

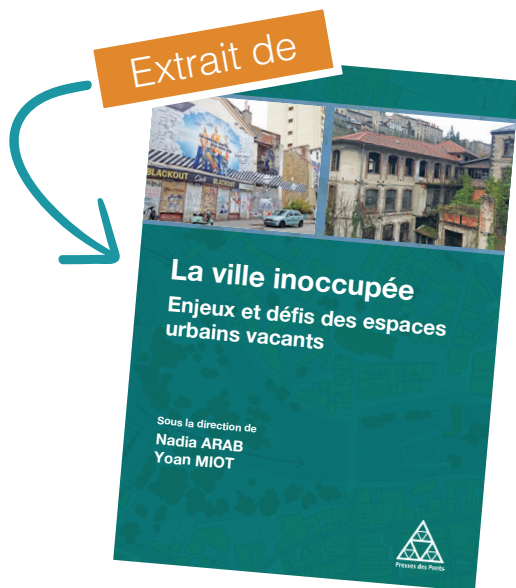
Agir sur la vacance résidentielle

L'expérience des organismes
de logements sociaux français
dans les territoires en décroissance

Yoan Miot et Marie Mondain



Presses des Ponts



PRIX SPÉCIAL 2022

de l'article scientifique sur l'habitat social

attribué par l'Union sociale
pour l'habitat et la Caisse des Dépôts



En savoir plus...

Couverture

(Filigrane) – Dessin des principaux chemins d'eau traversant le quartier de Matra en cas d'inondation © EDL/Martin Seidl

Photo 1 – Un immeuble abandonné en attente de démolition à Saint-Étienne, Yoan Miot, mai 2016

Photo 2 – Une friche industrielle sur les bords de Durolle à Thiers, Yoan Miot, janvier 2020

Agir sur la vacance résidentielle

**L'expérience des organismes
de logements sociaux français
dans les territoires en décroissance**

Yoan Miot et Marie Mondain



Presses des Ponts

Agir sur la vacance résidentielle. L'expérience des organismes de logements sociaux français dans les territoires en décroissance.

Yoan MIOT

Maître de conférences,
Université Gustave Eiffel, LATTS

Marie MONDAIN

doctorante, Université Paris 1 (UMR Géographie-Cités),
Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH)

La décroissance urbaine, en tant que phénomène cumulatif, inscrit dans la durée, d'affaiblissement des trajectoires démographiques, sociales ou économiques d'un territoire (Martinez-Fernandez *et al.*, 2012), affecte profondément l'habitat. En effet, la forte déstructuration des marchés locaux de l'habitat constitue l'une des conséquences majeures de la décroissance urbaine pour les acteurs publics et privés (Miot, 2012). L'une des répercussions les plus évidentes tient à la hausse de la vacance résidentielle, qui représente le « sous-produit le plus visible de la décroissance » (Hollander *et al.*, 2009). Elle entraîne elle-même une multitude de problématiques pour les acteurs : baisse des prix et des loyers, désinvestissement des propriétaires, problèmes de maintenance du parc (Nevin, 2004), absence de mise aux normes, etc. conduisant à une dégradation progressive des bâtiments jusqu'à leur effondrement ou l'incendie dans les cas extrêmes (Nussbaum, 2015). Dans ce type de contexte, formuler et conduire des politiques locales du logement est complexe (Miot *et al.*, 2018).

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à un type d'acteur intervenant sur ces marchés résidentiels, les organismes de logements sociaux (OLS). Ils sont communément définis comme des « personnes morales spécialisées, principalement les organismes HLM et accessoirement les sociétés d'économie mixte ainsi que les collectivités territoriales propriétaires d'un patrimoine de logements qu'elles mettent en location » (Segaud *et al.*, 2002, p. 268) et dont l'occupation est soumise « à des obligations spécifiques, afin de permettre aux personnes éprouvant

des difficultés à se loger aux conditions prévalant sur le marché d'accéder et de se maintenir dans un logement décent et abordable» (Ghekière, 2007, p. 29). Les travaux de recherche sur les OLS s'intéressent tant à l'activité de production du logement social (Gimat, 2017) qu'à l'activité de gestion (Sala-Pala, 2005 ; Demoulin, 2015) qui constituent les deux activités principales de ces organismes.

La vacance résidentielle est une préoccupation structurelle des OLS. En effet, la vacance résidentielle correspond à une perte de recette: le coût des loyers et des charges non perçues en raison d'une inoccupation d'un logement que l'OLS continue d'entretenir. La vacance résidentielle peut aussi être perçue, par les locataires comme les pouvoirs publics, comme un manque d'efficacité de l'organisation à apparier offre et demande en logement alors que de nombreux demandeurs sont en attente d'un logement. Diminuer la vacance est progressivement devenu un objectif important avec le renforcement d'une «rationalité gestionnaire» (Bourgeois, 1993 ; Demoulin, 2014), c'est-à-dire de l'intensification de la recherche de rentabilité économique et d'efficacité au sein du logement social depuis les années 1980, comme dans de nombreuses administrations et entreprises publiques (Warin, 1997). Valérie Sala Pala et Marine Bourgeois ont montré comment l'objectif de résorption de la vacance contribuait à renforcer les pratiques discriminatoires d'attribution de logements locatifs sociaux. Aux missions sociales de loger les ménages les plus modestes et d'assurer la mixité sociale se superpose la contrainte de réduire la vacance du parc locatif. S'ajoutent ainsi des critères «gestionnaires»: limiter la vacance dans les quartiers stigmatisés en logeant les ménages les plus captifs du parc social, accélérer les procédures d'attribution pour limiter les périodes d'inoccupation (Sala-Pala, 2005). Ce sont aussi les compétences recherchées par les services de gestion locative qui évoluent. «La qualité du service, la négociation et la vente deviennent des enjeux centraux (...) là où l'accompagnement dans le logement et le respect des procédures caractérisent les registres d'action du travailleur social et de l'agent administratif» (Bourgeois, 2017, p. 439).

