



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

# La production de logements locatifs sociaux par recours à la vente en l'état futur d'achèvement

Rapport de fin de mission

Rapport n° 009648-01  
établi par

Maryse GAUTIER, Jean-Louis HÉLARY (coordonnateur), Isabelle RAYMOND-MAUGÉ

Décembre 2014





## Fiche qualité

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

Rapport CGEDD n° 009648-01

Date du rapport : 2014

Titre : La production de logements locatifs sociaux par recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

Commanditaire(s) : DGALN

Date de la commande : 28 février 2014

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Maryse Gautier, Isabelle Raymond-Maugé, Jean-Louis Héлары

Coordonnateur : Jean-Louis Héлары

Superviseuse : Isabelle Massin

Relecteur: Patrick Laporte

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 38

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

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

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



# Sommaire

<b>Liste hiérarchisée des recommandations.....</b>	<b><a href="#">3</a></b>
<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
<b>1. Contexte.....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
<b>2. Portrait de l’usage de la VEFA.....</b>	<b><a href="#">11</a></b>
2.1. La production en VEFA de logements locatifs sociaux et ses caractéristiques.....	<a href="#">11</a>
2.2. Promotion privée et acquisition en VEFA par les organismes d’habitat social.....	<a href="#">19</a>
2.3. Besoins accrus de connaissances.....	<a href="#">20</a>
<b>3. Un outil souple, peu encadré, à la convergence d’intérêts.....</b>	<b><a href="#">22</a></b>
3.1. Les collectivités territoriales.....	<a href="#">22</a>
3.2. Les promoteurs immobiliers.....	<a href="#">23</a>
3.3. Les bailleurs sociaux.....	<a href="#">24</a>
3.4. L’État.....	<a href="#">25</a>
3.5. Évolution du rôle et des modalités d’intervention des acteurs du développement urbain.....	<a href="#">26</a>
3.5.1. <i>Impacts de la VEFA sur la fonction maîtrise d’ouvrage des bailleurs.....</i>	<a href="#">26</a>
3.5.2. <i>Exclusion relative des bailleurs sociaux de la prospection foncière.....</i>	<a href="#">26</a>
3.5.3. <i>Evolution de la réglementation.....</i>	<a href="#">27</a>
3.5.4. <i>Repositionnement des promoteurs.....</i>	<a href="#">28</a>
<b>4. Le modèle économique de la VEFA.....</b>	<b><a href="#">30</a></b>
4.1. Évaluation des flux financiers mis en jeu et de leurs conséquences.....	<a href="#">30</a>
4.2. Avantages et conséquences de la VEFA.....	<a href="#">33</a>
4.3. Les failles du système de production du logement.....	<a href="#">35</a>
<b>5. La vie des copropriétés.....</b>	<b><a href="#">37</a></b>
5.1. L’impact sur la mixité sociale.....	<a href="#">37</a>
5.2. Acceptabilité sociale.....	<a href="#">38</a>
5.3. La gestion de la copropriété par les bailleurs sociaux.....	<a href="#">39</a>
5.4. L’évolution des métiers.....	<a href="#">40</a>
5.5. Quelques enseignements généraux en matière de gestion.....	<a href="#">41</a>
<b>Conclusion.....</b>	<b><a href="#">43</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">45</a></b>
<b>1. Lettre de mission.....</b>	<b><a href="#">47</a></b>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">52</a></b>

<b>3. Comparaison internationale.....</b>	<b><a href="#">55</a></b>
<b>4. Caractéristiques de la production en VEFA de logements sociaux.....</b>	<b><a href="#">59</a></b>
<b>5. Annexe Bibliographie Sommaire.....</b>	<b><a href="#">63</a></b>
<b>6. Définition et historique du recours à la VEFA par les organismes HLM.....</b>	<b><a href="#">64</a></b>
<b>7. Exemple de calcul de flux financiers.....</b>	<b><a href="#">66</a></b>
<b>8. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">68</a></b>

## Liste hiérarchisée des recommandations

	Pages
Recommandation n°1 : développer les interactions entre bases de données pour mieux apprécier les itinéraires résidentiels les loyers et conditions d'occupation des logements acquis en VEFA.	20
Recommandation n° 2 : limiter l'usage des servitudes de mixité sociale pour des opérations immobilières de taille trop petite pour permettre la répartition des logements sociaux et libres réalisés en des ensembles distincts et physiquement séparés au sein même des opérations afin de réduire les difficultés de gestion en copropriété.	23
Recommandation n° 3 : promouvoir des études économiques sur la caractérisation des coûts de réalisation des logements.	24
Recommandation n°4 : organiser au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) des débats sur la production de logements sociaux en VEFA	25
Recommandation n°5 : mobiliser le réseau scientifique et technique de l'État, le CEREMA en particulier, pour promouvoir des actions de formation/sensibilisation à la production de logements sociaux en VEFA à destination des collectivités territoriales	25
Recommandation n°6 : maintenir la réglementation constante de l'achat en VEFA de logements sociaux prévu par la loi du 17 février 2009 consistant à ne prévoir que des achats en bloc après dépôt des permis de construire par le promoteur et ne la modifier qu'après une étude d'impact approfondie et d'une analyse juridique fine des implications au regard des principes et des procédures de la commande publique et de la loi MOP	27
Recommandation n°7 : rappeler aux services chargés de l'instruction des demandes d'agrément des logements locatifs sociaux que la loi du 17 février 2009 n'interdit pas le rachat à 100 % d'une opération de promotion privée pour réaliser du logement social	29
Recommandation n°8 : organiser une meilleure traçabilité des coûts d'opérations de construction du logement social quel qu'en soit le mode de production	33
Recommandation n°9 : évaluer par des études sociologiques appropriées la réalité de la mixité sociale dans les programmes d'habitat social acquis en VEFA.	38
Recommandation n°10 : adapter les « normes » des logements sociaux produits en maîtrise d'ouvrage directe et en VEFA (en taille, en aménagement intérieur) pour abaisser les charges et les loyers et ainsi faciliter l'accès des populations plus défavorisées au parc social.	39

Recommandation n°11 : promouvoir l'accès sociale par l'intermédiaire du PSLA dans les opérations mixtes imposées par les SMS en ouvrant l'accès de ce produit aux promoteurs privés	39
Recommandation n°12 : adapter la formation du personnel des bailleurs sociaux aux nouvelles modalités de gestion qu'impliquent les caractéristiques du parc social acquis en VEFA	41



## Résumé

Par lettre en date du 28 février 2014, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a mandaté le conseil général de l'environnement et du développement durable afin de réaliser une mission d'évaluation de la production logements sociaux réalisés sous la forme de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). Ce mode d'acquisition prévoit que dès la signature d'un contrat de vente, il y a transfert de la propriété du bien immobilier acheté, le paiement intervenant au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

En effet ce mode de production a connu depuis une dizaine d'années un important développement au point qu'en 2013, il a permis l'inscription en agrément de plus du tiers des logements sociaux. En outre plus de la moitié des réalisations selon ce mode l'a été dans les zones les plus tendues à savoir les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes.

Cet indéniable succès repose sur la conjonction de deux mesures que sont d'une part l'émergence des servitudes de mixité sociale (SMS), qui consistent à inscrire dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des zones délimitées où s'impose la réalisation d'une part de logements sociaux dans les opérations de promotion immobilière avec la loi du 25 mars 2009 n° 2009-323 dite de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion et d'autre part l'assouplissement des procédures liées à la VEFA elle-même par la loi du 17 février 2009 n° 2009-179 dite du plan de relance économique.

Cela a permis aux collectivités territoriales et notamment aux agglomérations situées dans les zones les plus tendues de prescrire des SMS avec un pourcentage de l'ordre généralement de 30 % de logements sociaux au sein même des opérations de promotion immobilière. Cela a conduit les acteurs promoteurs et bailleurs sociaux à travailler ensemble.

Les conséquences de ce développement sont multiples et expliquent son succès :

- les SMS couplées à l'usage de la VEFA permettent de donner enfin aux principes de mixité sociale exprimée en termes de géographie urbaine une réalité; de fait la plupart des opérations ainsi réalisées le sont dans des quartiers jusqu'alors relativement inaccessibles au logement social essentiellement pour des raisons de coût du foncier ;
- dans le jeu de négociations qu'implique l'acte de construire des logements sociaux ou libres, le mode de production en VEFA a conduit les acteurs à refonder leurs pratiques, spécialement en ce qui concerne les relations entre les collectivités (commune pour la délivrance des permis de construire et EPCI pour la gestion des aides financières) et les promoteurs ;
- les bailleurs sociaux ont ainsi pu accroître notablement le parc social. La mixité sociale des nouveaux programmes immobiliers grâce aux logements ainsi acquis les a conduits à devoir revoir leurs pratiques professionnelles aussi bien en matière de maîtrise d'ouvrage que de gestion locative avec notamment le développement de la fonction de syndic ; s'il est encore trop tôt pour évaluer toutes les conséquences du développement de la VEFA, il est sans doute possible d'affirmer que le métier de la gestion locative a subi les évolutions les plus significatives, plus que le métier de maître d'ouvrage ;

- le développement de la VEFA a contribué à décloisonner les segments des marchés locaux de l’habitat au service des besoins des populations. Il a permis une plus grande osmose entre les pratiques des promoteurs et des bailleurs sociaux acquéreurs d’une partie de leur production.

Le développement de la VEFA nécessite néanmoins de la part des pouvoirs publics une vigilance. On observe que :

- la VEFA induit des flux financiers au sein des opérations mixtes avec une péréquation entre le logement social et le logement « libre » ; celle-ci ne s’opère pas uniquement sur le foncier des opérations réalisées en VEFA mais bien aussi sur les prix de vente des logements « libres » ; ce renchérissement conduit donc à exclure notamment une part de primo accédants des centres urbains denses ce qui, par effet de domino, alimente la péri urbanisation ;
- la VEFA par ces transferts financiers, qu’il est difficile d’évaluer précisément compte tenu de l’hétérogénéité et de la difficulté d’accès à des données économiques fiables, met en évidence qu’entre le logement social, y compris l’usufruit social et le logement libre, il manque surtout dans les zones tendues une catégorie de logements « intermédiaires » que des collectivités essaient d’inventer avec les difficultés qu’on peut aisément imaginer ;
- la majorité des bailleurs sociaux souhaite ne pouvoir acheter que des parties d’opérations les plus distinctes possibles des copropriétés afin de gérer leurs résidents et leurs parties communes sans les difficultés intrinsèques au système de la copropriété ; le développement du parc social acquis en VEFA nécessite des adaptations importantes de la gestion locative ; il implique la nécessité de s’inscrire dans le fonctionnement courant des conseils syndicaux et participe au développement de la fonction de syndic des organismes d’habitat social ;
- l’évaluation des opérations en VEFA se heurte au caractère vertical de la plupart des bases de données dans le domaine de l’habitat ; des croisements de bases existantes s’avèrent indispensables pour agir dans le respect des objectifs poursuivis et notamment l’accroissement du parc social dans les zones les plus tendues bien inséré dans les milieux urbains mixtes ;

Le développement de ce mode de production coïncide avec la crise de 2007 au cours de laquelle la VEFA a été un moyen relatif de déblocage d’opérations de promotion privée alors en posture délicate. Il a sans doute bien davantage répondu à la nécessité de développer la mixité sociale. Les conséquences s’apprécient donc en termes d’évolution des métiers et pratiques des acteurs en présence, qui ont su se mobiliser efficacement.

## Introduction

Par lettre datée du 28 février 2014 (annexe 1), le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a confié au CGEDD une mission d'évaluation de la production de logements sociaux en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Au cours des dix dernières années, le logement social et les métiers des bailleurs sociaux ont profondément évolué. Très fortement sollicités par l'État et les collectivités locales afin de répondre aux besoins croissants pour loger les populations les plus démunies, les organismes d'habitat social ont cherché à répondre aux défis quantitatifs de production et à s'adapter à des formes toujours plus importantes de précarisation des gens qu'ils logent.

Cette constante nécessité d'adaptation de leurs structures et de leurs organisations pour faire face à ces défis s'est accompagnée d'une évolution tout aussi importante de la réglementation qui a tout autant concerné l'urbanisme, que les modes de production du logement social.

La VEFA est l'une de ces modifications qui a permis en l'espace d'un peu plus de dix ans d'offrir un complément substantiel de capacité de production et de développement du parc social. En effet en 2013 elle représentait à elle seule plus du tiers de la production nationale exprimée en nombre d'agréments de logements sociaux.

La conjugaison de deux mesures d'une part l'émergence des servitudes de mixité sociale dans les plans locaux d'urbanisme (SMS) d'autre part les assouplissements apportés au modus operandi de la VEFA ont permis de donner à la mixité sociale exprimée en termes de géographie urbaine un début de traduction concrète.

En outre ce n'est pas le moindre des intérêts de la production de logements sociaux en VEFA, son développement a permis de rapprocher grandement les mondes professionnels qui interviennent dans l'habitat à savoir les promoteurs et les bailleurs sociaux. Au-delà de cet événement, qui, il y a dix ans, pouvait apparaître comme relativement difficile à concevoir, ce rapprochement a permis de commencer à décloisonner les marchés locaux de l'habitat au service des besoins des populations.

Certes ces progrès ne permettent pas à eux seuls de résoudre la crise du logement que traversent notamment les zones les plus tendues. Mais ils contribuent indubitablement à créer une plus grande osmose entre les pratiques des uns et des autres sans que chacun des deux types de professionnels ne se sente lésé par rapport aux autres.

Entre ces deux mondes qui, il y a encore peu, s'ignoraient, les collectivités locales ont joué un rôle dans ce rapprochement. De façon pragmatique elles ont su faire un bon usage des mesures que la loi leur offrait. La loi solidarité et renouvellement urbains du 20 décembre 2000 a conduit progressivement les collectivités à prendre conscience, par la contrainte le cas échéant, de la nécessité de remplir leurs obligations en matière de réalisation de logements sociaux. Par ces deux mesures que sont les SMS et l'ouverture de la VEFA, elles ont su élargir l'implantation géographique du logement social et ainsi créer de la mixité sociale dans tous les quartiers de ville.

Pour autant la VEFA n'est pas la panacée de tous les maux dont souffrent les marchés locaux de l'habitat. Elles induit des évolutions des métiers propres aux bailleurs

sociaux, aussi bien pour la maîtrise d'ouvrage que pour la gestion locative. Elles créent des flux financiers, qui modifient le financement du logement aussi bien social que « libre ». Elle oblige enfin les acteurs que sont les promoteurs et les collectivités territoriales à revoir leurs pratiques.

Pour réaliser cette mission, l'équipe composée de Maryse Gautier, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, de Isabelle Raymond-Maugé, inspectrice de l'administration du développement durable et de Jean-Louis Hélyary, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, qui assurait sa coordination, a opéré dans une première phase à des auditions menées auprès d'experts et de représentants des collectivités locales, des promoteurs, des bailleurs sociaux ainsi que de services de l'État. L'union sociale pour l'habitat a proposé à la mission de s'associer au suivi d'une étude qu'elle a lancée avec la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) autour d'une approche qualitative de quelques opérations réalisées en VEFA.

Dans un second temps elle a réalisé une série de visites sur trois terrains d'action, qui lui sont apparus comme emblématiques de pratiques intéressantes : Rennes agglomération, la métropole de Nice et la communauté urbaine de Lyon.

Le rapport s'articule autour de cinq parties-:

- le contexte dans lequel le développement de la VEFA s'est inscrit depuis plus de dix ans ;
- la cartographie du recours à la VEFA et la typologie des acteurs en présence ;
- les raisons qui ont abouti au développement important du recours à la VEFA pour accroître le parc des organismes d'habitat social ;
- le modèle économique sous-tendu par la VEFA ;
- les conséquences du développement de la VEFA sur la gestion locative des organismes d'habitat social.

## 1. Contexte

La production de logements sociaux en VEFA<sup>1</sup> a été initialement contingentée par la circulaire de programmation des aides au logement pour l'année 2001 (13 mars 2001), suivant le décret du 8 février 2000 qui ouvre de nouvelles possibilités pour réaliser du logement social (voir annexe 6): le recours à la VEFA peut être financé si elle ne dépasse pas 50% du nombre total de logements des opérations de promotion immobilière concernées.

La loi n°2009-179 du 17 février 2009 relative au plan de relance a permis de supprimer cette limitation dans le cadre du plan de relance qui prévoyait également le rachat par des bailleurs sociaux de 30 000 logements privés.

Depuis lors ce mode de production a connu un réel développement puisqu'en moyenne la production ainsi réalisée de logements sociaux est en moyenne nationale de l'ordre d'environ un tiers mais atteignant dans certaines régions (cf § 2 cartographie d'usage de la VEFA) plus de 40% et dans certains territoires plus de 50%.

Il convient de souligner que depuis environ une dizaine d'années l'arsenal d'outils de production de logements sociaux s'est considérablement élargi : outre la promotion de la VEFA, d'autres moyens ont permis aux bailleurs sociaux d'accroître sensiblement leurs capacités propres de production afin de répondre aux objectifs actuellement fixés par l'État (150 000 logements sociaux par an). Sans être exhaustif on citera le recours soit à des contrats de promotion immobilière permettant une « co-maîtrise d'ouvrage » avec les promoteurs (les permis de construire délivrés sous ce mode pouvant valoir division en volume), soit à la conception réalisation<sup>2</sup>, le développement de l'usufruit social<sup>3</sup>, ou la pratique du bail emphytéotique<sup>4</sup>. On pourra se référer au très bon et complet guide sur les modes alternatifs de production à la maîtrise d'ouvrage directe réalisé par l'USH en février 2010.(Cf. bibliographie sommaire en annexe 5).

De fait si la production en maîtrise d'ouvrage directe des quelque 800 bailleurs sociaux tourne entre 90 000 et 100 000 logements familiaux et par an, la VEFA représente ces dernières années à elle seule un volant de production de 30 000 à 35 000 logements. Compte tenu du caractère contracyclique de la production du logement social dans le contexte général des marchés du logement, il est bien évident que le ralentissement observé depuis au moins un an par les professionnels privés de leur propre production, a conduit l'Union sociale de l'habitat (USH) récemment à demander à la ministre du logement de se pencher sur les retards d'engagement de chantier ou de livraison constatés actuellement.

---

<sup>1</sup> La VEFA est « le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux» article L261-3 du Code de la construction et de l'habitation citant l'article L1601-3 du code civil créé par la loi N°67-3 du 3 janvier 1967.

<sup>2</sup> La conception-réalisation permet aux bailleurs sociaux par appel d'offres de choisir directement une entreprise ou un groupement d'entreprises sans passer par les phases classiques imposées par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

<sup>3</sup> L'usufruit social permet à un bailleur social d'avoir en gestion des logements acquis par des investisseurs privés et destinés à être sous statut social pendant une durée de temps allant de 15 à 20 ans, ce statut étant caduc au-delà de ce premier laps de temps.

<sup>4</sup> Le bail emphytéotique permet à un bailleur social de réaliser des logements sociaux sur un terrain généralement public pour une durée de temps longue (au-delà de 30 à 40 ans sans excéder 99ans) en contrepartie d'un loyer et de la remise des logements au propriétaire ou de la remise en état initial du terrain en fin de bail.

Les bailleurs sociaux ont de leur côté cherché à adapter en permanence leurs organisations afin de faire face à cet impératif de production. Cela prend des formes diverses de mutualisation à l'intérieur des groupes de sociétés anonymes (SA), qui ont le plus contribué au développement de la VEFA.

Le contexte a donc nettement et très rapidement évolué au cours des dernières années.

