



Métropoles

20 | 2017

Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux,
collectivités locales

Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais

Matthieu Gimat



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5427>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Matthieu Gimat, « Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais », *Métropoles* [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 15 juin 2017, consulté le 07 juillet 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/5427>

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.

Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais

Matthieu Gimat

Introduction

- ¹ En 2013, l'État a fixé pour objectif la construction annuelle de 150 000 logements locatifs sociaux¹ sur le territoire français. L'année précédente, les acteurs du secteur HLM avaient livré environ 80 000 logements (USH, 2015). Atteindre l'objectif fixé exige donc de leur part et de celle de leurs partenaires une mobilisation spécifique. Celle-ci nécessite notamment une appropriation des objectifs de développement du logement social par les élus locaux et la libération de terrains constructibles. Mais cette mobilisation est aussi financière : acheter des terrains, y construire des logements et en assurer la gestion sur le long terme représente un coût, qui est notamment pris en charge en France par les organismes de logement social, qui peuvent être des offices publics de l'habitat (OPH) ou des entreprises sociales pour l'habitat (ESH)². Ces acteurs mobilisent des fonds provenant de différentes sources, majoritairement publiques, sous forme de prêts et de subventions. Malgré les objectifs ambitieux qui leur ont été fixés, ils connaissent dans cet aspect de leur activité des difficultés croissantes.
- ² L'activité de production de logements locatifs sociaux neufs se trouve en effet contrainte à la fois par une augmentation des coûts de production et par une évolution des ressources à la disposition des organismes HLM, qui n'a pas été proportionnelle à celle du nombre de logements mis en chantier (Driant, 2011a). En effet, les prix des biens fonciers

et de la construction ont fortement augmenté : entre 2005 et 2011, les terrains coûtent en moyenne, en métropole hors Île-de-France, 69 % plus cher, tandis que le coût de la construction a progressé de 51 %. Ces augmentations sont moins importantes en Île-de-France, les coûts des biens fonciers et de la construction ayant en moyenne chacun progressé de 30 %, mais à partir d'un niveau plus élevé (CDC, 2012). Dans l'intervalle, les aides directes de l'État ont diminué au point de ne plus représenter, en moyenne, qu'un pourcent des financements nécessaires à la production d'un logement locatif social ordinaire PLUS (USH, 2015). Afin de gérer l'écart croissant entre les ressources mises directement à leur disposition et les coûts élevés dont ils s'acquittent, les organismes de logement social ont un recours croissant au prêt et à leurs fonds propres, c'est-à-dire à leurs réserves financières.

- 3 Au sein de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), qui fait plus particulièrement l'objet de mon analyse dans ce texte, l'évolution des plans de financement des logements neufs ordinaires des organismes HLM témoigne partiellement de ces évolutions nationales (cf. Tableau 1). Entre 2008 et 2012, le coût moyen d'un logement locatif social ordinaire PLUS a augmenté de plus de 8 000 euros. Cette augmentation est cependant moindre que celle sus-citée, notamment parce que l'accélération des prix des biens fonciers et de construction s'est principalement produite dans la CUB avant 2008 (Place Groupe Reflex et al., 2013). La part de ce coût prise en charge par des subventions passait, dans le même intervalle, de 15 à 8 %. Cette diminution est compensée par une hausse de la part de prêts plutôt que de la part des fonds propres, ce qui s'explique par le fait que les organismes HLM intervenant dans le Bordelais ont conservé des capacités d'endettement importantes.

Tableau 1. Coût et plan de financement moyens d'un logement social ordinaire PLUS dans la communauté urbaine de Bordeaux en 2008 et en 2012. Elaboration et calculs : Gimat, M. (2015).

| | 2008 | | 2012 | |
|---|---------|------|---------|------|
| | En € | En % | En € | En % |
| Fonds propres | 14 372 | 10,6 | 14 816 | 10,3 |
| Subventions de l'État | 4 223 | 3,1 | 68 | 0,0 |
| Subventions des collectivités territoriales | 13 485 | 10,0 | 11 670 | 8,1 |
| Autres subventions | 2 803 | 2,1 | 244 | 0,2 |
| Prêts de la Caisse des dépôts et consignations | 92 177 | 68,1 | 113 084 | 78,4 |
| Autres prêts | 8 277 | 6,1 | 4 436 | 3,1 |
| Total | 135 338 | | 144 317 | |

Source : SISAL (2014), DHUP, DGALN.

- 4 Dans ce contexte, réaliser des économies et dégager de nouvelles sources de revenus est, pour les organismes HLM, une priorité. Parmi les outils qu'ils mobilisent pour retrouver des marges de manœuvre financières, la recherche de péréquations fait l'objet d'une

attention particulière. Il s'agit de mobiliser les revenus issus d'activités produisant des bénéfices pour assurer le financement d'activités qui en produisent moins. Les organismes HLM ont toujours cherché à faire circuler les fonds dont ils disposent de cette façon et ce, à deux niveaux. Du point de vue des équilibres d'exploitation, les loyers acquittés par les locataires d'immeubles HLM anciens, dont les prêts sont remboursés et qui ne nécessitent pas d'investissement en matière d'entretien à court terme, peuvent être utilisés pour financer des opérations de construction neuve³. Parallèlement, du point de vue des équilibres d'opération, des logements sociaux loués plus cher que les autres, ceux qui sont financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS), permettent de compenser les loyers peu élevés de ceux financés à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).

- 5 Ces péréquations, internes aux organismes HLM, permettent certes d'équilibrer des opérations, mais il n'est pas certain qu'elles soient à même de le faire sur le long terme, dans la perspective d'objectifs de production toujours élevés. Cela est dû au rôle spécifique joué par ces organismes, qui, du fait de leur fonction et de leur statut, ne peuvent réaliser des produits vendus ou loués à des prix élevés. Cependant, les évolutions des modes de production urbains au cours de la dernière décennie permettent d'envisager de nouvelles formes de péréquation, impliquant des produits immobiliers qui ne relèvent pas du secteur HLM. L'injonction à la mixité sociale a notamment abouti à la réalisation d'opérations à la programmation mixte, incluant des logements locatifs sociaux, mais aussi des logements en accession à la propriété (Barthel & Dèbre, 2010 ; Lucan, 2012). Dans le cadre de telles opérations, il devient possible pour les organismes HLM de chercher à valoriser certaines de leurs activités de façon indirecte, lors de collaborations plus ou moins contraintes avec les acteurs du marché immobilier à but lucratif, qui agissent pour leur part sur des segments de ce marché dans lesquels les prix d'achat des biens sont élevés et la demande, forte. En incitant au rapprochement dans l'espace physique des opérations d'accession à la propriété et de logement locatif social, la mixité sociale rend possibles des péréquations entre produits immobiliers, au-delà de la « frontière » entre le secteur HLM et les autres filières de la production urbaine (cf. Bonneval & Pollard, ce numéro).
- 6 Ce texte cherche à montrer comment la péréquation⁴ entre produits immobiliers permet de mettre financièrement à contribution, de façon indirecte, de nouveaux acteurs dans la production du logement social, particulièrement des promoteurs immobiliers et des propriétaires fonciers. La perspective d'analyse retenue s'inscrit dans la continuité des travaux de C. Topalov (1974) sur les promoteurs immobiliers. Il s'agit de considérer que les types de ressources financières mobilisés par les acteurs de la production urbaine et la façon dont ceux-ci les articulent ont des effets spécifiques, notamment sur les caractéristiques des produits réalisés, sur le positionnement des opérateurs au sein du champ concurrentiel et sur les marchés immobilier et foncier. Des outils d'analyse sont aussi empruntés à des travaux plus récents, s'intéressant au rôle de la production urbaine dans la circulation du capital (Aalbers & Christophers, 2014 ; Theurillat et al., 2014 ; Halbert & Attuyer, 2016). Je considère ainsi le rôle des organismes HLM dans le circuit de financement du logement social, en m'intéressant particulièrement aux opérations par lesquelles ceux-ci transforment des ressources financières « liquides » en des logements localisés dans l'espace. Cette perspective permet d'aborder le secteur HLM autrement que par les évolutions des idéologies ou des politiques de l'habitat et du logement. Elle me semble utile pour compléter les connaissances accumulées sur les mutations contemporaines des systèmes de financement du logement social en France (Driant,

2011a ; Halbert et al., 2013 ; Hoorens, 2014 ; Gimat, 2016) : il s'agit, dans ce texte, de mettre l'accent non plus seulement sur les circulations de fonds entre les organismes, les collectivités territoriales et l'État, mais sur les arbitrages réalisés par les organismes une fois ces fonds acquis.

