logements apportées aux accédants dans le secteur privé. À partir de 2010, le RTB commence en conséquence à être suspendu pour certains types de logements dans toute l'Écosse, puis il l'est totalement par une loi votée en 2014, qui s'applique à partir d'août 2016 (Murie 2016).

Au Pays de Galles, les mutations du RTB suivent d'abord, avec des adaptations à la marge, celles qui ont lieu en Angleterre. À partir de 2011, cependant, un dispositif semblable à celui mis en place en Écosse pour limiter le RTB dans les zones « tendues » est créé. Des consultations débutent en 2015 pour évaluer l'opportunité d'abolir le RTB : les décotes sont d'abord baissées jusqu'à 8 000 livres

(Murie 2016), puis le RTB est définitivement stoppé en janvier 2019, à la suite du vote d'une loi en 2018¹.

2.2. Le transfert en bloc du parc municipal vers les associations de logement

En matière de logement social au Royaume-Uni, le secteur associatif est caractérisé, tout au long du XX^{ème} siècle, par une relative inertie (Malpass 2001). Ainsi, en 1980, un vote de la Chambre des Lords², au sein de laquelle les intérêts des associations caritatives sont bien représentés, exclut les associations de logement du RTB et leur assure le droit de conserver leurs biens à perpétuité (Murie, 2016).

Au cours des années 1990, le secteur associatif commence cependant à évoluer. À la fin de la décennie, Mullins (1999) constate que, si le secteur reste principalement composé de petites organisations disposant d'une forte implantation locale ou communautaire, la majorité des biens, des personnels et de l'activité de développement se trouve de façon croissante concentrée dans un nombre réduit d'associations opérant aux échelles régionale ou nationale. Les 50 associations les plus importantes (sur les 2 000 que compte le secteur) possèdent en effet déjà près de 50 % du stock, 16 associations gérant plus de 10 000 biens. Cela résulte notamment de fusions au sein du secteur, ainsi que de dynamiques de modernisation, qui encouragent les associations à articuler des impératifs d'efficacité et d'économie d'échelle avec leurs valeurs associatives d'indépendance, d'ancrage local, d'écoute des besoins des usagers et de transparence (Mullins 1999). Ce mouvement de modernisation et de concentration se poursuit au fil des décennies suivantes (Mullins 2006a ; van Bortel *et al.* 2010). Il s'accompagne de réformes dans la façon dont est financé le développement des associations de logement, qui contribue à la croissance de l'activité de production neuve dans le secteur, ainsi qu'à la diversification vers la fourniture de certains services urbains et d'activités à but lucratif. En effet, alors que le secteur associatif est financé dans les années 1980 par des subventions publiques, distribuées par une agence dédiée, la Housing Corporation, la situation change avec le vote de la loi sur le logement de 1988 : un régime de financement mixte est mis en place, qui encourage le financement d'une partie de l'activité des associations à l'aide de prêts consentis par des banques privées (Whitehead 1999).

2.2.1. Les transferts de patrimoine, un autre volet des politiques de privatisation du logement social ?

Les auteurs s'opposent quant au vocabulaire à utiliser pour parler du transfert du parc municipal à des associations de logement. Une partie d'entre eux considère qu'il s'agit d'un mouvement de privatisation ou du moins de quasi-privatisation, dans la mesure où les associations sont indépendantes de l'État comme des collectivités locales et parce que les transferts s'inscrivent dans un mouvement de long terme de recul du contrôle des marchés locatifs par les pouvoirs publics. Les associations apparaissent ainsi comme des propriétaires privés comme les autres, au moins en puissance. D'autres auteurs insistent au contraire sur le caractère hybride du fonctionnement des associations de logement, qui articulent des attentes venant des pouvoirs publics, de leurs financeurs et partenaires privés ainsi que des communautés qu'elles logent et qui sont représentées, parfois de façon majoritaire, dans leur gouvernance (Ginsburg 2005 ; Mullins 2006a ; Murie 2018).

Quelle que soit leur nature, les transferts apparaissent comme une réponse à la volonté des gouvernements conservateurs de poursuivre, dans les années 1980, la démunicipalisation du logement social :

- Ils tentent d'imposer, avec un succès limité, le transfert des logements de certaines grandes villes à des organisations à but non-lucratif, les Housing Action Trust : 20 000 logements sont ainsi transférés à Londres, Birmingham et Hull au cours des années 1980.
- La loi sur le logement de 1988 introduit le principe du « choix du locataire » (*tenant's choice*) : un propriétaire, qu'il soit une personne physique ou morale, à but lucratif ou non-lucratif, peut acquérir une partie des logements d'une collectivité si les locataires l'acceptent à la suite d'un

¹ Gouvernement du Pays de Galles, 2019, « Buying your council house », site internet : <https://gweddl.gov.wales/topics/housing-and-regeneration/housing-supply/buying-and-selling/council-house/?lang=en>, consulté le 22 octobre 2019.

² La Chambre des Lords (*House of Lords*) fait partie du Parlement du Royaume-Uni. Elle comprend des membres nommés à vie par la reine sur proposition du Premier ministre, des lords héréditaires et des lords clercs de l'Église d'Angleterre. Ses pouvoirs ont considérablement diminué depuis le XIX^{ème} siècle.

vote. Le dispositif s'avère peu utilisé et finit par être supprimé, en Angleterre et au Pays de Galles, en 1996.

Ces initiatives motivent, au sein des collectivités, des réflexions quant à l'opportunité de créer des associations de logement *ad hoc* et de leur transférer le parc de logements resté social. Cette solution, qui rend le transfert choisi plutôt que subi, semble pouvoir être mise en œuvre aisément : les personnels de la collectivité seraient transférés eux aussi ; les nouveaux logements construits ne seraient pour leur part pas soumis au RTB, qui ne s'applique alors pas aux associations de logement. Cette solution présente aussi des avantages du point de vue des gouvernements conservateurs, car elle permet de poursuivre l'agencification¹ et l'affaiblissement du gouvernement local au Royaume-Uni (Malpass et Mullins 2002).

Ainsi, des transferts vers des associations, qualifiés de *Large Scale Voluntary Transfers* (littéralement, transferts volontaires de grande échelle), sont mis en œuvre ponctuellement dès la fin des années 1980, principalement en Angleterre et au Pays de Galles². La législation utilisée pour effectuer ces transferts n'a pas été spécifiquement conçue à cette fin et qui impose aux collectivités d'avoir l'accord à la fois du ministère chargé du logement et des locataires, consultés à travers un vote. Le premier transfert de ce type prend place en 1988, avec la vente de 4 600 logements à une association nouvellement créée par le district de Chiltern, dans la grande banlieue londonienne. A la fin 1991, 16 transferts ont déjà eu lieu en Angleterre, 15 d'entre eux aboutissant à la création d'une nouvelle association ; 33 collectivités qui avaient des projets de transfert ont, pour leur part, vu leur proposition rejetée par les locataires ou ont abandonné la démarche (Malpass et Mullins 2002).

Les transferts se poursuivent tout au long des années 1990, mais principalement dans des zones suburbaines ou rurales et à l'initiative de collectivités conservatrices. Différentes réformes visent à étendre le dispositif : en 1993 en particulier, le gouvernement conservateur réforme les transferts, en améliorant l'information des locataires, en limitant le nombre maximum de logements transférés à 5 000 (obligeant les collectivités en possédant plus à créer plusieurs associations, qui peuvent toutefois restées liées dans des groupes) et en créant des incitations financières (Malpass et Mullins 2002). Les incitations politiques se multiplient au cours des décennies suivantes. En particulier, le programme pour un logement décent (*Decent Home Programme*), mis en place par le gouvernement travailliste en Angleterre en 2000, crée de nouvelles normes de qualité pour les logements sociaux, y compris anciens. Il exige d'importants investissements que les collectivités, du fait d'importantes coupes budgétaires depuis les années 1980, n'ont souvent pas les moyens de mettre en œuvre. Cette situation contribue à motiver de nouveaux transferts (Walker 2001). En conséquence, entre 1988 et 2001, 117 collectivités britanniques ont effectué 143 transferts totaux ou partiels ; 600 000 logements ont ainsi été transférés. À partir de 2008, la part des logements sociaux dans le secteur associatif devient supérieure à celle du secteur public en Angleterre et au Pays de Galles³ (Murie, 2016). Entre 1988 et 2010, 315 transferts partiels ou totaux ont eu lieu en Angleterre, concernant 1,2 millions de logements. Cela a pour conséquence le fait que, à la fin de la décennie 2010, 167 collectivités britanniques sur 326 ont transféré la totalité de leurs logements à des associations et ne sont en conséquence plus bailleurs (Murie 2018).

Les bilans de l'activité des associations formées à la suite de transferts apparaissent plutôt positifs. En effet, pour s'assurer de l'acceptation du transfert par les locataires, la plupart de ces associations prévoient un programme d'investissement conséquent financé par l'emprunt auprès de banques commerciales, qui contribue à l'amélioration de la qualité du stock de logements et, au moins au cours des premières années, à une meilleure gestion locative et patrimoniale. Les constats concernant l'évolution des loyers sont plus ambigus, les auteurs s'accordant pour noter qu'ils ont augmenté plus rapidement que ceux des logements restés en possession des collectivités, mais qu'ils restent plus proches de ces derniers que des loyers du marché locatif « libre ». Enfin, la gestion par les associations

¹ Dans le contexte du Royaume-Uni, cela renvoie à la multiplication à l'échelle locale dans les années 1980 des *quasi-autonomous nongovernmental organisations* ou *quangos* (Jones 1997).

² En Écosse, des transferts de patrimoine ont lieu dès 1986 par le biais d'un programme de transfert du stock des collectivités et de Scottish Homes vers des associations de logement, mais ceux-ci ont rarement abouti, jusque dans les années 2000, au transfert de la totalité du patrimoine d'une collectivité. En Irlande du Nord, il est possible de considérer le rassemblement en 1972 de l'ensemble des logements municipaux dans l'agence publique Northern Ireland Housing Executive (NIHE) comme un transfert. Il n'y avait cependant pas eu de transfert depuis la NIHE vers le secteur associatif dans les années 2000, mais ce dernier a été entièrement chargé du développement de nouveaux logements sociaux (Malpass et Mullins 2002).

³ Cela s'explique aussi parce que les associations de logement construisent beaucoup plus de logements que les collectivités depuis le début des années 1990 (cf. Figure 24).

ne semble pas avoir abouti à des remises en cause des droits des locataires, la durée des baux et la fréquence des expulsions locatives n'y étant pas différents de ceux ayant cours dans le parc des collectivités (Malpass et Mullins 2002 ; Pawson et Sosenko 2012 ; Murie 2018). Ces transferts s'accompagnent néanmoins d'une mutation continue de la structure du secteur associatif, de ses sources de financement, de ses modalités d'action et de ses valeurs. Celui-ci apparaît notamment comme étant de plus en plus concentré et, de ce fait, moins en prise avec les enjeux locaux, même s'il semble être resté attaché à des valeurs sociales (Pawson et Sosenko 2012 ; Tang *et al.* 2017).

La contraction des financements publics pour la production de logements sociaux neufs depuis les années 2010 a aussi rendu nécessaire l'élaboration de stratégies de diversification permettant la réalisation d'activités lucratives, dont les bénéfices permettent de financer des produits sociaux : vente de logements neufs et vacants ou production de logements locatifs à des loyers de marché, par exemple. Depuis 2011, les associations de logement peuvent aussi transformer certains de leurs logements sociaux en logements dits « abordables » et produire des logements locatifs « abordables » neufs. Il s'agit de logements loués à des prix inférieurs (d'au plus 20 %) à ceux du marché mais supérieurs au reste des loyers du parc social. Ainsi, en 2016-2017, seuls 944 logements à loyer réellement social ont été construits par des associations, sur les 40 724 logements commencés par leurs soins dans l'année (soit environ 2 %) (Murie 2018).

2.2.2. Le RTB dans le patrimoine des associations de logement

Si le patrimoine des associations de logement est exclu du RTB, les locataires du parc municipal transféré aux associations de logement jouissent d'un RTB dit « préservé » (*preserved*). Au cours des années 1990, plusieurs dispositifs sont imaginés pour faire contribuer en sus les associations de logement à l'objectif de démocratisation de l'accession à la propriété. En particulier, la loi sur le logement de 1996 introduit un droit à l'acquisition (*Right to Acquire*) pour les locataires d'associations occupant un logement construit ou acquis avec des fonds publics après le 1^{er} avril 1997, à l'exception des foyers et des logements de certaines zones rurales. Une subvention est prévue pour favoriser la mise en œuvre de ce droit, sans relation avec la durée d'occupation. Environ 4 000 logements ont été acquis grâce à ce dispositif en 2015¹ (Murie 2016).

A l'occasion des élections législatives de 2015, et dans la perspective de renforcer le RTB en même temps que la production immobilière neuve (cf. p. 156), le parti conservateur retient dans son programme politique le fait d'étendre le RTB au patrimoine des associations de logement en Angleterre. Cette proposition inquiète les associations, car elle bouleverse leurs plans de développement et leurs stratégies de gestion immobilière, sur lesquels reposent notamment la confiance des organismes privés auprès desquelles elles empruntent les fonds nécessaires à leur activité (Bevan et Laurie 2017 ; Murie 2016). Cependant, la concrétisation de cette proposition après la victoire des conservateurs se fait selon des modalités très différentes de celles qui ont eu cours en 1980 (Cole *et al.* 2017). Les associations de logement ont en effet un statut souvent qualifié d'hybride, qui mélange leurs origines caritatives, le fait qu'elles ont longtemps été financées par des fonds publics pour assurer des missions de service public et leur caractère de plus en plus commercial (Mullins et Pawson 2010). Elles sont par ailleurs gouvernées par des conseils d'administration indépendants plutôt que par les conseils municipaux (Pattison et Cole 2019). En conséquence, les associations de logement ont la possibilité, au travers de leur association représentative, la National Housing Federation, de négocier avec le gouvernement un RTB qualifié de « volontaire » (*voluntary*).

Trois principaux éléments différencient le RTB volontaire du RTB ordinaire. En premier lieu, les associations doivent réinvestir les fonds issus de la vente dans la production neuve, sur la base du un-pour-un². Cette disposition permet d'assurer le maintien d'un parc social en Angleterre, mais aussi de rassurer les bailleurs de fonds auprès desquelles les associations sont endettées : celles-ci continueront de disposer de logements locatifs, et donc de revenus permettant de rembourser leurs emprunts. Pour que la reconstruction de logements soit possible, le gouvernement s'engage à rembourser aux associations le montant des décotes consenties aux acquéreurs, dont le niveau est défini selon le même mode de calcul que pour le RTB ordinaire. Le remboursement est financé par la mise en vente de certains logements sociaux vacants restés en possession des collectivités (cf. p. 156).

¹ Un autre dispositif d'aide à l'accession à la propriété, appelé *Voluntary Purchase Grant* jusqu'en 2006, puis *Social HomeBuy*, est aussi accessible aux locataires des associations depuis 1991, mais est peu utilisé (Murie, 2016).

² Le remplacement des logements vendus est cependant envisagé à l'échelle nationale, et non à l'échelle locale ou à celle du parc de l'association de logement vendeuse.

En deuxième lieu, les conditions d'éligibilité sont plus strictes que pour le RTB ordinaire : pour pouvoir acquérir leur logement, les ménages doivent avoir résidé pendant dix ans (continus ou non) dans le secteur public ou associatif et peuvent se voir refuser l'achat s'ils ont des dettes auprès d'associations de logement. Ils ont par ailleurs interdiction de mettre en location leur logement pendant cinq années après l'achat. Il est aussi à noter que les associations de logement jouissent de marges de manœuvre pour exclure du dispositif certains logements, au premier rang desquels lesquels les logements déjà exclus du dispositif *Right to Acquire*, les logements adaptés au handicap ainsi que les logements auxquels sont associés des dettes plus importantes que leur valeur de marché. Lorsqu'un logement est exclu du dispositif, l'association de logement doit néanmoins proposer au ménage souhaitant acquérir un autre logement, dans son propre parc ou dans celui d'une autre association. Le ménage conserve alors le niveau de décote, lié pour rappel à la durée d'occupation, dont il aurait joui s'il avait pu acheter le logement qu'il occupe.

En troisième lieu, le dispositif n'est pas immédiatement appliqué à l'ensemble du parc des associations : un premier projet pilote est mis en place concernant le patrimoine de cinq associations en 2016-2017 pour en tester certains aspects (Cole *et al.* 2017 ; Pattison et Cole 2019), puis un deuxième projet pilote est mis en place en 2018 à l'échelle de la région des Midlands pour en tester d'autres¹.

Ainsi, ces modalités de mise en place du RTB au sein du patrimoine des associations de logement témoignent d'une volonté de la part du gouvernement de ne pas reproduire certains des défauts identifiés dans le cadre du RTB ordinaire, en adoptant une stratégie incrémentale et pragmatique (Murie 2016). Le succès du dispositif est cependant incertain, d'abord parce que le contexte socioéconomique a changé : la part des propriétaires-occupants se contracte en Angleterre, ce qui découle notamment de la précarisation du marché de l'emploi, de la moins grande disponibilité du crédit et de l'accroissement des inégalités intergénérationnelles. Ensuite, les occupants actuels du parc social, du fait de sa résidualisation, ont des moyens plus limités que les occupants de 1980 (Pattison et Cole 2019). En conséquence, Clarke *et al.* (2015) estiment que si près de 970 000 ménages auront le droit d'acheter leur logement une fois le RTB volontaire étendu à l'ensemble des associations de logement, seuls 180 000 d'entre eux auront vraiment la capacité d'en tirer parti. A l'issue de la première année du dispositif expérimental dans cinq associations, sur les 16 000 ménages éligibles, 27 % ont exprimé un intérêt, mais seuls 6 % ont déposé une demande et 2,4 % sont devenus propriétaires (Cole *et al.* 2017 ; Pattison et Cole 2019).

Une enquête récente sur les ménages ayant acheté grâce au premier dispositif expérimental met de plus en évidence le fait que le RTB volontaire ne fait pas les mêmes « gagnants » que le RTB ordinaire (Pattison et Cole 2019) : si les grands logements et les maisons continuent à être ceux qui ont été acquis en premier, les ménages acquéreurs sont plus âgés (37 % des enquêtés avaient entre 45 et 54 ans) et plus modestes (59 % d'entre eux gagnent moins de 32 000 livres par an et 55 % d'entre eux ont moins de 5 000 livres d'économies). Une autre différence réside dans le prix des biens achetés, l'Angleterre ayant connu une forte hausse des prix immobiliers : la valeur moyenne des logements est de 154 000 livres, mais avec de très fortes variations locales. En prenant en compte les niveaux de décote, 49 % des biens ont été acquis pour moins de 50 000 livres, alors que le coût médian d'une maison en Angleterre en 2016 était de 232 000 livres. Cependant, les achats ont surtout eu lieu là où les prix immobiliers sont les plus bas. Les auteurs mettent enfin en évidence le coût du dispositif pour les finances publiques : le remboursement des décotes par l'État aux associations de logement impliquées dans le dispositif expérimental représente, pour seulement 435 ventes, 26 millions de livres.

2.3. Les effets du RTB sur les statuts d'occupation du logement

Procéder à une évaluation du RTB implique de prendre en compte de très nombreux facteurs, dans la mesure où le dispositif a des effets à la fois du côté de l'offre en logements et du côté de la demande. Il n'a de plus pas les mêmes conséquences pour différents groupes sociaux. En conséquence, il n'existe pas une évaluation du dispositif faisant consensus, même si les éléments rassemblés par Jones et Murie (2006b), puis par Murie (2016), principalement tirés de travaux de politistes, de sociologues, d'urbanistes et d'études réalisées par les auteurs eux-mêmes, sont les plus fréquemment cités. Il est à

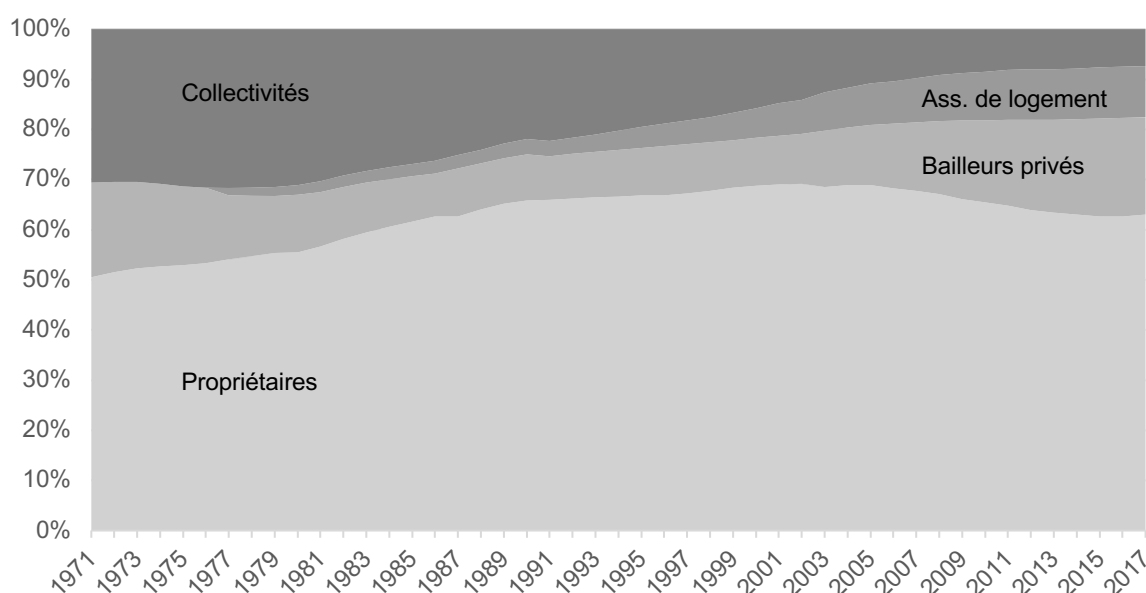
¹ National Housing Federation, 2018, « Voluntary Right to Buy Midlands Pilot Launched », site internet : <https://www.housing.org.uk/latest-updates/voluntary-right-to-buy-midlands-pilot-launched/>, consulté le 30 octobre 2019.

noter que peu d'économistes se sont intéressés au dispositif, ce constat étant partagé par les auteurs d'une des rares études utilisant des méthodes économétriques du corpus (Disney et Luo 2017)¹.