## 2. Portrait de l'usage de la VEFA

L'activité en 2013 des acteurs de la production de logements locatifs sociaux en VEFA, par comparaison avec la production hors VEFA 2013 a été analysée selon trois axes :

- une photographie de la VEFA de logements sociaux en 2013 et son évolution, à partir de l'exploitation des données du système d'information sur le suivi des logements aidés (SISAL) qui enregistre les opérations de logements sociaux agréées pour leur financement par l'État ;
- l'appréciation des caractéristiques de l'occupation des opérations qui ont été acquises en VEFA pas des organismes d'habitat social, localisation à partir d'une exploitation du fichier des logements par commune (Filocom) ;
- l'activité de la promotion privée de construction de logements neufs et de la VEFA à partir de l'observatoire de la fédération des promoteurs immobiliers.

D'après les derniers comptes du logement 2012-résultats 2013, l'investissement dans le logement neuf s'élève à 76,7 Md€ sur un total de dépenses sur le logement de 285,2 Md€. Les investissements des organismes HLM et autres bailleurs sociaux dans le neuf atteignent 11,8Md€ (sur un total de 20Md€ si l'on ajoute leurs travaux sur l'existant), ce qui est un niveau historiquement élevé.

### 2.1. La production en VEFA de logements locatifs sociaux et ses caractéristiques

#### Périmètre de l'exploitation de SISAL

La période de temps retenue pour l'exploitation porte sur les années 2005 (origine de la base) à 2013, avec des données actualisées principalement à la date du 17 juin 2014. Cette base est gérée par la DHUP, alimentée par les directions départementales des territoires.

L'exploitation a été **centrée** sur la production en VEFA **des agréments de logements locatifs sociaux ordinaires en direction des ménages**, comparée à la production agréée totale de ces mêmes logements. Les utilisateurs de la VEFA de logements sociaux sont **les organismes d'habitation à loyer modéré définis par l'article L411-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), les sociétés d'économie mixte visées à l'article L481-1 du CCH et les organismes agréés suivant l'article L365-2 du CCH.**

Sont exclues les opérations pour les personnes âgées, handicapées, les étudiants et les jeunes, réalisées sous formes de logements-foyers, de résidences sociales et de pensions de famille, car elles concernent des produits spécifiques. De plus elles représentent une faible proportion des agréments : 6 % de la production en VEFA en 2013. L'exploitation a été réalisée pour les **opérations hors ANRU**, sauf exception en raison de la logique particulière d'intervention ANRU et, là encore, de leur poids plus faible (voir point suivant).

SISAL est régulièrement actualisée, les opérations agréées n'aboutissant pas représentent une part faible (3 % pour les PLS et moins de 1 % pour les PLUS-PLAI). L'écart entre agrément et mise en location est un élément d'appréciation de l'activité en VEFA qu'il serait utile de connaître : un délai de 4 à 5 ans est constaté en moyenne, qui serait réduit à 3 ans pour les opérations produites en VEFA, selon les témoignages : cette différence n'est pas documentée actuellement faute de correspondance entre la base de données SISAL et le répertoire sur le parc locatif social (RPLS<sup>5</sup>).

<sup>5</sup> RPLS : géré par le Commissariat général du développement durable

- **Un tiers des logements locatifs sociaux agréés en 2013 ont été acquis grâce à la VEFA, situation qui est aussi le résultat d'une progression continue depuis 15 ans**

**Avec 34 % du total des 94 000 logements agréés, soit 32 000 logements en 2013, la VEFA représente un mode significatif de production de logements sociaux.**

La proportion de logements sociaux acquis en VEFA a augmenté en continu depuis 2005, même lorsque la production totale de logements a fléchi comme en 2011 et 2012, traduisant ainsi un phénomène structurel indépendant des cycles de l'immobilier.

Une accélération s'est produite en 2009 sous l'influence de plusieurs facteurs : la suppression de la limite maximum d'achat de 50 % des logements des programmes immobiliers par les bailleurs sociaux, les effets du plan de relance et une réaffirmation de l'objectif de mixité sociale avec, en corollaire, le développement d'outils adaptés tels que les servitudes de mixité sociale<sup>6</sup>.

L'ancrage de la VEFA parmi les modes de production du logement social correspond aux logiques institutionnelles des acteurs concernés : bailleurs sociaux, collectivités locales, promoteurs et État, comme nous le verrons en partie 3.

#### **Le Plan de relance (2009-2011)**

Face à la crise économique de 2007, un soutien au secteur du bâtiment par intensification de l'effort de construction a été mis en place par le plan de relance, incluant, en 2008 et 2009, un programme exceptionnel de rachat en VEFA par les bailleurs sociaux d'opérations bloquées correspondant à 30.000 logements privés, en projet et en construction.

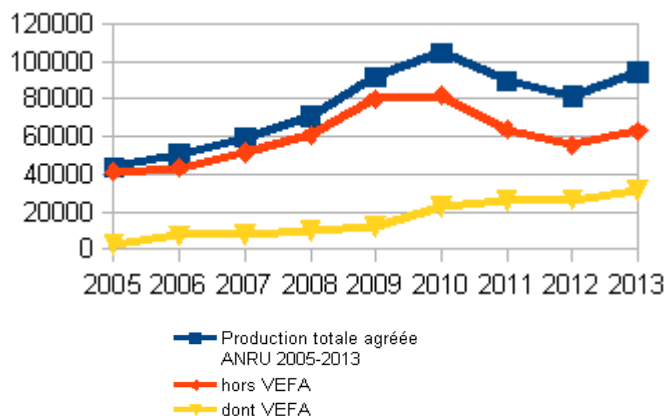
Hors ANRU, les résultats du plan de relance peuvent apparaître comme médiocres représentant 11 % du total de production enregistrée de 2009 à 2011. Cependant la comptabilité spécifique mise en place pour le suivi du plan, qui consistait à ne retenir à ce titre que des opérations venant au-delà de ce qui aurait été produit sans le plan de relance, apparaît ainsi comme très formelle, car, de fait, le nombre de réalisations en VEFA a été nettement supérieur sur ces 3 années. De ce fait on peut estimer que le plan de relance a donné un sérieux coup de fouet à la VEFA.

---

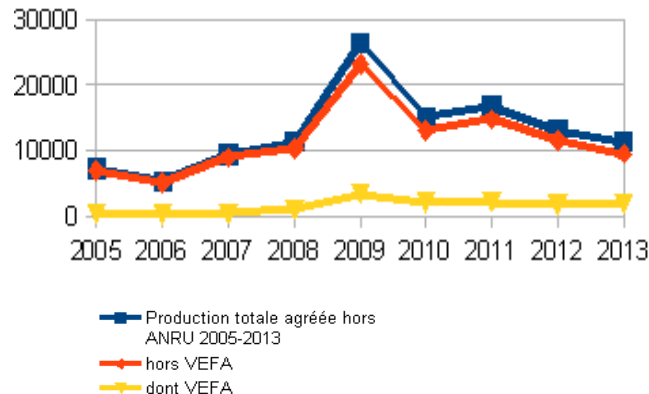
<sup>6</sup> Trois sortes de mixité sociale peuvent être instituées par le plan local de l'urbanisme dans les zones urbaines ou à urbaniser :- la réservation d'emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, des programmes de logement social qu'il définit (art L123-2 du code de l'urbanisme), - la délimitation de secteurs dans lesquels un pourcentage des programmes de logements sociaux à réaliser sera affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit (art L123-1-5 du CU), solution la plus couramment évoquée, - la délimitation de secteurs comportant un pourcentage de logements sociaux d'une taille minimum (art L123-1-5 (15°).



Evolution 2005-2013 des agréments hors ANRU dont VEFA



Evolution 2005-2013 des agréments ANRU dont VEFA



Source : Infocentre SISAL

Les graphes ci-dessus montrent que :

- les opérations concernées par le recours à la VEFA correspondent relativement peu aux opérations ANRU, ces dernières s'établissant depuis 2010 autour de 10% par an.
- depuis 2005, 1/5ème des 803.000 logements agréés ont été acquis en VEFA à plus de 90 % hors ANRU.
- Toutes les régions n'ont pas connu le même développement de la production en VEFA de logements sociaux (cf. annexe 4. caractéristiques du parc acquis en VEFA par des organismes d'habitat social)

**En 2013, Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur représentent à elles seules plus de la moitié des logements locatifs sociaux agréés acquis en VEFA.**

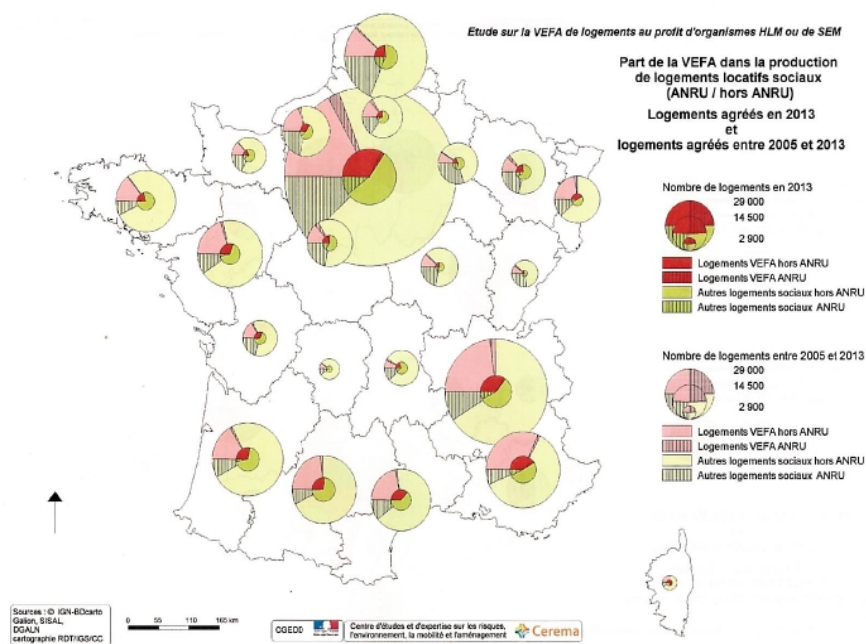
Trois situations peuvent être distinguées :

- les régions qui ont une faible production de logements sociaux (en dessous de 1 par millier d'habitants) ont un taux de VEFA en 2013 inférieur ou égal à 30 % sauf Poitou-Charentes (32%) : Bourgogne et Franche-Comté (30%), Picardie (28%), Lorraine (27%), Centre (26%) sont ainsi concernées ;
- les régions qui construisent le plus de logements sociaux (au-delà de 1,6 logement par millier d'habitants) ont un taux dépassant 37 % de logements sociaux agréés en VEFA, sauf Midi-Pyrénées (27%) et Aquitaine (29%) : c'est le cas des régions Île-de-France (37 % et 35 % en 2012), PACA (43% et 46 % en 2012), Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon (37%) ;
- les régions en situation intermédiaire (entre 1 et 1,6 logements sociaux par milliers d'habitants) recourent de manière variée à la VEFA pour l'accroissement du parc de logements sociaux pour l'Auvergne et la Basse-Normandie, 21 % pour la Bretagne et Champagne-Ardenne, à 38 % en Haute-Normandie et 44 % en Alsace (35 % en 2012).

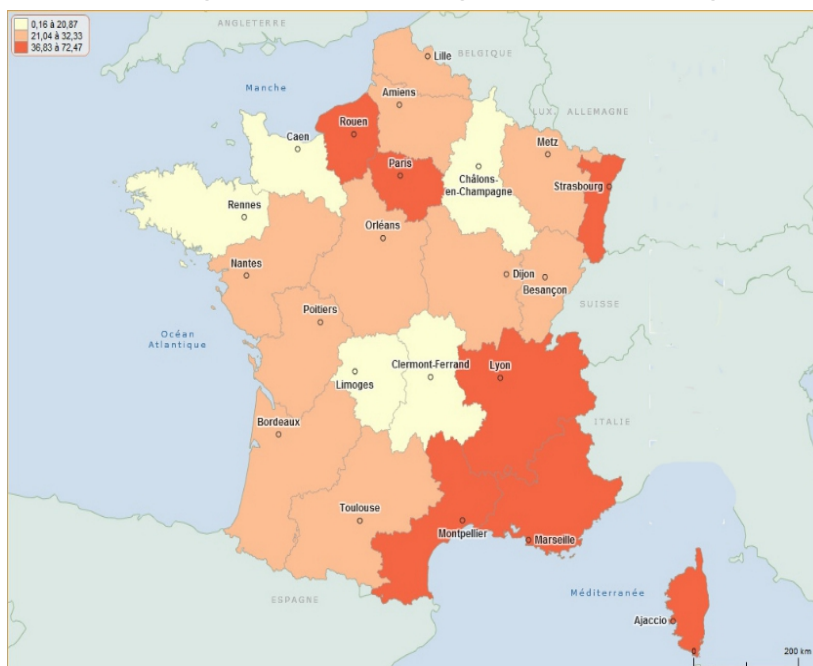
	Production logements sociaux par milliers d'habitants	Part de la VEFA
<b>Midi-Pyrénées</b>	2,1	27%
<b>Ile-de-France</b>	2,1	37%
<b>Aquitaine</b>	2,0	29%
<b>Languedoc-Roussillon</b>	1,9	37%
<b>Rhône-Alpes</b>	1,7	37%
<b>PACA</b>	1,6	43%
<b>Haute-Normandie</b>	1,4	38%
<b>Pays de la Loire</b>	1,4	32%
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	1,4	28%

	Production logements sociaux par milliers d'habitants	Part de la VEFA
<b>Auvergne</b>	1,1	20%
<b>Champagne-Ardenne</b>	1,1	21%
<b>Alsace</b>	1,1	44%
<b>Basse-Normandie</b>	1,1	20%
<b>Poitou-Charentes</b>	1,0	32%
<b>Picardie</b>	1,0	28%
<b>Lorraine</b>	0,9	27%
<b>Centre</b>	0,9	26%
<b>Bourgogne</b>	0,6	30%
<b>Franche-Comté</b>	0,3	30%

Source : infocentre SISAL – Données 2013



## Répartition par régions du taux de logements sociaux agréés en VEFA en 2013



Source : Infocentre SISAL

Un niveau plus fin d'analyse, celui des EPCI et sans doute des communes, est nécessaire pour rechercher les facteurs explicatifs de la localisation géographique du recours à la VEFA. Sur la base des visites plus approfondies effectuées à Rennes, Nice et Lyon, il est possible d'affirmer que :

- À Rennes, la maîtrise de longue date du foncier, notamment par un fort développement des opérations en ZAC et la fixation du prix plafond d'acquisition des logements sociaux acquis en VEFA a permis à la collectivité de maîtriser les productions réalisées par les bailleurs sociaux, cantonnant le recours à la VEFA aux opérations complexes de renouvellement urbain requérant une seule maîtrise d'ouvrage ou résultant de la cession d'un ensemble de droits de construire en ZAC aux promoteurs ; cette cohérence globale d'actions menées depuis longtemps présente cependant l'inconvénient de coûter cher à la collectivité avec un budget annuel de l'ordre de 35M€, total qui ne comprend que les seules dépenses au titre des aides au logement et n'incluant pas celles d'aménagement; elle l'a aussi conduite à passer du strict logement social en termes d'imposition à des demandes d'insertion de logements à prix maîtrisés alourdissant les opérations de promotion privée d'une nouvelle catégorie de logements ; enfin si cette politique connaît un réel succès au sein de l'agglomération parvenant notamment à une maîtrise de l'évolution du prix des loyers, elle ne parvient à pas cependant à endiguer les phénomènes de péri urbanisation dans les territoires avoisinants ;
- À Nice a contrario, l'absence de politiques foncières a conduit d'une part à un fort recours à la VEFA pour la production de logements sociaux tout en conduisant progressivement la métropole à imposer un dispositif de prix plafonds pour éviter des dérives dans les négociations entre bailleurs sociaux et promoteurs ; de fait ces prix plafonds sont devenus des « normes », comme c'est également le cas à Rennes ; pour le moment la collectivité n'impose aucune exigence quant à une catégorie de logements intermédiaires, malgré le caractère très tendu du marché local de l'habitat.

Dans ces deux cas, la question de l'incidence financière sur les autres formes de production de logements se pose, ce qui a conduit dans le cas rennais la collectivité à prévoir une nouvelle catégorie de logements à prix maîtrisés.

- À Lyon, le recours à la VEFA s'est fait tout autant à l'initiative des bailleurs sociaux les plus importants qu'à celle des promoteurs, la collectivité communautaire n'ayant eu qu'à mettre en place une charte de régulation sans toutefois d'indication de prix plafonds ou de nouvelles catégories de logements intermédiaires ; c'est donc en quelque sorte une situation intermédiaire entre le cas de Rennes et celui de Nice où les logiques du marché jouent avec un certain degré de liberté dans la réalisation de logements sociaux en VEFA.

Dans les trois situations, le recours à la VEFA est d'autant plus important que les opérations se situent en milieu urbain dense. C'est dans ces contextes que les servitudes de mixité sociale alliées à l'usage de la VEFA ont le maximum d'efficacité.

- **Une concentration plus forte de la production en VEFA dans les zones A et B1 de tension des marchés du logement (voir graphiques en annexe 4)**

L'augmentation de la production en VEFA de logements sociaux dans les zones de fortes tensions A et B1, est bien plus marquée que hors VEFA. Ceci illustre bien le choix de ce mode de production pour les facilités qu'il offre afin de diffuser le logement social dans certaines zones urbaines, en renouvellement urbain ou au sein d'opérations d'aménagement notamment plus en périphérie, dans le but d'obtenir une certaine mixité sociale (voir le chapitre 3).

- C'est ainsi qu'ont été agréés en zones A et B1, en 2013, 22 729 logements en VEFA pour 18 754 en 2011 et 6579 en 2009, soit respectivement 72 %, 73 % et 56 % des agréments, leur part dans la production totale effective, étant de 62 %, 63 % et 57%<sup>7</sup>.

En 2013, les agréments VEFA se répartissent prioritairement en zone B1 (34 %), puis en zone A (28 %), B2 (23 %) et 14 % en zone C (voir graphique en annexe 4).

- **Un tiers de la production de logements sociaux des délégataires est produite en VEFA, hormis en Ile-de-France**

En Île-de-France, les délégataires des aides à la pierre sont peu nombreux.

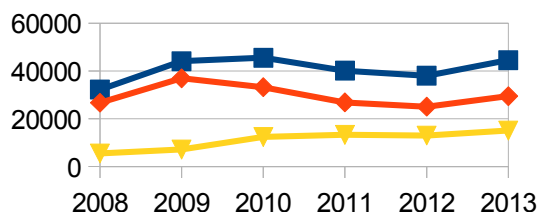
Dans les territoires intercommunaux des autres régions où la gestion des aides à la pierre a été beaucoup plus déléguée par l'État, les acquisitions en VEFA par les organismes d'habitat social ont augmenté chaque année, quel que soit le mouvement affectant la production totale. Depuis 2011, elles représentent 34 % de leur production de logements sociaux. Ceci correspond donc à une baisse relative de leur part dans le total des VEFA agréées qui continuent à progresser par ailleurs.

**En 2013, la contribution de la VEFA à la mixité sociale est bien avérée dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU et à la taxe sur les logements vacants** appartenant à des EPCI, délégataires des aides à la construction, ce mode de production est utilisé à plus de 50 % dans les régions Nord-Pas-de-Calais (64%), Poitou-Charentes (59%), Languedoc-Roussillon (56%), et à 36% en Ile-de-France,

<sup>7</sup> Sur la base du zonage de A, B1, B2 à C, initialement utilisé pour l'investissement locatif, pratique critiquée voir notamment Cour des comptes – rapport public annuel 2012 -zonage récemment actualisé.