- 7 Je propose plus particulièrement une étude de deux dispositifs de péréquation et de la façon dont ils sont appropriés par les organismes HLM intervenant dans la CUB⁵. Le premier dispositif présenté est courant et utilisé sur la quasi-totalité du territoire français, mais le second est, pour sa part, plus rare. Il est cependant fréquemment mobilisé dans le Bordelais, pour des raisons développées dans la section 3. Le cas des organismes HLM intervenant dans la CUB n'est donc pas représentatif de la situation de l'ensemble des organismes français. Il est cependant intéressant à trois points de vue. En premier lieu, il illustre la façon dont un système d'acteurs local peut se structurer de façon à répondre à des problématiques spécifiques, dans le cas présent à des difficultés d'accès à des opportunités foncières. En deuxième lieu, il présente un exemple des pistes que certains organismes HLM intervenant ailleurs que dans le Bordelais pourraient suivre pour assurer leur développement. En troisième lieu, certains organismes bordelais ont vu, au cours des dernières années, leur périmètre d'intervention s'élargir. Il est en conséquence possible qu'ils appliquent les modes de faire développés au sein de la CUB à d'autres territoires.
- 8 Les matériaux mobilisés dans ce texte ont été recueillis dans le cadre d'une enquête de terrain, réalisée entre septembre 2012 et janvier 2015. Cette enquête porte sur la production contemporaine du logement social, de la deuxième moitié des années 2000 au début des années 2010. Elle repose principalement sur le croisement de données statistiques et d'entretiens semi-directifs. Les données statistiques concernent les caractéristiques typologiques, les modalités de réalisation et le financement des logements locatifs sociaux neufs⁶. Les entretiens ont été principalement réalisés auprès de chargés d'opération et de directeurs d'organismes HLM ainsi que d'élus locaux et de salariés des services Habitat ou Projet urbain des collectivités locales. Dans la communauté urbaine de Bordeaux, près de cinquante personnes ont été rencontrées. Ainsi, parmi les onze organismes HLM gérant plus de 100 logements dans l'intercommunalité, des entretiens ont été réalisés avec les directeurs et/ou les chargés d'opération de huit d'entre eux. L'ensemble de ces matériaux est traité de façon principalement qualitative⁷.
- 9 Une première section du texte montre comment la diversification et la mise en synergie des activités des promoteurs immobiliers et des organismes HLM permettent la mise en œuvre de péréquations entre produits. Les deux sections suivantes décrivent, de façon empirique, deux façons de mettre en œuvre ces péréquations. Elles insistent sur le fait que ces façons de procéder ne sont pas mises en œuvre par les mêmes acteurs. Une dernière section établit cependant qu'il est possible d'articuler ces péréquations et propose des éléments de réflexion quant à leurs conséquences sur le rôle des organismes HLM dans la production urbaine et l'élaboration des politiques publiques.

1. Le franchissement des « frontières » comme préalable à la péréquation entre produits

- 10 La péréquation entre deux produits n'est en théorie possible que si un opérateur est à même de proposer ces deux produits. Il serait donc nécessaire, dans le cas présent, qu'un organisme de logement social ou qu'un promoteur immobilier produise à la fois du logement locatif social et du logement en accession à la propriété. Or, la structuration du secteur immobilier en France au cours des Trente Glorieuses s'est traduite par des séparations nettes entre différents régimes de financement (Effosse, 2003) et de régulation (Flamand, 1989), qui ont accentué la rupture entre acteurs HLM et acteurs à but lucratif. Cette « frontière » interne au marché du logement a cependant eu tendance à s'estomper au cours des dernières décennies, à la suite d'évolutions qui ont touché l'ensemble des acteurs de l'immobilier.
- 11 Les activités pouvant être réalisées par les organismes de logement social sont précisément définies par la loi. Dès leur création par la loi Bonnevey en 1912, les offices d'habitation à bon marché (HBM) pouvaient non seulement construire et gérer des immeubles de logement social, mais aussi réaliser des opérations d'aménagement, installer des locaux à usage commun ou commercial et créer des espaces verts⁸. Cet éventail de compétences s'est progressivement ouvert, notamment au moment de la création des offices publics d'aménagement et de construction au début des années 1970 et de la modernisation, au cours des années 2000, des statuts des organismes publics, les offices publics de l'habitat (OPH), et des organismes privés, les entreprises sociales pour l'habitat (ESH).
- 12 Ainsi, alors que l'article 11 de la loi Bonnevey, qui définissait les fonctions des offices HBM, comptait 3 alinéas, les articles L. 421-1 et L. 422-2 du Code de la construction et de l'habitat, qui définissent les fonctions respectivement des OPH et des ESH, comptent chacun plus de 40 alinéas au 1^{er} janvier 2015. Ces organismes sont juridiquement chargés, comme le souligne Y. Jégouzo (2008 : 503), non plus seulement du « logement » social, mais aussi de l'« habitat » social : ils produisent et gèrent toujours des logements, mais ils doivent aussi s'occuper, au-delà, de « l'environnement du logement tant en termes de cadre de vie, de paysage, de tranquillité, de sécurité, [...] qu'en termes d'équipements publics, de services collectifs, etc. ». Les organismes HLM se sont effectivement saisis de ces possibilités d'intervention : en 2014, par exemple, l'ensemble des ESH avait mis en chantier 2 300 logements en accession à la propriété, vendu 15 900 m² de bureaux ou de commerces, travaillé sur 87 opérations d'aménagement et géré 25 300 logements ne faisant pas partie de leur patrimoine en tant que syndic de copropriété (Fédération des ESH, 2015).
- 13 Plusieurs facteurs ont contribué, au cours des dernières décennies, à accentuer cette tendance de long terme. Le premier est lié à la complexité croissante des projets urbains que doivent mener les organismes HLM. Cette complexité est liée, d'une part, à la concentration de la production en tissu urbain constitué, qui exige le renforcement de compétences en matière d'ingénierie et de valorisation foncière. Mais elle est aussi liée, d'autre part, à la traduction opérationnelle de l'injonction politique aux mixités sociale et fonctionnelle (Genestier, 2010 ; Jaillet, 2011). La production d'opérations abritant sur une même parcelle ou dans un même bâtiment différents types de logements, mais aussi des commerces ou encore des services publics, implique la mise en synergie, à des échelles

finies, de compétences souvent réparties dans des services différents des organismes HLM. Il s'agit en particulier de la recherche foncière, de la connaissance des marchés immobiliers ou encore de la gestion des enjeux architecturaux. Elle implique aussi une capacité à travailler avec de nouveaux acteurs et à mettre en œuvre des modes de construction et de gestion qui permettent l'entretien de bâtiments ne relevant pas des mêmes gestionnaires.

- 14 Un autre facteur de diversification réside dans la mutation des rapports entre les organismes de logement social et les collectivités territoriales au sein desquelles ils interviennent. Celles-ci, en renonçant de plus en plus fréquemment à une « logique de contrôle tutélaire et systémique » sur des établissements publics locaux dépendant d'elles, ont tendance à adopter une logique de « définition de contrats d'objectifs personnalisés et adaptés à l'environnement local dans lequel s'inscrit le parc de logements » (Ghekière, 2010 : 234). Plutôt que de définir les stratégies des opérateurs, de leur « apporter » des opportunités foncières et de participer fortement au financement de leur activité, certaines collectivités ont tendance à « encourager, sous des formes plus ou moins formalisées, la mise en concurrence » des organismes présents sur un même territoire (Ghekière, 2010 : 234) et à développer avec ceux qu'elles choisissent *in fine* des relations reposant sur le partenariat et la négociation. Si ces évolutions sont plus ou moins marquées d'un territoire à l'autre (voir par exemple : Raad, 2014, à propos des communes de « banlieue rouge »), elles ont motivé des adaptations de nombreux organismes HLM, de façon qu'ils puissent continuer à construire dans un contexte plus compétitif. Il s'est notamment agi pour eux de constituer ou de renforcer des services de recherche foncière ou de conception de projets urbains, de façon à pouvoir accéder directement à des terrains. Ils ont de plus cherché à agir plus rapidement et à des coûts maîtrisés, en intégrant plus fortement l'ensemble de leurs activités de production. Ils ont aussi étendu leurs périmètres d'intervention à l'échelle régionale, voire nationale, de façon à multiplier les opportunités (Gimat, 2015).
- 15 Deux phénomènes permettent d'expliquer cette évolution des relations entre collectivités locales et producteurs de logements HLM. Celle-ci résulte d'abord de la fragilisation de certains des opérateurs dépendant des collectivités locales : les OPH communaux et les sociétés d'économie mixte (SEM). Les premiers ont été marginalisés par la modernisation des autres acteurs du secteur HLM, et en particulier des ESH, du fait de la faiblesse de leurs moyens financiers et de l'ancienneté de leur parc de logements, nécessitant d'importants investissements d'entretien (Driant, 2011b). Les secondes subissent, depuis le milieu des années 2000, une double concurrence, qui a abouti à une raréfaction des projets dont elles sont chargées et à des équilibres financiers défavorables. D'une part, ces sociétés voient de nombreux projets d'aménagement leur échapper au profit d'opérateurs immobiliers privés. Depuis le vote de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, les communes ne peuvent en effet plus confier sans mise en concurrence à leurs SEM la maîtrise d'ouvrage de projets d'aménagement (Citron, ce numéro). D'autre part, les collectivités locales peuvent se doter depuis 2006 de nouveaux types d'établissements publics locaux⁹ dont le statut est, à certains points de vue, plus avantageux que celui des SEM. Ainsi, la SEM de Bègles, qui possédait 1 400 logements sociaux, a été cédée à l'ESH Vilogia en 2014, les élus locaux considérant qu'elle ne possédait pas suffisamment de logements et de capacités d'expansion pour rester viable¹⁰ (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH aquitaine, Bordeaux, 03/03/2014).