La lutte contre la vacance apparaît ainsi comme un objectif de plus en plus prégnant de l'activité des OLS, indépendamment du contexte territorial. Dans ce chapitre, nous nous intéresserons plus précisément aux moyens mis en œuvre pour résorber la vacance par les OLS intervenant sur des marchés locaux de l'habitat déstructurés par le phénomène de décroissance urbaine et marqués par une vacance résidentielle généralisée. L'objectif est double. Il s'agit d'une part d'identifier l'ensemble des moyens mis en œuvre par les OLS pour lutter contre la vacance, sans se restreindre aux activités de la gestion locative. D'autre part, il s'agit de questionner la spécificité des moyens de lutte contre la vacance par les OLS dans un contexte de vacance résidentielle généralisée à l'ensemble du marché immobilier.

Pour répondre à cette question, nous nous fondons sur un ensemble d'entretiens semi-directifs auprès de dix OLS, soient des offices publics de l'habitat, soient des entreprises sociales de l'habitat situés dans cinq départements: la Marne, la Haute-Marne, la Nièvre, l'Orne, la Saône-et-Loire et la Seine-Maritime. Les personnes rencontrées sont des directeurs (9) et des techniciens (6) travaillant aussi bien dans l'activité de construction que de gestion des logements. Les grilles d'entretiens étaient structurées autour de deux volets: d'une part comprendre la relation qu'établissaient les OLS entre le contexte de déstructuration des marchés de l'habitat et la vacance et, d'autre part, recenser les actions mises en œuvre pour diminuer le nombre de logements vacants. L'analyse de ces entretiens, inscrite dans une épistémologie compréhensive et empirique, dont les recherches de Nadia Arab en urbanisme et aménagement (Arab, 2018) ont montré les apports, nous conduit à structurer notre propos autour des deux activités principales des OLS, d'une part la production et l'entretien d'un patrimoine immobilier, d'autre part la gestion des locataires.

1. Agir sur le patrimoine existant et futur

Pour les bailleurs sociaux, agir sur les logements vacants passe par un ensemble d'actions sur l'offre existante et sur le niveau de production de l'offre.

1.1 L'existant : démolir et bien d'autres choses

Les actions sur le patrimoine existant sont de différentes natures, allant de la démolition jusqu'à la restructuration lourde en passant par la réhabilitation du patrimoine. Concernant l'offre nouvelle, les opérateurs cherchent à limiter la production tout en préservant un volume de construction neuve suffisant pour répondre aux besoins des demandeurs et du fonctionnement de l'organisme.

Les bailleurs sociaux enquêtés expliquent la vacance dans leur parc de logements par l'inadaptation de leur patrimoine à la demande encore existante dans ces territoires. Cette inadaptation recouvre des problèmes de nature différente. Le premier décalage est lié aux formes urbaines. Le patrimoine caractéristique des grands ensembles se trouve stigmatisé et déqualifié dans les représentations et les discours qu'ont les OLS des attentes des ménages en demande d'un logement social. Deuxièmement, l'inadaptation concerne aussi la structure des logements. Ce n'est plus tant une forme urbaine qui pose problème que la taille du logement ou les équipements de la résidence. En effet, du point de vue des acteurs rencontrés, dans ces territoires, le vieillissement de la population serait plus rapide

qu'ailleurs. Le nombre de personnes par ménage diminuerait alors rapidement, en raison de l'augmentation du nombre de ménages monoparentaux et du vieillissement des locataires. De ce fait, tant les résidences non adaptées aux besoins des personnes à mobilité réduite que les grands logements, en T4-T5, qui constituent une part significative du patrimoine de ces bailleurs sociaux, deviendraient inadaptés à cette nouvelle structure des ménages.

Ensuite, la vacance génère des problèmes de gestion. En effet, la vacance résidentielle est inégalement répartie dans le patrimoine. Or, réaliser la maintenance et accueillir des ménages dans des immeubles sous-occupés renchérisse substantiellement les coûts. En effet, qu'un immeuble soit occupé, entièrement vide, ou seulement vide aux deux tiers, il est toujours nécessaire, pour l'organisme, de faire l'entretien courant et de maintenir en état de fonctionnement les parties communes. Les charges sont donc fixes tandis que le produit issu de la location de l'immeuble diminue en cas de vacance.

Face à ces différents problèmes, les OLS s'engagent dans deux grands types d'action sur le patrimoine existant : l'amélioration du logement ou de son environnement pour répondre aux besoins identifiés et la suppression définitive des logements vacants par la démolition et, plus rarement, par changement d'usage.

La suppression par la démolition des logements vacants est une démarche commune à l'ensemble des OLS rencontrés. Cette solution rejoint celles mises en œuvre dans d'autres pays européens par les OLS et les acteurs publics, notamment en Allemagne (Bernt, 2009 ; Florentin, 2010) ou au Royaume-Uni (Leather et Nevin, 2013 ; Couch et Cocks, 2013). Dans notre corpus, elle est mise en œuvre depuis les années 1990 par les OLS les plus touchés par le phénomène et la pratique se généralise à partir des années 2000. Elle constitue une réponse aux trois problématiques soulevées précédemment. Elle vise deux types d'offres : l'offre située dans les quartiers prioritaires inscrits en Politique de la Ville (QPV), plutôt organisée en grands ensembles de tours et de barres, et une offre, souvent restreinte, située dans les petites villes et les communes rurales. Elle s'effectue toujours sans que l'ensemble de l'offre soit reconstruit et plus rarement sans aucune reconstitution. Trois types de dispositifs sont mobilisés, souvent conjointement, pour conduire ces démolitions :

- Dans le cadre de la politique nationale de rénovation urbaine, avec le soutien financier de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, ciblant donc les quartiers QPV et touchant ainsi un patrimoine urbain plutôt situé en grand ensemble. Dans notre échantillon, cela concerne huit OLS sur dix ;
- Dans le cadre de protocoles signés avec la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS), pour les organismes les plus fragiles financièrement,

touchant aussi bien du patrimoine situé en QPV que dans d'autres espaces urbains, notamment des petites villes et des communes rurales. Trois OLS se sont engagés dans ce dispositif;

- Dans le cadre de stratégies portées par les OLS, cadrées par leurs Plans Stratégiques de Patrimoine (PSP). Ces stratégies ciblent un patrimoine ancien, relativement standardisé et localisé soit en QPV, soit dans les petites villes ou les communes rurales non soutenues par des financements nationaux. La totalité des OLS de notre échantillon sont concernés.

