



## Métropoles

20 | 2017

Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux,  
collectivités locales

---

### Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs

*Social Housing produced by private property developers, emergence of a  
destabilized cooperation between social landlords and private developers?*

Anne-Laure Jourdheuil

---



#### Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux  
Publics de l'État

#### Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5409>

ISSN : 1957-7788

#### Référence électronique

Anne-Laure Jourdheuil, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés.  
L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles* [En  
ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 15 juin 2017, consulté le 07 juillet 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/5409>

---

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2017.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas  
d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs

*Social Housing produced by private property developers, emergence of a destabilized cooperation between social landlords and private developers?*

Anne-Laure Jourdheuil

---

## Introduction

- 1 Apparue au début des années 2000, la VEFA-HLM<sup>1</sup> peut être considérée comme un mode alternatif de production neuve de logements locatifs sociaux. Elle consiste en la réalisation par des promoteurs immobiliers privés de logements sociaux vendus « en état futur d'achèvement » à des bailleurs sociaux. Ce mode de production a connu une montée en puissance au cours des dernières années. Selon les données de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France, la VEFA-HLM représentait en 2003 à peine plus de 6% des demandes de financement pour des logements sociaux neufs en Ile-de-France. En 2012, elle a représenté 41% de ces mêmes demandes<sup>2</sup>. Et en 2015, la part de VEFA dans les logements sociaux neufs produits était de 54%<sup>3</sup>. La crise immobilière a favorisé le développement de la VEFA-HLM, notamment du fait des mesures prises par le Gouvernement pour soutenir le secteur de la construction au moment de la crise de 2008. Les évolutions des règles d'urbanisme ont contribué à la banalisation de ce mode de production. Le développement de la VEFA-HLM s'est accompagné d'une imbrication croissante des activités des deux principaux acteurs de la production du logement collectif : les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux

(Barthel et Dèbre, 2010 ; Gimat et Pollard, 2016). Ce rapprochement peut être perçu comme un changement majeur si l'on s'intéresse aux frontières des marchés du logement. La VEFA-HLM rapproche en effet les activités de deux types d'opérateurs qui, historiquement, du fait de l'encadrement étatique du secteur du logement (Topalov, 1987 ; Pollard, 2009), ont longtemps été indépendantes. Un nouveau système d'acteurs se met en place, il repose sur la confrontation de cultures professionnelles et de manières de faire distinctes. La VEFA-HLM suppose ainsi l'association entre deux acteurs qui ont des finalités différentes : les promoteurs immobiliers qui jouent un rôle de transfert économique en prenant en charge le foncier, en le faisant évoluer pour vendre des logements réalisés, et les organismes HLM qui ont une mission de service public. Les recompositions du champ de la production de logements sociaux induites par la VEFA-HLM s'accompagnent d'un changement des modes de faire des acteurs, d'une évolution des modalités d'interaction en lien notamment avec les négociations quotidiennes entre ces groupes professionnels. L'imbrication des activités entre promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux a des effets sur les pratiques des acteurs en présence, mais aussi sur les représentations professionnelles. Il convient de s'interroger sur les formes que prend ce rapprochement.

- 2 La question est alors de savoir si cet instrument produit une hybridation entre deux cultures professionnelles distinctes ou s'il conduit plutôt à un renforcement et à une domination des logiques économiques et financières des promoteurs immobiliers sur celles des organismes HLM. Nous privilégions ici la deuxième hypothèse, à savoir celle d'une domination des promoteurs dans le cadre d'une coopération déséquilibrée, dont les effets concernent le cœur même de l'identité professionnelle des bailleurs sociaux. Un des signes en est la familiarisation grandissante des acteurs du logement social avec les logiques du privé. L'imposition des manières de faire des promoteurs immobiliers rejoindrait ainsi le constat du renforcement des logiques de marché dans la fabrication du logement (Renard, 2008 ; Callen, 2011 ; Halpern et Pollard, 2013 ; Trouillard, 2014).
- 3 Basé sur l'étude de 22 entretiens semi-directifs<sup>4</sup> réalisés à la fois avec des directeurs de grands groupes de promotion immobilière et des directeurs des départements Développement d'organismes HLM, ce travail propose une analyse des représentations professionnelles croisées entre ces acteurs (perception du partenaire, de sa manière de penser, de travailler, de ce qui compte pour lui).
- 4 En commençant par présenter le contexte du développement de la VEFA-HLM, je montrerai en quoi l'imbrication des activités des promoteurs immobiliers et des organismes HLM a participé à leur rapprochement tant au niveau national que local. Nous verrons dans un second temps que les conséquences du développement de ce mode de construction sont asymétriques pour les deux acteurs principalement concernés : si pour les promoteurs immobiliers la VEFA-HLM induit une évolution des stratégies, pour les organismes HLM elle remet en question leur identité professionnelle. Enfin, nous verrons que le développement de la VEFA-HLM favorise un renforcement des logiques de marché dans la production du logement plutôt qu'une disparition de la frontière existant entre deux groupes professionnels. Les bailleurs sociaux ont donc dû se familiariser avec les logiques des promoteurs devenues prédominantes.

# 1 L'essor de la VEFA-HLM : entre contraintes économiques et volonté politique

- 5 La VEFA-HLM a connu un très fort développement durant ces quinze dernières années en Ile-de-France. La crise de 2008 apparaît comme un moment majeur du développement de ce mode de production. Une des réponses apportées par le Gouvernement est en effet la mise en place de l'opération des 30 000 VEFA<sup>5</sup>. Au-delà de ce programme, l'importance de la part représentée par ce mode de production dans la construction neuve de logements locatifs sociaux trouve sa justification première dans une pénurie de logements et dans l'existence d'une demande importante de logements sociaux sur le territoire francilien. La VEFA-HLM permet aux acteurs qui y prennent part d'assurer un volume de production suffisant, notamment pour répondre au Plan de relance du Gouvernement qui souhaite que 500 000 logements soient construits chaque année, dont 150 000 logements sociaux. De même, les objectifs fixés par le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France, à savoir construire 70 000 nouveaux logements chaque année et viser 30% de logements locatifs sociaux dans le parc total, incitent les acteurs de la production du logement à diversifier leurs modes de production<sup>6</sup>. Ce processus s'est accompagné parallèlement d'une forte diminution des aides à la pierre et de la mise en œuvre des secteurs de mixité sociale dans les PLU<sup>7</sup>. De ce fait, les deux principaux acteurs engagés dans ce mode de production, bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers, semblent aujourd'hui convaincus de sa nécessité. Les élus locaux et les collectivités locales encouragent également ce dispositif.

## 1.1 Bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers privés, l'imbrication de deux mondes distincts

### 1.1.1 Une opposition historique entre bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers

- 6 Bien qu'exerçant le même type d'activité, à savoir la construction de logements, les promoteurs immobiliers privés et les organismes HLM ont historiquement été amenés à œuvrer dans deux champs distincts : les logements privés pour les premiers et les logements sociaux pour les seconds. Cette dualité trouve ses origines dans la différenciation de l'intervention publique après la Seconde Guerre mondiale (Effosse, 2003 ; Pollard, 2009). Cette distinction est également visible dans le champ des recherches urbaines avec une importante dichotomie entre, d'un côté, les travaux portant sur le logement social, son histoire (Flamand, 1989 ; Guerrand, 2010), la politique du logement social et ses évolutions (Houard, 2009 ; Jaillet, 2011), l'accès au logement social (Sala Pala, 2006 ; Laferrère, 2011 ; Dietrich-Ragon, 2013), les organismes HLM (Maury, 2001 ; Bourgeois, 1993 ; Bonnet, 2013 ; Demoulin, 2014) et, de l'autre côté, les travaux portant sur les promoteurs immobiliers. Bien moins nombreux, ces derniers ont connu deux périodes de développement : au cours des années 60-70, autour de Topalov et du centre de sociologie urbaine (Topalov, 1974), et depuis les années 2000 (Pollard, 2009 ; Callen, 2011 ; Taburet, 2012 ; Trouillard, 2014 ; Neagu, 2015).
- 7 L'appellation générique « organismes HLM » masque une grande diversité d'acteurs, de taille et de statuts des entreprises. Ces statuts différents ont un impact fort sur les logiques et stratégies entrepreneuriales, ce qui nécessite une étude différenciée. Il est délicat de vouloir les traiter en bloc. En effet, selon que l'organisme est un OPH<sup>8</sup>

communal ou une ESH<sup>9</sup>, ou encore un OPH départemental ou interdépartemental, les stratégies d'entreprises et surtout les relations avec les acteurs locaux des territoires, à commencer par les collectivités locales, diffèrent. L'unité apparente entre organismes HLM est liée à leur mission spécifique, service d'intérêt général, qui est la production et la gestion de logements locatifs sociaux. Cette mission est définie dans les articles L.411-1 et L.411-2 du Code de la construction et de l'habitation. Cette unité est également due à l'existence d'une organisation professionnelle, représentative du secteur HLM, l'Union Sociale pour l'Habitat. Ainsi, bien qu'il n'existe pas de définition unanime du logement social en France, j'opte pour une définition pragmatique selon laquelle les logements sociaux sont les logements appartenant au patrimoine des organismes HLM qui les construisent, ou les achètent, et les gèrent, ces logements ayant reçu lors de leur réalisation un financement de l'Etat impliquant des niveaux de revenus et de loyers encadrés (Fijalkow, 2011).