- 16 L'évolution des relations entre collectivités locales et organismes HLM est ensuite liée à la décentralisation des politiques de l'habitat. Si celle-ci reste partielle, elle permet néanmoins aux communes et aux intercommunalités d'agir sur le développement du logement social autrement que par le contrôle d'un opérateur public, dédié à leur territoire : elles peuvent notamment fixer des objectifs de construction et des stratégies locales spécifiques au travers des programmes locaux de l'habitat (PLH), jouer un rôle accru dans la régulation de la construction neuve par la maîtrise du droit des sols ou encore devenir délégataires des aides à la pierre de l'État (Cordier, 2011). Ainsi, les organismes HLM ont de plus en plus tendance à se définir comme des « partenaires actifs » des collectivités, à même d'être force de proposition (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH aquitaine, Bordeaux, 14/10/2013).
- 17 Enfin, des facteurs internes accompagnent ces mutations du contexte dans lequel interviennent les organismes de logement social et expliquent la mise en œuvre de stratégies de diversification. La modernisation du secteur, entamée au cours des années 1980 sous l'impulsion des pouvoirs publics, s'est traduite par un « tournant gestionnaire » dans les ESH et les OPH, qui a mis au centre de leurs préoccupations la satisfaction des usagers ainsi que la recherche d'une plus grande efficacité des modes de faire (Demoulin, 2014). Cela s'est notamment traduit par plusieurs vagues de réorganisation des services des organismes et par la recherche de synergies non seulement entre leurs différentes activités, mais aussi entre ces activités et de nouveaux champs d'intervention.
- 18 Ces phénomènes se sont produits parallèlement des processus de diversification qui ont touché les entreprises à but lucratif agissant dans la production et la gestion urbaine (Citron, ce numéro). Celles-ci, alors qu'elles étaient spécialisées dans certains secteurs d'activité, ont eu tendance à partir des années 1980 à investir des champs nouveaux. D. Lorrain (1992 : 71) décrit de la façon suivante ces « ensembliers urbains », à partir de l'exemple d'entreprises historiquement spécialisées dans la construction :
- Elles « proposent désormais une prestation globale, incluant la construction, comme par le passé, les études préalables, les études de faisabilité, le suivi, le montage financier et parfois l'exploitation. Différents produits urbains peuvent être concernés : un centre d'affaires en centre-ville, un technopôle en périphérie, une grande zone de logements ou un équipement urbain ponctuel, un équipement de loisir intégré ou un centre commercial ».
- 19 Les contributions rassemblées par E. Campagnac dans l'ouvrage *Les Grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?* (1992) témoignent du fait que les facteurs qui ont amené les opérateurs à but lucratif à se constituer en « ensembliers urbains » sont semblables à ceux sus-cités concernant le secteur HLM : ils sont aussi confrontés à une intensification de la compétition économique, à la complexité croissante des projets urbains, à la nécessité de redéfinir leurs stratégies ou de trouver de nouveaux débouchés à leurs compétences industrielles et gestionnaires. D. Lorrain (1992 : 79-80) montre aussi que l'attitude des élus locaux a joué un rôle important : dans le cadre de la décentralisation, ceux-ci ont en effet eu tendance à déléguer à des entreprises à but lucratif « le pouvoir qui leur est transmis par l'État au moment où ils le reçoivent », favorisant de ce fait l'émergence d'acteurs intégrés.
- 20 Ces deux ensembles d'évolutions aboutissent à un abaissement des « frontières » entre secteurs de la production urbaine, mais pas à leur effacement complet. Coexistent ainsi des acteurs ayant des compétences de plus en plus comparables en matière de conception de projets, d'aménagement, de maîtrise d'ouvrage ou encore de gestion de différentes

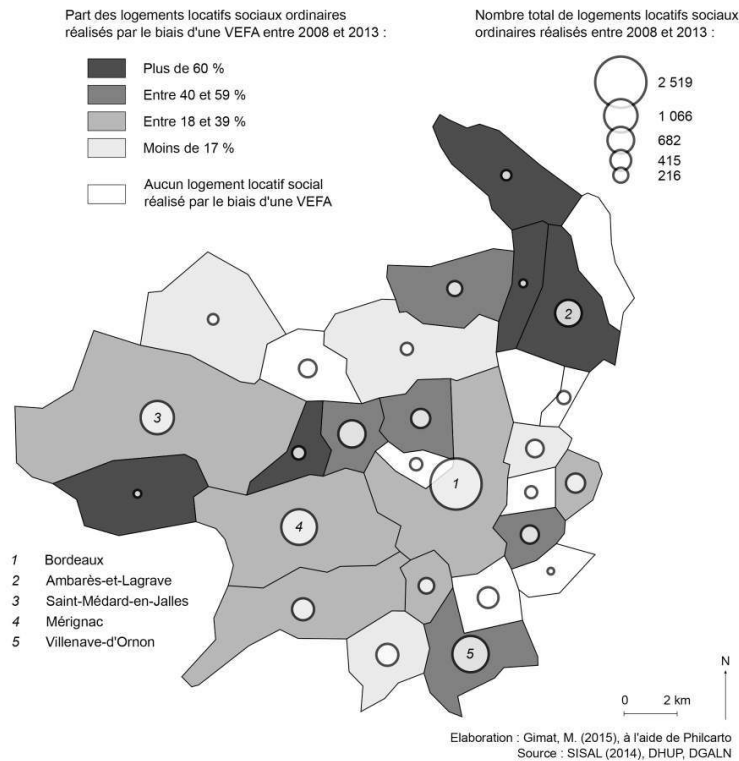
fonctions urbaines, mais qui ont des contraintes statutaires différentes. Dans un contexte de contrainte financière, il leur est possible de tirer parti de ces différences et ressemblances en se partageant, au sein d'opérations dans lesquelles ils interviennent ensemble, les activités qui ne produisent pas de bénéfices et celles qui en produisent. Ainsi, si les organismes de logement social ne peuvent pas construire des logements en accession à la propriété dans les mêmes conditions que les promoteurs immobiliers, ils peuvent cependant chercher à réduire le coût des logements sociaux en établissant des péréquations avec les logements en accession à la propriété des promoteurs immobiliers.

- 21 Des solutions de ce type peuvent être mises en œuvre principalement de deux façons différentes. Ou bien la péréquation se traduit par le fait que les promoteurs immobiliers sont contraints, par des régulations locales et nationales, de mobiliser une partie des bénéfices qu'ils réalisent au profit de la construction de logements sociaux. C'est la situation décrite dans la section 2. Ou bien la péréquation est mise en œuvre par un organisme HLM à l'activité diversifiée, qui propose à des prix de marché certains services aux acteurs de l'immobilier à but lucratif et réinvestit les bénéfices ainsi réalisés dans son activité sociale. C'est la situation décrite dans la section 3.

2. Une péréquation à l'échelle du bâtiment : la VEFA HLM

- 22 Les opérations dites de « VEFA HLM » permettent de mettre en œuvre une péréquation financière entre produits, mais présentent l'inconvénient de céder au secteur à but lucratif la construction des logements sociaux. Ces opérations sont en effet réalisées sur une parcelle unique par des promoteurs immobiliers. Ceux-ci y construisent un bâtiment, dans lequel les logements sont vendus en l'état futur d'achèvement (VEFA), en partie à des accédants à la propriété et en partie à un organisme de logement social. Celui-ci pourra certes louer les logements acquis en tant que logements locatifs sociaux, mais il n'aura pas mobilisé pour ce faire ses propres services et aura dû négocier avec l'opérateur concernant les enjeux de qualité architecturale ou de taille des logements (Pollard, 2009 ; Gimat & Pollard, 2016 ; Jourdeuil, ce numéro). Le recours à la VEFA pour produire des logements sociaux s'est principalement développé en France au cours des années 2000, et particulièrement dans les territoires dits « tendus », au point de représenter en 2014 près de 40 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux livrés dans l'année (MLET, 2015). Dans la CUB, le dispositif a représenté un peu moins de 30 % de la production HLM ordinaire¹¹ (cf. Figure 1). Son développement rapide s'explique par l'injonction nationale à la production de logements HLM dans des contextes mixtes socialement, par les difficultés que rencontrent certains organismes HLM en matière de maîtrise d'ouvrage ainsi que par les exigences des élus locaux, qui imposent par des modes de régulation formels comme informels¹² aux promoteurs immobiliers d'intégrer des logements sociaux dans leurs opérations.

Figure 1. Recours à la VEFA HLM pour la production de logements sociaux dans la communauté urbaine de Bordeaux.



- 23 Dans les opérations en VEFA HLM, les prix des logements en accession à la propriété sont supérieurs à ceux auxquels sont vendus les logements aux organismes de logement social. Cette différence entre les prix acquittés par les accédants à la propriété et les prix acquittés par les organismes de logement social a fait dire à plusieurs acteurs du secteur que les accédants à la propriété paient leurs logements plus cher qu'ils ne devraient pour financer le coût moindre du logement social. Ainsi, en 2007, le président de la Fédération des promoteurs immobiliers présentait la VEFA avec des organismes de logement social comme « un nouvel impôt pour les acquéreurs » (Pollard, 2009 : 410).
- 24 Il existe bien la possibilité d'une péréquation entre produits immobiliers dans le cadre d'une VEFA HLM. Elle est liée au fait que les organismes de logement social ont des moyens financiers limités, et que le prix auquel ils achètent leurs logements a un impact sur les niveaux de loyers qu'ils proposent. Ainsi, ces organismes refusent en général d'acheter des logements dont le prix d'achat en VEFA dépasse de trop loin le coût de production des logements qu'ils construisent eux-mêmes¹³. De plus, beaucoup de collectivités territoriales utilisent différents moyens de pression pour que ces prix restent maîtrisés, de façon à faciliter l'augmentation de la part de logements sociaux parmi leurs résidences principales et à garantir l'accessibilité de ces logements pour les ménages modestes (Gimat & Pollard, 2016). C'est notamment le cas de la CUB, qui limite les aides accordées aux opérations de logement social réalisées en VEFA si elles dépassent un certain seuil de prix (Gimat, 2016). Ainsi, les logements sociaux ordinaires PLUS ou PLAI qui y ont été réalisés en VEFA entre 2008 et 2013 sont en moyenne moins chers que les logements réalisés en maîtrise d'ouvrage directe, même si l'écart est minime : les premiers ont été achetés 135 416 euros, alors que le prix des seconds a atteint 137 742 euros.