2.3.1. La contribution du RTB à la progression de l'accès à la propriété

L'effet le plus évident du RTB a été de permettre à de très nombreux ménages d'accéder à la propriété. Le dispositif a en conséquence largement contribué à l'augmentation continue de la part des logements occupés par des propriétaires entre 1980 et 2003 (cf. Figure 23). Plusieurs auteurs ont cherché à quantifier précisément cette contribution : Forrest et Murie (1995) notent ainsi qu'entre 1979 et 1991, les logements détenus par des propriétaires sont passés de 55 à 68 % du stock de logements en Angleterre, les ventes dans le cadre du RTB ayant produit 46 % de cette augmentation ; Forrest et al. (1996) relaient une étude selon laquelle les 1,5 millions de logements sociaux vendus au début des années 1990 représentent 9 % des logements occupés par des propriétaires² ; Pattison et Cole (2019) citent pour leur part une étude précisant que, sans le RTB, la part de propriétaires aurait augmenté de 1,4 % par an entre 1981 et 2009-2010, alors qu'elle a augmenté, dans les faits, de 10,2 %. Le dispositif a donc bien joué un rôle déterminant dans la transformation du rôle et de la répartition des statuts d'occupation dans les dernières décennies du XX^{ème} siècle (Dunn *et al.* 1987). Il est à noter qu'un tel succès du dispositif n'était pas attendu par ses promoteurs à la fin des années 1970 (Davies 2013 ; Murie 2016).

Figure 23. Évolution des statuts d'occupation au Royaume-Uni. Source : élaboration des auteurs, à l'aide de données : DCLG Live tables, Dwelling Stock by Tenure ; d'après Pearce et Vine (2014)



De ce fait, beaucoup de ménages retirent du RTB un avantage certain, surtout lorsqu'ils se sont portés acquéreurs de maisons (cf. p. 181) : ils ont acheté des biens immobiliers à des prix largement en-dessous des valeurs de marché du fait des importants niveaux de décote consentis et ont pu, ce faisant, diminuer le poids du logement dans leurs budgets (les emprunts contractés pour acheter étant plus faibles que leurs anciens loyers), puis faire d'importants gains en capital (la revente s'effectuant à des

¹ Disney et Luo (2017) proposent un modèle économétrique prévoyant l'évolution des statuts d'occupation des logements en fonction de différents paramètres, au premier rang desquels les revenus des ménages et la qualité des logements, pour évaluer les effets du RTB et de différentes réformes potentielles du dispositif.

² Forrest *et al.* (1996) soulignent que cet effet peut être d'autant plus important dans certaines localités. Dans les villes nouvelles (*New Towns*) comme Harlow, Corby et Stevenage, une part très importante des logements occupés par des propriétaires sont d'anciens logements sociaux. A Harlow, la part de propriétaire est passée, entre 1981 et 1991, de 25 à 48 %, 97 % de la hausse pouvant être imputée au RTB. Dans certaines villes comme Manchester, Birmingham, Nottingham ou Bristol, les hausses de la part de propriétaires dans les années 1980 et 1990 s'expliquent en grande partie par le RTB.

prix proches du prix de marché). Pour cette raison, le RTB a longtemps été un dispositif très populaire (Jacobs *et al.* 2003 ; King 2010). Le caractère très avantageux du RTB a néanmoins amené plusieurs auteurs à questionner la justice du dispositif : si les décotes évoluent en fonction de la durée d'occupation et compensent symboliquement le paiement de loyers sur le long terme, leur niveau (près de 50 % en moyenne jusqu'en 1999) représente une aide très importante, que n'égale aucun autre dispositif d'aide au logement (Murie 2016)¹.

Il est à noter que le RTB a été mis en place dans un contexte particulièrement favorable à l'accession à la propriété, caractérisé par la hausse progressive des revenus de la partie la plus aisée de la classe ouvrière et par la hausse des prix immobiliers, faisant de l'accession à la propriété un investissement intéressant. Le développement de l'idéologie néolibérale a aussi contribué à faire de la propriété-occupante le statut d'occupation le plus valorisé socialement. Enfin, un ensemble de politiques publiques complémentaires ont participé à rendre plus généralement attractive l'accession à la propriété, notamment par une amélioration de l'accès et des conditions du crédit et des avantages fiscaux (Forrest et Murie 1995 ; Pearce et Vine 2014 ; Gregory 2016 ; Le Goff *et al.* 2016 ; Crawford et McKee 2018).

Cependant, depuis 2003, la progression de la part des logements occupés par des propriétaires a cessé. La crise économique de 2007-2008, qui est partiellement une crise de l'accession à la propriété (Kemp 2015), a ensuite confirmé ce phénomène (cf. Figure 23). Cette contraction s'est faite principalement au profit du secteur locatif privé (cf. p. 178). Murie (2016) considère que cette évolution renvoie au fait qu'il semble difficile, au Royaume-Uni, de maintenir une part de propriétaires-occupants supérieure à 65 % ; ce constat invite, selon lui, à débattre non plus des avantages des différents statuts d'occupation des logements, mais plutôt des conditions permettant de tirer partie de la complémentarité entre ces statuts.

2.3.2. La résidualisation du parc social

La notion de résidualisation n'a pas été spécifiquement conçue à propos du secteur locatif social ; elle renvoie en effet à la fois à la *réduction* d'un secteur de l'État-providence, en termes d'investissement ou d'implantations par exemple, et à sa *spécialisation* dans la réponse aux besoins des ménages ou des individus les plus démunis. Appliquée au secteur locatif social du Royaume-Uni, Malpass et Murie (1982) proposent de la définir comme suit : « le processus par lequel le logement public se transforme au point de ne plus consister qu'en un 'filet de sauvetage' pour ceux qui, du fait de leur pauvreté, de leur âge ou de leur infirmité, ne peuvent trouver à se loger convenablement dans le secteur privé. Cela implique très certainement la dégradation des représentations du logement public et sa plus grande stigmatisation »². S'il y a peu de doutes sur le fait que le logement public au Royaume-Uni a été résidualisé, la nature des transformations et leurs conséquences concrètes sont sujettes à débat, du fait notamment de la complexité du processus qui associe des enjeux en matière de production, mais aussi d'occupation du logement (Forrest et Murie 1983, 1995 ; Pawson et Kintrea 2002 ; Malpass et Victory 2010 ; Pearce et Vine 2014). L'enjeu est d'évaluer quelle a été la contribution du RTB à la résidualisation du parc social britannique.

Les auteurs s'accordent à constater que la résidualisation a débuté, en ce qui concerne l'occupation du parc municipal, avant la mise en place du RTB. Dans leur revue de la littérature sur le sujet, Pearce et Vine (2014) notent que des signes de résidualisation peuvent être identifiés dès les années 1950 : une étude montre par exemple qu'on observe entre 1953 et 1983 une augmentation de 140 % des ménages du dernier quartile de revenus et une diminution de 66 % des ménages du premier quartile (Bentham 1986 ; cité par : Pearce et Vine 2014) ; une autre étude met en évidence le fait que la part de ménages recevant des allocations sociales passe, entre 1967 et 1984, de 45 à 61 % (Forrest et Murie 1983). Les facteurs pouvant impulser la résidualisation sont nombreux : facilitation de l'accession à la propriété, diminution de l'investissement dans la production de logements sociaux neufs, déclin du secteur locatif privé en lien avec le contrôle des loyers, effets des restructurations du marché de l'emploi

¹ Ces décotes représentent aussi un important manque à gagner pour l'État : en 2002-2003, elles équivalaient encore à 1,5 milliards de livres (Murie 2016). Ces rabais peuvent aussi paraître injustes géographiquement : Forrest et Murie (1986) notent ainsi qu'une décote de 60 % à Hackney un district du Grand Londres, valait 24 000 livres au début des années 1980 alors qu'une décote du même niveau à Derwentside, au Nord-Est de l'Angleterre, n'en représentait que 9 000.

² Traduction des auteurs : « *the process whereby public housing moves towards a position in which it provides only a 'safety net' for those who for reasons of poverty, age or infirmity cannot obtain suitable accommodation in the private sector. It almost certainly involves lowering the status and increasing the stigma attached to public housing* »

sur les revenus et le statut socioéconomique des locataires sociaux, évolution des politiques d'attribution des logements sociaux¹, etc. (Forrest et Murie 1983 ; Pearce et Vine 2014).

Cela dit, il est clair que le RTB a fortement contribué à la résidualisation. En complément de certaines démolitions et de ventes dans le cadre d'autres dispositifs, le RTB a abouti à la *réduction* relative et absolue du parc : Murie (2016) décompte au total 2 669 845 logements vendus par des collectivités et des associations de logement dans le cadre du RTB au Royaume-Uni entre 1980 et 2015. La part des ménages logés par des collectivités passe, sur la même période, de 31 % à 8 % (cf. Figure 23). Parallèlement, le RTB a bien accentué la *spécialisation* du parc, puisque les logements sociaux qui se sont le mieux vendus sont ceux qui étaient les plus valorisés et les mieux entretenus et que les locataires sociaux qui ont le plus profité du dispositif sont les plus aisés (cf. p. 169) (Forrest et Murie 1988). Cela a d'abord des conséquences sur les représentations sociales de ce parc, qui se trouve d'autant plus stigmatisé. Or, ces représentations sont importantes, dans la mesure où le logement est un des déterminants de la position sociale, de l'accès à l'emploi et de la cohésion sociale (Pawson et Kintrea 2002 ; Blandy et Hunter 2013). Parallèlement, la réduction et la différenciation du parc social impliquent aussi que les nouveaux demandeurs de logements sociaux ont moins de chance d'y accéder et moins de choix, ce qui augmente la probabilité qu'ils soient sur liste d'attente ou occupent des logements peu valorisés et mal entretenus (Forrest et Murie 1995). Ainsi, dès le milieu des années 1980, les nouveaux locataires du parc social sont dans des positions particulièrement difficiles : 17 % d'entre eux sont des ménages monoparentaux, 66 % sont au chômage, 38 % étaient sans-abri ou en voie de le devenir et 62 % avaient des revenus annuels de moins de 5 000 livres (Forrest et Murie 1995).

L'indice de résidualisation proposé par Pearce et Vine (2014) à partir de données sur les revenus des locataires du parc social confirme le rôle joué par le RTB. Ils montrent que cet indice évolue d'abord de façon mesurée dans les années 1970, puis augmente brusquement au cours des années 1980 lorsque le RTB est introduit. Cependant, l'indice stagne à partir de 1991 et jusqu'à la fin de la période étudiée, en 2010. Cela témoigne d'un ralentissement du rôle joué par la résidualisation dans les mutations du secteur, en dépit des politiques de relance du RTB.

Ce ralentissement va dans le sens des constats d'un certain nombre d'auteurs, pour lesquels la résidualisation doit être interprétée comme une étape dans la transformation du logement social plutôt que comme une fin en soi. Pour Malpass et Victory (2010), la résidualisation est ainsi une des composantes d'un processus plus général de modernisation du secteur social, qui implique une gestion plus managériale, mise en œuvre par différents types d'organisation en compétition, avec une forte régulation par l'État central et qui encourage la mobilité des locataires en les considérant comme des consommateurs actifs. Blessing (2016) considère pour sa part que la résidualisation, en diminuant la place occupée par le logement social sur le marché immobilier, a permis l'émergence d'une nouvelle offre de logements, dite « abordable » : il s'agit de logements produits par des acteurs privés à but lucratif ou non-lucratif avec une aide de l'État, surtout dans les marchés les plus « tendus », dont les loyers sont, pour une période déterminée, légèrement en-dessous des prix de marché. Cette offre vise à fournir à des ménages modestes un logement pour appuyer leurs projets de mobilité résidentielle ou professionnelle, mais elle permet surtout à des promoteurs privés de nouveaux marchés et la possibilité de proposer clé-en-main à des collectivités des projets immobiliers mixtes socialement.

2.3.3. La baisse de la production neuve

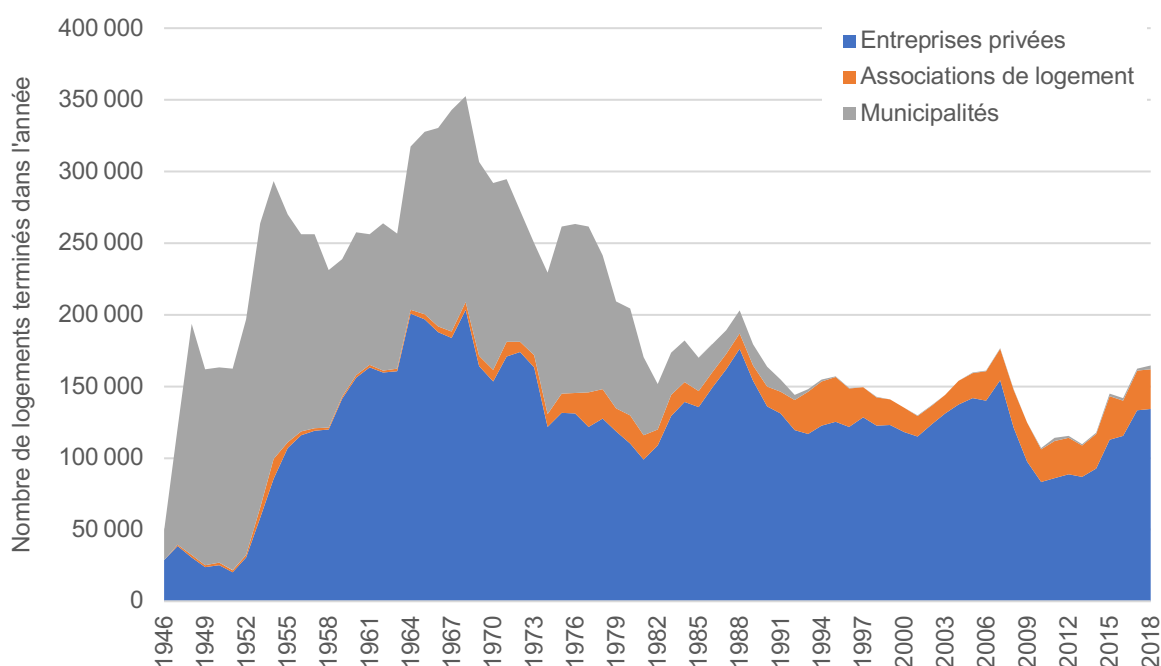
Les profits réalisés grâce au RTB représentent 51 milliards de livres entre 1980-1981 et 2013-2014 en Angleterre et au Pays-de-Galles et 7,5 milliards de livres sur la même période en Irlande. Entre 1981-1982 et 2007-2008, les ventes ont rapporté chaque année plus d'un milliard de livres à l'échelle du Royaume-Uni. L'immense majorité de ces fonds n'a cependant pas été utilisée pour financer les politiques du logement (Murie 2016). En particulier, et malgré les annonces faites en ce sens, le RTB n'a pas été mis en œuvre en même temps qu'un programme d'investissement dans la production de logements neufs (cf. p. 154). Pour Murie (2016), le fait qu'aucune stratégie d'accompagnement du dispositif n'a été mise en œuvre alors même qu'il risquait de bouleverser le fonctionnement du secteur

¹ Avant les années 1970, les politiques d'attribution des logements municipaux au Royaume-Uni favorisaient surtout les ouvriers qualifiés. Le rapport Cullingworth, publié en 1969, vient remettre en cause ces pratiques en invitant à prioriser les ménages les plus vulnérables. Ses recommandations semblent avoir été fréquemment appliquées dès les années 1970, ayant aussi pour effet de réduire le nombre de demandes provenant de ménages autres que les plus démunis (Pawson et Kintrea 2002).

du logement témoigne d'« une incapacité [des gouvernements successifs] à penser stratégiquement » (*a failure in strategic thinking*).

En conséquence, le RTB s'accompagne d'une baisse importante du volume de logements produits chaque année au Royaume-Uni, et plus particulièrement en Angleterre (cf. Figure 24). Si le nombre de logements produit par les collectivités commence à diminuer dès la fin des années 1960, celles-ci produisent toujours, en 1980, près de 75 000 logements par an, soit 37 % de l'ensemble des logements. Dès les années 1990, le volume de logements produits par les collectivités devient quasi-nul. Cette baisse s'explique par la concentration des collectivités sur de nouvelles missions dans le secteur du logement (ventes et gestion des ensembles immobiliers partiellement cédés), mais aussi et surtout par une réforme du financement de la production du logement dès 1980 qui, couplée à la disparition d'une partie des loyers à la suite de la vente des logements dont ils étaient issus, rend quasi-impossible la mise en œuvre d'une politique d'investissement (Murie 2016). Jusqu'en 1980, les collectivités pouvaient en effet emprunter des fonds publics pour construire des logements et avaient accès à des subventions. Elles avaient aussi la possibilité, si besoin, d'utiliser les fonds issus des taxes locales pour compléter les plans de financement de leurs logements. A la suite de la mise en œuvre du RTB, le gouvernement conservateur réforme les prêts et subventions de façon à ce qu'ils ne permettent plus la construction neuve et sépare nettement la gestion financière des activités liées au logement public du reste des comptes municipaux. L'augmentation progressive des loyers ne suffit plus à construire (Whitehead 1999).

Figure 24. Évolution des volumes de construction de logements en Angleterre par type de constructeur. Source : élaboration des auteurs, à l'aide de données : DCLG Live tables, *Permanent Dwellings Started and Completed by Tenure* ; d'après Le Goff et al. (2016)



Les autres acteurs du marché immobilier n'ont pas été en capacité de compenser, en termes quantitatifs, la diminution de l'activité des collectivités. Le secteur associatif produit, depuis les années 1990, entre 10 000 et 30 000 logements par an et se trouve confronté, depuis le début des années 2010, à une diminution constante des financements consentis par l'État (Blessing 2016 ; Bevan et Laurie 2017). À l'exception de pics de production à la fin des années 1980 et avant la crise de 2008, le nombre de logements produit par le secteur privé se maintient pour sa part entre 110 000 et 130 000 unités par an sur toute la période. Depuis le retour au pouvoir des conservateurs, en 2010, des dispositifs nombreux ont été mis en place pour appuyer l'activité des acteurs des marchés immobiliers privés : dérégulation de l'urbanisme réglementaire, relance des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété et d'investissement locatif, réforme des aides personnelles au logement, etc. (Le Goff et al. 2016). Si ces dispositifs ont permis au volume de logements construits par des entreprises de

retrouver le niveau d'avant la crise de 2007-2008, ils ne se sont pas avérés suffisants pour répondre aux difficultés croissantes que connaissent les britanniques, et en particulier les londoniens, pour se loger. L'échec de cette relance par le soutien au mécanismes de marché a été reconnu en 2017 par le gouvernement, toujours dominé par les conservateurs, à l'occasion de la publication d'un livre blanc intitulé *Réparer notre marché du logement* (*Fixing Our Broken Housing Market*) (Murie 2018).

3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux

L'enjeu des stratégies de vente, au Royaume-Uni, est quasi-inexistant du fait du dispositif prévu par le RTB : la vente est à l'initiative des locataires, quel que soit le type, l'âge, la localisation ou la position dans le marché immobilier local. Les collectivités ne disposent d'aucun recours leur permettant d'empêcher la vente d'un logement qu'elles pourraient considérer comme stratégique. Seules deux exceptions à ce principe existent :

- Au cours des années 2000 et 2010, en Ecosse et au Pays de Galles, les logements sociaux situés dans certaines zones considérées comme « tendues » ont été exclus du RTB (cf. p. 156) ;
- Le *Right to Acquire* et le RTB volontaire, qui s'appliquent au patrimoine des associations de logement, ne concernent pas les foyers et les logements construits dans les zones rurales. D'autres exceptions sont possibles dans le cadre du RTB volontaire (cf. p. 159).

Deux situations peuvent cependant permettre d'apprécier certaines des stratégies mises en œuvre par les collectivités en lien avec la vente de logements sociaux. En premier lieu, avant la mise en place du RTB, la vente de logements est possible au Royaume-Uni, mais à l'initiative des collectivités. Le patrimoine mis en vente et les prix de ventes varient alors fortement d'une collectivité à l'autre, en fonction d'oppositions partisans (les collectivités dominées par les travaillistes ayant tendance à s'opposer aux ventes) et de stratégies locales (la ville de Birmingham met par exemple très tôt en place une politique de vente accompagnée d'un dispositif d'aide à l'accession à la propriété sous la forme de prêts). Les logements les plus vendus à l'échelle nationale, dans le cadre de ces dispositifs, sont des maisons, notamment lorsqu'elles ont plus de trois chambres et qu'elles sont localisées au sein de quartiers prisés (Forrest 1980 ; Dunn *et al.* 1987) (cf. p. 153).

En second lieu, il est intéressant de noter que, en 1980-1981, des collectivités développent des stratégies de résistance au RTB, pour des raisons politiques, mais aussi administratives, liées au surplus de travail représenté par la gestion des demandes de mise en vente et le processus de vente. En réponse à ce phénomène, une campagne de communication vigoureuse est mise en place par le gouvernement de M. Thatcher qui, à partir de 1981, publie des « listes noires » (*hit lists*) de collectivités récalcitrantes et menace de faire réaliser les ventes directement par l'État, comme les lois sur le logement de 1980 le permettent. Dès le mois d'août 1981, ces résistances commencent à s'essouffler (Ascher, 1983).