- 8 De même, comme l'ont montré notamment Julie Pollard (2009) ou Emmanuel Trouillard (2014), l'appellation générique de « promoteur immobilier privé » recouvre une grande diversité d'entreprises, tant dans leur taille en nombre de salariés, que dans la part qu'elles représentent dans la production neuve de logements, dans le chiffre d'affaires qu'elles réalisent ou dans les segments de marché sur lesquels elles choisissent de se positionner. Dans son ouvrage sur les promoteurs immobiliers, Christian Topalov souhaite « éclairer le comportement des promoteurs immobiliers en tant qu'ils contribuent à déterminer les formes d'utilisation du sol dans les agglomérations » (Topalov, 1974 : 9). Il élabore une typologie basée sur les modes de financement des promoteurs immobiliers et montre qu'à chaque type de promoteur correspond une logique d'action reposant sur des politiques immobilières et foncières spécifiques : types, gammes de logements et localisations. Emmanuel Trouillard propose quant à lui une typologie des promoteurs franciliens basée sur les stratégies spatiales privilégiées par ces derniers (Trouillard, 2014). Dans ce travail, il montre qu'il existe une grande dispersion entre les différentes entreprises de promotion immobilière tant en ce qui concerne leurs durées d'activité que leurs niveaux de production en nombre d'opérations et de logements vendus. Il indique néanmoins qu'à « l'émiettement du système d'acteurs de la promotion privée francilienne correspond [...] une situation de très forte concentration de la production au profit des plus grands acteurs du marché. » (*Ibid.* : 202). Ce sont ces plus grands acteurs qui sont également les plus investis dans la VEFA-HLM. A l'échelle nationale, les ventes en bloc des promoteurs immobiliers ont représenté en 2013 un peu plus de 23 400 logements dont la moitié (un peu plus de 11 700) a été réalisée par quatre grands groupes : Nexity, Bouygues Immobilier, Cogedim et Icade<sup>10</sup>.
- 9 Bien qu'une distinction importante entre ces groupes d'acteurs ait prévalu, tant sur le terrain que dans la recherche, un rapprochement s'opère aujourd'hui entre promoteurs immobiliers privés et organismes HLM, tant à l'échelle nationale que locale. Si les années 2000 sont marquées par un faible dialogue et peu d'échanges entre les organisations professionnelles, entre l'USH<sup>11</sup> et la FPI<sup>12</sup> (Pollard, 2009 : 379), il semble qu'un rapprochement à l'échelon national se soit effectué au cours des années 2010 : « On va dire que la Loi SRU<sup>13</sup> en 2003, a imposé une cohabitation entre promoteurs privés et bailleurs sociaux qui au départ était un peu subie, il faut dire les choses simplement, mais qui, plus le temps passe, plus elle devient concertée, construite et cohérente. Sur les derniers sujets importants de nos métiers qui sont la baisse des coûts de construction, les recours contre les permis de construire, des sujets comme ça, aujourd'hui, nous sommes ensemble, nous portons ensemble les messages auprès des

*pouvoirs publics. Dans les Congrès de la FPI, il y a toujours un représentant éminent du monde du logement social qui est invité » (P.F., directeur d'une entreprise de promotion immobilière, 17/02/2014). Au niveau local, les forts enjeux de la construction de logements sociaux participent au développement de coopérations entre organismes HLM et promoteurs immobiliers privés, nous y reviendrons.*

### 1.1.2 La VEFA-HLM, un cadre réglementaire contourné par les collectivités locales

- 10 La VEFA<sup>14</sup> a été définie dans la Loi du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire ou en cours de construction et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction. Cette loi ajoute un chapitre au Code Civil dans lequel il est dit que : *« 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. »*<sup>15</sup>
- 11 Aujourd'hui, la VEFA est utilisée entre promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux. Elle permet aux promoteurs de vendre aux bailleurs, souvent en bloc, une part des logements qu'ils vont construire au sein d'une opération de plus grande ampleur, c'est la VEFA-HLM. Les évolutions réglementaires récentes ont fortement participé au développement de ce mode de production du logement social. Depuis la Loi d'orientation pour la ville de 1991, rien n'interdit que l'acquéreur de biens réalisés par un promoteur privé soit un bailleur social. La Loi relative à la solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000 dans son article 55 édicte que, sur le territoire des communes de plus de 3500 habitants (et de plus de 1500 habitants en Ile-de-France), les logements locatifs sociaux doivent représenter au moins 20% des résidences principales. La VEFA-HLM a pu participer à la production des logements nécessaires pour atteindre les 20% demandés alors, portés à 25% depuis janvier 2013. La Loi ENL<sup>16</sup> de 2006 a légitimé la VEFA-HLM dans le sens où elle a permis aux communes et aux EPCI<sup>17</sup> de définir dans leurs plans locaux d'urbanisme des zones où tout programme de logements neufs devait contenir des logements sociaux. La Loi MOLLE<sup>18</sup> de 2009 a quant à elle rendu possibles les VEFA-HLM portant sur plus de la moitié des opérations. L'article L. 433-2 du Code de la construction et de l'habitation précise qu'un *« organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 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. »*
- 12 Dans le cadre d'une opération de VEFA-HLM, outre les bailleurs sociaux et les promoteurs immobiliers, d'autres acteurs prennent part aux négociations. Il s'agit notamment des aménageurs, en ce qui concerne les grandes opérations urbaines, mais aussi des collectivités locales qui sont généralement fortement impliquées dans le processus. Celles-ci peuvent être à l'origine de l'opération en exigeant que dans telle ou telle opération privée un pourcentage de logements sociaux soit réalisé. Elles peuvent aussi participer à la rencontre entre bailleurs et promoteurs en recommandant notamment un ou plusieurs bailleurs déjà présents sur leur territoire dont elles estiment qu'ils gèrent correctement leur patrimoine. Les collectivités locales peuvent également jouer un rôle dans la définition du projet sachant que l'autorité compétente en matière de permis de construire est le maire dans les communes dotées d'un PLU. Dans certaines communes, comme à Paris par exemple, la Mairie n'hésite pas à demander dans des chartes que la

désignation du bailleur social s'effectue en amont et en lien avec la ville<sup>19</sup>. Ainsi, la règle selon laquelle le permis de construire doit être déposé pour qu'un organisme HLM puisse s'engager dans une acquisition en VEFA, édictée au niveau national<sup>20</sup>, est régulièrement ignorée, bien souvent avec l'appui des pouvoirs publics locaux qui demandent régulièrement que les collaborations se montent dès le début des opérations.

