

Des HLM à durée déterminée ? Le succès de l'Usufruit locatif social

Grégoire Fauconnier

L'Usufruit locatif social permet à des ménages ou des entreprises de transformer leurs biens immobiliers en logement social et d'en déléguer la gestion à des organismes HLM en échange d'avantages fiscaux. Grégoire Fauconnier montre comment ce dispositif participe d'un contournement de l'objectif de mixité sociale et d'une privatisation du parc social.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), les communes situées dans les grandes agglomérations et comptant plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) doivent disposer d'une proportion minimale de logements sociaux parmi leurs résidences principales, aujourd'hui portée à 25 %¹. Pour se mettre en conformité avec la loi, les communes « déficitaires » en logements sociaux doivent donc implanter des HLM en respectant des objectifs triennaux de construction fixés par le préfet, sous peine d'être sanctionnées par un constat de carence pouvant se traduire par des sanctions financières (multiplication par cinq du prélèvement SRU) et administratives (perte du droit de préemption). Cependant, la réalisation des logements sociaux exigés dans les communes déficitaires est souvent complexifiée par le coût élevé du foncier et par le risque de « conflit d'aménagement » lié aux nouvelles constructions (Subra 2006 ; Despods 2016). Dans ces conditions, les élus recherchent des biais leur permettant de respecter les obligations SRU en réalisant des logements sociaux à moindres frais et avec peu d'effet sur le peuplement de leur commune (Desage 2016 ; Fauconnier 2019).

Satisfaisant à ce double objectif, un nouveau produit est actuellement en plein essor dans les communes déficitaires : l'Usufruit locatif social (ULS), qui permet à des ménages ou des entreprises privées de conventionner, contre des avantages fiscaux et pour une durée limitée, un bien immobilier en logement social en déléguant l'usufruit à un organisme HLM. Son succès soulève d'importants enjeux concernant l'avenir de la loi SRU et, plus généralement, du logement social. Dans cet article, nous nous demanderons dans quelle mesure ces caractéristiques sont susceptibles de séduire les maires des communes déficitaires en même temps qu'elles remettent en cause plusieurs fondements du logement social.

Notre propos se fonde principalement sur une enquête de terrain dans le département des Yvelines réalisée dans le cadre d'une thèse concernant la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU. En consultant les comptes rendus de conseil municipal des communes déficitaires de ce département et en décortiquant les données qualitatives sur les logements sociaux qui y ont été réalisés, nous avons tenté d'appréhender les tenants et les aboutissants de l'ULS.

Après avoir détaillé le fonctionnement de l'ULS et mis en évidence son succès dans les communes déficitaires à l'échelle nationale, nous nous intéressons à un exemple local et archétypal de logements sociaux réalisés grâce à ce mode de production. Nous verrons ainsi en quoi la multiplication des opérations en ULS relève d'une stratégie risquée de contournement de la loi SRU, qui participe d'un processus de privatisation, d'élitisation et de désinstitutionnalisation du logement social.

¹ Initialement de 20 %, ce taux a été porté à 25 % par la Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, également appelée loi « Duflot ».

L'ULS : fonctionnement et succès d'un dispositif dans les communes déficitaires en logement social

Si l'ULS est apparu à la fin des années 1990, c'est la loi Engagement national pour le logement » (ENL) de 2006 qui lui a fourni un cadre juridique. Difficile à appréhender pour le non-initié, son fonctionnement repose sur la distinction entre la propriété des murs d'un bien immobilier – la nue-propriété – et leur utilisation – l'usufruit. De cette distinction naît un système dans lequel les acteurs parties prenantes de la transaction sont gagnants.