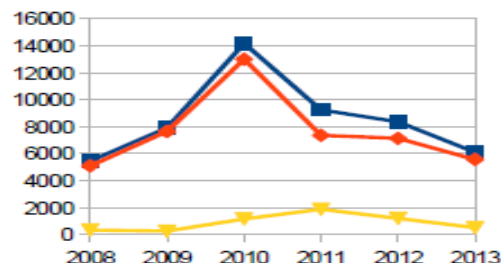
avec une moyenne sur les régions concernées à 39% dans les territoires des délégataires.

Hors IdF, évolution 2008 à 2013 des agréments, délégataires et VEFA



■ Production totale délégataire  
 ◆ hors VEFA  
 ▼ dont VEFA

En IdF, évolution 2008 à 2013 des agréments, délégataires et VEFA



■ Production totale délégataire  
 ◆ hors VEFA  
 ▼ dont VEFA

Source : infocentre SISAL

- **VEFA et types d'opérations, d'habitat et de logements** (voir annexe 4)

**Les caractéristiques de la production de logements sociaux en VEFA reflètent les conditions de production de ces opérations :**

- En Île-de-France, 95 % des logements sociaux acquis en VEFA sont des logements collectifs, proportion à peu près identique à l'ensemble des nouveaux logements sociaux ; hors Île-de-France, cette proportion est légèrement moins forte : 1/5ème des logements sociaux acquis en VEFA sont en individuels.
- Les bases de données ne permettent pas de comparer les tailles des programmes immobiliers dans lesquels sont acquis des logements sociaux en VEFA et les tailles des autres programmes.

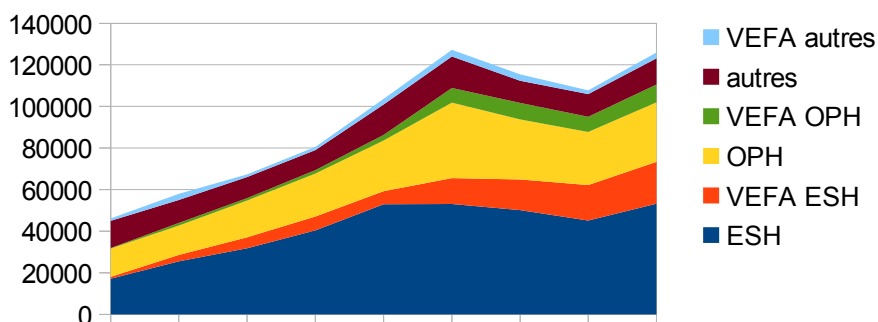
En Île-de-France, le nombre moyen de logements acquis en VEFA par un organisme d'habitat social par opération a été plus de trois fois supérieur à celui des autres régions en 2011 (35 logements) et reste supérieur de 40% en 2013 (25 logements en VEFA et 22 hors VEFA en région Ile-de-France pour 14 en VEFA et 15 hors VEFA en moyenne nationale).

- En 2013, il y a une surreprésentation des T2 et T1 acquis en VEFA en Île-de-France, au regard de la production totale des logements sociaux, plus forte que hors Île-de-France (voir en annexe 4).
- S'agissant de la **surface des logements**, il est intéressant de noter que les statistiques fournies par Sisal démontrent **des écarts très faibles** entre les logements produits en maîtrise d'ouvrage directe et en VEFA. Une exploitation plus ciblée est nécessaire car, au cours des entretiens, de nombreux bailleurs sociaux ont relaté que les logements ainsi achetés étaient globalement plus petits, ce qui ne

ressort pas, dans une première approche, des données agrégées. Comme pour le coût économique de production des logements l'analyse des bases de données ne concordent pas avec les éléments recueillis lors des entretiens de bailleurs sociaux.

- **Les nouveaux logements sociaux acquis en VEFA le sont d'abord par les ESH et dans une moindre mesure par les OPH**

VEFA et bailleurs sociaux de 2005 à 2013 hors ANRU



Source infocentre SISAL

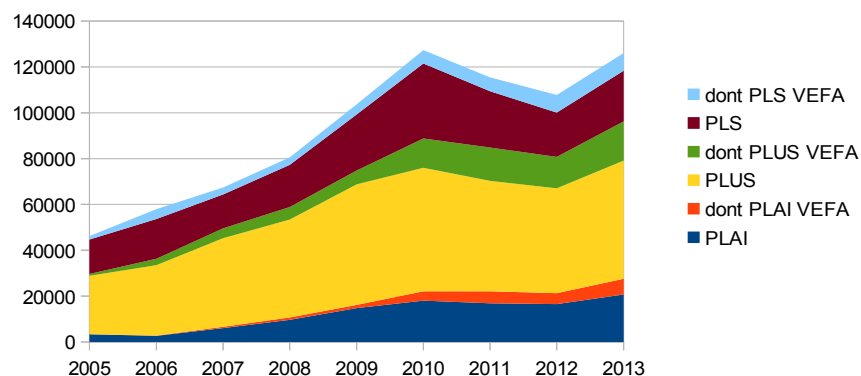
Les ESH ont obtenu en 2013 l'agrément de 20.161 logements en VEFA soit 38 % de leur production agréée. Les OPH ont obtenu la même année l'agrément de 8566 logements en VEFA soit 30 % de leur production agréée. Il serait sans doute significatif de croiser la production réalisée en VEFA avec la taille des organismes pratiquant ce mode de production. Il est vraisemblable que ce sont les plus gros, qui sont les plus actifs en raison d'une capacité technique plus grande et de leur volonté d'accroître notablement leur parc.

Viennent ensuite d'autres intervenants, en premier lieu les SEM/EPL avec 1 232 logements en VEFA, soit une participation à la production en VEFA de 5,72 %, inférieure à leur poids dans la production de logements sociaux ordinaires (7,64 %), les sociétés coopératives, les associations, collectivités locales (les données relatives à la seule année 2013 sont reprises en annexe 4).

- **Les logements en VEFA sont majoritairement financés en PLUS (53,93%),** ce qui correspond à leur poids dans la production totale (54,62 %). Viennent ensuite les VEFA financées en PLS (24,48 %), légèrement supérieures à leur représentation dans la production totale (23,40 %). Puis les VEFA financées en PLAI (21,58%), au même niveau que le poids de ces derniers financements dans la production totale (21,96 %) Voir en annexe 4.

**Le net développement des PLUS et PLAI à compter de 2010** correspond aux orientations nationales de recentrage du financement du logement sur ces produits mieux adaptés à la demande. De fait et malgré les contextes urbains dans lesquels les opérations mixtes s'inscrivent la mission ne relève pas d'écarts avec la répartition globale des PLUS et PLAI.

## VEFA et types de produits de 2005 à 2013 hors ANRU



Source : infocentre SISAL

- **La vie des opérations : publics ciblés et publics logés**

L'équipe de la mission a souhaité **évaluer en complément de l'approche précédente des flux relatifs à la VEFA, le parc de logements ainsi constitué, ses caractéristiques et l'occupation des logements sociaux comme celle des autres logements des copropriétés concernées** ainsi que leur évolution dans le temps. Aux termes de l'étude à dimension exploratoire confiée au CEREMA-direction territoriale Nord-Picardie, **il n'est pas apparu possible d'exploiter Filocom pour le repérage des logements concernés.**

Des difficultés ont été détectées pour établir une correspondance avec la base de données Sisal, résultant notamment de la variabilité des délais entre agréments et livraisons, de périmètres différents pour des variables telles que les copropriétés et le logement social ou encore la fiabilité de l'enregistrement des mutations.

Réaliser une exploitation nationale nécessiterait de mobiliser d'autres sources comme les fichiers fonciers et d'approfondir les variables des bases de données, ce qui relève d'un programme de travail national et dépasse le cadre de cette mission.

Il n'a également pas été possible d'analyser les loyers pratiqués dans ces programmes acquis en VEFA, le Répertoire du parc locatif social (RPLS) n'incluant pas cette caractéristique.

## 2.2. Promotion privée et acquisition en VEFA par les organismes d'habitat social

**Les interdépendances entre acteurs du logement public et privé se développent avec la VEFA** ainsi qu'avec le recours à l'usufruit locatif social, qui, fréquemment évoqué, suscite des inquiétudes quant au relogement des occupants au terme du statut social du logement, bien que son ampleur, restant à mesurer, paraisse réduite.

Les données brutes de l'observatoire de la Fédération des promoteurs immobiliers<sup>8</sup> indiquent que **le total des réservations augmente de 71 884 en 2011 à 77 395 en 2013, les ventes en bloc restant relativement constantes, à 24% en 2011 (17 598 réservations), 23% en 2012 et en 2013 (18 050). Parmi les ventes en bloc, les bailleurs sociaux ont acquis respectivement 90%, 92% et 87% des logements vendus.** Les interdépendances entre acteurs du logement public et privé se développent donc avec la VEFA, comme pour le recours à l'usufruit locatif social.

En Île-de-France, 7 500 ventes en bloc ont été conclues en 2013 représentant 27 % de l'activité en résidentiel des promoteurs privés, pour 8 300 ventes en 2012 et 8 500 en 2011. ; les bailleurs sociaux ont pris une part moindre en 2013, avec 74 % des ventes en bloc, pour 80 % en 2012 et 70 % en 2011.<sup>9</sup> Le Flash n° 10 du Centre d'analyses et de prévisions immobilières indique également que pour 2013, 40 % de ces ventes ont été conclues à parts à peu près égales dans les Hauts-de-Seine et en Essonne.

Pour les plus grands promoteurs (Nexity, Bouygues Immobilier, Icade et Kaufman & Broad), la vente en bloc, dont la VEFA logement social constitue l'essentiel, atteint son plus fort niveau à 33% en 2013, pour la seconde année consécutive, elle était de 29% en 2011 et de 15% en 2010 : elle représente donc également pour les promoteurs une part significative de leur activité.

### 2.3. Besoins accrus de connaissances

La VEFA est devenue depuis plus de 10 ans un mode de production du logement social neuf auquel les bailleurs sociaux et les promoteurs privés souscrivent, avec l'appui des collectivités locales et de l'État.

Pour apprécier pleinement ses effets, il est important d'améliorer les outils de connaissance et leur diffusion tant au niveau national que local, sur le parc de logements sociaux et ses interactions avec le parc privé.

Un récent rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement<sup>10</sup> reconnaît « une information statistique sur le logement de plus en plus abondante (plus de 80 sources nationales) mais parfois incohérente, en partie lacunaire, et insuffisamment accessible et exploitée » et recommande plusieurs pistes d'amélioration.

L'équipe de la mission ne peut que partager ces positions et poursuit avec la recommandation suivante :

***Recommandation n°1 : développer les interactions entre bases de données pour mieux apprécier les itinéraires résidentiels les loyers et conditions d'occupation des logements acquis en VEFA.***

Il convient de préciser de préciser les liens entre logement, aménagement et urbanisme, par exemple en établissant une corrélation entre servitudes de mixité sociale, agrément d'opération et mise en service entre les bases de données SISAL

<sup>8</sup> Observatoire qui couvre 82 % des ventes nationales de logements neufs.

<sup>9</sup> Extrait du Flash n°10 – Juin 2014 – Centre d'analyses et de prévisions immobilières (CAPEM), organisme d'études proposant notamment des banques de données pour les professionnels de l'immobilier.

<sup>10</sup> Rapport du CGEDD n°009075- 02 et de l'Inspection générale de l'INSEE -juin 2014-



(agrément des logements sociaux), Sudocuh (documents d'urbanisme et de programmation de l'habitat), Sitadel (autorisations d'urbanisme).

Il est nécessaire également d'analyser les différentes composantes des copropriétés logements privés et patrimoine d'organismes d'habitat social, leurs évolutions notamment par une fiabilisation des correspondances entre les bases de données SISAL et Filocom (base de données sur les propriétés et les revenus des habitants).

\*\*\*\*

Si le desserrement des contraintes opéré en 2009 a été efficace pour permettre l'essor de l'outil VEFA dans la production de logements sociaux, se pose actuellement la question de l'équilibre entre réalisation en maîtrise d'ouvrage complète et acquisition en VEFA pour l'accroissement du parc de logement sociaux. Dans certaines régions le taux d'acquisitions en VEFA va atteindre 40 % des nouveaux logements des organismes d'habitat social. Quelles seront à moyen terme les implications :

- sur les relations entre acteurs des grandes agglomérations aux marchés de l'habitat tendus, à propos de l'utilisation des servitudes de mixité sociale pour maîtriser le foncier et répondre aux obligations de mixité sociale ;
- sur le développement, le regroupement des bailleurs sociaux, la mutualisation de leurs actions et les évolutions de leurs métiers ;
- sur l'adéquation des logements acquis en VEFA avec les besoins des publics auxquels l'offre de logement social est destinée ?

### 3. Un outil souple, peu encadré, à la convergence d'intérêts

Quatre acteurs principaux se partagent la responsabilité du développement de la production de logements sociaux en VEFA : collectivités territoriales, promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux et l'État.

Le remarquable essor de ce mode de production en l'espace de moins de 10 ans, trouve son explication principale dans la convergence des intérêts divers qu'y ont trouvés ces acteurs. La conjoncture économique générale, dont le secteur de l'immobilier pâtit depuis 2007 comme le faible encadrement législatif et réglementaire y ont aussi contribué.

Des mesures concernant l'urbanisme comme les mécanismes relatifs à l'achat en VEFA ont permis de mobiliser les énergies locales pour la production de logements sociaux acquis en VEFA.

Toutefois cette conjonction d'éléments favorables renvoie elle-même à des contradictions intrinsèques du système général de production du logement en France, qui, sans une constante recherche de maîtrise concertée entre les acteurs, peut le cas échéant renforcer des déséquilibres dans la gestion des marchés locaux de l'habitat.

#### 3.1. Les collectivités territoriales

**les collectivités territoriales ont rapidement perçu qu'en jouant sur l'émergence des servitudes de mixité sociale (SMS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et en imposant la réalisation d'une part de logements sociaux dans les opérations de promotion immobilière privée, la gestion territoriale de la mixité sociale s'en trouve nettement et rapidement améliorée.** De fait le développement de la pratique des SMS implique nécessairement le recours à la VEFA pour les promoteurs afin de respecter les prescriptions en matière de droit des sols. Selon leurs compétences propres, ce sont les EPCI et les communes qui sont impliqués dans ces processus.

En outre ce mode de production leur permet d'affirmer une place réelle dans un système de production de l'habitat, où la négociation est l'outil principal du développement des urbanisations nouvelles. Ces discussions s'enclenchent bien souvent en amont des procédures de la délivrance des autorisations d'urbanisme nécessaires aux opérations immobilières. Elles se concrétisent selon les configurations institutionnelles rencontrées sur le terrain en matière de partage des compétences entre les collectivités : choix des localisations d'application des SMS, types de logements sociaux à construire, le cas échéant choix des bailleurs sociaux, tous paramètres qui viennent s'ajouter à ceux faisant ordinairement l'objet de négociations entre les promoteurs et les maires.

Une remarque s'impose toutefois quant à la dimension minimale des opérations. En effet pour des raisons qui seront développées au chapitre 5, une majorité de bailleurs sociaux souhaite pouvoir disposer de parties distinctes pour faire des économies et minimiser leurs relations au sein même des copropriétés ainsi créées. De fait si les SMS s'appliquent à des opérations de petite taille, cela conduit les bailleurs sociaux à gérer des logements en diffus.

**Recommandation n° 2** : limiter l'usage des servitudes de mixité sociale pour des opérations immobilières de taille trop petite pour permettre la répartition des logements sociaux et libres réalisés en des ensembles distincts et physiquement séparés au sein même des opérations afin de réduire les difficultés de gestion en copropriété.

Pour accompagner ces dynamiques, de nombreuses collectivités ont alors conclu des chartes avec les professionnels privés et bailleurs sociaux. Celles-ci quasi exclusivement faites sous l'égide des EPCI, revêtent des formes très diverses. Certaines cherchent plus à mobiliser les acteurs locaux ainsi que les communes de leur territoire sur un code de procédures et le respect de lignes de conduite. D'autres vont bien plus loin en négociant des prix plafonds aussi bien pour la cession des logements sociaux en VEFA que pour des logements à prix maîtrisés. D'autres enfin cherchent à rendre cohérentes les politiques qu'elles mènent pour assurer une maîtrise des prix du foncier avec celles en faveur du logement. Cette diversité illustre que les pratiques des collectivités sont issues de choix politiques dûment assumés et qui, sans être toutes très anciennes, sont aussi l'image de leur fonctionnement historique interne propre.

Cependant, l'usage non maîtrisé des SMS peut engendrer des dysfonctionnements : en termes de peuplement des centres urbains denses par exclusion d'une partie des classes moyennes qui ne peuvent pas faire face aux surcoûts liés à l'intégration de logements sociaux dans les opérations de promotion immobilière. Nous reviendrons au paragraphe 4.1 sur cette conséquence résultant de l'application d'une forme de péréquation entre la partie logement social et la partie libre d'une même opération. Il est effectivement paradoxal d'observer que l'inclusion de populations à bas revenus dans des quartiers où d'ordinaire le logement social n'a pas sa place, implique une forme de ségrégation spatiale pour une catégorie de ménages à revenus moyens. Par effet en cascade certaines collectivités sont en effet tentées d'imposer à la promotion immobilière la réalisation supplémentaire de logements à prix abordables ou maîtrisés soit sur les mêmes opérations soit sur d'autres, permettant ainsi de pallier les conséquences néfastes de peuplement ainsi observées. De proche en proche de telles dispositions reviennent à accroître l'administration des marchés locaux du logement, ce qui n'est pas sans conséquences ni sur la maîtrise des prix de l'immobilier, ni sur l'étalement urbain périphérique par renvoi de ces ménages à revenus moyens mais pas suffisants pour acquérir les logements privés ainsi construits en centre dense.

### 3.2. Les promoteurs immobiliers

**La crise immobilière qui perdure, constitue une difficulté forte pour les promoteurs.** La conjonction de la mise en place de nouveaux dispositifs d'aides à l'investissement locatif avec le développement de contraintes sur les produits que certaines collectivités souhaitent « imposer » aux marchés locaux ainsi que le renforcement des prescriptions techniques liées aux économies d'énergie et/ou le prix considérable des fonciers ont pu conduire à faire fondre leurs marges. Celles-ci seraient ainsi passées ces dernières années d'une fourchette de 12% à 15% à une proche de 6% à 8% dans les zones les plus tendues.

Cette appréciation mériterait cependant d'être étayée par une analyse plus fine, que celle possible à partir des données, dont la mission a disposées, notamment pour prendre en compte les différences d'imputations comptables propres à chaque

promoteur. Il serait intéressant que des études économiques scientifiquement menées puissent être entreprises avec le concours des professionnels dans la perspective d'une part d'avoir des données précises et fiables et d'autre part d'établir des indicateurs non contestables sur les profits réels des promoteurs.

***Recommandation n° 3 : promouvoir des études économiques sur la caractérisation des coûts de réalisation des logements.***

**Les promoteurs restent relativement maîtres de la ressource première qu'est le foncier.** Plusieurs explications peuvent être données à cette situation. Le poids des opérations d'aménagement diligentées par les collectivités publiques a considérablement diminué depuis environ deux décennies dans les grandes agglomérations en partie à cause du poids des procédures d'aménagement et d'urbanisme opérationnel, qui sont longues et facilement contestables. Ce retrait de la puissance publique, que les cessions de fonciers publics n'ont pas réussi à combler, a pour conséquence une diminution relative de la taille globale des opérations associée à leur complexification croissante. Une des raisons de ce retrait réside dans les déficits financiers des opérations de ZAC notamment pour des opérations de renouvellement urbain. La libération effective des terrains dans les zones denses des agglomérations, où les bénéfices supposés de produits de cession conduisent à des négociations souvent longues entre les propriétaires et les promoteurs est difficile. Les fonciers publics de l'État ou de ses établissements publics sont dans une situation très particulière : parfaitement repérés, les collectivités locales exercent leur droit de priorité et s'ils obtiennent les baisses de prix de cession en faveur de la réalisation de logements sociaux c'est sans aucun effet sur le prix des terrains privés voisins. En outre ces terrains sont malgré leur localisation parfois grevés de sujétions techniques fortes, en matière de dépollution notamment, ce qui diminue d'autant l'intérêt économique pour le logement.

