



HAL
open science

Continuer de développer le logement aidé en zones tendues. Quelles stratégies foncières pour les bailleurs sociaux ? Éléments de réflexion tirés de cas Haut-savoyards

Rémi Harrand

► **To cite this version:**

Rémi Harrand. Continuer de développer le logement aidé en zones tendues. Quelles stratégies foncières pour les bailleurs sociaux ? Éléments de réflexion tirés de cas Haut-savoyards. Ingénierie de l'environnement. 2015. dumas-01286780

HAL Id: dumas-01286780

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01286780>

Submitted on 11 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CONTINUER DE DEVELOPPER LE LOGEMENT AIDÉ EN ZONES TENDUES



QUELLES STRATEGIES FONCIERES POUR LES BAILLEURS SOCIAUX ?

Eléments de réflexion tirés de cas Haut-
savoyards

Rémi Harrand

Mémoire de M2 MOBAT
Année universitaire 2014-2015
Sous la direction d'Edmond-Jean Menoud

ABSTRACT

Pour répondre à la demande de logements aidés, les bailleurs sociaux sont confrontés à des prix de marché du foncier trop élevés pour permettre la faisabilité d'opérations nouvelles. Ce mémoire explore plusieurs pistes d'outils et de stratégies qui permettent d'acquérir du foncier et de continuer de développer le parc social. Il interroge les principaux moyens permettant d'alléger la charge foncière en redistribuant une partie du coût.

In order to satisfy the demand of social housing, the registered social landlords are faced with too high market prices for feasible construction projects. This Master's thesis explores several tools and strategies that allow to obtain land and continue developing the social housing stock. It questions the different means that reduce the land prices by redistributing part of its cost.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement mon maître d'apprentissage Antoine Bouchez pour tout ce qu'il m'a appris et pour la confiance qu'il a su placer en moi.

Je remercie tous mes collègues de la direction du développement et de la construction et notamment du service projet pour leur aide, leurs conseils avisés et les moments de convivialité.

Je remercie en particulier Marion Tantet qui a grandement compté pour rendre cette expérience d'alternance aussi formatrice et enrichissante.

Je voudrais également remercier mon tuteur Jean Menoud et toute l'équipe pédagogique ainsi que mes camarades de promotion pour tous nos échanges d'expériences et de réflexions et nos moments de détente tout au long de cette année.

SOMMAIRE

Abstract.....	3
REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	7
Eléments de contexte	9
Contexte économique	9
Contexte institutionnel et légal	10
Contexte urbanistique.....	10
Contexte foncier	11
Enjeux.....	12
Méthodologie.....	13
Etat de l’art	14
PREMIERE PARTIE	17
Les méthodes traditionnelles d’acquisitions foncières par les bailleurs sociaux et leurs limites	17
Chapitre 1 : Les aides publiques de minoration du coût d’une opération permettant l’acquisition foncière	20
Les subventions du logement aidé.....	20
Les subventions pour surcharge foncière	22
La vente à prix minoré du foncier public	23
Chapitre 2 : La loi SRU et l’acquisition de logements en VEFA	24
Les conséquences des quotas de logements aidés	24
Dispositions urbanistiques et minoration du prix du foncier.....	25
L’achat en VEFA	26
Chapitre 3 : La constitution de réserves foncières.....	31
DEUXIEME PARTIE.....	33
Les moyens alternatifs de développement des bailleurs.....	33

Perspectives et limites	33
Chapitre 4 : La densification du foncier HLM	35
La construction des parcelles d’habitat peu-dense et des dents creuses	35
Le remembrement des grands ensembles	36
La densification à l’échelle du bâti existant	37
Chapitre 5 : La diversification des produits bâtis comme angle d’acquisition foncière .	39
L’accession sociale	39
Les démembrements de la propriété comme outil de minoration foncière	40
Le logement intermédiaire	41
Chapitre 6 : Les relations et synergies avec d’autres acteurs publics et parapublics	43
Les relations entre bailleurs sur un même territoire	43
Les relations avec les établissements publics fonciers	44
Bailleurs sociaux et communautés professionnelles	45
Chapitre 7 : Les stratégies « capitalistes » de développement et les synergies avec le privé.....	46
Achat et Vente de patrimoine HLM	46
L’utilisation de la compétence aménagement.....	47
L’acquisition « pied dans la porte ».....	47
Les structures de participations avec le privé.....	47
Conclusion.....	51
Table des abréviations	55
BIBLIOGRAPHIE	56

INTRODUCTION

A mesure que la part des revenus des ménages consacrés au logement augmente significativement, l'accès à un logement décent est devenu une source de difficultés croissantes pour une partie de la population. Ces difficultés d'accès entraînent des inégalités aiguës. Avec l'explosion des prix immobiliers jusqu'à récemment, la propriété est une option inexistante pour de nombreux ménages. Tirés par les prix de l'immobilier, les loyers du parc privé ont également subi une forte augmentation, alors que les revenus des ménages (hors ménages très aisés) n'ont pas augmenté (Besson et Mouillart 2007)(Braye et Repentin 2005).

Dans ce contexte, le logement social a pour objet de soulager ces inégalités en fournissant aux ménages des classes modestes et moyennes des logements à des prix abordables. Les conditions de ressources des logements financés en PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) et PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) rendent ces logements théoriquement accessibles à 64% des ménages français (Union Sociale pour l'Habitat 2013). Cette proportion augmente significativement si l'on ajoute les logements financés en PLS (Prêt Locatif Social) et les nouveaux logements intermédiaires. En théorie, le parc social pourrait être un outil complet d'organisation de la mixité sociale.

En 2013, 1 690 000 ménages (soit 6% des ménages français) étaient inscrits sur les listes d'attentes pour pouvoir intégrer un logement social (dont un peu moins d'un tiers était déjà logé en HLM). On peut donc considérer que les besoins en termes de logements de ces ménages ne sont toujours pas satisfaits par l'offre produite (Union Sociale pour l'Habitat 2013). Ce nombre ne compte pas tous les ménages qui ne se sont pas manifestés, par manque d'informations ou à cause de la stigmatisation forte du logement social en France. Il est évident que le besoin est actuellement très fort.

En réponse à ce besoin, les différents bailleurs, (Offices Publics de l'Habitat, Entreprises sociales pour l'Habitat, Coopératives HLM etc...), malgré une augmentation de leur production depuis 2005, peinent à atteindre et dépasser le

volume de 130 000 logements par an (dont 30 000 PLS) en 2013 (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014a).

En France, le logement social est né de la révolution industrielle. Sa vocation était initialement de loger les ouvriers à bas coût pour limiter les pressions à la hausse sur les salaires. Il est initialement empreint de paternalisme et de catholicisme social, véhiculant un hygiénisme et une volonté de « moralisation » et de contrôle social. Il est à l'initiative du grand patronat industriel (Meunier 2013).

La loi Siegfried du 30 novembre 1894 pose les bases légales du financement du logement social par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes d'Habitations Bon Marché (HBM). La loi du 12 avril 1906 incite communes et départements à venir en aide aux organismes de HBM. La loi du 23 décembre 1912 institue les offices communaux et départementaux d'HBM. D'un intérêt industriel, le logement social devient intérêt général et les institutions publiques doivent s'en saisir. Le nombre de logements construits de la sorte reste très modeste à cette époque (Kamoun 2005).

Pendant l'entre-deux-guerres, l'Etat prend peu à peu en main la question du logement social et encourage le développement des HBM dans des formes urbaines modernes (Stébé 2013).

Les HBM deviennent Habitation à Loyers Modérés par la loi du 21 juillet 1950, deux ans après la création de l'allocation logement. En 1953 est créé le système du 1% logement. Les entreprises de plus de 10 salariés doivent verser 1% de leur masse salariale pour l'effort de reconstruction aux Comités Interprofessionnels du Logement que l'Etat encadre de près. Pour les entreprises, le logement des travailleurs reste une fonction du coût de la masse salariale, mais celle-ci devient encadrée par des institutions paritaires dans le cadre du compromis social issu des idées du CNR.

Sous la direction d'un Etat omniprésent, essentiellement via la création des Zones à Urbaniser en Priorité, les HLM permettent l'éradication provisoire des bidonvilles au milieu des années 70 (Tellier 2007a).

L'émergence des problèmes liés aux grands ensembles incite la naissance de la politique de la ville. Le monde HLM est alors considéré comme le problème. Le mauvais vieillissement et les problèmes sociaux rencontrés dans les anciennes ZUP entraîne le discrédit des constructions HLM, et les préjugés aujourd'hui encore très largement imprégnés dans la société.

La création de l'Aide Personnalisée pour le Logement (APL) en 1977 tente d'individualiser la question du logement social. Les bailleurs réduisent l'ampleur des opérations pour humaniser leur parc et tenter de s'adapter à une époque où ils sont toujours autant nécessaires mais moins les bienvenus.

Des réformes successives tentent de mieux répartir les logements sociaux sur le territoire, pour tenter d'apporter une mixité sociale, considérée comme le remède aux problèmes liés à la ghettoïsation des banlieues. Le renouvellement urbain, qui consiste à intervenir sur les quartiers dégradés devient un choix prioritaire dans la politique de la Ville (Bedos, Guerrand, et Jegouzo 2015).

ELEMENTS DE CONTEXTE

La réflexion qui nous occupe est à prendre dans son contexte contemporain, tant économique, institutionnel et légal, qu'urbanistique et foncier.

Contexte économique

Le contexte économique actuel est celui d'une crise économique qui s'éternise. Celle-ci a commencé comme une crise de financement de l'immobilier aux Etats Unis, s'est poursuivie par l'éclatement de bulles immobilières en Europe du Sud et par la sclérose actuelle dans laquelle l'économie réelle européenne et française semble bloquée.

Cette fragilité économique entraîne de fortes vulnérabilités pour les ménages, rendant la construction de logements HLM encore plus nécessaire.

Il est à noter que, malgré un certain dynamisme à la veille de la crise de 2007, et contrairement à d'autres pays européens comme l'Espagne, il n'y a pas eu surproduction de logements en France. Xavier Timbeau parle de « bulle robuste » (Timbeau 2013b) pour décrire l'évolution des prix des logements à l'orée de la crise. Les prix structurellement très élevés ne baissent pas de façon notable.

Il existe structurellement un déficit chronique et une sous-production de logements en France (Timbeau 2013a). Cette situation d'avant crise s'est largement empirée depuis avec un effondrement de la production, curieusement sans amorce de baisse réelle des prix de l'immobilier. La demande de logements reste forte, mais l'offre ne suit pas car la demande n'est pas solvable aux prix et aux conditions de risques bancaires attendus (Cusin 2013). Le coût des crédits est très réduit mais l'aversion au risque des banques conjuguée à la précarisation des ménages y compris des classes moyennes conduit à ce que les besoins de nombreux ménages ne parviennent pas à se transformer en demande économiquement solvable.

Cette crise immobilière a entraîné le secteur du bâtiment dans une de ses crises cycliques qui fragilise le tissu économique local et a de sévères impacts sur la qualification des compagnons et des entreprises. Les difficultés du secteur n'entraînent pas une véritable baisse durable des coûts de constructions à cause des coûts de non qualité et l'augmentation des coûts annexes liés aux changements techniques et surtout administratifs et réglementaires.

Le secteur du logement social qui pouvait être contra-cyclique en maîtrise d'ouvrage directe, en construisant quand le privé est en bas de cycle, permettait ainsi de faire fonctionner le tissu des entreprises du bâtiment. Il est devenu avec la part de plus en plus importante des VEFA, un secteur de construction de plus en plus pro-cyclique, se développant quand l'activité est forte, et restant en berne en période de crise, au moment où le besoin est le plus fort.

Contexte institutionnel et légal

Si les fondamentaux du cadre légal des HLM sont relativement stables, toute une série de cadres normatifs périphériques impactent fortement la maîtrise d'ouvrage HLM (Brouant 2006). Si toute une série de lois vont dans le sens de l'incitation au développement du parc social depuis la loi SRU, le cadre légal ajoute régulièrement de nouvelles contraintes normatives et administratives qui ont un effet inverse. Cette préoccupation remonte jusqu'au principal responsable de cette situation, l'Etat, qui ironiquement propose dans son Plan d'investissement pour le logement de 2013, de « réduire les normes pour limiter les coûts de construction » (Ministère du Logement 2013).

Au-delà des normes de construction, les contraintes formelles de mise en concurrence ont des conséquences importantes sur les projets de constructions. La transposition de la directive Marchés Publics de 2014 en droit français non encore actée laisse craindre de nouvelles contraintes pour les bailleurs sociaux et certaines incertitudes quant aux modes de faire utilisés aujourd'hui. Il faut noter que certains promoteurs arrivent à produire des logements uniquement pour des bailleurs sociaux et à dégager une marge, ce qui pousse à croire que le cadre des marchés de l'ordonnance de 2005 et de la loi MOP crée un surcoût, même si il présente un intérêt certain pour l'égalité d'accès à la commande publique. Aujourd'hui la loi MOP et l'ordonnance de 2005 déterminent complètement les procédures des bailleurs sociaux et représentent tant un surcoût par rapport à la construction privée, qu'un facteur de risque en termes de qualité du bâtiment de par les limites d'une conception séquentielle qui n'associent pas tous les acteurs (Hovorka et Mit 2014).

En termes de financement du logement aidé, la crise de l'endettement encourage un transfert des charges en cascade qui aboutit *in fine* à une réduction des aides sur certains territoires. L'Etat se déleste de ses compétences vers les collectivités sans transférer les financements afférents. Les collectivités transfèrent les coûts vers les constructeurs (avec les quotas de logements sociaux dans une opération, ou via des taxes d'aménagement élevées) qui répercutent ces surcoûts sur les acquéreurs, rendant l'accession encore plus onéreuse et renforçant le besoin de logements aidés. Les problématiques budgétaires limitent donc l'aide aux logements aidés tout en renforçant le besoin.

Elles entraînent également une grande volatilité des financements et des dispositifs, ce qui crée une instabilité difficilement compatible avec le temps d'élaboration d'un projet, et encore plus sur l'équilibre à long terme d'une opération dont la gestion se fait sur plusieurs décennies.

Contexte urbanistique

Les bailleurs sociaux vivent avec le spectre des grands ensembles. Cette peur des grands ensembles et le rêve français du pavillonnaire conditionnent les règles d'urbanisme à contre-courant des discours sur l'environnement et la ville des courtes distances.

Le renouvellement urbain, outre son coût important qui vampirise des financements qui ne seront pas utilisés pour créer des logements supplémentaires, entraîne des destructions de logements et une dé-densification des espaces urbains. La littérature montre assez bien les limites certaines de ces politiques de destruction de logements sociaux dans les grands ensembles (Genestier et Bacqué 2004) (Faure 2006; Baudin et Genestier 2006).

L'efficacité du renouvellement urbain tel que pratiqué par des ravalements de façades et des destructions de barres dans certaines anciennes ZUP est particulièrement difficile à évaluer.

L'image dégradée de ces grands ensembles, outre les destructions de logements induites a créé une peur du logement social dans la population et chez les élus. Cette peur est particulièrement prégnante dans les réunions publiques autour de projets de constructions. Cette image négative provoque une phobie collective de la hauteur des constructions qui se retrouve dans les documents d'urbanisme. La verticalité est vécue comme la source des problèmes sociaux des grands ensembles et le mot « densité » bien qu'inséré par la volonté du législateur dans les documents d'urbanisme, fait peur et soulève une hostilité générale des populations, au détriment de la qualité des espaces communs et des problématiques sociales et environnementales.

Cette interdiction drastique de la hauteur et de la densité en ville contribue au resserrement de l'offre et donc à l'augmentation des prix fonciers et immobiliers. Il s'agit d'une des principales causes de l'éviction des classes populaires et moyennes des espaces centraux et une forte incitation à l'étalement urbain et à la ville automobile (Desage 2012).

