

La VEFA HLM : un succès indéniable qui suscite des controverses (1)

Première partie

Un succès à plusieurs dimensions

Depuis la crise de 2008 et le plan de relance[1] qui permettait aux promoteurs de vendre leurs fins de programmes à des organismes de logement social, on savait que les organismes HLM ne détenaient plus le monopole de la construction de logements sociaux en France.

Il s'en faut de beaucoup aujourd'hui puisque, pour la troisième année consécutive, la part des logements achetés en VEFA (vente en état futur d'achèvement, voir encadré) à des promoteurs privés a dépassé la moitié des logements locatifs sociaux agréés[2]. Ce taux s'élève en effet à 53,1 % en 2018 selon l'infocentre SISAL[3], contre 3 % en 2007. En moins de 10 ans, la VEFA-HLM s'est donc banalisée en tant que mode de production des logements locatifs sociaux (LLS) en France, et ce changement structurel s'est accompli dans une relative discrétion.

Un séminaire organisé par le Cerema le 29 juin 2018 au CVRH[4] de Paris à la demande de la DGALN a permis de mettre en lumière les différents aspects de cette question[5]. Le présent article rend compte du succès remporté par ce dispositif et des arguments de ses partisans. Un second article faisant l'état des controverses qui entourent la VEFA HLM permettra de nuancer les jugements portés par ces acteurs.

Définition de la VEFA HLM

Selon l'article 1601-3 du code civil, repris par l'article L. 261-3 du code de la construction et de l'habitation, « La vente en l'état futur d'achèvement 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 ».

Pour les organismes HLM, il s'agit d'acheter sur plan et en bloc des logements à des promoteurs immobiliers, au lieu d'en assurer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage. Ces logements une fois acquis deviennent des logements locatifs sociaux, financés en PLAI, PLUS ou PLS. Lorsqu'ils ont recours à cette procédure, les organismes HLM ne sont plus soumis aux dispositions de la « loi MOP »[6].

Evolution historique

La VEFA HLM est un dispositif ancien. Elle est restée longtemps marginale, car elle était très encadrée et peu encouragée par le Ministère en charge du logement.

Depuis la loi n°67-3 du 3 janvier 1967, les personnes morales de droit public peuvent, en effet, acquérir des immeubles en VEFA. Par ailleurs, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a exclu du champ d'application de la « loi MOP », les ouvrages de bâtiment acquis par les organismes HLM au moyen d'un contrat de VEFA. Enfin, le décret du 8 février 2000[7] a rendu possible le financement par des PLUS ou PLAI de logements locatifs neufs par les organismes d'HLM dans le cadre d'un achat en VEFA.

Cependant, les textes encadrant la VEFA HLM sont à l'origine très prudents. En effet, elle est présentée comme un mode de production palliatif et strictement limité. Ainsi, la circulaire d'application du décret de février 2000

prévoit-elle : « Ce financement de l'acquisition de logements en VEFA ne pourra avoir pour effet de contourner les règles [de la loi MOP relatives à la mise en concurrence] et ne doit être utilisé que lorsque les méthodes classiques de maîtrise d'ouvrage n'auront pu être mises en œuvre. ». De plus, ce « type d'acquisition [doit rester] accessoire pour la constitution du patrimoine de l'organisme par rapport à son activité classique de constructeur », et rester minoritaire dans un programme (« que quelques logements »)[8]. Le recours à cette procédure ne paraît donc acceptable qu'à la condition pour les organismes d'HLM (OHLM) de ne pouvoir trouver d'autres solutions. Dans ces conditions, la VEFA HLM demeure longtemps anecdotique et ne dépasse pas 3 % de la production jusqu'en 2007 (Diaz 2015).