Au-delà de la démolition, les OLS rencontrés conduisent des actions de suppression de logements existants par une restructuration lourde permettant une réaffectation et un repositionnement de l'immeuble dans son marché. Elles visent à adapter l'offre aux nouveaux profils sociaux des demandeurs. Ainsi, certains immeubles composés de grands logements sont restructurés pour offrir des T2 et T3 correspondant aux demandes de familles monoparentales ou de personnes âgées. Cela a été mis en place par deux des OLS rencontrés. De la même manière, les réhabilitations peuvent être aussi le levier pour changer l'affectation de l'immeuble et développer une offre à destination des publics non familiaux : résidences pour personnes âgées, résidences étudiantes, résidences pour location de très courte durée. Quatre organismes sur les dix rencontrés ont mis en place ce type d'action.

Les OLS, au-delà de la suppression d'offre de logements, conduisent des stratégies d'amélioration de leur parc se traduisant par trois types de démarches : des programmes de réhabilitation, l'amélioration des démarches de mise en location à travers des interventions patrimoniales, des interventions relevant de l'amélioration du cadre de vie par des pratiques de gestion urbaine. Les programmes de réhabilitation sont conduits par l'ensemble des OLS rencontrés et doivent permettre de remettre aux normes de marché l'offre existante. Cela se traduit par des travaux de mise en conformité avec les normes « personnes à mobilité réduite », permettant là aussi de toucher plus facilement une demande vieillissante. Dans ce même registre, la réhabilitation énergétique est aussi un levier pour repositionner l'offre dans son marché, notamment vis-à-vis de ses concurrents directs et pour permettre de baisser les charges dans un contexte de paupérisation grandissante de la demande.

« Je me suis senti bien évidemment une responsabilité sociétale sur la dimension écologique donc j'ai demandé qu'on adapte le patrimoine sur le plan thermique, ça c'était un raisonnement « supra » mais qui n'était pas suffisant pour rester comme un axe stratégique. J'ai surtout deux moteurs qui sont venus l'alimenter, une volonté de baisse des charges, donc de solvabilisation de mes locataires (...). Donc ça c'était un axe stratégique intéressé.

Je solvabilise d'autant mieux mes locataires que je rends leur loyer moins lourd en baissant les charges. Et puis c'est un acte marketing, j'ai un positionnement qui est plus favorable que les autres [organismes Hlm] puisque j'ai des loyers que je maîtrise et des charges que je réduis en isolant.» (Directeur.rice général.e, OLS n° 5, juillet 2015).

Ces actions sont financées via les enveloppes dédiées à l'entretien prévues dans le cadre des Plans Stratégiques de Patrimoine. Elles existent donc pour tout OLS mais, selon les acteurs rencontrés, ces enveloppes financières seraient plus élevées chez les OLS engagés dans une lutte contre la vacance.

Quant aux démarches d'amélioration des procédures de mises en location, elles passent par l'exécution de travaux préalables à la remise en location ainsi que par des travaux réalisés à la demande du nouveau preneur à bail. Elles visent à une meilleure commercialisation des logements et impliquent la mobilisation de fonds supplémentaires liés aux travaux traditionnels d'entretien. Six OLS sur les dix rencontrés mobilisent ce type de démarches.

Le dernier type d'action mentionné par les acteurs consiste à mettre en place des démarches de gestion urbaine. Elles sont mises en œuvre au-delà des territoires décroissants (Mille, 2018). Dans les contextes nous intéressant, elles sont citées comme permettant l'amélioration de l'image du patrimoine ainsi qu'un meilleur fonctionnement des quartiers et des résidences, voire comme participant à leur stabilisation. Ainsi, trois OLS d'un même territoire de la Marne ont constitué des structures de coopérations autour de l'animation de la vie des quartiers et de la tranquillité publique.

1.2 L'offre à produire : réduire mais ne pas arrêter de construire

Face au contexte de vacance résidentielle importante dans les territoires décroissants, les OLS vont intervenir sur le second levier à leur disposition pour agir sur le patrimoine, à savoir la diminution de la production neuve. Les enquêtés font état d'une relation directe sur le marché immobilier entre production neuve et vacance. La production neuve augmente l'offre disponible de logements sur un marché où la demande en logements est déjà faible. Cette offre nouvelle aurait tendance à capter la demande existante tandis que les logements les plus déqualifiés deviendraient vacants. À ce titre, les enquêtés mettent en question les politiques de fort soutien à l'accession à la propriété, notamment dans les périphéries immédiates des villes-centres, ainsi que les politiques de développement de l'offre locative privée via les dispositifs de défiscalisation immobilière portés

par l'Etat. En outre, dans ce type de contexte, les OLS verraient une concurrence accrue entre l'offre locative privée et l'offre qu'ils mettent en location :

« On se retrouve peut-être un petit peu moins sur un Type 1 et sur un Type 2, évidemment sur des situations qui sont extrêmement concurrentielles, c'est-à-dire que pour un même montant de loyer, je peux avoir le choix aussi bien sur un logement privé que sur un logement public. (...) Du point de vue du marché du logement, c'est catastrophique, c'est-à-dire que nous sommes dans une situation totalement concurrentielle. » (Directeur.rice général.e, OLS n° 12, mars 2017).

