



POLITIQUE DE LA VILLE



LOGEMENT SOCIAL



SECTEUR PUBLIC LOCAL



HABITAT SPÉCIFIQUE

Logements sociaux produits en Vefa : Retours d'expérience

Le nombre de logements sociaux financés sur fonds d'épargne en France a doublé depuis 2006, passant de 60 000 logements à 120 000 en 2014¹. Cette production est majoritairement assurée par les bailleurs sociaux eux-mêmes considérant que la construction en maîtrise d'ouvrage directe fait partie de leur cœur de métier. Des assouplissements juridiques² ont toutefois permis aux bailleurs sociaux de sous-traiter une partie de cette production en acquérant, sous forme de contrats Vefa (vente en état futur d'achèvement), des logements construits par des promoteurs privés. La production « Vefa » représente aujourd'hui plus d'un quart de la production de logements sociaux (voir graphique 1).

Cette montée en charge s'est accompagnée d'interrogations quant aux caractéristiques des logements sociaux produits ainsi et à l'avenir de la maîtrise d'ouvrage directe au sein du secteur HLM. Face à ces interrogations, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Caisse des Dépôts ont engagé une mission d'étude³ visant l'analyse qualitative d'une dizaine d'opérations acquises en Vefa, au regard des enjeux de qualité, d'usage et de gestion locative.

Cet échantillon assez réduit n'est pas représentatif mais de nombreux points de consensus émergent cependant, à commencer par une satisfaction globale des bailleurs concernant ces acquisitions, considérées comme de belles opportunités pour s'implanter dans des secteurs attractifs et contribuer aux objectifs de production.

On soulignera par ailleurs l'appropriation par les bailleurs sociaux du mode de production Vefa, désormais assez bien maîtrisé, fruit d'un travail partenarial de plus en plus transparent et collaboratif avec les promoteurs privés.

Pour autant, les bailleurs pointent quelques limites en termes de gestion locative, avec des locaux communs parfois inadaptés aux pratiques de gestion des bailleurs, d'importants espaces verts à gérer, avec un impact direct sur les charges des locataires, et surtout un fonctionnement en copropriété problématique pour les bailleurs.

Malgré leur satisfaction quant à la qualité du produit final, la plupart des bailleurs interrogés lors de cette étude envisagent de limiter la part de la Vefa dans leur production, voire de la diminuer par rapport à ce qu'elle représente actuellement, dans un souci de préservation des savoir-faire en maîtrise d'ouvrage directe et par mesure de prudence, pour conserver une indépendance vis-à-vis des promoteurs privés et de la conjoncture immobilière.

« On soulignera l'appropriation par les bailleurs sociaux du mode de production Vefa, désormais assez bien maîtrisé, fruit d'un travail partenarial de plus en plus transparent et collaboratif avec les promoteurs privés. »

1. Données Caisse des Dépôts.

2. Voir encadré « Rappel sur la Vefa ».

3. La Condition Urbaine & Ville et Habitat, « Analyse qualitative d'opérations de Vefa au regard des enjeux d'usage et de gestion en locatif social », janvier 2015.

Rappel sur la Vefa (vente en l'état futur d'achèvement)

Le contrat de Vefa est un contrat de vente d'un immeuble à construire où le terrain est transféré à l'acquéreur le jour de la vente, les ouvrages à venir devenant ensuite la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution. Ce dernier en paie donc le prix par échelonnement calqué sur l'avancement de ces travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître d'ouvrage sur ces travaux jusqu'à leur réception.

Différents dispositifs légaux (ex. loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, décret du 8 février 2000) ont ouvert aux organismes HLM la possibilité de recourir aux contrats en Vefa, notamment pour favoriser la mixité sociale dans les quartiers. Cette ouverture leur a permis d'acheter directement à des promoteurs privés des logements en construction, financés par des prêts de la Caisse des Dépôts⁴.

En résumé, la législation permet aujourd'hui aux organismes HLM et aux SEM de recourir à la Vefa pour acquérir :

- des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées. La contrainte de ne pas pouvoir acquérir plus de 50 % des logements d'une même opération immobilière en Vefa auprès d'un opérateur privé a été levée en 2009 (avec la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) ;
- des immeubles ayant les caractéristiques de logement-foyer ou de résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) ;
- des ouvrages de bâtiment auprès d'un autre organisme HLM ou d'une autre SEM.