Parallèlement, la littérature présente peu d'éléments sur les mécanismes de vente mis en place par les collectivités. Ascher (1983) insiste sur le fait que les ventes représentent un travail souvent nouveau pour les services municipaux (en matière d'évaluation du prix des biens ou de vérification administrative des dossiers), mais qui est surtout complexe du fait du nombre important de demandes qui sont déposées dès 1980. Des travaux évoquent également les obligations des collectivités lorsqu'elles vendent des logements situés dans des immeubles, notamment de façon à prévenir les futurs propriétaires des charges dont ils devront s'acquitter (cf. p. 181). Nous n'avons pas connaissance de travaux portant plus précisément sur l'accompagnement de la transition entre le statut de locataire et celui de propriétaire.

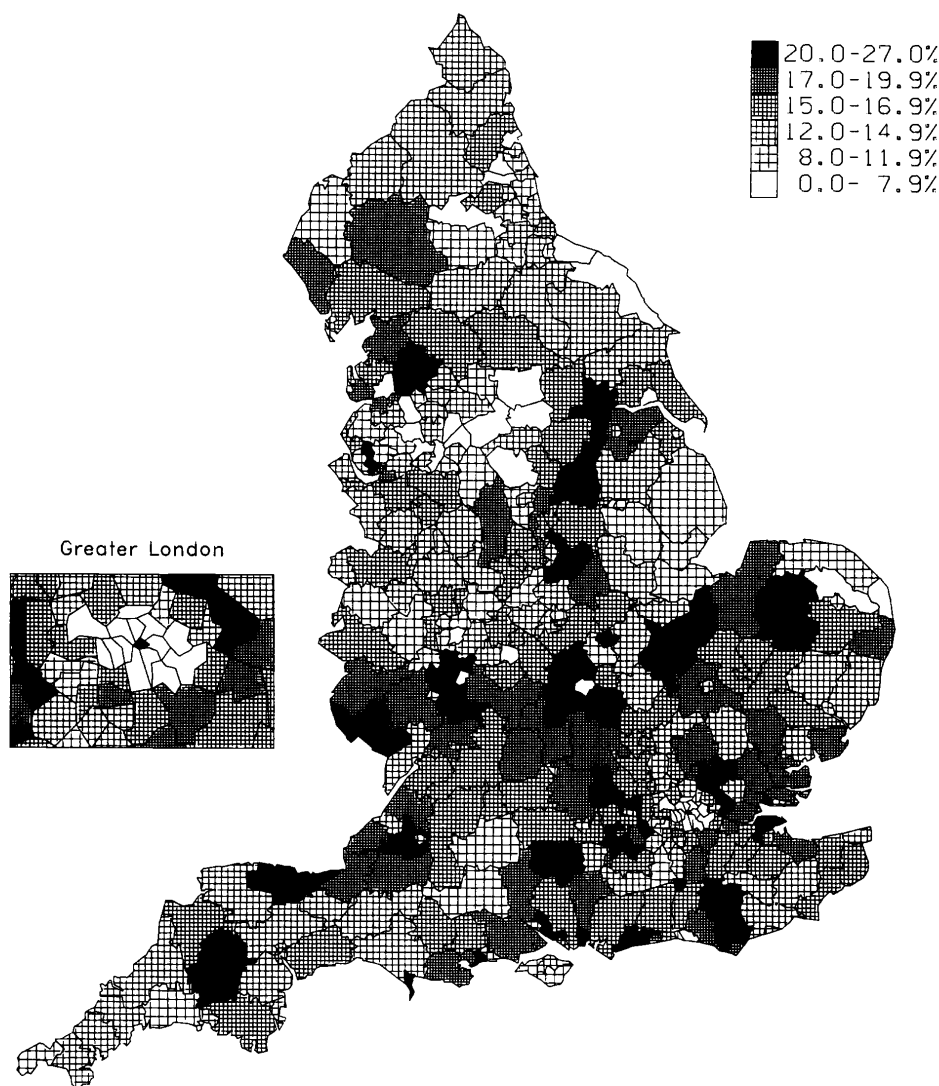
4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus

4.1. Caractéristiques des acquéreurs et localisation des logements vendus

Le RTB s'applique de façon uniforme à l'ensemble du Royaume-Uni, mais la répartition des ventes effectives dans l'espace a été inégale, quelle que soit l'échelle à laquelle on observe le phénomène.

L'étude réalisée par Dunn *et al.* (1987) en Angleterre à partir de données du ministère chargé du logement (cf. Encadré 8) apparaît comme l'une des plus détaillées, permettant d'observer à la fois la répartition des ventes dans l'espace et d'identifier les critères expliquant le niveau plus ou moins élevé des ventes à l'échelle locale. En règle générale, pendant la première partie des années 1980, les parts du parc municipal vendu ont été plus importantes dans les régions du sud, et en particulier dans le sud-est, que dans le reste de l'Angleterre. Les ventes ont aussi été plus nombreuses au sein des districts non-métropolitains que métropolitains. Au sein des villes, Londres exceptée, les districts suburbains ont été plus populaires que d'autres zones, et en particulier que le centre des villes, surtout quand ceux-ci abritent des quartiers de grands ensembles. La représentation cartographique des parts relatives de vente confirme ces tendances (cf. Figure 25), mais illustre aussi leur importante variation à l'échelle infrarégionale ainsi que la difficulté d'expliquer la répartition des ventes par de grandes oppositions géographiques (Dunn *et al.* 1987).

Figure 25. Part du parc municipal vendu en Angleterre et au Pays de Galles entre 1979 et 1985 à l'échelle des collectivités. Source : Dunn *et al.* (1987)



Plusieurs facteurs sont proposés et testés par Dunn *et al.* (1987) pour expliquer cette répartition des ventes. Ils montrent que les ventes ont tendance à être plus nombreuses là où :

- La part de propriétaires est déjà importante. Ce constat peut paraître contradictoire, dans la mesure où il semble probable que les zones ayant le plus de logements locatifs soient celles où la demande pour des logements en pleine propriété est la plus forte. Toutefois les ventes ne jouent pas un rôle égalisateur du point de vue des statuts d'occupation, les locataires étant plus prompts à acheter là où cela leur permet de rejoindre le groupe déjà important des propriétaires.
- De nombreux couples mariés avec au moins un enfant en âge d'aller à l'école habitent : il s'agit en effet du profil le plus à même de procéder à l'achat de leur logement social, car ces ménages ont souvent deux revenus et sont confrontés, du fait de leur trajectoire familiale avancée, à moins d'incertitudes que des ménages plus jeunes.
- La part de locataires aisés est la plus importante : plus les acquéreurs potentiels ont de moyens, plus ils achètent.
- La part de maisons est la plus importante : ce sont en effet les produits immobiliers les plus demandés, par opposition aux appartements, aux logements d'une pièce et aux logements très anciens. L'importance de ce critère décroît cependant avec le temps, reflétant la disparition rapide du stock des logements les plus valorisés.

Deux critères jouent un rôle plus ambigu. Le premier est celui du *prix des logements*. On pourrait penser que lorsque les valeurs de marché sont élevées, moins de ventes auront lieu. Or, on n'observe pas de corrélation nette sur ce point, ce qui reflète la complexité des facteurs en jeu : la décision d'acheter semble en effet plutôt se faire en comparant l'effort financier demandé par l'achat (qui inclut le prix de marché mais aussi le niveau de décote, qui change pour chaque ménage en fonction de la durée d'occupation du logement) et l'effort financier demandé par la poursuite de la location (qui dépend des niveaux de loyers locaux, partiellement décorrélés des prix de marché). L'autre critère ambigu est le rôle de la politique municipale. Le RTB étant uniforme, obligatoire et mis en œuvre de manière standardisée, ce critère ne devrait pas avoir d'importance. Il semble cependant jouer un rôle dans les premières années du dispositif :

- On peut penser que le niveau des ventes sera plus élevé dans les collectivités qui n'ont pas vendu avant la mise en œuvre du RTB, des demandes non-satisfaites s'y étant accumulées. C'est le contraire qui se produit : le fait d'avoir vendu avant 1980 facilite probablement la mise en œuvre du RTB, du fait d'une habitude des ventes au sein des services administratifs et d'une connaissance du dispositif et de ses avantages par la population. C'est aussi cohérent avec le fait que les ventes se produisent surtout dans les territoires où l'on retrouve déjà beaucoup de propriétaires.
- Les collectivités contrôlées par les conservateurs vendent en règle générale plus que les collectivités contrôlées par des travaillistes, même s'il existe des exceptions notables. Cela s'explique probablement par la publicisation faite à l'échelle du locale du RTB, ainsi que par les éventuelles résistances qui ont pu se manifester pendant les premières années du dispositif (cf. p. 168).

En règle générale, l'ensemble des études s'accorde à montrer que les ventes les plus nombreuses au cours des premières années du RTB concernent les logements les plus prisés. Par exemple, dans leur étude menée à l'échelle intra-urbaine à Aberdeen, en Ecosse, en 1980-1981, Sewel *et al.* (1984) expliquent que les logements qui se vendent le mieux se trouvent dans les quartiers où les appartements et les situations socioéconomiques difficiles sont les moins nombreux, et qui jouissent des représentations les plus favorables. Ce constat a des implications importantes pour le parc social rural, composé principalement de maisons et dans des marchés où les logements occupés par leurs propriétaires sont nombreux. Ce parc a en effet été largement cédé dans le cadre du RTB dès les années 1980 (Dunn *et al.* 1987), même si les ventes les plus nombreuses ont été constatées dans les villages situés aux franges des villes plutôt que dans les campagnes moins accessibles (Chaney et Sherwood 2000). Ainsi, en 1991, du fait des ventes, le parc immobilier des communes rurales n'est composé qu'à 10,34 % de logements municipaux, contre 20,78 % dans les communes urbaines (Forrest et Murie 1992). Il est à noter que les conséquences des ventes au sein des communes rurales ont été peu anticipées, le RTB ayant été conçu à partir de constats faits sur le parc social urbain.

La recherche s'est aussi intéressée au profil social des acquéreurs de logements sociaux. Le constat général à l'échelle du Royaume-Uni est que les acquéreurs, malgré des profils variés, sont principalement des ménages avancés dans leur trajectoire familiale, généralement âgés de plus de 35 ans, ayant au moins un enfant en âge d'aller à l'école. Il s'agit surtout de travailleurs manuels,

souvent qualifiés (Murie 2016). Une enquête par questionnaire auprès de ménages acquéreurs menée en Angleterre dans la deuxième moitié des années 1980 constate ainsi que l'âge moyen des acquéreurs est de 49 ans, que 88 % d'entre eux sont employés à plein temps et que 55 % d'entre eux sont des travailleurs manuels qualifiés (Kerr 1988 ; cité par : Williams et Twine 1993). La plupart de ces ménages achètent en raison de leur attachement à leur lieu de résidence et pour pouvoir s'y maintenir. Une autre caractéristique de ces ménages est qu'ils sont moins sujets que les autres accédants à la propriété à des situations de surendettement, du fait des décotes importantes dont ils bénéficient (Jones et Murie, 2006).

A partir du milieu des années 1980, les types de logement vendus comme les acquéreurs se diversifient, en lien avec l'extension des décotes décidée en 1984. Cela aboutit à l'acquisition d'un nombre d'appartements plus important que par le passé, ainsi que par l'accès à la propriété de ménages résidant dans le logement social sur des périodes relativement courtes, ayant un attachement moindre à leur logement (Murie 2016). James *et al.* (1991) montrent aussi que les réformes du logement social en Angleterre, surtout à partir de 1988 (augmentation des loyers, coupes dans les aides au logement, changement des modalités de gestion, etc.), introduisent pour les ménages démunis différentes formes d'incertitudes, ce qui peut les pousser à acheter leur logement pour s'y maintenir et conserver ainsi les ressources liées à l'ancrage local. Au début des années 2000, les acquéreurs sont ainsi en moyenne un peu plus jeunes (entre 35 à 45 ans) que par le passé. Ils continuent également à être des couples avec des enfants en âge d'aller à l'école et qui ont des revenus inférieurs à la moyenne nationale. Ils n'avaient en revanche vécu en moyenne que six à dix ans dans leur logement, alors que cette valeur était proche de 20 ans dans les années 1980 (Murie 2016).

4.2. La revente des logements acquis dans le cadre du RTB

Plusieurs auteurs se sont intéressés, au Royaume-Uni, à la façon dont les anciens logements sociaux ont progressivement été réintégrés au marché immobilier, pour la plupart en menant des enquêtes qualitatives auprès d'échantillons de ménages acquéreurs (cf. Encadré 8). L'intégration des anciens logements sociaux au marché se déploie sur le long terme, dans la mesure où la privatisation des logements (c'est-à-dire leur transfert des collectivités à des ménages) ne se traduit pas immédiatement par une marchandisation (c'est-à-dire un transfert d'un système d'allocation régulé au marché libre). En effet, dans le cadre du RTB, la vente ne peut se faire, dans la majorité des cas, qu'aux occupants ; la marchandisation n'intervient donc qu'à la première revente des logements (Forrest et Murie 1995).

Encadré 8. Méthodologies mises en œuvre pour observer les trajectoires des logements vendus

Lors de sa mise en place en 1980, le RTB n'est pas accompagné d'un outil dédié de suivi statistique des ventes ou des ménages acquéreurs, ni d'un dispositif d'évaluation (Murie 2016). Les collectivités transmettent cependant, au fur et à mesure des ventes, des informations au ministère chargé du logement, permettant notamment de connaître la localisation des logements vendus, leurs caractéristiques physiques et leur prix de vente (prix de marché et décote). Ces données sont ensuite mises à la disposition du public (Dunn *et al.* 1987). Il n'est pas toujours aisé de les compiler au long terme, car les définitions des biens vendus (uniquement dans le cadre du RTB ou à l'aide d'autres dispositifs) ou des années (calendaires ou fiscales) varient. De plus, les modes de recueil et de dissémination des données varient pour chaque nation depuis 1998 (Murie 2016).

Dunn *et al.* (1987) utilisent par exemple ces données dans leur étude sur la localisation et le volume des ventes en Angleterre, en les croisant avec des données issues du recensement de la population pour identifier des tendances à l'aide de régressions linéaires.

Les collectivités disposent d'informations plus nombreuses quant aux caractéristiques des logements en leur possession, quant à leurs occupants et quant aux conditions d'acquisition de ces logements par leurs occupants. Ces informations peuvent être mises à disposition des chercheurs au cas par cas (Forrest et Murie 1992 ; Chaney et Sherwood 2000), mais elles ne sont pas compilées dans une base de données à l'échelle nationale. Ces informations ne renseignent par ailleurs pas sur les reventes, dans la mesure où, une fois que les logements ont quitté le parc municipal, la collectivité ne dispose plus d'informations les concernant.

En conséquence, plusieurs études utilisent le même dispositif méthodologique pour identifier les logements revendus (Forrest 1980 ; Forrest *et al.* 1996 ; Williams et Twine 1992, 1994 ; Pawson et

Watkins 1998 ; Chaney et Sherwood 2000). Dans un premier temps, les chercheurs obtiennent auprès des pouvoirs publics locaux ou nationaux une liste des logements vendus et de leurs acquéreurs. Ils comparent dans un deuxième temps cette liste aux registres électoraux. Lorsque le nom associé à un logement vendu dans les registres électoraux change, ils considèrent que le logement a été revendu. Chaney et Sherwood (2000) estiment que cette méthode a été fiable, dans leur étude des ventes et des reventes dans le district du South Northamptonshire, à 95 %. Cette méthodologie est cependant complexe à mettre en œuvre et coûteuse en temps. En conséquence, dans une étude qui y a recours à l'échelle nationale (Forrest et Murie 1995 ; Forrest *et al.* 1996), l'enquête n'est pas exhaustive, mais porte sur un échantillon de 3 000 logements vendus et revendus sélectionnés de façon aléatoire.

En Écosse, les chercheurs ont aussi recours au *Register of Sasines*, qui contient des informations détaillées sur tous les échanges de propriété depuis les années 1870 (noms des propriétaires du bien et des anciens propriétaires, emprunts actuels et passés liés au bien, prix payé pour chaque échange du bien)¹ et permet en conséquence de suivre précisément le passage de main en main des anciens logements sociaux (Williams et Twine 1992, 1993, 1994 ; Pawson et Watkins 1998).

Dans l'ensemble de ces enquêtes, les informations complémentaires apportées sur le statut social, les revenus ou le ressenti des vendeurs et acquéreurs ont été acquis grâce à des enquêtes par questionnaire ou entretien à propos d'un échantillon de logements.

Une méthode alternative est proposée par van Ham *et al.* (2013), qui mobilisent des données longitudinales. Après avoir passé en revue différentes enquêtes menées à l'échelle de l'Angleterre ou du Royaume-Uni, ils décident de travailler à partir du *British Household Panel Survey*, qui consiste en une enquête annuelle menée depuis 1991 auprès de 5 500 ménages anglais, auxquels ont été ajoutés, en 1999 et 2001, 1 500 ménages en Écosse et au Pays de Galles et 2 000 ménages en Irlande du Nord. Chaque vague de l'enquête renseigne quant aux éventuels déménagements, à leur raison ainsi qu'aux caractéristiques du ménage et du logement occupé.

La difficulté réside, une fois cette enquête identifiée, dans l'identification en son sein des ménages ayant acquis leur logement pas le biais du RTB. Deux méthodes, que les auteurs présentent comme imparfaites, sont utilisées :

- De façon à identifier les ménages qui ont acquis leur logement entre 1980 et 1991, les auteurs ont observé la réponse à la question « Lorsque vous avez acheté ce logement, y viviez-vous déjà comme locataire ? » Si la réponse est oui et que l'ancien propriétaire est une municipalité ou une association de logement, alors on peut considérer que le ménage a acquis son logement par le biais du RTB. Cela ne permet cependant pas d'identifier les ménages qui ont acheté leur logement par le biais du RTB puis ont déménagé avant 1991 ;
- Pour les autres ménages, les auteurs ont considéré qu'ils étaient acquéreurs par le biais du RTB si le statut d'occupation passait de locataire social à accédant à la propriété sans déménagement.

Des analyses statistiques et des modélisations peuvent ensuite être réalisées concernant les caractéristiques et les pratiques des ménages ayant profité du RTB.

Ce processus a été étudié au Royaume-Uni à la fois à l'échelle nationale (Forrest et Murie 1995 ; Forrest *et al.* 1996 ; Pawson et Watkins 1998), en milieu urbain (Forrest 1980 ; Williams et Twine 1992) et en milieu rural (Williams et Twine 1994 ; Chaney et Sherwood 2000). Il est remarquable de noter ces études ont des conclusions très proches les unes des autres, pointant le même type de tendances générales tout en soulignant l'existence de situations locales spécifiques. Cependant, ces études renseignent principalement quant à la situation des reventes de la fin des années 1980 au milieu des années 1990, c'est-à-dire lorsque sont revendus les logements acquis grâce au RTB dans la première moitié des années 1980. Il s'agit en général, comme rappelé ci-dessus, des logements les plus attractifs et majoritairement de maisons. On peut en conséquence faire l'hypothèse que la plupart des éléments présentés ci-dessous ne seront pas valables pour les générations de logements acquis par leurs locataires à partir de la fin des années 1980. Au fur et à mesure que les décotes ont été étendues, des

¹ « General Register of Sasines », *Registers of Scotland*, site internet : <https://www.ros.gov.uk/our-registers/general-register-of-sasines> (consulté le 7 novembre 2019)

logements moins attractifs ont en effet été vendus et il est possible qu'ils occupent des positions différentes sur le marché immobilier (Forrest et Murie 1995 ; Forrest *et al.* 1996).

Il est à noter que le dispositif du RTB prévoit des limites quant aux possibilités de revente, conçues pour limiter les processus spéculatifs. Pendant une période de trois à cinq ans après l'achat (en fonction de l'année d'achat, cf. Figure 21), la revente est possible, mais le vendeur doit rembourser la décote dont il a profité (Williams et Twine 1993 ; Murie 2016). Des contraintes supplémentaires existent dans les territoires ruraux (cf. p. 177).

4.2.1. Rythme des reventes

Les enquêtes menées renseignent d'abord quant au rythme des reventes. Celui-ci apparaît comme étant relativement lent : au début des années 1990, seul 10 à 15 % des logements acquis par le biais du RTB ont été revendus en Angleterre, en Ecosse comme en Irlande du Nord (cf. Figure 26). L'étude menée en Ecosse en 1995 par Pawson et Watkins (1998) met cependant en évidence le fait que le rythme des reventes y a connu une accélération importante au début des années 1990 : alors qu'environ 8 000 anciens logements sociaux étaient revendus en 1989, ils étaient près de 12 000 en 1990 comme en 1991. Cette augmentation pourrait être expliquée en partie par la hausse du nombre de logements acquis grâce au RTB à partir de 1986-87, qui arrivent sur le marché immobilier trois ans plus tard, lorsque la période de remboursement de la décote est passée. Il est donc possible que l'augmentation du volume des ventes dans le cadre du RTB entre 1987 et 1989 en Angleterre se soit aussi traduite par une accélération des reventes au début des années 1990.

Figure 26. Part des logements acquis à l'aide du RTB revendus

Zone géographique enquêtée	Date de l'enquête	Part des logements revendus parmi les logements acquis grâce au RTB	Source
Ecosse urbaine	1989	10 %	(Williams et Twine 1992)
Angleterre	1991	14 %	(Forrest et al. 1996)
Irlande du Nord	1991	10 %	(Murie 2016)
Ecosse rurale	1991	9 %	(Williams et Twine 1994)
Ecosse	1995	22 %	(Pawson et Watkins 1998)

Le faible taux de revente dans les années 1980 implique que les ménages ayant acquis leur logement social s'y maintiennent plus longtemps que les autres ménages propriétaires. Cela s'explique par le fait que ces ménages ont acheté davantage par attachement à leur quartier de résidence que pour faire du logement acheté un « marchepied » dans une stratégie résidentielle à plus long terme. Ils sont par ailleurs en moyenne plus âgés que l'ensemble des ménages, ce qui explique aussi cette relative sédentarité résidentielle (Forrest et Murie 1995). Chaney et Sherwood (2000) notent que la vente de maisons se traduit ainsi fréquemment par une modification de son apparence, les nouveaux propriétaires « privatisant » (*privatise*) leur maison en y faisant des changements physiques. Cela témoigne de leur attachement au logement acheté.