Ces constats conduisent les OLS à infléchir les niveaux de production, sans pour autant aller jusqu'à l'arrêt de la construction neuve. En effet, les enquêtés revendiquent le fait qu'ils doivent pouvoir continuer à développer une offre nouvelle. Cet apparent paradoxe, produire du neuf alors qu'une part de l'existant est vide et se vide, est justifié par trois types d'arguments. Le premier renvoie à la structuration bipolaire des activités des OLS entre activité de maîtrise d'ouvrage et activité de gestion locative. Pour les OLS, l'activité de maîtrise d'ouvrage, souvent survalorisée dans les OLS (Demoulin, 2015), doit pouvoir continuer à exercer ses métiers de développement foncier et de programmes :

« Il faut aussi songer à nous donner la possibilité de reconstruire. Parce que nous notre métier c'est effectivement de gérer du patrimoine existant etc. Mais notre métier c'est aussi de nous développer, de nous accroître, d'avoir de nouvelles opérations, de générer des logements BBC, de générer des logements plus modernes. Voilà quoi c'est un peu la vocation de notre organisme. » (Directeur.rice général.e, OLS n° 4, juin 2016)

Le second argument tient au renforcement de la concurrence entre les différents segments de marché pour capter les ménages. Construire des logements neufs serait alors le moyen le plus compétitif pour attirer les ménages. Cela permet de développer des logements ciblant des clientèles spécifiques en croissance et de construire de nouvelles typologies, comme de l'individuel et des logements performants énergétiquement. Le développement de cette offre est présenté comme moins onéreux que des programmes de réhabilitation ou de rénovation.

« L'idée de ne pas construire dans les territoires détendus, là où il n'y a pas de marché privé et d'opérateur privé, ça veut dire que ce territoire non seulement va être en déclin, et alors que les territoires dynamiques vont s'équiper par le biais des constructions nouvelles de 20-30-40 % de nouveaux logements BBC, ce territoire-là non seulement aura eu à assumer un déclin mais en plus n'aura à proposer qu'un patrimoine des années 60-70 dégradé,

ils n'auront pas cette offre et on livre aux générations futures de ces territoires des désastres. Il faut donc déconstruire et reconstruire mais avant tout retendre!» (Directeur.rice du développement, OLS n° 7, août 2015).

Le dernier argument porté par les OLS tient à leur position singulière dans le système d'acteurs de l'aménagement. En effet, ces derniers se présentent comme des instruments des politiques locales de l'habitat, autant les offices publics de l'habitat que les entreprises sociales de l'habitat. Dans ce contexte, la production d'une offre nouvelle de logements social positionne la production au service d'autres objectifs de politiques publiques comme éviter la fermeture de classes dans une école grâce à l'accueil de nouvelles familles, régler un problème d'habitat ancien dégradé ou encore racheter un immeuble de bureaux vacants.

« Encore une fois on est les derniers remparts (...). Parce qu'on est le dernier à vouloir y aller, non, à pouvoir y aller, parce qu'un marché tendu il attire des investisseurs qui vont espérer trouver une rentabilité. Quand on n'a pas de perspective de rentabilité, on se tourne vers le bailleur HLM et on dit « mais vous, vous devriez le faire, vous devriez mobiliser vos fonds propres pour faire ça. » (Directeur.rice général.e, OLS n° 5, juillet 2015).

Dans ce contexte, les OLS portent des stratégies de construction neuve de plusieurs natures. Premièrement, à un niveau intercommunal, ils sont assez favorables à la baisse des objectifs de production à inscrire dans les Programmes Locaux de l'Habitat, tout en maintenant un volume d'agrément leur permettant de maintenir leur fonction de développement. Deuxièmement, leur production neuve est construite sur des segments où les demandes sont considérées comme en croissance : l'ensemble des segments des logements dits spécifiques (logements étudiants, logements des personnes âgées, logements des salariés mobiles...) et des logements individuels. Cet axe de développement est porté aussi bien dans le cadre de programmes de reconstruction liés à la politique nationale de rénovation urbaine qu'en dehors de cette politique. Tous les OLS rencontrés portent ce type de stratégies. Troisièmement, la production neuve est territorialisée : l'offre neuve tend à se concentrer dans les centres où les offres de service sont les plus conséquentes et dans les pôles de services les plus structurants. Ainsi, les communes rurales et les plus petites villes sont moins concernées par le maintien du développement que les villes moyennes.

« Notre objectif est de construire principalement là où il y a de la demande, sur les 10 communes. Nous avons été amenés, si vous voulez, à abandonner les territoires où il n'y a rien quoi (...) On ne peut plus aller faire trois logements perdus dans la campagne puisqu'il n'y a plus de service. Pour

moi, les deux axes de développement que nous avons sont soit des bâtiments collectifs centre-ville, centre-bourg proches des services qu'on réserve plutôt à des seniors (...). Le deuxième, c'est de l'individuel qu'on vendrait à terme. Ce serait dans les zones urbaines, en périphérie.» (Directeur.rice général.e, OLS n° 1, octobre 2017)

Ainsi, agir sur le patrimoine est un levier majeur d'intervention des OLS pour résorber la situation de vacance résidentielle. Si la démolition est une action commune et attendue, à l'image de ce qui a été entrepris dans d'autres pays européens, elle ne résume pas les stratégies entreprises par ces organismes. En effet, à cette démolition, se couplent aussi des interventions visant à repositionner l'offre existante dans son marché.

2. Agir sur les demandes de logement : la mobilisation des services de gestion locatives

Pour les bailleurs, agir sur les logements vacants passe aussi par la mobilisation des services de gestion locative. Dans le parc social des villes en décroissance, l'impératif gestionnaire de lutte contre la vacance semble cependant exacerbé. D'une part les taux de vacance sont généralement plus élevés, d'autre part le nombre de demandeurs de logements est généralement plus faible (Mondain, à paraître), augmentant d'autant le risque de vacance du logement à la suite du départ d'un locataire.

2.1 La demande en logement social : capter la demande existante et augmenter la demande

Les actions ciblant les demandeurs d'un logement social visent à la fois à capter les ménages ayant déposé une demande dans un contexte de forte concurrence, entre bailleurs sociaux et vis-à-vis du parc locatif privé, et à susciter de nouvelles demandes. Elles reposent sur l'intégration de méthodes commerciales dans l'exercice des missions d'attribution de logements. Les bailleurs présentent cette évolution comme une véritable rupture dans les pratiques professionnelles où la situation de marché se confronte au fonctionnement administratif de l'attribution de logements sociaux.