- 25 Le cadre dans lequel se produit la VEFA HLM contraint donc les promoteurs immobiliers à vendre une partie des logements qu'ils construisent à des prix moindres que ceux auxquels ils pourraient les vendre s'il s'agissait de logements en accession à la propriété. Des formes de péréquation sont donc mobilisées, mais elles échappent aux organismes HLM et servent à compenser le manque à gagner des promoteurs immobiliers. Ce manque à gagner ne peut être significativement réparti que sur trois postes du bilan d'une opération immobilière¹⁴ : sur le prix de vente aux accédants à la propriété, qui peut certes être augmenté, mais aussi sur la marge réalisée par l'opérateur, qui peut être diminuée, et, surtout, sur le prix du terrain.
- 26 Afin de maîtriser ce dernier poste, les promoteurs immobiliers mobilisent des ressources importantes, car c'est celui qui est le moins pénalisant pour leurs résultats ou leurs impératifs de commercialisation. Pour ce faire, ils négocient avec les propriétaires fonciers, en s'appuyant sur le fait qu'ils sont contraints de produire des logements locatifs sociaux soit par le programme de l'opération d'aménagement, soit par les contraintes réglementaires des Plans locaux d'urbanisme (PLU). Les municipalités ou intercommunalités ont par exemple la possibilité d'inscrire dans leurs documents d'urbanisme des servitudes de mixité sociale, qui imposent aux opérateurs la production d'un certain pourcentage de logements sociaux à partir du moment où ils construisent une surface utile supérieure à un palier déterminé. Dans la mesure où, sur le principe du « compte à rebours » (Topalov, 1974), les promoteurs immobiliers évaluent le prix d'achat du terrain en fonction du prix auquel ils pourront vendre les biens immobiliers produits dessus, ils proposent aux propriétaires de « ventiler » le prix du bien foncier : s'il est obligatoire d'y construire 30 % de logements sociaux, 30 % du terrain sera acheté à un prix inférieur aux 70 % restants. Les contraintes posées par les politiques publiques permettent ainsi d'aboutir par la négociation à une diminution des prix fonciers, qui peut ensuite être répercutée sur la charge foncière imputée à la partie « sociale » de l'opération.
- 27 Le dispositif de péréquation revient donc à faire en sorte que les promoteurs immobiliers « captent » une partie de la plus-value foncière produite par l'opération de construction et habituellement « captée » par les propriétaires, de façon à diminuer le prix auquel ils vendent le logement locatif social. Cela leur permet, en d'autres termes, de ne pas prendre à leur seule charge la totalité du manque à gagner causé par l'introduction réglementaire de ces logements dans leurs opérations. La péréquation, dans ce cas, est un des moyens trouvés pour rendre « tolérable » cette introduction. Il est cependant nécessaire de souligner le fait que cette forme de péréquation n'est possible que sur un territoire dont le marché immobilier est « tendu ». Il est en particulier nécessaire que les promoteurs immobiliers s'assurent que le surcoût impliqué par la péréquation ne représente pas un risque pour la commercialisation des logements en accession à la propriété.
- 28 Le recours à la VEFA HLM permet donc aux organismes de logement social d'acquérir des logements locatifs sociaux à des prix généralement maîtrisés, à la suite d'une péréquation dont les tenants leur échappent. Il suppose aussi que les organismes confient une partie de leur activité de maîtrise d'ouvrage et de suivi de chantier à des promoteurs immobiliers. Ainsi, le développement de ce mode de faire fait craindre à certains acteurs HLM une « perte de compétence » en matière de production et une réorientation de leur activité exclusivement vers la gestion locative (Jourdeuil, 2016).

3. Une péréquation à l'échelle d'opérations d'aménagement et d'îlots : la maîtrise foncière par les organismes HLM

- 29 Le second type de péréquation envisagé est, quant à lui, mis en place directement par les organismes HLM, et témoigne du maintien en leur sein de compétences diverses, parmi lesquelles la maîtrise d'ouvrage. Cependant, le dispositif est très inégalement mis en œuvre en France : en région parisienne et dans le Pas-de-Calais, où j'ai aussi enquêté, peu d'organismes y ont recours. Dans le Bordelais par contre, il est fréquemment mobilisé et ce, parfois anciennement. Cette spécificité de la situation bordelaise peut s'expliquer par plusieurs éléments. En premier lieu, les marchés fonciers et immobiliers en Gironde ont connu, au cours des années 2000, un fort emballement, lié à une attractivité accrue du territoire : pendant cette décennie, les prix d'un terrain à bâtir ont été multipliés par 2,9 tandis que ceux des appartements l'ont été par 2,4. Ces marchés peuvent aujourd'hui être qualifiés de « tendus » (Place Groupe Reflex et al., 2013). En second lieu, la CUB s'est engagée dans une stratégie de production soutenue de logements, dans le but de devenir une « agglomération millionnaire » en nombre d'habitants : le programme d'action Habitat du projet de PLU arrêté le 10 juillet 2015 prévoit pour ce faire la construction de 7 500 logements par an, dont 40 % de logements locatifs sociaux. Cela se traduit notamment par le fait que des projets d'aménagement nombreux émaillent le territoire. Enfin, du fait de réticences politiques, il n'existe pas, dans le Bordelais, un acteur à même d'acheter et de maîtriser des opportunités foncières pour construire des logements, comme un établissement public foncier (EPF). Ces facteurs ont rendu nécessaire le fait, pour certains des organismes HLM implantés sur le territoire, de développer des stratégies spécifiques d'accès aux terrains.
- 30 Parmi celles-ci, des péréquations réalisées dans le cadre de maîtrises foncières sont mobilisées par au moins quatre opérateurs locaux, dont un OPH¹⁵. Ce dispositif peut être mis en œuvre lors d'opérations d'aménagement ou de maîtrise de terrains destinés à recevoir une programmation mixte. Son principe est connu : les biens fonciers bruts acquis par les aménageurs auprès d'un ou plusieurs propriétaires sont viabilisés, reliés aux réseaux urbains puis vendus sous forme de charges foncières à des prix différents en fonction de ce que permet d'y construire le programme de l'opération : moins cher pour les terrains servant à produire du logement social, et plus cher pour les terrains servant à produire de l'accession à la propriété. Les aménageurs réalisent ainsi généralement une péréquation en prenant en compte, dans la définition des prix auxquels ils cèdent leurs terrains, les contraintes pesant sur les différents opérateurs avec lesquels ils travaillent (Vilmin, 2015).
- 31 Non seulement les organismes HLM peuvent réaliser des opérations d'aménagement et mettre en œuvre de telles péréquations, mais ils peuvent aussi les mobiliser à l'occasion de certaines opérations de maîtrise foncière, en dehors d'une opération d'aménagement identifiée, en amont d'une opération future qu'ils contribuent à définir ou encore sur des opportunités foncières peu importantes en termes de superficie. Là où les collectivités locales et l'État n'ont pas une politique foncière ou d'aménagement volontariste, mais où les marchés immobiliers sont « tendus », les organismes HLM peuvent ainsi être amenés à accompagner ou anticiper la décision publique. La péréquation réside alors dans le fait qu'une partie du terrain maîtrisé est revendue à un opérateur à but lucratif à un prix tel

qu'il permette de minimiser le coût foncier imputé au bilan de l'opération de logement social. Le dispositif a été résumé de la façon suivante par le directeur du développement d'une ESH aquitaine (Entretien, Bordeaux, 14/10/2013) :

« Il y a des fonciers qu'on a achetés 200 €/m² et qu'on a revendus 400 €/m² à des promoteurs au bout de trois ans. L'intérêt, c'est pas de faire du bénéfice, c'est d'assurer la faisabilité des programmes immobiliers locatifs sociaux. L'argent qu'on gagne sur la vente des fonciers, on le réinjecte dans le locatif social. C'est pour ça qu'on a une production soutenue. »

32 Le faible coût des biens fonciers acquis par les organismes HLM s'explique par plusieurs facteurs. En premier lieu, les terrains sont acquis en pleine propriété, sans recours à un compromis de vente avec conditions suspensives, et, parfois, alors même qu'ils ne sont pas constructibles au regard des documents d'urbanisme. En second lieu, les propriétaires fonciers cédant un terrain à un organisme de logement social ont été exonérés de la taxe sur la plus-value entre 2005 et 2011 et le sont à nouveau depuis 2014. Cela donne aux organismes une marge supplémentaire dans la négociation avec les propriétaires. En troisième lieu, les organismes ont accès à des prêts spécifiques de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), les prêts « Gaïa », qui offrent des conditions de financement avantageuses pour des opérations d'aménagement ou de portage foncier à condition qu'elles permettent la réalisation d'une part de logements locatifs sociaux¹⁶.

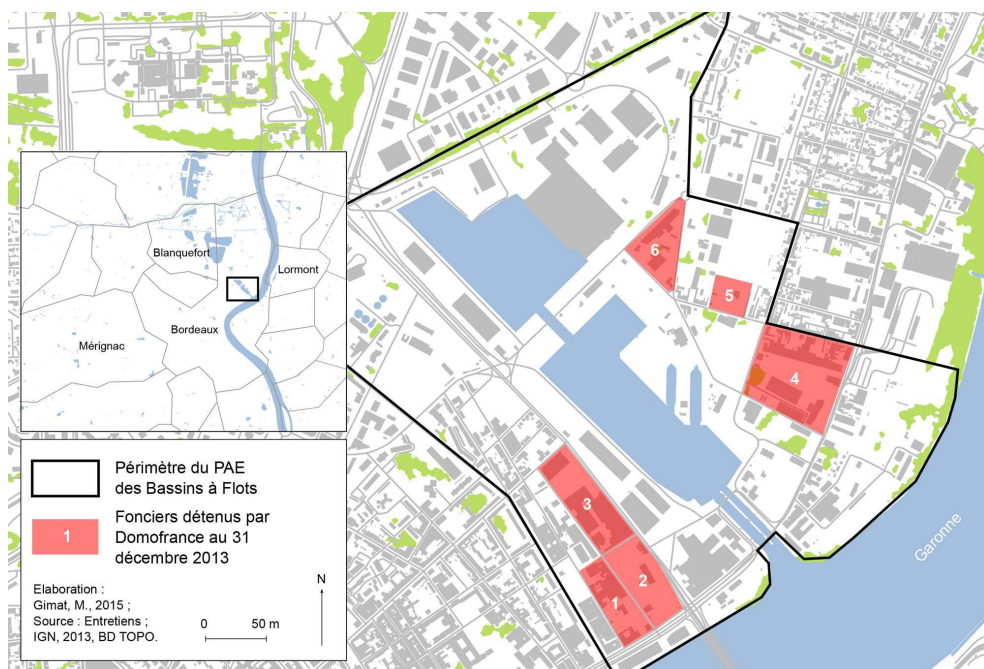
33 Ces acquisitions représentent cependant un risque important à au moins deux titres. Les organismes doivent d'abord évaluer le coût du portage foncier, en évitant autant que possible de le sous-estimer ou de le voir « dérapier »¹⁷. Ensuite, et surtout, les organismes font un pari sur la constructibilité et sur l'attractivité futures des biens fonciers qu'ils achètent. Or, l'évolution de la constructibilité des terrains dépend des collectivités territoriales et parfois de l'État, qui peuvent être amenés à prendre des décisions n'allant pas dans le sens des organismes HLM. Un changement de majorité municipale peut ainsi se solder par l'échec d'une opération. Un autre exemple, cité par le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH girondine (Entretien, Bordeaux, 18/02/2014), témoigne de l'ampleur des risques pris :