Dix ans après la mise en place du RTB, il arrive néanmoins que des logements aient déjà été revendus à plusieurs reprises. Ainsi, au début des années 1990, parmi les 8 249 logements situés dans des zones rurales en Ecosse enquêtés par Williams et Twine (1994), 149 logements ont été revendus deux fois, 23 trois fois et 2 quatre fois. L'étude menée en Ecosse quelques années plus tard par Pawson et Watkins (1998) confirme ces observations, la part de logements revendus atteignant 22 %. Cela laisse penser que les acquéreurs de logements sociaux revendus se maintiennent pour leur part moins longtemps dans le logement que les anciens locataires.

4.2.2. Place des anciens logements sociaux sur les marchés immobiliers

Un autre enjeu réside ensuite dans l'analyse de la place qu'occupent au sein des marchés immobiliers les logements sociaux acquis dans le cadre du RTB. Il s'agit notamment de savoir s'ils peuvent

constituer une offre de logements en accession à la propriété à bas prix, ce qui permettrait de compenser la perte de leur statut locatif social. Il est par contre plus difficile d'évaluer l'effet du RTB et des reventes sur les marchés immobiliers. En effet, au moment où la plupart des études sur le sujet sont menées, les reventes ne représentent en général qu'une faible part des transactions immobilières. Ainsi, en 1995 en Ecosse, elles commencent seulement à en représenter 11 à 15 % (Pawson et Watkins 1998).

Les différentes enquêtes montrent que le prix de revente des anciens logements municipaux diffère fortement du prix auquel ils ont été cédés par les collectivités, qui inclut pour rappel une décote pouvant être importante. Lors d'une étude menée en 1977 à Birmingham à propos des logements municipaux vendus avant la mise en œuvre du RTB, Forrest (1980) montre que les logements cédés par la collectivité entre 2 000 et 6 000 livres se sont revendus à des prix plus élevés : seuls 11 % l'ont été à moins de 4 000 livres, tandis qu'un peu moins d'un tiers l'ont été à plus de 8 000 livres. Les études menées sur des logements vendus dans le cadre du RTB font le même constat, mais elles mettent cependant en évidence le fait que les logements revendus ne retrouvent pas, dès la première revente, des prix de marché. Ainsi, en Angleterre en 1991, les anciens logements municipaux se vendent en moyenne 15 à 20 % en dessous des prix de marché (Forrest et Murie 1995)¹ ; en Ecosse en 1995, cet intervalle est compris entre 24,5 et 32,5 % (Pawson et Watkins 1998). D'importantes variations locales sont cependant mises en évidence par les auteurs. Le différentiel entre les prix de revente des anciens logements sociaux et le reste du marché immobilier peut s'expliquer :

- Parce que les acquéreurs savent que leur logement est un ancien logement social, ce qui en affecte légèrement l'attractivité (Williams et Twine 1992 ; Chaney et Sherwood 2000) ;
- Pour les logements situés dans des ensembles immobiliers perçus comme sociaux, parce qu'ils peuvent de ce fait rester stigmatisés (Williams et Twine 1992 ; Forrest et Murie 1995 ; Pawson et Watkins 1998) ;
- Pour les logements situés dans des zones où les marchés immobiliers sont « détendus », parce que la compétition entre acquéreurs est moindre, les prix mettant en conséquence plus de temps à s'ajuster (Forrest et Murie 1995). C'est ce qui explique, selon Pawson et Watkins (1998), que les différentiels de prix sont plus importants en Ecosse qu'en Angleterre, les marchés immobiliers y étant moins « tendus ».

Malgré ces prix moindres, les anciens logements municipaux constituent rarement l'échelon bas (*bottom rung*) du marché immobilier local, cette place restant généralement celle de logements privés anciens, mal conçus ou mal entretenus, ou de logements autres que des maisons individuelles (appartements, duplex, studios, etc.) mis à disposition en accession à la propriété ou en location au sein du parc privé. S'il existe ici aussi des variations locales, il est important de noter que cette observation est faite aussi bien dans les études réalisées à l'échelle de l'Angleterre (Forrest *et al.* 1996) et de l'Ecosse (Williams et Twine 1992 ; Pawson et Watkins 1998) qu'à l'occasion d'études de cas : Forrest (1980) observe ainsi ce phénomène à Birmingham, tandis que Williams et Twine (1994) le notent pour des logements de l'Ecosse rurale.

4.2.3. Trajectoires des ménages acquéreurs d'anciens logements sociaux

En conséquence, les logements revendus ne sont généralement pas les plus accessibles pour les ménages primo-accédants et la majorité d'entre eux est achetée par des ménages déjà propriétaires² (cf. Figure 27). Au contraire du RTB, les reventes ne contribuent donc pas toujours à rendre de nouveaux ménages propriétaires. Forrest *et al.* (1996) observent néanmoins que la part de primo-accédants est habituellement plus forte dans les collectivités où un parc privé de moindre qualité n'existe pas et dans les zones où il y a peu de propriétaires, c'est-à-dire là où l'ancien parc social représente une opportunité plus importante pour les jeunes ménages disposant de ressources pour devenir

¹ Forrest *et al.* (1996) étudient aussi les variations des prix de revente sur le long terme. Ils observent notamment que, après 1988, le prix moyen de revente des anciens logements sociaux stagne, alors que le reste des prix sur les marchés immobiliers augmente. Or, la fin des années 1980 est marquée par un ralentissement du dynamisme des marchés immobiliers ; les anciens logements sociaux auraient été en conséquence plus touchés par ce ralentissement que le reste du parc.

² Il est à noter que, dans l'étude menée à l'échelle de l'Angleterre par Forrest et Murie (1995), 10 % des ménages propriétaires acquérant un logement revendu ont précédemment accédé à la propriété grâce au RTB et profitent de la revente pour améliorer leurs conditions de logement. Cela témoigne de mobilités internes à l'ancien secteur public.

propriétaires. Pawson et Watkins (1998) notent aussi, pour leur part, que la part de primo-accédants est plus élevée pour les acquisitions d'appartements que de maisons.

Figure 27. Précédent statut d'occupation des ménages ayant acquis un ancien logement municipal

Précédent statut d'occupation des ménages acquéreurs d'anciens logements municipaux	Birmingham en 1977 ¹	Ecosse urbaine en 1989	Angleterre en 1991	Ecosse rurale en 1991	District du South Northamptonshire en 1994-1995	Ecosse en 1995
Propriétaires	25 %	49,2 %	51 %	67 %	42 %	50 %
Primo-accédants	43 %	18,4 %	25 %	33 %	27 %	26 %
Locataires du secteur privé	18 %	6,8 %	13 %		29 %	7 %
Locataires du secteur public	6 %	21,6 %	8 %		2 %	11 %
Autres ou indéterminé	8 %	4 %	3 %		0 %	2 %
Source	(Forrest 1980)	(Williams et Twine 1992)	(Forrest et Murie 1995)	(Williams et Twine 1994)	(Chaney et Sherwood 2000)	(Pawson et Watkins 1998)

A court terme, on n'observe pas une gentrification massive de l'ancien parc social. Forrest et Murie (1995) repèrent certes, dans le centre-ville de Londres, des enclaves d'anciens ensembles immobiliers sociaux connaissant un changement social rapide du fait de leur localisation très attractive. Cependant, la majorité des acquéreurs de logements sociaux revendus n'a pas un profil social très éloigné des ménages qui les ont précédés : ils ont tendance à être des couples jeunes, ayant entre 25 et 39 ans, avec ou sans enfants, dont l'un des membres est employé à plein temps en tant qu'ouvrier qualifié, profession intermédiaire ou cadre (Forrest 1980 ; Forrest et Murie 1995 ; Williams et Twine 1992). Ils sont généralement plus aisés que les locataires de logements sociaux, mais moins aisés que la moyenne de l'ensemble des accédants à la propriété (Williams et Twine 1992). Cela signifie que les ménages ayant acquis grâce au RTB, qui avaient tendance à se maintenir longtemps dans leur logement, sont remplacés par des ménages dont les perspectives de mobilité résidentielle, parce que leur trajectoire familiale vient de débuter, sont plus fortes. Cela va dans le sens d'une accélération du rythme des reventes à partir des années 1990, qui est probablement à l'origine de changements sociaux plus importants et plus rapides au cours des décennies suivantes (Murie 2016). Nous n'avons pas trouvé de travaux permettant de le confirmer.

La majorité des ménages ayant acquis d'anciens logements sociaux entre la fin des années 1980 et le milieu des années 1990 semble avoir amélioré ses conditions de logement par la taille, la localisation ou bien en passant d'appartements à des maisons. Dans leur étude menée à l'échelle de l'Angleterre, Forrest *et al.* (1996) évaluent à 71 % la part de ménages ayant accédé grâce à un ancien logement social à un logement plus cher que leur précédent logement et à 89 % ceux qui ont accédé à un logement plus grand. Des résultats comparables existent concernant l'Écosse (Pawson et Watkins 1998). En contexte rural, Williams et Twine (1994) font un constat plus nuancé : la moitié des acquéreurs de logements sociaux accèdent à des logements plus chers, l'autre moitié à des logements moins chers ; ceux qui accèdent à des logements plus chers le font par ailleurs avec une marge peu élevée (pour 75 % d'entre eux, il y a moins de 10 000 livres de différence entre le nouveau logement et l'ancien). Les auteurs font l'hypothèse selon laquelle les ménages qui achètent des logements moins

¹ L'étude menée à Birmingham concerne des logements vendus avant la mise en place du RTB, ce qui peut expliquer le profil spécifique des acquéreurs.

chers, disposant souvent de revenus confortables, le font pour libérer du capital pour des dépenses autres que dans le secteur du logement.

4.2.4. Trajectoires des ménages revendeurs

L'étude des reventes est aussi l'occasion de réfléchir aux trajectoires résidentielles des ménages qui quittent leurs logements sociaux après les avoir acquis. Il s'agit, d'une part, de comprendre les pratiques de ces primo-accédants aux caractéristiques originales, dans la mesure où ils sont en général plus âgés et moins aisés que la moyenne des primo-accédants et parce qu'ils ont acheté le logement dans lequel ils résidaient. D'autre part, il s'agit d'observer les effets des décotes consenties au moment de l'achat : 32 à 70 % du prix de marché est en effet amputé, que les ménages acquéreurs peuvent récupérer en partie sous forme de capital lorsqu'ils revendent (Williams et Twine 1993).

L'étude menée au début des années 2010 par van Ham *et al.* (2013) apporte, du fait de sa méthodologie (cf. Encadré 8), les éléments les plus généraux. Elle permet de montrer que les ménages ayant acquis par le biais du RTB ont tendance :

- A déménager moins souvent que les ménages locataires, mais plus souvent que les autres propriétaires ; ce constat est plus net pour les déménagements à courte distance (moins de 35 kilomètres) qu'à longue distance ;
- A déménager pour des raisons liées à l'emploi moins souvent que les ménages locataires, mais plus souvent que les autres propriétaires ;
- A déménager pour des raisons liées à leur appréciation du quartier dans lequel ils vivent plus souvent que l'ensemble des autres ménages.

Il apparaît ainsi que – sauf en ce qui concerne l'appréciation du quartier, probablement liée au caractère socialement marqué d'une partie des ensembles immobilier sociaux – les habitudes de mobilité résidentielle des ménages ayant acquis par le biais du RTB sont intermédiaires entre celles des locataires et celles des autres propriétaires.

Les enquêtes qualitatives menées à partir d'échantillons de ménages acquéreurs montrent pour leur part que l'achat de leur logement social a été, pour la très grande majorité des ménages enquêtés, le point de départ d'un parcours résidentiel ascendant. La quasi-totalité des ménages enquêtés par Williams et Twine (1993) dans l'Ecosse urbaine en 1991 ont ainsi réalisé un gain en capital conséquent à la revente de leur logement social. Ils notent que ce gain s'explique non seulement par la décote, mais aussi par une sous-évaluation systématique des prix de marché au moment de l'achat du logement social. Ce gain est ensuite utilisé pour acheter un logement plus grand (en nombre de pièces mais pas nécessairement en nombre de chambres, ce qui témoigne du fait qu'une motivation pour le déménagement est le confort plutôt que l'agrandissement de la famille), une maison (en remplacement d'un appartement ou d'un duplex notamment) ou un logement avec garage. En conséquence, le prix du logement acheté est en général plus important que celui du logement vendu. Cette capacité à payer un prix plus important s'explique parce que les ménages consentent à un plus haut niveau d'emprunt que par le passé. Les conclusions de l'enquête menée en Ecosse quatre ans plus tard par Pawson et Watkins (1998) concordent : 70 % des ménages enquêtés ont acheté leur logement social pour moins de 15 000 livres ; 66 % d'entre eux l'ont revendu entre 25 000 et 40 000 livres ; 66 % d'entre eux ont payé leur logement suivant au moins 40 000 livres de plus que le prix d'achat de leur logement social.

Ces travaux comportent aussi des enquêtes par questionnaire concordantes, qui permettent de constater à quel point les ménages sont conscients du rôle du RTB dans leur trajectoire résidentielle ascendante. En 1991 en Ecosse, 45 % des ménage ayant déménagé de leur ancien logement social déclarent qu'ils y vivraient encore s'il n'y avait pas eu le RTB, et 67 % déclarent qu'ils n'auraient pas pu acheter autrement le logement qu'ils occupent actuellement. En 1995, ces valeurs atteignent respectivement 46 et 61 % (Williams et Twine 1993 ; Pawson et Watkins 1998). L'enquête menée par Williams et Twine (1993) permet enfin d'observer la perception du processus de revente : la moitié des anciens locataires sociaux considère qu'ils ont obtenu un prix à la revente moins important que les prix de marché parce qu'ils vendaient un logement social, mais pour trois quart d'entre eux, il a été aussi difficile ou moins difficile de revendre leur ancien logement social qu'un logement ordinaire. Le statut anciennement social du logement vendu ne semble ainsi avoir été à aucune étape du processus un obstacle important dans les parcours résidentiels étudiés.

4.2.5. Évolution des quartiers et ensembles immobiliers à la suite du RTB

Le RTB n'a été conçu ni comme une politique urbaine en général, ni plus particulièrement comme une politique de résorption des inégalités sociospatiales. Pourtant, le RTB joue un rôle en la matière. En transformant des logements sociaux en logement occupés par leurs propriétaires, il favorise la mixité des statuts d'occupation et potentiellement *in fine* la mixité sociale. En conséquence, le dispositif a pu être mobilisé pour promouvoir la mixité dans des quartiers en régénération urbaine : la transformation physique de ces quartiers ainsi que la démolition et la rénovation d'immeubles permettraient d'en améliorer l'attractivité, et donc de convaincre des ménages d'acheter le logement social dans lequel ils résident (Jones et Murie 2006a ; Kleinhans et van Ham 2013).

A l'échelle des ensembles immobiliers comme des quartiers, il est cependant difficile de dire si le RTB a effectivement permis d'améliorer la mixité sociale. En premier lieu, il est clair que le dispositif a contribué à la résidualisation d'une partie du parc social non vendu (cf. p. 164), ce qui a renforcé la marginalisation des ensembles immobiliers les moins attractifs, qui sont aussi ceux dans lesquels les logements se sont les moins vendus (Jones et Murie 2006b). En second lieu, les quartiers dans lesquels le RTB a eu le plus de succès sont aussi ceux qui ont été les plus stables en matière d'occupation. En effet, si la vente change le statut d'occupation du logement, elle ne change pas le ménage occupant ou ses caractéristiques socio-économiques. Elle le fait d'autant moins que, comme on l'a vu, les ménages ayant profité du RTB ont eu tendance à se maintenir relativement longtemps dans leur logement. Pour certains auteurs, cette stabilité contribue au renforcement de la cohésion et des liens sociaux à l'échelle locale (Kleinhans et van Ham 2013). En troisième lieu, la revente des anciens logements sociaux a souvent introduit une mixité sociale plus importante, mais cela donne lieu dans la littérature à des analyses contradictoires. Certains auteurs considèrent que la mixité a été augmentée non seulement par l'arrivée de ménages plus aisés, mais aussi du fait de la mise sur le marché locatif privé d'une partie des anciens logements sociaux (cf. p. 178). La cohabitation dans le même quartier de locataires sociaux, privés et d'accédants de différentes générations a ainsi pu aboutir à des tensions sociales résultant de valeurs et de modes de vie différenciés (Jones et Murie 2006a). D'autres auteurs considèrent au contraire que le RTB favorise la cohabitation de différents groupes sociaux, en gommant leurs statuts d'occupation supposés. En effet, le dispositif aboutit à la production de logements en accession à la propriété sans pour autant transformer physiquement les immeubles et les différencier en fonction des types de logements qu'ils abritent (Kleinhans et van Ham 2013).

Au-delà de ces constats, la littérature ne propose pas, à notre connaissance, de recherche empirique permettant de tirer un bilan clair des effets sociospatiaux du RTB à l'échelle des quartiers. Murie (2016) émet cependant l'hypothèse selon laquelle le RTB a plutôt contribué à accentuer la différenciation entre les ensembles les moins bien entretenus et les plus ségrégués et ceux dans des situations plus favorables. Une étude menée à Birmingham sur l'évolution des prix immobiliers dans 12 ensembles montre ainsi une divergence croissante des prix entre ensembles immobiliers entre 1981 et 2001 (Bentley *et al.* 2014 ; cité par : Murie 2016). Cela peut s'expliquer, d'une part, par le fait que les mécanismes de marché rendus possibles par le RTB ne remettent pas en cause les conditions d'accès au parc qui préexistaient : les ménages les moins aisés continuent à accéder aux logements les moins valorisés, comme lorsque ces logements étaient attribués par la collectivité. D'autre part, les mécanismes de marché auraient tendance à renforcer l'existant : ils favoriseraient la gentrification progressive des ensembles immobiliers en meilleur état tandis que la diversification des gestionnaires au fur et à mesure que le parc en mauvais état est racheté et reloué aboutirait à un entretien défaillant.

4.2.6. En campagne, gentrification et « géiatrification » ?

Au cours des années 1980 et 1990, le changement social qui affecte les campagnes écossaises et anglaises suscite les inquiétudes de nombreux observateurs. Deux processus sont en particulier craints : la gentrification et la « géiatrification ». Le premier renvoie au risque d'un remplacement des populations rurales par des ménages urbains plus aisés, par des actifs prêts à des déplacements pendulaires ou encore par des ménages cherchant à acquérir une résidence secondaire. Le deuxième processus renvoie à la fois au vieillissement des ménages locaux et à l'attractivité résidentielle de certaines zones rurales pour les ménages à la retraite et/ou âgés. Certains logements ruraux, en particulier ceux qui sont les plus grands et ceux situés aux franges de zones d'emplois dynamiques, feraient ainsi l'objet d'une compétition accrue entre différents groupes sociaux (Forrest et Murie 1992).

Ainsi, lorsque le RTB est mis en place en 1980, des clauses spécifiques sont introduites dans le dispositif pour limiter les effets de ces processus. La loi sur le logement de 1980, qui s'applique en Angleterre et au Pays de Galles, prévoit, pour certains logements municipaux ruraux (principalement

ceux situés dans des parcs naturels nationaux), que la collectivité qui possédait le logement peut demander à ce qu'il ne soit revendu par le ménage l'ayant acquis qu'à des ménages travaillant à proximité ou ayant leur lieu de résidence actuel à proximité, et ce depuis au moins 3 ans. Alternativement, cette collectivité peut choisir, pendant 10 ans, d'exercer un droit de préemption lorsqu'une revente lui est déclarée. En Ecosse, dans les zones rurales où un tiers des logements municipaux ont été vendus et où il y a des preuves de conversion en résidences secondaires de logements vendus, les organisations gestionnaires de logements sociaux peuvent, pendant 10 ans, demander au Secrétaire d'État l'autorisation d'exercer un droit de préemption (Williams et Twine 1994 ; Chaney et Sherwood 2000). Un enjeu réside donc, pour la littérature scientifique, dans l'observation des effets du RTB sur les marchés ruraux.

L'étude menée par Chaney et Sherwood (2000) sur le district du South Northamptonshire en 1994-1995 permet de nuancer, au moins pour les premières reventes, l'hypothèse de « gériatification ». La vente des logements sociaux contribue certes d'abord peu au départ des personnes âgées des grands logements sociaux qu'elles occupent pour des logements plus petits, libérant ainsi les grands logements pour des jeunes ménages. Ainsi, les ménages ayant entre 25 et 44 ans ne représentent qu'un tiers des acquéreurs enquêtés par les auteurs. Cependant, il apparaît que la revente de ces logements s'est faite à 77 % au profit du groupe des ménages jeunes et à 4 % seulement au profit des ménages de plus de 60 ans. A moyen terme, les reventes semblent donc contribuer à la mise sur le marché d'un parc de logements en accession à la propriété auquel peuvent prétendre de jeunes ménages.

Concernant la transformation de logements sociaux en résidences secondaires, une étude menée par Williams et Twine (1994) dans des zones rurales écossaises au début des années 1990 témoigne du fait que ce phénomène est rare. Sur les 767 logements revendus étudiés, les auteurs n'ont pu identifier que 21 logements potentiellement transformés en résidence secondaire, soit environ 3 %.