Les effets d'opportunité de la Vefa

L'analyse des plans de financement des opérations de production de logement social financées sur fonds d'épargne confirme la montée en puissance de ce mode de production depuis une décennie (voir graphique 1).

Cette progression s'inscrit dans une conjoncture défavorable aux promoteurs privés qui, face aux faibles ventes de leurs programmes, se sont tournés vers un secteur du logement social sujet à d'ambitieux objectifs de livraisons de logements et donc à même de recourir à ce mode de production.

Par ailleurs, les politiques locales de l'habitat se sont développées et structurées avec, notamment pour les communes soumises à la loi SRU⁵, la mobilisation d'outils tels que les secteurs de mixité sociale dans les PLU⁶, qui en imposant le développement de programmes mixtes⁷, favorisent la production de logements sociaux en Vefa.

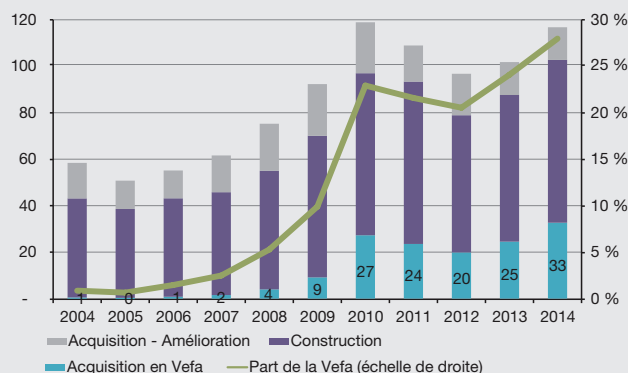
L'étude constate que les motivations des bailleurs dans leur recours à la Vefa tiennent principalement en 2 points :

- la contribution aux objectifs de production des bailleurs ;
- la localisation du programme, avec des opérations bien situées, dans des communes attractives ou des centres urbains inaccessibles pour le bailleur social en maîtrise d'ouvrage directe. La production en Vefa s'est notamment développée dans les régions où la politique foncière des collectivités était peu développée.

Si de l'avis même des bailleurs, l'implantation intéressante des opérations explique en grande partie le surcoût⁸ des opérations en Vefa par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe, elle n'en reste pas moins le principal élément de satisfaction. Les organismes de logement social rencontrent en effet plus de difficultés à s'implanter seuls dans certaines villes en raison des coûts du foncier, des réticences de la collectivité à construire une opération de logement social et à s'engager avec un opérateur HLM, ou encore de l'image que peut véhiculer le logement social auprès des concitoyens. Les bailleurs interrogés lors de cette étude considèrent donc que ces acquisitions sont au final « à leur juste prix » au regard de la qualité de leur localisation, et estiment que les écarts de prix avec les programmes en maîtrise d'ouvrage directe se sont déjà réduits ou vont se réduire, notamment du fait de prix plafonds fixés par les collectivités locales dans leurs règlements d'intervention⁹.

La production en Vefa a fortement augmenté à partir de 2010 (cf. graphique 1) sous l'effet de la mise en œuvre du Plan de relance pour le logement en 2008 dont l'une des mesures phares a été le programme « 30 000 Vefa ». Dans un contexte de crise immobilière, ce programme visait à soutenir le secteur du logement en favorisant l'acquisition par les bailleurs sociaux, d'opérations bloquées correspondant à environ 30 000 logements en promotion privée, situés en priorité sur les zones les plus tendues.

Graphique 1 : mode de production des logements sociaux financés sur fonds d'épargne (en milliers de logements et en %)