## 1.2 Promoteurs et bailleurs, quelles spécificités franciliennes ?

- 13 Alors que le parc de logements francilien représente à peine plus de 16% du parc total français, avec un total de 30 101 agréments obtenus en 2015, l'Île-de-France représente 28% des 108 684 logements locatifs sociaux agréés en France métropolitaine cette année-là (Source DRIHL, 2016). La production neuve représente en Île-de-France 74% des agréments. Malgré les efforts financiers importants consentis en faveur des constructions, le rapport de la Cour des comptes publié en avril 2015 estime que les résultats sont insuffisants<sup>21</sup>.
- 14 En 2013, lorsque Jean-Claude Driant analyse « la métropole francilienne [comme] l'épicentre de la crise du logement en France » (Driant, 2013 : 172), les demandes de logements sociaux sont au nombre de 400 000. A la fin de 2015, ce chiffre s'élève, selon le bilan du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, à 630 000. Ainsi, malgré les efforts de construction engagés, malgré la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dont l'objectif est de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France, la production de nouveaux logements, sociaux notamment, reste une nécessité pour répondre aux besoins des franciliens.
- 15 Les promoteurs immobiliers privés et les organismes HLM sont les principaux maîtres d'ouvrage de la production résidentielle francilienne. Le rythme de construction neuve en Île-de-France a connu une importante relance après la crise de 2008, avec une très forte dynamique entre 2010 et 2013 puis une relative stabilisation entre 2014 et 2015<sup>22</sup>.
- 16 Dans le cadre de son travail de thèse, Emmanuel Trouillard a montré qu'en Île-de-France, le système d'acteurs de la promotion privée était extrêmement émietté, dominé numériquement par des sociétés dont la production et la durée d'activité effectives sont extrêmement faibles (Trouillard, 2014 : 196). Il existe une très grande dualité entre très petits et grands promoteurs, comme l'ont déjà montré notamment Topalov (1987) ou encore Lorrain (2002). Les tendances observées par Trouillard vont vers une accentuation de la concentration de la production chez les promoteurs les plus importants.
- 17 Du côté des organismes HLM, d'après les données de l'AORIF<sup>23</sup>, 171 organismes détiennent du patrimoine réparti entre 58 ESH qui gèrent 51% des logements, 59 OPH qui gèrent 42% du parc et 32 EPL<sup>24</sup>, non HLM, qui gèrent 6% des logements locatifs sociaux. La taille des organismes en termes de nombre de logements gérés présente de grandes disparités, certains OPH municipaux gérant moins de 2 000 logements, d'autres plus de 100 000. Les écarts sont les mêmes pour les ESH, certaines intervenant uniquement sur un territoire départemental, d'autres ayant un rayon d'action national.
- 18 Bien qu'il soit possible d'observer une très grande disparité tant chez les promoteurs immobiliers privés que chez les organismes HLM amenés à construire des logements en Île-de-France, une caractéristique semble commune à leurs interventions. L'implication des collectivités locales y est particulièrement marquée, qu'elles agissent par le biais de chartes<sup>25</sup>, qu'elles mobilisent le levier que constituent les autorisations d'urbanisme ou

encore qu'elles aient eu ou aient encore une politique foncière particulièrement importante.

- 19 Enfin, l'Ile-de-France se caractérise par une difficile coordination des politiques communales et par l'absence politique de l'habitat territorialisée à son échelle (Driant, 2009). Le territoire fait face à un fort morcellement administratif et institutionnel qui aboutit à une dilution des responsabilités en matière d'habitat plus forte qu'ailleurs (Le Hervet, 2013 : 13).

### 1.3 Les collectivités locales, un agent régulateur

- 20 Les arrangements locaux qui se mettent en place entre bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers privés se font sous le regard d'une multiplicité de tierces parties, aménageurs, établissement public foncier, Action Logement. Mais celles dont le rôle est le plus important en matière d'encadrement des négociations sont les collectivités locales. De nombreux travaux montrent l'importance des jeux d'acteurs locaux dans l'intervention publique dans le secteur du logement et notamment les ambiguïtés de la décentralisation dans le secteur du logement (Ballain et Jaillot, 1998 ; Brouant et Jégouzo, 1998 ; Houard, 2008 ; Pollard, 2009 ; Lévy et Fijalkow, 2010). Si l'Etat fixe le cadre des politiques nationales et locales du logement, mais aussi les moyens de cette politique nationale, les responsabilités des collectivités territoriales augmentent. A l'échelle nationale, les grands groupes de promotion immobilière développent des stratégies de communication, tandis que les plus petits promoteurs semblent faire entendre leur voix par le biais de la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI). Au niveau local, comme en attestent à la fois leurs stratégies de communication ou les entretiens que j'ai pu réaliser avec eux, les promoteurs immobiliers veulent se positionner en tant que partenaires des acteurs publics, notamment des collectivités locales. Pour ce faire, les grands groupes de promotion développent des antennes locales chargées d'entretenir des relations avec les élus locaux, mais aussi avec les services techniques de certaines mairies : *« Pour bien réussir une activité logement, qui est une activité de petit ruisseau, il faut en premier lieu un maillage territorial qui soit le plus dense possible pour être au plus près des besoins des communautés d'agglomérations, des élus, des communes. »* (M.B., promoteur national, 17/04/2015). Ce besoin de relation s'explique par le pouvoir de régulation locale qu'exercent ces collectivités par le biais des autorisations d'urbanisme notamment. Ainsi, la plupart des promoteurs immobiliers rencontrés ont expliqué que le choix du bailleur auquel ils allaient vendre une partie de leur opération en VEFA leur était dicté par les élus. Ayant alors imposé le bailleur de leur choix, les élus prennent ensuite place à la table des négociations pour appuyer les demandes des bailleurs, notamment sur les questions économiques ou celles portant sur la qualité des réalisations, lorsque ces éléments ne sont pas déjà définis dans les chartes élaborées par certaines communes : *« Dans les opérations mixtes comportant des logements sociaux, [...] dès sa désignation, le promoteur se rapprochera de la Ville de Paris pour convenir de l'identité du bailleur social appelé à réaliser les logements sociaux et des caractéristiques du projet. »*<sup>26</sup>
- 21 Ces éléments confirment l'importance pour les organismes HLM de cultiver de bonnes relations avec les collectivités locales, et sur ce point de grandes disparités existent entre les différents types d'organismes. Les OPH communaux ont en effet des relations privilégiées avec les élus locaux, ce qui peut faciliter les négociations autour de l'opération. Un autre élément distinctif entre organismes est la présence ou non de



logements du patrimoine du bailleur sur la commune et, plus encore, la qualité de la gestion de ces logements. En raison de la dégradation de certains ensembles de logements sociaux, des communes n'hésitent pas à refuser la construction de logements à certains organismes, qu'elles jugent mauvais gestionnaires, comme les ESH ou les OPH départementaux ou interdépartementaux, qui parfois arrivent à leurs fins par le biais des VEFA : « *C'est une commune sur laquelle on voudrait se développer, mais on n'arrive pas à y entrer parce que c'est très verrouillé et on y rentre par le biais de la VEFA.* » (L.E., OPH départemental, 04/08/2014). Les organismes de logement social ne sont pas égaux devant la VEFA-HLM et l'utilisent de diverses manières, ce qui peut expliquer aussi que certains, les OPH communaux notamment, aient un discours plus critique sur la VEFA-HLM.

## 2 Des processus de négociation aux conséquences déséquilibrées

- 22 La production de logements sociaux en VEFA est jugée nécessaire par la plupart des acteurs de l'habitat pour produire suffisamment de logements, notamment dans les territoires dits « tendus » comme l'Île-de-France. Les acteurs en présence peuvent y voir plusieurs avantages, dont seulement certains sont clairement affichés.
- 23 Pour les bailleurs sociaux, elle peut être un moyen de s'implanter dans des localisations inaccessibles, notamment du fait d'un foncier trop cher ou de la réticence d'une collectivité locale que l'association bailleur-promoteur pourra convaincre : « *Pourquoi les VEFA se développent ? C'est parce que l'accès au foncier ne nous est plus possible, on en est privé, notamment à cause des pratiques de certains opérateurs qui interviennent dans une approche de conquête de grands territoires, de grands fonciers et nous, on ne peut pas le faire.* » (F.I., ESH nationale, 18/04/2014). La VEFA-HLM permet également aux organismes HLM de répondre à deux niveaux aux injonctions de production qui leur sont adressées : par la part qu'elle représente de manière effective dans leur production neuve, mais également de manière « fictive » puisqu'elle leur permet de comptabiliser en urgence dans leurs chiffres annuels des logements qui ne sortiront de terre que si le promoteur parvient à vendre au détail une part significative de son opération.
- 24 Quant aux promoteurs immobiliers privés, la VEFA-HLM leur permet de se diversifier et de compenser une partie des effets cycliques de leur activité (Pollard, 2009), mais aussi de sécuriser des opérations par la vente en bloc d'un nombre important de logements, le risque de désistement des bailleurs étant quasiment nul. Elle leur permet aussi de mettre en avant auprès des élus leur rôle social dans la promotion de la mixité et du logement pour tous. Les promoteurs immobiliers sont parfois enclins à se présenter comme des partenaires du logement social. La notion de partenariat souvent développée par certains acteurs cache toutefois des logiques de domination et d'inégalités qu'il conviendra d'explicitier ici.
- 25 A l'opposé des discours valorisant le processus, une série de critiques sont émises qui semblent justifier la volonté de certains acteurs de limiter la VEFA-HLM ou de revoir les modalités de son organisation. Les critiques et craintes émises sont le reflet de l'asymétrie des conséquences du développement de ce mode de production.