« Suite à la tempête Xynthia, en 2010, l'État a revu les modalités d'évaluation du risque d'inondation [...]. Nous, on avait des opérations déjà lancées [...], mais pour lesquelles tous les terrains n'avaient pas été construits. Dans un cas, on s'est pris ce durcissement en cours d'opération et on a aujourd'hui quatre lots, qui représentent 200 logements et quatre millions d'euros, qui sont gelés, qu'on n'a pas pu commercialiser et sur lesquels les opérateurs, qui étaient soit nous-mêmes, soit des opérateurs privés, n'ont pas pu construire, les permis ayant été refusés. [...] A la période la plus dure, quand les discussions étaient en cours entre les collectivités et les services de l'État, notre risque s'élevait à douze millions d'euros. »

34 Dans les cas où de tels risques sont évités, l'opération débute généralement dans les cinq ans suivant l'achat (Entretiens, Bordeaux, 14/10/2013 et 18/02/2014). Les organismes réalisent alors, si nécessaire, des travaux d'aménagement. Les caractéristiques de la programmation de l'opération, et notamment la part de logements sociaux devant être réalisée, sont décidées à l'occasion d'une négociation avec les collectivités locales. A l'issue de ces négociations et des travaux d'aménagement, les organismes revendent enfin les terrains ou les droits à construire permettant aux opérateurs à but lucratif de réaliser des logements en accession à la propriété. Le prix de cette vente leur permet de monter financièrement leur propre opération de logement social, qu'ils peuvent ensuite produire, mais aussi de réaliser une marge qui rémunère le risque pris¹⁸.

- 35 Ce dispositif a été utilisé à une grande échelle par une ESH aquitaine, Domofrance¹⁹. Elle l'a notamment mobilisé dans le cadre d'une des plus importantes opérations d'urbanisme bordelaises, les Bassins à Flots. La municipalité n'ayant pas créé de zone d'aménagement concerté et n'ayant pas de stratégie de maîtrise foncière publique sur cette zone, l'ESH s'est portée acquéreuse de plusieurs terrains lui permettant de maîtriser, au 31 décembre 2013, près de 120 000 m² de surface hors œuvre nette, soit environ 35 % de la surface constructible pour l'habitat de l'opération. A la suite d'arrangements avec des promoteurs immobiliers à but lucratif intervenant dans l'opération, ces opérations de maîtrise foncière ont permis à l'ESH de construire près de 650 logements répartis sur six îlots mixtes (cf. Figure 2).

Figure 2. Localisation des îlots dans lesquels intervient Domofrance dans le programme d'aménagement d'ensemble (PAE) des Bassins à Flots, à Bordeaux. La majorité d'entre eux a été achetée en amont de l'opération et a fait ou doit faire l'objet d'une péréquation entre produits immobiliers.



- 36 Dans le cas de ce type de péréquations, le coût du terrain utilisé pour construire les logements sociaux est réduit par deux biais : par l'achat de ce terrain avec des moyens spécifiques et à un moment où celui-ci est encore peu cher, puis par sa revente à un opérateur à but lucratif à un prix permettant de réaliser une plus-value, le plus souvent dans le cadre juridique et fiscal d'une opération d'aménagement. L'action de l'organisme de logement social consiste ainsi à identifier un terrain dont la valeur réelle est inférieure à sa valeur potentielle, à le maîtriser puis à négocier avec les collectivités territoriales pour en assurer la constructibilité. Cela lui permet de tirer profit de la valeur potentielle du terrain. Il s'agit, en d'autres termes, de capter pour la production HLM une partie de la plus-value produite par l'évolution de la constructibilité et par l'opération d'aménagement.
- 37 Ce dispositif exige des compétences en matière d'aménagement, bien qu'il soit aussi mis en œuvre, dans le Bordelais, à l'échelle de parcelles déjà reliées aux réseaux urbains. Il exige aussi des compétences en matière de connaissance des marchés locaux et des capacités stratégiques. Le travail d'identification de la plus-value potentiellement

contenue dans des opportunités foncières et sa « captation » partielle se traduit ainsi, dans plusieurs des organismes enquêtés, par la création d'observatoires des marchés immobiliers et le recrutement de spécialistes de la recherche foncière, issus du secteur à but lucratif (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH aquitaine, Bordeaux, 14/10/13). Ce dispositif exige enfin une capacité à proposer, négocier et faire aboutir des projets urbains de plus ou moins grande envergure auprès des collectivités territoriales. La diversité des activités des organismes de logement social leur permet donc de mettre en œuvre ce dispositif en s'imposant comme intermédiaires entre acteurs de la production urbaine.

4. Articuler les péréquations

- 38 La coexistence au sein d'organismes HLM et de communes des deux types de péréquation décrits peut paraître, à première vue, contradictoire. En effet, la mise en œuvre de stratégies de maîtrise foncière suppose, comme on l'a vu, que les organismes de logement social soient à même de réaliser des activités diverses. Au contraire, la pratique de la VEFA les conduit à renoncer, lors de certaines opérations, à leurs compétences en matière de maîtrise d'ouvrage. Au-delà, le contrôle de ces péréquations pose question : dans le premier cas, ce sont les organismes de logement social qui réalisent les arbitrages quant aux modalités et au niveau des péréquations ; dans le second, ce sont les promoteurs immobiliers qui accomplissent cette tâche.
- 39 La mise en œuvre de ces péréquations montre cependant qu'elles ne sont pas contradictoires : tous les organismes de logement social enquêtés au sein de la CUB qui ont mis en œuvre des stratégies de maîtrise foncière achètent aussi des logements en VEFA à des promoteurs immobiliers²⁰. Ils font donc le choix d'articuler ces dispositifs. Le plus souvent, c'est même un seul service qui assure la gestion des deux activités, ainsi que les outils de connaissance permettant de les mettre en place. En son sein sont donc rassemblées la plupart des compétences impliquant des rapports avec le marché immobilier à but lucratif, depuis la connaissance de ce marché jusqu'à la négociation avec ses opérateurs.
- 40 Outre ce souci de rationaliser et de rassembler les compétences, l'existence de ces services témoigne d'une volonté d'être sur un pied d'égalité avec les opérateurs à but lucratif. Dans un contexte où le recours à la VEFA fait craindre au mouvement HLM que son rôle en matière de production urbaine devienne marginal, les opérations de maîtrise foncière permettent aux organismes non seulement de continuer à avoir un accès direct à des terrains, mais aussi d'envisager des complémentarités entre leurs compétences et celles des opérateurs à but lucratif. La façon dont le directeur de l'aménagement et des études urbaines d'une ESH girondine justifie l'organisation de son entreprise en témoigne (Entretien, Bordeaux, 18/02/14) :
- « - Donc au sein de votre entreprise, la VEFA HLM est rattachée au service aménagement ?
 - Complètement. Le raisonnement, c'est de dire [...], sur la question du partenariat avec les opérateurs privés, que tout se passe dans la même direction, donc qu'il y a une cohérence dans la gestion. Il ne s'agit pas de différencier les situations où on achète et celles où on vend. Dans la recherche d'équilibre avec les opérateurs, c'est important qu'ils aient en face d'eux la même équipe ou la même personne pour négocier. »

- 41 Plusieurs types de collaborations peuvent ainsi être envisagées par les organismes HLM réalisant des opérations de maîtrise foncière, qui leur permettent de se positionner comme des partenaires des promoteurs immobiliers et pas seulement comme des acheteurs de leurs produits. Il est par exemple possible de citer des échanges d'informations et de services entre opérateurs HLM et opérateurs à but lucratif. Lorsqu'un promoteur immobilier identifie une opportunité foncière qui n'est pas immédiatement constructible ou dont le propriétaire exige qu'elle soit acquise sans condition suspensive, il arrive qu'il fasse appel à un organisme de logement social pour la maîtriser. Si l'opportunité apparaît pertinente à l'organisme au regard de ses réserves foncières ou de sa connaissance du marché, il l'acquiert sans condition suspensive, assume le risque lié à l'achat et s'engage auprès du promoteur immobilier lui ayant apporté l'information à faire appel à lui pour réaliser l'opération immobilière une fois le terrain devenu constructible. Ont aussi été citées des situations dans lesquelles des promoteurs immobiliers font appel à des organismes HLM pour faciliter la négociation avec les propriétaires fonciers : en leur faisant profiter de l'exonération de taxe sur la plus-value, les organismes peuvent acheter un terrain moins cher que les promoteurs immobiliers, puis y développer une opération d'aménagement mixte. Ainsi, la réalisation d'opérations de maîtrise foncière met promoteurs immobiliers et certains organismes de logement social dans des situations où ils sont à la fois en compétition et en coopération.
- 42 La stratégie de certains organismes bordelais – articuler VEFA HLM et maîtrise foncière – permet ainsi de poursuivre une diversification tout en limitant le risque de perte de compétence et d'amoindrir le coût de production des logements locatifs sociaux neufs. Cette solution pose cependant question à plusieurs égards.
- 43 Elle représente en premier lieu, comme nous l'avons montré, des risques importants. La question se pose de savoir s'il est légitime que des organismes de logement social aient à porter de tels risques pour atteindre leurs objectifs de construction, dans un contexte où d'autres types d'opérateurs peuvent être mobilisés pour atteindre des buts comparables.
- 44 Il est en second lieu impossible que cette stratégie soit mise en œuvre par l'ensemble des organismes HLM. Elle exige en effet que ceux-ci disposent de ressources financières importantes et qu'ils puissent les mobiliser pour des usages de long terme. Même dans les cas où cette condition est remplie, le moment de la constitution des premières réserves foncières est caractérisé par une démultiplication des risques. En effet, lorsqu'un OPH ou une ESH a déjà des réserves nombreuses, il est possible, s'il ne parvient pas à développer une opération sur un terrain, qu'il cherche à la développer sur un autre de ceux qu'il possède. Lorsque cette possibilité n'existe pas, l'investissement réalisé est immobilisé et ne peut être valorisé. Le directeur d'une ESH girondine n'ayant pas constitué d'importantes réserves foncières a résumé le problème en ces termes : « si vous débutez, que vous achetez des terrains, qu'il n'y en a qu'un seul qui se plante... vous n'êtes pas bien » (Entretien, Bordeaux, 18/02/2014).
- 45 En troisième lieu, la maîtrise foncière de terrains par des organismes HLM et leur revente à des promoteurs immobiliers pose question à l'égard de l'évolution des prix fonciers. Les organismes se trouvent en effet dans une position où ils doivent, dans une perspective de court terme, maximiser la plus-value produite par l'opération de maîtrise foncière et d'aménagement. Mais dans le même temps, ils doivent, dans une perspective de long terme, minimiser le prix de vente aux promoteurs immobiliers pour ne pas contribuer à la hausse générale des prix des terrains et de l'immobilier, qui se répercuterait sur leurs