Contexte foncier

Les zones qui nous intéressent dans le cadre de cette réflexion sont les zones urbaines dynamiques où le prix du foncier est très élevé, c'est le cas en Haute-Savoie en particulier pour l'agglomération d'Annecy et la zone frontalière avec la Suisse (Genevois français en premier lieu).

D'une manière générale, le marché foncier est relativement dysfonctionnel et grippé par une série d'acteurs qui organisent la pénurie (Levasseur 2013). Seule variable pouvant fluctuer sur une opération (les prix de ventes / loyers étant anticipés, et les coûts de construction et honoraires divers évalués et peu compressibles), le prix du foncier est déterminé selon la logique du compte à rebours. Cela signifie que le prix maximal d'un terrain est égal au prix de vente moins toutes les dépenses estimées (marge comprise). Ainsi, une hausse des prix de l'immobilier peut entraîner une hausse en proportion bien plus élevée des prix du foncier car les autres variables restent relativement stables sur le temps court (Mouillart 2005). Cette forte augmentation du prix ne rebaisse jamais (sur le temps court et moyen) à cause de l'effet de cliquet. Une fois un prix atteint aux alentours, un propriétaire foncier ne cèdera pas son bien à moins, préférant reporter la vente le temps que les prix remontent.

Le marché foncier est un marché de rétention dans l'attente d'une hausse

supplémentaire des prix. Eric Charmes (Charmes 2007) parle de malthusianisme foncier pour décrire les comportements économiques des propriétaires foncier et de la rétention foncière à vue spéculative.

La tension du marché immobilier local est la mesure de l'adéquation sur un territoire donné entre la demande de logements et l'offre disponible, tant en termes de volume qu'en termes de prix.

En zone tendue, comme en Haute-Savoie, une opération de logements aidés ne peut proposer un prix du foncier suffisant pour concurrencer les offres des promoteurs privés. Ceux-ci, grâce aux prix de vente très élevés liés à la présence d'une population très aisée, notamment grâce au travail frontalier, peuvent se permettre d'acquérir à niveau de prix extrêmement élevé. Le phénomène est comparable à une bulle immobilière de l'immobilier haut de gamme maintenue par le dynamisme démographique lié à la demande de main d'œuvre qualifiée en Suisse. L'acquisition foncière directement auprès des propriétaires fonciers privés pour les bailleurs sociaux n'est donc pas possible aux conditions du marché.

ENJEUX

Il est nécessaire de continuer de développer le parc locatif social. En effet, la durée des listes d'attente est dans les zones tendues trop longue pour répondre aux besoins liés aux accidents de la vie. En effet, lors d'un divorce, d'une période de chômage, d'une recomposition familiale, des délais moyens de 14 mois (en 2011 en Haute-Savoie) sont trop longs et ne permettent pas au logement social d'être suffisamment l'amortisseur des difficultés financières et sociales. Ce temps d'attente et la difficulté à obtenir un logement social introduit une rigidité des parcours résidentiels. Cela crée une désincitation à changer de logement ou de lieu de résidence. Cela participe à la rigidité du marché du travail des classes populaires et à la limitation de leur mobilité professionnelle.

D'une manière globale, cette carence est un problème pour répondre aux besoins des ménages modestes dont beaucoup, en attente, ou en ayant renoncé devant la difficulté d'obtenir un logement aidé, sont en grande précarité.

Les effets des destructions de logements HLM au nom du renouvellement urbain, les effets de desserrement des ménages liés aux modes de vie qui changent et au vieillissement de la population dans le parc créent un besoin de nouveaux logements accru. Les bailleurs sociaux doivent développer leur parc de façon impérative pour remplir leur mission d'intérêt général.

Pour développer leur parc, les bailleurs sociaux ont besoin de foncier pour y construire des bâtiments de logements. Les besoins sociaux et donc la demande, sont très importants comme nous l'avons vu. Mais construire des logements répond aussi à des besoins économiques. En ces temps de crise économique, les entreprises ont besoin de travail. Cela est particulièrement important quand on sait l'importance du secteur bâtiment dans l'économie générale, notamment en termes de volume d'emploi et d'effets d'entraînement sur les autres secteurs

économiques (Granelle 1998).

Construire répond également à des besoins architecturaux et urbains. De par les concours et les recrutements de maître d'œuvres sur d'autres critères que le simple prix, les programmes de logements sociaux sont souvent plus innovants, et architecturalement parlant, plus esthétiques et pensés que certains programmes privés. Les programmes libres sont souvent limités dans leur forme par les effets catalogues liés d'une part aux économies d'échelles et d'autre part aux anticipations de revente des acquéreurs qui privilégient le neutre et le classique pour se rassurer sur la capacité du bien à être revendu ultérieurement. La ville a également besoin de logements aidés, pour ne pas payer d'amende au nom de la loi SRU, mais surtout pour maintenir une diversité de population, notamment pour garder des jeunes, pour maintenir des écoles ouvertes, pour maintenir une vie urbaine, et pour augmenter l'attractivité économique de la ville car une main d'œuvre diversifiée est présente à proximité des emplois à pourvoir.

L'enjeu pour construire ces terrains est que leur charge foncière soit admissible. La charge foncière est l'aboutissement du compte à rebours. Pour un bailleur, le compte à rebours est bloqué par les niveaux de loyers bas (qui sont l'objectif). La charge foncière admissible est quand l'opération a un coût du foncier (acquisition, viabilisation, dépollution, etc...) qui permet l'équilibre économique sur le long terme. Il faut que les loyers qui entreront puissent rembourser les emprunts et leurs intérêts pendant le temps d'amortissement de l'opération, entretiens et réparations inclus. Si un bailleur social n'a pas un but lucratif et n'a pas à dégager de bénéfices, il ne peut cependant être en pertes. Chaque opération doit pouvoir trouver l'équilibre, car les dépenses de l'organisme sont payées par les loyers de ménages modestes.

Or, cette charge foncière admissible est dépassée très largement par les prix du marché foncier en zones tendues.

Comment continuer à se développer quand les prix du foncier dépassent la charge foncière admissible ?

Cette réflexion a pour objet de d'étudier et de présenter les différents outils et moyens qu'ont actuellement les bailleurs sociaux pour développer leur parc malgré l'inaccessibilité des prix du marché foncier.

METHODOLOGIE

Cette étude est issue d'une synthèse de la littérature scientifique, en particulier économique, et de la littérature institutionnelle, en particulier les travaux commandés et diffusés par les pouvoirs publics et par l'Union Sociale pour l'Habitat qui regroupe les différents bailleurs.

Ces éléments théoriques sont complétés par des entretiens avec le directeur général, le directeur du développement et le chef du service foncier de l'Office Public de l'Habitat de Haute-Savoie.

Les réflexions sont alors confrontées et complétées par des exemples rencontrés durant cette année d'alternance 2014-2015.

Etat de l'art

Mécanismes et évolutions de l'offre foncière

Buhot (Buhot 2012) et son état de la recherche sur le foncier permettent une bonne première approche. Les travaux de Renard (Renard, FNAU, et Union Sociale Pour l'Habitat 2005; Renard 2008) sur les rapports entre prix de l'immobilier et prix du foncier explicitent la logique du compte à rebours promoteur qui explique l'augmentation du prix foncier rapide pendant l'augmentation des prix de l'immobilier (élasticité forte). Ils montrent d'autre part la rétroaction du prix du foncier sur l'immobilier avec le phénomène du cliquet, qui, de par les stratégies malthusiennes des propriétaires fonciers crée un refus de vendre lors d'une baisse de prix, et l'attente d'une future augmentation pour remettre le bien foncier sur le marché (Charmes 2007).

Cette analyse est complétée, notamment par l'analyse des dysfonctionnements du marché foncier en France (Levasseur 2013). Levasseur tente en particulier d'expliquer en quoi la pénurie foncière est organisée et maintenue par les jeux des acteurs.

Mouillart (Mouillart 2005) s'intéresse à la forte augmentation des prix de l'immobilier d'avant crise, et lie celle-ci tant aux stratégies des acteurs qu'à la dérégulation du marché immobilier en France. Bouveret, Costes, et Simon s'intéressent à la crise de l'immobilier et à l'évolution du secteur de l'immobilier et de la construction (Bouveret, Costes, et Simon 2010). Timbeau par son étude des « bulles robustes », propose une analyse également de la non baisse des prix de l'immobilier suite à la crise (Timbeau 2013b), et enjoint à une plus forte implication publique pour relancer l'offre de logements, en particulier en région parisienne (Timbeau 2013a).

Florence Goffette-Nagot explore l'historique des prix et de la demande foncière (Goffette-Nagot 2009). Elle apporte un regard historique sur le temps long, mais son analyse s'arrête à l'année 2000.

Dé-densification du parc à cause des destructions de bâtiments dans les grands ensembles

Les démolitions de logements HLM dans le cadre des politiques de renouvellements urbains sont étudiées d'un point de vue critique par Baudin et Genestier d'une part et par Genestier et Bacqué (Genestier et Bacqué 2004; Baudin et Genestier 2006), ainsi que par Faure dans les conséquences sociales de celles-ci, avec un intérêt particulier pour les modes de vivre et enjeux de la vie dans les grands ensembles et les impacts des destructions d'immeubles sur ceux – ci (Faure 2006). En revanche, peu de littérature se penche plus particulièrement sur la problématique de dé-densification de la ville qu'elles impliquent, et sur les coûts et le manque à gagner en termes de constructions de logements sociaux.

Acquérir du foncier ou des logements en VEFA par les promoteurs :

La loi SRU et ses conséquences ont été relativement bien étudiées et relativisées, notamment par Bono, Davidson, et Trannoy (Bono, Davidson, et Trannoy 2015), Goze (Goze 2002) et Monmousseau (Monmousseau 2009). Ces analyses se concentrent surtout sur le quantitatif, et moins sur les stratégies des bailleurs sociaux face à la situation permise par cette loi.

Les grandes époques des stratégies de développement des organismes HLM

Patrick Kamoun analyse l'histoire du mouvement HLM et des moyens de son développement. Il complète cette introduction par une histoire du financement et des missions du logement social (Kamoun 2005). Stébé et son *Que Sais-je ?* (Stébé 2013) et Bedos, Guerrand et Jegouzo (Bedos, Guerrand, et Jegouzo 2015) permettent d'appréhender l'évolution des enjeux du logement social au cours de la deuxième moitié du XXe siècle.

Stratégies et pistes de réflexion

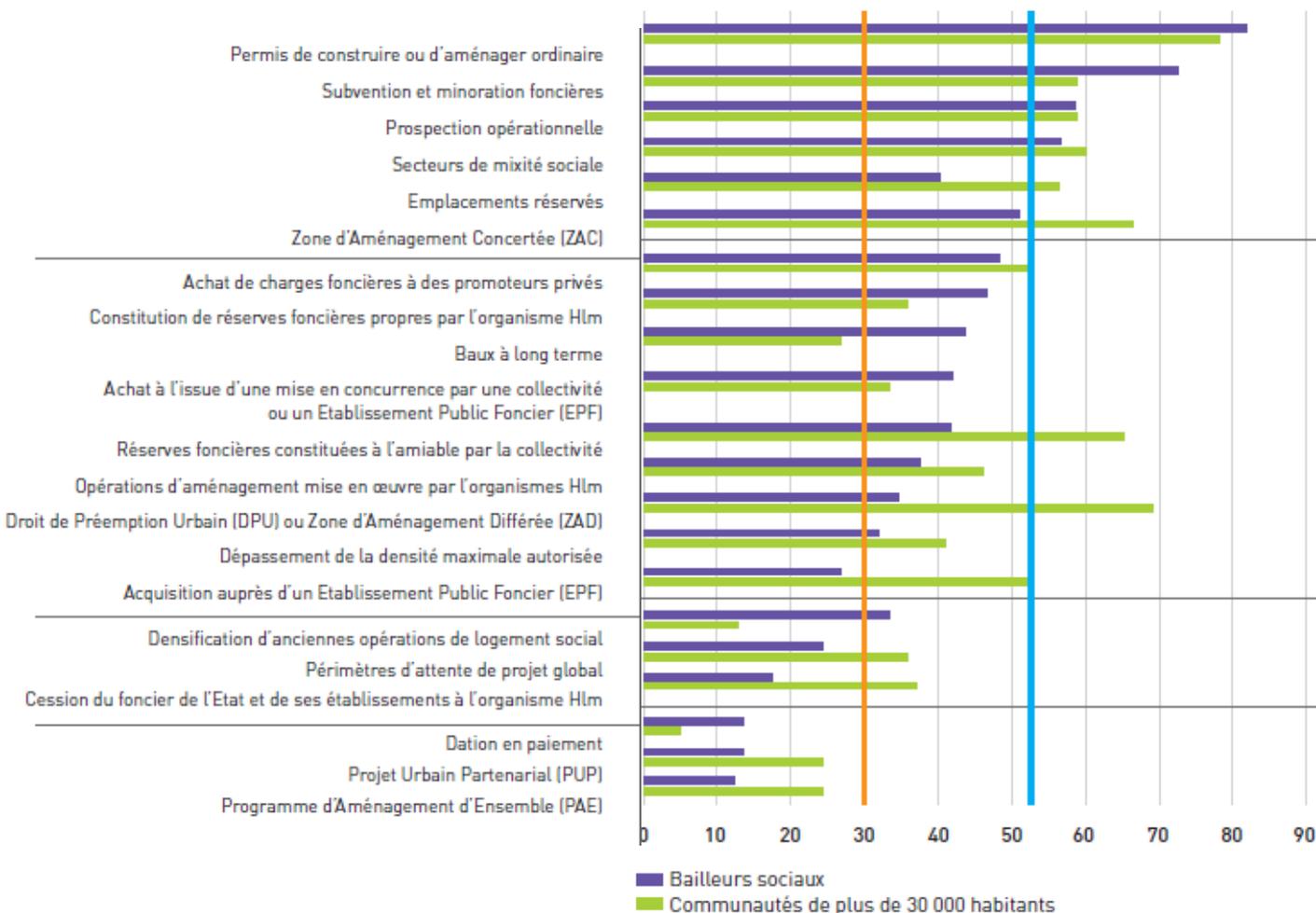
La littérature, et notamment les rapports commandés par les pouvoirs publics (Linkenheld 2012; Pillet et al. 2013) creusent les pistes institutionnelles de libération du foncier pour le logement social. Dans cette même perspective, Fauvet et Samsó s'intéressent à la valorisation et mise à disposition du foncier public (Samsó et Fauvet 2013) et Albrecht et Narring inventorient les acteurs publics ayant des impacts sur le foncier et les possibilités qu'ils ont (Albrecht et Narring 2014). L'étude du point de vue des pouvoirs publics, en particulier du législateur (Braye et Repentin 2005; Pillet et al. 2013), est intéressante car ces derniers conditionnent les stratégies des bailleurs sociaux.

L'union sociale pour l'habitat (USH) qui rassemble les différents types de bailleurs sociaux a étudié dans ses rapports les stratégies des bailleurs en liens avec les stratégies des collectivités (Union Sociale Pour l'Habitat 2014) et explore la piste d'un renforcement des coopérations avec les établissements publics fonciers (Union Sociale Pour l'Habitat 2012). Le Certu approfondit également le rôle des EPF d'Etat pour la construction de logements en zones tendues (Albrecht et al. 2013).

Cette réflexion se veut volontairement synthétique, et propose un tour des différents outils et moyens de développement qu'ont les bailleurs sociaux. Elle est organisée autour d'une première partie qui présente les moyens les plus utilisés par les bailleurs et leurs limites, puis d'une deuxième partie qui propose une étude de moyens moins usités mais néanmoins intéressants et pouvant offrir des opportunités à l'avenir.