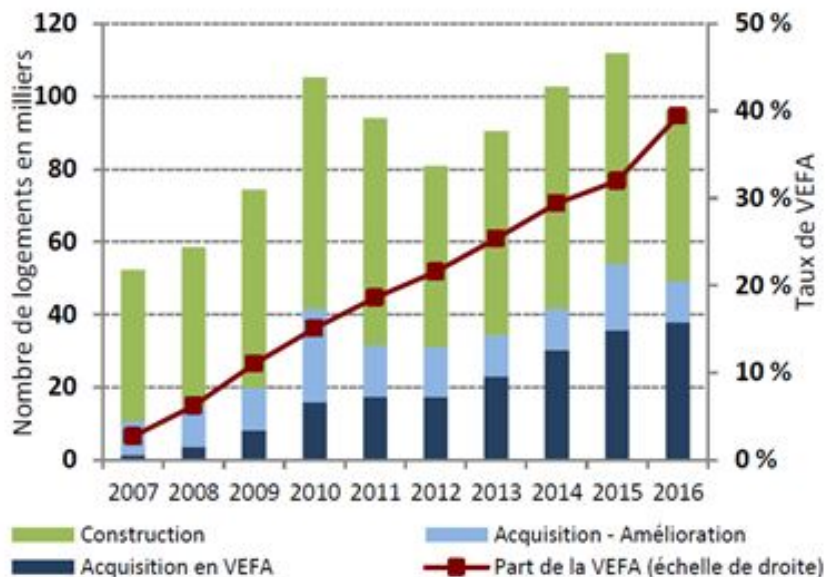
Avec la crise de 2008, tout change.

Face à un risque grave pesant sur la promotion et les entreprises de BTP, le gouvernement favorise la VEFA-HLM comme participant d'un dispositif de soutien du secteur immobilier. Le plan en faveur du secteur du logement annoncé par le président Nicolas Sarkozy comprend l'acquisition de 30 000 logements en VEFA par les bailleurs HLM. La Société Nationale Immobilière (SNI), filiale de la Caisse des Dépôts et premier bailleur de France, se porte acquéreur de 10 000 logements. La loi du 17 février 2009, dite du « plan de relance », élargit les possibilités de financement et le « verrou » des 50 % maximum de logements sociaux pour une même opération dans les programmes de promotion privée est supprimé. Cependant, certaines limites perdurent. Les permis doivent avoir été déposés antérieurement à l'acquisition[9]. En théorie, la loi ne permet pas à un OHLM d'acquérir un programme dans son intégralité, sans que les textes l'interdisent explicitement[10].

L'achat partiel de programmes immobiliers facilite, en outre, le respect des servitudes de mixité sociale (SMS) [11] imposées par de nombreux documents d'urbanisme.

Dès lors, on passe progressivement d'un mode de production exceptionnel et relevant d'une forme d'urgence, à un dispositif pérenne et massif, notamment à la faveur du développement des servitudes de mixité sociale à compter du début de la décennie 2010 et du renforcement de la loi SRU (passage en 2013 à 25 % de l'objectif de logements locatifs sociaux (LLS pour les communes les plus importantes).

Graphique 1 : part de la VEFA dans la production de logements sociaux depuis 2007, hors habitat spécifique.



Source : La part croissante de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) dans la production de logements sociaux – La VEFA majoritaire dans les zones tendues, CDC Direction des fonds d'épargne, mai 2017