achats futurs. Si la construction de nouveaux logements sociaux permet quoi qu'il en soit de limiter l'évolution à la hausse des prix fonciers, les organismes HLM doivent réaliser un arbitrage complexe, parfois contraint par les collectivités territoriales, qui exige une bonne connaissance des marchés locaux. Cela apparaît dans la façon dont l'un de nos interlocuteurs explique la politique de sa société en la matière (Entretien avec le directeur du développement d'une ESH aquitaine, Bordeaux, 14/10/2013) :

« Après, le sujet, c'est quand même d'essayer de limiter le prix de référence des fonciers pour ne pas qu'ils continuent à monter. Donc ça peut paraître un peu incohérent [...] si on vend cher aux promoteurs privés, mais l'idée quand même c'est de contenir les prix... Dans un endroit où on a acheté 200 €/m², où quand on revendait le marché était à 400, voire 450, au lieu de vendre 400, on a vendu 320. On a considéré qu'il fallait aussi qu'on fasse œuvre de 'bon élève', d'autolimiteur' de foncier, donc on a limité le prix. »

- 46 Enfin, les péréquations dans les VEFA HLM comme dans les opérations de maîtrise foncière interrogent quant à l'évolution des modalités de la régulation de ces dispositifs par les pouvoirs publics. On a vu que c'étaient des exonérations, des outils ou encore des contraintes mises en place par l'État et par les collectivités territoriales qui rendaient ces péréquations possibles. Ce faisant, les acteurs publics n'encadrent cependant pas à proprement parler les péréquations et ils ne disposent pas des outils permettant d'en assurer le suivi (Entretien avec la chef du service « Délégation des aides à la pierre » de la CUB, Bordeaux, 15/10/13). On passe donc d'un système dans lequel l'État et les collectivités territoriales jouaient un rôle important dans les relations entre propriétaires fonciers et opérateurs HLM, notamment par le biais de politiques foncières ou de subventions, à une situation dans laquelle des dispositifs épars encadrent, mais uniquement en amont et en aval, des ajustements qui sont dans la plupart des cas à la discrétion des opérateurs.

Conclusion

- 47 La construction de logements sociaux et de logements en accession à la propriété sur des biens fonciers maîtrisés par un organisme HLM et l'achat de logements sociaux en VEFA sont l'occasion de péréquations entre produits immobiliers. Ces péréquations consistent en une redistribution de la plus-value produite par l'opération au profit de la production du logement social : le plus souvent, les bénéfices réalisés par la construction de logements en accession à la propriété sont en effet partiellement utilisés pour amoindrir le coût du terrain destiné au logement social. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle source de financement direct pour le secteur HLM. Cependant, les péréquations ont deux effets sur les éléments présentés dans le Tableau 1. Elles permettent d'abord de réaliser des opérations à un coût maîtrisé, ce qui donne la possibilité aux opérateurs d'injecter une part de fonds propres moins importante dans chacun des plans de financement de leurs opérations. Cela leur permet d'investir ces fonds propres dans des opérations plus nombreuses. Parallèlement, la vente de terrains ou de droits à construire à des promoteurs immobiliers, lorsque les organismes pratiquent la péréquation par maîtrise foncière, a pour effet de produire directement des fonds propres nouveaux, qui s'ajoutent à ceux que produit la gestion locative. Cela permet à ces organismes d'accélérer la reconstitution de leurs fonds propres et de continuer à investir.
- 48 S'intéresser aux caractéristiques des ressources mobilisées par les opérateurs urbains pour produire la ville permet, comme le proposent C. Topalov (1974) et plusieurs auteurs

s'inscrivant dans une perspective d'économie politique appliquée au logement (voir notamment : Aalbers & Christophers, 2014 ; Halbert & Attuyer, 2016), de mettre en évidence les interactions entre circuits de financement du logement, formes urbaines et régulations politiques. Le cas des péréquations entre produits immobiliers impliquant des organismes HLM met en évidence au moins trois ensembles de mutations. En premier lieu, l'approche retenue permet d'envisager un aspect souvent négligé de l'injonction à la mixité sociale, principalement étudiée d'un point de vue idéologique et social. C'est la possibilité de réaliser, pour répondre à cette injonction, des logements en accession à la propriété et des logements HLM dans une même opération ou sur une même parcelle qui rend effectivement possible les péréquations. La coprésence sur une opportunité foncière des promoteurs immobiliers et des organismes de logement social permet de considérer l'équilibre financier de l'ensemble de l'opération plutôt que de chaque type de produit, et de négocier sur cette base. Les péréquations entre produits immobiliers apparaissent en conséquence comme un impensé des discours politiques et, dans une certaine mesure, scientifiques sur la mixité sociale.

- 49 En deuxième lieu, l'approche retenue met en évidence un glissement du rôle des acteurs publics lors de la production de logements sociaux. Des observateurs nombreux ont souligné le rôle important que jouent traditionnellement dans la production HLM les collectivités territoriales et leurs élus, en particulier du fait de la maîtrise par la plupart des communes françaises du droit du sol (voir notamment : Driant, 2011b). Les types d'opérations envisagées dans ce texte ne peuvent faire l'objet que de régulations plus indirectes. Ces opérations sont certes facilitées, en amont, par des dispositifs juridiques et financiers de l'État et des collectivités territoriales : servitudes de mixité sociale, exonérations de plus-value ou encore prêts spécifiques de la CDC. En aval cependant, les négociations qui aboutissent par exemple aux choix architecturaux et typologiques sont partiellement confiées par les collectivités territoriales à l'opérateur qui réalise la péréquation. Par exemple, dans le cas de la VEFA HLM, c'est le promoteur qui décide de l'organisme HLM auquel il fait appel sans forcément impliquer dans ce choix la municipalité. L'organisme HLM menant des opérations de maîtrise foncière ne fait pas nécessairement appel, pour sa part, aux collectivités locales pour choisir le prix auquel il vend ses terrains à d'autres opérateurs. Ainsi, les collectivités continuent de jouer un rôle d'accompagnement et de surveillance, mais de façon beaucoup moins directe que lorsqu'elles étaient amenées à négocier elles-mêmes directement avec chaque opérateur. Elles sont confrontées à un intermédiaire, qui filtre leurs possibilités d'intervention sans pour autant les écarter complètement. Les péréquations occupent donc une place spécifique dans la régulation publique des marchés du logement : elles s'appuient sur des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, mais elles sont effectivement mises en œuvre par les opérateurs urbains eux-mêmes, dans une relative indépendance. A une autre échelle, il est aussi possible de considérer la mutation induite par le recul du subventionnement direct de l'État. Ces financements étaient certes modulés en fonction du niveau de tension des marchés locaux du logement, mais ils s'appliquaient à l'ensemble des opérations selon des règles nationales, ayant fait l'objet de choix politiques explicites. Ce système relativement uniforme se trouve aujourd'hui partiellement compensé par l'élaboration locale de dispositifs de maîtrise des coûts, dont les péréquations décrites font partie. La situation de la CUB témoigne ainsi de la capacité croissante des opérateurs à négocier localement des solutions à des problèmes causés par les évolutions des régulations nationales. Cependant, ces systèmes locaux sont irréguliers, informels et ils représentent des risques pour les acteurs qui les mettent en œuvre. Il

n'est de plus pas assuré qu'ils puissent remplacer, sur le long terme et de façon équitable, le système de solidarité nationale qui prévalait jusqu'alors.