Taux de mobilisation des outils par les organismes HLM et les communautés de plus de 30 000 habitants (en %)

Source : USH 2014



PREMIERE PARTIE

LES METHODES TRADITIONNELLES D'ACQUISITIONS FONCIERES PAR LES BAILLEURS SOCIAUX ET LEURS LIMITES

A l'origine de l'habitat social le foncier n'était pas tellement un problème. A l'époque de la construction paternaliste des logements ouvriers ou miniers, l'entreprise acquérait de larges emprises foncières pour ses usines ou mines. Ce foncier, souvent originellement agricole, à distance des centre-villes, était peu coûteux en proportion du capital investi pour l'entreprise. La fonction étant de loger les travailleurs, les logements étaient créés à proximité de l'usine ou de la mine, sur le foncier de l'entrepreneur qui souvent était largement dimensionné en anticipation de futures extensions. Le coût du foncier était compris comme une faible composante du coût du travail visant à limiter les pressions à la hausse de celui-ci. La construction et mise à disposition de logements pour les ouvriers était un moyen de limiter les tensions à la hausse des salaires et de stabiliser la main d'œuvre.

Meunier (Meunier 2013) dans sa thèse sur le 1% logement, montre que des entreprises se sont investies dans le logement ouvrier dès le milieu du XIXe siècle, tant seules qu'en regroupements dans des structures *ad hoc* comme la Société Mulhousienne des cités ouvrières créée en 1853 à l'initiative de Jean Dollfus, patron de Dollfus-Mieg (industrie textile). L'enjeu de l'habitat ouvrier se

situe alors tout d'abord dans l'ampleur du besoin quantitatif et qualitatif de constructions. Le besoin important en travail oblige les entrepreneurs à faire venir des ouvriers d'endroits lointains. Mais l'enjeu principal est surtout dans la gestion de la question sociale entre le patronat, les syndicats et l'Etat dont les prérogatives grandissent entre la deuxième moitié du XIXe siècle et l'entre deux guerres. Dans ces groupements, le foncier est acquis en extérieur des agglomérations via les cotisations des entreprises, sur de larges tènements de terres agricoles.

Les sociétés d'Habitations Bon Marché institutionnalisées par la loi du 30 mars 1894, sont d'abord privées (initiative patronale) puis de plus en plus publiques avec les Sociétés municipales ou départementales d'HBM autorisées par la loi du 23 décembre 1912. Elles fonctionnent à une petite échelle sur ce même principe : un foncier agricole relativement peu coûteux par rapport aux coûts de construction et au coût de l'argent.

A la libération, par une série de lois, l'Etat prend la main sur le domaine du logement, et crée le système actuel, d'une part en systématisant les Comité Interprofessionnels du Logement (1% logement), à partir de l'expérience du CIL de Roubaix-Tourcoing, et de l'autre en transformant les HBM en Habitations à Loyers Modérés (HLM). A cette époque le logement est l'un des éléments clés du plan quinquennal (Stébé 2013).

Devant les résultats insuffisants des années précédentes, sont créés par le décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 les Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP, devenant par la suite Zones à Urbaniser en Priorité). Ces zones, pilotées par les collectivités publiques et en particulier l'Etat, ont permis de réaliser l'essentiel de la production de logements sociaux en France. Le foncier est mis à disposition des bailleurs sociaux par l'aménageur qui se charge d'exproprier et de viabiliser les emprises nécessaires. La recherche et le coût du foncier est alors principalement ou complètement pris en charge par la collectivité publique qui l'apporte au bailleur. Les organismes HLM n'ont alors pas à proprement parler de stratégie foncière, ils sont les outils de la puissance publique.

Ces 220 ZUP ont permis en 15 ans la construction de 2,2 millions de logements. Cependant, cette création de zones quasi-uniquement dortoirs HLM dans des endroits éloignés des centres urbains et des activités économiques ont rapidement posé problème, tant en termes de mauvais vieillissement que de concentration des difficultés sociales. Cela explique leur arrêt définitif en 1976 (Bedos, Guerrand, et Jegouzo 2015; Tellier 2007b).

La création des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 remplace progressivement les ZUP. Leurs créations sont décentralisées. Elles relèvent désormais principalement des communes (ou EPCI compétents), mais également des établissements publics compétents, et notamment des OPAC. Initialement, elles pouvaient être créées en dérogation du droit de l'urbanisme afférent à la zone, avec un Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) qui se substituait au droit du sol en place. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a supprimé les PAZ et remplace les

constructions des ZAC dans le droit commun et la conformité aux règles des PLU qu'elle institue.

CHAPITRE 1 : LES AIDES PUBLIQUES DE MINORATION DU COUT D'UNE OPERATION PERMETTANT L'ACQUISITION FONCIERE

Depuis les HBM publics, les collectivités publiques, et en particulier historiquement l'Etat et certaines communes ont des politiques d'aide au logement social qui se manifestent en particulier sur la minoration de la charge foncière (Linkenheld 2012).

L'Etat se déleste de plus en plus de cette charge financière vers les collectivités territoriales (y compris la charge d'instruction des dossiers de financements vers certains EPCI). Il reste cependant le principal contributeur à l'équilibre des opérations, en termes de subventions directes ou de subventions pour surcharge foncière d'une part, mais surtout de par la défiscalisation qu'il permet (LASM au lieu de TVA et exonération de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties pour 25 ans (+5 ans possible en cas de label Habitat & Environnement)). Nous verrons ici brièvement les subventions des différents acteurs publics et le mécanisme des subventions pour surcharge foncière, puis les autres formes de minoration foncière.

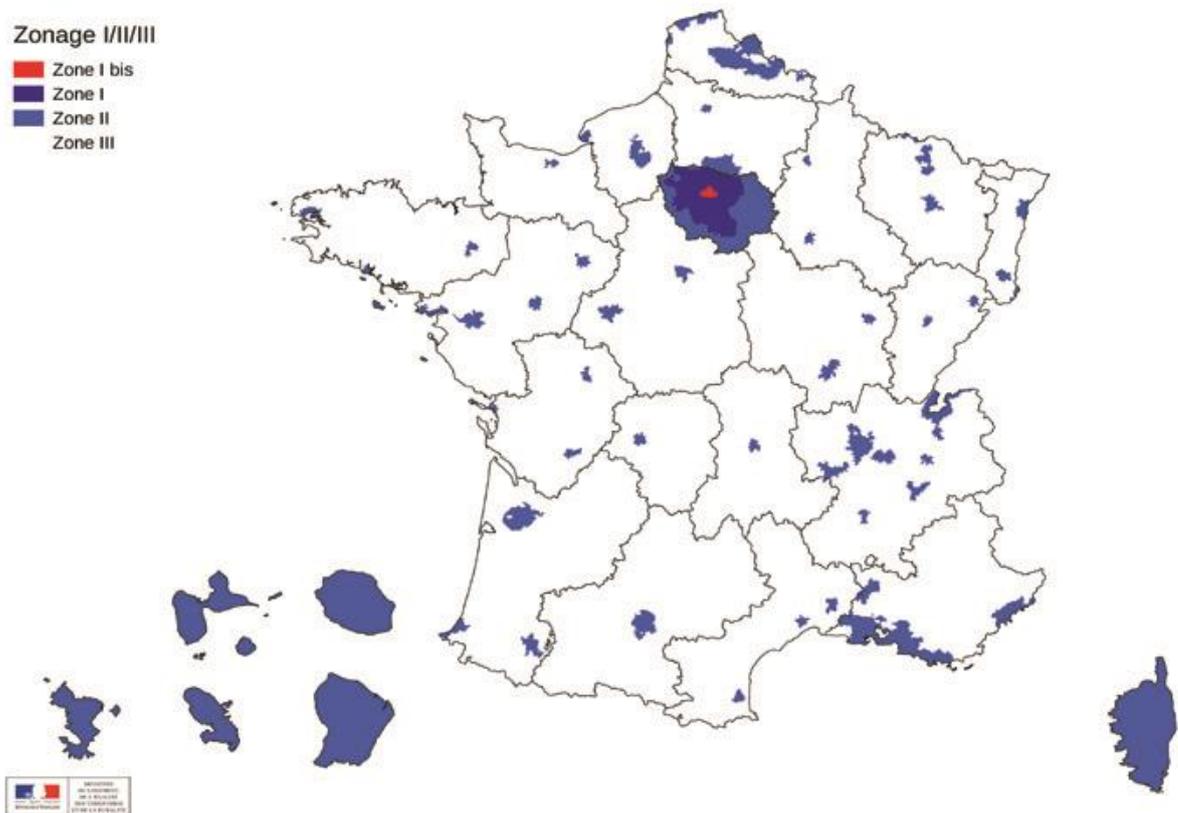
Les subventions du logement aidé

Les principaux acteurs pouvant être amenés à subventionner directement une opération de logements locatifs aidés sont l'Etat, la région (compétence environnement), le département (compétence sociale), les EPCI (compétence Habitat), les communes (urbanisme et clause de compétence générale) et les collecteurs du 1% logement (logements des salariés). Il est à noter que ces financements ont pour certains une contrepartie en termes de réservations sur les logements créés.

L'Etat distribue les subventions par logement, en fonction du type de financement (PLAI ou PLUS), et en fonction de leur situation géographique. Une carte de zonage par commune est établie par ses services. Cette carte est parfois contestée par rapport à sa vision assez distante des besoins et des réalités des marchés locaux. Elle a l'inconvénient de créer des effets de seuils assez brutaux d'une commune à l'autre lors des passages d'une zone à l'autre. Les communes sont classés en zone 1bis, 1, 2 ou 3. Cette zone détermine les loyers maximum des logements financés en PLAI et en PLUS, et impacte les subventions versées dans le calcul de l'assiette de financement. (Brouant 2006)

Ce zonage n'est pas à confondre avec le zonage dit « de Robien » : A, Abis, B1, B2 et C qui impacte les bailleurs au niveau des loyers des logements PLS, PLI et PSLA.

Les subventions versées par l'Etat sont issues d'un calcul complexe en appliquant un taux qui dépend du type de financement (PLAI ou PLUS) et de la nature de l'opération (neuf, acquisition-amélioration) à une assiette de subventions dépendant d'un grand nombre de critères.



Cette assiette de subvention est le résultat du calcul suivant :

$$AS = SU \times CS \times VB \times (1 + MQ + ML) + CFG \times NG$$

(SU : Surface utile totale, CS : Coefficient de structure, VB : Valeur de base, CFG : Coût forfaitaire des garages, NG : Nombre de garages pris en compte, dans la limite du nombre de logements de l'opération, MQ : Majoration pour qualité et ML : Majoration locale fixée par le préfet).

La zone détermine la Valeur de Base. Il est à noter que cette subvention est complètement déconnectée du prix du foncier ou du coût global de l'opération. Elle reste cependant significative en zones A et B1 ainsi que d'une manière générale pour les logements financés en PLAi. Elle ne minore pas le foncier en particulier, mais elle devient particulièrement nécessaire à l'équilibre d'une opération en zone tendue. (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014d)

Les subventions versées par la région Rhône-Alpes dépendent de sa politique environnementale. Elles étaient versées sous conditions de respect d'une démarche de qualité environnementale du bâti (QEB) labélisée. Ces aides ont disparues aujourd'hui pour des raisons budgétaires. (« logementsocialdurable » 2015)

Les autres acteurs versent des aides selon des critères plus simples, en fonction du type de financement du logement, soit une somme par m² de surface utile, soit une somme par logement. Il est à noter que le passage de l'un à l'autre, dans un sens ou dans l'autre est souvent l'occasion de réduire la subvention.

Les EPCI interviennent dans le financement du logement social en raison de leur compétence Habitat (Brouant 2005). C'est à leur échelle que sont établis les Plans Locaux de l'Habitat (PLH) qui précisent les règles d'intervention dans le secteur du logement social, mais parfois aussi du foncier (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction 2004).

En échange de leur aide, elles ont souvent des critères pour influencer sur le projet (typologie des logements, proportion de chaque financement) ou sur les autres financeurs (par exemple, le Conseil Départemental de Haute-Savoie conditionne sa subvention sur les PLUS à la présence d'un Plan Local de l'Habitat (PLH) sur le territoire de la commune concernée. Ces conditions créent parfois des difficultés.

Il est également à noter que les collecteurs du 1% logement peuvent soit subventionner, soit prêter à des taux très avantageux en échange de réservations (Meunier 2013). Quand ces aides sont disponibles, elles aident de manière sensible à la faisabilité d'une opération où le foncier est coûteux.

Les subventions pour surcharge foncière

Aux subventions normales s'ajoutent des subventions spécifiquement conçues pour la « surcharge foncière ». Cette subvention d'Etat est déterminée par le produit d'un taux par une assiette plafonnée. L'assiette est la différence entre la charge foncière réelle (ou estimée pour les VEFA) et la charge foncière de référence, déterminée par l'Etat pour chaque zone. Cette subvention est plafonnée. Il est à noter qu'une des conditions de cette subvention est qu'elle ne s'applique que lorsque les collectivités territoriales financent déjà plus de 20% de cette surcharge. (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014d)

Action logement (1% logement) subventionne également la surcharge foncière à égalité avec l'Etat selon le principe de 1 € pour 1 € (articles R313-19-2 III et R13-20-2 I 1° du CCH) même si ce principe pourrait être remis en cause dans la réorganisation actuelle des collecteurs.

Une des limites de ce dispositif est l'effet ciseaux d'une diminution des aides des collectivités. Si une collectivité réduit ses aides et que sur une opération donnée les financements des collectivités représentent alors moins de 20% de la surcharge foncière, alors ni l'Etat ni Action logement ne subventionnent et l'opération devient alors très difficile.

Le reproche adressé à ce dispositif au-delà de son coût en termes de deniers publics est qu'il est inflationniste. Il participe à une montée des prix fonciers pour les bailleurs sociaux.

La vente à prix minoré du foncier public

Les collectivités territoriales, l'Etat et leurs établissements publics respectifs peuvent également choisir délibérément de vendre des terrains aux bailleurs à des prix minorés par rapport à l'estimation de France Domaines. Si ces situations se raréfient, et ne sont pas toujours sur les terrains les plus valorisants, elles restent néanmoins un moyen majeur de faire émerger des opérations de logements aidés. Cette vente de terrains à construire à prix minoré peut se faire sur des fonciers non-équipés, sur des parcelles détachées d'équipements publics, ou sur des lots déjà viabilisés dans des ZAC. Les ZAC se retrouvent souvent dans des communes urbaines et structurées, mais ces ventes à prix minorés se trouvent également dans certains cas en zones rurales où le zonage rend les opérations structurellement déficitaires par rapport au coût de construction. Ces communes rurales sollicitent les bailleurs notamment pour lutter contre le vieillissement de leur population et l'exode rural, pour éviter la fermeture d'une classe par exemple. Dans le cas des communes, les mises en concurrence de plus en plus systématiques de différents bailleurs sociaux pour un même foncier modèrent la minoration foncière proposée en encourageant les différents bailleurs à proposer le prix le plus élevé possible, au détriment d'autres acteurs publics (subvention pour surcharge foncière) ou de la qualité des projets.

Ces ventes à prix minoré peuvent provenir de l'Etat qui possède encore d'immenses réserves foncières, notamment à travers ses établissements et entreprises publiques. Les terrains militaires et ferroviaires sont les plus vastes parmi eux et sont parfois très bien placés. L'Etat réfléchit à une politique de vente à prix minorés depuis longtemps. 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 logements sociaux poursuit la réflexion dans ce sens. Elle définit une stratégie comprenant l'élaboration d'un diagnostic du foncier mutable puis propose des actions auprès d'acteurs à associer. (Samso et Fauvet 2013)

Cette stratégie se positionne dans un dilemme de l'Etat qui veut aider le logement social d'un côté, mais qui de l'autre a de grands besoins de financements et par là cherche à valoriser son patrimoine. Cette tension, et la lourdeur administrative pour accéder à ces fonciers rend ce moyen rare et lent. Cependant, quand le processus arrive au bout, il permet de libérer de grandes zones dont un aménageur public distribue des lots à bâtir pour des opérations d'envergure.