Pour ce qui est de la contribution du RTB au changement social et à l'installation de nouveaux ménages en campagne, les deux études mentionnées affichent des résultats contradictoires. Williams et Twine (1994) montrent que, dans les zones rurales écossaises étudiées en 1991, 40 % des acquéreurs d'anciens logements sociaux viennent du même secteur que le logement et 75 % viennent du même secteur ou d'un secteur adjacent. Dans le South Northamptonshire en 1994-1995, les ménages acquéreurs d'anciens logements sociaux proviennent pour leur part en majorité de l'extérieur du district, leur trajectoire résidentielle résultant ou bien d'une migration de longue distance liée à l'emploi, ou bien d'une migration de courte distance depuis l'une des centralités régionales à proximité. Chaney et Sherwood (2000) notent de plus qu'il est possible d'observer, dès la première revente, une mutation plutôt rapide des caractéristiques sociales des occupants. Les anciens locataires se trouvent ainsi remplacés par des ménages plus aisés, mais qui le sont en général cependant moins que l'ensemble des ménages venant s'installer dans le district. Ainsi, alors que les ménages employés dans le tertiaire (*service class*) ne représentaient que 14 % des acquéreurs dans le cadre du RTB, ils représentent un tiers des acquéreurs d'anciens logements municipaux. Inversement, la part des ménages ouvriers (*working class*) a diminué au point qu'ils ne représentent plus qu'un acheteur d'anciens logements municipaux sur sept. La mesure de la contribution du RTB à la gentrification des campagnes du Royaume-Uni mériterait en conséquence des travaux empiriques complémentaires.

4.3. Le RTB, le marché locatif privé et les aides au logement

Une part des anciens logements municipaux a rejoint le marché locatif privé, mais il est difficile de quantifier le volume et le rythme de ce transfert. Ainsi, en 1991 en Angleterre, Forrest et Murie (1995) évaluent à 8 % le nombre de logements sociaux acquis grâce au RTB puis mis en location sur le marché privé. Ces mises en location ont surtout progressé après les années 2000 : différentes études (Jones 2003 ; Copley 2014 ; Bentley *et al.* 2014) amènent Murie (2016) à considérer que 30 à 40 % du parc social vendu est dorénavant mis en location. Cette part serait encore plus élevée en ce qui concerne les appartements. Les travaux disponibles laissent aussi penser que la part d'anciens logements sociaux relouée dans le centre-ville de Londres est très importante : Jones (2003) observe ainsi, au début des années 2000, que seulement trois années après leur vente dans le cadre du RTB, 25 % de son échantillon de logements a été mis en location sur le parc privé. Copley (2019) considère pour sa part, à partir de données fournies par les collectivités, que 42 % des anciens logements vendus à Londres sont loués en 2019. Il semble donc qu'une part conséquente de l'ancien parc locatif social est dorénavant mise en location par des propriétaires privés. Or, ce report des anciens logements sociaux vers le secteur locatif privé est en décalage avec les objectifs originels du RTB, qui visait à promouvoir l'accession à la propriété. Il aboutit aussi à des formes de mixité entre locataires sociaux, locataires privés et propriétaires, qui n'avaient pas été anticipées (Murie 2016).

Les études réalisées permettent d'abord d'expliquer pourquoi de nombreux anciens logements sociaux se retrouvent sur le marché locatif privé. En premier lieu, ce phénomène résulte d'un regain plus général d'activité dans ce segment du marché depuis les années 1990. Le *Housing Act 1988* introduit notamment une dérégulation de la fixation des loyers et autorise des baux plus courts, ceux-ci étant généralement fixés entre six mois et un an. L'augmentation des loyers au fil des années 1990 est plus progressive que celle des prix immobiliers, ce qui contribue à rendre le secteur attractif (Kemp 2015). La mise en place du *Buy to Let* au milieu des années 1990 achève de normaliser la location privée : il s'agit d'un dispositif permettant à des ménages de bénéficier de prêts immobiliers et de déductions fiscales s'ils achètent un logement pour le mettre en location. Ce dispositif connaît un succès important, puisqu'entre 1996 et 2014, 1,7 millions d'emprunts liés au *Buy to Let* ont été contractés (Le Goff *et al.* 2016). En conséquence, à partir de 2003, la part des ménages propriétaires, qui atteignait 71 %, commence à décroître au Royaume-Uni ; les locataires du secteur privé, qui ne représentaient que 9 % des ménages au début des années 1990, en représentaient, en 2017, 18 % (Ronald et Kadi 2018).

En second lieu, différentes études synthétisées par Sprigings et Smith (2012) témoignent du fait que les anciens logements sociaux sont attractifs aux yeux des propriétaires privés pour trois ensembles de raisons :

- Il s'agit d'un investissement relativement sûr. D'une part, il est facile de louer ces logements, car ils répondent à une demande de logement à loyers modiques ou parce qu'ils sont situés à proximité d'ensembles immobiliers sociaux et peuvent accueillir des membres du cercle familial ou relationnel de ceux qui y résident. D'autre part, la rentabilité de ces logements est plutôt bonne, dans la mesure où ils sont acquis à des prix en moyenne plus bas que les prix de marché.
- Il s'agit généralement de logements de bonne qualité architecturale et dont les surfaces sont généreuses.
- Il s'agit généralement de logements qui ont été correctement entretenus. De plus, pour ceux qui sont situés dans des ensembles immobiliers, leurs anciens propriétaires sociaux assurent encore parfois certaines responsabilités en matière d'entretien courant, ce qui garantit la qualité de vie au sein du quartier.

Le caractère attractif des anciens logements sociaux pour les bailleurs privés explique certaines des situations abusives observées par Jones (2003 ; cité par : Murie 2016) au cours des années 1990 et 2000¹. Une vingtaine de propriétaires privés ou de sociétés privées auraient profité du RTB dans la deuxième moitié des années 1990, principalement à Londres, pour se constituer un portefeuille de logements locatifs à peu de frais, qu'ils peuvent ensuite relouer. Leur activité aurait représenté environ 6 % des ventes liées au RTB au sein de la ville. A la fin des années 2010, Copley (2019) évalue à 466 le nombre d'individus ou de sociétés possédant au moins cinq anciens logements sociaux dans le même quartier (*borough*) londonien, ce qui représente 2 330 logements. Ces patrimoines ont pu être constitués de façon légale, au rythme des reventes successives, mais Jones (2003 ; cité par : Murie 2016) décrit des situations dans lesquelles des entreprises ont passé des accords avec des locataires sociaux : elles leur proposent de financer l'achat de leurs logements ; une fois la transaction effectuée, les anciens locataires vendent le logement à l'entreprise, qui le met ensuite en location, au profit de l'ancien locataire ou d'un autre ménage ; les locataires sociaux, qu'ils se maintiennent dans le logement ou non, sont dédommés par une somme en argent liquide, souvent inférieure au montant de la décote.

Parallèlement, il est à noter que le parc locatif privé est perçu de façon croissante par les gouvernements et les collectivités du Royaume-Uni comme une ressource pour répondre aux besoins en logement des ménages les moins aisés et des personnes sans domicile fixe. Ces dernières peuvent par exemple se voir proposer par des collectivités un logement dans le parc privé, la collectivité prenant en charge tout ou partie du loyer (Murie 2018). A Londres, en 2018, 2 333 anciens logements sociaux mis sur le

¹ D'autres situations abusives sont décrites dans la littérature. Certains acquéreurs ont pu profiter d'une aide financière de leur cercle amical ou familial pour acquérir leur logement social, ce qui explique certains décalages constatés dès les premières années du RTB entre les ressources financières de certains ménages et le prix des logements acquis (Dunn *et al.* 1987). Si des situations de ce type ont été prévues par la loi à partir de 1985, les conflits qui en découlent n'ont pas tous été anticipés. En cas de revente, il est notamment complexe de déterminer comment répartir la valeur correspondant à la décote entre l'occupant du logement acquis et les membres de sa famille qui ont fourni un apport financier. Dans certains cas, des membres de la famille ont financé l'ensemble de l'achat pour un proche occupant un logement social puis ont, une fois la période de remboursement de la décote passée, forcé ce proche à déménager pour revendre le logement et ainsi récupérer les fonds (Hopkins et Laurie 2006).

marché locatif privé sont ainsi mobilisés, les collectivités payant tout ou partie des loyers pour le compte de ménages sans domicile fixe à des propriétaires privés. Cela représente un peu plus de 22 millions de livres (Copley 2019).

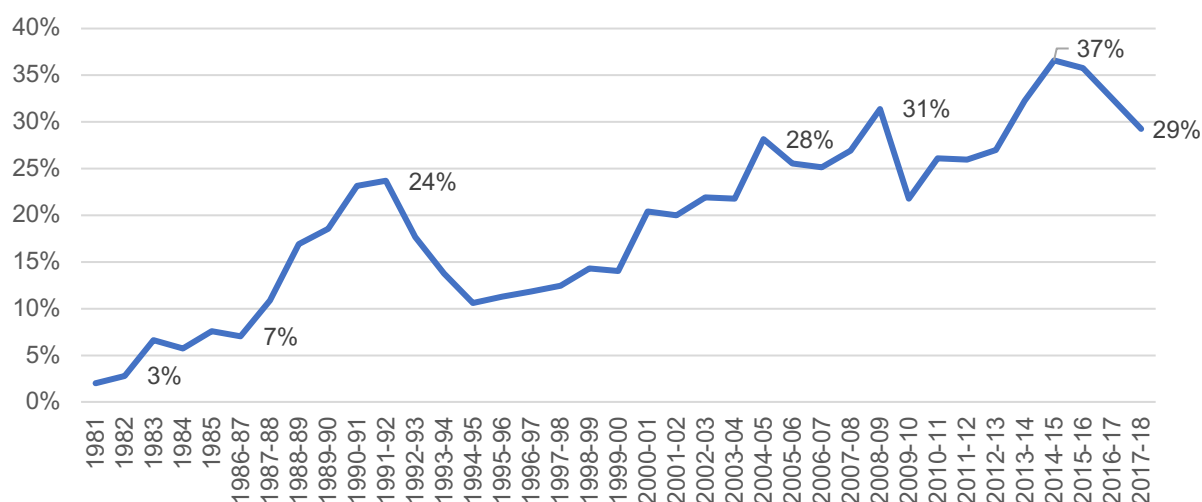
Enfin, le Royaume-Uni propose aux locataires des aides personnelles au logement (*housing benefits*, devenus dans le secteur privé *local housing allowances* depuis 2008). Le volume de ces aides, malgré différentes mesures visant à le contenir, tend à augmenter : il est passé de 14,5 milliards de livres à 22 entre 1991-92 et 2010-11 (Sprigings et Smith 2012). Il est possible de se demander si le RTB n'a pas contribué à l'augmentation du volume global de ces aides, en aboutissant la mise sur le marché locatif privé de logements à loyers élevés qui auraient pu être loués moins cher s'ils étaient restés publics. L'étude menée par Sprigings et Smith (2012) permet de faire des liens entre anciens logements municipaux et demandes d'aides au logement, à partir du cas du district écossais de Renfrewshire. Au sein de ce district 63 151 logements sont loués par des propriétaires privés en 2011, parmi lesquels 16 305 logements sont d'anciens logements municipaux (soit environ 26 %) ; cependant, parmi les 3 558 demandes d'aides au logement qui émanent du parc locatif privé, 1 526 ont été émises par des locataires d'anciens logements sociaux (soit environ 43 %). Une part importante de la demande en aides au logement provient donc de locataires de l'ancien parc social remis en location. Or, fournir une aide au logement couvrant les loyers privés des anciens logements sociaux coûte 3,2 millions de livres de plus que si cette aide couvrait des loyers sociaux, à l'échelle du seul district. En extrapolant ces observations à l'échelle du Royaume-Uni, les auteurs estiment que le surcoût atteint 2 milliards de livres par an, ce qui est plus élevé que le volume apporté en capital par les ventes liées au RTB au cours de n'importe quelle année depuis que le dispositif a été mis en place.

5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés

Lorsque le RTB est initié dans les années 1980, les appartements représentent une part minoritaire du parc des collectivités en Angleterre ; ils se vendent par ailleurs relativement peu (Dunn *et al.* 1987). Il faut attendre la deuxième moitié des années 1980 pour que la part d'appartements vendus dépasse les 10 %, puis se maintienne à un niveau élevé au fil des années 2000 et 2010, à mesure que les décotes consenties augmentent (cf. Figure 28)¹.

Les appartements vendus dans le cadre du RTB le sont sous la forme du *leasehold*, sorte d'emphytéose : les acquéreurs (*leaseholders*) achètent un droit à occuper leur appartement pour une durée prédéterminée (généralement 125 ans), qu'ils peuvent revendre. La collectivité continue d'assurer l'entretien de l'ensemble immobilier, de ses parties communes et s'acquitte des frais d'assurance. Les *leaseholders* doivent continuer à payer des charges aux collectivités, qui peuvent être annuelles (pour l'entretien courant) ou exceptionnelles (pour le gros entretien). Il est à noter que des maisons semi-détachés ou des duplex ont aussi été vendus en *leasehold* lorsque des parties communes existaient (Murie 2016).

Figure 28. Part des appartements dans les logements vendus par les collectivités en Angleterre dans le cadre du RTB. Source : élaboration des auteurs, à l'aide de données : Jones et Murie, 2006 pour la période 1981-1985 ; DCLG Live tables, Social Housing Sales pour la période 1986-87-2017-18 ; d'après Murie (2016)



5.1. Qualité de la gestion et répartition des charges

Dès les années 1980, des auteurs ont exprimé leurs inquiétudes quant au fait de confier à des ménages acquéreurs, et donc endettés, des logements situés dans des immeubles dont la qualité est incertaine, en particulier pour ceux qui ont été construits avec les techniques de préfabrication dans les années 1960 et 1970. Le risque est que ces acquéreurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour payer les charges résultant de travaux structurels et n'aient pas la possibilité de revendre leurs logements une fois des défauts structurels identifiés (Ginsburg 1981).

A cela s'ajoute le fait que, lorsque le RTB est mis en place en 1980, ni le gouvernement, ni les collectivités n'ont l'expérience de l'entretien d'ensembles immobiliers en *leasehold*. Le développement de services de gestion adaptés apparaît coûteux aux collectivités, alors que les *leaseholders* sont d'abord peu nombreux. Au cours de ces premières années, les contrats sont en conséquence parfois ambigus, les charges souvent mal estimées et les acquéreurs mal renseignés. La situation n'évolue

¹ Les ventes d'appartements sont aussi importantes en Ecosse (31 % des logements vendus entre 1980 et 2015 en sont), mais très faibles en Irlande du Nord (3 % des logements vendus entre 1979 et 1992 étaient des appartements et des duplex) (Murie, 2016). Du fait du peu d'éléments sur la gestion des immeubles sujets au RTB ailleurs qu'en Angleterre, le reste de cette partie ne porte que sur l'Angleterre.

que lentement dans le sens d'une plus grande professionnalisation à partir des années 1990 (Murie 2016).

Des conflits entre *leaseholders* et collectivités apparaissent dès la deuxième moitié des années 1980 autour de charges exceptionnelles considérées par les acquéreurs comme trop élevées, qui font l'objet de campagnes médiatiques et de décisions de justice (Carr 2011 ; Blandy et Hunter 2013). Dès 1986, cette situation amène le gouvernement à obliger les collectivités à fournir aux acquéreurs une évaluation des futures charges, et à ne pas dépasser, pendant les cinq années qui suivent la vente, cette évaluation augmentée de l'inflation. Au cours des années 1990 et 2000, plusieurs dispositions renforcent les responsabilités des collectivités et des associations de logement en la matière : elles peuvent réduire de façon discrétionnaire les charges de certains locataires, consentir des prêts, étendre le paiement des charges sur la longue durée ou encore retarder le paiement jusqu'à la vente du bien. Elles ont aussi la possibilité de racheter des appartements vendus si l'acquéreur a des difficultés financières trop importantes. Les *leaseholders* ont aussi acquis la possibilité d'exercer un contrôle, certes limité, sur le niveau des charges (Murie 2016). Enfin, des décotes sur les charges deviennent obligatoires dès 1997 lorsque les travaux sont effectués avec des subventions d'État (Blandy et Hunter 2013). En 2014, à la suite d'une situation abusive largement médiatisée, le gouvernement conservateur introduit un plafond pour les coûts d'entretiens pouvant être demandés aux *leaseholders* lorsque les travaux sont financés avec une subvention : 10 000 livres (15 000 à Londres) sur une période de cinq ans (Murie 2016).

L'accélération des mesures favorables aux *leaseholders* s'explique en partie par la mise en place, à partir de 2000, du *Decent Home Programme*, qui introduit de nouvelles normes de qualité pour les logements sociaux. Au cours des années 1990, des observateurs notent en effet que l'entretien des logements municipaux a été médiocre au cours de la précédente décennie, du fait notamment des coupes dans les budgets des collectivités (Murie 2018) : en 1996, 27,5 % des locataires des collectivités vivaient dans des logements mal entretenus (*unfit*), tandis que les dépenses de rénovation engagées par les collectivités étaient passées, depuis 1979, de 10 667 livres par logement à 1 879 livres par logement. Dès l'élection des travaillistes à la fin des années 1990, une partie des fonds issus du RTB est redistribuée en faveur de la rénovation des logements municipaux et des associations de logement. La mise en place des standards liés au *Decent Home Programme* force cependant les propriétaires de logements sociaux à des investissements conséquents, qui sont en partie reportés sur les *leaseholders* (Carr 2011).

Blandy et Hunter (2013) montrent que la prise en charge progressive par les pouvoirs publics des difficultés liées au paiement des charges entre en conflit avec l'idéologie du RTB. Celle-ci visait en effet à responsabiliser, au travers de l'accession à la propriété, les acquéreurs en leur confiant les risques et les opportunités liées à la possession d'un logement. Carr (2011) insiste, pour sa part, sur l'ambiguïté des discours politiques promouvant le RTB, qui ont contribué à dissimuler les différences statutaires entre acquéreurs de maisons et d'appartements ; ces derniers disposent en effet de beaucoup moins d'autonomie, puisqu'ils sont partiellement dépendants des décisions de leurs anciens propriétaires concernant les parties communes et les travaux structurels dans leurs immeubles. De plus, le dispositif mis en place crée une différenciation entre les *leaseholders* d'anciens logements municipaux, protégés par le dispositif décrit ci-dessus, et les autres *leaseholders*, qui n'en jouissent pas en totalité (Murie 2016). Cette inégalité est particulièrement remarquable à la suite de la multiplication des reventes d'anciens logements sociaux par leurs premiers acquéreurs : les nouveaux acquéreurs, non protégés par les dispositions prévues dans le cadre du RTB, connaissent souvent peu les contraintes liées au fonctionnement et au coût d'entretien des anciens ensembles immobiliers sociaux et leur réticence à engager des travaux peut retarder ou fragiliser l'entretien de certains ensembles immobiliers (Kleinhans et van Ham 2013).

5.2. Implication des leaseholders dans la gestion des ensembles immobiliers

A partir des années 1970, les collectivités sont fréquemment présentées comme inadaptées pour assurer la gestion des logements sociaux qu'elles ont construit et possèdent, du fait notamment de la centralisation et de la bureaucratisation de la prise de décision en leur sein. Pour y remédier, à partir de 1979, plusieurs collectivités cherchent à faire évoluer leurs techniques de gestion, notamment en créant des équipes de gestion plus indépendantes à l'échelle d'ensembles immobiliers (*estates*) ; certains services municipaux en charge du logement sont aussi « délocalisés » à l'échelle des quartiers (*boroughs*) (Power 1987). La gestion de proximité est ainsi progressivement promue par le gouvernement sous différentes formes, d'abord pour remédier aux graves problèmes physiques et sociaux de certains ensembles immobiliers dans des projets de rénovation urbaine, mais aussi pour rendre moins politique et plus efficace la gestion publique (Power 2004). Ces objectifs sont cependant

en tension avec le processus de managérialisation des collectivités et des associations de logement : il s'agit de rationaliser la gestion locative et patrimoniale en promouvant des critères d'évaluation et de décision, surtout techniques et financiers (Walker 2000).

Ainsi, le transfert des logements municipaux à des associations de logement est notamment pensé comme un moyen d'en renouveler la gestion, même si plusieurs vagues de restructurations et de fusions ont augmenté la taille et le périmètre d'implantation de ces associations, les rendant moins proches des intérêts locaux ou communautaires qu'elles pouvaient être amenées à défendre (Walker 2000 ; Mullins 2006b). Parallèlement, au sein des collectivités qui ont choisi de conserver leurs logements non vendus, nombreuses sont celles qui ont créé à partir de 2002 des organisations gestionnaires indépendantes (*arm's-length management organisations* ou ALMO). Il s'agit de compagnies détenues entièrement par les collectivités, qui n'assurent que des fonctions opérationnelles (et non stratégiques) et dont la gouvernance est conçue pour faire plus de place aux locataires. Dès 2008, plus de la moitié des logements du secteur municipal devient ainsi gérée par une ALMO (Gibb et Trebeck 2009).

Enfin, les locataires du secteur public disposent depuis 1994 d'un *Right to Manage*, c'est-à-dire de la possibilité d'être directement impliqués dans la gestion patrimoniale de l'ensemble immobilier dans lequel ils résident. Ce droit, réformé en 2012, est notamment mis en œuvre à travers des organisations de gestion par les locataires (*tenant management organisation* ou TMO), qui sont apparues à partir de la deuxième moitié des années 1970 : un groupe de locataires peut demander à assurer la gestion patrimoniale quotidienne d'un ensemble immobilier, dont il définit le périmètre. A la suite d'une période de montage du projet et de formation des membres du groupe, un vote est organisé à l'échelle de l'ensemble immobilier concerné. Si les locataires votent pour la délégation de la gestion au TMO, un contrat de gestion (*management agreement*) est mis en place avec la collectivité ou l'ALMO, qui reste propriétaire des logements et responsable du gros entretien. Les loyers sont ensuite partagés entre le propriétaire et le TMO (Bradley 2014).