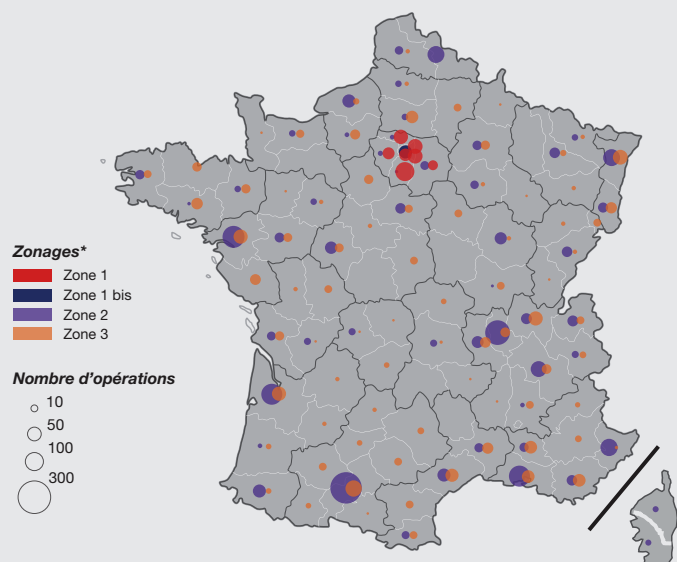


Source : Caisse des Dépôts

Caractéristiques des opérations en Vefa¹⁰

- Opérations concernant des logements familiaux majoritairement concentrées dans les zones tendues en Ile-de-France, Rhône-Alpes et Paca et dans les départements comprenant des grandes agglomérations (cf. illustration 1).
- Opérations financées principalement par des prêts PLUS de la Caisse des Dépôts (pour 3 opérations sur 4).

Illustration 1 : localisation des opérations de logements sociaux en Vefa financées sur fonds d'épargne de 2008 à 2013



Source : données Caisse des Dépôts

* Créés en 1978 et régulièrement révisés, ces zonages sont notamment utilisés dans la détermination des plafonds de loyers PLAI et PLUS.

Vefa vs. maîtrise d'ouvrage directe : avec le temps de moins en moins de différences dans le produit final

Si le Code de la construction et de l'habitation¹¹ indique que les organismes de logement social peuvent acquérir « des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées », dans les faits, tous les organismes HLM rencontrés collaborent avec les promoteurs à la définition du produit qu'ils achètent, et ce de manière significative pour 7 des 10 bailleurs interrogés dans le cadre de la présente étude. Plusieurs bailleurs ont ainsi développé des outils ad hoc, tels que des procédures, des

documents-types, voire des organisations internes adaptées, permettant au bailleur social de mieux maîtriser le produit final. Cette collaboration est favorisée par l'homogénéité croissante entre produits du secteur social et du secteur privé : dominante de T2/T3, uniformisation des surfaces et nivellement global par le haut de la qualité des immeubles en raison de la réglementation thermique et des normes d'accessibilité. Au final, et en toute logique, les programmes acquis en Vefa correspondent donc globalement aux standards HLM et les organismes de logement social sont globalement satisfaits de leurs acquisitions. Ils soulignent la localisation des immeubles, la qualité des logements et des prestations et la bonne image de ces programmes auprès des élus et des locataires.

La gestion locative, seul vrai objet de discussion

La gestion locative fait également partie du cœur de métier des bailleurs sociaux, avec des enjeux sur le long terme, c'est-à-dire le fait d'offrir un logement de qualité sur la durée, moyennant un loyer et des charges maîtrisés pour le locataire. S'il y a désormais convergence entre les bailleurs sociaux et les promoteurs privés sur le produit final, il existe encore des divergences d'intérêt entre la gestion locative sociale et privée, notamment au niveau des annexes des logements (locaux communs, espaces verts, balcons, etc.) et de la maîtrise des charges.

La production en Vefa implique ainsi souvent une mixité de logements sociaux et privés, et donc une gestion partagée de l'immeuble. Cette gestion en copropriété peut poser problème pour les bailleurs, en raison de charges moins maîtrisées et donc plus élevées pour les locataires, de difficultés à maîtriser le fonctionnement de l'immeuble ou de contraintes de présence aux réunions de copropriétés. La plupart des organismes HLM interrogés souhaitent donc privilégier l'achat de parties de programmes immobiliers dissociables du reste de la copropriété

4. Prêts PLUS (Prêt Locatif à Usage Social), PLAI (Prêt Logement Aidé d'Intégration) ou PLS (Prêt Logement Social).
 5. Référence à l'objectif de 20 % de logements sociaux fixé par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains. Cette obligation a été portée à 25 %, à l'exception des communes en zone non tendue (maintien du taux de 20 % pour les communes connaissant une croissance rapide et durable), par la loi n°2013-31 du 18 janvier 2013.
 6. Plans locaux d'urbanisme.
 7. L'article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme permet de mettre en place une servitude de mixité sociale, consistant à affecter un pourcentage d'un programme de logements déterminé par le PLU à des logements locatifs ou en accession à la propriété, sociaux, intermédiaires ou privés.
 8. Selon nos estimations, le surcoût (hors Ile-de-France) d'une opération en Vefa par rapport à celle en maîtrise d'ouvrage directe sur les principales agglomérations en France est en moyenne de 6 % (cf. éclairages n°4, juin 2014).
 9. Le règlement d'intervention précise les modalités d'attribution des aides financières octroyées par la collectivité dans un champ d'intervention défini (logement social, aides aux entreprises, etc.).
 10. Basées sur les données Caisse des Dépôts : opérations en Vefa financées par les fonds d'épargne de 2008 à 2014.
 11. Article L. 433-2, modifié par la loi 2009-179 du 17 février 2009.

en matière de gestion des parties communes et des équipements, et si possible l'achat en Vefa d'immeubles complets.