## 2.1 La consolidation d'apprentissages réciproques et de règles communes

- 26 L'étude des processus de négociation dans les projets urbains et architecturaux fait émerger les notions d'arrangement, de compromis ou encore d'exploitation des divergences (Evette, 2001 : 12). Les négociations réunissent des acteurs dans des configurations souvent complexes où se confrontent leurs intérêts et objectifs, leurs compétences et savoirs. Pour que les projets puissent aboutir, les acteurs doivent trouver un accord sur des dispositifs financiers, juridiques et architecturaux. Ces accords reposent sur un processus de coopération entre des partenaires et sur l'organisation d'une confrontation entre acteurs affichant des enjeux différents (Melhado et Henry, 2001 : 177).
- 27 Ces processus de négociation se développent sur les moyen et long termes. Les relations entre les acteurs impliqués dans le développement des VEFA-HLM ont évolué depuis les premières opérations des années 2000. En effet, une période d'acculturation nécessaire aux contraintes des uns et des autres a précédé les rapports qui peuvent être actuellement observés.
- 28 Cette période, qui repose sur les processus de négociation mis en œuvre, est à l'origine de l'évolution des métiers de ces acteurs. Un apprentissage réciproque s'est opéré et a permis que des relations durables se créent. D'une situation de négociation dans laquelle primaient une recherche des gains immédiats et une stratégie du donnant/donnant, on observe aujourd'hui des modalités de négociation dans lesquelles les acteurs cherchent à stabiliser leurs accords par le biais d'un apprentissage réciproque (Novarina, 2000). Cette stabilisation des relations entre acteurs passe également par la construction de règles communes et par un changement de la relation entre les acteurs impliqués (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Nous verrons que cette stabilisation des relations s'accompagne également bien souvent de l'assimilation par les parties en présence des modalités d'action des autres acteurs, cette assimilation pouvant faire l'objet d'hybridations (Mullins, 2012), mais aussi de résistances.

## 2.2 Pour les promoteurs immobiliers : une évolution des stratégies

- 29 Faisant collaborer des acteurs historiquement habitués à travailler en parallèle, mais de façon peu interactive, la VEFA-HLM a participé au rapprochement qui s'est effectué entre promoteurs immobiliers privés et organismes HLM. Le développement de ce mode de production a d'importantes conséquences sur ces deux types d'acteurs. Je propose de voir la disparité entre les réserves émises comme le signe d'une grande dissymétrie de son impact sur les évolutions de ces professionnels. En effet, les critiques des promoteurs évoquent une nécessaire adaptation de leurs pratiques quand les bailleurs sociaux parlent de remise en question de leur identité professionnelle.
- 30 Le développement de la VEFA-HLM a participé au changement des pratiques des promoteurs en amont des projets, au moment de la recherche et de la négociation autour du foncier. En effet, les promoteurs ont souvent évoqué la nécessité d'augmenter le prix des logements privés pour compenser le manque à gagner sur la partie sociale, ce qui accroît leur risque de ne pas bien les vendre, voire de ne pas pouvoir réaliser l'opération en cas de dépassement des prix du marché. Ces affirmations ont pu être nuancées en

expliquant que la péréquation résultait plus souvent d'une négociation en amont avec les propriétaires fonciers ou de l'abandon par les promoteurs d'une partie de leur marge. La diminution de leur marge sur la partie sociale de l'opération peut notamment s'expliquer par le fait que, dans la promotion immobilière, la marge est censée rémunérer un risque et que, dans le cas des VEFA-HLM, le risque est inférieur à celui pris dans le cadre de la réalisation d'un programme ne comprenant que de l'accession. *« Les élus [...] demanderont aux promoteurs de faire jouer les mécanismes de péréquation, c'est-à-dire de faire financer par la marge des opérations privées, je préfère dire les choses comme ça parce que quelquefois, on va entendre dire dans le milieu de la promotion privée que ce sont les accédants privés qui payent le logement social. »* (S.N., promoteur national, 04/02/2014).

- 31 La présence de logements sociaux dans les opérations peut être décrite par certains promoteurs comme un élément plutôt défavorable pour la vente des logements privés, lié notamment à l'image du logement social, élément de crainte pour certains acquéreurs qui l'assimilent au logement d'une population pauvre, différente, qui pourrait ne pas avoir le même mode de vie qu'eux. La crainte ici exprimée pourrait être lue comme étant celle de faire basculer l'idée du logement à vendre que se font les potentiels acquéreurs comme un produit inhabituel du fait de la présence de logements sociaux dans les opérations. Ce caractère de « produit inhabituel » pourrait être à l'origine d'une plus grande difficulté pour les commerciaux d'apparier offre et demandes de futurs acquéreurs.
- 32 Les pratiques des promoteurs immobiliers sont également modifiées par le caractère professionnel des acquéreurs bailleurs sociaux. Les organismes HLM ont l'habitude à la fois de produire en maîtrise d'ouvrage directe, mais aussi de gérer leurs ensembles immobiliers, et peuvent se montrer très exigeants vis-à-vis de la qualité des logements qui leur sont vendus. Ils peuvent par exemple demander à pouvoir visiter régulièrement le chantier, sont particulièrement attentifs lors des levées de réserves et de la réception de l'opération. Ce comportement diffère fortement de celui d'un acquéreur individuel qui attache certes une importance à la qualité de réalisation du logement qu'il acquiert, mais qui est souvent loin de posséder les compétences techniques nécessaires à l'appréciation de la qualité de la réalisation de l'ensemble immobilier et de son logement en particulier.
- 33 Les promoteurs immobiliers interrogés ont régulièrement évoqué les difficultés rencontrées dans le cadre des négociations avec les bailleurs sociaux, notamment en termes de prestations : *« L'organisme HLM va être très exigeant sur les prestations et donc la discussion et le contenu d'un contrat de réservation va être infiniment plus fouillé que [pour] le particulier [...]. Avec un organisme HLM, vous vous entendez sur un prix en fonction d'un certain niveau de prestation, et ça peut être assez long en amont. Vous avez des organismes qui peuvent être extrêmement exigeants en termes de prestations. »* (S.N., directeur du pôle habitat social d'un promoteur national, 04/02/2014). Dans certaines communes franciliennes, pour un prix de vente au m<sup>2</sup> quasiment équivalent entre la partie privée des opérations et la partie sociale, il est courant d'observer une plus grande qualité des matériaux et des équipements dans la partie sociale, liée notamment aux capacités de négociation de l'organisme HLM : *« Les bailleurs sociaux, en termes de prestations, ils sont souvent beaucoup plus exigeants que sur le libre, ils vont gérer pendant 40 ans. Mais je trouve qu'il y a une certaine injustice parce qu'il arrive, notamment dans certaines communes du 93 qu'à prix équivalents, les propriétaires aient des prestations bien moindres que les bailleurs sociaux. »* (D.L., directeur adjoint des ventes en bloc d'un promoteur national, 17/07/2014). Au-delà d'une négociation sur la seule question des prestations, il semble que ce soient les rôles et prérogatives décisionnelles de ces acteurs qui soient en jeu. Il y a dans ces négociations

un rapport de force très différent de celui qui existe entre le promoteur immobilier et les acquéreurs individuels. Cet écart est notamment lié à la compétence en tant que constructeurs des bailleurs sociaux.