« On est passé en une dizaine d'années de la gestion d'une file d'attente, ça, c'était le métier HLM, il y a encore 10 ans, à aujourd'hui une approche qui a l'obligation d'intégrer les dimensions marketing et commerciales,

c'est une vraie révolution culturelle qui n'existe que dans les marchés détendus. Quand j'entends les collègues des marchés tendus se plaindre des difficultés qu'ils ont à faire face à la demande, je me dis qu'ils sont décalés des réalités économiques. Une entreprise qui est sur un marché pour lequel on fait la queue pour l'avoir sans avoir fait le moindre marketing, ce sont les rois du pétrole quoi! (Directeur.rice général.e, OLS n° 5, juillet 2015).

Les OLS rencontrés mettent en évidence les transformations de la demande en logement social sur leur territoire. D'une part, les demandes seraient très spécifiques et concerneraient souvent un logement ou un groupe d'immeuble particulier. Les demandeurs disposent déjà d'un logement et souvent déjà dans le parc social. Ils attendraient donc l'offre du bailleur correspondant précisément à leurs attentes. D'autre part, le nombre de demandes en attente est peu important. Les OLS ne peuvent plus gérer une « file d'attente » qu'il s'agirait de prioriser mais doivent susciter de nouvelles candidatures. Enfin, ces demandes ne seraient pas stables. Le ménage solliciterait différents bailleurs, dans le parc social ou privé, et choisirait la première offre satisfaisante. Les bailleurs doivent alors gagner en attractivité et en rapidité pour capter cette demande volatile.

« Je vais avoir une opération de construction neuve, ça va engendrer 150 demandes supplémentaires. Si j'ai 10 logements à louer, je pourrais me dire que les 140 autres personnes, je peux les réorienter. Non, c'était cette opération-là. Je peux les recontacter 20 fois. Ils vont me dire que non, s'ils n'ont pas le logement demandé ça ne les intéresse pas. De plus en plus, nos demandeurs vont jusqu'à nous spécifier le logement qu'ils souhaitent (...). Des fois, bien énervés, on se dit entre nous qu'on n'est pas le club Med et qu'on ne va pas leur faire visiter tout le patrimoine mais finalement si. Si au final, c'est une location, c'est toujours ça » (Directeur.rice. Gestion locative, OLS n° 11, octobre 2017).

Face à ces difficultés, les OLS rencontrés développent une approche commerciale de l'attribution et la gestion du logement. Celle-ci entraîne des changements organisationnels et repose sur de nouvelles compétences. Les OLS systématisent un suivi personnalisé du demandeur, depuis la première prise de contact jusqu'à l'entrée dans le logement. Cette étape est assurée par des chargés de clientèle. Ceux-ci repèrent une demande dans le fichier partagé de la demande ou gèrent les sollicitations des ménages directement adressées au bailleur. Un premier contact permet de préciser la demande en logement du ménage, même si elle est déjà décrite dans le dossier de demande.

« Toute la subtilité de sa mission [au chargé de clientèle], c'est d'arriver, en fonction de la nature de chaque dossier, à prendre un premier contact avec le client de manière à le rassurer, lui dire que quelqu'un a pris en charge sa demande. Il faut aller au-delà de la réception d'un petit mot impersonnel donnant le numéro d'enregistrement numéro unique. Là, ils savent que leur demande est prise en compte. » (Directeur.ice Gestion Locative, OLS n° 11, octobre 2017).

Concomitamment, les bailleurs cherchent à accélérer le processus d'attribution de logements. Parmi les logements vacants disponibles à la location, les chargés de clientèle vont déterminer lesquels doivent prioritairement être remis en état pour la location. L'objectif est de toujours disposer d'un panel de logements aux typologies et localisations variées prêts à être visités. De même, les équipes de gestion locative vont suivre précisément les préavis de départ pour anticiper les renouvellements des baux. Les services de gestion locative vont aussi adapter leurs pratiques professionnelles pour raccourcir les délais induits par le respect des différentes étapes de la procédure d'attribution. Cela se traduit par l'anticipation des choix de la commission d'attribution en laissant de côté des dossiers qui ont moins de chance d'être acceptés (Bourgeois, 2017) ou la sensibilisation des administrateurs de la commission d'attribution de logements aux problèmes de vacance pour infléchir certaines décisions au cas par cas ou même d'introduire une procédure d'attribution dérogatoire pour les logements vacants depuis longtemps ou situés dans des territoires peu attractifs. C'est le cas de huit OLS parmi les dix rencontrés.

Au-delà des demandeurs déjà identifiés, les OLS cherchent également à susciter de nouvelles demandes auprès de publics généralement peu présents dans le parc social : des ménages qui peuvent prétendre au logement social mais n'ont pas déposé de demande, des publics en grande difficulté qui sont généralement peu présents dans le parc social.

Pour attirer des ménages qui n'ont pas l'habitude de loger dans le parc social, les OLS communiquent largement sur leur offre de logements disponibles. Les logements à louer sont au cœur de leurs propres supports de communication : site Internet, annonces consultables en agence ou organisation de journées portes-ouvertes à la livraison de nouveaux programmes immobiliers. Ils recourent également aux supports de diffusion des annonces immobilières privées à l'instar des sites en ligne d'annonces immobilières comme la plateforme le Bon Coin, des journaux locaux d'annonces immobilières, des pages d'annonces immobilières des quotidiens régionaux, des panneaux d'affichage publicitaires, du dépôt de prospectus chez les commerçants, des stands dans les événements locaux ou de

l'ouverture d'agence commerciale dans les lieux passants. Pour se positionner ainsi, les OLS mettent en avant la nécessité de changer l'image du logement social qui serait connotée négativement, associée aux quartiers de grands ensembles en difficulté.

Les OLS se tournent aussi vers les acteurs de l'hébergement et les services sociaux pour loger davantage de publics spécifiques dans le parc existant. Les partenariats avec les associations d'hébergement sont ainsi présentés comme un moyen de louer des logements à des publics en difficulté. Les OLS concluent des baux avec les associations d'hébergement qui assurent ensuite l'entrée et le maintien dans le logement de publics en difficultés (mineurs isolés, demandeurs d'asile, sortie d'hébergement, etc.). Certains cherchent aussi à capter les étudiants à travers des partenariats avec le Crous ou l'aménagement de grands logements en colocation pour étudiants.