Dans tous les cas de vente de terrains publics se pose la question du portage foncier. Nous reviendrons sur cette question plus en détail en nous penchant sur les relations avec les établissements publics fonciers (EPF).

CHAPITRE 2 : LA LOI SRU ET L'ACQUISITION DE LOGEMENTS EN VEFA

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 (Loi SRU), outre sa dimension urbanistique très importante, pose les bases du développement HLM contemporain (Subra 2006). Nous verrons ici tout d'abord l'impact de son article 55 qui impose 20% de logements sociaux aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile de France) situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants (Gobillon et Vignolles 2015). Ce taux est majoré à 25% pour une partie des agglomérations depuis la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR).

Par la suite, nous verrons l'outil de développement du parc HLM introduit à travers l'ouverture du financement social des acquisitions en VEFA (vente en état futur d'achèvement) par le décret n°2000-104 du 8 février 2000 qui précède de peu la loi SRU (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014a).

Il est à noter que la loi SRU propose également un outil permettant aux communes de lutter contre la rétention foncière en majorant de 0,76 € par mètre carré la valeur locative cadastrale des terrains non bâtis situés dans les zones urbaines des documents d'urbanisme et donc leur fiscalité. Cet outil semble soit peu utilisé soit insuffisant pour contrer les importantes incitations fiscales et économiques à la rétention foncière toujours présentes.

Les conséquences des quotas de logements aidés

La loi SRU oblige de nombreuses communes à disposer de 20% du total des logements sur leur territoire en logements locatifs sociaux (et maintenant dans certains cas 25%). Le non-respect de cette règle entraîne de devoir payer 20% du potentiel fiscal par habitant multiplié par la différence entre le pourcentage de logements sociaux existants et l'objectif de 20 ou 25%. Le plafond de cette taxe est de 5% du montant des dépenses de fonctionnements de la commune de l'année précédente.

Les dépenses de la commune en faveur du logement social, notamment la minoration foncière, les subventions ou les dépenses d'aménagement en vue de construire des logements aidés sont déduites de cette taxe.

Malgré de nombreuses tentatives parfois réussies pour minorer l'impact de cette loi, ce dispositif a été maintenu jusqu'à aujourd'hui (Subra 2006). Cette mesure a permis une accélération des constructions de logements sociaux évaluée par Bono, Davidson, et Trannoy à 0,35% de production supplémentaire sur 4 ans, soit à 40 logements supplémentaires pour une ville de 20 000 habitants (Bono, Davidson, et Trannoy 2015). Si ce chiffre ne paraît pas exorbitant, il est notable d'ajouter la sensibilisation importante des communes et de leurs électeurs vis-à-vis des besoins en logements sociaux.

Loi SRU encourage les communes à aider les organismes HLM à produire des opérations. Cette aide peut se manifester par une subvention, mais de façon

encore plus significative en vendant aux bailleurs sociaux des fonciers à des prix minorés par rapport à l'estimation de France Domaines.

Cette aide aux bailleurs pour leur développement est néanmoins à relativiser. Tout d'abord, la mise en concurrence par les communes de plusieurs bailleurs sociaux, et maintenant également avec des promoteurs privés réalisant des logements sociaux qu'ils vendront en VEFA, limite de fait les subventions et la réduction du prix du foncier. L'organisme sera obligé pour décrocher le terrain et le droit de construire un projet de dégager une charge foncière la plus élevée possible, n'aidant pas à la qualité de l'opération. D'autre part, en échange de cette aide, et via cette mise en concurrence, le pouvoir politique communal s'immisce de façon parfois très forte dans le projet, notamment en forçant à minorer fortement les volumétries autorisées au PLU, en imposant un type de financement plutôt qu'un autre (par exemple en demandant l'absence de logements financés en PLAI), ou tout simplement dans l'aspect constructif et visuel du bâtiment. Ces conséquences représentent des surcoûts qui peuvent avoir un impact significatif sur l'équilibre des opérations.

Le non-respect de cette règle des 20 ou 25% peut entraîner un constat de carence autorisant le préfet à se saisir du droit de préemption urbain de la commune et à éventuellement le déléguer à un établissement public foncier, à une SEM ou à un organisme HLM (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014e).

La menace de ce constat de carence a un effet incitatif certain sur les communes. En revanche la saisie du droit de préemption urbain semble avoir un effet mitigé sur la production réelle de logements sociaux en zone tendue à cause du coût du foncier. En effet, cela revient à acheter des terrains aux prix du marché.

Dispositions urbanistiques et minoration du prix du foncier

Dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui remplacent les P.O.S., les communes ou EPCI compétents ont la possibilité d'insérer des emplacements réservés pour le logement (article L123-2 b du code de l'urbanisme). Il s'agit de servitudes qui constituent des droits réels sur les parcelles concernées. Pour qu'un permis de construire soit accepté sur ces parcelles, une répartition de la surface de plancher créée entre logements aidés et autres types de logements (selon la proportion définie par l'emplacement réservé) doit être respectée (Zitouni 2012).

Cela peut tempérer la hausse, voir diminuer la valeur vénale du terrain car le propriétaire ne pourra pas autant le valoriser qu'avec une opération uniquement privée, le compte à rebours déterminant le prix.

Cette disposition permet de faire porter la minoration foncière par les propriétaires fonciers.

La contrepartie de ces emplacements réservés est le droit de délaissement. Un propriétaire dont la parcelle est réservée pour le logement peut forcer la commune (ou l'EPCI compétent) à acheter sa parcelle. Si la commune refuse d'acheter, la

servitude est alors levée.

Cette contrepartie limite le nombre et la taille des emplacements réservés pour le logement car ils pourraient avoir un coût important pour la collectivité.

Dans le même esprit, ont été introduits les secteurs de mixité sociale (SMS) par l'article L123-1 -5, 16° du code de l'urbanisme dans la loi Engagement National pour le Logement (ENL) de 2006.

Ces zones qui peuvent être très vastes, obligent que pour tout projet de construction de logements, un certain pourcentage de logements locatifs aidés, intermédiaires ou en accession sociale soient produits. Depuis 2009, plus aucun droit de délaissement n'est adjoit à ces secteurs.

Comme les emplacements réservés, ces secteurs permettent de diminuer au compte à rebours promoteur la valeur de ces terrains. La principale différence entre les emplacements réservés et les secteurs de mixité sociale est la suivante : l'emplacement réservé oblige à construire du logement, et parmi ces logements, ils imposent qu'une proportion de la surface de plancher à créer soit dédiée au logement social. Les secteurs de mixité sociale obligent quand à eux, si et seulement si la construction relève du logement, à créer une proportion du nombre de logements en logement sociaux, intermédiaires ou en accession sociale.

Ce dernier dispositif a beaucoup participé au développement de l'achat en VEFA de logements aidés car les promoteurs ont alors à proposer une proportion de logements sociaux sur les opérations qu'ils mènent.

L'achat en VEFA

La possibilité introduite de financer par des prêts sociaux l'achat de logements en VEFA a profondément transformé le développement des bailleurs sociaux, en particulier dans les zones tendues. En 2013, 32,1% des logements aidés financés ont été achetés en VEFA (contre 6,2% en 2005). Mais cette proportion est largement supérieure dans les zones tendues que dans les zones où le foncier est directement accessible. En Rhône Alpes, cette proportion s'élève à 43,3% et en Ile de France à 46,4% (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014a).

Taux de logements locatifs aidés achetés en VEFA

Source : DGALN - Infocentre SISAL - 13 janvier 2014

2005	6,2 %
2006	12,3 %
2007	12,4 %
2008	18,7 %
2009	29,2 %
2010	24,3 %
2011	31,1 %
2012	31,2 %
2013	32,1 %

Acheter en VEFA apporte une forme de réponse à la question foncière, car de fait il s'agit de transférer une partie de la charge foncière des logements aidés vers les acquéreurs des logements libres.

Les promoteurs vendent des logements aux bailleurs sociaux dans le cas de secteurs de mixité sociale inscrits dans les PLU. Selon la taille ou le type d'opération, le promoteur choisit alors, soit de vendre un morceau de foncier à construire à un bailleur, soit lui vend des logements en VEFA en dessous du prix du marché. La charge foncière n'est alors plus assumée par la collectivité qui minorerait le prix du foncier, elle est en partie assumée par le bailleur dans la mesure de ses capacités, et pour le reste elle est transférée vers les clients privés du promoteur.

Dans d'autres cas, plus rares, un promoteur peut également souhaiter vendre un VEFA à un bailleur social des logements pour garantir une partie de son taux de pré-commercialisation avant de lancer une opération pour obtenir des financements bancaires. Il peut également ainsi écouler ses invendus pour se dégager de coûts de commercialisation élevés ou pour augmenter sa capacité à financer de prochaines opérations.

En fin d'année 2014, Haute-Savoie HABITAT a lancé une consultation auprès des promoteurs pour acheter en VEFA des invendus. Un seul promoteur a répondu et a proposé ainsi 82 logements sur plusieurs opérations (dont la moitié en usufruit). Cela a permis d'augmenter significativement la production de l'année. Cependant, il faut relativiser la portée de cet exemple car il a été financé quasiment exclusivement en PLS, et avec l'aide d'une proportion de fonds propre significative, ce qui explique le niveau de prix qu'a pu financer l'organisme. Cela n'aurait pas été faisable sur une typologie de produits classique.

L'achat en VEFA possède un certain nombre d'avantages pour le bailleur social. Tout d'abord cela lui permet d'obtenir des logements dans des zones complètement inaccessibles en termes de prix et de voisinage pour un bailleur social. En effet, la charge foncière est dans ces zones hors de prix depuis longtemps. De plus, il s'évite également les recours des tiers contre ses permis dans les zones où les riverains sont plus que réticents à voir se construire des logements sociaux.

Ces logements en VEFA sont « discrets » et souvent ni les riverains ni les acquéreurs de l'opération libre ne se rendent compte de la présence de ceux-ci. L'acquisition en VEFA de logements sociaux permet jusqu'à un certain point une certaine mixité sociale.

En revanche, ce mode de développement présente un certain nombre de risques et d'inconvénients. Tout d'abord, le bailleur perd avec la VEFA la maîtrise des constructions, des choix techniques et d'une partie des choix de finitions. Il peut donc parfois ajouter à son parc des logements moins résistants à l'usage, parfois

mal orientés ou configurés (DDT69 2012), et dont il ne peut maîtriser les niveaux de charges ni pour lui ni pour les locataires.

A trop acheter en VEFA, le bailleur social prend le risque de perdre des compétences en maîtrise d'ouvrage. Les prestations des promoteurs sont souvent moins pérennes, et de toute façon, par la disparité de celles-ci, l'entretien et la maintenance représentent un surcoût par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe. Ce surcoût reste difficile à estimer aujourd'hui car on manque de recul sur les VEFA qui restent un mode de développement trop récent pour mesurer leur vieillissement à long terme (Union Sociale Pour l'Habitat 2014).

De plus, l'achat en VEFA est pro-cyclique. Les bailleurs développent par ce biais leur parc en même temps que le cycle du marché immobilier monte, quand les promoteurs lancent leurs opérations. Le développement ralentit ou s'arrête en période d'atonie du marché. C'est un inconvénient pour l'économie du bâtiment et ses entreprises qui ont besoin de chantiers pour ne pas faire faillite en période creuse (Granelle 1998).

Les promoteurs mettent les bailleurs sociaux en concurrence pour leur acheter les logements le plus cher possible, ce qui tend les prix. Dans certaines régions, le Conseil Départemental, et parfois d'autres collectivités posent un prix plafond d'achat au m² pour les VEFA (2 300€ / m² de SHAB pour le Conseil Départemental de Haute-Savoie), dans le but de limiter les effets inflationnistes de cette mise en concurrence. Mais ce plafond est de fait, contourné par le prix des prestations annexes et en particulier des garages.

Cela crée des effets de cliquet. Un promoteur qui a pu une fois obtenir un prix très élevé sur une opération en attendra au moins autant sur la suivante, malgré les différences de zonage. L'équilibre de ces opérations n'étant possible qu'en cumulant les différentes majorations de loyers possibles, arriver à un prix d'achat élevé est parfois difficile, et les locataires devront supporter une part du surcoût avec des majorations de loyers.

Ces opérations, difficiles à équilibrer, deviennent de plus en plus consommatrices de fonds propres (ce qui revient à faire financer la charge foncière aux locataires existants du parc). A ces niveaux de prix, les opérations font prendre des risques aux bailleurs sociaux. Les bailleurs s'exposent aux risques d'un changement des modalités de financement entre la proposition de prix et l'agrément de l'Etat (une subvention qui diminue ou disparaît, un pouvoir politique qui impose un changement de paramètre de financement etc...). Pendant les années de gestion par le bailleur, l'opération peut devenir très déficitaire en cas de vacance des logements ou des stationnements. Le risque peut également être de travaux non provisionnés dont le bailleur maîtrise encore moins l'occurrence que sur une opération en maîtrise d'ouvrage directe car il n'a pas construit lui-même les logements. Souvent les opérations en maîtrise d'ouvrage directe sont plus solides avec des prestations assez standardisées facile à maintenir ou à remplacer.

De même, cette mise en concurrence diminue fortement la capacité de négociation du bailleur social, en particulier en termes d'exigences qualitatives

dans les logements achetés.

Pour prendre un exemple caricatural, en 2014, Haute-Savoie HABITAT a acquis à Seynod (1^{ere} couronne d'Annecy) 8 logements en VEFA à un promoteur. Il s'est avéré à la livraison qu'outre les plans de logements moyennement pratiques (connus au moment de l'achat), les finitions des parties communes étaient complètement inacceptables (ce qui n'était pas vérifiable au moment de l'achat). Pour rendre vivable ce bâtiment pour les locataires, l'OPH a dû immédiatement engager des travaux pour environ 65 000 € HT supplémentaires afin de refaire les finitions dans les logements et les parties communes. Cet investissement supplémentaire a déséquilibré l'opération qui restera déficitaire sur le long terme.

Il est à noter que depuis peu, des promoteurs privés entrent en concurrence avec les organismes HLM pour acquérir des terrains municipaux et y construire des opérations exclusivement de logements sociaux qu'ils revendent en VEFA aux bailleurs. Deux raisons expliquent cela. La première est que certaines collectivités ont peur des bailleurs sociaux et associent à ceux-ci à l'image des tours et barres des années 60-70. Elles considèrent, à tort, qu'un promoteur privé proposera une meilleure architecture. Bien évidemment, la raison principale reste que ces promoteurs proposent un prix d'acquisition supérieur. Cela signifie qu'ils arrivent à dégager une marge tout en proposant une charge foncière supérieure à ce qu'un bailleur arrive à dégager. Les promoteurs privés parviennent pour leurs opérations à un coût de construction inférieur au coût de construction des bailleurs sociaux (en 2012, pour la province, le coût de revient hors VEFA des logements aidés était de 1928€ /m² alors qu'il n'était pour ceux en VEFA que de 1798€/m². (*Bilan des logements aidés pour l'année 2012*). Ces chiffres et la différence entre eux varient d'une année à l'autre et d'une région à l'autre.

D'une part, les promoteurs n'étant pas préoccupés des coûts liés à la gestion et à l'entretien de leurs opérations, ne font pas toujours les mêmes choix de finitions, en particulier sur les espaces communs, ce qui allège leurs bilans. La principale raison reste le fait que les promoteurs ne sont pas soumis à la loi MOP et à l'ordonnance de 2005, ce qui leur permet d'obtenir des prix plus bas des entreprises qui travaillent pour eux. Cela est particulièrement vrai pour les promoteurs adossés à une grosse entreprise de BTP qui peuvent optimiser leur marge sur les différentes phases du projet en ne considérant que la marge globale du groupe.