- 50 En troisième lieu, l'approche retenue donne la possibilité de préciser le constat d'un abaissement des « frontières » entre les différentes filières de la production urbaine. C. Topalov (1974) montre que, notamment du fait des types de financement qu'ils mobilisent et des contraintes légales auxquelles ils étaient soumis, les promoteurs immobiliers et les organismes de logement social n'agissent pas dans les mêmes champs concurrentiels (voir aussi : Effosse, 2003). Cette observation vaut toujours aujourd'hui, mais elle n'a plus pour conséquence le fait que ces opérateurs s'ignorent : alors que dans les années 1970 et 1980, les différences entre promoteurs immobiliers et organismes HLM avaient mené à un développement autonome de leurs secteurs d'activité respectifs, ces différences motivent aujourd'hui des mises en synergie. Ce sont par exemple les spécificités du statut des organismes HLM qui rendent possibles certaines mesures de péréquation : parce qu'ils assurent une mission d'intérêt général, les organismes disposent par exemple d'outils leur permettant de maîtriser des biens fonciers à des prix intéressants, qui peuvent être mobilisés à la marge au profit d'opérations en accession à la propriété. Cela aboutit au fait que les péréquations sont au cœur d'un double mouvement, à la fois d'ouverture des relations entre promoteurs immobiliers et organismes HLM et de circulation des pratiques et des compétences entre ces acteurs. La façon dont le directeur du développement d'une ESH aquitaine décrit les activités de son service montre à quel point l'abaissement des « frontières » et la circulation au-delà se sont concrétisées (Entretien, Bordeaux, 14/10/2013) :

« En interne, les métiers ont aussi beaucoup évolué. En fait, ça veut dire qu'on a des équipes d'urbanistes, des équipes foncières qui vont chercher le foncier comme des promoteurs privés le font et qu'après, derrière, on a des équipes techniques, de promotion immobilière. Donc nous, on appelle plus ça 'maîtrise d'ouvrage', on appelle ça 'promotion immobilière'. »

- 51 Ici, le passage de l'expression « maîtrise d'ouvrage » à l'expression « promotion immobilière », bien qu'elles renvoient sensiblement aux mêmes métiers, illustre le fait que l'enjeu n'est plus seulement la construction, mais aussi la gestion des flux financiers produits par la construction. Si les promoteurs immobiliers et les organismes HLM n'interviennent pas dans un même champ concurrentiel, la capacité des uns à entretenir des relations avec les autres est devenue un facteur déterminant dans leurs champs respectifs : un promoteur immobilier n'ayant pas recours à la VEFA HLM se trouverait par exemple marginalisé dans toutes les communes où des servitudes de mixité ont été mises en place. S'il n'est ainsi pas possible de parler d'une disparition des « frontières » entre les filières de la production urbaine, il est dorénavant nécessaire de décrire et expliquer leur plus grande porosité.

Ce texte a été rédigé dans le cadre d'une recherche ayant reçu le soutien financier de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et de la Fondation Palladio. Une première version en a été présentée le 25 juin 2014, lors de l'atelier « Acteurs du marché du logement » du REHAL. Les commentaires des participants à cet atelier, des coordinateurs de ce numéro, des évaluateurs anonymes et de Sylvie Fol ont été précieux pour l'améliorer.

BIBLIOGRAPHIE

- Aalbers, M. B. & Christophers, B. (2014), « Centring Housing in Political Economy », *Housing, Theory and Society*, 31, 4, pp. 373-394.
- Barthel, P.-A. & Dèbre, C. (2010), « Dans la 'cuisine' de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et Sociétés*, 1, 140-141, pp. 75-91.
- Benchendikh, F., Desage, F., Gralépois, M., Guéranger, D. & Lajarge, R. (2011), *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?*, rapport pour le programme de recherche « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », Paris.
- Blöchliger, H. & Charbit, C. (2008), « Péréquation financière », *Revue économique de l'OCDE*, 1, 4, pp. 283-309.
- Bonneval, L. & Pollard, J. (2017), « Introduction. Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles*, 20.
- Bourdieu, P. (2000), *Les Structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris.
- Bouvier, M. (2007), « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *Revue Française d'administration publique*, 1, 121-122, pp. 75-78.
- Campagnac, E. (sous la direction de) (1992), *Les Grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains*, L'Harmattan, Paris.
- CDC (Caisse des dépôts et consignations) (2012), « Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005 », *Eclairages*, 1.
- Citron, P. (2017), « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », *Métropoles*, 20.
- Cordier, M. (2011), *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse de doctorat, Aménagement de l'espace, Urbanisme, Université Paris Est Créteil, Créteil.
- Demoulin, J. (2014), *La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM*, Thèse de doctorat, Aménagement de l'espace, Urbanisme, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre.
- Driant, J.-C. (2011a), « Les Mutations en sourdine du financement du logement social », *Regard croisés sur l'économie*, 1, 9, pp. 187-197.
- Driant, J.-C. (2011b), « Le logement social entre inertie et mutations », in : Houard, N. (sous la direction de), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation Française, pp. 128-143.
- Dupuy, G. (2010), *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, rapport de recherche pour l'association nationale pour l'information sur le logement, Paris.
- Effosse, S. (2003), *L'invention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

- Fédération des ESH (2015), *Analyses & Statistiques*, rapport présenté à l'Assemblée générale du 4 juin, Paris.
- Flamand, J.-P. (1989), *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte.
- Fleurbaey, M. & Trannoy, A. (1998), « La péréquation territoriale en question », *Flux*, 31-32, pp. 91-98.
- Genestier, P. (2010), « La mixité : mot d'ordre, vœu pieu ou simple argument ? », *Espaces et Sociétés*, 1, 140-141, pp. 21-35.
- Ghekière, L. (2010), « Repenser le logement social en Europe », in : Lévy-Vroëlant, C. & Tutin, C. (sous la direction de), *Le logement social en Europe au début du XXI^{ème} siècle. La grande révision*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 233-239.
- Gimat, M. (2015), « The Means and Ends of the Restructuring of French Social Housing Organizations », *European Network for Housing Research Conference*, Lisbonne, 1^{er} juillet.
- Gimat, M. (2016), « Encadrer ou stimuler ? La contribution des collectivités locales au financement du logement social », in : Dureau, F. & Cailly, L. (sous la direction de), *Les Espaces du logement : pratiques habitantes et politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, pp. 279-291.
- Gimat, M. & Pollard, J. (2016), « Un tournant discret. La production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, Economie, Société*, 18, 257-282.
- GRIDAUH (2012), *La Modernisation des outils de l'action foncière*, rapport pour le Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- Halbert, L. & Attuyer, K. (2016), « The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations », *Urban Studies*, 53, 7, pp. 1347-1361.
- Halbert, L., Decoster, E., Attuyer, K., Bouché, P., Guironnet, A., Yver, R. & Baraud-Serfaty, I. (2013), *Financement durable et livret d'épargne*, rapport pour la direction du fonds d'épargne et l'institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations, Paris.
- Hoorens, D. (2014), « Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français », *Revue d'économie financière*, 3, 115, pp. 229-247.
- 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 États*, Paris, La Documentation Française, pp. 343-360.
- Jégouzo, Y. (2008), « Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence », *Actualités Juridiques Droit Administratif*, pp. 500-505.
- Jourdheuil, A.-L. (2016), « La VEFA HLM : entre crainte de perte de compétence et peur de ne pas vendre », in : Dureau, F. & Cailly, L. (sous la direction de), *Les espaces du logement : pratiques habitantes et politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, pp. 293-304.
- Jourdheuil, A.-L. (2017), « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, 20.
- Lévy, J.-P. (2006), « Mixité à la française. Une vision politique de la ville lissée », *Mouvements*, 5, 47-48, pp. 167-173.
- Lefebvre, B., Mouillart, M. & Occhipinti, S. (1992), *Politiques du logement : 50 ans pour un échec*, L'Harmattan, Paris.

- Lorrain, D. (1992), « Le modèle ensemblier en France (La production urbaine après la décentralisation) », in : Campagnac, E. (sous la direction de), *Les Grands groupes de la construction : des nouveaux acteurs urbains*, L'Harmattan, Paris, pp. 71-82.
- Lucan, J. (2012), *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixité*, Paris, Editions de la Villette.
- MLET (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires) (2015), *Bilan des logements aidés 2014*, Paris.
- MLET (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires) (2014a), *Les organismes de logement social. Chiffres clés 2013*, Paris.
- MLET (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires) (2014b), *Bilan des logements aidés 2013*, Paris.
- Offner, J.-M. & Pumain, D. (1996), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Paris, Editions de l'Aube.
- 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, Sciences Po, Paris.
- Place Groupe Reflex, Acadie, Acime, Planète Publique (2013), « Point d'étape du diagnostic », *Plan départemental de l'habitat*, Bordeaux.
- Raad, L. (2014), *Transformations sociales en banlieue rouge. Politiques locales, stratégies résidentielles et inscription territoriale des classes moyennes*, Thèse de doctorat, aménagement et urbanisme, géographie, Université Paris 7 Denis Diderot, Paris.
- Segaud, M., Brun J. & Driant, J.-C. (2002), *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Armand Collin, Paris.
- Theurillat, T., Rérat, P. & Crevoisier, O. (2014), « Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires », *Géographie, économie, société*, 16, 2, pp. 233-254.
- Topalov, C. (1974), *Les Promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.
- USH (Union Sociale pour l'Habitat) (2015), *Les HLM en Chiffres, 75^{ème} congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat*, Montpellier.
- Vilmin, T. (2015), *L'aménagement urbain : acteurs et système*, Marseille, Parenthèses.

NOTES

1. J'entends par « logement locatif social » le « parc locatif appartenant à des personnes morales spécialisées, principalement les organismes HLM et accessoirement les sociétés d'économie mixte ainsi que les collectivités territoriales propriétaires d'un patrimoine de logements qu'elles mettent en location » (Segaud, Brun, Driant, 2002 : 268). Parmi les logements détenus par ces acteurs, certains ont été réalisés à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et sont en conséquence réservés aux ménages les moins aisés et dont les loyers sont les plus bas. Au contraire, les logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) sont accessibles à un plus grand nombre de ménages et leurs loyers sont plus élevés. Les logements financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLUS) sont un produit intermédiaire. Ces logements peuvent être

destinés à des publics spécifiques (personnes âgées, étudiants, travailleurs migrants, etc.), et jouir en conséquence de conditions de financement particulières. J'entends ci-dessous par « logement social ordinaire » les logements réalisés à l'aide d'un PLAI ou d'un PLUS et destinés à des ménages.

2. Les OPH sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), à but non lucratif et dont la gouvernance est assurée par des collectivités territoriales. Les ESH ont pour leur part une plus grande indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Elles ont le statut de sociétés anonymes (SA) et leur gouvernance, dans laquelle les collectivités territoriales sont représentées, est assurée par des acteurs variés : compagnies d'assurance, banques, constructeurs, comités interprofessionnels du logement, etc. En 2013, il existait en France 268 OPH et 255 ESH (MLET, 2014a).

