



Réseau des acteurs locaux de l'habitat en Rhône-Alpes

SYNTHESE RENCONTRE n°3
Vendredi 26 juin 2009

Logement social en Rhône-Alpes : produire ensemble en maîtrisant les coûts

Les coûts de production du logement social en Rhône-Alpes

En 2006, 9 200 logements étaient enregistrés en termes de programmation. 2008, ce chiffre était de 11 104 logements relevant du Plan de Cohésion Sociale, 12 343 avec l'ensemble de la foncière de l'ANRU, soit un taux de réalisation de 80 % (baisse importante au niveau de la réalisation des objectifs), il passera à 14 400 en 2009.

L'échantillon de l'observatoire est d'environ 6 000 logements locatifs qui concernent 400 opérations dans toute la région Rhône-Alpes (dont environ 31 % ont des marchés signés), avec une grande disparité selon les territoires.

Globalement les résultats d'observatoire font apparaître un effort maintenu par les organismes HLM pour se concentrer sur les produits les plus sociaux. En parallèle, par rapport à 2007, la VEFA, mode de maîtrise d'ouvrage qui permet de produire plus et qui peut donner des résultats intéressants s'il est bien maîtrisé, est en forte progression. Par ailleurs, l'effet du plan de relance se fait sentir.

L'intervention des collectivités locales ou les réserves foncières permettent un accès au foncier bien plus maîtrisé que le processus de gré à gré ou de VEFA. Il est à noter que deux tiers des opérations sont réalisés hors de tout cadre d'aménagement structuré.

Côté plan de financement, on constate une montée en puissance des fonds propres depuis 2004 et des subventions. Mais la part des subventions, même si elle augmente en volume, finit par se tasser en part relative, les prix et a fortiori les fonds propres augmentant plus vite.

En conséquence, se pose la question de la capacité des organismes à continuer de produire un volume de logements tel que nous le connaissons aujourd'hui, avec les caractéristiques techniques que nous cherchons à développer (développement durable), sachant que les enjeux du parc existant sont importants, que la PALULOS n'existe plus et que les systèmes de financement sont devenus très complexes.

Les collectivités locales sont les financeurs principaux avec 56 % des subventions. L'Etat représente 25 % des subventions. Avec 11% des subventions, la part du 1 % logement est en légère augmentation.

Concernant la performance énergétique des bâtiments, par rapport à l'objectif Grenelle 2020, soit 20 % d'énergie renouvelable, les organismes ont fait la moitié du chemin, la progression étant très importante par rapport à 2004 où nous étions à 1 %. Mais cet investissement a un coût : entre 8 % et 25 % selon les exigences de performance, les choix techniques, les contraintes de l'opération.

Cette obligation de performance énergétique renvoie à une pléiade d'aides avec une assez faible visibilité dans le temps.

Par ailleurs, les réflexions actuelles des organismes portent sur les modes de conception, de réalisation, d'accès au foncier, sur comment travailler dans le cadre de zones d'aménagement concerté ou d'autres zones d'aménagement avec un accès à un foncier privilégié.

Les acteurs de l'habitat posent la question de la mise en place d'un groupe de travail partenarial qui essaierait de creuser les différents constats amenés par les analyses des opérations de l'observatoire.



Les enjeux partagés pour produire plus, mieux et abordable : une responsabilité collective

• Des outils de mobilisation du foncier : exemple d'un EPFL

L'objet des EPF est de faire des acquisitions foncières ou immobilières pour toute personne publique en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des opérations d'aménagement pour protéger des espaces menacés.

L'EPF, parallèlement à cette mission d'acquisition foncière, peut réaliser des missions de conseil et d'assistance en ingénierie foncière auprès de ses membres.

L'EPF permet une débudgétisation des acquisitions foncières. Ainsi, la collectivité peut acquérir du foncier sans que cette acquisition pèse sur son budget, l'EPF pouvant rétrocéder le terrain soit au bailleur social soit à la collectivité. Le but de l'EPF est de saisir les opportunités que la collectivité ne saisissait pas auparavant.