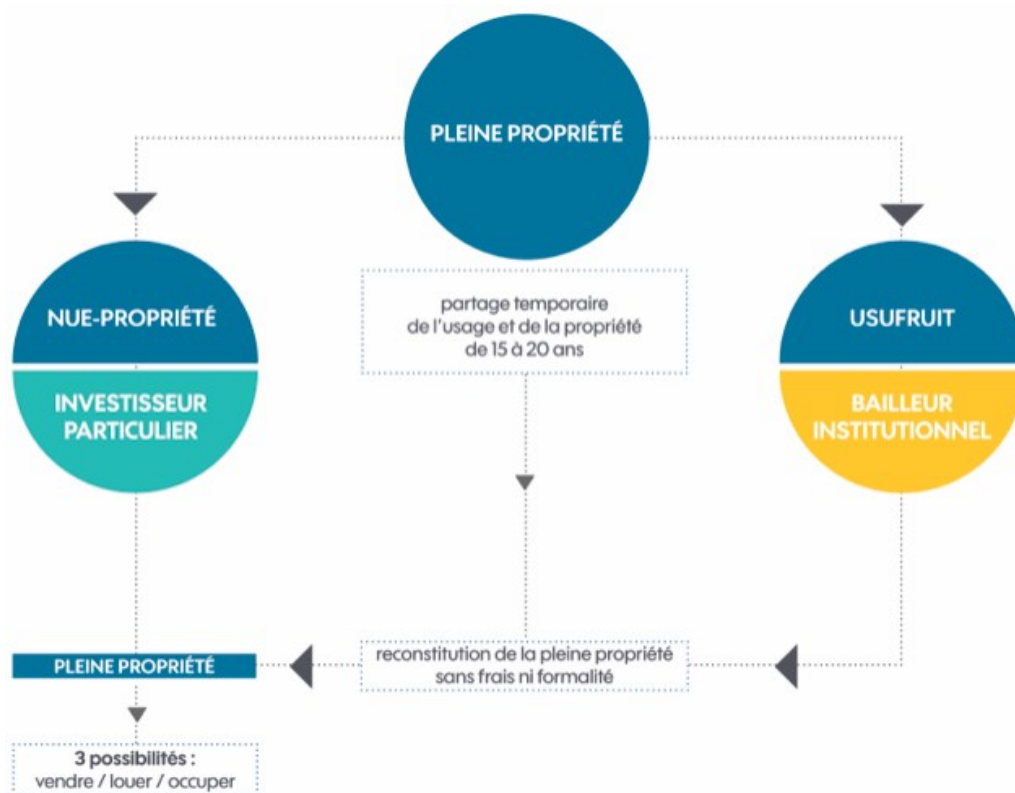
Les *ménages* peuvent ainsi acheter des logements, dans le neuf ou plus rarement dans l'ancien, en profitant d'une décote d'environ 40 % de la valeur des biens immobiliers. Ils bénéficient en outre d'avantages fiscaux comme la réduction de la base imposable à l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI) pendant la durée du démembrement, la possibilité de transmettre la nue-propriété sans être taxés et l'absence d'imposition sur la plus-value réalisée. En contrepartie, les ménages renoncent à l'usufruit du bien immobilier jusqu'au terme du démembrement qui dure généralement de 15 à 25 années. Pendant cette période transitoire, c'est le *bailleur social* sélectionné par le promoteur qui jouit de l'usufruit de l'ensemble des biens immobiliers du programme considéré. Grâce à l'ULS, les organismes HLM peuvent donc étendre temporairement leur parc de logements sans autres coûts que ceux de la gestion locative et de l'entretien des parties communes. À la manière de la Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) (Gimat et Pollard 2016 ; Jourdeuil 2017 ; Robert 2020), l'ULS fait ainsi évoluer le métier des bailleurs sociaux qui tend à s'éloigner de la maîtrise d'ouvrage et à se concentrer davantage sur la gestion locative.

Les habitations en ULS étant financées grâce à des investisseurs privés, elles relèvent surtout de la catégorie PLS (Prêt locatif social), moins subventionnée par l'État que celles du PLUS (Prêt locatif à usage social) et du PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration). *Ipsa facto*, les logements sociaux en ULS s'adressent plutôt à des catégories moyennes, voire moyennes-supérieures, puisque 77 % des ménages présentent des revenus et une structure familiale les rendant éligibles au PLS (Laferrère, Pouliquen et Rougerie 2017). À titre d'exemple, pour un couple vivant à Paris avec deux enfants à charge, le plafond de ressources pour obtenir un PLS s'élève à près de 73 000 euros par an en 2020. On peut penser que ce plafond arrange de nombreux élus, en particulier ceux qui veulent préserver l'entre-soi des communes aisées par un « peuplement de qualité » (Desage 2016)². Quoiqu'il en soit, les *communes déficitaires* tirent elles aussi parti de l'ULS dans la mesure où la capacité de levée de fonds des investisseurs démultiplie les possibilités de réaliser des logements sociaux et ainsi d'atteindre les objectifs de construction imposés par la loi SRU. Cet atout s'avère déterminant dans les zones tendues où le coût particulièrement élevé du foncier entrave, voire empêche, les communes d'acquérir des terrains pour les revendre à des bailleurs sociaux.