Mis en concurrence pour un terrain municipal ayant une capacité de construction importante sur la commune de Publier (à proximité de Thonon), l'OPH, malgré une mise de fonds propres maximale et un programme optimisé, s'est vu préférer une filiale d'un promoteur spécialisé dans la construction / revente de logements sociaux, Novalys. Cette concurrence, bien que récente, semble farouche et difficile à contrecarrer sans rogner sur la qualité des bâtiments ou faire prendre des risques démesurés aux finances de l'organisme. Le fait que ces promoteurs ne soient pas soumis aux mêmes règles constitue une concurrence qui pourrait être

qualifiée de déloyale.

CHAPITRE 3 : LA CONSTITUTION DE RESERVES FONCIERES

La constitution de réserves foncières est l'achat de terrains en vue d'y implanter ultérieurement des projets, soit en les aménageant et les partageant, soit pour un projet unique propre à l'organisme.

Ce détachement temporel de l'acquisition foncière et de l'opération à proprement parler entraîne le coût de portage du foncier (qui peut être financé soit en fonds propres, soit par un prêt Gaïa de la CDC). L'intérêt de cette acquisition anticipée peut être double. Il est d'acquérir un foncier particulièrement stratégique, et / ou d'acquérir du foncier non encore constructible à bas coût pour construire dessus quand celui-ci devient constructible.

Pour en assumer la charge financière, le bailleur social peut mobiliser sa compétence d'aménageur, et se servir des outils afférents à l'aménagement.

Cette stratégie est limitée par trois facteurs, le coût et le risque d'un côté, et la localisation où de telles réserves sont possibles à constituer de l'autre.

Plus le portage est long, plus le coût du crédit augmente, augmentant d'autant le poids de la charge foncière sur le bilan de l'opération. La durée augmente également le risque que l'opération ne sorte pas et que ce foncier ne représente qu'une charge pour l'organisme.

La constructibilité anticipée au moment de l'achat peut également changer, avec l'absence de droits acquis en urbanisme. Ainsi, de par la peur du social et du collectif, le PLU peut, entre l'achat et le dépôt du permis, n'autoriser la construction que de moins de logements qu'anticipé, rendant proportionnellement la charge foncière plus importante.

Le risque est le principal facteur. En effet, si le terrain est sur le point de devenir constructible, son prix de marché aura déjà anticipé la constructibilité, et l'organisme ne fera pas particulièrement une affaire en l'achetant. Inversement, plus le bailleur social acquerra le terrain tôt, c'est-à-dire à un moment où le terrain sera encore inconstructible pour un moment et son prix sera bas, plus il s'exposera au risque que le terrain ne deviennent jamais constructible de manière significative.

L'autre contrainte de cette stratégie est que dorénavant dans les agglomérations dynamiques, les terrains non encore bâtis et toujours inconstructibles sont le plus souvent ceux à l'extérieur, de plus en plus loin des centres urbains où le besoin en logements aidés est le plus fort. Ces réserves foncières sur la ville de demain sont moins compatibles avec la nécessité d'éviter l'étalement urbain.

En somme, cette stratégie n'est sûre qu'avec une commune réellement intéressée par la réalisation d'opérations de logements aidés, et dans le temps limité du mandat électoral pour ne pas risquer une annulation pure et simple du projet par une nouvelle équipe.

Les bailleurs sociaux ont constitué historiquement des réserves foncières. Mais les contraintes mentionnées ci-dessus ont rendu cet outil peu opérant aujourd'hui.

DEUXIEME PARTIE

LES MOYENS ALTERNATIFS DE DEVELOPPEMENT DES BAILLEURS

PERSPECTIVES ET LIMITES

Aujourd'hui l'achat de terrains communaux après mise en concurrence et l'acquisition de charges foncières ou de logements en VEFA à des promoteurs privés représentent l'essentiel du développement du parc pour un bailleur comme Haute-Savoie HABITAT. Etant donné les limites, à commencer par le nombre réduit d'opportunités, les bailleurs sociaux doivent trouver d'autres méthodes pour développer leur parc. De fait, il existe un certain nombre de stratégies alternatives qui permettent de compléter ces méthodes traditionnelles de minoration foncière. Certaines sont anciennes, d'autres plus récentes, et quelques réflexions prospectives existent.

CHAPITRE 4 : LA DENSIFICATION DU FONCIER HLM

Les bailleurs sociaux ont acquis et construit un patrimoine colossal (4,5 millions de logements). Une partie du foncier qu'ils ont acquis pour construire celui-ci n'est, dans les règles d'aujourd'hui, pas complètement optimisé (Mora, Grenier, et Werlen 2015). Ce foncier déjà construit peut accueillir de nouvelles opérations et être densifié. Une analyse fine du patrimoine, de la sociologie urbaine et des nouvelles règles d'urbanisme afférentes aux espaces concernés permet de dégager des potentialités de développement aux bailleurs. Différents cas-types permettent de densifier le patrimoine foncier HLM.

La construction des parcelles d'habitat peu-dense et des dents creuses

Les bailleurs possèdent des bâtiments sur des parcelles non complètement exploitées au regard des droits à construire contemporains. Les règles de recul ont pu changer, le COS a disparu, ce qui ouvre de nouvelles possibilités de construction. Il peut s'agir par exemple des emprises bâties dans des zones qui étaient à l'époque péri-urbaines et qui ont depuis été rattrapées par l'extension de la ville et sa densification. Ces zones ont pu être rattrapées par les services et notamment les transports en commun. Elles justifient en termes d'urbanisme une densification, et en termes sociaux, il est intéressant d'y loger les populations modestes habituellement repoussées encore plus loin des centres.

Ces emprises restées vides près d'opérations existantes peuvent alors être construites.

La démolition d'un bâtiment pour en reconstruire un plus important est également possible mais il faut pour rentabiliser l'opération, soit que le bâtiment initial soit déjà amorti, soit que l'opération soit suffisamment conséquente pour que le remboursement des prêts contractés par l'opération initiale soit acceptable dans la charge foncière de la nouvelle opération. Cela peut également être intéressant si le bâti est dégradé, et que le coût d'une remise en état décent relativise les coûts susmentionnés (Grand, Loudenot, et Palissé 2012).

La construction d'une extension ou d'un nouveau bâtiment sur une partie laissée libre d'une parcelle construite est en de nombreux cas possible. Cela permet un apport significatif de nouveaux logements. Cela peut être réalisé dans la logique des réflexions sur le BIMBY (*Build in my Backyard*) et permettre une densification urbanistique des zones périurbaines. Ces opérations assez complexes à mettre en place ont, en plus d'avoir une charge foncière limitée aux terrassements et VRD, l'avantage de lutter contre l'étalement urbain (CAUE27 2014).

De même, en zones urbaines, des dents creuses sur des terrains appartenant aux bailleurs deviennent intéressantes à combler, même s'il s'agit de travaux coûteux sur des emprises complexes, grâce aux loyers importants liés au zonage et au fait

que la charge foncière soit limitée.

Le remembrement des grands ensembles

Une grande partie du foncier appartenant aux bailleurs sociaux se situe sur les emprises d'anciennes opérations des années 60 et 70 avec des architectures en barres et tours sur de vastes terrains. Ces zones sont structurellement peu denses, à cause notamment de l'ampleur des surfaces de stationnements extérieurs et des délaissés de terrains liés à l'absence de préoccupation à l'époque pour la rentabilisation d'un foncier qui était alors peu coûteux (Mora, Grenier, et Werlen 2015). Ces terrains ont également souvent pour caractéristique commune d'être mal entretenus, voir utilisés de façon dévalorisante pour les logements présents sur ces zones. On peut penser aux décharges sauvages, aux épaves automobiles qui restent très longtemps au même endroit, ou encore aux délaissés de terrains abimés par les sports motorisés sauvages.

Des opérations nouvelles peuvent permettre à la fois de créer de nouveaux logements, tout en finançant le réaménagement qualitatif de ces zones (Union Sociale Pour l'Habitat 2008).

Haute-Savoie HABITAT a mené sur la commune de Sciez (à proximité de Thonon) une opération de renouvellement urbain et de densification. L'opération initiale comprenait 58 logements locatifs sociaux livrés en 1971 répartis dans 4 immeubles en R+3 répartis sur un tènement de 1,6 hectares. Cette zone souffrait d'espaces communs délaissés et peu valorisants sans transition entre espace public / semi-public et privé, et de circulations et stationnements automobiles peu identifiés et répartis entre les immeubles. L'opération, sous la maîtrise d'œuvre de Laurent Rizzolio a permis d'une part une résidentialisation à travers la création d'espaces semi-publics liés à l'immeuble, avec des stationnements et des accès plus fonctionnels et appropriés. Un traitement végétal des transitions permettant une protection des immeubles a été mis en place. Ce traitement qualitatif a permis dans le même temps de créer sur le tènement 24 logements locatifs et 12 logements intermédiaires en accession sociale à la propriété. Elle a permis également une amélioration des conditions énergétiques de tous les logements locatifs (par une amélioration de la production de chaleur et une mise en place d'énergies renouvelables (préchauffage solaire thermique de l'eau chaud sanitaire. La densité passant de 36 logements par hectare à 59 logements par hectare reste raisonnable. Ce programme a été étudié à partir de 2005. Le dernier bâtiment a été livré en 2013.

Pour ces zones, l'un des gisements de foncier est l'espace utilisé en garages extérieurs. En positionnant en sous-sol les stationnements, ou en en diminuant leur nombre dans les zones bien desservies en transports en commun, un nombre assez important de logements est constructible. Les stationnements sont une des principales problématiques de l'urbanisme des grands ensembles. Situés initialement loin des centres, basés sur le modèle de la voiture pour tous, ceux-ci

ont entraîné une surface de bitume par logement démesurée. En termes de qualité de vie, cacher les stationnements en souterrain et ouvrir les espaces au végétal apporte une réelle valeur ajoutée. Ainsi, la densification qui permet de financer ces travaux coûteux d'enfouissement de stationnements est une politique pertinente, et les bailleurs ont ici, si les communes n'ont pas par trop restreint les gabarits constructibles de ces zones, un vrai gisement d'opérations qualitatives pour leurs riverains (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2013).

Cependant, la limite la plus importante à la densification de ces zones avec de nouvelles opérations de logements sociaux est que cela tend à concentrer les logements sociaux aux mêmes endroits et de renforcer la stigmatisation de certains de ces quartiers.

La politique actuelle de renouvellement urbain va plutôt dans le sens d'une dé-densification de ces zones en détruisant barres et tours. Ces démolitions peuvent être accompagnées ou non de réalisations de toute petites opérations au nom d'une mixité sociale dont les preuves de réussite pour ce type d'opérations tardent à être visibles. En effet, Lelévrier montre que l'introduction de la mixité sociale via la destruction des barres HLM tend plutôt à reconcentrer les ménages les plus vulnérables et à faire partir les habitants du parc les mieux intégrés économiquement et socialement (Lelévrier 2010).

Ces zones étant de fait déjà peu denses, l'opportunité d'apporter cette mixité sociale en densifiant ces zones semble plus intéressante. Les bailleurs peuvent par exemple valoriser une partie de ce foncier pour du logement en accession sociale ou libre et utiliser le produit de ces ventes pour acquérir de la charge foncière dans d'autres quartiers. Produire de la mixité ne doit pas nécessairement se faire au détriment du nombre de logements sociaux.

Dans tous les cas, il est important pour les bailleurs de faire l'inventaire de ce qui est possible dans les zones de grands ensembles ou à l'architecture proche. Quand cela est possible, il convient d'associer les communes intéressées au remembrement de ces zones (Union Sociale Pour l'Habitat 2008). Ces interventions peuvent avoir à la fois une optique de qualité de vie pour les résidents présents, et une optique de développement en vue d'accueillir de futurs habitants.

La densification à l'échelle du bâti existant

L'absence de zone vierge sur un foncier HLM bâti ne veut pas dire que la densification est impossible. A l'échelle même du bâtiment, une densification qualitative est possible. Elle peut prendre plusieurs formes.

L'une des possibilités est de surélever le bâtiment, c'est-à-dire lui ajouter un ou plusieurs étages. Il s'agit de travaux lourds, mais sans charge foncière. Il est alors possible de créer plusieurs étages supplémentaires et d'accueillir de nouveaux locataires sans consommer de foncier supplémentaire. La surélévation des bâtiments existants est parfois possible si les fondations et les murs porteurs

existants peuvent avec de nouveaux travaux de consolidation, supporter le poids supplémentaire.

Les bureaux du siège de Haute-Savoie HABITAT à Annecy ont par exemple été réalisés en surélévation d'une aile existante d'un étage. Cette aile, originellement uniquement en rez-de-chaussée s'est vu apposer un étage complet de bureaux.

Cette technique, appliquée aux bâtiments de logements permet de créer de nouveaux logements sans charge foncière, en des lieux favorables. Elle est d'ailleurs encouragée par le législateur qui l'autorise en proposant des dérogations aux règles de hauteur dans certains cas pour mener à bien ces opérations (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014b).

Cependant, outre son coût de travaux relativement important, la principale limite de cette technique réside dans les normes parasismiques qui deviennent de plus en plus contraignantes.

Dans le même esprit d'adjonction de volume au bâti existant, des réhabilitations lourdes, en particulièrement l'adjonction d'une nouvelle peau au bâtiment, permet d'augmenter les surfaces habitables d'une part, mais également annexes avec des jardins d'hivers. Cette technique a été employée en particulier sur des tours. Ces nouvelles surfaces créées peuvent être ajoutées pour desserrer les logements existants.

C'est le cas par exemple de la rénovation de la tour Bois-le-Prêtre (Paris Habitat) qui, par l'adjonction de jardins d'hivers et de balcons est passée de 8 900 m² de SHON à 12 450 m². Cette opération menée par une équipe dont le mandataire était Frédéric Druot Architecture a remporté le prix de l'Equerre d'Argent 2011. Elle a coûté 11,25 millions d'euros. Elle a permis à cette tour livrée initialement en 1962 de retrouver une seconde jeunesse et aux locataires d'économiser largement sur leur facture énergétique avec une réduction de 50% de la consommation du bâtiment. Cette opération réalisée en site occupé montre qu'il est possible d'augmenter les surfaces utiles sans consommation de foncier. Elle montre également que la démolition de bâtiments des années 60 et 70 n'est pas une fatalité (Maillard 2011). S'il est possible d'augmenter les surfaces comme sur cette opération, il est également possible d'augmenter le nombre de logements, en répartissant les surfaces intérieures, en remembrant les plateaux conservés.

A surfaces égales, il est également possible d'augmenter le nombre de logements sur un bâtiment existant. En effet, pendant de nombreuses années les logements construits étaient de grands logements, conçus pour les familles nombreuses d'après-guerre. Lors d'une réhabilitation lourde, il est possible de réorganiser les plateaux pour créer davantage de plus petits logements. Dans certains lieux, ces nouvelles typologies sont plus adaptées aux besoins liés au vieillissement de la population, notamment d'une population fragile, ou à la paupérisation des jeunes.

CHAPITRE 5 : LA DIVERSIFICATION DES PRODUITS BATIS COMME ANGLE D'ACQUISITION FONCIERE

Monter des opérations de logements aidés en zones tendues est difficile car les produits créés, de par la faiblesse des loyers (qui est l'objectif), ne permettent pas de dégager d'importantes charges foncières. L'une des solutions est donc de construire des opérations mixtes où d'autres produits viennent dégager les sommes nécessaires à l'acquisition foncière des logements aidés. Il s'agit de subventionner avec les excédents de produits plus rentables les déficits des produits sociaux les plus désavantagés, c'est-à-dire en particulier les PLUS, moins aidés et au taux d'intérêt plus élevé que les PLAI sans toutefois permettre des loyers importants pour autant.