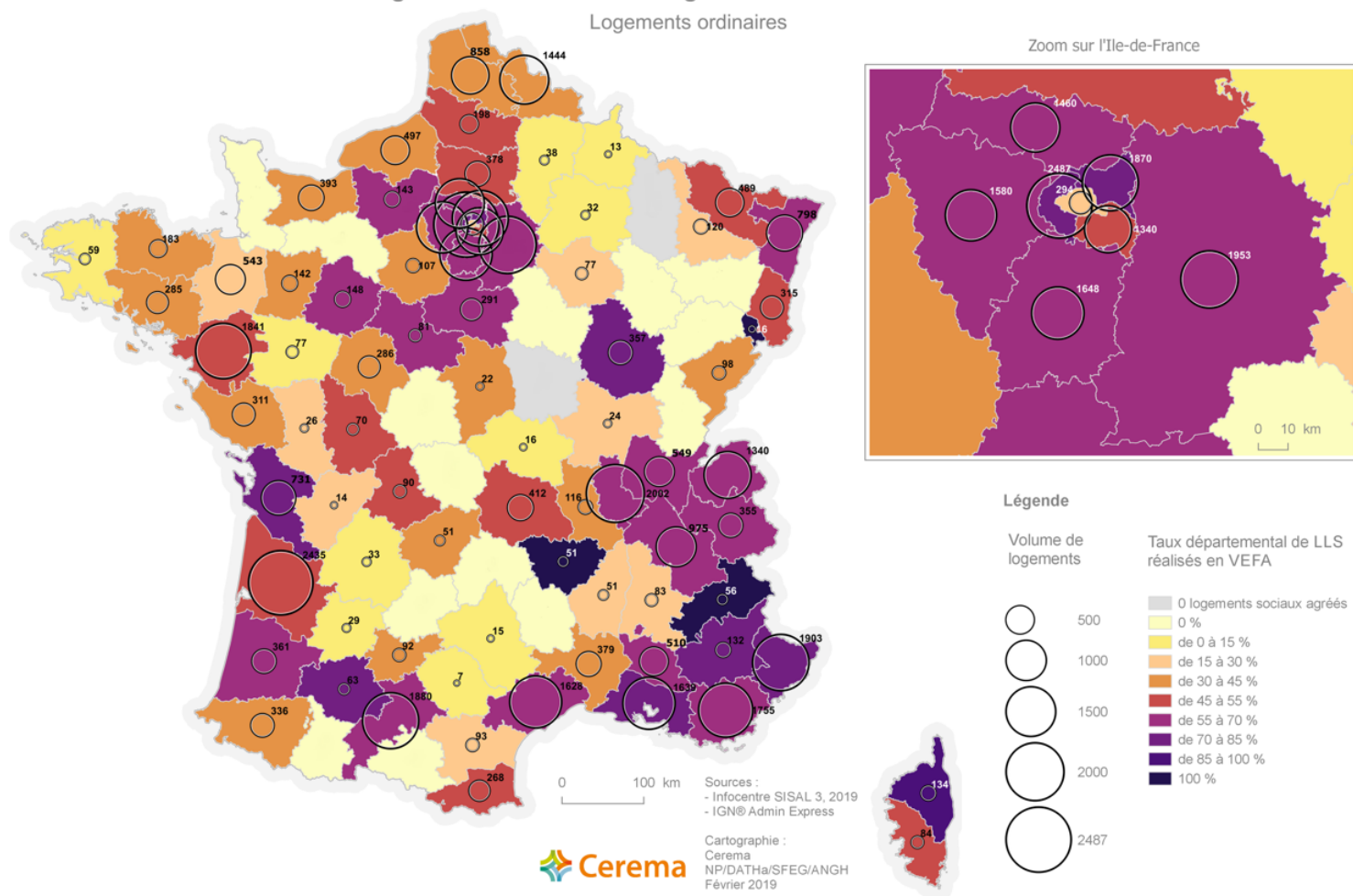
Un « indéniable succès » [12] ?

Succès quantitatif...

La production de LLS en VEFA HLM augmente sans interruption de 2007 à 2017 pour atteindre 50 000 logements, soit plus de la moitié des logements agréés [13]. La production suit naturellement la même tendance (Karly 2017a).