Encadré 9. Les conséquences pour les *leaseholders* de l'incendie de la tour Grenfell

L'incendie de la tour Grenfell, qui a causé 72 morts dans l'Ouest de Londres en juin 2017, illustre la complexité de la gestion des immeubles sociaux en Angleterre. Cet incendie aurait été causé par un défaut général d'entretien de la tour, ainsi que par l'installation, à l'occasion d'une rénovation mineure, d'un revêtement extérieur qui aurait accéléré le développement du feu. Sur les 129 logements de la tour, 14 avaient été acquis par le biais du RTB et étaient donc détenus par des *leaseholders*. Les prix de vente des logements les plus récents étaient compris entre 185 000 et 270 000 livres (Turner 2017).

La gestion de la tour était assurée par une TMO, dénoncée par des observateurs comme une « fausse TMO », dans la mesure où elle a été mise en place et était gérée directement par les services municipaux qui y avaient été transférés. L'incendie peut en conséquence être partiellement attribué à un manque de contrôle par les locataires et *leaseholders*, qui avaient prévenu la TMO de risques liés au non-respect de la réglementation en matière de sécurité au sein de la tour. Sont aussi fréquemment citées comme cause du désastre les coupes financières décidées par le gouvernement conservateur en 2015 pour les collectivités, qui auraient abouti à des baisses conséquentes du budget consacré par la TMO à l'entretien courant ainsi qu'aux dépenses de rénovation (Power 2017).

L'incendie a par ailleurs révélé la position ambiguë dans laquelle se trouvent les *leaseholders* : dans la mesure où ils ont acheté leur logement, il n'est pas de la responsabilité de la collectivité d'assurer leur relogement ; dans le même temps, ils se trouvent sans domicile, l'argent issu de leur assurance ne leur permettra pas de retrouver un logement de même taille dans le même quartier tandis que l'investissement réalisé à un certain moment et avec un certain niveau de décote lié notamment à l'ancienneté dans le logement acquis ne pourra être ni récupéré, ni reproduit ailleurs (Turner 2017).

L'incendie a aussi été à l'origine de mobilisations d'autres *leaseholders* dont les immeubles ont été rénovés à l'aide d'un revêtement extérieur semblable à celui de la tour Grenfell, visant à ce que le remplacement de ce revêtement soit pris en charge par les pouvoirs publics. Le gouvernement a annoncé courant 2018 la prise en charge de ces dépenses pour le parc détenu par les collectivités et les associations de logement (Walker 2018).

Les *leaseholders* restent concernés par ces mutations gestionnaires, dans la mesure où elles impliquent un renouvellement des interlocuteurs, des changements dans les modalités de gestion des parties communes et des gros travaux ou encore la définition de stratégies d'investissement pouvant se traduire par des charges supplémentaires. La création d'une ALMO est par exemple souvent l'occasion de la définition d'un plan de rénovation du patrimoine. En conséquence, les *leaseholders* sont consultés lors de la création d'une ALMO ou d'un TMO au même titre que les locataires, même quand ils sous-louent leur logement (Gibb et Trebeck 2009). Surtout, les *leaseholders* peuvent faire partie de TMO et donc être impliqués dans la gestion quotidienne d'ensembles immobiliers mixtes (National Federation of Tenant Management Organisations 2012) (cf. Encadré 9).

TABLES

Table des matières

Analyse transversale	5
1. Introduction	5
1.1. <i>Un état des connaissances sur la vente de logements sociaux en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.....</i>	<i>6</i>
1.2. <i>Un corpus de travaux et de ressources dense, mais inégalement réparti entre les pays enquêtés</i>	<i>7</i>
1.3. <i>Organisation de l'état des connaissances.....</i>	<i>13</i>
2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux	15
2.1. <i>La vente de logements sociaux : une histoire européenne.....</i>	<i>15</i>
2.2. <i>Les motivations et justifications des ventes</i>	<i>18</i>
2.3. <i>Les dispositifs, les trajectoires et les conséquences des politiques de vente.....</i>	<i>18</i>
3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux.....	23
3.1. <i>Les mécanismes de vente</i>	<i>23</i>
3.2. <i>La vente au centre des stratégies patrimoniales.....</i>	<i>28</i>
4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus	32
4.1. <i>En France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, la vente des logements sociaux les plus attractifs aux locataires les plus aisés ?.....</i>	<i>32</i>
4.2. <i>En Allemagne, une évolution des prix locatifs et des conditions de gestion des logements déterminée par les stratégies d'acteurs financiers.....</i>	<i>35</i>
5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés	37
5.1. <i>La création et la gestion d'ensembles immobiliers mixtes</i>	<i>38</i>
5.2. <i>Les relations de voisinage et les potentiel conflits entre copropriétaires</i>	<i>39</i>
6. Chronologie synthétique	40
Ressources théoriques mobilisées dans la littérature sur la vente de logements sociaux	45
1. Un champ de recherche caractérisé par son interdisciplinarité, mais aussi par sa relative neutralité théorique.....	47
1.1. <i>Un enjeu commun aux travaux sur le logement.....</i>	<i>47</i>
1.2. <i>Les apports d'approches ancrées disciplinairement</i>	<i>47</i>
2. Vers une typologie des politiques de vente de logements sociaux européennes	49
3. La vente au sein d'une économie politique des mutations de l'État-Providence	52
3.1. <i>Pourquoi l'État se retire-t-il du secteur du logement social ?</i>	<i>52</i>
3.2. <i>A quoi le retrait de l'État laisse-t-il place ?</i>	<i>55</i>
La vente de logements sociaux en Allemagne	60
1. La vente en bloc au cœur des transformations du logement social	62
1.1. <i>Un modèle de logement social à « durée limitée »</i>	<i>62</i>
1.2. <i>Le tournant de la réunification (1989-1990) : de la réforme du logement social au début des ventes à la découpe aux locataires.....</i>	<i>63</i>
1.3. <i>Le « big bang » des années 2000 du secteur du logement social : transformations institutionnelles et hausse des ventes en bloc.....</i>	<i>64</i>

1.4. L'après-crise financière de 2008 et le boom du marché de l'immobilier résidentiel des années 2010	70
2. La vente de logements sociaux à des sociétés de capital-risque et à des fonds d'investissement spéculatifs	75
2.1. Le profil et le modèle économique des investisseurs institutionnels	75
2.2. Les mécanismes des ventes en bloc de logements	76
2.3. Des politiques de gestion locative et patrimoniale largement façonnées par les stratégies de financement	78
2.4. Le poids accru des logiques et des pratiques de marché au sein des entreprises publiques de l'habitat	80
3. La revente des logements sociaux à des sociétés foncières cotées en bourse	84
3.1. Le profil et le modèle économique des sociétés foncières cotées	84
3.2. Les politiques de gestion locative et patrimoniale	86
4. Gestion immobilière et sociale du parc locatif vendu	88
La vente de logements sociaux en France	89
1. Le logement social en France : du soutien étatique à un secteur autonome ?	90
1.1. Émergence et développement du secteur du logement social	90
1.2. Mutations du système de logement social depuis les années 1980	91
2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux	94
2.1. La vente Hlm en France : un dispositif ancien, resté marginal	94
2.2. Défendre la vente Hlm et se défendre contre la vente Hlm	99
2.3. Des acteurs des politiques du logement marginalisés dans le processus de vente Hlm ? ..	104
3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux	108
3.1. Vers une gestion « stratégique » du patrimoine Hlm ?	108
3.2. Commercialiser, estimer, accompagner	110
4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus	114
4.1. Caractéristiques, localisation et trajectoires des logements vendus	114
4.2. Le profil des acquéreurs de logements sociaux	115
5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés	119
5.1. Une gestion des copropriétés complexe	119
5.2. Rapports entre propriétaires et locataires dans les copropriétés mixtes	119
5.3. Trajectoires des copropriétés mixtes	120
La vente de logements sociaux aux Pays-Bas	121
1. Le logement social aux Pays-Bas : en marche vers un modèle « généraliste »	123
1.1. Un modèle « universaliste » structuré autour de corporations de droit privé	123
1.2. Vers un modèle « généraliste » : « recentrage » du parc social et dualisation du système de logement	123
2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux	129
2.1. La vente de logements sociaux aux Pays-Bas depuis 1948	129
2.2. Le bilan quantitatif mitigé de la vente de logements sociaux	132
3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux	136
3.1. Les mécanismes de vente	136

3.2. Vente de logements sociaux et renouvellement urbain	140
3.3. Les conséquences de la vente de logements sociaux.....	141
4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus	144
4.1. Le profil des acquéreurs.....	144
4.2. La trajectoire des ménages primo-accédants et des biens.....	144
5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés	147
La vente de logements sociaux au Royaume-Uni.....	148
1. Le logement social au Royaume-Uni jusque dans les années 1970 : des logements publics, majoritairement attractifs et logeant des ménages salariés.....	149
1.1. Le rôle déterminant des collectivités territoriales dans la constitution du secteur locatif social	149
1.2. Un parc loué à des prix maîtrisés, à des ménages salariés et présentant des caractéristiques physiques avantageuses.....	150
2. Histoire, fondements et dispositifs de vente de logements sociaux	153
2.1. Les politiques de vente de logements sociaux à l'occupant	153
2.2. Le transfert en bloc du parc municipal vers les associations de logement	159
2.3. Les effets du RTB sur les statuts d'occupation du logement	162
3. Mécanismes de vente et stratégies des bailleurs sociaux.....	168
4. Profils et trajectoires des acquéreurs et des biens vendus	169
4.1. Caractéristiques des acquéreurs et localisation des logements vendus.....	169
4.2. La revente des logements acquis dans le cadre du RTB.....	171
4.3. Le RTB, le marché locatif privé et les aides au logement	178
5. Gestion immobilière et sociale des copropriétés	181
5.1. Qualité de la gestion et répartition des charges.....	181
5.2. Implication des leaseholders dans la gestion des ensembles immobiliers	182
Tables	185
Table des matières	185
Table des figures	188
Tables des encadrés	189
Bibliographie	190

Table des figures

Figure 1. Tableau de correspondance linguistique	8
Figure 2. Références recueillies par pays	9
Figure 3. Type de références recueillies	9
Figure 4. Répartition par pays et par décennie de publication des références scientifiques recueillies	10
Figure 5. Types de politiques de vente en Europe	51
Figure 6. Ventes de portefeuilles de logements locatifs en Allemagne (1999-2016)	68
Figure 7. Stratégie et modèle économique des bailleurs dans le parc locatif allemand.....	83
Figure 8. Trajectoires de privatisation de sociétés publiques de l'habitat en Allemagne (1997-2000).	85
Figure 9. Nombre de logements sociaux vendus dans l'année en France.....	98
Figure 10. Différentes sources pour évaluer les volumes annuels de vente Hlm à des personnes physiques en France	98
Figure 11. Prix moyens au m ² des ventes de logements sociaux aux particuliers par communes entre 2010 et 2016 dans la petite couronne d'Ile-de-France	112
Figure 12. Statut des acquéreurs au moment de l'achat d'un logement social	118
Figure 13. Structure du parc de logements aux Pays-Bas (1945-2012)	121
Figure 14. Évolution du volume annuel des ventes de logements sociaux aux Pays-Bas (1993-2017)	132
Figure 15. Ventes de logements sociaux par les wocos à Amsterdam (1998-2014)	134
Figure 16. Localisation des ventes de logements sociaux dans les quartiers d'Amsterdam (1998-2009)	135
Figure 17. Localisation des ventes de logements sociaux dans les quartiers d'Amsterdam (2010-2014)	135
Figure 18. Matrice de stratégies patrimoniales des bailleurs sociaux en fonction des conditions de marché	139
Figure 19. Impact des opérations de rénovation urbaine sur la structure du stock des logements en 1997	141
Figure 20. Nombre de logements sociaux vendus dans l'année par le biais du RTB (1980-1998)....	155
Figure 21. Formule de calcul de la décote lors de l'application du RTB en Angleterre.....	156
Figure 22. Nombre de logements sociaux vendus dans l'année par le biais du RTB (1998-2015)....	157
Figure 23. Évolution des statuts d'occupation au Royaume-Uni	163
Figure 24. Évolution des volumes de construction de logements en Angleterre par type de constructeur	166
Figure 25. Part du parc municipal vendu en Angleterre et au Pays de Galles entre 1979 et 1985 à l'échelle des collectivités	169
Figure 26. Part des logements acquis à l'aide du RTB revendus.....	173
Figure 27. Précédent statut d'occupation des ménages ayant acquis un ancien logement municipal	175
Figure 28. Part des appartements dans les logements vendus par les collectivités en Angleterre dans le cadre du RTB	181

Tables des encadrés

Encadré 1. La lente progression de l'accession à la propriété, une spécificité allemande ?.....	65
Encadré 2. La spécificité du parc de logement social en ex-Allemagne de l'Est.....	69
Encadré 3. L'encadrement des loyers : une longue tradition de régulation du marché locatif	71
Encadré 4. Observer quantitativement la vente Hlm en France.....	96
Encadré 5. La vente est-elle vraiment une « bonne affaire » pour les organismes Hlm ?	104
Encadré 6. Aux marges du secteur social, un patrimoine construit pour être vendu : le fonctionnement de la Foncière Logement.....	106
Encadré 7. À Amsterdam, un démarrage tardif et une géographie évolutive des ventes	133
Encadré 8. Méthodologies mises en œuvre pour observer les trajectoires des logements vendus ..	171
Encadré 9. Les conséquences pour les <i>leaseholders</i> de l'incendie de la tour Grenfell	183

BIBLIOGRAPHIE

- Aalbers, M. B. 2016. « Regulated Deregulation », in *The Handbook of Neoliberalism*, Londres : Routledge.
- Aalbers, M. B. et Holm, A. 2008. « Privatising Social Housing in Europe : the Cases of Amsterdam and Berlin », in Adelhof, Glock et Lossau (dir.), *Urban trends in Berlin and Amsterdam*, Berlin : Geographisches Institut, HU Berlin, p. 12-23.
- Aalbers, Manuel (dir.). 2012. *Subprime Cities. The Political Economy of Mortgage Markets*, Chichester, West Sussex; Malden, MA : Wiley-Blackwell.
- Aalbers, Manuel (dir.). 2016. *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Londres: Routledge.
- Aalbers, Manuel B. 2004. « Promoting home ownership in a social-rented city: policies, practices and pitfalls », *Housing Studies*, vol. 19, n° 3, p. 483-495.
- Aalbers, Manuel B. et Christophers, Brett. 2014. « Centring Housing in Political Economy », *Housing, Theory and Society*, vol. 31, n° 4, p. 373-394.
- Aalbers, Manuel B., Loon, Jannes Van et Fernandez, Rodrigo. 2017. « The Financialization of A Social Housing Provider », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 41, n° 4, p. 572-587.
- Aedes. 2016. *Dutch social housing in a nutshell*.
<https://dkvbwg750av2j6.cloudfront.net/m/6c2c81c93f5a9522/original/Brochure-Aedes-Dutch-social-housing-in-a-nutshell-examples-of-social-innovation-for-people-and-communities-2016.pdf>
- ANCOLS. 2019a. Étude de la vente à l'unité de logements des organismes de logement social. La vente de logements sociaux aux personnes physiques : état des lieux, pratiques des organismes et freins à son développement, La Défense : ANCOLS.
- ANCOLS. 2019b. La vente de logements sociaux aux personnes physiques. État des lieux, pratiques des organismes et freins à son développement, La Défense : ANCOLS.
- Ascher, Kate. 1983. « The Politics of Administrative Opposition—Council House Sales and the Right-to-Buy », *Local Government Studies*, vol. 9, n° 2, p. 12-20.
- Atelier M1 EUP. 2019. La vente de logements sociaux aux particuliers, Marne-la-Vallée : École d'urbanisme de Paris.
- Aveline, N. 2005. *Les marchés fonciers à l'épreuve de la mondialisation : Nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, Lyon : Université Lumière - Lyon II.
- Aveline, Natacha. 2017. « Chine : les spécificités de la financiarisation de l'immobilier. » AdP-Villes en Développement.
- Bacqué, Marie-Hélène, Fijalkow, Yankel, Flamand, Amélie et Vermeersch, Stéphanie. 2010. « “Comment nous sommes devenus HLM.” Les opérations de mixité sociale à Paris dans les années 2000 », *Espaces et Sociétés*, vol. 1, n° 140-141, p. 93-109.
- Ball, Michael. 1986. « Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus? », *Housing Studies*, vol. 1, n° 3, p. 147-166.
- Ballet, André. 1965. « L'assemblée décide que les locataires d'Hlm pourront désormais acheter leur appartement », *Le Monde*.
- Bentham, Graham. 1986. « Socio-Tenorial Polarization in the United Kingdom, 1953-83: The Income Evidence », *Urban Studies*, vol. 23, n° 2, p. 157-162.
- Bentley, S., Cloke, M., Murie, Alan et Walsh, M. 2014. *From Right to Buy to Private Rented Housing in Birmingham*, Birmingham : Birmingham City Council.
- Bernt, Matthias, Colini, Laura et Förste, Daniel. 2017. « Privatization, Financialization and State Restructuring in Eastern Germany: The case of Am Südpark », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 41, n° 4, p. 555-571.

- Bernt, Matthias. 2009. « Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, n° 3, p. 754-769.
- Bertaux-Wiame, Isabelle. 1998. « Devenir propriétaire en HLM. Une analyse du point de vue des accédants », in Grafmeyer et Dansereau (dir.), *Trajectoires et espaces de vie en milieu urbain*, Lyon : Presses Universitaires de Lyon, p. 183-191.
- Bevan, Chris et Laurie, Emma. 2017. « The Housing and Planning Act 2016: Rewarding the Aspiration of Homeownership? », *The Modern Law Review*, vol. 80, n° 4, p. 661-684.
- Bigorgne, Marie. 2017. La financiarisation du logement locatif intermédiaire, Mémoire de Master 2, Paris : Ecole d'Urbanisme de Paris.
- Bischoff, Oliver et Maennig, Wolfgang. 2011. « Rental housing market segmentation in Germany according to ownership », *Journal of Property Research*, vol. 28, n° 2, p. 133-149.
- Blandy, Sarah et Hunter, Caroline. 2013. « The Right to Buy: Examination of an exercise in allocating, shifting and re-branding risks », *Critical Social Policy*, vol. 33, n° 1, p. 17-36.
- Blessing, A. 2014. *Magical or monstrous ? Understanding market oriented reforms of social rental housing.*, Université d'Amsterdam.
- Blessing, Anita. 2016. « Repackaging the Poor? Conceptualising Neoliberal Reforms of Social Rental Housing », *Housing Studies*, vol. 31, n° 2, p. 149-172.
- Boehm, Thomas P. et Schlottmann, Alan M. 2014. « The dynamics of housing tenure choice: Lessons from Germany and the United States », *Journal of Housing Economics*, vol. 25, p. 1-19.
- Boelhouwer, P. et Van Weesep, J. 1987. « Public housing sales in the Netherlands: The record and the outlook », *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 4, n° 1, p. 3-16.
- Boelhouwer, P. et Van Weesep, J. 1988a. « The sale of public housing and the social structure of neighbourhoods », *Built Environment*, vol. 14, 3/4, p. 145-154.
- Boelhouwer, P. et Van Weesep, J. 1988b. « Financial repercussions of the sale of public housing in the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 3, n° 3, p. 183-189.
- Boelhouwer, Peter et Priemus, Hugo. 2014. « Demise of the Dutch social housing tradition: impact of budget cuts and political changes », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 29, n° 2, p. 221-235.
- Boelhouwer, Peter J. 2007. « The future of Dutch housing associations », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 22, n° 4, p. 383-391.
- Boelhouwer, Peter. 2002. « Trends in Dutch Housing Policy and the Shifting Position of the Social Rented Sector », *Urban Studies*, vol. 39, n° 2, p. 219-235.
- Boelhouwer, Peter. 2003. « Social housing finance in the Netherlands: The road to independence », *Housing Finance International*, vol. 17, n° 4, p. 17.
- Bortel, Gerard van, Mullins, David et Gruis, Vincent. 2010. « 'Change for the Better?'—making sense of housing association mergers in the Netherlands and England », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 25, n° 3, p. 353-374.
- Bourdieu, Pierre, Bouhedja, Salah, Christin, Rosine et Givry, Claire. 1990. « Un placement de père de famille. La maison individuelle : spécificité du produit et logique du champ de production », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81, n° 1, p. 6-33.
- Bourgeois, Catherine. 1996. L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux, Paris : L'Harmattan.
- Bradley, Quintin. 2014. « Bringing Democracy Back Home: Community Localism and the Domestication of Political Space », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 32, n° 4, p. 642-657.
- Busch-Geertsema, Volker et Kofler, Angelika. 2000. « Housing Policy in Germany ». https://www.researchgate.net/publication/237107398_HOUSING_POLICY_IN_GERMANY

- Busch-Geertsema, Volker. 2004. « The Changing Role of the State in German Housing policy and Social Policy », *International Journal of Housing Policy*, vol. 4, n° 3, p. 303-321.
- Carr, Helen. 2011. « The Right to Buy, the Leaseholder, and the Impoverishment of Ownership », *Journal of Law and Society*, vol. 38, n° 4, p. 519-541.
- Carré, Olivier. 2009. L'accès social à la propriété dans le parc HLM, Paris : Assemblée Nationale.
- CECODHAS Housing Europe Observatory. 2013. *Study on Financing of Social Housing in 6 European countries*, Bruxelles : Housing Europe.
- CGEDD. 2014. Mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques, Paris : Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- Chaney, Paul et Sherwood, Kenneth. 2000. « The Resale of Right to Buy Dwellings: a Case Study of Migration and Social Change in Rural England », *Journal of Rural Studies*, vol. 16, n° 1, p. 79-94.
- Clark, W. A. V., Deurloo, M. C. et Dieleman, F. M. 1997. « Entry to Home-ownership in Germany: Some Comparisons with the United States », *Urban Studies*, vol. 34, n° 1, p. 7-19.
- Clarke, Anna, Jones, Michel, Oxley, Michael et Udagawa, Chihiro. 2015. *Understanding the Likely Poverty Impacts of the Extension of Right to Buy on Housing Association Tenants*, Cambridge : Joseph Rowntree Foundation.
- Cole, Ian, Pattison, Ben, Reeve, Kesia et While, Aidan. 2017. *The Pilot Programme for the Voluntary Right to Buy for Housing Associations: an Action-Learning Approach*, Sheffield Hallam University : National Housing Federation.
- Coloos, B. et Vorms, B. 2018. « Vendre les HLM, bonnes et mauvaises raisons ». *Politique du logement*. <https://politiquedulogement.com/2018/06/vendre-les-hlm-bonnes-et-mauvaises-raisons/>
- Copley, T. 2014. *From Right to Buy to Buy to Let*, Londres : Greater London Authority.
- Copley, T. 2019. *Right to Buy, Wrong for London*, Londres : Greater London Authority.
- Cordier, Mathilde. 2014. « Les politiques de peuplement : l'impossible régulation intercommunale », in *Le peuplement comme politiques*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Crawford, Joe et McKee, Kim. 2018a. « Hysteresis: Understanding the Housing Aspirations Gap », *Sociology*, vol. 52, n° 1, p. 182-197.
- Crawford, Joe et McKee, Kim. 2018b. « Privileging the "Objective": Understanding the State's Role in Shaping Housing Aspirations », *Housing, Theory and Society*, vol. 35, n° 1, p. 94-112.
- CREDOC. 2008. Quelques opinions et aspirations en matière de logement, Paris : CREDOC.
- CREPAH. 1993. Évaluation de la vente Hlm aux locataires, Paris : Centre de réalisation et d'étude pour la planification, l'aménagement et l'habitat.
- Crouch, Colin. 2009. « Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, n° 3, p. 382-399.
- Crouch, Colin. 2016. « Qu'advient-il après la disparition du keynésianisme privé ? », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n° 1, p. 93.
- Czischke, Darinka et Bortel, Gerard van. 2018. « An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands », *Journal of Housing and the Built Environment*, p. 1-21.
- Dahl, J. et Goralczyk, M. 2017. *Recent Supply and Demand Developments in the German Housing Market*. European Commission.
- Dahl, J. et Goralczyk, M. 2017. *Recent Supply and Demand Developments in the German Housing Market*. European Commission.
- Daniel, Brice. 2018. « Le procès européen fait au logement social: Le droit européen et la faillibilité du logement social en France, aux Pays-Bas et en Suède », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 221-222, n° 1, p. 64.