3. Les fonds propres mentionnés dans le Tableau 1 sont partiellement constitués à partir des loyers.

4. La notion de péréquation est au centre de ce texte, mais elle n'est pas à l'origine de sa problématisation. En effet, la notion a été peu utilisée dans le secteur HLM, si ce n'est pour caractériser les recherches d'équilibre financier interne évoquées ci-dessus (voir notamment : Lefebvre *et al.*, 1992). Elle a été mobilisée à plusieurs reprises dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, notamment pour aborder la question de la prise en charge du coût des réseaux techniques (Offner & Pumain, 1996 ; Fleurbaey & Trannoy, 1998), mais la littérature scientifique sur ce procédé reste surtout dominée par des travaux en économie et en science politique, portant notamment sur la péréquation financière entre collectivités territoriales (voir notamment : Bouvier, 2007 ; Blöchlinger & Charbit, 2008 ; Benchendikh *et al.*, 2010). Ces travaux soulèvent principalement des enjeux liés à la décentralisation budgétaire et à l'équité territoriale, qui éclairent peu l'objet de ce texte, mais pourraient en revanche être pertinents pour comprendre les enjeux de péréquation entre territoires dans l'activité des organismes HLM, qui sont liés à la redéfinition des périmètres d'activité de certains d'entre eux (Gimat, 2015).

5. La communauté urbaine de Bordeaux a été renommée « Bordeaux Métropole » depuis le 1^{er} janvier 2015, en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Mon enquête s'étant déroulée entre septembre 2012 et janvier 2015, je continue d'utiliser dans ce texte l'ancienne appellation.

6. Ces données sont extraites du Système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL), utilisé par les gestionnaires de l'aide à la pierre et géré par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), au sein des ministères en charge du développement durable et du logement. Ces données concernent les opérations réalisées par des entreprises HLM pour lesquelles a été faite une demande de conventionnement de logements locatifs sociaux, en dehors des opérations relevant de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). Ces données sont considérées comme prévisionnelles, dans la mesure où les informations qu'elles contiennent sont susceptibles d'avoir évolué après l'instruction de la demande de conventionnement. Seuls les logements sociaux ordinaires ont été inclus dans l'échantillon.

7. Cela peut paraître surprenant dans le cadre d'une analyse de la circulation de fonds. Ce choix est dû au fait, en premier lieu, que l'objet de ce texte est de mettre en avant les mécanismes de péréquation et leurs conséquences plutôt que les volumes financiers en jeu. En second lieu, il est lié à la difficulté d'obtenir auprès des opérateurs des bilans d'opérations : ceux que nous avons pu consulter confirment l'ensemble des observations ci-dessous, mais ils ne permettent pas de constituer un échantillon suffisant pour être exploité de façon anonyme et quantitative.

8. Loi du 23 décembre 1912 modifiant et complétant la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché, Article 11.

9. Il s'agit des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), créées en 2006, et des sociétés publiques locales (SPL), créées en 2010.

10. D'après l'INSEE, il y avait 26 104 habitants dans la commune de Bègles en 2013 et environ 12 100 résidences principales. L'ensemble des logements possédés par la SEM se trouvait dans le périmètre communal.

11. Dans la plupart des communes de la CUB où la production de logements sociaux a été soutenue (Bordeaux, Saint-Médard-en-Jalles et Mérignac, par exemple), la part de logements sociaux réalisée en VEFA représente 20 à 40 % de la production et correspond donc aux ordres de grandeur moyens en France. Les communes dans lesquelles la VEFA représente une part très forte de la production sont généralement celles qui ont produit peu de logements sociaux, les rares opérations de développement y ayant été menées quasi exclusivement en VEFA. Dans le reste des communes, les situations oscillent en fonction des opportunités immobilières ou foncières et de l'action des élus locaux auprès des promoteurs immobiliers.

12. Ces modes de régulation sont caractérisés par une grande diversité, qui va de la négociation informelle entre maires et promoteurs (voir à ce sujet : Dupuy, 2010) jusqu'à l'inscription dans les documents d'urbanisme de servitudes de mixité sociale. Ces servitudes imposent la construction d'une part de logements sociaux dès qu'une opération de promotion immobilière dépasse un certain nombre de logements ou une certaine surface de plancher (Gimat & Pollard, 2016). Il est aussi possible de citer l'existence de « chartes promoteurs », dans lesquelles les collectivités territoriales édictent les « règles du jeu » en matière de production immobilière dans leur commune. Qu'elles soient signées ou non par les promoteurs, ces « chartes » informelles servent généralement de base de négociation (Pollard, 2009). La mise en œuvre de ces modes de régulation est rendue possible par le fait que les collectivités territoriales, et en particulier les mairies, ont le dernier mot sur la délivrance des permis de construire.

13. Il est difficile d'établir la mesure dans laquelle un logement social réalisé en VEFA coûte plus ou moins cher qu'un logement social réalisé en maîtrise d'ouvrage directe. La majorité des salariés d'organismes HLM rencontrés dans le cadre de mon enquête de terrain s'accorde sur le fait que la réalisation en VEFA représente un surcoût. Cependant, les données disponibles pour les années 2013 et 2014 montrent que, en moyenne, le coût de production est quasiment identique d'un mode de production à l'autre. En 2014, un logement social coûtait en moyenne moins cher à produire en VEFA qu'en maîtrise d'ouvrage directe en Île-de-France, mais plus cher en France métropolitaine hors Île-de-France (MLET, 2014b, 2015). Par ailleurs, ces coûts moyens ne peuvent rendre compte des différences en termes de superficie, de localisation ou encore de qualité des logements produits.

14. En effet, les coûts de construction sont sensiblement les mêmes pour les logements en accession à la propriété et les logements sociaux. Les gains liés au fait que les logements sociaux n'occasionnent pas de frais de commercialisation (marketing, publicité, personnel, etc.) sont réels, mais ils restent limités.

15. En 2009, l'OPH de la CUB, Aquitanis, avait 160 hectares de réserves foncières réparties sur dix sites pour une trésorerie mobilisée de quatorze millions d'euros (Source : MIILOS, *Rapport définitif n°2009-020 sur l'Office public de l'habitat de la communauté urbaine de Bordeaux 'Aquitanis'*, novembre 2009).

16. Voir notamment : <https://www.prets.caissedesdepots.fr/gaia-court-terme.html> et <https://www.prets.caissedesdepots.fr/gaia-long-terme.html> (pages consultées le 27 octobre 2015); Halbert *et al.*, 2013.

17. Le portage foncier est une opération qui peut représenter un coût important. Le porteur doit notamment prendre à sa charge les coûts de gestion du bien acquis : dépenses pour sécuriser le site, assurances, impôts, etc. A cela s'ajoutent des frais financiers, liés aux prêts souscrits pour l'achat du bien, ainsi que d'éventuels frais de libération, de remise en état des sols ou encore d'études. Toutes les caractéristiques du site n'étant pas connues au moment de l'achat, il est possible que ces coûts soient mal estimés (voir : GRIDAUH, 2012, à propos du portage par des établissements publics fonciers).

18. Une ESH girondine vise, dans ce type d'opérations, une marge de 8 %. La personne enquêtée a cependant insisté sur la variabilité des marges produites par de tels dispositifs (Entretien avec le directeur de l'aménagement et des études urbaines, Bordeaux, 18/02/14).

19. Outre l'opération des Bassins à Flots, l'objectif assigné au service en charge de la maîtrise foncière de Domofrance à partir de la réorganisation de l'ESH en 2008 était d'acquérir l'équivalent de 80 000 m² de SHON par an. Cet objectif a été dépassé dès 2008 (Source : MIILOS, *Rapport définitif n°2010-029 sur la Société anonyme d'HLM Domofrance*, Avril 2011, p. 10-1).

20. La réciproque n'est pas vraie : les stratégies de maîtrise foncière étant peu répandues, beaucoup d'organismes ont seulement recours à la VEFA HLM.

RÉSUMÉS

L'activité de production de logements locatifs sociaux se trouve contrainte, particulièrement depuis le début des années 2010, par une augmentation des coûts de production et par une diminution des ressources à la disposition des organismes HLM. Ceux-ci recherchent en conséquence des marges de manœuvre financières nouvelles. Parmi les dispositifs envisagés, des formes de péréquation entre produits immobiliers sont mobilisées de façon croissante : elles consistent à utiliser, dans certains types d'opérations, les bénéfices produits par la réalisation de logements en accession à la propriété pour faciliter la production de logements locatifs sociaux. En rendant compte des stratégies mises en œuvre par des organismes HLM dans le Bordelais, ce texte montre que de telles péréquations sont rendues possibles, d'une part, par l'abaissement progressif des « frontières » entre filières de la production immobilière et, d'autre part, par la traduction opérationnelle de l'injonction à la mixité sociale. Il cherche de plus à établir le rôle central de la maîtrise de la plus-value foncière pour la production de logements locatifs sociaux.

Building new social housing dwellings in France is getting harder: since the beginning of the 2010s, social housing organisations have to face rising production costs and cuts in public subsidies. They accordingly try to use new methods to create financial leeway. Amongst those methods, equalization between different real estate offerings have been set up: benefits produced by the selling of dwellings to homeowners are used to make it easier to fund new social housing dwellings. By showing how such methods are implemented by social housing organisations in the Bordeaux area, I demonstrate that they are made possible, on the one hand, by the fact that it is easier nowadays for social housing organisations and private developers to work together and, on the other hand, by the search for greater social diversity in new real estate developments. Moreover, I assess the significance of land-value capture for contemporary social housing production.

INDEX

Keywords : social housing, social housing organisation, urban developer, diversification, financing, equalization, Bordeaux

Mots-clés : logement social, organisme HLM, promoteur immobilier, diversification, financement, péréquation, Bordeaux

AUTEUR

MATTHIEU GIMAT

Doctorant – A.T.E.R. en aménagement et urbanisme

Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Laboratoire Géographie-Cités

matthieugimat@gmail.com