Le développement de la VEFA HLM s'observe parallèlement à un accroissement de la production de LLS dans son ensemble. Le taux de réalisation en VEFA des LLS en métropole évolue, en effet, de 43,1 % en 2014 à 52,3 % en 2017, tandis que, dans le même temps, la production globale augmente, passant de 76 000 à 86 000 logements locatifs sociaux ordinaires. De ce fait, certains acteurs considèrent qu'à l'échelle nationale, le développement de la vente en bloc ne s'est pas fait au détriment de la maîtrise d'ouvrage directe. La VEFA HLM permettrait un « *accroissement des capacités globales de production du logement social* » (CGEDD 2014). Dans certains départements, la part de la VEFA dépasse les deux tiers. C'est en particulier le cas dans tous les départements d'Île-de-France (Essonne à 82,8 %), à l'exception notable de Paris. Cette situation s'observe également dans d'autres départements très urbains (Haute-Garonne, Hérault, Rhône, Alpes-Maritimes), mais aussi dans des territoires plus ruraux (Charente-Maritime, Vaucluse, Aude, Pyrénées-Orientales, Var, Côte-d'Or, Moselle, Charente, Haute-Corse, Alpes-de-Haute-Provence). Ce phénomène présente une forme de tropisme vers le Sud (cf. carte ci-dessous).

Logements locatifs sociaux agréés en VEFA - HLM en 2018



La VEFA HLM remporte également un succès marqué du point de vue de la promotion. Elle représente de l'ordre du quart des logements produits par certains promoteurs. Ainsi, 25 % des logements commercialisés par

Nexity et 37 % de ceux de Kaufmann & Broad relèvent-ils de ce dispositif en 2017 (Alexis Rouque, FPI). Ce mode de production gagne même le secteur des logements foyers, pour lesquels en 2016, la VEFA HLM représentait le cinquième des logements produits.

... notamment dans les zones tendues

La VEFA HLM s'est particulièrement développée dans les zones tendues : 69,1 % des LLS produits en zone Abis et 49,4 % en zone A sont agréés en VEFA HLM en 2017, contre 54,8 % en zone B1, 42,3 % en B2, 22,5 % en zone C. Un accroissement sensible de la part du logement HLM s'observe dans « *des quartiers souvent inaccessibles pour ce type de logements grâce à l'action conjuguée des servitudes de mixité sociale et de la VEFA* » (CGEDD 2014). Ce succès serait dû à l'accès plus facile des promoteurs à un foncier rare, dans des marchés où la concurrence est vive.

La VEFA favorise la mixité sociale...

Selon le CGEDD, la VEFA-HLM a permis d'atteindre les objectifs fixés par les collectivités dans le cadre des servitudes de mixité sociale, voire ceux de l'article 55 de la loi SRU. « *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* » (CGEDD 2014)[14].

Les programmes mixtes seraient mieux acceptés par les riverains des projets. Un panneau de permis de construire de Kaufman & Broad serait ainsi perçu plus favorablement que celui d'un organisme HLM, en particulier dans les communes les plus recherchées.

En matière de mixité, il importe de s'attacher à l'échelle d'appréhension du phénomène. La VEFA HLM auraient la création de logements sociaux moins concentrés géographiquement, que ce soit à l'échelle des agglomérations ou des communes, voire des îlots. Pour des questions liées à la gestion et à la commercialisation des programmes, la mixité qu'elle introduit semble cependant ne pas aller jusqu'à l'échelle des cages d'escalier. Dans beaucoup de programmes mixtes, les logements d'une cage demeurent en effet homogènes. De surcroît, la mixité du financement des logements n'entraîne pas systématiquement la mixité des usages, et cette question des usages reste à étudier (Chamboredon, 1971).

... permet de produire des logements sociaux qui ne sont pas plus chers

La VEFA HLM n'a pas eu d'effet inflationniste sur les prix, comme l'a montré une étude de modélisation conduite par la Direction des fonds d'épargne de la CDC (Karli 2017b). Si on observe bien des différences de prix, elles s'expliquent par une meilleure qualité et surtout par la localisation des logements, situés pour une plus grande part dans les zones tendues. Cette approche suscite cependant débat par rapport à la question du coût global des logements. L'USH préconise de prendre en compte les coûts sur la durée de vie d'un programme : « *Les organismes HLM sont des propriétaires de long terme, la comparaison n'a de sens que si on prend en compte les coûts de gestion* »[15].