### 2.3 Pour les bailleurs sociaux : une remise en question d'une dimension importante de l'identité professionnelle

- 34 L'activité des bailleurs sociaux est marquée par une double spécificité : ils sont à la fois constructeurs et gestionnaires de leur patrimoine. L'activité de gestion est au cœur des pratiques des organismes HLM, mais elle est beaucoup moins valorisée que l'activité de production considérée comme stratégique par les bailleurs. Le développement de la VEFA-HLM induit d'importantes conséquences sur cette activité de constructeur. La plupart des bailleurs rencontrés ont souligné un risque de disparition de la compétence liée à l'acte de bâtir en maîtrise d'ouvrage directe, rappelant notamment que, sans cette maîtrise, il ne leur serait plus possible de discuter dans un rapport de professionnels de la construction avec les promoteurs immobiliers, « *de tenir [leurs] promoteurs* » (B.O., directeur général adjoint au développement d'une ESH nationale, 31/07/2014). La crainte ainsi exprimée est celle de la disparition de la capacité à la fois de construire en maîtrise d'ouvrage directe, mais aussi d'acquérir en VEFA des produits qui correspondent aux termes de leurs cahiers des charges et par conséquent aux attentes de leurs locataires : « *Cette maîtrise [...] est utile à la fois pour construire en maîtrise d'ouvrage directe, mais elle est aussi nécessaire pour pouvoir se faire une idée de ce qu'on nous propose en VEFA. Parce que si on n'a plus cette compétence-là, [...] on ne pourra pas juger de l'opportunité d'acheter.* » (V.F., directeur général d'une ESH nationale, 26/11/2014). Dans le discours de ces acteurs, cette notion de compétence semble revêtir trois dimensions : la compétence comme maîtrise de certaines fonctions, notamment celle de maître d'ouvrage, la compétence comme savoir-faire et la compétence comme valeur, traditions, idée du rôle social du bailleur et donc perception du métier.
- 35 Cette perception de leur métier par les bailleurs sociaux est notamment liée aux évolutions, qui ont prévalu dans les années 1990 et 2000, d'un renforcement de la compétence des maîtres d'ouvrage en logement social en tant que constructeurs, comme le souligne Brigitte Guigou : « *Ceux qui sont aujourd'hui soucieux d'améliorer la formation de la commande et de limiter les risques financiers investissent l'essentiel de leurs moyens et de leurs compétences dans l'amélioration de la maîtrise du processus de production de l'objet. [...] C'est sur ce terrain que des maîtres d'ouvrage construisent une identité professionnelle valorisée, y compris par les architectes.* » (Guigou, 2001 : 100). Ainsi, chez de nombreux bailleurs sociaux rencontrés, les directions du développement et de la maîtrise d'ouvrage ont été renforcées, sinon créées, au début des années 2000, et le renforcement de la compétence en maîtrise d'ouvrage s'est par exemple fait par le recrutement d'architectes dans ces directions.
- 36 La perte de cette compétence fait également craindre à certains bailleurs de ne plus avoir d'autre choix que d'acheter en VEFA auprès de promoteurs immobiliers des produits qui pourraient ne pas correspondre à leurs attentes, notamment en termes de localisation ou de qualité de réalisation. Les bailleurs sociaux mettent en avant le risque de devenir dépendants du bon vouloir des promoteurs pour pouvoir continuer à produire des logements neufs. Ils critiquent le fait de soumettre leur capacité de production aux lois du marché de la vente au détail de logements privés neufs. En effet, la production de

logements sociaux en VEFA ne dépend pas uniquement de l'accord passé entre bailleurs et promoteurs : dans la quasi-totalité des projets, les logements sociaux ne représentent qu'une partie de l'opération, l'autre partie étant constituée de logements destinés à l'accession. La réalisation de l'opération dans son ensemble est dépendante de la commercialisation des logements de la partie privée de l'opération. La sortie de terre de ces logements est donc dépendante du marché privé de la vente de logements neufs, marché cyclique et local. L'expression de cette crainte de dépendance au marché montre la montée en puissance des acteurs de marché dans la production du logement.

- 37 Ainsi, la disparition de ce savoir lié à la maîtrise du processus de conception et de production de l'objet semble participer pour les bailleurs sociaux d'une certaine dévalorisation de leur identité professionnelle, puisque, dans le cadre des VEFA-HLM, les organismes HLM perdent leur statut et leur fonction de maîtres d'ouvrage pour devenir acheteurs, tout comme la personne publique devient utilisateur dans le cadre des PPP<sup>27</sup> (Campagnac, 2009).
- 38 La remise en question de l'identité professionnelle porte également sur l'important travail engagé entre les différentes directions des organismes HLM pour renforcer leurs liens et accroître leurs échanges. En effet, il semble que la VEFA-HLM puisse participer d'une distension de ces liens, d'une plus grande difficulté à faire remonter à l'amont des processus de projet les remarques qui peuvent être formulées lors de l'exploitation des bâtiments, comme les remarques des directions de la gestion : « *Aujourd'hui pour les immeubles qu'on envisage de construire, pour élaborer nos cahiers des charges, on a travaillé avec des bureaux d'études, on a discuté avec les gens qui font de la gestion de la technique chez nous, mais ça, les promoteurs, ils s'en moquent.* » (N.F., ESH nationale, 26/11/2014).
- 39 Ainsi, les critiques émises par les bailleurs sociaux, qui portent à la fois sur le risque de perte de compétences, sur la création d'une dépendance vis-à-vis du marché de la vente au détail et sur les problèmes de gestion des logements acquis en VEFA, montrent que ce mode de production remet en question, du moins partiellement, leur identité professionnelle. Les critiques des promoteurs immobiliers, qui portent bien plus sur les questions de l'économie des projets, montrent une nécessaire adaptation de leurs pratiques.

### 3 Évolution de la frontière entre groupes professionnels : la pénétration des logiques du privé dans le monde HLM ?

- 40 Le développement de la production de logements sociaux en VEFA a un impact sur la redéfinition des métiers des acteurs impliqués dans la production de ces logements, sans toutefois être la seule manifestation du renforcement du privé dans ce secteur. A l'échelle européenne, ce renforcement semble à l'origine d'un changement du modèle du logement social (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010 ; Malpass, 2011). L'imbrication croissante des activités de ces deux groupes professionnels, qui est également perceptible par exemple dans le développement de l'accession sociale à la propriété (Steinmetz, 2013), pose la question de la frontière et de son évolution entre les activités et marchés de ces deux acteurs, et par conséquent de son impact sur la redéfinition des métiers.
- 41 Les bailleurs sociaux sont contraints de s'adapter à des logiques d'action commerciales et entrepreneuriales. Le contexte de transformation des organismes HLM a été décrit dans

les années 1990 comme un tournant néolibéral (Jobert, 1994). A l'échelle européenne, les principes de la Nouvelle Gestion Publique sont progressivement adoptés dans les administrations. Cette gestion repose sur la réalisation d'objectifs, l'évaluation des performances et un recours systématique aux mécanismes du marché (Bezes, 2012). Il convient alors de regarder en quoi la VEFA-HLM participe à la diffusion des règles du marché au sein du monde HLM et comment évolue la frontière qui existait traditionnellement entre organismes HLM et promoteurs immobiliers privés. Il semble possible d'observer que ces grands partages sont en évolution et que la frontière qui séparait traditionnellement les activités des bailleurs sociaux et des promoteurs immobiliers est en train de disparaître ou, du moins, d'être sérieusement remise en question. Dans ce cadre nouveau de négociation qui se met en place, il convient de se demander si l'on est en présence de deux acteurs qui se rapprochent par un co-apprentissage ou si la logique de l'un d'eux devient prédominante et ce, tant dans les pratiques et les compétences que dans le système de valeurs de l'action.