Alors les publics spécifiques, c'est un autre accès pour lutter contre la vacance. Et puis comme ça, on lutte contre la vacance mais pas que. (...) On loue à des personnes morales qui sont agréées à différents niveaux: handicap, I.M.L [Intermédiation locative]... On loue pour faire rentrer des gens dans un dispositif classique de logement mais qui ne sont pas encore aptes à le gérer eux-mêmes (...). Ça c'est le deuxième volet social qui est hyper important parce que si on ne les loge pas nous, personne ne va les loger. Ils ne vont pas trouver chez les bailleurs privés et je ne pense même pas que tous les bailleurs sociaux acceptent de le faire (Responsable Gestion Locative, OLS n° 10, octobre 2018).

Enfin, certains bailleurs sollicitent des dérogations pour loger des ménages dont les ressources sont supérieures aux plafonds HLM¹. Celles-ci sont décidées par le préfet qui fixe la durée de la dérogation, le périmètre d'application et le montant de dépassement du plafond autorisé. Elles sont motivées soit pour favoriser la mixité sociale dans les grands ensembles ou les immeubles paupérisés à travers l'attribution de logements à des ménages plus aisés, soit pour limiter la vacance résidentielle. Ce levier d'action reste très marginal pour lutter contre la vacance. Il permet surtout des attributions ponctuelles de logements vacants en milieu rural.

¹ Articles R 441-1-1 et R 441-1-2 du Code de l'habitat et de la construction.

2.2 Les locataires en place : favoriser le maintien dans le parc du bailleur

Les services de gestion locative cherchent aussi à maintenir les locataires déjà logés dans leur parc. En effet, une part importante des demandes en logement social provient de ménages déjà logés dans le parc social. Dans le panel étudié, ils représentaient en 2017 entre 35 % et 47 % des demandes des départements (33 % en moyenne pour la France métropolitaine)². Satisfaire la mobilité résidentielle au sein du parc Hlm est un objectif réglementaire qui entre en tension avec les objectifs gestionnaires. Du point de vue des bailleurs, attribuer un logement à un ménage déjà logé dans le parc Hlm représente un surcoût pour l'OLS dans la mesure où il mobilise ses équipes d'attribution et génère des coûts de remise en location du logement. De plus, le logement libéré risque l'inoccupation, faute de nouveau demandeur.

Les organismes Hlm développent ainsi des mesures pour permettre le maintien dans leur logement ou dans leur parc des locataires : adaptation du logement, récompense de l'ancienneté d'occupation et réponse interne aux mutations. L'adaptation du logement à la perte d'autonomie est encouragée par les politiques nationales du logement à travers des aides financières. Certains OLS expliquent aussi valoriser l'ancienneté d'occupation par une reconnaissance symbolique et/ou des avantages matériels. À partir d'un certain nombre d'années d'occupation, les locataires se verront proposer des travaux d'aménagement intérieur (rafraîchissement des peintures, installation d'une nouvelle baignoire, etc.) ou une prime d'ancienneté.

« On a mis en place, mais là ça concerne très peu de locataires mais c'est une première phase (...). Nous avons acté de récompenser la fidélité des locataires qui sont dans notre patrimoine depuis au moins 50 ans dans le même logement et âgés d'au moins 80 ans. Pour 2017-2018, on en a que 10. Ça n'empêche qu'on leur propose soit un aménagement, soit un abattement de loyer ».
(Responsable Gestion locative, OLS n° 9, octobre 2017)

C'est aussi à travers la gestion des demandes de mutation que les bailleurs s'essayent à concilier libération de logements peu attractifs et attribution de logements plus recherchés. En accord avec les membres de la commission d'attribution, des objectifs de relogement des ménages locataires dans le parc du bailleur sont prévus. Deux catégories de locataires sont généralement concernées :

² Système national d'enregistrement de la demande, 2018.

les demandes de mutation liées à l'évolution de la situation du ménage (perte d'autonomie, dégradation du logement, troubles de voisinage, impayés de loyer), et les demandes de mutation de ménages logés depuis de nombreuses années dans le parc du bailleur.

2.3 L'offre de logement : transformer la prestation-logement pour attirer des ménages supplémentaires

Face à la vacance résidentielle, les OLS disposent d'un autre levier pour intervenir sur l'offre proposée – le logement – sans intervention lourde sur le patrimoine, il s'agit du développement des services ou des compensations financières en complément de la location d'un logement. L'amélioration de la qualité de service est au cœur du discours des professionnels du logement social pour retenir les locataires en place et en séduire de nouveaux.

*« On essaye de vendre une qualité de service. C'est-à-dire que vous n'êtes pas seul dans votre logement, il y a des services autour, des gens qui interviennent s'il y a un problème, une espèce de package quoi, pas seulement un logement. »
(Directeur.ice gestion locative, OLS n° 1, octobre 2017)*

Un premier volet d'actions vise à améliorer les prestations classiques d'un bailleur vis-à-vis du locataire à travers des changements organisationnels et une augmentation des financements. Le traitement des réclamations locatives est repensé avec la mise en place de centres de relation clients. Ceux-ci visent à centraliser les demandes pour une gestion plus rapide. Dotés d'un service d'astreinte, ils permettent aux locataires de contacter l'OLS en permanence. La gestion de l'entretien des parties communes, enjeu fort de l'image des OLS, est aussi repensée. Certains OLS ont choisi de maintenir ou de réinternaliser cette activité. Ils justifient ce choix par une meilleure réactivité des équipes et l'atout d'une présence de proximité pour la qualité des relations entre bailleur et locataires.