Succès auprès des collectivités territoriales

L'essor de la VEFA-HLM s'est pleinement inscrit dans la généralisation des servitudes de mixité sociale prévues dans les PLU, celles-ci ayant contraint les promoteurs à développer un dialogue plus étroit avec les élus et les bailleurs HLM. Une forme de trinôme – OHLM/promoteur/collectivité – se serait ainsi formé, consacrant un rapprochement entre habitat et urbanisme, au travers de négociations portant sur les caractéristiques des

programmes immobiliers, *a fortiori* pour les communes soumises aux obligations de la [loi SRU](#). Elle traduit aussi une implication accrue des collectivités dans la construction de logements sur leur territoire, qu'ils soient publics ou privés. Pour ce faire, encore faut-il que les collectivités soient suffisamment armées en termes d'ingénierie et de connaissance du marché local de du logement, voire qu'elles disposent de politiques foncières volontaristes. En effet, « *celui qui a le pouvoir à la fin est celui qui détient le foncier* » (Philippe Sandevour, Paris Habitat OPH). Plus simplement, la VEFA HLM permettrait à certaines collectivités d'atteindre plus rapidement l'objectif qui leur est assigné par la [loi SRU](#).

Un intérêt certain pour les promoteurs

Même si ce sujet reste un débat ouvert, il semble que la VEFA-HLM favorise la commercialisation des programmes en permettant d'atteindre plus rapidement le seuil de pré-commercialisation et d'assurer ainsi un accès plus facile au crédit, assorti de moindres coûts de commercialisation. En outre, ces opérations permettent aux promoteurs d'échelle nationale de développer une image plus sociale, notamment vis-à-vis des élus (Nexity...).

* *
*

Ces constats, qui inviteraient à se féliciter du développement de ce dispositif, ne doivent pas occulter le fait que la VEFA HLM reste largement décriée par certains, et soulèvent de vives réserves. Un prochain article sera consacré aux controverses qui entourent ce nouveau mode de production de logements sociaux.

Sylvain Guerrini, Sandrine Torredemer et Olivier Dupré

Novembre 2019

(à suivre)

Bibliographie

ANNEXE : VEFA HLM – les étapes de la construction du cadre juridique

– **Loi n° 67-3 du 3 janvier 1967** relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction : définition de la VEFA.

Cette loi ajoute un chapitre au Code Civil : « La vente en l'état futur d'achèvement 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. » (art. 1601-3)

– **Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985** relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « **loi MOP** » : met en place, pour les marchés publics, la relation entre maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les entreprises de construction, notamment pour les organismes HLM.

– **Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991** d'orientation pour la ville, dite « **loi LOV** » : ouvre aux organismes d'habitations à loyer modéré la possibilité d'acquérir des logements en VEFA (art. 18).

- **Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000** relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « **Loi SRU** » : impose 20 % de LLS sur les communes les plus importantes (art. 55) ; crée les emplacements réservés dans les PLU en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements (art. 4).
- **Décret n°2000-104 du 8 février 2000** modifiant le CCH et relatif aux dispositions concernant l’attribution de prêts et subventions pour la construction, l’acquisition et l’amélioration de logements en accession à la propriété, l’amélioration de logements existants et la réalisation ou l’amélioration des logements locatifs sociaux : ouvre la possibilité aux organismes HLM de financer l’acquisition de logements locatifs neufs réalisée en VEFA.
- **Circulaires du 25 juillet 2000 et du 12 mars 2001** précisant les conditions de la VEFA HLM :
- opération justifiée par une recherche de mixité sociale ;
 - logements concernés minoritaires dans l’opération du promoteur privé (moins de 50 % du nombre total de logements compris dans l’opération de promotion) ;
 - vérification de l’intérêt de l’acquisition pour l’organisme HLM (adéquation du prix d’acquisition avec les prix du marché) et de la qualité des logements (normes techniques).
- **Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006** portant Engagement national pour le logement, dite « **loi ENL** » : permet aux communes et aux EPCI de définir dans les PLU des secteurs de mixité sociale (SMS) où la réalisation de LLS est obligatoire dans le cadre de programme de construction neuve (Art. L. 151-15, R.151-38 « 3° » du Code de l’Urbanisme).
- **Loi du 17 février 2009 n°2009-179**, dite « **plan de relance économique** » ; rachat par des OHLM de 30.000 logements de promoteurs « bloqués » en raison d la crise ; la limitation à 50 % d’un programme est supprimée.
- **Loi du 25 mars 2009 n°2009-323** : loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l’exclusion (dite « **loi MOL** ») : renforcement des servitudes de mixité sociale (SMS)
- **Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013** : **relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite « loi Duflot »** ; les obligations de production de logements sociaux sont augmentées pour les communes les plus importantes (passage à 25 %) (art. 10).
- **Loi no 2014-366 du 24 mars 2014** pour l’accès au logement et un urbanisme rénové, dite « **loi ALUR** » : création de la VEFA inversée (art. 103)
- **Loi n° 2015-990 du 6 août 2015** pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques, dite « **loi Macron** » : renforcement de la VEFA inversée (art. 98).
- **Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018** portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique dite « **loi ELAN** » : modification de la VEFA, concentration des OHLM, création de nouveaux statuts d’OHLM et possibilité de créer des filiales.