### 3.1 Résistances au glissement de la frontière entre les deux groupes professionnels

- 42 Traditionnellement, le monde HLM est un milieu relativement fermé sur lui-même, dans lequel les différents acteurs se connaissent entre eux et échangent régulièrement, ce qui favorise une « homogénéisation de l'expertise » (Zittoun, 2001). Ces acteurs sont interdépendants et « forment une coalition fermée, soudée et puissante » (*Ibid.*). Parallèlement, l'activité de promotion immobilière peut être décrite par une double approche : technique, celle de maître d'ouvrage, et économique, comme « producteur » (Avril et Roth, 1997). La dimension économique et financière est particulièrement forte dans le monde de la promotion immobilière. Elle est présente dans l'ensemble du processus de réalisation des opérations immobilières : lors de la recherche du foncier, de l'établissement du programme, des études, de la sélection des entreprises du chantier ou encore de la commercialisation des logements. Les promoteurs immobiliers peuvent être considérés « comme des acteurs spatiaux dont les décisions économiques s'appuient sur leur connaissance des marchés fonciers et immobiliers et de leurs mécanismes économiques ». (Trouillard, 2014).
- 43 Le développement des interactions entre ces acteurs participe au déplacement de la frontière traditionnelle qui existait entre eux. Il semble cependant que des résistances perdurent quant à la dissolution de la frontière entre ces acteurs. La première s'exprime par l'insistance de certains bailleurs sociaux sur le rôle social de leur métier. Pour d'autres, cette frontière perdurera tant que les conceptions de la finalité de cet objet qu'est le logement ne s'harmoniseront pas : « *La perception qu'on a de nos immeubles, c'est que ce sont nos immeubles. La perception d'un promoteur d'un immeuble, c'est un produit financier, on est sur deux conceptions totalement différentes de la finalité de l'objet.* » (N.F., ESH nationale, 26/11/2014). Les résistances, plus marquées dans les discours des bailleurs sociaux, semblent le signe de l'affirmation progressive d'une certaine suprématie des promoteurs immobiliers qui se trouvent souvent en position dominante dans les négociations.
- 44 Cette position dominante des promoteurs est à nuancer dans certains territoires par la place des collectivités qui se positionnent en tant qu'alliées des organismes HLM et qui dans ce contexte prennent place à la table des négociations. A titre d'exemple, dans une

commune du nord de Paris dans laquelle la VEFA-HLM est peu utilisée, la direction du développement urbain affirmait que les quelques programmes prévus en VEFA n'auraient pour acquéreur que l'OPH communal et que les services de la mairie participeraient à l'ensemble des négociations.

- 45 La nuance peut aussi être apportée par l'exemple d'une opération située dans une ZAC parisienne dans laquelle un bailleur social et un promoteur immobilier devaient construire chacun leur bâtiment de logements sur un socle de parking commun, soit sur un îlot divisé en deux lots, l'un destiné à recevoir des logements libres et l'autre des logements sociaux. La contrainte technique de construction de logements sur un parking en infrastructure réalisé pour le compte du promoteur privé maître d'ouvrage a fait craindre au bailleur de trop grandes difficultés et un important surcoût dans la réalisation de son opération. Les négociations entre bailleur social et promoteur ont alors abouti à la réalisation d'une VEFA-HLM. Cet exemple illustre le caractère choisi de certaines associations entre bailleurs et promoteurs.

### 3.2 Des logiques d'hybridation qui cachent une domination des promoteurs immobiliers

- 46 Dans les débats actuels sur les évolutions des logiques de marché dans la fabrique de la ville, les approches *macro*, à la suite des travaux de David Harvey, observent comment les transformations économiques, la financiarisation et les processus de mondialisation participent à l'évolution des formes et politiques urbaines, à leur néolibéralisation (Halpern et Pollard, 2013). D'autres travaux s'attachent à décrypter les réseaux d'acteurs à l'échelle urbaine, les relations entre acteurs privés et acteurs politiques dans les villes, à l'échelle *meso*.
- 47 Dans le cadre du développement des interactions entre promoteurs immobiliers privés et organismes HLM lors des VEFA-HLM, il convient de se demander si c'est la généralisation d'un modèle libéral qui est à l'œuvre et si la logique des promoteurs est en train de devenir prédominante, leur modèle d'action semblant s'imposer. Ces évolutions, observables dans la production du logement social, prennent place dans un cadre plus global de développement d'autres partenariats entre maîtrise d'ouvrage publique et groupes immobiliers ou financiers privés : des partenariats publics-privés ou encore des partenariats de la conception-réalisation, par exemple. Le contexte général est celui d'un « affaiblissement des compétences professionnelles en matière de maîtrise d'ouvrage publique » (Biau, 2015 : 36).
- 48 Bien que des apprentissages se soient mis en œuvre dans les relations interprofessionnelles entre bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers, les transformations des métiers à l'œuvre se heurtent à un ensemble de nœuds de résistance (culture professionnelle, question du prix et de la qualité) mis en évidence par le vocabulaire de la crise, des tensions et des obstacles.
- 49 Même si un risque de perte ou de transfert de compétence a régulièrement été souligné lors des entretiens, plusieurs bailleurs rencontrés ont également rapporté que les VEFA pouvaient représenter pour eux une possibilité d'acquérir de nouvelles compétences, de calquer certains processus de production sur ce qui se faisait dans le monde de la promotion immobilière, notamment en termes de montages d'opérations, de travail sur les plans avec les concepteurs ou encore de négociation. Il est ainsi possible d'émettre

l'hypothèse que la VEFA-HLM ne représente pas uniquement une perte de compétences mais plutôt une hybridation (Abbott, 1988) de ces dernières entre deux mondes qui sont aujourd'hui amenés à se rapprocher.

- 50 L'apprentissage réciproque à l'œuvre grâce aux opérations de VEFA est une des modalités actuelles de rapprochement entre ces deux mondes longtemps indépendants. Le recrutement chez les promoteurs de personnes venant du public ou ayant travaillé chez des bailleurs sociaux et inversement en est une autre. Le développement de l'accession sociale à la propriété chez les bailleurs en est encore une autre, tout comme l'intrusion de principes de gestion et de financement inspirés du privé. La frontière entre ces deux groupes professionnels tend à s'effacer. L'apprentissage réciproque entre ces acteurs participe de la stabilisation de leurs relations. A l'échelle locale, des réseaux d'interconnaissance se construisent entre les différents types d'acteurs publics et privés qui reposent à la fois sur des trajectoires individuelles de personnes recrutées de part et d'autre afin de favoriser les échanges et d'assurer une meilleure compréhension de ces groupes d'acteurs entre eux, mais aussi sur la répétition de partenariats entre plusieurs opérations.
- 51 Dans la fabrication des projets, l'interprofessionnalité se joue à plusieurs niveaux. La coopération et le partage des tâches entre différentes organisations sont réguliers. Il est alors nécessaire d'accorder des cultures professionnelles divergentes sur la nature des objets à produire. La dimension relationnelle prend une importance cruciale et à la compétence technique s'agrègent des savoirs sociaux (Tapie, 2005 : 80). Ces savoirs permettent de pérenniser les relations entre acteurs et de mettre en œuvre les modalités d'une négociation basée sur un apprentissage réciproque. L'implication des acteurs doit être progressive parce qu'elle résulte de la construction d'un système commun de valeurs qui découle des interactions sociales qui sont le propre de toute négociation (Novarina, 2000 : 56-57). « *Il a fallu que les gens, les équipes, les directeurs, [...] s'habituent aussi à travailler avec des promoteurs, ce n'est pas évident tous les jours et il a fallu que les promoteurs s'habituent à travailler avec nous. Pas évident tous les jours non plus pour eux [...]. Il a fallu qu'ils comprennent que, nous, la rentabilité elle ne s'arrêtait pas dans les deux ans, qu'on en avait pour 50 ans avec leur immeuble.* » (C.O., directeur du développement OPH interdépartemental, 16/04/2014).
- 52 Espérant que le produit des négociations répondra à leurs attentes, les bailleurs sociaux et les promoteurs immobiliers acceptent de jouer le jeu et de ne pas réduire la négociation à un simple marchandage, mais d'identifier ensemble les problèmes à traiter afin de pouvoir formaliser un savoir commun (Novarina, 2000 : 58). Leurs interactions leur permettent d'élargir leurs horizons de compétence et d'enrichir leurs savoirs et savoir-faire. En acceptant de s'engager dans un processus d'apprentissage réciproque et d'hybridation des compétences, ces acteurs participent à la transformation de leurs relations qui débouche sur l'enrichissement de leur répertoire d'échanges (Cordier, 2011 : 430).
- 53 Ainsi, ces partenariats en conception entraînent la création de nouveaux savoirs et la redistribution des anciens (Ben Mahmoud-Jouini, 2005). Les coopérations mises en œuvre transforment l'exercice des métiers de définition et de conception des projets (Evette, 2001 : 10) et suscitent le développement de nouvelles compétences hybrides. Ces nouvelles modalités de travail se traduisent par des logiques d'apprentissage continu et réciproque (Hatzfeld, 2013 : 320), des décloisonnements entre le monde des bailleurs sociaux et celui des promoteurs immobiliers.