La création des PLS répondait à cette idée, et, lorsqu'ils sont possibles, facilitent les équilibres. Cependant, dans les zones tendues où les aides se réduisent, d'autres produits plus rentables encore paraissent nécessaires. Cette diversification des produits a pour avantage de créer de la mixité sociale, car une proportion écrasante de la population est supposée pouvoir y entrer. Elle a pour inconvénient de diminuer le nombre de logements vraiment sociaux créés dans les opérations (Besson et Mouillart 2007).

Nous verrons ici les principaux produits disponibles pour les bailleurs sociaux.

L'accession sociale

Construire et commercialiser des logements en VEFA sous plafond de ressources est une des activités que les bailleurs ou leurs émanations ont largement développée (Frouard 2012). Il peut s'agir d'accession directe ou sous la forme particulière du Prêt Social Location Accession (PSLA), dispositif par lequel le bailleur, sous sa version promoteur, porte le coût d'une période intermédiaire (jusqu'à 5 ans) où l'acquéreur accumule de l'épargne en louant le bien qu'il va acquérir.

Ces produits, assez appréciés des communes, répondent principalement à d'autres logiques et buts que le développement du parc HLM (Goffette-Nagot et Sidibé 2014). Ils nous intéressent ici, car adjoint à une opération de logements locatifs aidés, ils permettent de dégager de la charge foncière. Ils peuvent ainsi servir de porte d'entrée sur des fonciers un petit peu trop coûteux pour y faire seulement du logement locatif aidé.

Il faut cependant noter que les prix de vente aux plafonds zonés restent bas pour être accessibles à une frange de population suffisamment aisée pour obtenir un prêt mais restant modeste. La charge foncière que ces prix permettent reste très basse en zone tendue par rapport à ce qu'un promoteur peut offrir. Ils permettent d'offrir une somme acceptable pour une commune qui consent par-là à un effort moindre que pour une opération uniquement de logements locatifs sociaux, mais ils ne permettent pas seuls de concurrencer les promoteurs sur un terrain appartenant à des propriétaires privés.

Le zonage dit « de Robien » des prix plafonds, ainsi que des plafonds de ressources des acquéreurs a un impact fort sur la charge foncière que peut dégager l'opération. En zone détendue, la charge foncière qu'il est possible de dégager peut tout à fait être nulle voir négative si les coûts de constructions sont élevés. En zone de montagne en Haute-Savoie, ces opérations ne peuvent se faire que sur des fonciers gratuits ou presque (en fonction des éventuelles subventions). Au contraire, en zone tendue (du zonage), les loyers permettent de dégager plus de charge foncière que le logement social. Les prix ne permettent dans tous les cas pas une concurrence avec les prix potentiels du foncier obtenu avec le compte à rebours d'une opération d'accession libre en zone tendue.

Les démembrements de la propriété comme outil de minoration foncière

Le démembrement de propriété le plus classique et ancien pour les bailleurs sociaux est d'obtenir du foncier via des baux de longue durée auprès d'un propriétaire foncier, le plus souvent des collectivités territoriales (Hoorens 2014). Il peut s'agir de baux à construction, mais de façon plus classique, il s'agit de baux emphytéotiques. L'emphytéote (le preneur) obtient un droit réel sur le bien pour une durée limitée en échange d'un loyer canon. Le coût du loyer canon est ainsi plus réduit que le coût d'acquisition de la pleine propriété. Le bailleur peut alors réaliser une opération qui sera transférée de plein droit à la collectivité à l'issu du bail. Le bailleur aura les mêmes droits qu'un propriétaire durant le temps du bail. C'est-à-dire qu'il construit et gère le bâti et le foncier pendant la durée du bail qui peut courir ou être prolongé jusqu'à 99 ans (Tranchan 2007).

Ce loyer canon peut être notamment financé par des prêts fonciers de la caisse des dépôts et consignations. Celle-ci exige que le bail soit plus long d'au moins 5 années que le délai de remboursement du prêt. Ces dernières années permettent au bailleur de reconstituer ses fonds propres investis dans l'opération.

A l'issu du bail, la collectivité qui donne le bail peut décider parmi plusieurs solutions. Le bail peut être prolongé (et si besoin refinancé). La propriété pleine et entière du bien peut être transférée à la collectivité, qui peut alors soit le gérer en propre, en laissant la convention APL être prolongée tacitement, soit en déléguant la gestion. La collectivité peut également reprendre le bien, dénoncer la convention APL et faire ce qu'elle souhaite du bien, y compris le vendre.

Un produit plus récent, encadré par la loi Engagement National pour le logement de 2006, l'usufruit locatif social, consiste à séparer la nue-propriété d'un bien immobilier de son usufruit, ici locatif social. Un investisseur acquiert la nue-propriété, notamment dans un intérêt fiscal, et le bailleur acquiert l'usufruit. Il gère ainsi le logement comme s'il était sa propriété pendant le temps limité de l'usufruit (35 ans maximum), en représentant le nu-propriétaire aux assemblées générales de copropriétés. A l'issu de la période d'usufruit, le nu-propriétaire récupère la pleine propriété du bien, et, dans des conditions règlementées, peut augmenter les loyers progressivement jusqu'aux prix du marché, ou récupérer le bien pour

son usage dans les conditions normales du droit du logement.

Il s'agit d'une aide de l'Etat financée par un manque à gagner fiscal, partagée entre les bailleurs et leurs locataires d'une part, et entre les ménages aisés qui investissent pour défiscaliser leurs revenus d'autre part (Durand-Pasquier 2012). La loi ALUR autorise désormais également les véhicules d'investissements collectifs (SCPI et OPCI) à acquérir la nue-propriété de logements. En attirant l'argent de la sphère financière, il est possible que ces produits se développent de manière importante à l'avenir.

L'usufruit peut être acquis en VEFA auprès d'un promoteur, comme a pu le faire Haute-Savoie HABITAT sur différentes opérations, comme celle de Seynod – Le Grand Large où l'usufruit pour 17 ans de 15 logements a été acquis.

Pour l'intérêt de notre étude, en revanche, la vente par le bailleur de l'usufruit de logements qu'il construit sur une opération (possible depuis la loi ALUR) semble être une option intéressante. En effet, la valeur conjuguée de la nue-propriété et de l'usufruit semble atteindre les prix de marchés de l'acquisition privée. Prévoir sur une opération une partie des logements en usufruit locatif social permet de développer le parc pour les prochaines années à bas coût initial. Et en dégageant de la charge foncière, ces produits, par une péréquation, permettent d'acquérir à un prix plus élevé des fonciers pour des opérations d'ensemble, et ainsi permettre de construire des logements aidés pérennes sur des fonciers normalement inaccessibles financièrement.

Cette stratégie n'a pas encore été testée à Haute-Savoie HABITAT, mais est en cours de réflexion.

Le logement intermédiaire

Le logement intermédiaire est un nouveau produit introduit, notamment pour les bailleurs, par l'ordonnance du 20 février 2014. De fait, il est une résurgence modifiée d'un dispositif ayant existé précédemment. Il agit d'une part comme un « super PLS », avec un loyer important, tout en étant inférieur au marché (plafonds de loyer et de ressources zonés). Ces logements sont construits sous le régime de la TVA à 10 %, qui est également l'intermédiaire entre la LASM à 5,5% et la TVA normale à 20%. Sa différence avec le financement en PLS réside dans le fait que le logement intermédiaire peut être vendu assez rapidement au prix du marché. La rentabilité d'une opération se fait alors en anticipant les recettes liées aux ventes à partir de la 10^e année.

Il s'agit d'un dispositif de mixité sociale visant à introduire de la proportionnalité dans les loyers en glissant entre le logement social et le parc privé un échelon intermédiaire. Ce produit est mobilisable dans les agglomérations les plus tendues de France. En revanche, un certain nombre de limitations introduisent une certaine imperméabilité financière entre les bailleurs sociaux et leurs futures filiales qui construiront les logements intermédiaires dans le but d'éviter que l'argent des loyers sociaux finance ce type d'investissement.

Introduire dans une opération importante une part de logements intermédiaires permet de faire une péréquation de charge foncière avec des logements aidés classiques.

Ce produit permet donc d'équilibrer des opérations mixtes sur un foncier coûteux en absorbant une part importante de la charge foncière.

Ces deux derniers dispositifs ont pour l'instant été, semble-t-il, plus rapidement pris en compte par les promoteurs qui peuvent obtenir des prix importants en VEFA, moins loin des prix de marché qu'en VEFA pour des logements locatifs aidés classiques. Il semble que si l'initiative de création de ces produits venait des bailleurs, certaines opérations en maîtrise d'ouvrage directe redeviendraient possibles en zones tendues.

Il est cependant important de noter que le risque de tels outils est de détourner les bailleurs sociaux de leur vraie mission d'intérêt général qui est de construire des logements pour les ménages les plus modestes. Ces produits, dont le bilan est souvent très avantageux, ne doivent pas inciter aux mêmes excès que les PLS ont pu susciter, en diminuant le nombre réel de logements vraiment sociaux (Besson et Mouillart 2007)

CHAPITRE 6 : LES RELATIONS ET SYNERGIES AVEC D'AUTRES ACTEURS PUBLICS ET PARAPUBLICS

Améliorer les relations et synergies avec les autres acteurs publics et parapublics semble être une injonction récurrente, particulièrement présente dans les rapports de l'USH. Tous les acteurs orbitant autour du foncier, de l'aménagement du territoire et du logement social seraient trop fermés et cloisonnés sur leurs domaines d'interventions pour collaborer efficacement.

De meilleures relations et synergies apporteraient probablement une amélioration de l'efficacité de chacun et donc allégeraient le coût global des opérations, et ainsi de leurs faisabilités en zone tendue. Il est peu probable cependant qu'une meilleure communication suffise à aplanir des intérêts très souvent contradictoires entre ces acteurs. Ces intérêts contradictoires expliquent la raison d'être du déficit de communication et coopération entre eux.

Nous verrons ici rapidement les acteurs et les dispositifs et actions qu'appelle de ses vœux la littérature, en tentant d'analyser de manière critique dans quelle mesure ils peuvent apporter des aides au développement du parc social.

Les relations entre bailleurs sur un même territoire

Instaurer des relations de collaboration entre deux ou plusieurs bailleurs sur un même territoire peut aider au développement des parcs respectifs pour deux raisons. Les bailleurs peuvent mutualiser des moyens, selon des formes plus ou moins formelles, soit partager directement des opérations lourdes ou complexes, afin d'en répartir les risques.

La mutualisation des moyens peut, par exemple, se faire sous la forme d'un Groupement d'intérêts économiques (GIE) de moyens. Il s'agit par exemple de mutualiser des acquisitions foncières, ou certains de leurs services comme les services chargés de prospection foncière (cas du GIE EST Habitat) pour réaliser des économies d'échelles. Il est à noter que ces GIE peuvent servir de base transitoire à une fusion complète des bailleurs concernés. Les coopérations entre bailleurs peuvent également se faire par la création de filiales communes, soit pour externaliser et mettre en commun des services, soit pour développer des produits spécifiques comme les logements pour gens du voyage, villages d'insertion, etc.... L'introduction du logement intermédiaire pourrait être l'occasion de créer des filiales communes entre bailleurs sociaux pour réunir le capital nécessaire. Haute-Savoie HABITAT et Halpades réfléchissent à constituer une filiale commune pour acquérir et gérer des logements intermédiaires sur le territoire de la Haute-Savoie.

Cependant, toutes ces coopérations sont souvent limitées, car les bailleurs restent des concurrents pour construire des opérations et ont souvent intérêt à acquérir les mêmes fonciers.

Les partages d'opérations sont également une forme de coopérations entre

baillleurs qui permet de répartir les risques liées à l'opération. Du point de vue de la gestion, cela a un sens limité, mais cette division permet de constituer de plus grosses opérations d'ensembles qu'un seul bailleur ne saurait pas forcément mener à bien tout seul.

Par exemple, à Sallanches (près du Mont Blanc), Vallée de l'Arve Habitat voulait réaliser une opération de 92 logements et de 90 m² de bureaux, mais la CDC a refusé le prêt, jugeant la structure trop petite pour encaisser une telle opération. Le bailleur a alors vendu à Haute-Savoie HABITAT en VEFA 53 logements sur deux bâtiments au sein de cette opération. En mutualisant les risques et le financement, les deux structures ont pu développer leur parc.

Les relations avec les établissements publics fonciers

Les établissements publics fonciers (EPF) sont des structures d'action foncière soit d'Etat, soit locaux (EPFL). Ils ont pour objet d'acquérir, de remembrer, de porter, de pré-aménager et revendre des biens fonciers et immobiliers pour le compte du pouvoir public de tutelle. Les EPFL sont compétents sur le territoire des communes et EPCI (et leurs établissements publics) y adhérant. Ils n'ont pas de relation directe en amont avec les bailleurs car ils sont un outil transparent d'action publique foncière. Les EPFL ont été créés par la loi du 13 juillet 1991 dite Loi d'Orientation de la Ville, dont les possibilités ont été assouplies par la loi SRU. L'EPFL de Haute-Savoie a été créé en 2003. Ils se financent par la taxe spéciale d'équipement (TSE), par l'emprunt, par des subventions et par le produit de la revente des terrains. (Union Sociale Pour l'Habitat 2012)

Leur intervention est régie par une convention avec une collectivité demandeuse sur un foncier donné. L'EPF acquiert le foncier, le remet en état (le cas échéant) et le porte pour le revendre, majoré des coûts supportés, soit à la collectivité qui le revendra au bailleur, soit directement via une mise en concurrence des différents acteurs (baillleurs, promoteurs, groupements bailleurs/promoteurs etc...).

Les Offices Publics de l'Habitat (en tant qu'établissements publics) peuvent signer des conventions de portage directement avec les EPF, mais ce n'est pas le cas pour les autres statuts de bailleurs. L'EPF de Lorraine pratique beaucoup ce type de portage avec une partie mobilisée à court terme pour une opération, et le reste du même foncier porté en stock pour 10 ans afin de réaliser les tranches suivantes de l'opération plus tard. Cela permet de mutualiser sur plusieurs opérations et plusieurs années les coûts de dépollution des anciens sites industriels et miniers. Ainsi, la charge foncière est plus facile à encaisser pour le bailleur car le coût de dépollution est étalé dans le temps via le portage du foncier (Albrecht et al. 2013).

Intégrer les EPF a également l'avantage pour les bailleurs sociaux d'avoir une ressource en expertise foncière et en connaissance du terrain et des fonciers disponibles.

En soi, les EPF ne peuvent pas être un outil de minoration foncière pour les bailleurs sociaux. En revanche ils peuvent être un outil financier pour les

collectivités souhaitant mobiliser du foncier pour les opérations de logements aidés. (USH, 2012). Ils ont également l'avantage d'éloigner l'opération des dérives électoralistes des élus locaux. Si une opération de logements sociaux se fait sur un terrain, les élus peuvent toujours se dédouaner auprès des riverains. Cela permet de meilleures opérations.

Bailleurs sociaux et communautés professionnelles

En étant à l'intersection d'univers professionnels divers, les bailleurs sociaux doivent pour remplir leur mission efficacement, être en coordination et coopérer avec les diverses communautés d'acteurs (ou communautés épistémiques (Haas 1992)). Il peut s'agir par exemple d'être en coordination avec le monde de l'action sociale pour la gestion des locataires, avec le monde de l'architecture et du bâtiment pour construire, etc...

Dans notre cas, nous nous intéresserons ici brièvement aux communautés professionnelles de l'aménagement et de l'urbanisme qui orbitent et influent indirectement sur les possibilités de développement foncier.

Les professionnels travaillant dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement orientent l'action des collectivités qui est déterminante pour l'accès au foncier des bailleurs. Partager les informations et les enjeux est déterminant pour les bailleurs. Pour pouvoir orienter les projets des collectivités vers une mixité sociale et vers des positionnements urbains à la fois favorables et avec une charge foncière acceptable, il est nécessaire que des coordinations formelles et informelles se fassent.