Enfin on ne saurait oublier le rejet des populations en place face à la densification des opérations réalisées et les contentieux multiples, dont font l'objet les opérations de logements collectifs.

Cette relative maîtrise du foncier disponible par les promoteurs a pour contrepartie une concurrence acharnée entre eux pour la prospection des terrains à bâtir, ce qui en zone tendue crée un facteur de renchérissement de leur coût. S'il y a une dizaine d'années le foncier représentait entre 10 à 20 % du coût total des opérations, celui-ci peut dans les zones les plus tendues atteindre jusqu'à 50 % voire parfois même plus. Ceci explique d'autant mieux l'intérêt des SMS pour l'intégration de logements sociaux sur certains quartiers. Mais cette concurrence peut aussi avoir des conséquences sur la pérennité d'activités des promoteurs locaux qui tout en connaissant parfaitement leurs territoires, peuvent être plus fragiles économiquement et financièrement.

### **3.3. Les bailleurs sociaux**

**Pour les bailleurs sociaux le recours à la VEFA est un moyen de produire plus rapidement et sans difficulté majeure du logement social dans des quartiers où il leur serait très difficile d'en faire.** Face à cette réalité les barrières idéologiques sont rapidement tombées, même s'il subsiste ici ou là quelques doutes exprimés. Le cas le plus emblématique que la mission a eu à connaître est celui des bailleurs sociaux de

Grenoble, qui sans être totalement hostiles à ce mode de production, souhaitent en voir l'application très limitée.

En outre cela constitue un moyen de renouveler leurs propres pratiques professionnelles dans la gestion de la maîtrise d'ouvrage. Il est clair que sans cet apport de capacité de production, les bailleurs sociaux pourraient éprouver des difficultés à remplir les objectifs que l'État leur demande de respecter avec la production d'environ 150 000 logements par an.

Enfin ce mode de production alimente des débats internes au mouvement HLM sur la hiérarchie de leurs propres métiers (constructeurs ou bailleurs chargés de loger les populations les plus démunies), ainsi que sur les « normes » de construction des logements sociaux en usage au sein de la profession et notamment la surface des logements construits. La place du logement social en ville est renouvelée, ce qui enrichit considérablement la gestion des espaces urbains décloisonnant ainsi la géographie urbaine qui traditionnellement se fonde sur le partage en quartiers aux fonctions et aux populations logés bien définies.

### 3.4. L'État

**L'État enfin, apparaît presque uniquement dans un rôle régalién de production législative et réglementaire**, dont l'action mérite d'être soulignée, car sans l'élargissement des outils de production du logement social ou l'émergence des dispositions en matière d'urbanisme rien n'aurait été possible.

La délégation des aides à la pierre, sauf en région Île-de-France, contribue à maintenir les services déconcentrés hors des processus de négociation entre les trois acteurs qui précèdent, l'étude réalisée par la DDT du Rhône faisant figure d'exception notable. Pour critiquer que puisse apparaître cette absence relative, l'ensemble des personnalités auditionnées n'a pas émis de demandes particulières pour que ces services déconcentrés reprennent une place dans le contexte actuel.

En revanche les services déconcentrés pourraient s'impliquer davantage dans les échanges d'expériences et l'organisation de débats entre les principaux acteurs concernés. Les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) sont des lieux propices à ce genre de débats. Mais le réseau scientifique et technique de l'État, le CEREMA en particulier, pourrait également être mobilisé en appui du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour organiser des actions de sensibilisation et de formation des collectivités locales et pourquoi pas des bailleurs sociaux sur les bonnes pratiques à développer pour maîtriser la production de logements sociaux en VEFA.

***Recommandation n°4 : organiser au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) des débats sur la production de logements sociaux en VEFA***

***Recommandation n°5 : mobiliser le réseau scientifique et technique de l'État, le CEREMA en particulier, pour promouvoir des actions de formation/sensibilisation à la production de logements sociaux en VEFA à destination des collectivités territoriales***

### 3.5. Évolution du rôle et des modalités d'intervention des acteurs du développement urbain

On peut dénombrer au moins quatre sujets à traiter

#### 3.5.1. Impacts de la VEFA sur la fonction maîtrise d'ouvrage des bailleurs.

**L'impact sur les métiers des bailleurs sociaux est bien moindre sur la fonction maîtrise d'ouvrage que sur celle liée à la gestion locative**, qui sera développée au paragraphe 5.4. En effet, pour assurer dans de bonnes conditions une fonction d'acheteur, il est nécessaire de maîtriser parfaitement tous les domaines techniques de la construction.

Compte tenu du développement des SMS, les promoteurs et les bailleurs sociaux ont appris rapidement à échanger sur la conception des logements (matériaux, agencement des pièces, cuisine notamment, accès des locaux poubelles, entrées et cages d'escalier, le cas échéant surfaces des logements,...). On peut noter l'intérêt de cette courte période maintenant passée d'acculturation réciproque aux contraintes de l'autre. Elle a permis aux uns et aux autres de se connaître et ainsi en quelque sorte de se sélectionner. Cet effet reste vrai même si le choix des bailleurs sociaux par les promoteurs est quasiment toujours fait avec l'assentiment des maires des communes sur le territoire desquelles les opérations sont réalisées.

On peut également noter que les clauses contractuelles prévoient bien souvent des obligations de visite plus ou moins régulières sur les chantiers et de retenues financières pour prévenir les malfaçons, pouvant le cas échéant compléter les dispositions réglementaires prévues pour les ventes classiques en VEFA. À cet égard il est intéressant de noter que les problèmes de défaut d'achèvement par disparition des promoteurs sont excessivement rares.

Les bailleurs sociaux s'interrogent cependant sur la validité du maintien de la tolérance surfacique de 5 % imposée par la réglementation. Celle-ci leur semble excessive et injustifiée, compte tenu des dispositifs techniques actuels qui permettent de maîtriser la réalisation effective des constructions. Par ailleurs l'ensemble des bailleurs auditionnés a reconnu le rôle joué par l'USH dans l'échange des bonnes pratiques, les plus mauvaises étant bien souvent celles qui offrent le plus d'enseignements. La mission tient à souligner l'intérêt des guides publiés, dont on trouvera les références en annexe 5.

#### 3.5.2. Exclusion relative des bailleurs sociaux de la prospection foncière

**Le seul impact négatif sur les métiers de la maîtrise d'ouvrage est celui d'exclure progressivement les bailleurs sociaux de la recherche de fonciers constructibles en milieu urbain dense.** Il y a là un risque que dans un système déséquilibré de production où la VEFA prendrait une place trop importante, les bailleurs sociaux et les collectivités s'en remettent aux seuls promoteurs pour la prospection de foncier dans les centre-villes en particulier. Cela tient bien évidemment au caractère exorbitant des prix du foncier dans ces territoires. Cette seule raison milite pour que les collectivités territoriales définissent au plus vite des politiques foncières, qui sont dans tous les cas le complément indispensable de celles intéressant le logement. Malgré tout, ces actions sur le foncier sont longues et souvent dispendieuses avant de porter leurs fruits.

Ce phénomène semble cependant davantage toucher les ESH qui sont les plus gros utilisateurs de la VEFA. En effet les offices publics sont par définition bien plus adossés aux fonciers des collectivités territoriales, qui sont leur tutelle, sous toutes leurs formes (en ZAC, en propriété directe, foncier acquis par exercice du droit de préemption urbain).

### 3.5.3. Evolution de la réglementation

**La réglementation selon laquelle l'achat en VEFA ne peut intervenir que sur la base de permis de construire déposé fait l'objet de larges aménagements.** Cette disposition était liée à la loi sur le plan de relance promulguée le 17 février 2009. Le recours à la VEFA apparaissait à l'époque comme l'un des moyens pour accélérer la commercialisation d'opérations de promotion immobilière stoppées.

Mais dès lors que la pratique des SMS conduit nécessairement les promoteurs à chercher un partenaire bailleur social pour leurs propres opérations immobilières, convient-il de reconnaître que des négociations entre les promoteurs et les bailleurs sociaux sont nécessaires avant le dépôt du permis de construire ? La réponse n'est pas simple et ne doit pas automatiquement conduire à une modification de la loi pour la mettre en adéquation avec les pratiques. En effet il n'est pas apparu dans les entretiens menés ni des dérives graves sur les modalités de rapprochement entre les promoteurs et les bailleurs sociaux ni une demande unanime pour modifier la loi. Le temps fait son œuvre pour la sélection des uns et des autres. Le seul cas de figure où cette phase préalable de choix des partenaires peut et sans doute doit être organisée, est celui de consultations lancées à l'initiative des collectivités sur des terrains en ZAC où dont elles assument, sinon la propriété, tout du moins la maîtrise.

En revanche et **s'agissant du fait que le code des marchés publics ne s'applique pas, aucune interrogation n'a été soulevée à ce propos chez la totalité des personnes auditionnées.** Les procédures créées par la loi MOP qui aboutissent à une séparation formelle entre la maîtrise d'œuvre et les entreprises chargées de l'exécution des chantiers ont appelé un nombre important de critiques, ce qui justifie pleinement la reconduction du dispositif de conception réalisation de la loi ALUR. Sans être équivalente, la VEFA permet de déléguer en quelque sorte à la fois le choix des architectes et celui des entreprises aux seuls promoteurs.

La mission, n'ayant pas eu la possibilité d'analyser les implications juridiques résultant d'une éventuelle modification de la loi du 17 février 2009 au regard de la problématique du dépôt préalable de permis de construire avant tout achat en VEFA, notamment sur les modalités d'exercice de la commande publique et celles de la loi MOP, recommande avant toute évolution législative éventuelle de faire une telle analyse.

***Recommandation n°6 : maintenir la réglementation constante de l'achat en VEFA de logements sociaux prévu par la loi du 17 février 2009 consistant à ne prévoir que des achats en bloc après dépôt des permis de construire par le promoteur et ne la modifier qu'après une étude d'impact approfondie et d'une analyse juridique fine des implications au regard des principes et des procédures de la commande publique et de la loi MOP***

### 3.5.4. Repositionnement des promoteurs

**Les promoteurs voient leur place dans les processus de négociation avec les collectivités territoriales préalables à toute création d'opérations se réduire considérablement.** Leur seule force, qui est loin d'être négligeable, est celle de la maîtrise du foncier, mais elle est au prix d'une concurrence entre promoteurs souvent très dure pour l'acquisition des terrains. À cet égard le dispositif de la promesse synallagmatique de vente (ou compromis de vente sous seing privé) reste l'apanage des aménageurs, nettement moins celui des promoteurs, pour éviter de se trouver dans l'obligation d'acquérir des biens sans être assuré de la couverture des risques pris.

La mission souhaite mettre en exergue le caractère parfois excessif que prennent les prix du foncier en zones très tendues, qui alimente des pratiques de concurrence exacerbée et agressive entre les promoteurs. Par conséquent, leurs difficultés ne résultent pas exclusivement d'une conjoncture difficile, les pratiques de certains finissent par nuire à tous notamment pour la recherche des fonciers à bâtir.

Sur le coût de vente des logements sociaux, qui tout en restant administré, est dans bon nombre de cas fixé par les collectivités notamment dans les zones particulièrement tendues, sur le nombre des logements sociaux à intégrer dans leurs opérations, voire ceux à prix maîtrisés, les marges de négociation se sont excessivement réduites. On comprend donc que dans des marchés tendus, où la part de l'aménagement public est en constante régression, la tendance est au développement d'une forme assez nette d'intégration des fonctions de promoteurs et d'aménageurs afin de réduire les délais préalables et les frais de négociations et de conception.

Ce phénomène a pris sur des territoires comme l'Île-de-France un caractère particulier avec l'émergence des opérations dites à **macros lots**. Il s'agit en réalité de montages complexes où il y a nécessité d'une maîtrise d'ouvrage unique afin de surmonter les difficultés croissantes résultant d'une grande imbrication des composantes de l'opération (logements, équipements publics, locaux d'activités). Dans cette configuration, il revient naturellement au détenteur du foncier de mener à bien la construction de l'ensemble, ce qui exclut de fait les bailleurs sociaux.

Dans de rares cas, certains promoteurs semblent se spécialiser dans la production d'opérations exclusivement dédiées au social. En réalité il s'agit bien plus d'opérations de partage complet de fonciers pour lesquels le promoteur ne souhaite pas construire la partie dédiée au logement social ou d'opérations impliquant une forte part de logements en accession sociale à la propriété via le dispositif du prêt social location-accession (PSLA). Compte tenu du coût du foncier en centre urbain dense les quelques exemples de promotion qui s'inscrivent dans ce type d'activités, se trouvent très essentiellement en périphérie.

À ce propos, Il semble que certains services déconcentrés contestent la possibilité de voir des opérations réalisées en VEFA à 100 %. Cette possibilité devrait être rappelée par la DHUP parce que la loi de 2009 ne l'interdit pas formellement.



**Recommandation n°7** : rappeler aux services chargés de l'instruction des demandes d'agrément des logements locatifs sociaux que la loi du 17 février 2009 n'interdit pas le rachat à 100 % d'une opération de promotion privée pour réaliser du logement social

L'AORIF, qui est l'association fédérant les bailleurs sociaux en Île-de-France, a publié très récemment un livre blanc<sup>11</sup> proposant des mesures pour résoudre la crise persistante du logement dans cette région. Il préconise notamment de supprimer l'agrément aux opérations réalisées en VEFA à 100 %. La mission convient de souligner qu'il appartient aux seuls bailleurs sociaux de choisir le mode de production le plus approprié à leurs besoins et leur situation. Dans ces conditions, la dépendance du logement social aux difficultés conjoncturelles de la promotion immobilière ne saurait justifier à elle seule la suppression de la possibilité offerte de réaliser des opérations privées aboutissant à 100 % de logements sociaux.

S'agissant de l'intérêt que la VEFA pouvait représenter, il y a encore quelques années, de masque contre les contentieux de voisinage à l'occasion de la production de logements sociaux, la mission note simplement que ce rôle ne joue plus guère. En effet ce mode de production est désormais bien connu des particuliers et en tout état de cause de ceux dans le quartier desquels ce type d'opérations est réalisé.

---

<sup>11</sup> AORIF – l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France – Relever les défis de la crise du logement en Ile-de-France – Juin 2014.

## 4. Le modèle économique de la VEFA

La production de logements sociaux en VEFA est sans doute le **moyen le plus puissant d'unification des marchés locaux de l'habitat**. Ce mode de production modifie en profondeur l'économie de la construction de logements en milieu urbain dense. Il aboutit à une remise en cause des modes de financement du logement marqué par le cloisonnement des ressources que la puissance publique (État et collectivités locales) affecte à ces politiques entre le secteur privé et le secteur social.

### 4.1. Évaluation des flux financiers mis en jeu et de leurs conséquences

**La coexistence de logements sociaux et privés dans une même opération implique un flux financier entre ces deux composantes** pour en assurer l'équilibre financier. C'est une forme de péréquation qui se développe ainsi.

Pour tenter une estimation, quels sont les postes susceptibles dans une concurrence normale sur un marché local de l'habitat de varier entre 2 opérations identiques, l'une comportant une mixité de logements entre privés et sociaux, l'autre sans mixité ?

On peut estimer que les coûts liés aux postes suivants ne varieront pas d'une opération à l'autre :

- les coûts de construction si les prestations sont équivalentes ;
- les frais fonciers annexes (géomètres, notaires, travaux de dépollution et de libération des emprises, ..) ;
- les VRD ;
- les imprévus notamment ceux liés à la commercialisation, sauf pour la part de logements sociaux dans le cas d'une opération sans mixité compte tenu des difficultés actuelles observées sur les marchés de l'habitat, et d'autres aléas de chantier ;
- les honoraires techniques (maîtrise d'œuvre, pour les différents corps techniques présents dans l'acte de construire, les labels, ..) ;

En revanche ceux qui sont susceptibles de différer, sont les suivants :

- les dépenses de communication et de commercialisation ;
- les frais financiers ;
- les frais généraux ;
- la marge de la promotion ;
- le prix d'achat du foncier dès lors que le PLU oblige ou non à la réalisation d'une part plus ou moins grande de logements sociaux.

Il est donc hasardeux pour la mission de faire un calcul précis de l'augmentation du prix de vente du logement libre dans une opération comprenant une part de logements sociaux. L'énoncé des paramètres ci-dessus démontre que la ventilation des dépenses, l'évaluation d'un même foncier avec ou sans servitude de mixité sociale, la marge prise, les aléas de commercialisation peuvent varier dans des proportions telles qu'elles changent de façon non négligeable la différence de prix entre un logement libre dans opération classique de promotion et une comprenant une part de logements sociaux.

Cependant on peut estimer que **pour une opération d'environ 200 logements**, ce qui est considérable à l'heure actuelle, **ayant 25% de logements sociaux à réaliser, avec une marge identique de 6% entre les deux parties (libre et social)**, ce qui n'est pas toujours le cas, **cette différence peut atteindre environ 10%**. Le détail de cette estimation figure en annexe 7 avec toutes les réserves que la mission a souhaité exprimer. De ce fait ce sont les acquéreurs de logements libres qui apportent de nouvelles contributions financières au logement social pour créer l'effet de mixité recherché.

Certains bailleurs sociaux ont fait valoir que la péréquation en réalité ne jouait que sur l'achat du foncier et pas sur le prix final des logements libres. En d'autres termes la différence du prix foncier imputable au logement social ne s'exercerait alors qu'au détriment du propriétaire initial des terrains faisant l'objet de l'opération, les SMS étant par définition connues au moment de la vente. Cette remarque mérite d'être largement relativisée.

Pour expliquer cette situation deux cas doivent être alors distingués.

Pour des **terrains publics** et ce quel qu'en soit le propriétaire initial, il y a une **décote de fait** des prix à laquelle pourrait s'ajouter celle prévue par la loi du 18 janvier 2013. Le rapport n°009154-01 d'octobre 2013 portant sur l'application de la loi Duflot aux cas des terrains hospitaliers, commun à l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et le conseil général de l'environnement et du développement durable a mis en évidence pour les fonciers hospitaliers, qu'il existait une décote de fait (évaluée dans une fourchette comprise entre 15 % et 40%) liée à l'imposition par les collectivités de contraintes en matière de logements social mais aussi d'équipements public avant même toute application des dispositions de la loi de 17 janvier 2013. Le risque d'avoir une double décote est a priori écarté par d'une part l'usage de la méthode d'évaluation dite du compte à rebours (cf. définition en annexe 6), qui reste cependant très peu utilisée par les services de France Domaine et d'autre part les instructions données aux services déconcentrés de calculer l'intégralité de la baisse du prix de cession strictement nécessaire à la construction de logements sociaux. Dans ce cas l'essentiel de la péréquation est effectivement porté par le propriétaire initial, l'État ou l'un de ses établissements publics. Ceci est d'autant plus vrai que les clauses de mises en concurrence pour faire le choix du promoteur répond à des critères strictement encadrés d'excellence des opérations en termes architecturaux et techniques, ce qui diminue les risques de dérapage. Toutefois la cession des terrains publics reste encore marginale par rapport à l'ensemble des ventes de fonciers à construire.

Pour les terrains privés, la remarque semble bien moins pertinente, car les clauses d'une concurrence se fondant sur des critères affichés, objectifs et vérifiables sont nettement moins encadrées. La plupart des personnes auditionnées par la mission témoigne qu'il y a toujours un risque aussi bien du côté des promoteurs que celui des bailleurs sociaux pour acquérir soit un foncier, soit des logements au-dessus du prix

considéré comme normal. C'est pourquoi la mission considère que si la logique économique est bien celle de faire porter la péréquation sur le propriétaire foncier initial, la pratique conduit à un résultat inverse et la transfère sur l'acquéreur final.