« Le choix que l'on a fait, et c'est en lien avec notre marché détendu, il faut que l'on apporte quelque chose de plus pour attirer. On est obligé d'être concurrentiel, d'être séduisant, de faire plus d'efforts pour attirer les locataires et aussi les garder une fois qu'ils sont là. Le choix qu'on a fait et qui est lourd de conséquences, on le voit tous les jours, c'est d'avoir repris le nettoyage complet des halls par du personnel de [l'OLS]. Si je compare avec mes collègues qui sont sur des marchés beaucoup plus serrés, ça fait belle lurette qu'ils confient le nettoyage à des entreprises externes et le récupèrent avec des charges. Nous on a misé sur le relationnel de proximité. » (Directeur.ice Ressources Humaines, OLS n° 11, octobre 2017)

Un second volet d'actions vise à proposer des services gratuits ou à des tarifs préférentiels aux locataires. Ces actions sont intégrées dans la démarche marketing générale des OLS. Elles permettent de différencier l'offre de logements de celles des concurrents par l'apport de services supplémentaires à loyer constant. Elles reposent à la fois sur la fourniture du service et sa valorisation par la communication. De nombreux OLS proposent aux locataires des services à prix préférentiels pour l'entretien et la gestion de leur logement : forfait « réparations locatives » où, en contrepartie d'un forfait, la totalité des réparations locatives est pris en charge par l'OLS, tarif préférentiel de l'assurance logement, service de gardiennage en cas d'absence, prise en charge des coûts liés au déménagement, gratuité de l'abonnement internet, accès à une laverie collective, etc. Les OLS développent également des partenariats avec les commerces et services locaux pour fournir à leur locataire des tarifs préférentiels, des bons d'achats et des promotions.

Les OLS mobilisent un dernier levier pour toucher davantage de locataires : diminuer les loyers des logements les moins attractifs. Parmi les dix bailleurs rencontrés, neuf pratiquent des baisses de loyers. À la différence des hausses de loyers, elles ne sont pas encadrées par la législation nationale mais définies localement par les instances dirigeantes des OLS. Deux justifications sont apportées pour ces baisses de loyers. D'une part, elles permettent d'ajuster les loyers en fonction des niveaux de loyers du marché locatif local. D'autre part, elles permettent de corriger des niveaux de loyers considérés comme trop élevés par rapport à la qualité du logement proposé.

3. Conclusion

Agir sur la vacance résidentielle dans les villes décroissantes revient souvent dans la littérature internationale à porter une forte attention aux démolitions sans reconstruction ou avec reconstruction partielle (Bernt, 2009 ; De Gasperin, 2011 ; Leather et Nevin, 2013 ; Couch et Cocks, 2013). Ces travaux interrogent notamment les déterminants des choix de démolition et les effets sur les quartiers concernés. Des travaux de recherche révèlent que d'autres modalités d'intervention existent et se déploient à travers l'analyse des politiques publiques, par exemple en soulignant le rôle de la réhabilitation ou des services pour stabiliser les quartiers (Meyfroidt, 2011 ; Radzimski, 2016). Plus rares sont les travaux qui proposent une entrée à l'échelle d'organismes de logements sociaux (Florentin, 2010). Ce dernier travail révélait que l'action sur la vacance, pour les organismes de logements sociaux de Leipzig, passait par la démolition, la réhabilitation et le développement de services pour stabiliser les populations présentes.

Notre analyse vient conforter ce travail à travers des études situées dans un autre contexte territorial et auprès d'une plus grande diversité d'OLS. En effet, les actions décrites dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage passent certes par des démolitions avec reconstructions partielles mais dépassent aussi largement ce cadre. Plus particulièrement, nos cas d'études révèlent le fait que la construction neuve demeure un objectif stratégique pour les OLS, leur permettant de renouveler leur patrimoine et de répondre aux demandes actuelles en logement social. De même, dans une perspective de lutte contre la vacance résidentielle, les OLS étudiés engagent aussi de multiples actions physiques pour repositionner leur offre dans leur marché. Ces actions passent autant par des réhabilitations, plus ou moins lourdes que par des actions de gestion urbaine visant à améliorer les services offerts aux demandeurs et le cadre de vie.

De plus, au-delà d'actions interpellant l'activité de maîtrise d'ouvrage, la lutte contre la vacance résidentielle emprunte des voies similaires à celles constatées dans d'autres contextes territoriaux (Bourgeois 1993, Sala Pala, 2005, Bourgeois, 2017) dans le domaine de la gestion locative mais leur ampleur et leur nature, du point de vue des acteurs, semblent exacerbées. C'est le cas par exemple des pratiques commerciales avec la généralisation de dispositifs coûteux (campagnes de communication, budgets augmentés de remise en état des logements) et parfois en opposition aux règles d'attribution de logements à l'instar des visites de logement en amont de la décision de la commission d'attribution de logements. De même, les services de gestion locative se réorganisent. La gestion administrative des demandeurs est dépréciée au profit d'une gestion plus personnalisée et active, du fait d'un nombre de demandeurs limités et disposant des marges de choix plus vastes que dans d'autres marchés immobiliers.

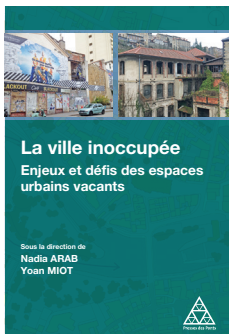
Ainsi, l'apport principal de notre travail réside dans le fait de révéler que le problème de la vacance pour les OLS des villes décroissantes interpelle l'ensemble des métiers et de l'organisation des organismes de logements sociaux et implique la construction de solutions nouvelles autant dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage que de la gestion locative. Comprendre l'action de ces organismes face à la vacance nous semble nécessiter un dépassement de l'analyse des seules actions de démolition pour s'intéresser à l'ensemble de leurs activités. Cette analyse globale de l'activité des OLS pourrait ouvrir de nouveaux questionnements de recherche. Par exemple, alors que la littérature tend à montrer que les démolitions avec ou sans reconstructions produisent des formes de ségrégations et de classements socio-spatiaux, la prise en considération parallèle des activités de gestion locative et plus particulièrement le fonctionnement du système d'intermédiation organisant la rencontre entre offre et demande de logement, pourrait venir renforcer ou non ces conclusions.

