

Produire les logements sociaux en VEFA ou en régie ?

Une étude comparative des prix selon la destination du logement

Une part croissante de la production neuve de logements sociaux est réalisée en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) par des promoteurs privés. À quel prix ? Le Cerema Nord-Picardie a réalisé une étude comparative.

Pour les promoteurs privés, il existe un intérêt, voire dans certains cas une obligation (formulée, par exemple, dans un plan d'urbanisme local), de produire du logement social. Mais n'étant pas agréés pour le faire, ils ont besoin d'un partenariat avec des organismes de logements sociaux. Ce partenariat peut se concrétiser par une vente en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) du promoteur à l'organisme de logement social, de tout ou partie d'un programme immobilier. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « VEFA sociale ».

D'après Pierre Duquesne¹, « en 2005, les acquisitions en VEFA représentaient à peine 1 % du total des logements financés par la Caisse des dépôts, la très grande majorité (76 %) des projets étant lancés en maîtrise d'ouvrage directe des organismes HLM ou par l'acquisition de logements dans des immeubles déjà existants (23 %). Neuf ans plus tard, la VEFA représente à elle seule le quart de la production totale de logements sociaux, et plus de la moitié de la production HLM neuve ». Ce taux atteignait même 33 % dans le Rhône² en 2010.

Pour l'organisme de logement social, la VEFA présente des avantages...

La VEFA sociale, administrativement plus simple

En premier lieu, Frédéric Paul, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH) voit en la VEFA une solution efficace de réalisation par rapport à la construction classique en régie : « l'organisme est soumis à des règles contraignantes : loi maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP), code des marchés publics, difficultés récurrentes concernant le recours à la conception-réalisation ou à l'entreprise générale. Ces conditions d'exercice alourdissent les coûts et les délais de production. Dans le cas du recours à la VEFA, l'absence de contrainte facilite les

choix et les négociations du promoteur »³.

La VEFA sociale, outil de mixité dans des secteurs tendus

D'après l'Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC) du Rhône⁴, les VEFA présentent de nombreux atouts qualitatifs pour les organismes de logements sociaux. Il permet en particulier de créer de la mixité à l'intérieur même des opérations privées/sociales, de produire des logements sociaux dans des « sites très prisés » et d'obtenir ces logements plus rapidement.

... mais aussi des inconvénients.

Un coût plus élevé en VEFA sociale (à confirmer)

Il est souvent reproché aux opérations réalisées en VEFA sociale, d'être d'un coût plus élevé que celui d'une construction en régie. Mais peu de sources de données confirment ou infirment ce point. D'après la Direction départementale des Territoires (DDT) du Rhône, la VEFA présente des prix au m² plus élevés de 15 % que les opérations hors VEFA. Des arguments contextuels sont cependant avancés pour objectiver cet écart : les VEFA sociales sont souvent implantées sur des emplacements plus recherchés que ceux des opérations hors VEFA. En outre, les VEFA sociales sont plus nombreuses les

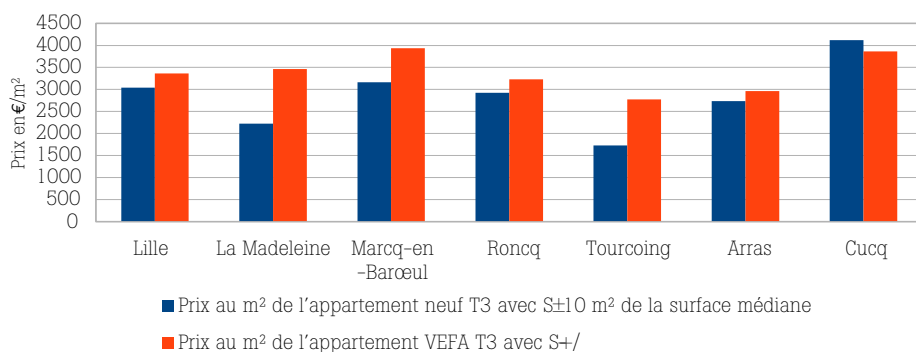
¹ Pierre Duquesne, « Quand les bailleurs deviennent des acheteurs », Habiter la ville, 20 novembre 2014, disponible en ligne.

² Rapport de la DDT du Rhône, « Production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône. Bilan et évaluation entre 2004 et 2010 ».

³ Article de Frédéric Paul, délégué général de l'USH, « Exercer la compétence maîtrise d'ouvrage, un enjeu central pour les organismes HLM » du 03/04/2017, disponible en ligne.

⁴ Page web : <https://www.opacdurhone.fr/cms/accueil/tout-sur-l-opac-du-rhone/bailleur-social/vefa>





Exemple de comparaison communale des prix au m² entre le neuf et la VEFA pour un appartement T3, avec des surfaces avoisinantes, sur 2009-2014, sur des communes du Nord-Pas-de-Calais.

Source : DV3F (DVF 2005-2014, FF 2009-2015), Cerema Nord-Picardie.

années où les prix de l'immobilier ont été plus élevés.

La VEFA favorise les mêmes petites opérations, et les petits logements

D'après la DDT du Rhône, la VEFA favorisant les acquisitions dans de petites opérations, cela implique que l'organisme de logement social ait une gestion plus diffuse de ses logements, plus dispersés géographiquement. Certains opérateurs connaissaient déjà cette situation par l'acquisition-amélioration, mais d'autres ont dû se réorganiser pour prendre en compte cette nouvelle pratique.