54 Ces décloisonnements entre ces deux mondes peuvent avoir des incidences sur les marchés du logement. En effet, le logement locatif social, secteur non-lucratif, échappait jusque-là aux logiques marchandes, au moins partiellement, et avait une place centrale dans une stratégie de régulation territorialisée des marchés de l'habitat (Filippi, 2011). La marchandisation à l'œuvre dans le cadre des VEFA-HLM, au sens d'une plus grande prise en compte des logiques de marché dans le secteur du logement social, s'effectue sur plusieurs niveaux. La péréquation qui a pu être présentée par certains promoteurs privés comme un report du manque à gagner de la vente des logements sociaux sur les parties libres des opérations et donc sur les acquéreurs privés pourrait contribuer à la diminution des capacités d'offre du parc social. En effet, la montée des prix immobiliers ferait chuter la mobilité des locataires du parc social qui n'arrivent plus à trouver de parcours résidentiel de sortie vers l'accession (*Ibid.*). Au second niveau, la production de logements locatifs sociaux par la promotion immobilière privée est dépendante des cycles immobiliers. La sortie de terre des immeubles n'est assurée que dans le cas où les logements libres sont vendus en nombre suffisant. La production neuve des logements sociaux en VEFA représentant en Ile-de-France près de la moitié de la production neuve totale, la dépendance aux marchés de l'immobilier de la capacité de production annuelle des organismes HLM est avérée. En effet, les bailleurs sociaux avaient soutenu la promotion immobilière lors de la crise de 2008, en achetant des logements invendus aux promoteurs immobiliers. Le développement de la VEFA-HLM a depuis pris de telles proportions que les organismes HLM sont désormais soumis aux cycles de la promotion immobilière. A terme, si comme le craignent certains bailleurs, ils venaient à perdre leur compétence de maître d'ouvrage, c'est pour l'ensemble du secteur du BTP engagé dans la production de logements qu'ils ne pourraient plus jouer ce rôle contracyclique. Les logiques d'hybridation et d'apprentissage réciproque invoquées par certains acteurs masquent une domination des promoteurs immobiliers dans les négociations à l'œuvre dans le cadre de production de logements sociaux par le privé.

## Conclusion

- 55 La production de logements locatifs sociaux par les promoteurs immobiliers privés associée à leur vente en état futur d'achèvement aux bailleurs sociaux est une tendance tout à la fois récente et forte dans la production du logement en France. Montée en puissance depuis le début des années 2000, la VEFA-HLM a participé au brouillage de la frontière qui existait traditionnellement dans les marchés du logement entre le « monde » des HLM et la promotion privée. La VEFA-HLM s'est développée en réponse à la crise immobilière de 2008, mais aussi pour permettre la réalisation d'un nombre suffisant de logements sociaux en lien avec les objectifs régionaux et gouvernementaux.
- 56 Ce texte montre que la rupture historique entre ces deux mondes est remise en question par le renforcement des logiques de la promotion privée dans le monde du logement social. En analysant les modalités de mise en œuvre de ce mode de production du logement social, il montre des conséquences asymétriques sur les logiques d'action et les manières de faire des promoteurs et des bailleurs. Les promoteurs immobiliers présentent la VEFA-HLM comme induisant des modifications dans leurs pratiques tandis que les bailleurs sociaux introduisent la remise en question d'une dimension importante de leur identité professionnelle, la maîtrise de la qualité et du processus de fabrication des logements.

- 57 L'imbrication croissante des activités des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux, si elle participe à une hybridation des manières de faire entre ces acteurs, semble surtout marquée par le renforcement des logiques du monde du logement privé dans le monde du logement social.
- 58 Dans le contexte actuel de recomposition de l'action de l'Etat dans la production du logement en France, notamment via le resserrement de l'aide à la pierre, dans un contexte d'accès au foncier de plus en plus difficile et complexe, il convient de se demander si la VEFA-HLM n'est pas en passe de devenir le modèle de production dominant dans la production du logement social neuf. En ajoutant le développement des macrolots et les changements induits dans les manières de faire la ville ainsi que la recomposition des métiers de l'aménagement autour des grands groupes privés et de leurs filiales d'ensembliers urbains, la VEFA-HLM pourrait devenir la norme dans la production de logements locatifs sociaux neufs. Si tel était le cas, nous pourrions assister à une recomposition historique des organismes HLM avec une concentration des compétences de maîtrise d'ouvrage chez les principaux bailleurs et une possible disparition de ces compétences chez les petits organismes. Ce faisant, les organismes HLM se rapprocheraient encore une fois du modèle de la promotion immobilière privée avec une spécialisation accrue des activités des petits bailleurs qui ne seraient plus que des gestionnaires et une diversification croissante des activités des grands bailleurs qui deviendraient à la fois aménageurs, constructeurs, acheteurs, gestionnaires et vendeurs.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Avril, B. et Roth, B. (1997), *La promotion immobilière: construire pour autrui*, Presses des Ponts et chaussées, Paris.
- Ballain, R. et Jaillet, M.-C. (1998), « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et action sociale », in : Bonvalet, C., Brun, J. et Segaud, M. (sous la direction de), *Logement et habitat: l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, pp. 256-263.
- Barthel, P.-A. et Dèbre, C. (2010), « Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et sociétés*, 140-141, pp. 75-91.
- Bezes, P. (2012), « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, 3, pp. 16-37.
- Biau, V. (2015), « Les architectes et les contrats globaux : l'expérience d'un "monde à l'envers" », *Lieux communs, Les cahiers du LAUA, Les mondes de l'architecture*, 17, pp. 29-46.
- Blanc, M. (2009), « La transaction sociale: genèse et fécondité heuristique », *Pensée plurielle*, 20, pp. 25-36.
- Bonnet, L. (2013), *La métamorphose du logement social: faire de l'habitat le support de capacité*, Thèse de doctorat, Sociologie, École des hautes études en sciences sociales, Paris.
- Bourgeois, C. (1993), *Le logement social : un enjeu local, les mécanismes de gestion des organismes HLM*, FNSP, Paris.

- Brouant, J.-P. et Jégouzo, Y. (1998), *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, GRIDAUH, Paris.
- Callen, D. (2011), *La « fabrique périurbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la Grande Couronne francilienne*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paris 1, Paris.
- Campagnac, E. (2009), *Evaluer les partenariats public-privé en Europe: Quelles conséquences sur la commande et le projet ? Quels impacts sur la qualité des bâtiments et des services ? Quelles méthodes d'évaluation ?*, Presses des Ponts et Chaussées, Paris.
- Demoulin, J. (2014), *La participation des locataires: un instrument de gestion dans les organismes HLM*, Thèse de doctorat, Aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris Ouest, Nanterre.
- Dietrich-Ragon, P. (2013), « Qui rêve du logement social ? », *Sociologie*, 4, 1, pp. 19-42.
- Driant, J.-C. (2009), *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, Paris.
- Driant, J.-C. (2013), « 70 000 logements / an : un objectif ir/réaliste ? », in : Guelton, S. (sous la direction de), *Le foncier en Ile-de-France. Retour sur 10 idées reçues*, ADEF, pp. 171-183, Paris.
- Effosse S. (2003), *L'invention du logement aidé en France: l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Evette, T. (2001), « Introduction. L'interprofessionnalité ? Un point de vue », in : Evette T. (sous la direction de), *Cahiers Ramau 2 - Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception*, Editions de La Villette, Paris, pp. 9-13.
- Filippi, B. (2011), « Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l'habitat », *Métropolitiques*, page consultée le 17.06.2016, <http://www.metropolitiques.eu/Repenser-le-logement-social-et-la.html>.
- Fijalkow, Y. (2011), *Sociologie du logement*, La Découverte, Paris.
- Flamand, J.-P. (1989), *Loger le peuple: essai sur l'histoire du logement social en France*, La Découverte, Paris.
- Gimat, M. et Pollard, J. (2016), « Une implication discrète, des effets structurants : quand les promoteurs immobiliers construisent du logement social », *Géographie, Economie, Société*, volume 18, pp. 257-282.
- Guerrand, R.-H. (2010), *Les origines du logement social en France, 1850-1914*, Editions de La Villette, [Editions ouvrières, 1967], Paris.
- Guigou, B. (2001), « La formation de la commande dans le logement social », in : Bonnet, M., Claude, V., et Rubinstein, M. (sous la direction de), *La commande ... de l'architecture à la ville*, Plan Urbanisme construction architecture, Paris, pp. 89-102.
- Halpern, C. et Pollard, J. (2013), *Les acteurs de marché font-ils la ville?*, EspacesTemps.net, page consultée le 05.05.2016 : <http://www.espacestems.net/articles/les-acteurs-de-marche-font-ils-la-ville/>.
- Houard, N. (2008), *Logement social, droit au logement, et mixité: de la mise sur agenda aux pratiques locales*, Thèse de doctorat, Sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris.
- Houard, N. (2009), *Droit au logement et mixité: les contradictions du logement social*, L'Harmattan, Paris.