Afin de résumer simplement le fonctionnement de l'ULS, la société Pierre Épargne Retraite Logement (PERL) a réalisé le schéma ci-dessous (figure 1).

² Notons toutefois que, pour limiter les abus, la loi du 18 janvier 2013 a imposé un plafond de 30 % de logements PLS dans le respect des obligations triennales.

Figure 1. Le fonctionnement de l'Usufruit locatif social selon la société PERL



Source : PERL (2017).

Initialement, c'est une filiale de Nexity, la société PERL, qui a développé l'offre en ULS à l'échelle nationale. Entre 1999 – son année de fondation – et 2018, elle a réussi à construire près de 8 000 logements dans le cadre de 300 opérations réalisées pour le compte de 86 bailleurs sociaux. Et le succès a été croissant : entre 2000 et 2009³, PERL a commercialisé environ 160 logements par an contre environ 620 entre 2010 et 2018. Ces bons chiffres permettent à PERL de se positionner comme l'acteur principal du secteur avec près de la moitié des logements mis en vente en ULS. Cependant, de nouveaux acteurs se lancent sur ce marché porteur, notamment la Banque des territoires qui propose depuis septembre 2018 une offre intitulée « Tonus » à destination des bailleurs sociaux. L'objectif est de réaliser 7 000 logements sociaux d'ici 2023, pas uniquement en PLS mais aussi en PLUS et en PLAI, c'est-à-dire pour des catégories moyennes et populaires.

Au niveau géographique, l'offre en ULS se concentre sur les zones tendues. Près de la moitié des logements proposés par la société PERL se trouve ainsi dans l'agglomération parisienne. Dans le cadre de notre travail de doctorat sur l'application de la loi SRU dans les Yvelines, il est clairement apparu que les programmes en ULS fleurissaient surtout dans les communes déficitaires. Ainsi, dans ce département, PERL a commercialisé 500 logements dans 13 communes déficitaires⁴ contre seulement 50 logements dans une unique commune en règle⁵.

L'exemple du Clos des Lys à Viroflay

Pour appréhender au mieux la production de logements sociaux en ULS, nous pouvons nous intéresser au programme du « Clos des Lys » réalisé à Viroflay et composé de 33 appartements du T1 au T4. Comme le soulignaient les agences d'investissement immobilier (figure 2), ces prix

³ M. Vankeerberghen, « L'usufruit locatif social en quête de recharges », *Le Courrier du logement*, 19 mai 2009.

⁴ Andrézy, Buc, Chatou, Jouy-en-Josas, L'Étang-la-Ville, Le Chesnay, Le Vésinet, Maisons-Laffitte, Saint-Germain-en-Laye, Vélizy, Versailles, Viroflay, Voisins-le-Bretonneux.

⁵ Saint-Cyr-l'École.

défaient toute concurrence : 3 615 euros le m² contre 5 737 euros en pleine propriété. C'est pourquoi le Clos des Lys fut présenté comme un placement d'avenir, à forte rentabilité et, selon les agents immobiliers rencontrés sur place, les appartements se sont effectivement très bien vendus.

Figure 2. La promotion du Clos des Lys sur le site d'investissement immobilier Elyzia (2016)

Programme nue propriete
Résidence Le Clos des Lys / Viroflay (78) (Yvelines)

Programme déjà distribué

Description :

La Résidence Le Clos des Lys sera construite à Viroflay, commune des Yvelines limitrophe de Versailles et à 20 minutes de Paris. Viroflay est une commune très boisée à 10 minutes du Château de Versailles.
Les résidents du Clos des Lys seront situés à 800 mètres à pied du centre ville.
Trente trois appartements sont proposés en démembrement.

Paramètres techniques et financiers :

- La durée du démembrement est de 15 ans
- La valorisation économique de la nue propriété est de 63 % de la valeur en pleine propriété
- Le prix moyen du mètre² pondéré en nue propriété hors parking est de 3 615 €
- Le prix moyen du mètre² pondéré en pleine propriété hors parking est 5 737 €
- 33 appartements seront commercialisés de typologie T1 au T4
- Les budgets d'investissement débuteront à 115 600 € pour un studio, 150 000 € pour un T2, 239 500 € pour un T3 et 309 600 € pour un T4
- L'usufruitier, Domnis gère un parc immobilier de plus de 11 000 logements.