Cette évidence démontre que l'application relativement généralisée des SMS conduit à rendre plus délicate l'accès au logement pour une frange de populations, dont la mission estime qu'elle se situe essentiellement en termes de revenus dans les déciles 3,4 et 5, voire 6 pour des agglomérations où le foncier est particulièrement élevé (Paris, certaines zones en PACA,...).

La tentation est alors grande d'aller plus loin dans l'administration des marchés de l'habitat à construire de façon à réduire les effets de cette ségrégation de fait qui s'instaure en imposant des clauses de réalisation de logements à prix abordables. Il faut noter que cette pratique reste encore peu développée. Comme il est souligné au paragraphe 3.1 les collectivités ont promu des chartes qui revêtent des contenus très différents. Il faut noter que celles qui ont cherché à encadrer les clauses de prix, essaient soit d'accompagner des politiques anciennes plus globales en matière de fonciers, comme c'est le cas sur Rennes, soit d'encadrer les augmentations locales des coûts du foncier par une limitation de leurs propres interventions en faveur du logement social, comme c'est le cas à Nice notamment. Dans tous les cas de figure un lien étroit avec les politiques foncières est fondamental, la mission souhaitant souligner combien cet ensemble de mesures coûte cher aux collectivités et mobilise des compétences professionnelles et techniques importantes.

Par ailleurs on peut légitimement s'interroger sur **l'impact économique du repli relatif observé en matière de prospection foncière de la part des bailleurs sociaux**, ce qui aurait en quelque sorte pour conséquence **d'occulter la dimension de la charge foncière de la production du logement social dans le cœur des agglomérations**, alors même que le prix du foncier est loin de baisser et que bon nombre de collectivités tentent de monter des politiques de maîtrise foncière. En effet les plafonds imposés au logement social ne tiennent absolument pas compte des différences structurelles de prix entre les territoires. Seuls les fonds propres mis par les bailleurs sociaux, les subventions d'équilibre des collectivités territoriales et les aides à la pierre de l'État sont là pour réduire ces écarts de prix. Désormais la contribution des ménages acquéreurs des logements « libres » constitue un moyen supplémentaire pour en quelque sorte effacer le surcoût de la mixité dans des quartiers aux prix fonciers inaccessibles. Au moment où tout incite à ce que les collectivités territoriales mettent en place de vraies politiques de maîtrise économique foncière dans leurs territoires, on pourrait aboutir à une forme de contradiction qui mérite attention.

À contrario les prix du foncier mis sur le marché deviennent tels, qu'ils grèvent l'équilibre des opérations, des taux de 50% du prix de revient étant cités dans pour des agglomérations très tendues. **Ces niveaux de charge foncière deviennent totalement prohibitifs pour les bailleurs sociaux** sauf à ce que les collectivités portent ce coût foncier en quasi totalité. Mais ce recours ne peut qu'être limité et tend plutôt à exclure les ESH au profit des offices publics sous tutelle directe des collectivités. À cet égard le recours au bail emphytéotique pour le logement social s'est bien développé dans de grandes agglomérations autres que Lyon ou Strasbourg qui le pratiquaient déjà de façon importante depuis fort longtemps.

## 4.2. Avantages et conséquences de la VEFA

La VEFA induit des coûts indirects pour les promoteurs et les bailleurs sociaux. Cela en rend une appréciation globale difficile surtout si on veut la comparer avec le mode classique de production en maîtrise d'ouvrage directe.

Une étude sur le sujet des coûts de production du logement social menée par la Caisse de Dépôts et des Consignations (CDC) a semblé mettre en évidence une différence significative entre le mode en production directe et la VEFA.<sup>12</sup> Sur la base des données internes à la CDC ce différentiel s'établit à près de 10 % pour les logements sociaux ainsi acquis en région Île-de-France et plus de 18 % pour la province. L'analyse des prix de revient au m<sup>2</sup> affichés dans la base Sisal du ministère du logement semble donner un surcoût de l'ordre de 5 à 10%.

Dans une autre étude à paraître cofinancée par la CDC et l'USH, à laquelle la mission a été associée, les résultats mis en évidence apparaissent bien moins nets en termes de différence<sup>13</sup>.

**Les données disponibles ne permettent pas de conclure à un surcoût de la production en VEFA.** On peut ajouter qu'aucun des bailleurs sociaux auditionnés n'a mis en exergue un tel surcoût pour arrêter ce mode de production.

Cette situation confuse s'explique au moins par trois raisons :

- les plans de financement des opérations assurées en maîtrise d'ouvrage directe qui apparaissent dans Sisal sont exprimés en prévisionnel à la fois de coûts d'opérations mais également des financements attendus en termes de subvention ; or, il y a des différences significatives entre le résultat final et la prévision faite pour avoir droit aux financements publics ; celles-ci sont d'ailleurs compensées par les fonds propres des bailleurs sociaux ; à l'inverse les coûts VEFA sont fermes et définitifs ;
- les surfaces semblent dans le cas des logements acquis en VEFA plus petits, encore que là aussi il y a divergence entre les avis exprimés par les bailleurs sociaux et la réalité des statistiques Sisal ; si on est effectivement ramené à un coût au m<sup>2</sup> plus grand pour les logements VEFA, au total le coût peut s'avérer peu différent ;
- enfin il n'existe pas vraiment d'évaluation systématique sur le prix réel des opérations en production directe ; le système de financement des aides à la pierre est à cet égard largement responsable dans ses procédures d'attribution de cette situation puisque conçu initialement sur les prix déclarés après appel d'offres des entreprises il a glissé sur une estimation faite par les bailleurs sociaux, qui est désormais le mode commun de présentation des opérations en financement public ; cela semble être également l'un des problèmes qui expliquent les hétérogénéités des données de la base de données de la CDC.

***Recommandation n°8 : organiser une meilleure traçabilité des coûts d'opérations de construction du logement social quel qu'en soit le mode de production***

<sup>12</sup> Publication Éclairages de la CDC Étude n°4 juin 2014.

<sup>13</sup> Analyse qualitative d'opérations en VEFA USH-CDC par Ville et habitat et la Condition urbaine (à paraître)

Du côté des bailleurs il n'apparaît pas évident que le partage entre les plus et les moins soit à ce stade de l'expérience accumulée par ceux qui ont développé ce mode de production, aussi nette qu'on peut l'imaginer. Cependant, **le gain essentiel se fait sur le foncier et son portage qui est de la responsabilité propre du promoteur.**

Par ailleurs et pour autant que la commercialisation de la partie libre se déroule sans imprévus (la situation actuelle contredit en partie cette condition), les **délais de livraison des logements sont réduits**(de l'ordre de 1 à 2 ans au grand maximum) par rapport à une gestion en maîtrise d'ouvrage directe. Cependant l'avantage de ne pas porter d'éventuels contentieux de voisinage a tendance à disparaître avec le temps, l'information sur la mixité actuelle des opérations de promotion s'étant largement diffusée. L'accumulation de tous ces facteurs ne conduira-t-il pas à faire disparaître cet avantage d'un délai plus rapide de production ?

Sans que cela puisse apparaître comme une remise en cause des prescriptions appliquées par les bailleurs sociaux, on peut ajouter que la **VEFA est aussi un moyen pour s'interroger sur les « normes » d'aménagement des logements sociaux produits en maîtrise d'ouvrage directe** ». Cela concerne essentiellement la surface construite, les logements produits par les bailleurs sociaux semblent nettement plus grands que ceux des promoteurs privés, avec les réserves exprimées ci-dessus. Or l'incidence économique de ces choix sur les finances publiques peut aussi s'avérer une source d'économie, comme pour les ménages.

En revanche les conséquences sur les charges locatives peuvent être plus importantes même si elles sont répercutées directement sur les locataires. Cependant d'une étude succincte et partielle que l'Office Côte d'Azur habitat a fait sur quelques opérations, il ne ressort pas des différences significatives sur les charges locatives. C'est bien plus la conclusion des discussions préalables aux accords d'achat et la forme des immeubles qui garantissent notamment qu'il y aura peu de zones communes avec les parties privées qui sont susceptibles d'avoir une réelle incidence sur les charges locatives.

Malgré tout il est à ce stade difficile d'évaluer les effets exacts de la VEFA à partir des logements produits aussi bien sur les coûts de maîtrise d'ouvrage que sur ceux de la gestion locative en dehors des charges dues par les locataires. En effet les organisations de la maîtrise d'ouvrage sont très diverses, certains bailleurs sociaux ayant choisi des formules de polyvalence entre les équipes chargées de construire et d'acheter, d'autres faisant une nette séparation. De même l'incidence exacte de la copropriété sur les coûts de gestion locative est difficile à approcher. Cette situation est liée au caractère trop récent de l'accroissement du parc des logements acquis en VEFA par des organismes d'habitat social. Des études sont à conduire pour approfondir ces points.

On peut cependant noter que rien ne s'oppose au développement de la production en VEFA qui fasse l'objet de mutualisations entre des bailleurs sociaux. Ça se produit déjà au sein des ESH qui ont regroupé des métiers pour en maîtriser le coût et assurer une meilleure professionnalisation de leurs équipes.

Du côté des promoteurs, outre la problématique des flux financiers pour équilibrer les opérations financièrement, évoquée au paragraphe précédent, **l'avantage d'une pré-commercialisation des opérations a tendance à disparaître**. En effet les banques appelées à prêter des fonds pour réaliser les opérations demandent couramment selon les promoteurs un taux de commercialisation de 40 à 50% hors de la partie vendue aux bailleurs sociaux. On reste donc dans une épure proche de la situation antérieure. Par

ailleurs les gains à attendre sur les postes de dépenses de commercialisation ou de communication, qui sont importants dans l'équilibre des opérations, sont en réalité tenus pour des opérations comprenant une proportion de logements sociaux. On est plus proche d'une tarification au coût marginal qui exige au démarrage un fort investissement pour faire connaître l'opération.

Plusieurs promoteurs ont exprimé le souhait de pouvoir effectivement réaliser des opérations en accession sociale à la propriété en recourant au PSLA. En effet ce produit qui permet de toucher une catégorie de population aux bas revenus apparaît intéressant au moment où la primo-accession connaît un net fléchissement. Or ce produit est une parfaite illustration des coopérations possibles entre la promotion privée et le monde HLM. Sa mise en œuvre exige des accords préalables entre un promoteur et un bailleur par rapport à la situation programmée de sortie des logements ainsi acquis. Actuellement ce produit est bien plus le produit phare des sociétés coopératives attachées ou non à des offices ou des ESH, ce qui en limite notamment le développement par la promotion privée.

La mission souhaite enfin signaler une autre conséquence de la situation complexe qui caractérise le système actuel de production du logement. Pour parvenir à un compromis acceptable entre les élus locaux, les promoteurs et les bailleurs sociaux nombreux sont les paramètres à prendre en compte : les types de logements recevables par les élus, les conséquences en termes de prix de vente compatibles avec les marchés locaux, les produits qui se commercialisent bien dans une période particulièrement difficile pour l'immobilier... Ces négociations aboutissent à saturer certains marchés locaux de logements spécifiques comme par exemple, les résidences services pour personnes âgées. **La recherche des convergences d'intérêts entre promoteurs privés/bailleurs sociaux/collectivités territoriales pourrait aboutir à des déséquilibres entre les différents types de produits nécessaire à la satisfaction des besoins des ménages.**

#### 4.3. Les failles du système de production du logement

Le rapprochement des marchés du logement des organismes d'habitat social et des promoteurs privés permet de mettre en évidence les failles du système global de production du logement en France. Ce n'est sans doute là pas le moindre des paradoxes du développement des acquisitions de logements en VEFA par les bailleurs sociaux.

La mission estime nécessaire d'appeler l'attention de la puissance publique (État et collectivités territoriales) au moins sur les deux points suivants qui suscitent interrogations :

Tout d'abord **l'absence manifeste de production de fonciers aménagés et aptes à recevoir du logement constitue dans les zones très tendues un véritable obstacle à la réalisation de logements sociaux et au-delà abordables** pour des catégories de ménages qui en sont exclues. De ce fait la VEFA peut-elle constituer le seul et unique moyen permettant de réaliser du logement social dans le cœur des agglomérations en complément de la mobilisation du foncier public, qui sans être négligeable, n'en est pas moins limité en nombre ? Comment veiller à un peuplement équilibré dans ces contextes très tendus sans éviter une forme de sur-administration des marchés locaux de l'habitat, afin de compenser les formes de ségrégation spatiale observées. Cette situation d'exclusion n'est-elle pas non plus le fruit du manque d'un produit clairement identifié comme étant du logement intermédiaire entre un secteur

totallement administré qu'est celui des HLM et un secteur « libre » sans autre réglementation que celle portant sur les caractéristiques techniques de l'habitat ?

À cet égard, la mission souhaite rappeler que dans une évaluation antérieure des PLH<sup>14</sup>, il avait été constaté que dans une majorité de cas, les promoteurs immobiliers et les constructeurs de maisons individuelles étaient bien souvent absents des processus d'élaboration de ces documents de programmation. Cette absence est regrettable pour que le PLH couvre l'ensemble des besoins et pour l'ensemble des acteurs.

En second lieu le **caractère cyclique de la production de logements libres** assise sur des outils d'aides à l'investissement locatif, dont les effets sont eux-mêmes à temporalité limitée du fait des réductions successives des avantages fiscaux qui leur sont attachées, **renforce dans une certaine mesure la nécessité d'un développement maîtrisé de la VEFA**, afin que les promoteurs puissent conserver des organisations adaptées de production. Mais dans le même temps, est-il raisonnable de concevoir que les bailleurs sociaux se retirent en grande partie du métier de constructeur rendant plus difficile le maintien de leur qualification de maîtrise d'ouvrage ?

Le développement de l'acquisition en VEFA de logements par les organismes d'habitat social cristallise le jeu de négociations de plus en plus longues et compliquées nécessaires à la réalisation de tout programme immobilier avec les conséquences engendrées en termes de mauvaise adaptation des produits aux besoins locaux et de surcoûts financiers.

---

<sup>14</sup> Confère le rapport du CGEDD n° 008916-01 – novembre 2013- relatif à une première évaluation des PLH



## 5. La vie des copropriétés

### 5.1. L'impact sur la mixité sociale

**La production de logements acquis en VEFA donne une autre dimension à la mixité sociale.** Les opérations sont réalisées sur un foncier qui n'est pas aisément accessible aux bailleurs sociaux. Il en résulte que la mixité sociale à l'échelle du quartier, de l'îlot ou du territoire s'en trouve fortement modifiée. Les règles résultant des SMS imposées par les collectivités créent une offre dispersée dans des quartiers où les bailleurs sociaux ne seraient pas intervenus. Une alternative est constituée au rassemblement de populations à faible revenu dans un même quartier et contribue à lutter efficacement contre les risques de ghettoïsation et de stigmatisation des espaces. À l'échelle de l'immeuble, les acquisitions en VEFA sont soit dispersées, en diffus, soit regroupées en volume, cage d'escalier ou bâtiment.

**La mixité se traduit par des relations de voisinage beaucoup plus étroites, particulièrement dans le cas du diffus.** La majorité des entretiens conduits par la mission n'a pas révélé de difficultés particulières, confirmant que cette façon de créer de la mixité pourrait être un succès. Cette tendance avait de fait déjà été amorcée dans les immeubles ayant fait l'objet de vente de logements sociaux à leurs occupants voire à des ménages extérieurs, et où il a été constaté des résultats positifs dans les relations de voisinage.<sup>15</sup> Ceux-ci ne sont malgré tout pas nécessairement reproductibles parce que les populations impliquées ne sont pas totalement comparables.

Il existe toutefois de rares signalements de tension provenant de contacts rapprochés entre familles à modes de vie différents, notamment au niveau du palier. Les bailleurs sociaux en ont donc tiré les conséquences et une majorité refuse l'achat de logements en VEFA qui ne seraient pas regroupés dans une même cage d'escalier. Cette précaution a d'autres avantages en matière de gestion que nous développerons plus bas. La séparation présente également l'avantage pour les acquéreurs de renforcer le sentiment de progression dans le parcours résidentiel. Il faut en effet accepter de séparer les objectifs de mixité sociale et de parcours résidentiel qui peuvent se contredire sur le terrain.

D'autres cas de difficultés de voisinage ont aussi été signalés lors des entretiens<sup>16</sup>. Ces problèmes restent toutefois mineurs et peuvent être anticipés le regroupement des logements sociaux en volume, par une information préalable des familles et un accompagnement social de proximité.

**Il est cependant encore difficile de dire si cette mixité établit de véritables relations entre les occupants du parc privé et les locataires du parc social, ou s'il**

<sup>15</sup> Étude CSTB, Mixité des statuts d'occupation, modes d'habiter et fonctionnement social des résidences de coopération et famille, février 2009

<sup>16</sup> Dans l'hypothèse, rare, d'opérations dont les parties communes comportent une piscine, le bailleur refuse de contribuer à son entretien pour maintenir le coût des charges à une valeur acceptable. Les familles logées en locatif social se trouvent donc interdites d'accès, ce qui développe, particulièrement chez les enfants, un sentiment de discrimination. Dans le même ordre d'idée, la conception des logements sociaux limite à une place par logement les espaces de parkings, alors qu'ils sont de deux pour ceux en acquisition. Certains bailleurs sociaux ont noté une insatisfaction de la part des familles du parc social qui en réaction garent leur deuxième voiture sur les espaces publics ou sur les places disponibles. Les bailleurs sociaux qui ont connu ces difficultés ont alors tendance à acquérir des logements de taille plus réduite, réduisant ainsi la probabilité de deux voitures par ménage.

**s'agit de modes de vie parallèles et sans contacts.** Les gestionnaires du parc social ont conscience que différents facteurs peuvent influencer ces relations : l'existence et la qualité des espaces de vie partagés autour des immeubles pour établir des relations, le fonctionnement du conseil syndical. Les coopératives d'HLM ont souvent une expérience qui pourrait profiter aux bailleurs sociaux dans leur ensemble. Elles ajustent notamment le temps passé dans la gestion quotidienne du parc aux besoins qu'elles identifient.

En outre, le parc privé est occupé soit par les propriétaires occupants soit par des locataires, et la distribution entre ces deux catégories varie dans de grandes proportions, notamment en fonction du type d'opération et de sa localisation. Ce paramètre peut aussi avoir une influence sur les relations de voisinage.

La mission recommande d'approfondir la question de la mixité sociale dans les opérations de logement social acquises en VEFA. Une étude approfondie pourrait en effet compléter les informations recueillies, qui, à cette étape, sont partielles et non représentatives, et mesurer les impacts en termes relationnels de cette nouvelle forme de proximité sociale.

**Recommandation n°9 : évaluer par des études sociologiques appropriées la réalité de la mixité sociale dans les programmes d'habitat social acquis en VEFA.**

## 5.2. Acceptabilité sociale

**Les questions d'acceptabilité sociale se posent à plusieurs niveaux dans la production de logement social en VEFA : il peut s'agir de la réaction des accédants au moment de l'achat, de celle des propriétaires occupants, ou de celle des syndic dans leur gestion différenciée des logements selon les occupants.** On a constaté dans les premières années de développement de ce mode de production que les acquéreurs des logements privés refusaient l'achat dans ces opérations et choisissaient de préférence des opérations sans VEFA. Les premières opérations se sont faites en effet sans information préalable des futurs accédants et le jugement porté sur le parc social restait à l'image des cités « ghetto », très négative. Cette difficulté s'est estompée dans le temps grâce, d'une part, à une information préalable qui se développe très largement, et d'autre part, à la diffusion des opérations mixtes dans certains territoires, contribuant à sa banalisation.