Sans intervention de l'EPFL, plus de la moitié des opérations foncières ne se seraient pas faites et le prix aurait été entre 25 % et 30 % supérieur.

Pendant le temps où l'EPF est propriétaire du bien, il va :

- gérer notamment les propriétés bâties ;
- réhabiliter ;
- faire les mises aux normes des appartements, des maisons en sa possession, et les louer à des conditions en général très voisines de celles des logements sociaux.
- à la fin du portage, les rétrocéder sur la base du prix d'acquisition tel qu'il en est convenu avec la collectivité.

Ces frais de portage sont de 3 % par an sur le capital porté pour la collectivité, 2 % pour toutes les opérations qui comprennent au minimum 30 % de logements sociaux.

Un des objectifs est d'arriver pour le logement social à 1 % et à 2 %/2,5 % sur les autres opérations.

Pour choisir et prioriser les opérations, sont mises en place des grilles de lecture :

- degré de réflexion et de stratégie en amont de la collectivité
- degré par rapport à l'intérêt général ou social
- priorité à la densification, restructuration de centre bourg,
- l'urbanisme et l'environnement,
- l'équilibre d'intervention de l'EPF (le fait que l'EPFL soit déjà beaucoup intervenu pour la collectivité ou pas).

L'EPFL, pour les acteurs de l'habitat, donne non seulement la possibilité de trouver des fonciers mais est également un outil permettant de créer une véritable dynamique de projet.

• Articulation politique d'urbanisme et politique de l'habitat

Pendant presque 40 ans, l'agglomération grenobloise a joué le rôle d'opérateur foncier en faisant des portages gratuits avec des décotes en nature dès lors que 35 % de logements sociaux sur le tènement étaient portés. Or, ce système de décote n'était pas du tout connecté à des logiques de densité et de mixité, et surtout n'était pas corrélé à des logiques de faisabilité économique : plus l'acquisition était chère, plus la subvention était importante. Cela a également abouti à une confusion entre une aide foncière et une aide à l'équilibre des opérations de logements sociaux.

La réforme de l'aide vise plusieurs objectifs :

- une accélération de la mise à l'urbanisation,
- une corrélation de l'aide, au-delà de la mixité sociale, à des principes de densité (avec une analyse de la mixité à la SHON),
- une recherche d'un « résultat net » pour le bailleur, c'est à dire que les opérations qui bénéficient de l'aide aient bien à la sortie des charges foncières minorées.

Les caractéristiques et conditions de l'aide :

- une aide fléchée aux communes
- le maire doit pouvoir faire la preuve de son accès au droit des sols, avec un engagement dûment délibéré avant la demande de subvention auprès de l'agglomération.
- un référentiel de faisabilité de charge foncière sociale (PLUS, PLAI, PLS) positionné entre 7 % et 10 % d'un prix de revient (référentiel à 2 100 €/m² de SHON), la charge foncière étant considérée comme faisable entre 150 € et 210 €. Dans tous les cas, c'est une charge foncière qui, en compte à rebours, ne doit pas représenter plus de 10 % à 15 % du prix de revient de marché au moment où se fait l'opération.



- l'opération doit répondre à un référentiel de densité urbaine : la ville centre, les communes de première couronne ou de deuxième couronne desservies par les transports en commun à haut niveau de fréquence, et les communes de deuxième couronne ou les territoires mal desservis en termes de transports en commun avec pour chaque cas, un cadre minimum de nombre de logements à l'hectare.
- a minima 35% de logements sociaux dans l'opération ; la SHON sociale ayant un contenu différent suivant où en était la commune au regard de la proportion de logement social dans ses résidences principales.
- prise en compte des fonciers qui appartiennent soit à des communes soit qui sont en portage de l'EPFL ou dans les mains de concessionnaires. Dans ce cas, demande que la vente aux organismes HLM s'inscrive dans une faisabilité entre 150 € et 210 €/m² de SHON sociale.

L'aide a été fixée à 150 €/m² de la SHON sociale nouvellement créée et reconnue (SHON neuve, et non acquisition/amélioration).