En ce sens, la participation à des événements, des temps d'échanges et de rencontres, notamment autour des CAUE et des agences d'urbanisme, a un impact sur la qualité des programmes et la pertinence des cahiers des charges que le bailleur peut remplir pour accéder au foncier.

Les relations entre acteurs publics ou orbitant de près ou de loin autour du logement social ne sont pas à proprement parler des outils de minoration foncière à court terme. Cependant, leur impact n'est pas moindre. Ces relations influencent le partage et les remontées d'informations, de compétences et de valeurs. Elles améliorent plus ou moins directement les règles du jeu de la maîtrise d'ouvrage HLM, et peuvent permettre d'aller dans le sens d'une évolution qualitative des projets et de leur faisabilité.

CHAPITRE 7 : LES STRATEGIES « CAPITALISTES » DE DEVELOPPEMENT ET LES SYNERGIES AVEC LE PRIVE

Les interventions publiques en direction du logement sont en diminution avec un désengagement croissant de l'Etat et une implication très disparate et ponctuelle des collectivités territoriales. Pour compenser son désengagement et dans un contexte de valorisation de l'économie de marché comme modèle de plus en plus unique de gestion des rapports économiques sur le territoire (Demoulin 2014), l'Etat a ouvert un certain nombre de brèches dans le cloisonnement entre l'économie publique et privée.

Ces rapprochements et les valeurs sous-tendues posent un certain nombre de questions sur la raison d'être du logement social et les modalités de la poursuite de son développement en France, notamment en termes de droit européen de la concurrence (Union Sociale pour l'Habitat 2014b; « union-habitat.eu » 2015). Cependant, il est nécessaire que les bailleurs prennent acte de cet état de fait, et tentent de le tourner le mieux possible à leur avantage. En effet, ces dispositions permettent aux bailleurs d'utiliser d'autres voies, en relations intelligentes avec des intérêts privés, dans le but de remplir leurs missions d'intérêt général.

De par les masses financières importantes qui transitent par eux, les bailleurs sociaux peuvent intervenir de différentes façons sur les marchés immobiliers, notamment dans un but de redéploiement et de développement. En tant qu'acteurs de marché, les bailleurs s'inscrivent de façon importante dans l'économie immobilière et financière (Hoorens 2014). Il est nécessaire d'optimiser ces interventions dans un but final de rationalisation de l'intervention des bailleurs sociaux dans un souci de répondre au mieux à leurs missions.

Achat et Vente de patrimoine HLM

Les bailleurs peuvent vendre des logements quand la durée minimale de la convention APL ne coure plus. Cela se fait le plus souvent sous une forme d'accession sociale à la propriété (Barré-Pépin 2006).

L'organisme peut y avoir intérêt dans les zones où la demande de logements sociaux n'est plus très élevée, ou dans des zones en difficulté pour y introduire de la mixité sociale, même si la diminution du parc par ce biais alors qu'il existe un manque de logements aidés est discutable (Domergue 2010).

Ce qui nous intéresse ici est la capacité de récupération de liquidités par ce biais. Ces liquidités permettent au bailleur d'investir, soit dans une opération classique (fonds propres), soit dans des opérations d'acquisition – amélioration selon un schéma très similaire. Il peut également investir dans différentes structures lui permettant de développer son parc. Il est à noter que la vente HLM n'est pas la source la plus importante de liquidités, en effet, selon l'âge et l'amortissement de son parc, un bailleur peut avoir temporairement des excédents d'exploitation qu'il peut transformer en Capital.

Un bailleur comme l'OPH peut investir au capital d'une SEM, SAHLM ou société

coopérative HLM, dans le but de récupérer des logements. Haute-Savoie HABITAT a progressivement acquis la SIGEM, et par là même, son parc de logements aidés. Nous ne nous appesantirons pas sur ce type d'investissements, car s'ils développent le patrimoine d'un bailleur et permettent des économies d'échelle, ils ne développent pas en soit le parc social en général.

L'utilisation de la compétence aménagement

Les fonds disponibles du bailleur social peuvent également lui permettre d'exercer sa compétence d'aménageur (Union Sociale pour l'Habitat 2014a). Il peut ainsi acquérir des terrains aux prix du marché, les viabiliser, et en revendre une partie à des acteurs privés dans le but de financer sa propre charge foncière pour ses opérations de logements locatifs aidés. Il est à noter que des prêts de la Caisse des dépôts et consignations peuvent participer à financer ce type d'opérations (prêt Gaïa).

Cette méthode permet au bailleur d'être à l'initiative d'opérations en partenariat avec les promoteurs, et de choisir les promoteurs qui vont réaliser les opérations voisines. Cela lui permet de ne pas être la partie qui est mise en concurrence. Etre à l'initiative du projet et mettre les promoteurs en concurrence permet ainsi d'obtenir des conditions financières et techniques plus favorables.

Cependant, il est à noter que beaucoup d'opérations d'aménagement public sont aujourd'hui déficitaires. Si un organisme dont le cœur de métier est l'aménagement n'arrive pas à équilibrer une ZAC, il n'est pas évident, hormis dans certains cas précis, qu'un bailleur social puisse obtenir de meilleurs résultats sur un foncier non public.

Cette option est intéressante sur des opérations d'aménagement d'ampleur limitée, où le bailleur partage avec un ou des promoteurs une charge foncière en partie minorée de par l'origine publique du foncier et où les coûts d'aménagement en soi ne sont pas démesurés.

L'acquisition « pied dans la porte »

Dans le cas de zones importantes constructibles sur un parcellaire complexe, le bailleur social peut anticiper une opération globale de promoteurs et acquérir une des parcelles au milieu du tènement. Ainsi, le promoteur qui se portera acquéreur du reste du tènement sera obligé de traiter avec ce bailleur pour la constructibilité globale de l'opération. Le bailleur pourra alors négocier une charge foncière raisonnable sans être mis en concurrence et pourra alors réaliser une opération plus qualitative.

Les structures de participations avec le privé

Les relations des bailleurs sociaux avec les acteurs privés et en particulier avec les promoteurs ne sont pas limitées à l'achat de logements en VEFA. Que

l'initiative provienne des promoteurs ou des bailleurs, diverses formes permettent de mener à bien un projet immobilier commun. Cela permet donc une péréquation sur le prix du foncier pour que l'apport du promoteur permette au bailleur d'accéder à une charge foncière admissible.

Nous verrons ici différentes formes de partenariats possibles, tant institutionnels que hors structures. L'objectif de tous ces montages est d'organiser au sein d'une opération les obligations des promoteurs de développer un quota de logements aidés sous une forme qui soit profitable tant au bailleur qu'au promoteur (GRIDAUH 2009).

Promoteurs et bailleurs peuvent collaborer au sein du partage d'un Permis de Construire valant division. Les deux (ou plusieurs) parties deviennent co-titulaires du permis de construire par cet acte de transfert. Une convention de co-titularité vient alors poser les règles du jeu pour mener à bien l'opération (Brouant 2012). Il s'agit d'une relation relativement comparable à celle de l'achat en VEFA dans le sens où le bailleur rachète au promoteur une emprise foncière et un permis de construire. Le bailleur a alors un peu plus de liberté pour organiser les logements qu'en les achetant en VEFA, mais il reste de fait très contraint.

Sous une forme plus intégrée, promoteurs et bailleurs sociaux peuvent s'associer dans une Association Foncière Urbaine (AFU). Une AFU est une structure collective rassemblant des propriétaires fonciers en vue de partager les frais communs des objets qu'elle énumère. Elles permettent en particulier le remembrement et la viabilisation de terrains. Elles ont l'avantage de ne pas obliger le bailleur à acquérir la totalité du foncier du projet global. Les AFU peuvent être libres (AFUL) ou autorisées (AFUA). Les AFUA sont considérés comme des établissements publics. Parmi les AFUA, la loi ALUR a introduit les Association Foncière Urbaines de Projet (AFUP) (Ministère du logement et de l'égalité des territoires 2014c).

Les démarches pour créer des AFUA sont assez lourdes, mais elles ont des prérogatives de puissance publique, ce qui peut avoir un intérêt en cas de présence d'un propriétaire récalcitrant sur l'emprise de l'AFU.

Une possibilité plus intéressante existe dans le cadre de partenariats avec des promoteurs. Depuis la loi Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion de 2009, les offices publics de l'habitat ont la possibilité de souscrire ou d'acquérir « des parts ou des actions dans des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial » (Article L421-2, 4° du code de la construction et de l'habitat).

Cette disposition permet de créer ou d'investir dans des sociétés conjointes qui permettent de mettre en commun des moyens et d'obtenir de cette société des emprises foncières à bâtir pour des logements locatifs aidés (GRIDAUH 2009). Ce type de montage permet au promoteur d'obtenir des liquidités en amont de son opération, avant qu'il ne puisse commencer à vendre des logements en VEFA. Les ventes pour le logement étant encadrées et ne peuvent pas donner lieu à

paiement avant l'obtention d'un permis de construire. Sans ce type de participation anticipée, le promoteur doit financer l'aménagement et la dépollution du terrain et les études jusqu'au permis de construire. C'est uniquement après l'obtention du permis de construire qu'il peut commencer à commercialiser. Ces coûts intermédiaires sont financés par des prêts bancaires, mais devant l'aversion au risque des organismes financiers, le plus souvent financés par fonds propres ou des investisseurs financiers très rémunérés. On comprend donc l'intérêt certain du promoteur dans ce contexte d'obtenir des financements en amont. En échange de la participation du bailleur en amont, il donnera ou vendra des charges foncières réduites à celui-ci pour réaliser les logements sociaux de l'opération. Cela a l'avantage pour le bailleur d'obtenir une opération en amont et de travailler sur la qualité de celle-ci au stade où beaucoup est encore possible. Cela permet de ne pas être mis en concurrence avec d'autres bailleurs au stade de la réalisation des bâtiments, et au final, d'avoir de la sorte une charge foncière plus modérée.

Haute-Savoie HABITAT a participé en 2011 à la société Cran2005, elle-même regroupant deux promoteurs. Cette société a été associée à la commune de Cran-Gevrier (première couronne d'Annecy) dans un Projet Urbain Partenarial (PUP) pour financer une partie des équipements publics du quartier à créer. Cran 2005 avait pour objet de dépolluer et transformer en quartier de logements une friche industrielle (Les papeteries de Cran-Gevrier). L'entrée au Capital de l'OPH74 a permis de faciliter le financement des coûts de dépollution importants et l'aménagement de la zone. En échange de quoi, l'OPH a été le bailleur pour gérer les 30 % de logements sociaux initialement prévus du quartier des passerelles (une partie en maîtrise d'ouvrage directe et une partie acquise en VEFA). Il est à noter que la proportion s'est accrue par la suite d'une acquisition supplémentaire en VEFA de 42 logements diffus en 2014 dans les programmes du promoteur PRIAMS. Cette opération a permis un développement très significatif au cœur de l'agglomération d'Annecy dans un programme très qualitatif.

CONCLUSION

Le logement social a pour vocation de corriger les symptômes d'un certain nombre de dysfonctionnements des marchés immobiliers qui, non encadrés ou compensés, ne permettent pas de loger dans des conditions décentes les ménages modestes et les différentes catégories de personnes exclues des marchés immobiliers de droit commun. Le système HLM crée une offre alternative de logements hors marché libre. Cette spécificité d'être hors des règles des marchés immobiliers classiques est d'ailleurs fréquemment contestée, tant idéologiquement et politiquement que juridiquement par un certain nombre d'acteurs, d'organisations ou de groupes d'intérêts. On peut citer notamment l'union nationale de la propriété immobilière (UNPI) qui attaque auprès de la cour de justice de l'union européenne (CJUE) la France et son système d'aides au logement aidé (Union Sociale pour l'Habitat 2015).

Les différents coûts des constructions des logements, à commencer par le coût du foncier, qui excluent dans le cadre d'un marché libre ces catégories de populations sont collectivisés pour développer une offre parallèle aux loyers modérés sous conditions de ressources.

La question fondamentale du logement aidé est : Qui paye cette différence de prix ?

Comment est compensée cette différence de prix fondamentale entre les loyers des logements libres et les loyers admissibles pour les ménages modestes ?

Les différentes réponses apportées à cette question au cours de l'histoire du logement social en France se sont progressivement diversifiées. Tout d'abord il s'est agi des contributions du patronat de l'industrie (comprises comme des investissements visant à modérer la pression à la hausse sur les salaires ouvriers). Le logement est ensuite entré dans la conception de l'intérêt général, incitant à une montée en puissance des efforts publics des collectivités territoriales et de l'Etat (à travers des aides et des consentements à des pertes fiscales).

Depuis l'aube du 21^e siècle, une ressource nouvelle est montée en puissance à mesure des problématiques budgétaires publiques : les cotisations des acquéreurs de logements dans les opérations neuves qui compensent auprès des promoteurs le coût de l'obligation de réalisations de logements sociaux.

Le transfert de ce surcoût dans le but de créer un marché parallèle pour intégrer les exclus du système du droit commun est la base fondamentale du système HLM.

Les bailleurs sociaux, acteurs qui développent et gèrent le parc de logements aidés, ne peuvent par essence pas se développer dans les mêmes règles que le parc privé. Toutes les stratégies de développement étudiées au cours de cette recherche ne sont que des variables organisant la répartition du surcoût entre la solidarité nationale et divers acteurs privés.

Les transferts du différentiel de coût entre marché immobilier libre et marché locatif immobilier social sont absorbés par les pouvoirs publics à travers les subventions, à travers la vente de foncier public à prix minorés, à travers les défiscalisations. Le transfert d'une partie de cette charge financière des pouvoirs publics vers les acquéreurs du parc privé à travers les obligations de réalisation de logements aidés (emplacements réservés pour le logement, zones de mixité sociale) a changé l'univers des possibles pour développer le parc, et l'essentiel des stratégies alternatives que nous avons pu voir propose l'organisation de cette péréquation organisée entre prix des logements privés neuf et création de logements locatifs aidés.

Il est notable que ce transfert de charges vers les acquéreurs a permis un développement rendu difficile par le désengagement des pouvoirs publics pour des raisons financières et idéologiques. Cependant, aucune de ces stratégies ne peut être menée à bien de façon optimale en l'absence d'aide ou de volonté publique et donc politique d'aider à loger les ménages modestes. Aucune des stratégies étudiées ne peut être en elle-même suffisante pour mener à bien des opérations de logements qui restent par vocation en dehors de la rationalité économique de l'économie contemporaine. Aucune opération ne peut être menée sans un minimum de soutien public, et encore moins quand les acteurs publics manifestent une défiance vis-à-vis des bailleurs sociaux.

Le jeu de transfert en cascade de la charge d'aider le logement social depuis l'Etat vers les collectivités, des collectivités entre elles, et du public vers les acquéreurs dans les opérations privées neuves entraînent une instabilité des voies de financement. Ces fluctuations juridiques rendent la définition de stratégies claires en vue du développement du parc très complexes.

Les résultats de cette recherche montrent que pour continuer à se développer, les bailleurs sociaux doivent répondre à trois objectifs : être opportunistes, être proactifs, et être convainquant auprès des pouvoirs publics et des citoyens.

Les bailleurs sociaux doivent être opportunistes. C'est-à-dire qu'ils ne doivent *a priori* renoncer à aucune voie légale et honnête pour acquérir du foncier ou des logements. Un certain nombre de stratégies sont possibles. Il convient d'adapter le choix de la stratégie aux situations particulières, économiques, politiques, financières, qui pèsent sur le foncier ou l'opération concernée. Les bailleurs doivent évaluer les différentes possibilités dans chaque cas et mener à bien un arbitrage qui leur permettra de développer le parc et de répondre à leur mission d'intérêt général dans un cadre de rationalité économique. De nouvelles possibilités émergent, parfois discrètement, parfois au détour d'un événement, d'une loi aux dispositions inattendues. Il est nécessaire de savoir saisir ces opportunités qui peuvent se présenter.