L'autre phénomène constaté en matière d'acceptabilité sociale concerne la gestion des immeubles mixtes par les syndic. Les bailleurs sociaux relatent des cas où les syndic traitent de façon différente les espaces des propriétaires occupants et ceux des locataires sociaux, allant jusqu'à refuser leurs demandes ou ne pas réaliser l'entretien des parties communes leur incombant, stigmatisant ainsi ces derniers. Une plus grande implication des bailleurs sociaux, en exerçant le rôle de syndic soit en s'impliquant dans les conseils syndicaux, constitue une réponse appropriée.

A plus long terme, la solution réside plus sûrement d'une part dans la formation et la sensibilisation des syndic, d'autre part dans une gestion plus fine du peuplement et de l'accompagnement social des locataires du parc social et dans un choix plus approprié des logements en fonction des quartiers ou des immeubles. Les entretiens ont montré que les surfaces de logements, à nombre de pièce égal, semblaient plus petites dans le parc privé. Les bailleurs sociaux ont donc la possibilité d'utiliser ce paramètre pour, dans certains cas, réduire la taille des logements sociaux, faire varier les loyers à la

charge des familles et agir ainsi sur le peuplement recherché. Cette démarche peut conduire à une plus grande mobilité des résidents du parc social.

**L'expérience des années passées a démontré l'importance du poids du peuplement.** Or, les responsabilités en matière d'attribution sont largement partagées entre le Préfet et les réservataires (collectivités et 1%). Dans certaines régions comme PACA, il faut y ajouter les réservations faites au titre du droit au logement opposable (DALO), qui créent des contraintes supplémentaires. La région Rhône-Alpes a mis en place une Commission Locale d'Orientation des Attributions (la CLOA) qui rassemble ces différents partenaires et qui se réunit 3 ou 4 mois avant la livraison des programmes. Cette initiative, qui est loin d'être généralisée, semble apporter une solution de concertation très appréciée et pourrait être promue à plus grande échelle. En outre Rhône-Alpes ainsi que d'autres territoires expérimentent le processus de « scoring », défini à l'article L441-2-8-I du CCH dans sa rédaction issue de l'article 97 de la loi ALUR, afin d'améliorer encore les stratégies d'attribution. Il consiste à identifier des indicateurs et à leur attribuer une note pour chaque famille. La globalisation de ces indicateurs renseigne sur le niveau de priorité dont la famille bénéficie dans l'attribution d'un logement.

**Recommandation n°10 :** adapter les « normes » des logements sociaux produits en maîtrise d'ouvrage directe et en VEFA (en taille, en aménagement intérieur) pour abaisser les charges et les loyers et ainsi faciliter l'accès des populations plus défavorisées au parc social.

La diversification du peuplement pourrait aussi se traduire par l'utilisation de produits d'accession sociale. Les bailleurs sociaux sont unanimes à affirmer que des produits d'accession sociale compléteraient l'offre de produits et faciliteraient le parcours résidentiel. Dans le même ordre d'idées les promoteurs souhaitent aussi pouvoir réaliser de l'accession sociale dans la partie libre. Le PSLA est utilisé malgré sa complexité de mise en œuvre, car il est le seul outil disponible. Néanmoins un certain nombre d'acteurs auditionnés surtout parmi les promoteurs ont évoqué leurs difficultés d'accès à ce dispositif et regretté la disparition du pass-foncier. Sur la problématique de la revente des logements acquis en VEFA il n'existe pas de différence par rapport au cas traditionnel des logements sociaux même si le caractère spécifique de ce mode de production pourrait nécessiter une analyse juridique plus précise.

**Recommandation n°11 :** promouvoir l'accession sociale par l'intermédiaire du PSLA dans les opérations mixtes imposées par les SMS en ouvrant l'accès de ce produit aux promoteurs privés

### 5.3. La gestion de la copropriété par les bailleurs sociaux

À l'échelle du parc national de logements sociaux, seuls une petite partie évaluée à 200.000 logements sont situés en copropriété, auxquels s'ajoutent 200.000 logements privés gérés par les bailleurs sociaux (chiffres USH) dans le cadre de copropriétés issues des reventes de logements. Ces derniers ont donc déjà acquis une solide expérience en termes de gestion des copropriétés.

**Les logements sociaux acquis en VEFA ne se gèrent pas dans les mêmes conditions que ceux du parc traditionnel, ce qui amène les bailleurs sociaux à préférer majoritairement le regroupement en volumes des logements.** En effet une intervention sur les parties communes requiert l'accord préalable des

copropriétaires avant d'engager les travaux, même dans le cas des interventions liées à la sécurité immédiate. Les bailleurs sociaux ont donc aujourd'hui tendance à pallier cette difficulté en créant une expertise interne de syndic et en assurant la gestion directe de leurs logements, même si de façon minimum ceux-ci restent liés aux copropriétés d'origine. Leur choix se portera donc en priorité sur l'acquisition de logements regroupés en volume (cage d'escalier ou bâtiment), en opposition au diffus. De plus, le regroupement de leurs logements en volume distinct permet aux bailleurs sociaux de maîtriser leurs provisions pour grosses réparations.

Cette situation de regroupement en volume semble être la règle dans certaines régions où les bailleurs l'ont jugée utile et, souvent, négociée avec les collectivités d'une part et les promoteurs immobiliers d'autre part. Cependant dans d'autres cas, tels que Paris ou Toulouse, les règles de SMS et la taille des opérations ne permettent pas d'atteindre cette configuration. Par ailleurs des bailleurs sociaux tels que ALLIADE habitat à Lyon, possèdent de nombreux logements en diffus, sans que cela ne semble leur poser de grosses difficultés. Il faut noter que dans de tels cas, les bailleurs sociaux ne relèvent pas de difficultés particulières dans les relations sociales de voisinage.

**Dans le cas de partage en volume, certains partenaires promoteurs et bailleurs sociaux ont fait le choix de recourir à la création d'associations foncières urbaines (AFU),** qui malgré la complexité inhérente à leur création, semblent apporter des avantages en termes de gestion. En effet, les partenaires fonciers limités en nombre (bailleur social et association syndicale des propriétaires), fixent les règles de fonctionnement de l'AFU pour la gestion des voiries et autres espaces en commun, chacun des partenaires retrouvant sa liberté dans la gestion des bâtiments qui leur sont propres. Par ce biais, le bailleur social limite le nombre de ses interlocuteurs dans la gestion des espaces communs.

Si les locataires du parc social apprécient d'avoir **un bailleur social comme syndic**, on constate que les propriétaires occupants considèrent aussi cette situation comme positive pour eux. L'ensemble des occupants y voit en effet une garantie que l'immeuble sera géré et entretenu de façon satisfaisante. Ceci ne retire en rien la capacité de la majorité des syndics de copropriété à savoir s'adapter à ces nouvelles formes d'opérations mixtes.

**Les bailleurs sociaux ont bien identifié les risques de cette fonction de syndic,** qui est pourtant incontournable pour garder une certaine maîtrise de l'entretien du parc. Le risque de surcoût est réel dans le cas d'une trop grande dispersion des logements. Le travail du syndic est en outre une mission difficile bien peu rémunératrice compte tenu de l'impossibilité qui leur est donnée d'avoir des activités connexes dans l'administration de biens. La fonction de syndic constitue donc bien une réelle évolution de leurs métiers.

#### **5.4. L'évolution des métiers**

Dans la mesure où la production de logements en VEFA atteint en moyenne nationale le tiers de la production de logements sociaux, les organismes bailleurs doivent faire évoluer leurs équipes vers le développement de nouveaux métiers.

Outre celui d'acheteurs (Cf le § 3), **les métiers de gestion locative se développent sous des formes différentes de ce qu'il a traditionnellement été. En effet outre la**

**gestion des logements, qui est l'un des métiers traditionnels des bailleurs sociaux**, on assiste à la création de fonctions de syndics, soit au travers de la création de filiales pour les organismes les plus importants, soit de directions spécialisées. Par ailleurs les petits organismes trouveront sans doute des bénéficiaires à aller vers une mutualisation des expertises, avec par exemple la création de GIE, sur un modèle semblable à ce qu'on rencontre pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Il importe de noter que ces métiers (gestion locative et fonction de syndic de copropriété) désormais complémentaires répondent effectivement à des réglementations différentes, ce qui est une contrainte supplémentaire.

Il y aurait également intérêt à analyser au plan juridique dans quelle mesure le bailleur social peut être en même temps le syndic de la copropriété, ce qui ne semble pas le cas le plus courant, et membre du conseil syndical.

Les bailleurs sociaux ont bien compris la nécessité d'être présents au sein des conseils syndicaux, lieu où se prennent souvent les décisions, à plus forte raison quand ils n'assurent pas eux-mêmes le rôle de syndic. Dans ce dernier cas, les relations avec le syndic, même si elles sont consommatrices de temps, apportent la garantie que les problèmes seront traités le plus en amont possible.

**Enfin, les bailleurs sociaux doivent développer une démarche plus soutenue d'accompagnement de proximité.** la cohabitation avec les habitants du secteur privé, qu'ils soient eux-mêmes propriétaires ou locataires, requiert une attention particulière, que ce soit en amont pour la gestion des attributions, ou dans la vie courante en accompagnement de proximité pour prévenir et gérer les difficultés de voisinage. Les règles changent, notamment par le fait que les parties communes ne sont plus la propriété du bailleur social. En ce sens des actions de sensibilisation sont à envisager de façon systématique avant l'emménagement des locataires sociaux afin de les accoutumer aux conditions particulières de vie au sein des opérations mixtes.

C'est là une évolution considérable des agences locatives des bailleurs sociaux, qui enrichissent leurs compétences mais aussi exigent de la part des agents qui en sont chargés, une attention différente de celle nécessaire dans un parc de logements sociaux traditionnels.

**Recommandation n°12 : adapter la formation du personnel des bailleurs sociaux aux nouvelles modalités de gestion qu'impliquent les caractéristiques du parc social acquis en VEFA**

## 5.5. Quelques enseignements généraux en matière de gestion

Les différents partenaires, qu'ils soient publics ou privés, ont tiré bénéfice de ces 10 années d'expérience en matière de gestion des logements acquis en VEFA. Ils ont identifié des lignes de conduite, qui sont de nature à faciliter la réussite des opérations. Les opérations VEFA doivent évoluer pour durer, et les bailleurs doivent accompagner cette évolution sur la question de la gestion locative.

Le succès dépend :

\* de conditions préalables à la décision comme :

- le choix de l’environnement urbain (ville, quartier, ..) ;
- le regroupement éventuel en volume parfaitement distinct sous la forme de cage d’escalier, de bâtiments, ce qui exige de fait des négociations préalables avec le promoteur ; cette condition pourrait le cas échéant figurer dans des chartes locales élaborées à l’initiative des collectivités ;

\* de nouvelles modalités de gestion locative, préparées par des formations et des actions de sensibilisation ;

\* des politiques appropriées de peuplement incluant le DALO, mais aussi des stratégies de l’offre en faisant varier le produit logement social ;

\* l’implication active des bailleurs sociaux dans la gestion des copropriétés notamment leur participation soutenue aux conseils syndicaux ;

\* une gestion des accès aux parties communes qui sache prendre en compte la mixité sociale des opérations réalisées.

## Conclusion

À l'issue de ce travail d'évaluation la mission souhaite souligner les nombreux intérêts de la production de logements sociaux en VEFA :

- renforcement de la mixité sociale par une meilleure intégration de logements sociaux dans des quartiers souvent inaccessibles pour ce type de logements grâce à l'action conjuguée des SMS et de la VEFA elle-même ;
- décloisonnement des marchés locaux de l'habitat entre le logement social et le logement « libre » ;
- rapidité d'exécution des logements à un coût sans doute équivalent de production sous la réserve de disposer de bases de données fiables qui permettent de mieux caractériser les informations économiques ;
- accroissement des capacités globales de production du logement social ;
- évolution des métiers des bailleurs sociaux, pour la maîtrise d'ouvrage, mais surtout pour ceux de la gestion locative.

Cependant ces avancées notables ne sauraient s'exonérer d'interrogations :

- Quelle place pour le logement social dans les marchés locaux de l'habitat au moment où les financements publics sont rares ? À cet égard la nécessité d'avoir des produits « intermédiaires » entre le logement social et le « libre » est sans doute une réponse à apporter aux conséquences des péréquations financières qui se sont instaurées avec le développement de la VEFA ;
- Quelles sont les mesures nécessaires à prendre pour libérer les fonciers là où les besoins sont réels, que ce soit en termes d'urbanisme ou d'aménagement opérationnel de façon à rester dans des équilibres entre maîtrise publique et prospection par les professionnels des disponibilités ?
- Comment les bailleurs sociaux peuvent se structurer seuls, en groupe ou par externalisation pour assurer de nouveaux métiers, tels que celui de syndic sachant que la gestion locative est sans doute la clé essentielle du développement de l'augmentation du parc par l'acquisition en VEFA avec l'effet de dispersion du logement social sur l'ensemble des territoires urbains ?
- Comment la problématique de l'attribution des logements ainsi produits en VEFA peut-elle s'harmoniser avec les politiques publiques en faveur du logement des populations les plus défavorisées et ceux éligibles au DALO notamment ? À cet égard il est impératif qu'une observation des opérations réalisées en VEFA soit mise en œuvre régulièrement afin de nourrir l'action des professionnels et des collectivités dans le développement de ce mode de production.

La qualité des bases de données et leur croisement sont essentiels si on veut comprendre et mieux adapter les réponses institutionnelles à apporter à la production de logements ; trop souvent les informations de nature économique qui y sont

contenues, ne reflètent que très partiellement la réalité des opérations et des transferts ; de même il n'est pas possible de comptabiliser les données sur ce qui est produit par les promoteurs d'un côté et le logement social de l'autre sans que soit possible un minimum de croisement au niveau des marchés locaux de l'habitat.

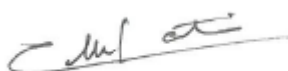
Les questionnements restent nombreux pour assurer un meilleur développement du mode de production de logements sociaux à l'aide de la VEFA.

**Jean-Louis Héлары**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Maryse Gautier**



Ingénieure générale  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Isabelle Raymond-Maugé**



Inspectrice de  
l'administration du  
développement durable



# Annexes



# 1. Lettre de mission

CGEDD n° 009648-01



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Paris, le 28 FEV. 2014

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme  
et des Paysages

Le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme  
et des Paysages

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général de  
l'environnement et du développement durable

**Objet :** Mission de conseil et d'expertise sur la production de logements locatifs sociaux en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

Depuis le début des années 2000, la pratique de la production de logements locatifs sociaux par le recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de logements réalisés dans le cadre d'opérations à l'origine purement privées s'est largement développée.

La loi n°2009-179 du 17 février 2009 en son article 4 autorise les bailleurs sociaux à acquérir des logements dans des opérations d'habitat relevant de la promotion immobilière privée sans limitation quantitative du nombre de logements ainsi achetés, alors qu'auparavant les acquisitions de cette nature étaient limitées à 50 % au maximum. En revanche les logements ainsi cédés par des promoteurs privés doivent l'être impérativement dans des opérations dont le permis de construire a été déposé avant la date d'acquisition, afin d'empêcher que le code des marchés public applicables aux bailleurs sociaux ne soit par ce biais détourné.

Depuis lors, cette ouverture a permis un très fort développement de ce mode de production des logements locatifs sociaux. Les chiffres actuels donnent une production annuelle moyenne d'environ 30 %. Mais dans certains départements, plutôt situés en zones tendues, cela peut atteindre 50 %. Une étude de la direction départementale des territoires du Rhône met bien en évidence ce phénomène.

Depuis la libéralisation intervenue en 2009, nous disposons d'un recul temporel suffisant. Je souhaite donc que vous puissiez mener cette année une première évaluation de ce phénomène et de sa capacité à contribuer à l'objectif de production de 500 000 logements par an d'ici 2017.

Vous établirez tout d'abord, en vous appuyant notamment sur les données fournies par Sisal Galion, une évaluation précise du poids que représente ce mode de production dans la production de logements locatifs sociaux, ainsi qu'une cartographie de son usage en France.

Vous apprécierez la part que représente ce mode de production par rapport aux autres modes (production internalisée « classique », différentes formes de mutualisation des organisations au sein de groupes de bailleurs sociaux, ou production externalisée telle que recours à la conception-réalisation, dont le principe vient d'être prorogé de 5 ans, et, éventuellement, partenariat public-privé) en mettant en perspective dans la mesure du possible leurs évolutions relatives et la pertinence qu'ils peuvent présenter au regard de certains enjeux de politique de l'habitat (par ex correspondance avec le recours au droit de préemption urbain et la recherche d'opportunités foncières, notamment dans le cadre des programmes locaux de l'habitat).

Parallèlement, il pourra être intéressant de dresser également un aperçu rapide des évolutions des pratiques en vigueur dans les pays européens comparables au nôtre.

En prenant les contacts nécessaires, avec, notamment, l'union sociale de l'habitat (USH) et la fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI), et en vous appuyant sur un panel de services déconcentrés et de collectivités territoriales concernées, je vous demande de porter plus particulièrement votre analyse sur les points suivants :

- les conséquences induites par le développement de la VEFA, en termes de compétences professionnelles et techniques et d'organisation sur les métiers de la maîtrise d'ouvrage ; (négociations préalables avec les promoteurs mais aussi les collectivités territoriales, relations en cours de chantier, à la réception des logements et difficultés liées à d'éventuelles défaillances des promoteurs ..), émergence de nouveaux métiers liés à la gestion des logements ainsi produits
- l'analyse de l'économie générale des opérations réalisées en VEFA, en particulier des modalités de leur commercialisation (effets des pré-ventes ainsi faites, relations commerciales avec les acquéreurs de logements privés, conditions d'équilibre des opérations) ; cette analyse pourrait notamment intégrer une comparaison en termes de coût complet des prix de revient des logements produits en VEFA ou selon un mode classique d'internalisation de production
- incidences éventuelles de la VEFA sur la formation des prix de l'immobilier neuf, dans les zones tendues notamment
- effets d'entraînement, ou au contraire de ralentissement que l'interpénétration des opérations sur la production de logements, notamment en zones tendues, est susceptible de créer et optimisations éventuelles rechercher ? Dans quelle mesure la VEFA a, ou n'a pas, une incidence sur la fonction contractuelle traditionnellement reconnue au logement social
- effets du nombre croissant de règlements de plans locaux d'urbanisme (PLU) qui imposent désormais dans nombre de collectivités territoriales un pourcentage minimum de mixité sociale dans les opérations de promotion immobilière (pouvant aller à Paris jusqu'à 50%), que ce soit en termes quantitatifs ou qualitatifs dans la production de logements, ou dans les relations entre les professionnels entre eux et avec les collectivités ; vous porterez un regard sur les apports et les incidences de la production en VEFA pour les politiques menées localement par les communes concernées par les dispositions de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi SRU relatives à la production de logement social, obligations renforcées par la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013,
- conséquences de la production en VEFA sur le fonctionnement des copropriétés où coexistent des logements locatifs sociaux en nombre et des logements privés,

Vous formulerez par ailleurs toute proposition utile en termes d'évolution législative ou réglementaire qui vous paraisse de nature à rendre plus efficient le dispositif du recours à la VEFA en vue de contribuer à l'objectif de production annuelle de 500 000 logements.

Compte tenu de l'ampleur d'une telle évaluation, je souhaite pouvoir disposer d'un rapport d'étape à l'été et du rapport définitif à la fin de 2014.