• Définition du programme de travail : cahier des charges de prescriptions

Pour Alliage Habitat, il était important de faire prendre conscience à ses collaborateurs qu'ils allaient devoir et pouvoir construire abordable, et partager cet objectif avec les partenaires, notamment les bureaux d'études et les architectes.

L'ambition qualitative et quantitative est de bien loger les ménages modestes.

Les objectifs sont de construire des logements adaptés à la solvabilité des ménages, architecturalement bien intégrés dans leur environnement, facilitant l'usage de tous y compris les personnes vieillissantes ou handicapées, et qui soient techniquement économes en énergie. On parle ici de « développement économiquement et socialement acceptable » plutôt que de « développement durable ».

L'objectif de « construire plus abordable, louer plus abordable » comporte trois éléments :

- Optimiser les coûts dans le respect de la qualité des opérations, en prenant en compte les demandes des habitants.
- Respecter les nouvelles normes techniques et d'accessibilité.
- Maîtriser le coût global des opérations.

Pour mener ces réflexions, ont été mis en place en interne des groupes de travail qui associent la maîtrise d'ouvrage et la gestion. Ainsi, pour le groupe de travail sur la construction neuve, différents constats ont été dressés dont celui de l'absence de différence dans la production entre les typologies d'opérations, ni en fonction des financements ni en fonction de la localisation ou de la finalité des opérations. Des comparaisons sur les coûts ont été effectuées.

Les premières avancées du groupe de travail ont été de définir des gammes de produits :

- produits « standards »,
- produits « confort »,
- produits « confort plus »

qui seront à choisir en fonction des besoins, des attentes de la gestion, de la particularité des sites et de la localisation des programmes.

Un système de bon de commande interne a été établi en lien avec la gestion locative. L'organisme se pose très en amont la question de l'opération des besoins auxquels il veut répondre, des usages du programme qu'il envisage de mettre en place (un usage locatif, une accession, un programme mixte), de la gamme de produits qu'il veut mettre en place et pourquoi. Le bon de commande définit un coût de travaux objectif, un délai dans lequel on pourra livrer le produit aux structures immobilières.

En parallèle, Alliage Habitat réfléchit à des notions de conception réalisation pour faire des produits innovants avec un souci d'économie.

Les points sur lesquels intervenir :

- avoir un bon programme, c'est le préalable obligatoire pour un projet abordable.
- avoir une équipe de maîtrise d'œuvre prête à relever le défi,
- privilégier l'intégration urbaine,
- respecter une certaine simplicité des formes et des volumes,
- optimiser les plans des logements,
- privilégier le confort d'usage, donc la lumière, les logements traversant, le fait qu'ils puissent être aérés, tout en limitant les surfaces inutiles et qui coûtent cher.
- les questions se posent aussi sur les places de stationnement, la rentabilité des ascenseurs, la taille minimum des opérations, la maîtrise des surinvestissements pour les économies d'énergie.



Le produit standard de l'organisme relève de la « triple économie » : économie de loyer, de charges énergétiques et de charges d'entretien à travers, notamment, l'optimisation des surfaces (limiter les surfaces annexes).

Pour les produits « confort » et « confort plus », il s'agit de faire un peu plus pour garantir une attractivité dans le temps. Cela peut être justifié par une localisation moins attractive dans des secteurs moins porteurs, il faut peut-être faire plus dans les parties communes, l'environnement des immeubles, les logements.

Au sein de production, il existe des typologies de logements différentes. Quand Alliage Habitat produit des logements intermédiaires, des PLI, afin de rester concurrentiels par rapport au privé, l'organisme réfléchit à des petits plus qui permettent de qualifier nos logements.

Alliage Habitat est en train d'affiner le contenu de chaque gamme de produit, de mesurer les écarts de prix entre les gammes, de déterminer les critères de choix d'une gamme (c'est le bon de commande dont j'ai parlé tout à l'heure), de voir comment adapter la typologie de ses opérations aux différentes gammes en fonction de l'offre et de la demande.

L'originalité de la démarche se situe peut-être dans la prise de conscience des collaborateurs et le partage avec les équipes de gestion de cette vraie nécessité de construire moins cher si l'organisme veut continuer à construire à la hauteur de ses ambitions.