Les bailleurs sociaux doivent être proactifs. La passivité, attendre que les communes proposent un terrain ou que les promoteurs proposent des logements en VEFA, représente une limite certaine au développement pour un bailleur. Cet attentisme peut être considéré comme une solution de confort, de non dispersion des ressources internes en vue d'obtenir des opérations, car la recherche active d'opportunités est coûteuse, et jusqu'à aujourd'hui, de par le cadre légal, les bailleurs sont encore sollicités. Mais cette passivité a un coût caché en termes de non-qualité du bâti, de coût d'acquisition des logements, ou encore de situation géographique non optimale des opérations menées. Cette passivité est une faiblesse dans les relations d'un bailleur social avec les communes et les promoteurs. L'investissement d'un bailleur dans un développement plus dynamique, dans la prise du risque d'être celui qui propose, qui a un coup d'avance, part une connaissance fine du territoire et de ses opportunités et besoins peut faire la différence et accroître le potentiel de développement du parc social.

Les bailleurs sociaux doivent être convainquant auprès des pouvoirs publics et des politiciens aux différentes échelles. Aucune opération de logements aidés n'a vraiment de chance d'être un succès sans un soutien minimal des pouvoirs publics. Il est nécessaire de continuer de prouver sans cesse aux élus et aux citoyens la nécessité du logement social et l'aptitude et le professionnalisme des bailleurs sociaux à répondre à ce besoin. Cette nécessité semble ingrate devant les efforts déployés et la réputation très négative du logement social qui persiste. Il est cependant nécessaire de poursuivre ces efforts, car en ces temps de restrictions budgétaires et de remise en cause du compromis sociétal d'aide aux

éléments les plus fragiles par la solidarité collective, les acteurs du logement social en France pourraient sombrer dans une crise semblable à celle qui frappe certains organismes cousins dans d'autres territoires de l'Union Européenne.

Tout comme ils ont su évoluer pour répondre aux changements sociaux parmi populations locataires, ainsi qu'aux demandes en termes de qualité de vie plus exigeantes, les bailleurs sociaux doivent s'adapter à cette situation économique et administrative complexe. Avec une politique dynamique, une grande vigilance et l'amélioration continue des processus, des compétences et des connaissances de leurs salariés, les bailleurs sociaux ont un encore un rôle important à jouer.

TABLE DES ABREVIATIONS

AFU	Association Foncière Urbaine
ALUR	Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
APL	Aide Personnalisée au Logement
CCH	Code de la Construction et de l'Habitat
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CIL	Comité Interprofessionnel pour le Logement
DDT	Direction Départementale des Territoires
ENL	Loi Engagement National pour le logement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Etablissement Public Foncier
ESH	Entreprise Sociale pour l'Habitat
HBM	Habitation Bon Marché
HLM	Habitation à Loyer Modéré
MOLLE	Loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion
MOP	Loi sur la Maitrise d'Ouvrage Publique
OPAC	Office Public de l'Aménagement et de la Construction
OPH	Office Public de l'Habitat
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLS	Prêt Locatif Social
PLU	Plan Local de l'Urbanisme
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
POS	Plan d'Occupation des Sols
PSLA	Prêt Social de Location Accession
PUP	Projet Urbain Partenarial
QEB	Qualité Environnementale du Bâti
SEM	Société d'Economie Mixte
SHAB	Surface Habitable
SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain
USH	Union Sociale pour l'Habitat
VEFA	Vente en Etat Futur d'Achèvement
VRD	Voirie et Réseaux Divers
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité

BIBLIOGRAPHIE

ALBRECHT Patrick, LECOMTE Alain, MALAFILATRE Yves *et al.* *Contribution des établissements publics fonciers d'Etat à la production de logements en zone tendue.* Rapport n°007425-01. Paris: Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, mai 2013, 92 p.

ALBRECHT Patrick, NARRING Pierre. *Actions foncières à moyen ou long terme - Anticiper pour mieux maîtriser.* Rapport n° 008806-01. Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, novembre 2013, 86 p.

BARRE-PEPIN Martine. *Accession sociale à la propriété et accès au logement : vente et gestion du parc des HLM dans la loi portant ENL.* In : *Jurisclasseur Loyers et copropriété*, octobre 2006.

BACQUE Marie-Hélène, GENESTIER Philippe. *Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM ?*, *Mouvements*, 2004, n°36, pp. 175-179.

BAUDIN Gérard, GENESTIER Philippe. *Faut-il vraiment démolir les grands ensembles ?*. *Espaces et sociétés*, 2006, vol. 124-125 (2), pp. 207-222.

BEDOS Leslie, GUERRAND Roger-Henri, JEGOUZO Yves *et al.*, *La modernité des HLM - Quatre-vingt-dix ans d'engagement des Offices pour un habitat solidaire*, 2003, Paris, La Découverte, 208 p.

BESSON Louis, MOUILLART Michel. *La crise du logement social, Etudes*, 2007, Tome 407 (12), pp. 609-619.

BONO Pierre-Henri, DAVIDSON Russell, TRANNOY Alain. *Analyse Contrefactuelle de l'Article 55 de la Loi SRU sur la Production de Logements Sociaux*, Aix-en-Provence, AMSE Working Papers n°5, 2013, 41 p.

BOUVERET Antoine, COSTES Nicolas, SIMON Cécile. *L'évolution du marché immobilier résidentiel en France, Economie et Prévisions*, 2010, n°193 (2), pp. 139-146.

BRAYE Dominique, REPENTIN Thierry. *Rapport d'information sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, 2005. Rapport de la commission des affaires économiques et du plan n°442. Paris: Sénat, 76 p.

BROUANT Jean-Philippe. *La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur*, *Les annales de la recherche urbaine*, décembre 2005, n°99, pp. 93-101.

BROUANT Jean-Philippe, *La permanence du concept de maîtrise d'ouvrage sociale*, in *Le financement public du logement et l'activité des offices d'HLM- Deuxième table ronde : Les acteurs, les métiers.* *Revue française de finances publiques*, n°96, décembre 2006, pp. 59-63.

BROUANT Jean-Philippe, FATOME Etienne, JEGOUZO Yves, *Le partenariat entre les*

organismes d'HLM et les opérateurs privés, 2009, Paris, GRIDAUH, 21 p.

BROUANT Jean-Philippe. *Les partenariats contractuels et opérationnels*, 2012, Paris: GRIDAUH, 33 p.

BUHOT Clotilde. *Démythifier le foncier. Etat des lieux de la recherche*. Avril 2012, Paris, ADEF, 110 p.

CAUE27. *Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires? Expérimentations dans l'Eure*. Evreux: CAUE de l'Eure, 2014, 33 p.

CHARMES Eric. *Le Malthusianisme foncier, Etudes foncières*, février 2007, no 125, pp. 12-16.

CUSIN François. 2013. *Les prix immobiliers dans les métropoles françaises: Un révélateur de la pénurie de logements ?*, *Revue de l'OFCE*, 2013, n°128, pp. 123-162.

DDT69. *Bilan et évaluation de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône*. 2012, Lyon, Direction départementale des territoires Rhône, 135 p.

DEMOULIN Jeanne. *Du locataire au client, tournant néolibéral et participation dans la gestion des HLM*, *Participations*, 2014, N° 10 (3), pp. 13-37.

DESAGE Fabien. *La ségrégation par omission ?*, *Géographie, économie, société*, 2012, Vol. 14 (2), pp. 197-226.

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION. *Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat (PLH)*, Les outils, 2004, Paris: Ministère de l'Equipement des Transports de l'Aménagement du territoire du Tourisme et de la Mer, 78 p.

DOMERGUE Manuel. *Logement social: l'impossible équation*, *Alternatives économiques*, 2010, n°288 (2), pp. 32-32.

DURAND-PASQUIER Gwenaëlle. *L'usufruit locatif social: une technique de création de logements sociaux rapide mais temporaire*, *Revue Construction - Urbanisme*, 2012, no°12 (décembre), pp. 3-8.

FAURE Sylvia. *De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Étienne*, *Espaces et sociétés*, 2006, n°124-125 (2), pp. 191-208.

FROUARD Hélène. *Tous propriétaires ? Les débuts de l'accession sociale à la propriété*, *Le Mouvement Social*, 2012, n°239 (2), pp. 113-128.

GOBILLON Laurent, VIGNOLLES Benjamin. *Evaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement: la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)*, *PSE Working Papers*, 2014, n°22, 27 p.

GOFFETTE-NAGOT Florence. *Prix fonciers et demande de sol à usage résidentiel en France 1975-2000*, *Revue Economique*, 2009, n°60 (3), pp. 853-862.

GOFFETTE-NAGOT Florence, SIDIBE Modibo. *Logement social et accession à la*

propriété, *Economie & prévision*, 2014, n°200-201, pp. 141-159.

GOZE Maurice. *La stratégie territoriale de la loi S.R.U.*, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre 2002, n°5, pp. 761-776.

GRAND Philippe, LOUDENOT Denis, PALISSE Jean-Pierre. 2012. *Quelles ressources pour le recyclage urbain?*, 2012, Paris, Observatoire Régional du Foncier, 47 p.

GRANELLE Jean-Jacques. *Economie immobilière*, 1998, Paris, Economica, 533 p.

HOORENS Dominique. *Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français*, *Revue d'économie financière*, 2014, n° 115, pp. 229-247.

HOVORKA Frank, MIT Pierre. *Un avatar numérique de l'ouvrage et du patrimoine au service du bâtiment durable: le "Bâtiment et Informations Modélisés" (BIM)*, 2014, Rapport du groupe de travail BIM et gestion du patrimoine, Plan Bâtiment Durable, Paris, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 64 p.

KAMOUN Patrick. *Financement du logement social et évolutions de ses missions – De 1894 (loi Siegfried) à nos jours*, *Informations sociales*, 2005, n°123, pp. 20-33.

LELEVRIER Christine. *La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ?*, *Espaces et sociétés*, 2010, n°140-141, pp. 59-74.

LEVASSEUR Sandrine. *Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier*, *Revue de l'OFCE*, 2013, n°128, pp. 365-394.

LINKENHELD Audrey. *Rapport relatif à la mobilisation du foncier en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, 2012. Rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi n°195, Paris, Assemblée Nationale, 273 p.

« Logement social durable ». 2015. Consulté le 3 mars 2015. <http://www.logementsocialdurable.fr/>.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. 2015. *L'Union dénonce l'instrumentalisation du droit européen par l'UNPI*, 20 novembre 2013, Consulté le 8 mars. <http://www.union-habitat.org/espace-presse/communiqu%C3%A9s-de-presse/l-union-d%C3%A9nonce-l-instrumentalisation-du-droit-europ%C3%A9en-par-l>

MAILLARD Carol. *Prix de l'Équerre d'argent 2011 : rénovation de la tour de logements Bois-le-Prêtre à Paris (17e)*, *Le Moniteur*, 28 novembre 2011. (<http://www.lemoniteur.fr/article/prix-de-l-equerre-d-argent-2011-renovation-de-la-tour-de-logements-bois-le-pretre-a-paris-17e-15855703>).

MEUNIER Jules. *Le 1 % logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique : genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'État*, 2013, thèse urbanisme aménagement et politiques urbaines, sous la direction de Jean-Claude Driant, Université Paris Est, 1193 p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES. *Plan d'investissement pour le logement Les 20 mesures*, 21 mars 2013, Dossier de Presse. Paris, Ministère du Logement, 31 p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES. *Réformer l'urbanisme et l'aménagement pour engager la transition écologique des territoires*, 29 avril 2013, Dossier de presse. Paris: Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 23 p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES, *Bilan 2013 des logements aidés - Les caractéristiques des opérations de financement des logements et leur répartition territoriale*, 2014, Paris, Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 110 p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES, *Construction en surélévation*, 2014. Fiche n°3 sur l'ordonnance N° 2013-889 du 3 octobre 2013. Paris: Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 7 p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES. « Loi ALUR - Association Foncière Urbaine de Projet ».

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES 2014d. Les aides financières au logement. République Française.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES 2014e. Moderniser et sécuriser le droit de préemption exercé par le préfet en communes carencées. Fiche Loi ALUR. Paris: Ministère du logement et de l'égalité des territoires.

MONMOUSSEAU Fanny. *Ségrégation sociale et intervention publique: analyse économique d'une politique d'incitation à la production de logements sociaux*, 2009. Thèse de doctorat, Economie et Finance, sous la direction de Jean-Dominique Lafay, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 457 p.

MORA, B., GRENIER C., WERLEN Jean. *Le potentiel foncier dans les quartiers*, Eléments de méthode et de repères, 2015, Paris: Union Sociale pour l'Habitat, 60 p.

MOUILLART Michel. 2005. *Prix et dérégulation des marchés immobiliers*, *Informations sociales*, 2005, n°123, pp. 14-18.

PILLET François, VANDIERENDONCK René, COLLIN Yvon, *et al. Rapport sur les outils fonciers à disposition des élus locaux*, 2013, Rapport d'information, Paris, Sénat, 122 p.

RENARD Vincent. *Offrir du foncier*, *Annales des Mines*, 2008, n°52, pp. 44-49.

RENARD Vincent, FNAU, UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *Les enjeux du foncier pour le logement social, une contribution à la réflexion*. Actes de colloque. Congrès du 20 au 22 septembre 2005, Nantes: Fédération nationale des agences d'urbanisme.

SAMSO Gladys, FAUVET Guillaume. *Mobilisation et valorisation du foncier public*, 2013, Collection références n°137, Paris, CERTU, 62 p.

STEBE Jean-Marc. *Le logement social en France*, 2013, 6e éd., Que Sais? n°763. Paris, PUF, 128 p..

SUBRA Philippe. *Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU)*, *Hérodote*, 2006, n°122, pp. 138-171.

TELLIER Thibault. *Les premières réalisations et leurs impacts*, in *Le temps des HLM 1945-1975- La saga urbaine des trente glorieuses*, 2007, Paris, Autrement, pp. 52-89.

TELLIER Thibault. *La fin programmée des grands ensembles*, in *Le temps des HLM 1945-1975- La saga urbaines des trente glorieuses*, 2007, Paris, Autrement, pp. 162-198.

TIMBEAU Xavier, *Les "bulles robustes" Pourquoi il faut construire des logements en région parisienne*, *Revue de l'OFCE*, 2013, n°128, pp. 277-313.

TIMBEAU Xavier. *Comment construire (au moins) 1 million de logements en région parisienne ?*, *Revue de l'OFCE*, 2013, n°128, pp. 315-340.

TRANCHAN Laetitia. 2007. Bail emphytéotique, bail à construction et bail à réhabilitation, 2007, Fiche outil, Paris, CERTU, consulté le 23 janvier 2015 : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/bail-emphyteotique-bail-a-construction-et-bail-a-a568.html>.

« union-habitat.eu ». 2015. Consulté le 20 février 2015 : <http://union-habitat.eu/>.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *La restructuration du foncier dans les opérations de renouvellement urbain*, *Les cahiers de l'habitat*, 2008, n°123, 60 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *Les coopérations entre organismes HLM et établissements publics fonciers*, *Actualités Habitat*, 2012, n°147, 82 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *Les organismes HLM et l'aménagement*, 2014, Fiche outil, Paris, 3 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *Les outils de production du foncier en faveur du logement social - Regards croisés des agglomérations et des bailleurs sociaux. Les cahiers de l'habitat*, 2014, 76 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *Les enjeux européens du logement social*, 2014, Fiche outils, 3 p.

ZITOUNI Françoise. *PLU et logement*, 2012. Fiche n°4 : Ecriture du PLU, Paris: GRIDAUH, 6 p.

Crédits photo page de garde : www.geoportail.fr