Le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme  
et des Paysages

Etienne CREPON





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

Conseil général de l'environnement  
et du développement durable

Le vice-président

Référence CGEDD n° 009648-01

Paris, le 14 MARS 2014

Note

à l'attention de

Monsieur Jean-Louis Héлары,  
ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts

Madame Maryse Gautier,  
ingénieure générale des ponts,  
des eaux et des forêts

Madame Isabelle Raymond-Maugé,  
inspectrice de l'administration  
du développement durable

Par lettre du 28 février 2014, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur la production de logements locatifs sociaux par recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est la présidente de la 1ère section. Sa coordination sera assurée par M. Jean-Louis Héлары. Elle est enregistrée sous le n° 009648-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait du directeur de disposer d'un rapport d'étape à l'été 2014 et du rapport définitif pour le 31 décembre 2014 au plus tard.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser vos rapports aux fins de transmission au directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature.

Patrice Parisé

Copies : Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section  
M. le coordonnateur de la MIGT Lyon  
M. le coordonnateur de la MIGT Méditerranée



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

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

Paris, le **14 MARS 2014**

Le vice-président

à

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

Monsieur le ministre de l'écologie, du  
développement durable et de l'énergie

*à l'attention de Monsieur le directeur général de  
l'aménagement, du logement et de la nature*

Référence CGEDD n° 009648-01

Par lettre du 28 février 2014, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur la production de logements locatifs sociaux par recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Je vous informe que j'ai désigné M. Jean-Louis Hélyar, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Mme Maryse Gautier, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, et Mme Isabelle Raymond-Maugé, inspectrice de l'administration du développement durable, pour effectuer cette mission.

Patrice Parisé

Copies : M. le directeur du cabinet (METL)  
M. le directeur du cabinet (MEDDE)  
M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

## 2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Achard	Luc	Grand Lyon Habitat	Directeur des territoires
André	Stéphanie	Rennes Métropole	Responsable pole programmation et production
Aubry	Martial	OPH VAR HABITAT	Directeur Général
Barjon	David	DDTM Alpes Maritimes	Directeur adjoint
Belard du Plantys	cecile	Archipel habitat	Directrice générale
Beraud	François	Grand Lyon Habitat	Directeur du développement
Bemer	Simon	DGALN-DHUP Sous-direction des politiques de l'habitat	chargé d'études au bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat (PH4)
Bertièrre	François	Bouygues Immobilier	Président
Blandin	Michel	SCIC habitat Rhône-Alpes	Directeur général
Bleas Moncorps	Véronique	FPI Bretagne	Présidente
Bondon	Jean-Luc	GIE UNICIL	Directeur maîtrise d'ouvrage
Boucaux	Christophe	Union sociale pour l'habitat	Directeur de la maîtrise d'ouvrage
Bras	Lionel	DDTM Ille et Villaine	Responsable service habitat
Brunelot	Hervé	DDTM Alpes-Maritimes	Directeur
Bry	Philippe	Logement français	Directeur général
Buchon	Christophe	Grand Lyon Habitat	Agence Centre
Caulet	Stéphanie	EFIDIS	Directrice de la promotion et du renouvellement urbain
Certhoux	Eric	Terres du sud habitat	Directeur maîtrise d'ouvrage
Checconi	Dominique	Nice Métropole	Responsable pole habitat public
Choquet	Philippe	SIA HABITAT	Directeur du Développement et Promotion
Cittone	Augustin	Regie Saint Louis	Chargé d'opération
Collier	Sylvie	Les Nouveaux Constructeurs	Directrice Lyon
Coloos	Bernard	Fédération française du bâtiment	Directeur des études
Dadou	Hélène	DGALN-DHUP Sous-direction des politiques de l'habitat	Sous-directrice
Contat	Serge	Régie immobilière de la Ville de Paris	Directeur Général
Delmotte	Hélène	Nice Métropole	Directrice de l'habitat
Delpech	Claire	Association des communautés de	Conseillère chargée du logement



<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
		France	
Demeslay	Nathalie	Rennes Métropole	Responsable service habitat
Derumigny	Philippe	OPAC du Rhône	Directeur général
Devalmont	Elisabeth	Alliade habitat	Directrice du patrimoine
Domain	Pierrick	DDTM Ille et Vilaine	Directeur
Duffait	Pierre Yves	DDT du Rhône service habitat et renouvellement urbain	Adjoint au chef de service
Elfassi	Sylvie	Vilogia SA	Responsable Secteur Sud-Est
Ferley	Luc	SCIC habitat Rhône-Alpes	Directeur du développement
Frick	Pierre	USH DMOP	Conseiller
Gallard	Pascal	ARHLM PACA	Directeur adjoint
Garcia	Mchel	Mistral Habitat	Directeur du développement
Garnier	Jean-Pierre	OPAC du Rhône	Directeur agence de Vaulx- en-Velin
Geffier Bertin	Christine	Union sociale de l'Habitat	Service maîtrise d'ouvrage
Girault	sabine	DDTM Ille et Vilaine	Chef service climat et aire métropolitaine
Gréco	Patricia	Mistral Habitat	Responsable gestion locative
Guerrand	Philippe	SIER promotion Lyon	Président
Guillon	Xavier	Logement français	Directeur promotion
Harquet	Christian	VALOPHIS HABITAT	Directeur Général
Herbert	Catherine	Côte d'Azur Habitat	Directrice Générale
Labry	Lionel	13 Habitat	Directeur du développement
Lagier	Leonie	SACIB promoteur	Chargé d'opération
Landart	Denis	USH DMOP	Responsable département Accession-vent-copropriétés
Laurent Hoccry	Alexandrine	Grand Lyon Habitat	Responsable pôle VEFA
Leveau	Pascal	DREAL Bretagne	Responsable service aménagement urbanisme et logement
Lextrait	Anne-Christel	Promologis	Directeur territorial Sud-Est
Louis	Muriel	Union sociale pour l'habitat	Secrétaire générale
Mangenot	Jean-Michel	Fédération des promoteurs immobiliers	Délégué général
Métivet	Jean-Loup	Domofrance	Directeur Aménagement, développement et Promotion de Domofrance

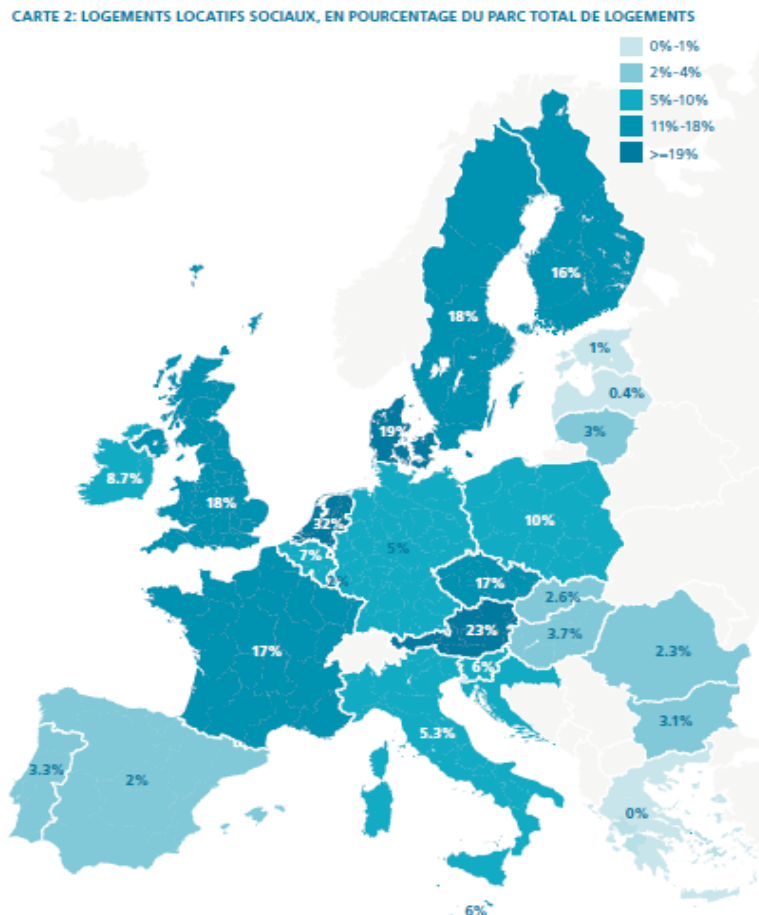
<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
Michalon	Patrick	SIER Promotion Lyon	Directeur du développement
Micha	Flavien	OPAC du Rhône	Directeur offre nouvelle
Micoulaz	Michel	OPAC du Rhône	Directeur du développement
Mouillaux	Dominique	DDT du Rhône service habitat et renouvellement urbain	Chef de service
Nicolas	Laure	DDTM Alpes-Maritimes	Chef service Habitat
Nika	Jean	USH DMOP	Responsable département Foncier-aménagement-urbanisme
Nouveau	Rémy	Communauté urbaine de Lyon	Directeur du renouvellement urbain et de l'habitat
Oliviero	Philippe	ARHLM PACA	Directeur
Parent	Pascal	Alliade habitat	Directeur général
Paris	Jean-Marie	Condition Urbaine	Partenaire associé
Paul	Frédéric	Union sociale pour l'Habitat	Délégué général
Payelle	François	Fédération de promoteurs immobiliers	président
Pigeon	Marc	Organisme de promotion	Président
Przybylski	Mathieu	DGALN-DHUP Sous-direction des politiques de l'habitat	Chef du bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat (PH4)
Puy	Robert	FPI Alpes Maritimes	Président
Schmit	Philippe	Association des départements de France	Conseiller chargé de l'urbanisme et de l'aménagement
Schweitzer	François Xavier	Nexity	Responsable du secteur logement social
Shneider	Daniel	Régie immobilière de la ville de Paris	Directeur de la construction
Suchel	Christophe	DGALN-DHUP Sous-direction des politiques de l'habitat	Chef du bureau des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain (PH2)
Tillet	Patricia	Alliade habitat	Directrice générale
Veillard	Hervé	Archipel Habitat	Responsable construction
Watine	Nathalie	Bouyghes immobilier	Directrice générale logement France

### 3. Comparaison internationale

Les opérations de type VEFA, à savoir construction par le privé et acquisition puis gestion par des organismes publics n'existe pas sous cette forme précise dans les pays d'Europe analysés ici. En revanche, le rôle du privé dans la construction et la gestion du parc locatif est fréquent dans de nombreux pays sous des formes très variées. Quatre pays, Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Finlande, ont été retenus pour leur intérêt non seulement dans les modes de production actuels mais aussi dans les évolutions récentes.

Le logement social revêt des formes très différentes d'un pays à l'autre. Nous retiendrons plus spécifiquement les critères qui portent sur le rôle du secteur privé (« for-profit private organizations) et sur la gestion des parcs construits par ces organisations.

En introduction, la carte ci-dessous donne la part du logement locatif social dans le parc total de logements de chaque pays.



Source : Logement social européen : les rouages d'un secteur, 2012, CECODHAS

## **Allemagne**

Le logement social ne se différencie pas du logement privé. C'est son occupation qui le rend social. La construction était traditionnellement répartie entre les investisseurs privés, les compagnies municipales ou nationales de logement, qui touchaient des subventions pendant 12 à 20 ans pour la réhabilitation, et 20 à 40 ans pour la construction neuve. Les subventions sont dégressives, et à la fin de la période de subvention, le logement réintègre le parc privé.

Les réformes ont abouti à la disparition des institutions publiques de logement en 1989<sup>17</sup> et à la décentralisation de la politique du logement aux Länders en 2006. Aujourd'hui tout le logement social est réalisé par le secteur privé.

Les collectivités locales gardent toutefois la responsabilité de fournir des logements accessibles aux populations qui se trouvent dans l'incapacité de se loger correctement elles-mêmes, et l'État fédéral reste en charge des aides à la personne et de la régulation des loyers.

## **Royaume-Uni**

Le marché privé fournit les biens et logements nécessaires à une majorité de familles. On accepte l'idée que, pour les plus pauvres, l'État doit jouer un rôle, aussi minime cela soit-il, pour fournir des logements accessibles.

Dans les années 80, la loi du Droit à l'Achat (Right to buy, RTB) a conduit à la vente du parc social à ses locataires. Entre 1988 et 2009, plus d'un million de logements sociaux appartenant aux collectivités locales sont vendus aux Housing Associations et une autre part de logements sont vendus à leurs occupants. Les Housing associations possèdent et gèrent à ce jour environ 54 % du parc social. Ce sont des entreprises à but non lucratif et ne distribuent pas de dividendes. Leur conseil d'administration est composé à parts égales de locataires, de conseillers locaux et d'indépendants. Les prêteurs n'ont donc pas de voix au CA, ce qui protège les associations du risque d'être rachetées.

Avant 2007, le logement social était financé en partie par une péréquation provenant des ventes de logements à prix modérés (low cost home ownership). Toutefois, à la suite de la crise financière mondiale, les possibilités de financement provenant de ces modalités se sont taries.

Pour les Housing Associations, les logements et le foncier correspondant sont financés à partir de trois sources : les fonds propres, des subventions de l'État et un financement privé. Ce dernier provient de prêts bancaires ou de levée de fonds sur le marché financier.

En outre, à partir de 2008/2009, les entreprises privées à but lucratif sont autorisées pour la première fois à construire et gérer le parc social. Il existe donc la possibilité que, dans le futur, la production de logement social se privatise partiellement, soit par production du secteur privé soit par privatisation des associations.

---

<sup>17</sup>Social Housing in the EU, 2013, European Parliament

## **Finlande**

Contrairement aux deux pays précédents, où le logement social ne représente qu'une partie restreinte du parc, comme c'est d'ailleurs le cas également en France, en Finlande, le choix politique est de fournir un logement locatif à une large partie de la population. Le logement locatif est universel et fait pour tous. Cependant on peut isoler une partie du parc locatif dédiée au logement social, qui représente 16,2 % du parc total, ce qui correspond à la moyenne européenne. L'attribution des logements du parc social était fondée sur les revenus jusqu'en 2008. Ayant fait le constat que ces critères menaient à une marginalisation des familles bénéficiaires, le critère des revenus a été éliminé, la Finlande rejoignant le Danemark, la Suède et l'Angleterre dans ce choix de ne pas créer de ségrégation sociale. En pratique, néanmoins, les demandes de logements sociaux sont en majorité fondées sur les besoins des familles et cette réforme n'a pas conduit à des changements majeurs à ce jour.

La Finlande possède une institution spécialisée l'ARA (Centre finlandais pour le financement et le développement du logement) depuis les années d'après guerre. Aujourd'hui, le financement est assuré par des prêts provenant de banques et d'institutions financières, auxquelles l'ARA fournit garanties et bonifications d'intérêts. Depuis 2003, l'ARA s'autofinance sur les retours de ses financements.

Les changements économiques récents avec l'augmentation du chômage, l'accroissement des écarts de revenus, l'hétérogénéité ethnique croissante, ont eu un impact sur le modèle finlandais, qui trouve désormais ses limites.

Les Finlandais ont lancé une nouvelle initiative en faveur des sans-abris de long terme (long term homelessness), où les villes jouent un rôle majeur. La métropole d'Helsinki, 6 autres villes et l'État ont donc entamé une politique de construction de logements en faveur des sans-abris.

## **Pays-Bas**

Les Pays-Bas sont le pays qui atteint le plus fort taux de logements sociaux, avec un chiffre de 32 % du parc de logements et 75 % du parc de logements locatifs. Cette politique correspond à une longue tradition chrétienne-démocrate.

Les organismes de logement social (Woning corporaties), en charge de la production, du financement et de la gestion du parc, sont des structures privées à but non lucratif. Ils ont la responsabilité légale de loger les plus pauvres et sont sous le contrôle de l'État. Ils sont toutefois indépendants, définissant leurs objectifs propres et assumant leur responsabilité financière.

La stratégie financière des Pays-Bas repose sur le modèle de fonds auto-alimenté (revolving fund) où les organismes agissent de façon indépendante dans un contexte de prêts du marché garantis et de régulation des loyers.

En 2009, le revenu des ménages du parc social était inférieur à 33 000 € pour 90 % d'entre eux. Les habitants du parc social représentaient alors 41 % de la population.

Récemment, la crise financière a mis les organismes de logement social en situation de risque. En outre, les chrétiens-démocrates ont perdu leur puissance, le nombre de députés ayant été divisé par deux, ce qui a réduit le soutien de l'État. Les organismes ont été amenés à augmenter leurs revenus pour maintenir leur capacité d'investissement par la vente de logements sociaux.

## Évolution et tendances

La crise financière a durablement marqué l'environnement européen en modifiant en profondeur le paysage. Les tendances constatées vont vers :

- une forte augmentation des besoins en logement social dans toute l'Europe,
- une diminution des budgets consacrés au logement social,
- un ciblage plus étroit des pays sur les populations à risque et dans le besoin.

Dans ce contexte, on constate une évolution récente en Europe dans le sens d'une production croissante de logements sociaux nouveaux par le secteur privé, les organisations publiques continuant à gérer le parc existant. En effet, le secteur est considéré comme relativement sûr et donc attractif pour les investisseurs, qui, dans cette période de difficultés économiques, veulent réduire leur prise de risque. Cet état de fait accroît la capacité du secteur social à obtenir des financements par le privé.

Lever des fonds sur le marché financier privé requiert de la part des institutions de logement notamment de prouver leur capacité d'emprunt et d'investissement. Une des grandes sociétés anglaises de logement social en donne une illustration en adoptant un crédit rating public, ce qui constitue une innovation pour ce type d'organisme.

L'Union Européenne s'est elle aussi penchée sur cette question, tentant de mieux comprendre et harmoniser les situations. Elle invite les pays européens, pour répondre aux défis posés par la crise, à :

- intégrer les populations particulièrement touchées par la crise et qui ne sont pas traditionnellement bénéficiaires de logement social ;
- diversifier les sources de financement ;
- créer des partenariats nouveaux avec le secteur public, le marché, et les organisations d'économie solidaire ;
- développer des produits de haute qualité, économes en énergie, et prônant la mixité sociale.

En conclusion, la comparaison entre pays sur ces questions de structuration de la politique de logement social montre des engagements très différents d'un pays à l'autre. Si les expériences décrites ci-dessus sont intéressantes intellectuellement, elles ne fournissent pas des solutions reproductibles d'un pays à l'autre, car, pour un grand nombre, elles ne seraient pas applicables dans un autre contexte socio-politique. En revanche, elles ont l'intérêt de fournir des informations sur une tendance lourde, donnant ainsi l'occasion de prendre du recul sur les questions sociales en France, mises en perspective à une échelle supranationale. Ces tendances peuvent se résumer ainsi<sup>18</sup> :

- la plus grande implication des opérateurs privés et du marché ;
- la décentralisation des responsabilités ;
- un recul des aides à la pierre au profit des aides à la personne ;
- une concentration des aides sur les ménages défavorisés.

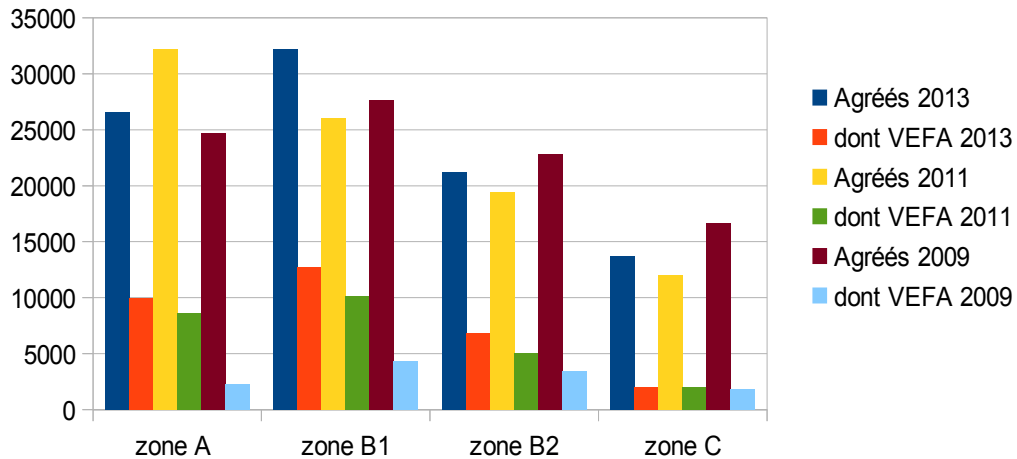
---

<sup>18</sup>Le Logement social dans quatre métropoles européennes : Londres, Rome, Berlin et Barcelone, Octobre 2006, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Direction de la recherche et de l'animation scientifique.