- Davies, Aled. 2013. « 'Right to Buy': The Development of a Conservative Housing Policy, 1945–1980 », *Contemporary British History*, vol. 27, n° 4, p. 421-444.
- Davies, Bill, Turner, Ed, Marquardt, Susanne et Snelling, Charlotte. 2016. *German Model Homes? A Comparison of UK and German Housing Markets* IPPR. <http://www.ippr.org/publications/german-model-homes>
- Deilmann, Clemens, Effenberger, Karl-Heinz et Banse, Juliane. 2009. « Housing stock shrinkage: vacancy and demolition trends in Germany », *Building Research & Information*, vol. 37, n° 5-6, p. 660-668.
- Demontreuil, Éric-Laurent. 2018. « Quarante ans de lutte face à la violence du marché immobilier », *Projet*, vol. 364, n° 3, p. 92.
- Demoulin, Jeanne. 2014. La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM, Thèse de doctorat, Nanterre : Université Paris-Ouest Nanterre La Défense.
- Desage, Fabien et Guéranger, David. 2011. La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.
- Desage, Fabien. 2013. « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour quoi ? », *Savoir/Agir*, vol. 2, n° 24, p. 35-40.
- Desjardins, X. 2008. « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, vol. 4, p. 26-45.
- DGALN. 2019. Bilan 2018 des logements aidés, Paris : DGALN.
- Dieleman, Frans M. 1999. « The impact of housing policy changes on housing associations: Experiences in the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 14, n° 2, p. 251.
- Dieleman, Frans M. et Everaers, Pieter C. J. 1994. « From renting to owning: Life course and housing market circumstances », *Housing Studies*, vol. 9, n° 1, p. 11-25.
- Disney, Richard et Luo, Guannan. 2017. « The Right to Buy Public Housing in Britain: A Welfare Analysis », *Journal of Housing Economics*, vol. 35, p. 51-68.
- Driant, Jean-Claude. 2010. « Vertus et vices du développement de l'accèsion à la propriété », *Métropolitiques*.
- Driant, Jean-Claude. 2011. « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, n° 1, p. 187-197.
- Driant, Jean-Claude. 2017. « Les réformes du logement sous l'ère Macron : économies budgétaires ou changement de modèle ? », *Métropolitiques*.
- Droste, C. et Knorr-Siedow, T. 2010. « Chapitre IX - Allemagne : la peau de chagrin », in Lévy-Vroelant et Tutin (dir.), *Le logement social en Europe au début du XXIème siècle*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Dunn, Richard, Forrest, Ray et Murie, Alan. 1987. « The Geography of Council House Sales in England — 1979-85 », *Urban Studies*, vol. 24, n° 1, p. 47-59.
- Effosse, Sabine. 2003. L'invention du logement aidé en France: l'immobilier au temps des Trente Glorieuses, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Elsinga, Marja et Lind, Hans. 2013. « The Effect of EU-Legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 28, n° 7, p. 960-970.
- Elsinga, Marja, Stephens, Mark et Knorr-Siedow, Thomas. 2014. « The Privatisation of Social Housing: Three Different Pathways », in Scanlon et Whitehead (dir.), *Social Housing in Europe*, Chichester : Wiley Blackwell, p. 389-413.
- Epstein, G. A. 2005. « Introduction: Financialization and The World Economy », in *Financialization and the world economy*, Cheltenham, UK; Northampton, MA : Edward Elgar, p. 2-16.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, [Trad. Merrien, F.-X., 2007], Paris : PUF.
- Evangelista, Guillem Fernandez. 2016. « Shrinking Social Housing Stocks as a Barrier to the Eradication of Homelessness: The Cases of Germany, Finland, the United Kingdom and Spain », vol. 10, n° 2, p. 22.

- Fernandez, R., Hofman, A. et Aalbers, M. 2016. « London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite », *Environment and Planning A*, vol. 48, n° 12, p. 2443-2461.
- Fields, Desiree et Uffer, Sabina. 2016. « The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin », *Urban Studies*, vol. 53, n° 7, p. 1486-1502.
- Fields, Desiree. 2015. « Contesting the Financialization of Urban Space: Community Organizations and the Struggle to Preserve Affordable Rental Housing in New York City », *Journal of Urban Affairs*, vol. 37, n° 2, p. 144-165.
- Fields, Desiree. 2017. « Unwilling Subjects of Financialization », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 41, n° 4, p. 588-603.
- Fitzenberger, Bernd et Fuchs, Benjamin. 2017. « The Residency Discount for Rents in Germany and the Tenancy Law Reform Act 2001: Evidence from Quantile Regressions », *German Economic Review*, vol. 18, n° 2, p. 212-236.
- Fondation Abbé Pierre. 2016. *Sortir du mal logement: 20 initiatives à démultiplier*, Paris : Editions de l'Atelier.
- Forrest, Ray et Hirayama, Yosuke. 2015. « The Financialisation of the Social Project: Embedded Liberalism, Neoliberalism and Home Ownership », *Urban Studies*, vol. 52, n° 2, p. 233-244.
- Forrest, Ray et Murie, Alan. 1983. « Residualization and Council Housing: Aspects of the Changing Social Relations of Housing Tenure », *Journal of Social Policy*, vol. 12, n° 4, p. 453-468.
- Forrest, Ray et Murie, Alan. 1986. « Marginalization and Subsidized Individualism: the Sale of Council Houses in the Restructuring of the British Welfare State », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 10, n° 1, p. 46-66.
- Forrest, Ray et Murie, Alan. 1988. *Selling the Welfare State*, Londres : Routledge.
- Forrest, Ray et Murie, Alan. 1992. « Change on a Rural Council Estate: an Analysis of Dwelling Histories », *Journal of Rural Studies*, vol. 8, n° 1, p. 53-65.
- Forrest, Ray et Murie, Alan. 1995. « From Privatization to Commodification: Tenure Conversion and New Zones of Transition in the City », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n° 3, p. 407-422.
- Forrest, Ray, Gordon, David et Murie, Alan. 1996. « The Position of Former Council Homes in the Housing Market », *Urban Studies*, vol. 33, n° 1, p. 125-136.
- Forrest, Ray. 1980. « The Resale of Former Council Houses in Birmingham », *Policy & Politics*, vol. 8, n° 3, p. 334-340.
- Franke, J., Lorenz-Hennig, K., Kisfeld, F. van, Kräutner, T., Müller, R., Pöpsel, L. et Wolff, P. 2017. *Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland: Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2015*, Bonn : Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Frétiigny, Raphaël. 2015. *Financer la cité. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France*, Thèse de doctorat, Lyon : Institut d'Études Politiques de Lyon.
- Frouard, Hélène. 2012. « Tous propriétaires ? Les débuts de l'accession sociale à la propriété », *Le Mouvement Social*, n° 239, n° 2, p. 113-128.
- Ghekière, Laurent. 1993. « Parcs locatifs sociaux : politiques de vente comparées », in *Maastricht : Enjeux pour le mouvement HLM, rapport au 54ème congrès HLM*, Paris : UNFOHLM, p. 31-36.
- Ghekière, Laurent. 2007. « Valorisation patrimoniale et vente des logements locatifs sociaux », in *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, La Défense : Dexia Editions, p. 239-249.
- Gibb, Kenneth et Trebeck, Katherine. 2009. « Different Roads? Evidence About the Changing Provision of English Social Housing », *International Journal of Housing Markets and Analysis*, vol. 2, n° 4, p. 373-391.
- Gimat, Matthieu et Gloor, Marie. 2016. « La vente de logements sociaux à des particuliers : modalités et conséquences d'une pratique encore marginale des organismes HLM franciliens », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3/2016, p. 527-555.

- Gimat, Matthieu et Halbert, Ludovic. 2018. « Le logement social contraint à la rentabilité », *Métropolitiques*, p. 9.
- Gimat, Matthieu et Pollard, Julie. 2016. « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, Économie, Société*, n° 18, p. 257-282.
- Gimat, Matthieu. 2017. Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutation de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014), Thèse de doctorat, Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Ginsburg, Norman. 1981. « A Note on Council House Sales », *Critical Social Policy*, vol. 1, n° 2, p. 48-50.
- Ginsburg, Norman. 2005. « The Privatization of Council Housing », *Critical Social Policy*, vol. 25, n° 1, p. 115-135.
- Girard, Violaine, Lambert, Anne et Steinmetz, Hélène. 2013. « Propriété et classes populaires : des politiques aux trajectoires », *Politix*, n° 101, n° 1, p. 7-20.
- Girard, Violaine. 2015. « L'accèsion à la propriété : facteur de division des classes populaires ? », *Savoir/Agir*, N° 34, n° 4, p. 39-44.
- Glätter, Jan. 2013. « Die Privatisierung der kommunalen Wohnungsbestände in Dresden », *Raumplanung*, n° 131, p. 79-84.
- Glock, Birgit et Häussermann, Hartmut. 2004. « New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 4, p. 919-929.
- Gloor, Marie. 2013. La vente de logements sociaux par les organismes HLM : objectifs, procédures et effets, Mémoire de Master 2, Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Gotman, Anne et Bertaux-Wiame, Isabelle. 1991. L'accèsion à la propriété dans le parc social. Enquête exploratoire, Paris : Plan Urbanisme Construction Architecture.
- Gotman, Anne et Bertaux-Wiame, Isabelle. 1994. *L'accèsion sociale à la propriété dans le parc HLM. Deuxième enquête*, Paris : Plan Urbanisme Construction Architecture.
- Gotman, Anne. 1994. « L'accèsion à la propriété dans le parc social : quelle demande ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 65, n° 1, p. 55-67.
- Gotman, Anne. 1998. « La vente HLM au risque de la crise », in Grafmeyer et Dansereau (dir.), *Trajectoires et espaces de vie en milieu urbain*, Lyon : Presses Universitaires de Lyon, p. 183-191.
- Gouvernement des Pays-Bas. 2019. *Chiffres sur le logement et la construction 2019*.
- Gregory, James. 2016. « How Not to be an Egalitarian: the Politics of Homeownership and Property-Owning Democracy », *International Journal of Housing Policy*, vol. 16, n° 3, p. 337-356.
- Grossmann, Katrin, Kabisch, Nadja et Kabisch, Sigrun. 2017. « Understanding the social development of a post-socialist large housing estate: The case of Leipzig-Grünau in eastern Germany in long-term perspective », *European Urban and Regional Studies*, vol. 24, n° 2, p. 142-161.
- Gruis, V. et Nieboer, N. 2006. « Social housing investment without public finance: The Dutch case », *Public finance and management*, 2006 (1), vol. 6, n° 1, p. 122.
- Gruis, V., Tsenkova, S. et Nieboer, N. 2006. « Managing privatised housing: An international overview of developments and challenges ». Acte de colloque, European Network for Housing Research. Ljubljana : 2-5 juillet.
- Gruis, V., Tsenkova, S. et Nieboer, N. 2007. « Management of privatised housing: Policies and practice in East and West ». Acte de colloque, European Network for Housing Research. Rotterdam : 25-28 juin.
- Gruis, V. et Nieboer, N. 2007. « Government Regulation and Market Orientation in the Management of Social Housing Assets: Limitations and Opportunities for European and Australian Landlords », *International Journal of Housing Policy*, vol. 7, n° 1, p. 45-62.

- Gruis, V., Nieboer, N. et Thomas, A. 2004. « Strategic Asset Management in the Social Rented Sector: Approaches of Dutch and English Housing Associations », *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, p. 1229-1248.
- Gruis, V. 2005. « Financial and Social Returns in Housing Asset Management: Theory and Dutch Housing Associations' Practice », *Urban Studies*, vol. 42, n° 10, p. 1771-1794.
- Gruis, V. 2008. « Organisational Archetypes for Dutch Housing Associations », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26, n° 6, p. 1077-1092.
- Gruis, V. 2019. « Social housing sales in the Netherlands ». Acte de colloque « La vente de logements sociaux à l'épreuve de la recherche française et européenne », Réseau des acteurs de l'habitat et Réseau français recherche habitat-logement. Paris : 28 novembre.
- Guerrand, Roger-Henri. 1967. *Les origines du logement social en France, 1850-1914*, Paris : Vilette.
- Guironnet, A., Attuyer, K. et Halbert, L. 2016. « Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region », *Urban Studies*, vol. 53, n° 7, p. 1442-1464.
- Haffner, Marietta, Van Der Heijden, Harry et Elsinga, Marja. 2008. « Threats to the Dutch Unitary Rental Market », *International Journal of Housing Policy*, vol. 8, n° 1, p. 21-37.
- Haila, Anne. 1988. « Land as a Financial Asset: the Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation », *Antipode*, vol. 20, n° 2, p. 79-101.
- Haila, Anne. 1991. « Four Types of Investment in Land and Property », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 15, n° 3, p. 343-365.
- Haimann, Richard. 2019. « „Gescheiterte Privatisierung“ - Staat kehrt auf Wohnungsmarkt zurück », *Die Welt*.
- Halbert, Ludovic. 2018. « Infrastructures financières et production urbaine : quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine », *Espaces et sociétés*, vol. 174, n° 3, p. 71.
- Ham, Maarten van, Williamson, Lee, Feijten, Peteke et Boyle, Paul. 2013. « Right to Buy ... Time to Move? Investigating the Moving Behaviour of Right to Buy Owners in the UK », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 28, n° 1, p. 129-146.
- Harloe, Michael. 1995. *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Londres : John Wiley & Sons.
- Harvey, D. 1982. *The Limits to Capital*, Oxford : Basil Blackwell.
- Held, Tobias. 2011. *Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände - Ausmass und aktuelle Entwicklungen*.
www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2011/12/Inhalt/DL_Held.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Hereijgers, Ad. 2016. *Financing Affordable Housing in Europe*. European Federation for Living.
www.ef-l.eu/wp-content/files_mf/1478782067FinancingAffordableHousinginEuropeNovember2016.pdf
- Holm, Andrej. 2008. « Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes », *Jahrbuch StadtRegion*, vol. 5, n° 1.
- Hoorens, Dominique. 2013. « Le « modèle économique HLM » », *Revue de l'OFCE*, N° 128, n° 2, p. 73-98.
- Hoorens, Dominique. 2018. « Modèle économique du logement social : évolution, réforme ou démantèlement ? », Politiquesdulogement.com.
- Hopkins, Nicholas et Laurie, Emma. 2006. « Housing or Property? The Dynamics of Housing Policy and Property Principles in the Right to Buy », *Legal Studies*, vol. 26, n° 1, p. 65-87.
- Houard, N (dir.). 2011. *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États.*, Paris : La Documentation française.
- Houard, Noémie. 2013. « Le logement social aux Pays-Bas », *Revue de l'OFCE*, vol. 128, n° 2, p. 49-72.

- Jacobs, Keith, Kemeny, Jim et Manzi, Tony. 2003. « Privileged or Exploited Council Tenants? The Discursive Change in Conservative Housing Policy From 1972 to 1980 », *Policy & Politics*, vol. 31, n° 3, p. 307-320.
- Jaillet, M.-C., Perrin, E. et Ménard, F. (dir.). 2008. Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité, Paris : Plan urbanisme construction architecture.
- James, Simon, Jordan, Bill et Kay, Helen. 1991. « Poor People, Council Housing and the Right to Buy », *Journal of Social Policy*, vol. 20, n° 1, p. 27-40.
- Jones, Colin et Murie, Alan. 2006. *The Right to Buy. Analysis & Evaluation of a Housing Policy*, Londres : Blackwell.
- Jones, Colin. 2003. *Exploitation of the Right to Buy Scheme by Companies*, Londres : Office of the Deputy Prime Minister.
- Jones, M R. 1997. « Spatial Selectivity of the State? The Regulationist Enigma and Local Struggles over Economic Governance », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 29, n° 5, p. 831-864.
- Jonkman, Arend et Janssen-Jansen, Leonie. 2015. « The “squeezed middle” on the Dutch housing market: how and where is it to be found? », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 30, n° 3, p. 509-528.
- Jonkman, Arend et Janssen-Jansen, Leonie. 2018. « Identifying Distributive Injustice Through Housing (Mis)Match Analysis: The Case of Social Housing in Amsterdam », *Housing, Theory and Society*, vol. 35, n° 3, p. 353-377.
- Kamoun, Patrick. 2005. « Financement du logement social et évolutions de ses missions: De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, n° 123, n° 3, p. 20.
- Kattenberg, Mark et Hassink, W. H. J. 2017. « Who Moves Out of Social Housing? : The Effect of Rent Control on Housing Tenure Choice », *De Economist*, vol. 165, n° 1, p. 43-66.
- Kemeny, Jim et Lowe, Stuart. 1998. « Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence », *Housing Studies*, vol. 13, n° 2, p. 161-176.
- Kemeny, Jim. 1981. *The Myth of Home-Ownership: Private Versus Public Choices in Housing Tenure*, London ; Boston : Routledge & Kegan Paul.
- Kemeny, Jim. 1992. *Housing and Social Theory*, Londres : Routledge.
- Kemeny, Jim. 1995. *From Public Housing to the Social Market*, Londres : Routledge.
- Kemp, Peter A. 2015. « Private Renting After the Global Financial Crisis », *Housing Studies*, vol. 30, n° 4, p. 601-620.
- Kemper, Franz-Josef. 1998. « Restructuring of Housing and Ethnic Segregation: Recent Developments in Berlin », *Urban Studies*, vol. 35, n° 10, p. 1765-1789.
- Kerr, M. 1988. *The Right to Buy: A National Survey of Tenants and Buyers of Council Houses*, Londres : HMSO.
- King, Peter. 2010. *Housing Policy Transformed: The Right to Buy and The Desire to Own*, 1^{re} éd Bristol University Press.
- Kiraly, Barbara. 2018. « Au Congrès HLM, Action Logement fait la promotion de son organisme national de vente », *Le Moniteur*.
- Kirchner, Joachim. 2007. « The Declining Social Rental Sector in Germany », *International Journal of Housing Policy*, vol. 7, n° 1, p. 85-101.
- Kirszbaum, Thomas. 2008. Mixité sociale dans l'habitat : revue de la littérature dans une perspective comparative, Paris : La Documentation française.
- Kitzmann, Robert. 2017. « Private versus state-owned housing in Berlin: Changing provision of low-income households », *Cities*, vol. 61, p. 1-8.
- Kleinhaus, Reinout et Elsinga, Marja. 2010. « “Buy Your Home and Feel in Control” Does Home Ownership Achieve the Empowerment of Former Tenants of Social Housing? », *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, n° 1, p. 41-61.