4. Bibliographie

- Arab, N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain: processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*. Thèse de doctorat sous la direction de Jean-Marc Offner, Université Paris-Est, 510p.
- Bernt, M., 2009, «Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities», *International Journal of Urban and Regional Research*, 33/3, pp. 754-769.
- Bernt, M., 2016. «The Limits of Shrinkage: Conceptual Pitfalls and Alternatives in the discussion of Urban Population Loss». *International Journal of Urban and Regional Research*, 40 (2): 441-50. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12289>.
- Bourgeois, C., 1998. *L'attribution de logements sociaux – Politiques publiques et jeux des acteurs locaux*. L'Harmattan. Paris, 290 pages.
- Bourgeois, M., 2017. *Tris et sélections des populations dans le logement social: une ethnographie comparée de trois villes françaises*. Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques de Paris. <http://www.theses.fr/172141044>, p. 421-446
- Couch, C., Cocks, M., 2013, The Governance of a Shrinking City: Housing Renewal in the Liverpool Conurbation, UK, *International Planning Studies*, 17/3, pp.1-25, <https://doi.org/10.1080/13563475.2012.696475>
- De Gasperin, A., 2011, «La restructuration des grands ensembles dans les villes des nouveaux Länder: une double lecture de la transformation de quartiers fortement touchés par le déclin démographique», *Géocarrefour*, Vol. 86/2, pp. 103-112.
- Demoulin, J., 2014. *La participation des locataires: un instrument de gestion dans les organismes HLM*. Thèse de doctorat, Paris 10. 473 pages.
- Driant, J-C., 2015. «Gestion». *Dictionnaire de l'habitat*, <http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/g/gestion/>
- Florentin, D., 2010, *Le déclin au quotidien. Stratégies immobilières et pratiques sociales face au déclin à Leipzig*, mémoire de master 2 sous la direction de Sylvie Fol, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 206p.
- Gimat, M., 2017. *Produire le logement social – Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Thèse de doctorat, Paris 1. 692 pages.
- Hollander, J., Pallagst, K., Schwarz, T., Popper, F., «Planning Shrinking Cities», *Progress in Planning*, Vol. 72, No. 4, pp. 223-232.

- Leather, P., et Nevin, B., 2013, « The Housing Market Renewal Programme: Origins, Outcomes and the Effectiveness of Public Policy Interventions in a Volatile Market », *Urban Studies*, 50/5, pp. 856-875.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., et Cunningham-Sabot, E., 2012. « Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization: Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 36 (2): 213-25. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x>.
- Meyfroidt, A., 2011, « Les services du quotidien comme solution au rétrécissement urbain : le cas de Marzahn-Hellersdorf », *Géocarrefour*, Vol. 86/2, pp. 127-137.
- Mille, A., 2018, « Une approche du cadre de vie par la gestion urbaine : le cas des professionnels d'un organisme de logement social », *Le logement et l'habitat: Journées d'étude « Jeunes Chercheur-e-s »*, organisées par le REHAL et l'UMR LISST, Toulouse, 29 mai.
- Miot, Y., 2012, *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Étienne*, Thèse de doctorat sous la direction de Didier Paris, Université de Lille, 454p.
- Miot, Y., Morel-Journel, C., Sala-Pala, V., 2018, « Inventer des politiques de l'habitat pour les villes en décroissance? Réflexions et expériences à Châlons-en-Champagne, Saint-Dizier, Saint-Étienne et Vitry-le-François », *Colloque Les villes en décroissance, catégorie émergente de l'action publique urbaine*. 18 mai 2019.
- Mondain, M., à paraître, « Les offices publics de l'habitat en contexte de décroissance urbaine » in Marie Mondain, « Les offices publics de l'habitat en contexte de décroissance urbaine », in Dutreuil, J-M., Morel Journel, C., et Sala Pala, V., (dir.), *Déconstruire la ville, saisir la décroissance comme opportunité. Comment, pourquoi, pour qui?*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Nevin, B., 2004. « Dealing with Housing Abandonment: A Coherent Framework to Facilitate Urban Restructuring? » *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 19 (1): 1-7. <https://doi.org/10.1080/0269094032000173068>
- Nussbaum, F., 2015, « Quartiers fantômes et propriétaires invisibles. Les propriétés abandonnées, symptômes de la crise des villes américaines », *Géococonfluences*, dossier États-Unis, espaces de la puissance, espaces en crise, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/etats-unis-espaces-de-la-puissance-espaces-en-crisis/corpus-documentaire/quartiers-fantomes-et-proprietaires-invisibles>
- Radzimski, A., 2016, « Changing policy responses to shrinkage: The case of dealing with housing vacancies in Eastern Germany », *Cities*, vol. 50, pp.197-205.

- Sala Pala, V., 2005. *Politique du logement social et construction des frontières ethniques: une comparaison franco-britannique*. Thèse de doctorat, Rennes 1. <http://www.theses.fr/2005REN1G008>, p. 482-486
- Segaud, M., Bonvalet, C., et Brun, J., éd. 1998. *Logement et habitat: l'état des savoirs. Textes à l'appui*. Paris: La Découverte.
- Warin, P., 1997. «La ville: contractualisation de la politique et participation des habitants», *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*. La Découverte, p. 265-284.



Si la gestion de la vacance est une activité inhérente au métier de bailleur, nous nous intéressons plus spécifiquement aux pratiques des organismes HLM implantés dans des marchés immobiliers déstructurés par le phénomène de décroissance urbaine et marqués par une vacance résidentielle généralisée. À travers les activités de la maîtrise d’ouvrage et des services de gestion locative, nous cherchons à rendre compte de la diversité des moyens mis en œuvre par les organismes HLM pour anti-

ciper, maîtriser et résorber la vacance. Ce faisant, nous montrons que la lutte contre la vacance implique l’ensemble des activités du bailleur dans les marchés caractérisés par une vacance généralisée. Les organismes HLM s’adaptent à des enjeux propres à ces territoires, conduisant à l’émergence de pratiques et de contradictions spécifiques.



En savoir plus...