Date de livraison : 31/12/2017

Date de mise ligne : 14/01/2016 Promoteur : Cofrinvest
Gestionnaire : Usufruitier : Domnis

Recevoir plus de documentation (grille de prix, fiche de synthèse, étude de marché)

Faites vous rappeler

Contactez nous au 09 72 35 30 70

contact@nue-propriete-investir.fr



Source : <http://www.nue-propriete-investir.fr>.

Le Clos des Lys a été inauguré en 2018 (figure 3) et les 33 appartements qui le composent ont accueilli des locataires sur critères sociaux pour une durée de 15 ans. Sans qu'il n'en coûte le moindre denier à la commune, ces 33 logements ont aidé la commune déficitaire de Viroflay à répondre à ses obligations triennales de construction et à faire progresser son taux SRU jusqu'en 2033. Cependant, après cette date, les logements deviendront des logements privés et les locataires devront donc partir à moins de pouvoir supporter la probable importante hausse du loyer qu'exigeront les propriétaires.

Figure 3. Le Clos des Lys à Viroflay (Domnis, 33 logements, 2018)



Source : © G. Fauconnier, 2018.

Une stratégie risquée de privatisation du logement social ?

Le succès grandissant de la production de logements sociaux en ULS dans les communes déficitaires peut être interprété de manière contradictoire. D'une part, on peut l'analyser comme un signe de la détermination des maires des communes déficitaires situées en zones tendues à respecter la loi SRU en se servant de ce nouvel outil particulièrement efficace pour implanter des logements sociaux. C'est d'ailleurs ce que laisse penser le témoignage du maire de la commune déficitaire du Chesnay, Philippe Brillault, sur le site internet de PERL : « Le Chesnay est une ville résidentielle où le foncier est cher et où la production de logements à loyer abordable est, de ce fait, difficile à mettre en œuvre. [...] L'ULS est un levier de financement particulièrement adapté aux communes franciliennes⁶. » Il est rejoint dans son analyse par Christian Dupuy, maire de Suresnes (1983-2020) et président de l'Office public de l'habitat des Hauts-de-Seine, qui affirme que l'ULS est « parfois le seul compromis possible pour créer de l'habitat social » et que, même si ces logements sociaux ne sont que temporaires, « c'est quand même mieux que de ne pas en réaliser du tout⁷ ». Les raisons de ce ralliement des maires aux objectifs de production de logements sociaux, *a priori* surprenant, ont été mis en lumière par Fabien Desage à l'échelle de l'agglomération lilloise (Desage 2016). Le basculement advient lors la seconde moitié des années 2000, lorsque les élus prennent conscience que ces logements sociaux sont susceptibles d'intéresser une partie de leurs administrés, qu'il est possible de les « invisibiliser » du point de vue architectural et d'exercer une certaine influence sur leur peuplement.

D'autre part, on peut se demander si les maires des communes déficitaires ne sont pas aussi attirés par le fait que les logements réalisés en ULS ont vocation à redevenir privés au bout de 15 ans. Tablant sur un allègement, voire une abrogation de la loi SRU d'ici là, les élus verraient dans

⁶ <https://infolocs.files.wordpress.com/2017/03/dp-rc3a9alisations-perl-ile-de-france.pdf>.

⁷ L. Boccara, « Usufruit locatif social : un marché de niche pour les bailleurs sociaux et les promoteurs », *Les Échos*, 13 mars 2014.

l'ULS une sorte de pis-aller leur permettant de répondre à leurs obligations de construction à court terme tout en limitant les conséquences en matière de mixité sociale à long terme. Cette inquiétude sur la mixité semble d'autant plus légitime que les opérations en ULS créent presque exclusivement des logements sociaux de type PLS, laissant donc de côté les ménages les plus précaires qui auraient besoin de PLAI. Au total, le fait que l'ULS produise essentiellement des logements en PLS et qui ne restent sociaux que temporairement peut laisser penser que les communes déficitaires se servent de ce nouveau mode de financement pour respecter la *lettre* de la loi SRU – la construction de logements sociaux – tout en contournant son *esprit* – la mixité. En cela, l'ULS peut apparaître comme le dernier outil en vogue utilisé par les élus des communes déficitaires pour limiter la diversification sociale de leur peuplement, au même titre que la réalisation de structures collectives en faveur de publics spécifiques comme les personnes âgées, les jeunes actifs et les étudiants (Fauconnier 2019) ou la construction de logements sociaux pour les classes moyennes dilués dans de vastes programmes privés au travers de la Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) (Gimat et Pollard 2016).