- Jaillet, M.-C. (2011), « La mixité dans les politiques françaises du logement : une question "sensible" », in : Houard, N. (sous la direction de), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats*, La Documentation Française, Paris, pp. 343-360.
- Jobert, B. (sous la direction de) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris.
- Laferrère, A. (2011), « Comment attribuer les HLM ? », *Regards croisés sur l'économie*, 9, 1, pp. 231-243.
- Lascoumes, P. et Le Bourhis, J.-P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11, 42, pp. 37-66.
- Le Hervet, M. (2013), *Les politiques de l'habitat à l'épreuve de la fragmentation métropolitaine. Le cas de l'Île-de-France*, Thèse de doctorat, Urbanisme, Université Paris Est, Paris.
- Lévy, J.-P. et Fijalkow, Y. (2010), « Les politiques du logement », in Borraz, O. et Guiraudon, V. (sous la direction de), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 113-138.
- Lévy-Vroelant, C. et Tutin, C. (2010a), « France : un modèle généraliste en question », in *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la révision générale*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, pp. 123-145.
- Lévy-Vroelant, C. et Tutin, C. (sous la direction de) (2010b), *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la révision générale*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Lorrain, D. (2013), *La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle*, EspacesTemps.net, page consultée le 15 mai 2016 : <http://www.espacestemp.net/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>.
- Malpass, P. (2011), « Privatisation et logement social au Royaume-Uni », in Houard, N. (sous la direction de), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats*, La Documentation Française, Paris, pp. 21-35.
- Maury, Y. (2001), *Les HLM: l'Etat providence vu d'en bas*, L'Harmattan, Paris.
- Melhado, S. et Henry, E. (2001), « Management de projet, qualité et compétences des architectes », in : Evette, T. (sous la direction de), *Cahiers Ramau 2 - Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception*, Editions de La Villette, Paris, pp. 166-192.
- Mullins, D., Czischke, D. et Van Bortel, G. (2012), « Exploring the meaning of hybridity and social enterprise in housing organisations. », *Housing Studies*, 27 – 4, Taylor & Francis, pp. 405-417.
- Neagu, A. (2015), « Les opérations de promotion immobilière. Entre économie immobilière et projet architectural », *Lieux communs, Les cahiers du LAUA, Les mondes de l'architecture*, 17, pp. 49-64.
- Novarina, G. (2000), « Conduite et négociation du projet d'urbanisme », in Söderström, O., Cogato Lanza, E., Lawrence, R. et Barbey, G. (sous la direction de), *L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Payot, Lausanne, pp. 51-64.
- Pollard, J. (2009), *Acteurs économiques et régulation politique: les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de doctorat, Science politique, Institut d'études politiques, Paris.
- Renard, V. (2008), « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, n° 148, Paris, p. 106-117.
- Reynaud, J.-D. (2000), *Le conflit, la négociation et la règle*, Octares, Toulouse.

Sala Pala, V. (2006), « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne », *Politiques et Management public*, 24, 3, pp. 77-92.

Steinmetz, H. (2013), *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accèsion à la propriété, 1953-2010*, Thèse de doctorat, Sociologie, Université Lyon 2, Lyon.

Taburet, A. (2012), *Promoteurs immobiliers privés et problématiques de développement durable urbain*, Thèse de doctorat, Géographie sociale et régionale, Université du Maine, Le Mans.

Topalov, C. (1974), *Les promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris.

Topalov, C. (1987), *Le Logement en France: Histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Trouillard, E. (2014), *La promotion immobilière privée en Ile-de-France : étude géographique d'un marché immobilier*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paris Diderot, Paris.

Zittoun, P. (2001), *La politique du logement, 1981-1995: transformations d'une politique publique controversée*, L'Harmattan, Paris.

## NOTES

1. Vente en Etat Futur d'Achèvement aux organismes d'Habitation à Loyer Modéré.
2. DRIHL-Ile-de-France, Infocentre SISAL, données 2013.
3. AORIF, données 2016.
4. Ces entretiens ont été réalisés entre février 2014 et septembre 2015. Les bailleurs sociaux rencontrés appartenaient aux directions Développement et maîtrise d'ouvrage des organismes. Les promoteurs immobiliers rencontrés, tous intervenant à l'échelle nationale, appartenaient soit aux directions Logement, soit aux directions Vente en bloc. Les sujets abordés au cours de ces entretiens étaient : les facteurs du développement de la VEFA-HLM au sein de l'entreprise, les réseaux mobilisés, le déroulement des opérations et les effets architecturaux et sociaux de ce mode de production.
5. Dans le cadre du Plan de relance de l'économie de 2008, le Premier ministre a chargé les préfets de région et de département de faciliter et de coordonner le rachat par les organismes HLM de 30 000 logements en VEFA auprès de promoteurs immobiliers privés afin de soutenir le secteur de la construction.
6. La VEFA-HLM est une modalité de diversification de la production de logements sociaux parmi : la maîtrise d'ouvrage directe, la délégation (convention de mandat, convention de désignation, contrat de promotion immobilière), les acquisitions partielles (autorisation temporaire d'occupation du domaine public, baux à long terme, démembrement de propriété), la co-maîtrise d'ouvrage, la conception-réalisation, l'acquisition-réhabilitation, voir sur ce sujet le *Guide des modes de production alternatifs à la maîtrise d'ouvrage directe* de l'Union Sociale pour l'Habitat de février 2010.
7. Plan Local d'Urbanisme
8. Office Public de l'Habitat
9. Entreprise Sociale pour l'Habitat
10. Sources : FPI, observatoire de l'immobilier, 2015 et CGEDD, 2014.
11. Union sociale pour l'habitat
12. Fédération des promoteurs immobiliers
13. Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

14. Vente en Etat Futur d'Achèvement
  15. Article 1601-3 du Code civil.
  16. Loi portant engagement national pour le logement
  17. Etablissement public de coopération intercommunale
  18. Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
  19. Mairie de Paris, Charte anti-spéculative, 17 juin 2015.
  20. Article L.433-2 du CCH.
  21. Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, *Le logement en Ile-de-France : donner de la cohérence à l'action publique, Rapport public thématique*, Avril 2015.
  22. Source SOeS, Sit@del2, CRHH, 2015.
  23. Association des Organismes hlm de la Région Ile-de-France, USH d'Ile-de-France
  24. Entreprises publiques locales
  25. Ces chartes locales ont été vivement critiquées par la Fédération des Promoteurs Immobiliers, qui a reçu le soutien du préfet de la région Ile-de-France lors du Comité exécutif Logement du 8 juin 2016. Jean-François Carencio y a en effet dénoncé le caractère illégal de ces chartes locales, à l'origine selon lui du blocage de la réalisation de plusieurs centaines de logements.
  26. Charte anti-spéculative de la Ville de Paris signée le 17 juin 2015.
  27. Partenariats Publics Privés.
- 

## RÉSUMÉS

Cet article interroge les partenariats qui se développent entre bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers à l'occasion de la production de logements locatifs sociaux par ces derniers. Il propose d'observer les conséquences du développement de ce mode de production appelé « VEFA-HLM » qui ouvre une nouvelle scène de négociation entre bailleurs sociaux, promoteurs immobiliers et collectivités locales. Il analyse les reconfigurations des logiques d'acteurs à l'œuvre dans la production du logement et de la ville, dans le sens d'une incorporation grandissante des règles de marché.

This article questions the partnership that develops between social landlords and private property developers during the production of social rental housing by the last. It suggests observing the consequences of the development of this mode of production called VEFA-HLM that opens a new negotiation stage between social landlords, private property developers and local authorities. It analyzes reconfiguration of actors' logics in the production of housing and the city, in the direction of a growing incorporation of market rules.

## INDEX

**Mots-clés :** bailleur social, promoteur Immobilier, collectivité locale, négociation, VEFA-HLM, marché du logement

**Keywords :** social landlord, private property developer, local authority, negotiation, sale before completion of social housing, housing market

## AUTEUR

**ANNE-LAURE JOURDHEUIL**

Doctorante à l'Université de Paris Nanterre, UMR LAVUE - CRH, ENSAPVS ;  
annelaure.jourdheuil@gmail.com