À noter que la prise en gestion des copropriétés dans lesquelles ils ont acheté des logements en Vefa a été peu évoquée par les organismes interrogés, bien que certains en aient la compétence juridique. Au-delà du fait que leur positionnement dans l'élaboration des programmes ne leur permettait généralement pas d'envisager une telle intervention, le développement d'une activité de syndic reste clairement un sujet mineur dans les perspectives des bailleurs.

Les questions des espaces verts et des locaux communs peuvent également être des sujets de discussion, voire de négociation, entre bailleurs et promoteurs. Si les bailleurs cherchent à positionner les locaux communs (vide-ordures, vélos/poussettes, parkings, entretien) dans des lieux aisément accessibles et à les équiper qualitativement, ceux-ci sont plus souvent négligés par les promoteurs, qui par exemple les positionnent plutôt dans les sous-sols. Certaines opérations comprennent des espaces verts importants qui, s'ils participent de fait de la qualité d'usage du programme, se traduisent aussi par la nécessité de prévoir des modalités d'entretien et donc des charges supplémentaires pour les locataires.

Quelle place pour la Vefa dans les stratégies des bailleurs ?

Malgré leur satisfaction quant à la qualité du produit final, la plupart des bailleurs interrogés lors de cette étude envisagent de limiter la part de la Vefa dans leur production, voire de la diminuer par rapport à ce qu'elle représente actuellement.

La principale explication évoquée est le risque de perte des savoir-faire internes en matière de maîtrise d'ouvrage, indispensables pour acheter en Vefa mais aussi pour faire face à un éventuel changement de conjoncture moins favorable à ce mode de production. Les organismes HLM sont en effet bien conscients que le développement très rapide de la Vefa dans la production s'inscrit dans une conjoncture défavorable aux promoteurs privés, ce développement étant également lié aux politiques locales de l'habitat. Les choses sont encore plus incertaines concernant la conjoncture immobilière : si celle-ci

semble encore très morose, le redémarrage économique de cette activité pourrait avoir pour conséquence une désaffection des promoteurs pour le secteur social.

L'autre argument en faveur de la maîtrise d'ouvrage directe est que ce mode de production reste un outil précieux en matière de performances et d'innovation.

Les bailleurs interrogés restent donc prudents, et si tous envisagent de poursuivre leurs acquisitions en Vefa, ils souhaitent encadrer davantage cette activité, en limitant les acquisitions en copropriété et en développant des outils et des organisations internes leur permettant de maîtriser au maximum le produit final, depuis sa définition jusqu'à sa prise en gestion.

Méthodologie de l'étude

L'étude consistait en l'analyse qualitative de 10 opérations acquises en Vefa par des organismes de logement social (OPH et ESH) entre 2007 et 2012, dans des contextes et des marchés différenciés. Notons que cet échantillon n'est pas représentatif, d'une part en raison de sa taille restreinte et d'autre part parce qu'il est difficile de définir précisément des critères communs à ce type d'opérations.

L'analyse qualitative de chaque opération s'est faite sur la base d'une visite de chaque site, y compris des logements, et d'entretiens approfondis avec une ou plusieurs personnes ayant suivi l'opération :

- dans sa conception et dans sa réalisation (responsable de programme, chargé d'opération, etc.) ;
- dans sa phase « service après-vente » (levée de réserves, GPA¹², dommage-ouvrage, etc.) ;
- dans la phase de gestion locative.

Des rencontres avec des locataires ont pu avoir lieu sur certains sites.

Il n'existe pas de définition ni de référentiel partagé permettant de juger objectivement de la qualité d'un logement locatif. L'étude a donc retenu différents critères d'appréciation qui sont souvent utilisés tels que la localisation et l'environnement des logements, les qualités architecturales et les performances du bâti et les aspects d'accessibilité.

12. Garantie de parfait achèvement.