[1] Loi du 17 février 2009 n°2009-179, dite « plan de relance économique »

[2] Exploitation logements ordinaires – Infocentre SISAL 3 – Univers détaillé – Document DGALN actualisé le 31 janvier 2019

[3] Système d’information pour le suivi des aides au logement

[4] Centre de valorisation des ressources humaines, dépendant des Ministères en charge du logement et du développement durable, cf. liste des sigles en annexe de l'article.

[5] Liste des intervenants et supports disponibles : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/seminaire-vefa-hlm-quel-bilan-quelles-perspectives>. Les citations de cet article suivies d'un nom entre parenthèse sans date renvoient aux propos des intervenants lors du séminaire du 29/6/2018.

[6] Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite « loi MOP »)

[7] Cf art. 4 du décret n°2000-104 du 8 février 2000 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux dispositions concernant l'attribution de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en accession à la propriété, l'amélioration de logements existants et la réalisation ou l'amélioration des logements locatifs sociaux.

[8] Circulaire n°2000-42/UHC/FB/12 du 13 juin 2000 (LOGEMENT) relative à la mise en œuvre des dispositions du décret n° 2000-104 du 8 février 2000 modifiant le code de la construction et de l'habitation (CCH) et relatif aux dispositions concernant l'attribution de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en accession à la propriété, l'amélioration de logements existants et la réalisation ou l'amélioration des logements locatifs sociaux ; NOR : EQUU 0010091C

[9] Loi du 17 février 2009 n°2009-179 : « Un organisme d'habitations à loyer modéré [...] ou une société d'économie mixte peut[...] acquérir : [...] des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées. » (art. 4)

[10] Le texte mentionne « l'acquisition de logements inclus dans un programme de constructions » (art. L 433-2 du CCH).

[11] Les servitudes de mixité sociale (SMS) consistent à inscrire dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des zones délimitées où la réalisation d'une part de logements sociaux est obligatoire dans les opérations de promotion immobilière. Ainsi, le PLU peut-il instituer en zone urbaine ou à urbaniser deux sortes de servitudes consistant : à réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements qu'il définit (art. L. 123-2 b, Code de l'Urbanisme) ; à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit (art. L. 123-1-5, 16°, CU).

[12] CGEDD 2014 (p. 5/69)

[13] Logements ordinaires hors foyers

[14] Le rapport du CGEDD se limite par là une forme de mixité « par le haut », c'est-à-dire l'accueil de ménages modestes dans des quartiers ou des communes où ils sont peu présents (et non à une mixité « par le bas » qui verrait l'installation de ménages aisés dans des quartiers stigmatisés).

[15] Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat (USH), cité par Le Moniteur 22/9/2017, p.14