- Kleinhans, Reinout et Ham, Maarten van. 2013. « Lessons Learned From the Largest Tenure-Mix Operation in the World: Right to Buy in the United Kingdom », p. 18.
- Knorr-Siedow, T. 2007. « Vers de nouvelles formes de logement social en Allemagne », Paris : Réseau Socio-Économie de l'Habitat, & European Network for Housing Research.
- Knorr-Siedow, Thomas. 2008. « Towards new forms of social housing in Germany », *Urban Research & Practice*, vol. 1, n° 3, p. 319-323.
- Kofner, Stefan et Kofner, Stefan. 2012. *Aktuelle Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren im Themenfeld Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren*, Nordrhein-Westfalen : TRAWOS Institut für Transformation, Wohnen und soziale Raumentwicklung.
- Lamberterie, Angèle de. 2019. Prémption et production de logement social à Paris : produire la ville par les opérations d'acquisition-amélioration, Mémoire de Master 2, Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Landart, Denis, Almanzor, Pierre, Bernard-Cetto, Alice et Hermann, Pascale. 2011. Vente HLM : une nouvelle dimension dans la stratégie des organismes HLM, Paris : USH.
- Le Goff, William, Drozd, Martine et Desforges, Romain. 2016. « Dix années de politiques du logement britanniques : le tournant néo-conservateur », *Politiquedulogement.com*.
- Le Goff, William. 2006. *Division sociales et question du logement en Grande-Bretagne, entre ethnicisation et privatisation, les cas de Leicester et Bradford*, Université de Caen / Basse-Normandie.
- Lechevallier Hurard, Lucie. 2008a. « Le démantèlement du logement social allemand », http://www.citego.org/bdf_fiche-document-726_fr.html
- Lechevallier Hurard, Lucie. 2008b. « Des locataires allemands bien protégés », http://www.citego.org/bdf_fiche-document-694_fr.html
- Lennartz, Christian. 2011. « Power Structures and Privatization across Integrated Rental Markets: Exploring the Cleavage between Typologies of Welfare Regimes and Housing Systems », *Housing, Theory and Society*, vol. 28, n° 4, p. 342-359.
- Lieberknecht, Christian. 2012. « German housing markets – facts, figures and structures ». Acte de la conférence CECODHAS Housing Europe. Bruxelles: 26 avril.
- Logement Français. 2013. Quels enjeux pour l'entretien et la rénovation des copropriétés mixtes ?, Paris : Logement Français.
- Lorrain, D. 2011. « La main discrète - La finance globale dans la ville », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 6, p. 1097-1122.
- Madec, Pierre. 2018. « Des inégalités à tous les étages », *Revue Projet*, N° 364, n° 3, p. 66-76.
- Malpass, Peter et Mullins, David. 2002. « Local Authority Housing Stock Transfer in the UK: From Local Initiative to National Policy », *Housing Studies*, vol. 17, n° 4, p. 673-686.
- Malpass, Peter et Murie, Alan. 1982. *Housing Policy and Practice*, Londres : MacMillan.
- Malpass, Peter et Victory, Ceri. 2010. « The Modernisation of Social Housing in England », *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, n° 1, p. 3-18.
- Malpass, Peter et Victory, Ceri. 2010. « The Modernisation of Social Housing in England », *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, n° 1, p. 3-18.
- Malpass, Peter. 2001. « The Uneven Development of "Social Rented Housing": Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain », *Housing Studies*, vol. 16, n° 2, p. 225-242.
- Malpass, Peter. 2008. « Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? », *Housing Studies*, vol. 23, n° 1, p. 1-19.
- Merle, Werner. 1999. « La privatisation du logement dans les nouveaux Länder allemands », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 51, n° 1, p. 107-117.
- Merrett, Stephen. 1979. *State Housing in Britain*, London : Routledge & Paul.
- Möbert, Jochen. 2018. *The German housing market in 2018*. Deutsch Bank Research.

- Muellbauer, John. 2018. « Housing, Debt and the Economy: A Tale of Two Countries », *National Institute Economic Review*, vol. 245, n° 1, p. 20-33.
- Mullins, D., Reid, B. et Walker, R. M. 2001. « Modernization and Change in Social Housing : The Case for an Organizational Perspective », *Public Administration*, vol. 79, n° 3, p. 599-623.
- Mullins, David et Pawson, Hal. 2010. « Housing associations: Agents of policy or profits in disguise? », in Billis (dir.), *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Mullins, David, Czischke, Darinka et Bortel, Gerard van. 2012. « Exploring the Meaning of Hybridity and Social Enterprise in Housing Organisations », *Housing Studies*, vol. 27, n° 4, p. 405-417.
- Mullins, David. 1999. « Managing Ambiguity: Merger Activity in the Nonprofit Housing Sector », *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, vol. 4, n° 4, p. 349-364.
- Mullins, David. 2006. « Competing Institutional Logics? Local Accountability and Scale and Efficiency in an Expanding Non-Profit Housing Sector », *Public Policy and Administration*, vol. 21, n° 3, p. 6-24.
- Murie, Alan, Tosics, Ivan, Aalbers, Manuel B., Sendi, Richard et Cernic Mali, Barbara. 2005. « Privatisation and After? », in van Kampen, Dekker, Hall et Tosics (dir.), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*, Bristol : The Policy Press at the University of Bristol, p. 85-104.
- Murie, Alan. 2016. *The Right to Buy? Selling Off Public and Social Housing*, Bristol, UK : Policy Press.
- Murie, Alan. 2018. « Shrinking the State in Housing: Challenges, Transitions and Ambiguities », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, n° 3, p. 485-501.
- Musterd, Sako. 2014. « Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam », *Housing Studies*, vol. 29, n° 4, p. 467-484.
- Nappi-Choulet, Ingrid. 2012. « Stratégies immobilières des fonds d'investissement opportunistes : la financiarisation du marché immobilier français », *Belgeo*, vol. 58, p. 83-94.
- Nappi-Choulet, Ingrid. 2012. « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, vol. 1, p. 84-95.
- National Federation of Tenant Management Organisations. 2012. *A Tenants Guide to the Right to Manage*, Birmingham : National Federation of Tenant Management Organisations.
- Neuteboom, Peter et Brounen, Dirk. 2011. « Assessing the Accessibility of the Homeownership Market », *Urban Studies*, vol. 48, n° 11, p. 2231-2248.
- Nieboer, N. et Gruis, V. 2011. « Shifting back in the Dutch social housing sector ». Acte de colloque, European Network for Housing Research. Toulouse : 5-8 juillet.
- Observatoire de la vente Hlm. 2019. « Présentation à la journée professionnelle Vente Hlm ». Présentation PowerPoint. Paris : USH.
- Oltermann, Philip. 2019. « Berlin's rental revolution: activists push for properties to be nationalised », *The Guardian*.
- Ouwehand, André. 2002. « The Dutch housing policy for the next decade: an attack on housing associations or adjustment to changing demands? », *International Journal of Housing Policy*, vol. 2, n° 2, p. 203-221.
- Oxley, Michael, Elsinga, Marja, Haffner, Marietta et Heijden, Harry van der. 2008. « Competition and Social Housing in Europe », *Economic Affairs*, vol. 28, n° 2, p. 31-36.
- Pattison, Ben et Cole, Ian. 2019. « Opening a New Route Into Home Ownership? The Extension of the Right to Buy to Housing Associations in England », *International Journal of Housing Policy*, p. 1-26.
- Pawson, Hal et Kintrea, Keith. 2002. « Part of the Problem or Part of the Solution? Social Housing Allocation Policies and Social Exclusion in Britain », *Journal of Social Policy*, vol. 31, n° 4, p. 643-667.
- Pawson, Hal et Sosenko, Filip. 2012. « The Supply-Side Modernisation of Social Housing in England: Analysing Mechanics, Trends and Consequences », *Housing Studies*, vol. 27, n° 6, p. 783-804.
- Pawson, Hal et Watkins, Craig. 1998. « The Position and Role of Former Public Sector Homes in the Owner-occupied Sector: New Evidence from the Scottish Housing Market », *Urban Studies*, vol. 35, n° 8, p. 1291-1309.

- Pearce, Jen et Vine, Jim. 2014. « Quantifying Residualisation: the Changing Nature of Social Housing in the UK », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 29, n° 4, p. 657-675.
- Pichler-Milanović, N. 1999. *Housing Privatisation in Central and Eastern Europe: From Policy to Practice*.
- Pierson, Paul. 1995. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge : Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Piketty, Thomas. 2019. *Capital et idéologie*, Paris : Éditions du Seuil.
- Pollitt, Christopher et Bouckaert, Geert. 2011. *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford; New York : Oxford University Press.
- Power, Anne. 1987. « The Crisis In Council Housing - Is Public Housing Manageable? », *The Political Quarterly*, vol. 58, n° 3, p. 283-295.
- Power, Anne. 2004. *Neighborhood Management and the Future of Urban Areas*, Londres : Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Power, Anne. 2017. « How Tenant Management Organisations Have Wrongly Been Associated With Grenfell », *British Politics and Policy at the LSE*.
- Priemus, H. 2003. « Social Housing Management: Concerns About Effectiveness and Efficiency in the Netherlands », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 18, n° 3, p. 269-279.
- Priemus, Hugo. 1996. « Recent Changes in the Social Rented Sector in The Netherlands », *Urban Studies*, vol. 33, n° 10, p. 1891-1908.
- Priemus, Hugo. 2001. « Social Housing as a Transitional Tenure? Reflections on the Netherlands' New Housing Memorandum 2000–2010 », *Housing Studies*, vol. 16, n° 2, p. 243-256.
- Priemus, Hugo. 2008. « Real Estate Investors and Housing Associations: A Level Playing Field? The Dutch Case », *European Journal of Housing Policy*, vol. 8, n° 1, p. 81-96.
- Priemus, Hugo. 2010. « Housing Finance Reform in the Making: The Case of the Netherlands », *Housing Studies*, vol. 25, n° 5, p. 755-764.
- Reisenbichler, Alexander. 2016. « A Rocky Path to Homeownership: Why Germany Eliminated Large-Scale Subsidies for Homeowners », *Cityscape*, vol. 18, n° 3, p. 283-290.
- Rey-Lefebvre, I. 2019. « Quand la finance fait main basse sur le logement social », *Le Monde*.
- Rey-Lefebvre, Isabelle. 2017. « Logement social : les foncières privées allemandes prises pour modèle », *Le Monde*.
- Rey-Lefebvre, Isabelle. 2019. « Quand la finance fait main basse sur le logement social », *Le Monde*.
- Ronald, Richard et Kadi, Justin. 2018. « The Revival of Private Landlords in Britain's Post-Homeownership Society », *New Political Economy*, vol. 23, n° 6, p. 786-803.
- Ronald, Richard. 2008. *The Ideology of Home Ownership: Homeowner Societies and the Role of Housing*, Basingstoke; New York : Palgrave Macmillan.
- Roncayolo, M. 2001. « A la recherche des politiques urbaines », in *La Ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*, Paris : Points.
- Saint-Macary, E. 2011. *Mixité sociale et diversité de l'habitat : l'investissement d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine*, Thèse de doctorat, Créteil : Université Paris-Est Créteil.
- Saunders, Peter. 1990. *A Nation of Home Owners*, London ; Boston : Unwin Hyman.
- Savage, Michael. 2019. « Ministers Urged to Halt Right-to-Buy Scheme », *The Guardian*, p. 4.
- Saviana, Alexandra. 2019. « Face à sa "folie des loyers", Berlin vote un durcissement de leur encadrement », *Marianne*.
- Scanlon, K. 2007. « Où va le logement social en Europe? ». Acte du colloque « L'avenir du logement social en Europe », Réseau Socio-Économie de l'Habitat, & European Network for Housing Research. Paris : 22-23 novembre.

- Scanlon, Kathleen, Whitehead Christine M. E et Fernández Arrigoitia, M. 2014. *Social Housing in Europe*, Chichester : Wiley Blackwell.
- Schilder, F. et Janssen-Jansen, L. 2012. « Amsterdam: A just housing market? Measuring the 'justness' of Dutch housing market policy ». Acte du Congress of the European Real Estate Society, European Real Estate Society (ERES). Edinburgh.
- Schutjens, V., Van Kempen, Ronald et Van Weesep, Jan. 2002. « The Changing Tenant Profile of Dutch Social Rented Housing », *Urban Studies*, vol. 39, n° 4, p. 643-664.
- Schwartz, Herman M. et Seabrooke, Leonard. 2009. *The politics of housing booms and busts*, Basingstoke; New York : Palgrave Macmillan.
- Sewel, J., Twine, F. et Williams, N. 1984. « The Sale of Council Houses Some Empirical Evidence », *Urban Studies*, vol. 21, n° 4, p. 439-450.
- Shotter, James. 2016. « Brexit boosts Germany's booming housing sector », *Financial Times*.
- Sillars, Robin. 2007. « The Development of the Right to Buy and the Sale of Council Houses », *Economic Affairs*, vol. 27, n° 1, p. 52-57.
- Spars, Guido. 2017. « Privatisierung öffentlicher Wohnungen », in *Immobilienwirtschaftslehre - Ökonomie*, Wiesbaden : Springer Fachmedien Wiesbaden, p. 511-529.
- Springs, Nigel et Smith, Duncan. 2012. « Unintended consequences: Local Housing Allowance Meets the Right to Buy », *People, Place and Policy Online*, p. 58-75.
- Steinmetz, Hélène. 2013. Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accèsion à la propriété, 1953-2010, Thèse de doctorat, Lyon : Université Lyon 2.
- Storbeck, Olaf. 2019. « Vonovia draws final line under ill-fated Deutsche Wohnen takeover bid, selling shares », *Financial Times*.
- Straub, A. 2002. « Strategic technical management of housing stock: lessons from Dutch housing associations », *Building Research & Information*, vol. 30, n° 5, p. 372-381.
- Taffin, Claude. 2014. « Le marché du logement ancien », *Revue d'économie financière*, vol. 115, n° 3, p. 131.
- Tang, Connie P. Y., Oxley, Michael et Mekic, Daniel. 2017. « Meeting Commercial and Social Goals: Institutional Investment in the Housing Association Sector », *Housing Studies*, vol. 32, n° 4, p. 411-427.
- Tissot, Sylvie et Poupeau, Franck. 2005. « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 159, p. 4-9.
- Titmuss, Richard. 1958. *Essays on the Welfare State* Bristol University Press.
- Tomann, Horst. 1996. « Private Home-ownership Finance for Low-income Households », *Urban Studies*, vol. 33, n° 10, p. 1879-1889.
- Torgersen, Ulf. 1987. « Housing: the Wobbly Pillar Under the Welfare State », *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 4, n° 1, p. 116-126.
- Turner, Camilla. 2017. « Victims of Grenfell Tower inferno who bought their homes say authorities have abandoned them », *The Telegraph*.
- Uffer, S. 2011. *The Uneven Development of Berlin's Housing Provision*, Department of Geography and Environment of the London School of Economics and Political Science.
- Uitermark, Justus. 2003. « "Social Mixing" and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited », *Urban Studies*, vol. 40, n° 3, p. 531-549.
- Unger, Knut. 2006. « Movements against the Privatization of Municipal Housing in Germany », <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-6930.html>.
- Unger, Knut. 2017. *Financialization of Mass Rental Housing in Germany: Understanding the Transaction Cycles in the Mass Rental Housing Sector 1999–2015*. http://www.reclaiming-spaces.org/wp-content/uploads/2017/04/Unger_financialization_rentalhousingGermany_final.pdf

- Urban, Florian. 2018. « Large Housing Estates of Berlin, Germany », in Baldwin Hess, Tammaru et van Ham (dir.), *Housing Estates in Europe*, p. 99-120.
- USH. 1995. Le guide de la vente HLM, Paris : Mission pour la pratique de la vente de l'UNFOHLM.
- USH. 2004. Accession sociale à la propriété - Vente Hlm : le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat, Paris : USH.
- USH. 2007. Vente des logements locatifs des organismes HLM à personne physique : points-clés et recommandations, Paris : USH.
- USH. 2019a. Vente HLM - Guide 1. Nouveaux enjeux, nouvelles stratégies, Paris : Union sociale pour l'habitat.
- USH. 2019b. Vente HLM - Guide 2. Nouveaux outils, Paris : Union sociale pour l'habitat.
- Van Bortel, Gerard et Elsinga, Marja. 2007. « A Network Perspective on the Organization of Social Housing in the Netherlands: the Case of Urban Renewal in The Hague », *Housing, Theory and Society*, vol. 24, n° 1, p. 32-48.
- Van Bortel, Gerard, Mullins, David et Gruis, Vincent. 2010. « 'Change for the Better?'—making sense of housing association mergers in the Netherlands and England », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 25, n° 3, p. 353-374.
- Van der Veer, J. et Schuiling, D. 2005. « The Amsterdam housing market and the role of housing associations », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 20, n° 2, p. 167-181.
- Van Duijne, Robbin Jan et Ronald, Richard. 2018. « The unraveling of Amsterdam's unitary rental system », *Journal of housing and the built environment : HBE*, vol. 33, n° 4, p. 633-651.
- Van Gent, W. P. C. 2010. « Managing assets and risks through ownership and regeneration: Housing policy in the Netherlands », in Doling, Elsinga et Ronald (dir.), *Homeownership: Getting in, getting from, getting out*, Delft : Delft University Press.
- Van Kempen, Ronald et Priemus, Hugo. 2002. « Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible Effects of New Housing Policies », *Urban Studies*, vol. 39, n° 2, p. 237-253.
- Van Overmeeren, Arne et Gruis, Vincent. 2011. « Asset management of social landlords based on value creation at neighbourhood level », *Property Management*, vol. 29, n° 2, p. 181-194.
- Vautrot-Schwarz, Charles et Boidé, Clotilde. 2018. « Pratique notariale de la vente HLM à l'épreuve de la loi ELAN », *Defrénois*, n° 44, p. 15-21.
- Voigtländer, Michael. 2009. « Why is the German Homeownership Rate so Low? », *Housing Studies*, vol. 24, n° 3, p. 355-372.
- Vollmer, Lisa. 2015. « Die Berliner Mieter_innenbewegung zwischen lokalen Konflikten und globalen Widersprüchen », *Sozial. Geschichte Online*, n° 17, p. 51-82.
- Vorms, Bernard. 2012. « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? », *Métropolitiques*.
- Vorms, Bernard. 2014. « Vers un monde de propriétaires ? Politique du logement et statuts d'occupation en France et à l'étranger », *Revue d'économie financière*, vol. 115, n° 3, p. 69.
- Walker, Peter. 2018. « Theresa May Pledges £400m to Remove Grenfell-Style Cladding », *The Guardian*.
- Walker, Richard M. 2000. « The Changing Management of Social Housing: The Impact of Externalisation and Managerialisation », *Housing Studies*, vol. 15, n° 2, p. 281-299.
- Walker, Richard M. 2001. « How to Abolish Public Housing: Implications and Lessons from Public Management Reform », *Housing Studies*, vol. 16, n° 5, p. 675-696.
- Wassenberg, F. 2007. « Les acteurs du renouvellement urbain aux Pays-Bas ». Acte du colloque « L'avenir du logement social en Europe », Réseau Socio-Économie de l'Habitat, & European Network for Housing Research. Paris : 22-23 novembre.
- Wertenschlag, Bruno. 2019. « La loi ELAN et le logement social », *Actualité juridique droit immobilier (AJDI)*, p. 12.

- Whitehead, C. 2007. « Le financement du logement social en Europe ». Acte du colloque « L'avenir du logement social en Europe », Réseau Socio-Économie de l'Habitat, & European Network for Housing Research. Paris : 22-23 novembre.
- Whitehead, C. 2019. « La place de la vente de logements sociaux dans les mutations du parc social en Europe ». Acte de colloque « La vente de logements sociaux à l'épreuve de la recherche française et européenne », Réseau des acteurs de l'habitat et Réseau français recherche habitat-logement. Paris : 28 novembre.
- Whitehead, Christine M E et Scanlon, Kathleen (dir.). 2007. *Social Housing in Europe*.
- Whitehead, Christine M. E. 1993. « Privatizing Housing: An Assessment of U.K. Experience », *Housing Policy Debate*, vol. 4, n° 1, p. 101-139.
- Whitehead, Christine M. E. 1999. « The Provision of Finance for Social Housing: The UK Experience », *Urban Studies*, vol. 36, n° 4, p. 657-672.
- Wijburg, G. 2018. *The Differential Impact of Real Estate Financialization on the Political Economies of Germany and France*, PhD Thesis, KU Leuven.
- Wijburg, G. 2019. « Evolution of the social housing stock in Germany: from en-bloc privatisation to a new housing model? ». Acte de colloque « La vente de logements sociaux à l'épreuve de la recherche française et européenne », Réseau des acteurs de l'habitat et Réseau français recherche habitat-logement. Paris : 28 novembre.
- Wijburg, Gertjan et Aalbers, Manuel B. 2017. « The alternative financialization of the German housing market », *Housing Studies*, vol. 32, n° 7, p. 968-989.
- Wijburg, Gertjan, Aalbers, Manuel B. et Heeg, Susanne. 2018. « The Financialisation of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatised Mainstream of Capital Accumulation », *Antipode*, vol. 50, n° 4, p. 1098-1119.
- Wilkes, William. 2018. « Landlords Shed No Tears Over Broken German Housing Market », *Wall Street Journal*.
- Williams, N J et Twine, F E. 1992. « Increasing Access or Widening Choice: The Role of Resold Public-Sector Dwellings in the Housing Market », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 24, n° 11, p. 1585-1598.
- Williams, Nicholas J. et Twine, Fred E. 1993. « Moving On and Moving Up: The Experience of Households Who Resell Public Sector Dwellings », *Housing Studies*, vol. 8, n° 1, p. 60-69.
- Williams, Nicholas J. et Twine, Fred E. 1994. « Locals, Incomers and Second Homes—the Role of Resold Public Sector Dwellings in Rural Scotland », *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 11, n° 4, p. 193-209.
- Yché, A. 2011. *Logement, habitat & cohésion sociale. Au-delà de la crise : quelle société voulons-nous pour demain ?*, Paris : Mollat.
- Zittoun, P. 2000. « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement. », *Politiques et Management public*, vol. 18, n° 2, p. 123-147.
- Zittoun, Philippe. 2001. *La Politique du logement, 1981-1995. Transformation d'une politique publique controversée*, Paris : L'Harmattan.