Cette stratégie de privatisation et de limitation temporelle du logement social peut toutefois s'avérer risquée dans la mesure où, si la loi SRU devait être prorogée au-delà de 2025, les communes ayant beaucoup misé sur l'ULS se trouveraient en porte-à-faux. Au terme de l'échéance prévue par le promoteur, ces communes perdraient en effet une partie de leurs logements sociaux qui, en devenant privés, augmenteraient le nombre de résidences principales et donc le nombre de HLM à réaliser pour atteindre le pourcentage requis. Cette hypothèse semble d'autant plus probable que, bientôt 20 ans après la promulgation de la loi SRU, ses principes fondateurs sont de moins en moins contestés.

En définitive, le développement de l'ULS offre de nouvelles solutions en même temps qu'il pose de nouvelles questions à la production du logement social. Grâce à son mode de financement inédit, le dispositif favorise grandement la réalisation de logements sociaux dans les zones tendues. Dans le même temps, reposant sur l'initiative et des fonds privés (plutôt que sur ceux des organismes HLM classiques), et aboutissant à une limitation temporelle du statut et à la montée en gamme des logements HLM, l'ULS s'inscrit dans une triple logique de privatisation, de désinstitutionnalisation et d'élitisation du parc social. Ce qui interroge sur l'avenir de la mixité sociale si l'ULS était amené à se généraliser dans les communes déficitaires.

Bibliographie

- Desage, F. 2016, « “Un peuplement de qualité”. Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 3, p. 83-112. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2016-3-page-83.htm.
- Desage, F. 2017. « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) », *Espaces et sociétés*, n° 170, p. 15-32. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2017-3-page-15.htm.
- Desponds, D. 2016. « L'habitat social : objet de toutes les inquiétudes. Arguments et formes de mobilisation dans l'agglomération parisienne », in D. Desponds et E. Auclair (dir.), *La Ville conflictuelle. Oppositions-Tensions-Négociations*, Paris : Éditions Le Manuscrit, p. 315-344.
- Gimat, M. et Pollard, J. 2016. « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, vol. 18, n° 2, p. 257-282.
- Fauconnier, G. 2019. « Logement social et application de la loi SRU : la lettre plutôt que l'esprit », *Métropolitiques* [en ligne]. 2 novembre. URL : https://metropolitiques.eu/Logement-social-et-application-de-la-loi-SRU-la-lettre-plutot-que-l-esprit.html?var_mode=calcul.
- Fauconnier, G. 2020. *Loi SRU et mixité sociale : le vivre ensemble en échec ?*, Mouans-Sartoux : Omniscience, 2020.

- 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* [en ligne], n° 20. URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/5409>.
- Laferrère, A., Pouliquen, E. et Rougerie, C. 2017. *Les Conditions de logement en France*, INSEE, p. 34.
- Robert, F. 2020. « Produire du logement social sans construire. Les politiques d'acquisition de logements privés par les bailleurs sociaux (1977-2018) », *Métropolitiques* [en ligne]. 9 janvier. URL : <https://metropolitiques.eu/Produire-du-logement-social-sans-construire.html>.
- Subra, P. 2006. « Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi SRU », *Hérodote*, n° 122, p. 138-171. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/journal-herodote-2006-3-page-138.htm.

Grégoire Fauconnier est agrégé et docteur en géographie. En 2019, il a soutenu une thèse sur la mise en œuvre de la loi SRU (Université Paris Nanterre, sous la direction d'Hervé Vieillard-Baron et de Pascale Philifert). En 2020, ce travail a été adapté sous la forme d'un livre publié aux éditions Omniscience : *Loi SRU et mixité sociale, le vivre ensemble en échec ?* Il est également le coauteur, avec Naïl Ver-Ndoye, du livre *Noir. Entre peinture et histoire* (Omniscience, 2018) qui traite de la question de la diversité dans la peinture européenne.

Pour citer cet article :

Grégoire Fauconnier, « Des HLM à durée déterminée ? Le succès de l'Usufruit locatif social », *Métropolitiques*, 16 novembre 2020. URL : <https://metropolitiques.eu/Des-HLM-a-duree-determinee-Le-succes-de-l-Usufruit-locatif-social.html>.