De plus, ces opérations suivent souvent les mêmes principes architecturaux et de construction. Autrement dit, contrairement à la construction en régie, les VEFA ne disposent pas de la latitude nécessaire à la prise en compte de l'amélioration des performances et à l'innovation.

Enfin, toujours d'après la DDT du Rhône, la VEFA favorise les petits logements, qui, sur certains territoires, ne représentent pas la cible prioritaire des besoins en logements sociaux.

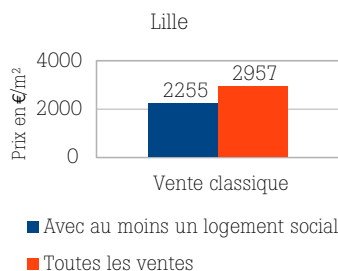
La VEFA sociale, tout en facilitant la production de logements sociaux, serait davantage soumise aux aléas des marchés privés et plus coûteuse que la production en régie

Avec les VEFA, l'organisme social ne construit plus lui-même les logements. De ce fait, il existe un risque de perte de compétence de ses équipes. D'après la caisse des dépôts, « malgré leur satisfaction quant à la qualité du produit final, la plupart des bailleurs interrogés lors de cette étude envisagent de limiter la part de la VEFA dans leur production, voire de la diminuer par rapport à ce qu'elle représente actuellement. La principale explication évoquée est le risque de perte des savoir-faire internes en matière de maîtrise d'ouvrage, indispensables pour acheter en VEFA mais aussi pour faire face à un éventuel changement de conjoncture moins favorable

à ce mode de production ». En effet, dans l'hypothèse où aucun promoteur ne propose de construction (suite à des conjonctures de marchés défavorables), l'organisme de logement social doit assumer seul, et en régie, 100 % de la construction. Il doit donc garder les ressources humaines et techniques nécessaires. Comme, le précise Pierre Duquesne : en laissant la construction des logements sociaux aux mains des promoteurs, et donc dépendants de la conjoncture économique, la VEFA « remet en cause le rôle contracyclique de la production de HLM ». Autrement dit, la production de logements sociaux dépendrait alors de la vitalité du marché immobilier privé et une généralisation du recours à la VEFA conduirait à rendre la production du logement social dépendante de la vitalité du marché immobilier privé.

Vers une meilleure quantification de ces phénomènes

Si le phénomène de VEFA sociale implique des conséquences fortes sur la production de logements sociaux et sur les organismes sociaux eux-mêmes, il est parfois difficile d'objectiver les atouts et inconvénients de ces mécanismes. Les données sont souvent qualitatives ou issues d'enquêtes locales.



Comparaison sur Lille des prix au m² pour l'achat d'un appartement T3, selon la destination sociale ou non du logement, entre 2009-2014.

Source : DV3F (DVF 2005-2014, FF 2009-2015). Cerema Nord-Picardie.

C'est pourquoi, quatre structures (l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais, la DGALN, l'USH, et la DREAL Hauts-de-France) se sont associées pour mieux objectiver l'observation de ces phénomènes.

À partir de nouvelles données fiscales DVF (base de données « Demande des valeurs foncières »), et DV3F (DVF enrichi des données foncières de la Direction générale des Finances publiques), il est possible aujourd'hui d'observer les mutations foncières à titre onéreux, partout en France (sauf en Alsace, Moselle où s'applique le système du Livre foncier et à Mayotte), de manière exhaustive et reproductible.

Le Cerema Nord-Picardie a été missionné pour enrichir cette base de données et améliorer l'observation des phénomènes en lien avec les VEFA sociales sur le Nord-Pas-de-Calais. Pour ce faire, le Cerema a développé une méthodologie innovante permettant d'identifier au sein de la base, les logements sociaux vendus, les terrains vendus en vue de la construction de logements sociaux, et en partie les VEFA, dont les VEFA sociales.

Ce repérage même non exhaustif a permis des analyses qualitatives des prix médians. Il a ainsi été possible d'observer des tendances et des phénomènes de concurrence entre marchés (social/privé, neuf/VEFA, etc.), et d'objectiver, effectivement, l'existence de prix systématiquement plus élevés pour les VEFA par rapport à des logements neufs, et plus élevés pour les logements à destination non sociale, par rapport à ceux à destination sociale.

Des études de cas ont aussi permis d'analyser la VEFA de logements privés et sociaux sur un même site de construction et de faire ressortir une méthode d'élaboration des prix des logements privés à partir de ceux des logements sociaux en utilisant des données exogènes et la base DV3F. Ce travail sur les coûts de la construction a aussi permis d'évaluer l'intervention publique dans son ensemble, et de mieux comprendre les logiques d'acteurs locaux.

Vers des analyses prometteuses

Le déploiement de DV3F, et sa diffusion aux services déconcentrés de l'État (et normalement, par la suite aux collectivités locales et établissements publics) rend possible la multiplication de telles analyses. Le partage et la confrontation de ces données nationales avec la vision locale ou d'autres données qualitatives devraient permettre de mieux appréhender le phénomène de VEFA sociale et d'éclairer plus objectivement des pratiques d'acteurs jusque-là méconnues, afin de mieux mesurer les caractéristiques du marché des logements sociaux.