#### 4. Caractéristiques de la production en VEFA de logements sociaux

- **VEFA et zones de tension**

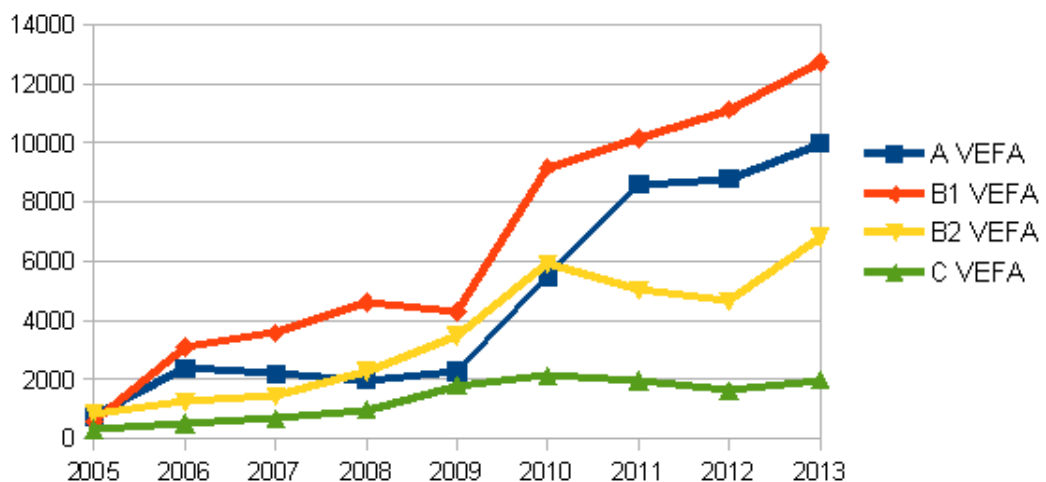
Production logements sociaux, VEFA et zones de tension en 2013, 2011 et 2009



Source : Infocentre SISAL

La Zone A se définit par les secteurs géographiques aux marchés locaux de l'habitat les plus tendus (Région Île-de-France, Provence-alpes-côte-d'azur, le secteur frontalier du genevois), les zones B1 étant regroupées autour des grandes agglomérations françaises (Lyon, Bordeaux, Toulouse, Lille, ..) les deux autres catégories rassemblant dans un ordre décroissant les autres territoires.

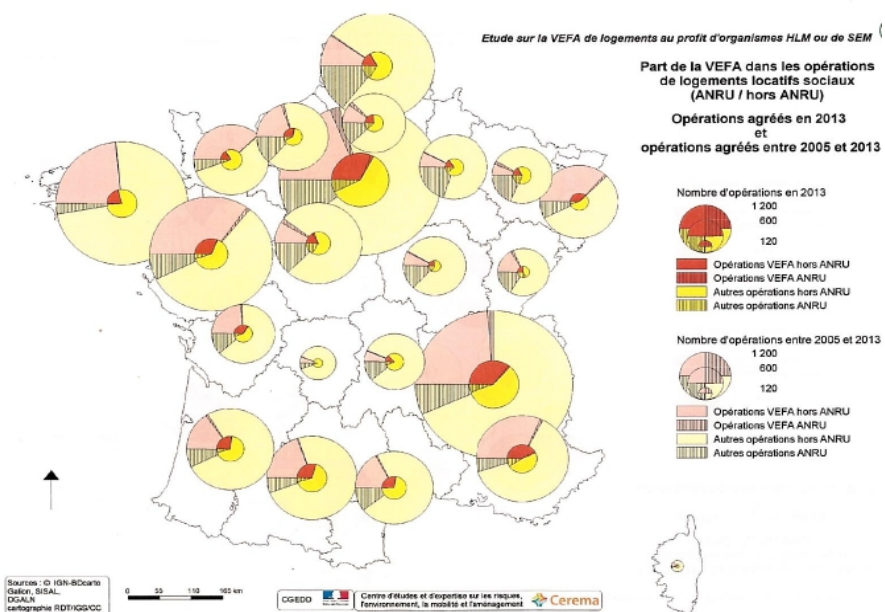
#### Logements sociaux en VEFA et zones de tension de 2005 à 2013 hors ANRU



Source : Infocentre SISAL

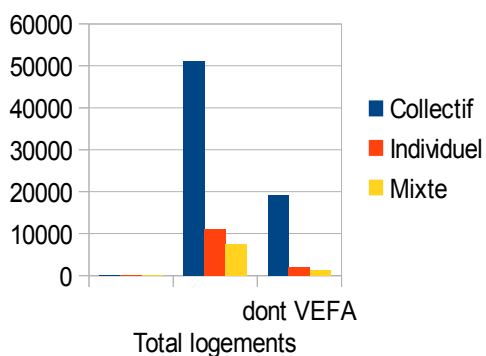
- Taille moyenne des opérations de logements locatifs sociaux et VEFA

### Répartition par régions des opérations de logement agréées en VEFA en 2013

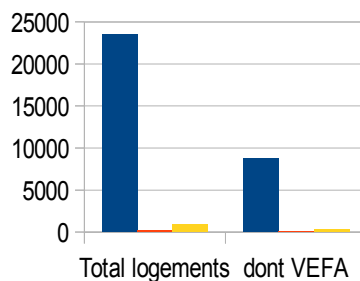


- Types d'habitat et VEFA en 2013

#### Hors IdF VEFA et types d'habitat en 2013



#### En IdF VEFA et types d'habitat en 2013

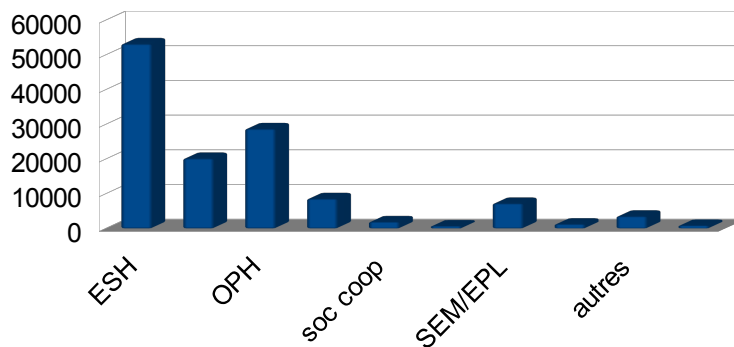


Source : Infocentre SISAL



- **Types de bailleurs sociaux et VEFA en 2013**

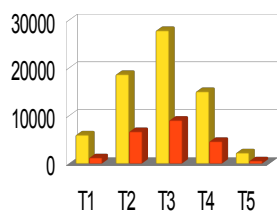
**VEFA et bailleurs sociaux en 2013**



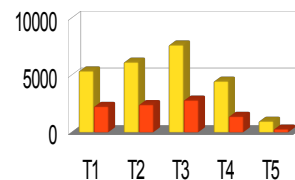
Source : Infocentre SISAL

- **Typologie des logements et VEFA en 2013**

Hors IdF typologie des logements dont VEFA en 2013



En IdF typologie des logements sociaux et VEFA en 2013



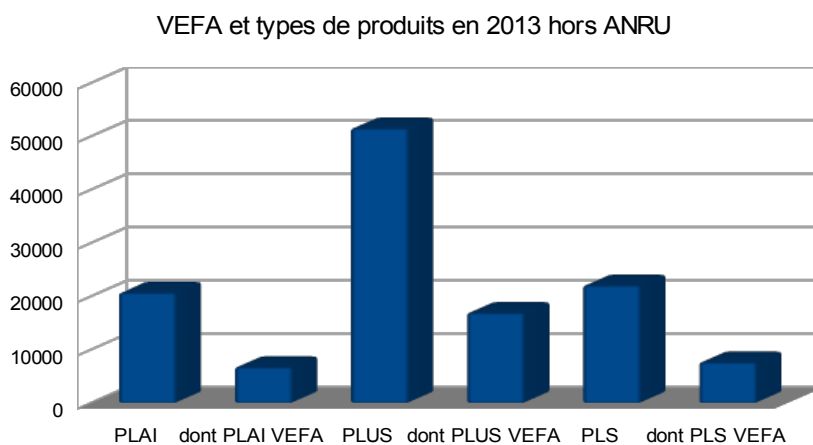
■ Total logements  
■ dont VEFA

- **Surface des logements et VEFA en 2013 et 2011, France et Ile-de-France**

France	Hors VEFA 2013	VEFA 2013	Hors VEFA 2011	VEFA 2011
T1	23,6	24,5	26,6	23,9
T2	50,6	49	50,6	50
T3	69	69	68	69
T4	85,6	86,2	83,6	86,2
T5	101,5	101,7	99,2	102,5

IdF	Hors VEFA 2013	VEFA 2013	Hors VEFA 2011	VEFA 2011
T1	24,9	24	26,8	23,4
T2	47,7	46,9	48	47,7
T3	65,7	67	62,3	67,6
T4	81,6	83,8	76,3	88,6
T5	98,4	99,3	93,8	98,1

- **Types de produits et VEFA en 2013**



Source : Infocentre SISAL

## 5. Annexe Bibliographie Sommaire

1. Mixité des statuts d'occupation, modes d'habiter et fonctionnement social des résidences de coopération et famille CSTB Barbara Allen, Jean Bouvier, Xavier Desjardins, Hervé Duret Février 2009
2. Politiques foncières en faveur du logement-regards croisés sur Trois agglomérations ADCF- CEREMA Mars 2014
3. Évaluation de l'emploi des contrats de conception-réalisation pour la construction de logements sociaux CGEDD rapport n° 008368-01 2013
4. Les cahiers de l'USH Septembre 2014 Mobilisation du foncier pour le logement social
5. Analyse qualitative d'opérations en VEFA USH-CDC Étude à paraître Fanny-Lainé-Daniel (Ville et habitat) et Jean-Marie Paris (La condition urbaine)
6. Guide des modes de production alternatifs à la maîtrise d'ouvrage directe USH Février 2010
7. La maîtrise des coûts de production USH Août 2012
8. Le Maire, l'accession sociale et le promoteur Guilhem Dupuy ANIL Février 2010
9. Bilan et évaluation de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône DDT du Rhône Juillet 2012
10. Notes de la DHUP (Décembre 2012) et de la DRIHL (Octobre 2012) titres ?
11. Notes de bailleurs sociaux (GIE logement français, ALLIADE, OPAC du Rhône) titres ?

## 6. Définition et historique du recours à la VEFA par les organismes HLM

**La vente en l'état futur d'achèvement est définie à l'article L261-3 du Code de la construction et de l'habitation**, citant l'article L 1601-3 du Code civil créé par la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967, comme "le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux."

Le recours à la VEFA par des organismes HLM en vue de développer la production de logements locatifs sociaux a connu 3 périodes :

1) **2000-2001**: pour favoriser le développement de la mixité sociale, l'article 4 du **décret 2000-104 du 8 février 2000** a ouvert aux organismes HLM la possibilité de financer l'acquisition de logements locatifs neufs réalisée en VEFA, par l'attribution de PLUS, PLAI puis, à leur création en 2003, de PLS.

Contre les risques de détournement des règles s'appliquant aux organismes HLM par recours à la VEFA, les conditions d'un financement ont été précisées dans les circulaires du 25 juillet 2000 relative à la mise en œuvre de ce décret et du 12 mars 2001 sur la programmation des financements aidés de l'État :

- l'opération doit être justifiée par une recherche de mixité sociale ;
- la VEFA ne doit être financée que pour des logements situés dans des immeubles ou ensembles immobiliers minoritaires dans une opération montée par un promoteur privé. Il conviendra, en règle générale, de ne retenir que quelques unités d'habitation au sein d'une opération d'ensemble, ou de financer l'acquisition de parties homogènes d'immeubles ;
- l'intérêt de l'acquisition pour l'organisme HLM sera vérifié, notamment l'adéquation du prix d'acquisition avec les prix du marché (consultation du service des domaines demandée) ;
- la qualité des logements au regard des normes techniques en vigueur sera vérifiée.

2) **2008-2009 : le plan de relance** en faveur du logement décidé par le président de la République le 1er octobre 2008 a prévu, par recherche d'un effet de levier, un programme exceptionnel d'acquisition en VEFA de 30 000 logements par les bailleurs sociaux et organismes du 1%, dans des opérations en projet de promoteurs. Cette opération s'inscrivait dans un programme de construction ou d'acquisition en neuf de 100 000 logements locatifs sociaux ou intermédiaires supplémentaires en 2009 et 2010. La Société nationale immobilière devait en réaliser 10 000.

Aucun nombre maximal de logements pouvant ainsi être acquis n'a été retenu, les conditions de ces opérations étant relatives à l'obtention d'une décote sur le prix de vente fixé par les promoteurs, vérifiée opération par opération par les services de l'État. (circulaires du 17 octobre 2008 du Premier ministre "décisions pour faire face à la situation de l'immobilier" et du 30 janvier 2009 du ministre du logement relative à la

programmation des aides pour le logement et mise en œuvre du volet logement du plan de relance).

Les possibilités d'acquisition de logements en VEFA sont clarifiées par l'article **L 433-2** nouveau du CCH créé par **la loi n°2009-179 du 17 février 2009** relative à l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés : les organismes HLM et les SEM peuvent acquérir en VEFA des logements inclus dans un programme de construction à la condition qu'il ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées.

Il n'y a donc plus de contrainte quant au nombre de logements que les organismes HLM peuvent acheter en VEFA auprès d'un opérateur privé.

3) Actuellement, expérimentation pendant 5 ans de la **"VEFA inversée"** pour développer la mixité sociale, suivant application de la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 : elle est définie comme la possibilité de vente de logements à une personne privée dès lors que ces logements font partie, à titre accessoire, d'un programme de construction de logements sociaux et que ces logements sont réalisés sur des terrains, bâtis ou non, ayant été acquis dans le cadre des articles L3211-7 ou L3211-13-1 CGPPP. Cette vente est soumise à l'autorisation des représentants de l'État dans le département du lieu de l'opération et subordonnée au respect, par l'OPH de critères définis par décret en conseil d'État, prenant en compte la production et la rénovation de LLS tels que définis à l'article L445-1 du CCH.

## 7. Exemple de calcul de flux financiers

La mission donne ci-dessous un exemple d'évaluation de la péréquation entre des logements libres vendus dans une opération ne comprenant pas des logements sociaux et la même en comprenant. Cet exemple a été élaboré par un promoteur exerçant son activité aussi bien sur la province qu'en région Île-de-France.

Elle tient à souligner que c'est là un exemple théorique mais qui illustre bien l'existence de transferts financiers. Il est bien évident que plusieurs choix peuvent faire l'objet de remarques dans cet exemple.

Le premier est notamment le prix du foncier identique dans les deux cas de figure. En effet l'affichage clair des SMS devrait en théorie conduire à une décote du prix de base au m<sup>2</sup>. En réalité les mécanismes du marché foncier sur les centres urbains denses dans le cadre des lois des marchés locaux ne permettent pas de faire une réelle différence. Le propriétaire foncier escompte un gain qui ne tiendra pas compte de l'inscription d'une contrainte en matière de construction de logements sociaux.

La seconde remarque est celle du choix d'imputation des dépenses que l'on peut désigner sous le terme de frais généraux et d'honoraires de promotion. Il est clair que selon les promoteurs locaux et nationaux, ces dépenses peuvent faire l'objet de contenu sans doute différents.

En troisième lieu les économies qu'on pourrait attendre de la vente en bloc de logements à un bailleur social n'apparaissent pas considérables. Cela s'explique par le fait que bon nombre de ces dépenses sont au coût marginal. En d'autres termes il est nécessaire de réaliser un investissement important que ce soit pour commercialiser la totalité des logements mis sur le marché ou une partie seulement, le reste échappant aux outils traditionnels de la commercialisation.

Enfin, et ce n'est pas là le moindre des paradoxes, la marge bénéficiaire peut être différente selon qu'on vend des logements sociaux ou des logements libres.

Néanmoins et malgré ces interrogations, la mission a choisi de donner en annexe cet exemple de calcul.

	<b>Logements libres</b>		<b>Logements libres + sociaux</b>	
Foncier		8 000 000		8 000 000
Surface de plancher	10 000		10 000	
Prix d'achat au m <sup>2</sup>	800		800	
Frais fonciers		350 000		350 000
Notaire	120 000		120 000	
Règlement copro	20 000		20 000	
Géomètre	20 000		20 000	
Sondages	20 000		20 000	
Démolition	100 000		100 000	
Dépollution	70 000		70 000	
Taxes		300 000		300 000
TLE	250 000		250 000	
Assainissement	50 000		50 000	
VRD		324 000		324 000
Travaux	300 000		300 000	
Honoraires	8%		8%	
Construction		12 880 000		12 880 000
Surface habitable	9 200		9 200	
Prix /m <sup>2</sup> HT	1 400		1 400	
Honoraires techniques		1 883 880		1 883 880
Archi conception	3,5%		3,5%	
Maître d'œuvre exec.	3,5%		3,5%	
Economiste	0,9%		0,9%	
Structure	1,2%		1,2%	
Thermicien	0,5%		0,5%	
HQE	0,5%		0,5%	
SPS	0,5%		0,5%	
Contrôle	0,7%		0,7%	
Assurances	2,6%		2,6%	
Labels	100 000		100 000	
Imprévus		452 636		452 636
% sur trx et honoraires	3%		3%	
Comercialisation		1 692 800		1 640 544
% sur prix de vente TTC	4%		4%	
Communication		1 692 800		1 640 544
% sur prix de vente TTC	4%		4%	
Frais financiers		2 116 000		2 050 680
% sur prix de vente TTC	5%		5%	
Honoraires de promotion		2 116 000		2 050 680
% sur prix de vente TTC	5%		5%	
Frais généraux		846 400		820 272
% sur prix de vente TTC	2%		2%	
Prix de vente TTC		42 320 000		41 013 600
Prix de vente HT		35 266 667		34 845 000
Surface habitable	9 200		9 200	
Prix/m <sup>2</sup> TTC libre	4 600		5 100	
Prix/m <sup>2</sup> TTC social			2 532	
Proportion de social			25%	
TVA libre	20%		20%	
TVA social			5,5%	
Marge		2 612 150		2 451 764
En sur le prix de vente TTC		6,2%		6,0%

## 8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AORIF	Association des organismes d'HLM de la région Île-de-France
AFU	Association foncière urbaine
CADEM	Centre d'analyses et de prévisions immobilières
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEREMA	Centre d'études et de recherche sur l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CLOA	Commission locale d'orientation des attributions
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
DALO	Droit au logement opposable
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTT(M)	Direction Départementale des territoires (et de la mer)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESH	Entreprises sociales de l'habitat
Filocom	Base de données fiscales croisant 4 fichiers (taxe habitation, impôt sur le revenu, taxe sur le foncier bâti et fichiers des propriétaires)
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
GIE	Groupement d'intérêt économique
OPH	Organismes publics de l'habitat
PACA	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
PLU	Plan local d'urbanisme
PSLA	Prêt social location-accession
RPLS	Répertoire du parc locatif social
SEM	Société d'économie mixte
SISAL	Système d'information sur le suivi des aides au logement
SMS	Servitude de mixité sociale
USH	Union sociale pour l'habitat
VEFA	Vente en l'état futur achèvement
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté





