

LES CAHIERS

.....> Aménagement, partenariats, montages

Les outils de production du foncier en faveur du logement social

Regards croisés des agglomérations
et des bailleurs sociaux

Publication de l'Union sociale pour l'habitat

Réalisation : Association d'études foncières (Yann Gérard, Clémence Petit, sous la direction de Caroline Gerber) ;
Union sociale pour l'habitat (Jean Nika)

Pilotage : Jean Nika (Union sociale pour l'habitat), Claire Delpech (Assemblée des communautés de France)

Remerciements particuliers aux personnes et organismes ayant participé au comité de pilotage de ces publications, mentionnées en fin de ce Cahier.

PRÉAMBULE

Objectifs et limites de l'étude

Cette étude part du constat de l'absence d'évaluation des outils de production du foncier en faveur du logement social, par les collectivités et les organismes Hlm, alors que l'approvisionnement en foncier constructible constitue un frein structurel à la production de logements sociaux. Quelle connaissance a-t-on aujourd'hui de la pratique de ces outils ? Quels effets levier ont-ils pour faciliter la mobilisation du foncier en faveur de programmes de logements sociaux et à quelles conditions ?

L'analyse porte sur l'ensemble des 770 organismes Hlm ainsi que sur les 345 communautés de plus de 30 000 habitants. Ces derniers ont été enquêtés via un questionnaire, complété par des entretiens semi-directifs.

Elle ne prétend aucunement à des résultats quantitatifs quant à la "productivité" en logements de chacun de ces outils (ce qui pourra être ultérieurement l'objet d'autres investigations, territorialisées), mais seulement donner un éclairage sur la "notoriété" ou la fréquence d'utilisation des différents outils.

Afin d'évaluer la pertinence et le poids des outils, l'étude propose aussi une approche des mécanismes qui conduisent aux choix de ces outils. Elle s'intéresse donc à l'ensemble du système d'acteurs, et en particulier aux interactions entre maîtres d'ouvrage sociaux, communautés et communes.

Il en ressort trois principaux enseignements :

- ▣ D'abord, l'analyse met au jour la diversité des contextes de mobilisation des outils de production de foncier pour le logement social. L'intégration des politiques de l'habitat, qui implique un jeu à trois (communautés, communes et organismes Hlm) est ainsi loin d'être achevée, ce qui peut hypothéquer ou favoriser l'utilisation de certains outils, et leur donner un "poids" très différent selon les contextes ;
- ▣ Ensuite, les outils peuvent être mobilisés consécutivement au cours d'une même opération, de multiples façons, sans qu'il soit possible de définir un "modèle de production type". On peut toutefois isoler deux types de stratégies foncières qui cadrent la mobilisation des outils. La première, relativement nouvelle, mobilise des outils réglementaires incitatifs qui s'inscrivent dans les dynamiques des marchés immobiliers locaux. La seconde est plus classique, mais connaît un retour en grâce : interventionnisme croissant de la part des collectivités et stratégie active d'action foncière de la part des organismes Hlm. Ces deux stratégies, qui peuvent souvent être mises en œuvre simultanément, présentent toutes deux des limites, qui s'appliquent donc aux outils qui leur correspondent ;
- ▣ Enfin, si chaque outil mériterait à lui seul un travail d'évaluation approfondi, cette étude met en avant une forte mobilisation des outils réglementaires de mixité sociale, malgré leur relative nouveauté.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. L'APPROVISIONNEMENT EN FONCIER	6
1.1. Des difficultés d'accès au foncier pour le logement social partagées mais non généralisées	6
1.2. S'approvisionner en foncier pour le logement social : une simple question de prix ?	9
1.3. La mise en concurrence pour l'accès au foncier du logement : une pratique qui s'étend	11
2. MODES DE GOUVERNANCES ET PRODUCTION DE FONCIER	13
2.1. Les leviers d'action des communautés en matière de logement social	13
2.2. De l'ingénierie foncière à la régulation des prix : les communautés et les outils fonciers	17
Promouvoir les outils	17
Travailler avec les établissements publics fonciers	18
Réguler la concurrence	19
3. LES OUTILS DE PRODUCTION FONCIÈRE	23
3.1. Mobiliser les outils du foncier : un jeu à géométrie variable	23
Premier groupe : les outils les plus mobilisés	27
Deuxième groupe, des outils moins mobilisés mais importants	30
Troisième groupe : les outils inégalement utilisés	33
3.2. Intervenir sur le marché ou "laisser faire" : des stratégies pragmatiques	35
Retour de stratégies plus actives des communautés et des organismes Hlm	35
Développement des logiques partenariales ou "négociées"	36
3.3. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) : un outil comme les autres ?	37
Un "boom" quantitatif	37
... Fortement dépendant de l'état des marchés	39
... Et de la capacité des opérateurs à travailler ensemble	39
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	43
1. Publications	43
2. Rapports et communications institutionnelles	44
LISTE DES ANNEXES	46
Annexe 1 - Graphiques récapitulatifs de la mobilisation des différents outils de production du foncier pour le logement social	47
Annexe 2 - Liste des membres du comité de pilotage et du comité de suivi de l'étude	56
Annexe 3 - Liste des graphiques, tableaux et encadrés	57
Annexe 4 - Méthodologie de l'étude	58
Annexe 5 - Questionnaires d'enquête	63
Liste des dernières parutions	71

INTRODUCTION

L'approvisionnement foncier revient de façon récurrente dans les explications avancées à l'insuffisante production de logement social. A l'appui de ce constat, on peut renvoyer aux nombreux rapports parlementaires et projets de loi qui associent systématiquement la "crise" du logement à la question de l'offre foncière¹, ainsi évidemment qu'à la récente loi pour la Mobilisation du Foncier Public en faveur du Logement social du 13 janvier 2013.

L'introduction récente (en 2006) dans le Code de l'urbanisme d'un outil réglementaire destiné à favoriser la production de foncier à destination du logement social (les secteurs de mixité sociale) témoigne par exemple du souci du législateur en la matière. Cette évolution qui permet aux collectivités d'imposer dans le cadre de leur PLU, pour les opérations d'initiative privées réalisées sur les secteurs du PLU qu'elles définissent, un quota de logements sociaux, prend acte d'une pratique informelle (c'est-à-dire non encore cadrée par le droit) répandue dans les collectivités depuis au moins la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, qui avait fixé à l'échelle communale des quotas de logements sociaux.

1. (2003) "Relancer la production de l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics", POMMELET ; (2005) "Foncier, Logement : sortir de la crise" REPENTIN, BRAYE ; (2008) "Comment produire davantage de foncier aménageable et mieux articuler urbanisme et logement ?", Groupe de travail n°2, Etats Généraux du Logement en Ile-de-France ; (2010) "Programme national de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de l'aménagement durable", CIDOL. On notera que les expressions sont nombreuses pour parler de l'obtention, par des opérateurs, de terrains destinés à la construction. Nous faisons ainsi mention dans ce rapport de "l'offre foncière", qui peut être théorique ou effective, mais ne préjuge pas d'un besoin particulier ; de "l'approvisionnement foncier", qui lui part du besoin d'un opérateur et de la façon dont il se procure des terrains pour la construction, qu'il s'agisse de "foncier" à aménager (voire encombré) ou déjà aménagé. Dans ce cadre, la "production foncière" renvoie à l'action qui consiste à rendre un terrain propre à l'urbanisation, juridiquement et techniquement parlant (réseaux par exemple).

Ce type d'outil spécifiquement dédié à la production de foncier à destination du logement social était attendu par de nombreux opérateurs, à commencer par les organismes Hlm et les communautés, chefs de file de la politique de l'habitat. Mais, pour les secteurs de mixité sociale comme pour le large panel d'outils préexistants, **il n'existe pas vraiment à ce jour d'évaluation de leurs effets et de leurs résultats concrets. Ce constat a conduit l'Union Sociale pour l'Habitat (USH, représentant les organismes Hlm), en association avec l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), à se saisir de la question. C'est de leurs échanges qu'est né le projet d'une étude sur l'utilisation effective des divers outils de production du foncier pour le logement social.**

Ainsi, le présent document vise à évaluer, à l'échelle des communautés, le poids, l'efficacité, et autant que possible les résultats spécifiques attendus des divers outils de mobilisation foncière mis en œuvre.

S'il a paru révélateur de focaliser une partie de notre attention sur l'outil particulier que sont les secteurs de mixité sociale (car l'historique de cet outil est sans doute symptomatique de ce souci croissant de mobilisation), ce travail s'efforce, bien au-delà, d'embrasser l'ensemble des outils de production du foncier pour le logement social.

Hormis le cas des terrains d'emblée constructibles, où un simple permis de construire suffit, la production du foncier résulte le plus souvent d'une combinaison (ou d'une succession) d'outils, et localement d'un "système de l'aménagement" impliquant des acteurs aux intérêts et aux logiques différents.

Cette démarche s'appuie sur les résultats d'un questionnaire d'enquête adressé à l'ensemble des 770 organismes Hlm ainsi qu'aux 345 communautés de plus de 30 000 habitants. Ces questionnaires ont été complétés par 24 entretiens semi-directifs, réalisés auprès d'organismes Hlm et de communautés en France métropolitaine. Les développements méthodologiques sont présentés en annexe (annexe 4). On retiendra, concernant l'enquête par questionnaire, les excellents taux de retour dont elle a bénéficié : 32 % des organismes Hlm (soit 250) et 23 % des communautés (soit 78).

Les citations proposées dans ce rapport sont issues des questions ouvertes du questionnaire d'enquête et des entretiens. Elles ont été anonymisées conformément au souhait des personnes interrogées.

Le document est organisé en trois parties :

1. positionner l'enjeu auquel sont censés répondre les différents outils de production du foncier à destination du logement social. La première partie vise à expliciter les difficultés rencontrées par les organismes Hlm en matière d'approvisionnement en foncier et en repérer les principaux déterminants ;
2. la mobilisation des outils dépend de la capacité des acteurs à se les approprier. Ainsi, la faible mobilisation d'un outil "sophistiqué" peut vraisemblablement s'expliquer dans nombre de cas par le faible niveau d'ingénierie d'une collectivité ou d'organismes Hlm y œuvrant.

La seconde partie esquisse les contextes, les jeux d'acteurs locaux... dans lesquels s'inscrit la mobilisation des outils ;

3. En troisième partie, le niveau de "notoriété" et la fréquence de mobilisation de chaque outil sont évalués (ainsi que leurs multiples combinaisons possibles) à partir des résultats – significatifs – de l'enquête.

1. L'APPROVISIONNEMENT EN FONCIER

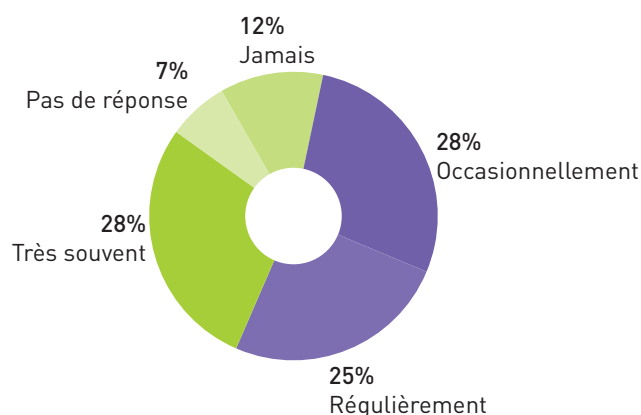
Le diagnostic d'un manque de foncier destiné au logement social semble entendu. Il importe toutefois de se poser la question de son ampleur et de ses variations dans l'espace géographique. On peut par exemple supposer que dans des secteurs détendus, où il n'y a pas de pression foncière, les opérateurs se contentent de mobiliser des outils simples, tels que l'acquisition amiable. Inversement, on comprend qu'en zones tendues, où le foncier serait fortement convoité et les prix élevés, il soit nécessaire de recourir à des outils spécifiques (par exemple, les secteurs de mixité sociale) afin de favoriser la mobilisation du foncier à des fins sociales.

On sait que les marchés fonciers et immobiliers sont caractérisés par des déterminants à la fois macro-économiques et locaux. Il est donc clair que les difficultés d'approvisionnement en foncier sont variables à la fois dans le temps et dans l'espace. L'enquête montre effectivement que la pénurie foncière n'est pas généralisée (1.1), que les niveaux de prix du foncier ne sont pas la seule difficulté rencontrée (1.2), et enfin que l'expansion de la mise en concurrence des opérateurs pour le foncier devient un facteur de plus en plus déterminant (1.3).

1.1. Des difficultés d'accès au foncier pour le logement social partagées mais non généralisées

40 % des maîtres d'ouvrage sociaux qui ont répondu à l'enquête déclarent n'avoir "jamais" ou "occasionnellement" des difficultés à s'approvisionner en foncier directement sur le marché privé. Inversement, plus de la moitié de l'ensemble des organismes Hlm (53 %) déclarent avoir "souvent" ou "régulièrement" des difficultés à s'approvisionner directement en foncier sur le marché privé (graphique 1). Cette donnée reflète le caractère non homogène de la pression foncière et des difficultés d'accès au foncier.

Graphique 1 : Avez-vous des difficultés à vous approvisionner directement en foncier sur le marché "privé" ?



Source : enquête adef 2013

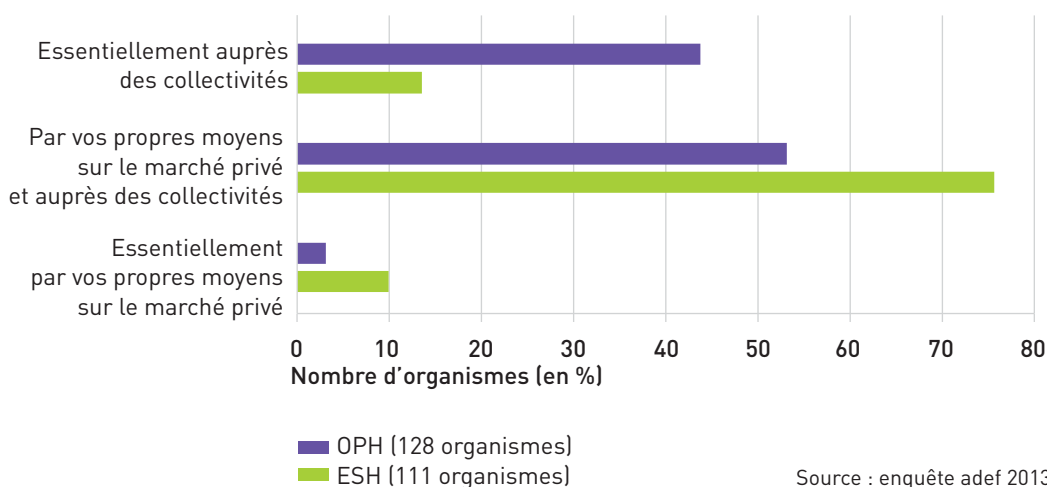
La problématique de l’approvisionnement en foncier est donc loin de se poser de la même manière dans tous les secteurs et pour tous les opérateurs. Au moins deux éléments peuvent jouer :

→ la localisation et la tension des marchés²;

2. Il va sans dire que la tension des marchés ne se réfère pas simplement aux niveaux de prix, mais bien à une inadéquation entre l’offre de logements (en volumes et/ou en prix) et la demande des ménages.

→ le type d’organisme Hlm et un effet de taille. Les Offices Publics de l’Habitat (OPH) semblent en position peut-être plus spécifique en matière d’approvisionnement, car ils sont plus nombreux à se fournir en foncier auprès des collectivités, de façon prioritaire voire exclusive ; mais c’est également le cas de certaines Entreprises Sociales de l’Habitat (ESH) qui travaillent historiquement de manière privilégiée avec leur collectivité locale d’implantation (graphique 2).

Graphique 2 : Vous estimez que vous vous procurez du foncier...



1. L'approvisionnement en foncier

De plus, il importe de souligner que, si la mobilisation du foncier n'est évidemment pas le seul problème rencontré par les organismes Hlm pour produire, l'accès au terrain constitue cependant, en amont du montage d'une opération, une condition sine qua non de sa réalisation (du moins en maîtrise d'ouvrage directe : l'expansion de la VEFA conduit, on le verra, à une "nouvelle donne").

Au vu des bilans d'opération, on constate que les coûts de construction constituent évidemment toujours le poste le plus important (tableau 1). Leur augmentation (+ 50 % en dix ans pour l'ensemble du secteur de la construction³) est

3. "Etude d'impact du Projet de Loi relatif à la Mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social", Septembre 2012.

donc d'autant plus durement ressentie qu'ils sont déjà très élevés. Il constitue un problème essentiel pour l'équilibre des opérations, qui impacte très directement la capacité des organismes Hlm à absorber des charges foncières lourdes à l'issue de leur "compte à rebours", et donc finalement à décider de la faisabilité d'une opération. S'ajoutent à cela des subventions de l'Etat qui diminuent et des procédures de mise en concurrence qui peuvent dans certains cas se révéler coûteuses (cf. partie 1.3). Un bailleur résume ainsi la situation : *"alors qu'il y a seulement quelques années, la "pénurie" de foncier constituait le frein principal, la difficulté d'équilibrer des opérations devient également un facteur limitant : le prix de revient des opérations a augmenté (apparition de nouvelles réglementations plus exigeantes...) et le financement baisse (Etat, certaines collectivités)."*

Tableau 1 : Répartition des principaux postes de charges dans le coût de revient des logements sociaux en 2011

Logement sociaux (PLAI-PLUS-PLS) financés en fonction de la zone Robien considérée

Zone (Robien)	Charge foncière	Coûts de construction	Prestations intellectuelles	Total
A	24 %	65 %	11 %	100 %
B1	20 %	70 %	10 %	100 %
B2	19 %	71 %	10 %	100 %
C	16 %	74 %	10 %	100 %
Ensemble	20 %	69 %	11 %	100 %

Source : Galion - SISAL, 2012

1.2. S'approvisionner en foncier pour le logement social : une simple question de prix ?

Une des difficultés majeures pour l'approvisionnement sur le marché est bien sûr liée au prix du foncier : ce motif est évoqué par environ 40 % des répondants, ayant ce type de difficultés. En fait, la concurrence avec les promoteurs privés, non contraints eux par des prix de sortie réglementés, est a priori défavorable aux maîtres d'ouvrage sociaux, qui doivent équilibrer des opérations destinées à produire des logements à loyers plafonnés ou en accession sociale.

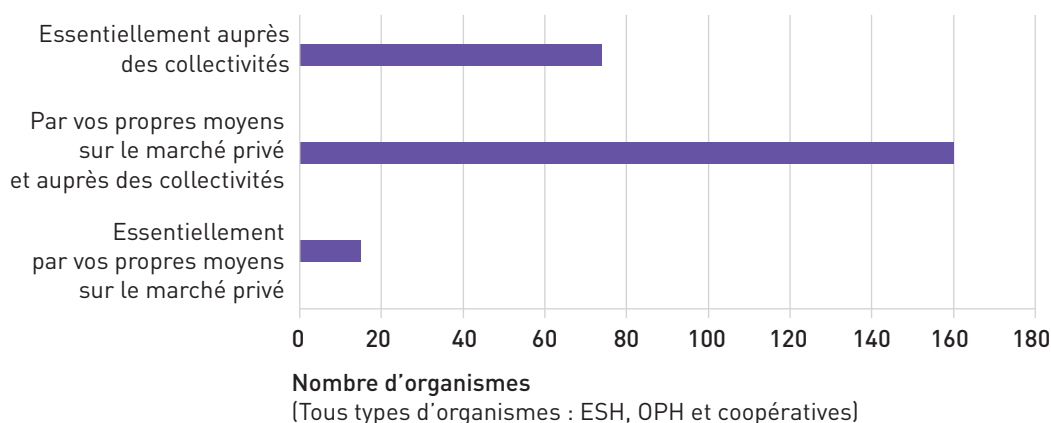
La charge foncière admissible d'une opération (déduite d'un "prix de sortie administré", après soustraction des autres postes de coût, et compte tenu d'une mise de fonds propre et aussi d'éventuelles subventions des collectivités) est ainsi mécaniquement réduite par rapport à celle que pourrait offrir un promoteur vendant sur le marché libre. En dehors de ce simple "compte à rebours", les organismes Hlm ont parfois du mal à intervenir de façon optimale sur les marchés fonciers. D'abord les incertitudes sur la délivrance des agréments, l'attribution effective des aides des

collectivités, etc. peuvent freiner leur temps de réponse par rapport à leurs concurrents. En outre, il n'y a pas toujours de service spécifique dédié à la prospection, aux études de faisabilité et de capacité, à la négociation foncière... au sein de tous les organismes⁴.

Une part importante des terrains destinés à la production de logement social est fournie par les collectivités – par le biais d'opérations d'aménagement public, de dispositifs de préemption... – tous organismes et secteurs confondus (graphique 3). On observe ainsi que seuls 6 % des maîtres d'ouvrage sociaux s'approvisionnent essentiellement directement sur le marché privé, le reste passant soit principalement par les collectivités (30 %). Toutefois une large majorité utilise un mixte entre acquisition sur le marché privé d'une part, et opérations ou dispositifs à l'initiative des collectivités (64 %) d'autre part.

4. Sur ce point, voir l'introduction de Vincent Renard sur "La question foncière dans la production de logement social", dans l'étude intitulée "Les enjeux du foncier pour le logement social. Une contribution à la réflexion" et menée conjointement par l'Union Sociale pour l'Habitat et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, et publiée en Septembre 2005.

Graphique 3 : Vous estimez que vous vous procurez du foncier...



Source : enquête adef 2013

1. L'approvisionnement en foncier

Néanmoins, la production de foncier par l'initiative des collectivités n'est souvent pas suffisante à elle seule pour atteindre les objectifs de construction des maîtres d'ouvrage sociaux.

La question du prix du foncier, qui se pose sur le marché libre, est aussi présente dans le cadre de la vente de terrains publics aux organismes Hlm, même si des mécanismes de minoration foncière ou de péréquation peuvent être parfois mis en œuvre. Le prix des terrains issus des collectivités a en effet été lui aussi impacté par la hausse des prix des années 2000.

La charge foncière représente aujourd'hui en moyenne 20 % du bilan d'une opération de logement social (c'est le cas par exemple pour les opérations dans le Grand Lyon), avec des extrêmes qui peuvent fortement s'en éloigner (7 % dans le Finistère ; 28 % en région PACA par exemple).

De plus, la charge foncière tend à augmenter avec les prix de l'immobilier et leur très forte croissance depuis plus de 10 ans. Une étude menée par la Caisse des Dépôts⁵ sur une base d'échantillon de logements sociaux (PLUS et PLAI) financés via le Fond d'épargne estimait ainsi qu'entre 2005 et 2012, la charge foncière hors Ile-de-France avait augmenté de 79 % (contre 39 % pour les coûts de construction) et se situait, en 2012, à 338 euros/m² de plancher (613 euros/m² en Ile-de-France). Ces niveaux de prix vont dans le sens de ceux constatés par SISAL⁶ (346 euros/m² en 2012 en moyenne hors Ile-de-France) et dans le cadre des entretiens de cette étude.

Il faut rappeler que, sur l'ensemble du marché immobilier, lorsque les prix de sortie admissibles par ce marché augmentent, la charge foncière à supporter a tendance à augmenter elle aussi "plus que proportionnellement", en conséquence de la logique dite du compte-à-rebours. Autrement dit, s'ils augmentent de 10 %, la charge foncière augmentera de bien plus de 10 %. C'est ce que l'on appelle également "l'effet de levier" de l'immobilier sur le foncier : la croissance du premier a un impact amplifié sur le second. Ainsi, la période de forte de croissance des prix immobiliers (dans l'ancien comme dans le neuf) de 1997 à 2008 a favorisé une croissance très rapide des prix des charges foncières. Cette hausse des prix du foncier diffus s'est alors répercuté sur celui issu de l'initiative publique, quels que soient les modes opératoires de l'action publique, tous outils confondus (ZAC, DPU, Secteurs de Mixité Sociale, etc.) – en raison des principes d'établissement de valeurs de références lors de toute acquisition publique, en lien en particulier avec les modes d'évaluation "traditionnelles" du service des Domaines basées sur les valeurs des transactions constatées.

Un "effet de cliquet" fait que l'inverse n'est pas constaté en période de décroissance..., en raison de l'importance de la valeur (parfois symbolique) des prix fonciers attribués par les propriétaires à leurs biens : ils peuvent souvent attendre avant de vendre leur terrain (contrairement aux propriétaires de logements), et mettre du temps avant d'ajuster leur prix à la baisse, lorsque la décroissance leur semble établie de façon plus durable.

5. "Logement social : réduire les coûts pour continuer à produire", Bouculat, Bousquet, Gay, Schaefer, Etudes foncières, n°162, 2013, pp.16-22.

6. L'État met à disposition des services gestionnaires DDT et des délégués des aides à la pierre un système d'information composé, d'une part de GALION, l'outil d'instruction des dossiers de financement des aides à la pierre de droit commun, qui permet la collecte des données, et d'autre part de SISAL, l'info-centre de suivi des aides à la pierre. Voir <http://galion-sisal.info.application.logement.gouv.fr>.

1.3. La mise en concurrence pour l'accès au foncier du logement : une pratique qui s'étend

Qu'il soit cédé par une collectivité, un aménageur, un par le biais d'un établissement public foncier, par l'Etat ou ses établissements, le foncier fait de plus en plus l'objet d'une mise en concurrence entre opérateurs (selon les cas aménageur ou constructeur), qu'ils soient publics, semi publics ou privés.

Ce fait s'explique tant par un souci (notamment des collectivités) d'optimiser et de contrôler la qualité des opérations en suscitant l'émergence d'une pluralité de projets, que de se conformer aux dispositions du droit communautaire, qui – hormis bien sûr les transactions purement privées - exige cette mise en concurrence pour les terrains dont la cession est assortie d'un minimum de cahier des charges (exigence particulièrement formalisée dans le cas des ZAC).

Le sentiment de mise en concurrence des organismes Hlm est fort (voir graphique 4) : 71 % indiquent être mis en concurrence par les collectivités, et 66 % par les aménageurs et par les promoteurs (graphique 4).

La mise en concurrence pour le foncier est généralement perçue négativement par les organismes Hlm, réticents à sa systématisation dans la mesure où elle peut conduire à une surenchère des prix fonciers et implique aussi des temps et des coûts de montage de dossiers de candidature croissants. *“Cette mise en concurrence me semble préjudiciable au développement du foncier car on n'a pas les structures ni les ressources pour répondre systématiquement et constituer ces dossiers longs et complexes (plan masse, note architecturale, note environnementale...) pour si peu d'efficacité économique et opérationnelle (et il n'y a pas de système de remboursement en cas d'échec). [...] On perd de l'énergie à mettre les bailleurs en concurrence, et on sur-enchérit les coûts”*, déplore ainsi un bailleur interrogé.

Dans ce contexte peuvent donc être mis en concurrence opérateurs Hlm et opérateurs privés, mais aussi organismes Hlm entre eux.

Le premier cas de figure peut fréquemment avoir pour issue une cession à un opérateur privé, qui s'engagera à programmer un quota exigé de logements sociaux dans son programme (soit en VEFA, soit par cession de charges foncières).

Le second cas peut se rencontrer, mais est souvent évité par une régulation ou un fléchage en amont soit par les collectivités (voir 2.4), soit par les organismes eux-mêmes : il est évidemment dommageable, surtout dans le cas où le prix d'acquisition est le critère déterminant de la cession du foncier. On ne peut toutefois ignorer des situations de stratégies concurrentielles de fait entre organismes... Une communauté en pointe en matière de politiques foncières témoigne ainsi : *“Il y a une vraie concurrence sur la politique de développement de chacun des organismes, entre les bailleurs locaux, historiques (dont l'office public, porté politiquement, qui s'est donné des ambitions qu'il n'avait pas il y a 5-6 ans), et les grands bailleurs nationaux qui viennent s'implanter sur l'agglomération, à l'aide de moyens importants et avec des ambitions fortes.”*

Ces situations de mises en concurrence peuvent enfin conduire à la création de structures communes entre organismes Hlm, ou entre organismes Hlm et opérateurs privés pour répondre à des consultations (avec une “surface” opérationnelle et financière accrue, et des complémentarités de moyen et de type de production).

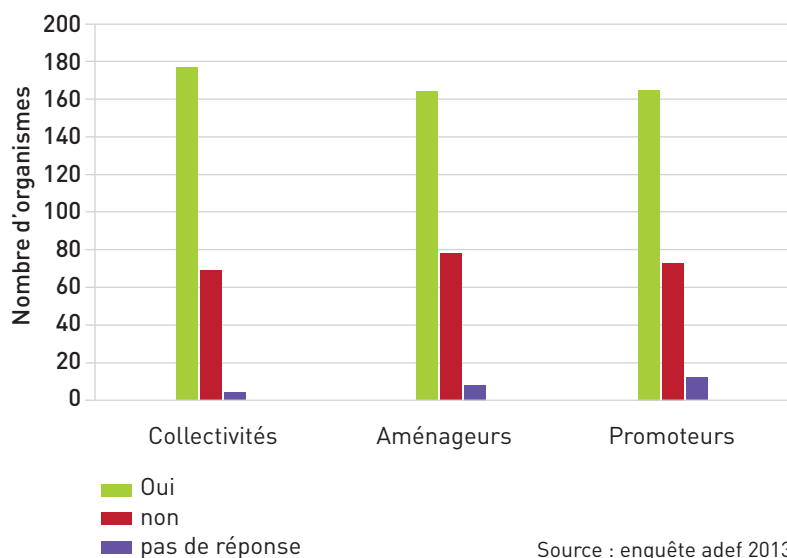
1. L'approvisionnement en foncier

Dans tous les cas, la fréquence croissante de ces situations de mise en concurrence pour le foncier (encore plus répandues en milieu très urbain et zones tendues) impacte le métier même de développement et de maîtrise d'ouvrage des organismes, qui doivent être en mesure de répondre dans des délais parfois courts sur un programme, un projet, et souvent constituer pour ce faire une équipe avec un concepteur (voire plus largement pluridisciplinaire).

Il est enfin notable que le graphique 4 fasse également apparaître une fréquence très significative de la mise en concurrence d'organismes Hlm par les promoteurs privés : cette forme très particulière de mise en concurrence semble être très largement informelle... Elle est apparue très clairement dans certaines agglomérations pour la cession de logements sociaux en VEFA par la promotion privée (dans les secteurs de mixité sociale en particulier). Ce sont les effets pervers de ce type de "mise en concurrence" qui ont incité nombre d'EPCI à mettre en place des conventions tripartites pour l'encadrer collectivité/organismes Hlm/acteurs locaux (voir 2.4).

Toutefois, à côté de cette mise en concurrence informelle, d'autres jeux plus complexes d'acteurs locaux peuvent se nouer : par exemple lorsque on "se rend compte qu'avec tel ou tel opérateur ça se passe bien, ou que tel bailleur social a une bonne relation avec le maire et que, même s'il offre un peu moins sur la charge foncière ou sur le prix des logements en VEFA, finalement il aura peut-être des relations plus faciles avec la commune et l'opération se passera mieux", témoigne une communauté... Ainsi des habitudes de travail, des échanges de savoir-faire et des partenariats locaux s'instaurent entre promoteurs et organismes Hlm, qui connaissent bien leurs cahiers des charges et leurs contraintes respectifs.

Graphique 4 : Les collectivités, les aménageurs et les promoteurs pratiquent-ils la mise en concurrence des organismes Hlm entre eux sur vos territoires d'intervention ?



2. MODES DE GOUVERNANCES ET PRODUCTION DE FONCIER

Les communautés et leurs communes membres sont les interlocuteurs potentiels des organismes Hlm en matière d'aménagement et de construction. Mais ces interlocuteurs ne parlent pas toujours d'une même voix.

L'objet de cette partie est d'apporter quelques éléments sur le "jeu à trois" entre maîtres d'ouvrage sociaux, communes et communautés. Il s'agira d'abord de rappeler quels sont les leviers dont disposent les communautés pour faire valoir leur politique du logement, notamment en matière de mobilisation du foncier (2.1), pour ensuite montrer comment elles peuvent agir – en lien avec les communes – en termes d'ingénierie et de régulation (2.2).

2.1. Les leviers d'action des communautés en matière de logement social

Les communautés sont aujourd'hui compétentes en matière de politique locale de l'habitat (encadré 1) et sont tenues à ce titre d'établir un document de programmation de la politique qu'elles entendent conduire dans ce domaine, au travers des programmes locaux de l'habitat (PLH). De leur côté, les communes sont compétentes en matière d'urbanisme et de droit des sols (l'un des socles de la politique foncière), à l'exception des communes situées dans une communauté urbaine. Elles sont notamment compétentes pour élaborer le plan local d'urbanisme (PLU) qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Ainsi, les compétences "habitat" d'une part et "urbanisme" d'autre part restent le plus souvent dévolues à des entités différentes.

Il y a entre PLH et PLU un rapport de "compatibilité". Mais ce lien juridiquement incontestable est considéré comme faible par de nombreux observateurs. Ils soulignent que le rapport de compatibilité contraint le PLU à ne pas faire obstacle à la mise en œuvre du PLH, mais ne l'oblige pas à y contribuer. C'est alors de l'implication des communautés dans l'élaboration des documents d'urbanisme communaux que dépendra pour partie la bonne mise en œuvre du PLH à travers le PLU.

La planification urbaine n'est qu'un des axes nécessaires à la mise en œuvre des PLH (aux côtés de la contractualisation, des conventions, des accords budgétaires...). C'est cependant à travers la planification urbaine que peut surtout s'exprimer la cohérence entre les différentes politiques sectorielles menées par la communauté. La co-élaboration des documents d'urbanisme entre les communes et leur communauté revêt une dimension stratégique évidente. Cette question est au cœur des débats sur le projet de loi ALUR, en date de rédaction de ce document.

On observe ainsi ces dernières années, un mouvement croissant de communes qui souhaitent s'inscrire dans une logique communautaire et transférer leur compétence urbanisme et droit des sols au niveau intercommunal⁷. Le plan local d'urbanisme (PLU) devient alors un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et porte une réflexion **plus stratégique** sur les politiques d'aménagement, d'environnement, d'habitat et de déplacement, à l'échelle du territoire communautaire. Dans tous les cas, le maire garde la main pour signer les permis de construire et, lorsqu'il y a transfert de la compétence d'élaboration du PLU, les communes restent très étroitement associées.

7. Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires, Etude AdCF 2011.

2. Modes de gouvernances et production de foncier

ENCADRÉ 1

Le Programme Local de l'Habitat et l'intercommunalité de 1983 à 2006

Le Programme Local de l'Habitat (PLH) a été créé par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (dite loi Defferre) pour permettre aux communes de fixer leurs priorités en matière d'habitat, initialement pour 5 ans.

Avec la "loi d'orientation pour la ville" (dite loi LOV) du 13 juillet 1991, le PLH devient l'instrument privilégié de la mise en œuvre des principes de mixité et de diversité de l'habitat qu'elle introduits dans l'urbanisme. La loi incite à son élaboration à l'échelle intercommunale.

La loi du 12 juillet 1999 "relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité" fait du PLH une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des nouvelles communautés urbaines.

Avec la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire du 25 juin 1999, le PLH constituait le volet habitat des contrats d'agglomération et des contrats de ville (*les contrats de ville ont été remplacés par les Contrat urbain de cohésion sociale pour la période 2007-2013*).

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ce sont exclusivement les communautés qui élaborent et suivent le PLH pour l'ensemble de leurs communes membres. La durée du PLH est portée à 6 ans et il devient la condition d'accès à la délégation des aides à la pierre ouverte à certaines communautés.

Avec la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, modifiée par la loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion, un PLH est obligatoirement élaboré dans toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines, ainsi que dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

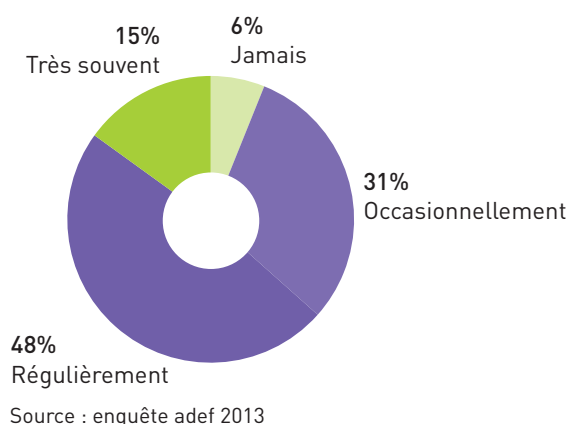
Cette situation a des implications très concrètes pour les organismes Hlm. En effet, la programmation de la production de logements sociaux (et les financements qui lui sont liés) est conçue au niveau des communautés. Tandis que la mise en œuvre des règles et outils d'urbanisme pour produire ces logements relève encore à dans de nombreux cas

de la compétence des communes : droit de préemption, réserves foncières, Zones d'Aménagement Concerté à vocation "habitat", outils réglementaires de mixité sociales, etc.

Les premiers programmes locaux de l'habitat ont été l'occasion pour les communautés d'affirmer la légitimité de leur intervention dans ce domaine, de définir une stratégie globale pour leur territoire, et enfin de sensibiliser les communes aux outils à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de développement fixés par le PLH, notamment en matière de production d'une offre nouvelle.

A l'occasion de l'élaboration de leurs programmes locaux de l'habitat, les communautés impliquent régulièrement les organismes Hlm. **Ainsi selon l'enquête, 63 % des organismes Hlm sont "régulièrement" ou "très souvent" associés à l'élaboration des Programmes Locaux de l'Habitat (graphique 5)**, par le biais de groupes de travail, d'enquêtes ou encore de réunions de concertation organisés par la communauté ou un bureau d'études qu'elle mandate. Leur contribution consiste à participer au diagnostic en matière de besoins et de potentiels du territoire, à expliquer le rôle des organismes Hlm et la stratégie retenue par chacun d'entre eux, ou encore à exprimer leur avis sur la définition des objectifs quantitatifs et géographiques qui seront retenus dans le cadre du Programme Local de l'Habitat.

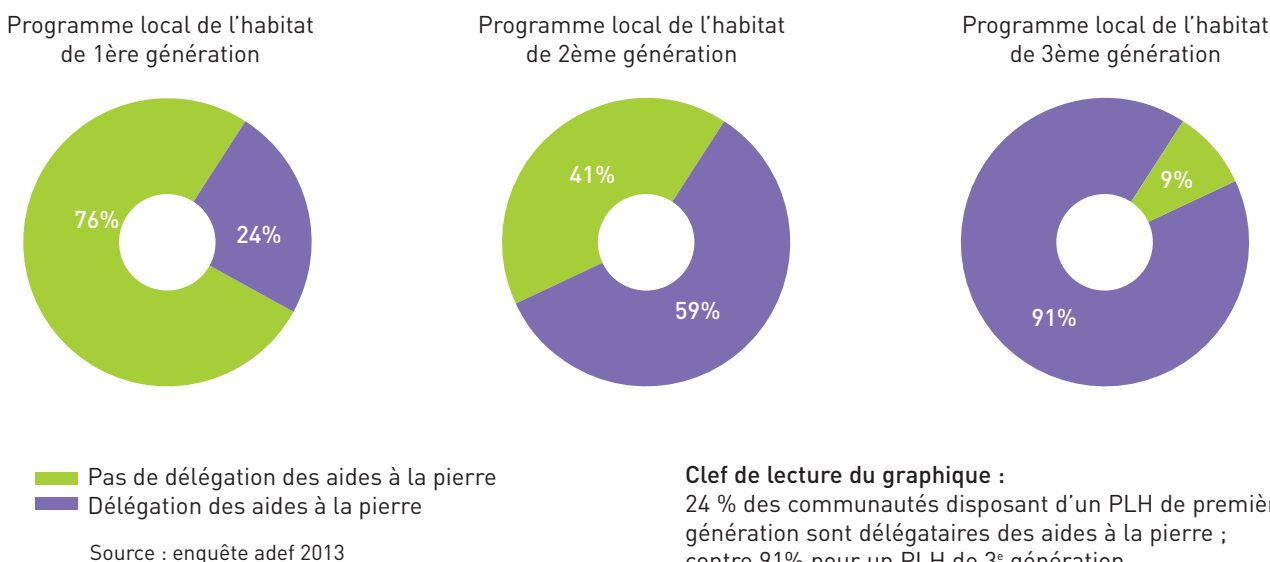
Graphique 5 : Etes-vous associés à l'élaboration des Programmes Locaux de l'Habitat des territoires sur lesquels vous intervenez ?



Le Programme Local de l'Habitat est un outil d'autant plus important pour les communautés qu'il est, on l'a dit, un passage obligé pour devenir délégataires des aides à la pierre. Cette délégation, réservée aux communautés ou à défaut aux départements, leur donne la possibilité de prendre la main, en lieu et place de l'Etat sur la programmation des aides accordées aux organismes Hlm pour la construction de logements sociaux. On constate que les communautés qui s'engagent dans la délégation de aides à la pierre sont le plus souvent des communautés très engagées, et de longue date, dans leur politique de l'habitat comme en témoigne le graphique 6.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a, en plus de la dévolution exclusive des Programmes Locaux de l'Habitat aux communautés, donné aux communautés volontaires (communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes compétentes en matière d'habitat) la possibilité de gérer les aides à la pierre, directes et indirectes (subventions de l'Etat, TVA à taux réduit pour la construction de logement sociaux, exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties et accès aux prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations) pour le

Graphique 6 : Lien entre la génération de Programme Local de l'Habitat et la délégation des aides à la pierre



2. Modes de gouvernances et production de foncier

parc locatif social (et aussi le parc privé relevant de l'ANAH)⁸.

On compte, en juin 2013, 109 délégations en cours, et de nouvelles communautés continuent à se porter candidates chaque année.

La distribution des aides à la pierre directes va de pair avec la délivrance de l'agrément sans lequel il est impossible pour un organisme Hlm de construire, dans la mesure où celui-ci conditionne le conventionnement APL (Aide Personnalisée au Logement), ainsi que l'octroi du prêt par la Caisse des Dépôts et Consignation, et également l'obtention des autres aides (TVA à 7 %⁹, exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties...), mais aussi très souvent des subventions des collectivités territoriales (communes, communautés, départements, régions)¹⁰.

De ce fait, la délégation des aides à la pierre constitue un levier important pour les communautés pour mettre en œuvre la politique définie dans le cadre des Programmes Locaux de l'Habitat. Elle permet aux communautés de piloter en amont la programmation et d'intervenir sur le contenu des programmes (notamment la typologie et la localisation des opérations), en partenariat avec les communes. En tant que délégataires des aides à la pierre, les communautés ont également pleine légitimité pour mettre en place des partenariats pérennes entre les acteurs locaux (en particulier les organismes Hlm et les communes, mais aussi aménageurs, EPF, promotion privée...) et affirmer ainsi leur rôle de chef de file pour ce qui concerne la politique du logement social sur leur territoire.

8. Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, "Les délégations de compétence pour la gestion du financement du logement" : <http://www.dguhc-logement.fr/>.

9. Le "Pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement" signé le 8 juillet 2013 entre l'Union Sociale pour l'Habitat et l'Etat prévoit que le taux de TVA applicable aux logements sociaux (PLAI / PLUS / PLS) passera à 5 % pour les logements livrés à compter du 1er janvier 2014, y compris ceux acquis sous le régime de la VEFA.

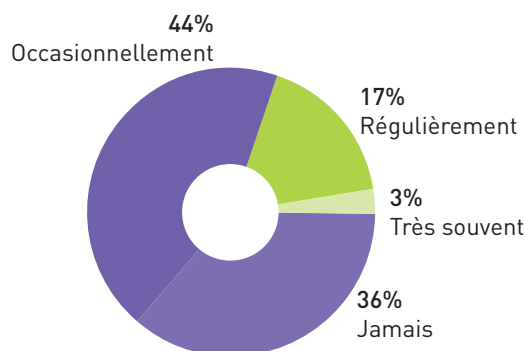
10. Jean-Claude Driant, "Les mutations en sourdine du financement du logement social", dans Pour sortir de la crise du logement, mai 2011, pp.187-202.

La délégation des aides à la pierre constitue donc un élément essentiel qui permet à la communauté d'asseoir son action en matière d'"équilibre social de l'habitat".

Si les maîtres d'ouvrages sociaux sont régulièrement associés à l'élaboration des PLH, leur implication dans le PLU est nettement moins fréquente. Ainsi, seuls 20% des organismes Hlm déclarent participer "régulièrement" ou "très souvent" à leur élaboration (graphique 7). Pourtant il s'agit d'une étape déterminante pour la production de foncier à destination du logement social. La plupart des outils d'action foncière sont mis en place à l'issue de l'élaboration du PLU : secteurs de mixité sociale, emplacements réservés pour le logement, DPU, périmètres d'attente de projet...

La commune joue donc un rôle essentiel dans la mise en place des dispositifs de production du foncier pour le logement à travers l'élaboration de son PLU (zonage, règlement, règles de densité... mais aussi mise place des divers outils d'urbanisme évoqués plus haut et détaillés ci-dessous).

Graphique 7 : Etes-vous associés à l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme des territoires sur lesquels vous intervenez ?



Source : enquête adef 2013

La place des (inter)organismes Hlm dans l'élaboration des documents d'urbanisme

Actuellement, les organismes Hlm semblent trop faiblement associés à l'élaboration des documents d'urbanisme, en particulier dans les phases amont là où se définissent les orientations générales et le choix d'outils adaptés. Les textes législatifs, la loi Grenelle 2 et le projet de loi Alur notamment, n'incitent pas davantage à une véritable démarche collaborative. A titre d'exemple, si la loi prévoit bien de consulter les organismes Hlm "pour avis" dans le cadre de l'élaboration des PLU, les délais et les modalités ne permettent aux organismes d'être force de proposition. Il est en effet difficile de se prononcer dans un délai restreint (2 mois) sur l'ensemble des dimensions d'un document de PLU souvent très complexe. La collaboration doit se situer en amont.

Il faut se féliciter du fait que nombre de collectivités vont au-delà des textes réglementaires et recherchent une meilleure association avec les bailleurs sociaux sur leurs documents de programmation, notamment en matière d'urbanisme.

L'intérêt de favoriser cette contribution est particulièrement évidente pour les PLU intercommunaux, certains ayant dimension de PLH, notamment dans le cadre des futurs programmes d'orientation et d'actions (POA).

Il apparaît par ailleurs que les futurs PLU seront appelés à avoir un caractère moins normatif et plus opérationnel (définition des Secteurs de Mixité Sociale, des emplacements réservés pour le logement, des secteurs de surdensité, de secteurs d'aménagement opérationnels privilégiés par les collectivités dans un objectif de limitation de l'artificialisation des sols, etc.). Les organismes Hlm seront ainsi en position d'apporter leur expertise opérationnelle, leur connaissance des marchés du logement... et de répondre au mieux aux visions stratégiques et programmatiques des collectivités de leur territoire.

2.2. De l'ingénierie foncière à la régulation des prix : les communautés et les outils fonciers

Promouvoir les outils

Tout d'abord, les communautés développent souvent des actions d'accompagnement et de conseil auprès de leurs communes membres en matière d'action et d'ingénierie foncière.

Elles sont d'abord de plus en plus nombreuses à réaliser des analyses de gisement foncier (référentiels fonciers, études des secteurs à densifier prioritairement...) destinées à aider les communes à identifier leurs terrains disponibles et à constituer le cas échéant des réserves foncières pour anticiper la réalisation de logements sociaux.

Par ailleurs, bien que les communes gardent dans leur grande majorité la maîtrise de l'élaboration des documents d'urbanisme, les communautés les accompagnent souvent dans leur réalisation, leur révision ou leur modification, émettant un avis consultatif. Elles peuvent aussi mettre en œuvre leur compétence en matière d'"équilibre social de l'habitat" à travers la promotion et l'analyse des enjeux des outils réglementaires de mixité sociale (Secteurs de mixité sociale, emplacements réservés "logement", périmètres d'attente de projet global, dépassement de la densité maximale autorisée...).

Ce travail de sensibilisation et de pédagogie est particulièrement nécessaire auprès des communes de petites tailles où ces outils sont encore souvent méconnus, mal maîtrisés et peu utilisés par les équipes municipales ou leurs services¹¹.

11. 5 communautés (en sus des 78 qui ont répondu au questionnaire d'enquête) ont explicitement répondu à notre sollicitation auprès des 345 communautés de plus de 30 000 habitants qu'elles n'étaient pas en mesure de nous retourner le questionnaire complété car elles ne se sentaient "pas concernées" ou n'étaient "pas compétentes" ; il s'agit de deux communautés d'agglomération (dont une communauté d'Ile-de-France) et de trois communautés de communes de moins de 50 000 habitants.

2. Modes de gouvernances et production de foncier

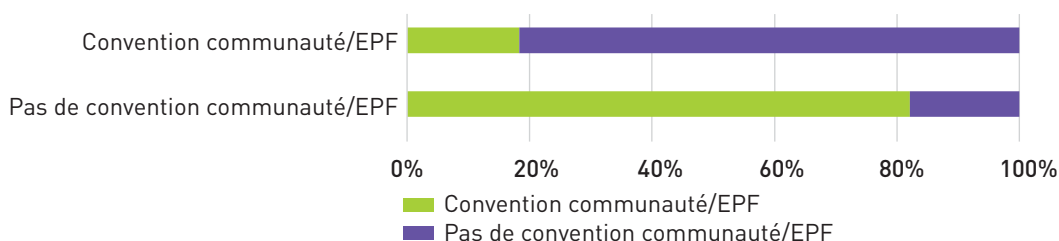
La mise en œuvre de ces outils peut par ailleurs apparaître complexe dans la mesure où elle requiert éventuellement la mobilisation “transverse” de différents services communaux (logement, urbanisme, foncier...) et qu'elle nécessite une justification et une argumentation dans les différents documents du Plan Local d'Urbanisme (rapport de présentation, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, Orientations d'Aménagement et de Programmation, documents graphiques).

Les communautés les plus mobilisées sur ces questions viennent donc en complément des bureaux d'études qui conseillent les communes en matière de Plan Local d'Urbanisme, tout comme peuvent le faire les Agences d'Urbanisme. L'enjeu pour les communautés est non seulement d'accompagner les communes dans la mise en œuvre d'outils de mixité sociale, mais surtout de le faire de manière coordonnée à l'échelle de l'agglomération et en cohérence avec le Programme Local de l'Habitat, de manière notamment à éviter les phénomènes de surenchère sur les prix du foncier et à promouvoir une répartition équilibrée des logements sociaux sur leur territoire.

Travailler avec les Etablissements Publics Fonciers

En particulier, les communautés jouent de plus en plus souvent un rôle de coordination entre les communes et les interventions de Etablissements Publics Fonciers, lesquels fournissent du foncier brut ou “pré-aménagé” aux organismes Hlm (ou à des aménageurs qui leur revendront des charges foncières). Assez souvent, là où ils existent, les Etablissements Publics Fonciers signent avec les communautés des “conventions cadres” qui définissent leurs principes d'action et de développement sur l'ensemble leur territoire, avant de passer des “conventions opérationnelles” avec les communes lorsqu'une opportunité d'acquisition foncière se présente. La corrélation très forte qui existe entre la présence d'une convention cadre à l'échelle de la communauté et la signature d'une convention opérationnelle à l'échelle de la commune (graphique 8) semble montrer un rôle effectif des communautés en faveur d'une action cohérente à leur échelle des Etablissements Publics Fonciers. Mais inversement, dans l'éventualité où l'action de l'Etablissement Public Foncier aurait débuté par une convention opérationnelle avec une ou plusieurs communes, celle-ci aura tendance à être élargie par la suite par une convention-cadre, au contenu beaucoup plus large de stratégie foncière, à l'échelle de la communauté.

Graphique 8 : Conventonnement communauté/Etablissement Public Foncier et commune/Etablissement Public Foncier



Source : enquête adef 2013

Clef de lecture du graphique

Première ligne : Sur les territoires où il existe une convention cadre “EPCI/EPF”, on constate qu'il existe, dans un peu plus de 80% des cas, une convention opérationnelle entre au moins une commune du territoire de l'EPCI et l'EPF.

Deuxième ligne : sur les territoires où il n'existe pas de convention-cadre EPCI/EPF, ce taux est ramené à moins de 20%.

Réguler la concurrence

Les Programmes Locaux de l'Habitat doivent prévoir une répartition de la programmation en logements sociaux par secteurs géographiques et par types de logements. La présente enquête indique en revanche que peu de communautés (10 %) affichent la mise en place d'une répartition des programmes de logements entre maîtres d'ouvrage sociaux. Lorsqu'elle existe, une telle régulation se fait plutôt en amont, de façon informelle, ou encore dans le cadre des Zones d'Aménagement Concerté d'habitat communautaires par exemple : la communauté oriente alors les programmes vers les différents maîtres d'ouvrage sociaux. Par ailleurs les exigences de mise en concurrence des opérateurs limitent dans une certaine mesure ces "fléchages". Pour concilier les deux exigences (concurrence versus répartition pertinente des programmes entre opérateurs sociaux), certaines communautés ont mis en place des modalités de mise en concurrence s'inspirant des "appels d'offres restreints", un nombre limité d'organismes étant présélectionné pour "concourir" sur chaque site.

Le rôle des maires n'en reste pas moins encore une fois prépondérant : du fait de leur connaissance de proximité des terrains réellement disponibles, de l'acceptabilité des projets dans leur environnement et voisinage, de l'existence d'un projet urbain communal... Lorsqu'il s'agit de terrains importants et de grands projets d'aménagements publics, les communes font généralement appel aux communautés pour les aider à mener les études préalables, participer au processus de choix des opérateurs ou organiser une consultation. Mais les communautés les plus intégrées (en matière de politique du logement) peuvent également orienter les choix des communes pour des opérations sur des terrains de taille plus réduite et/ou d'origine privée.

Le plus souvent, on observe que la communauté veille à ce que la répartition des programmes de logements entre les organismes Hlm soit équilibrée et cohérente (en terme par exemple de mixité et de gestion des quartiers), à l'échelle de l'agglomération. Une communauté résume ainsi sa démarche : *"On essaie de faire en sorte qu'il y ait une répartition entre 5-6 bailleurs sur chaque commune [sur 14 bailleurs actifs sur le territoire de la communauté]. On veille*

à ce que chaque bailleur prenne sa part dans l'agglomération, autrement dit qu'aucun bailleur ne soit surreprésenté dans la programmation. Par exemple, lorsqu'un maire tarde à désigner un bailleur, on l'oriente vers un bailleur qui est en sous-charge dans le cadre de sa programmation".

Enfin, les communautés délégataires des aides à la pierre ont un rôle d'arbitrage des choix opérés par les communes. L'intervention de la communauté dans la répartition des programmes de logement social entre les communes et les organismes Hlm est d'autant plus marquée, que les communautés dans la majorité des cas, accompagnent financièrement les opérations.

Compte tenu de cette situation, les organismes se positionnent généralement très en amont auprès des deux entités, communes et communauté : les opérations se montent généralement sur la base de discussions entre partenaires locaux. *"Y compris dans une communauté urbaine comme X... bien intégrée, on est toujours en relations avec les communes. On fait notre plan de développement, on estime nos besoins de construction et de reconstitution et on les compare aux objectifs des SCoT et des PLU, puis on va voir le maire pour voir ce qui est possible. On n'intervient pas dans une commune sans qu'elle soit dans le jeu, même s'il y a des référents Habitat de la communauté urbaine qui assistent les communes",* témoigne un bailleur lors d'un entretien.

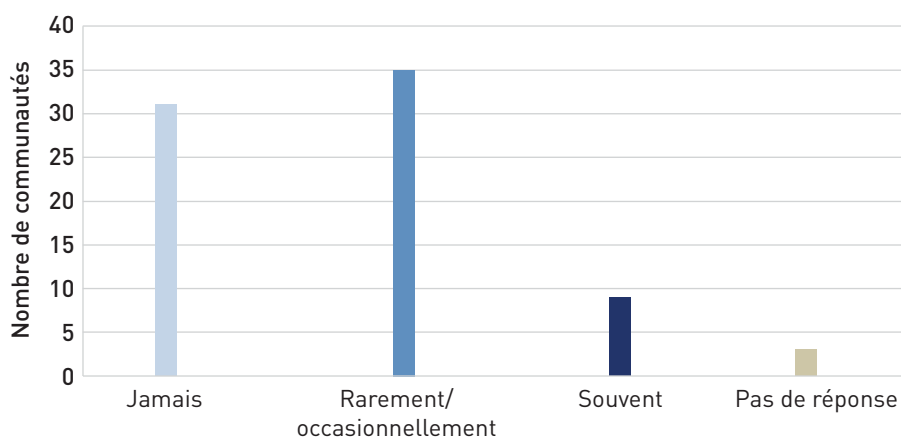
Il reste vrai néanmoins que certaines communes voient dans la mise en concurrence des opérateurs, et parfois des organismes Hlm, un moyen de valoriser leur foncier. Dans les secteurs particulièrement tendus, où les prix sont très élevés, certaines communautés ont même indiqué au cours des entretiens que la mise en concurrence sur le prix du foncier était une pratique systématique, justifiée par la nécessité de financer les équipements publics que les communes ou elles-mêmes avaient en charge. Mais les pratiques de mise en concurrence des maîtres d'ouvrage sociaux sur le prix d'acquisition du foncier n'apparaissent ni systématiques ni formalisées.

2. Modes de gouvernances et production de foncier

En effet, l'enquête le confirme : lorsqu'elles sont amenées à désigner un organisme Hlm pour un programme de logements sociaux, les communautés affirment dans leur grande majorité ne pas mettre formellement en concurrence les organismes Hlm (40 %), ou bien le faire de manière "occasionnelle" (45 %) (Graphique 9). Elles déclarent plutôt choisir les

organismes Hlm sur la base du projet qu'ils proposent. Il s'agit pour elles d'un moyen d'influer sur la qualité architecturale, la qualité de la construction et les labels environnementaux, l'organisation et les typologies, les niveaux de loyers et de charges, les commerces de proximité à créer, voire la qualité de gestion prévisionnelle de chaque projet.

Graphique 9 : Vous arrive-t-il de mettre les organismes Hlm présents sur votre territoire en concurrence ?



Source : enquête adef 2013

Que l'on parle d'une mise en concurrence dans le cadre d'une consultation officielle, ou qu'il s'agisse de la concurrence de fait à laquelle se livrent les opérateurs (organismes Hlm comme promoteurs), leurs impacts haussiers sur les prix constituent une préoccupation pour les communautés.

Ainsi, certaines communautés (mais aussi parfois des conseils généraux ou régionaux) conditionnent l'obtention des aides financières qu'elles octroient aux organismes

Hlm au respect de prix plafonds pour les charges foncières, la vente en l'état futur d'achèvement ou les prix de sortie en accession. Ces plafonds peuvent être définis dans le cadre du programme de local de l'habitat, de "référentiels fonciers" mis en place par les collectivités ou de "chartes tripartites" co-signées par les collectivités, les promoteurs et les organismes Hlm (cf. 3.3).

ENCADRÉ 2

La charte partenariale “organismes Hlm/promoteurs” mise en place par la Métropole Nice Côte d’Azur

Deux systèmes de plafonnement des subventions apparaissent :

- soit les aides sont proportionnelles à la charge foncière et sont plafonnées, c’est-à-dire qu’une fois dépassé le plafond défini, la communauté ne va pas au-delà des aides annoncées et le dépassement est intégralement à la charge de l’opérateur ou de la commune ;
- soit, plus rigoureusement, les aides sont strictement conditionnées au respect des plafonds de charges foncières, c’est-à-dire que si le plafond défini est dépassé, la communauté n’accorde aucune aide. Dans le cas des communautés délégataires des aides à la pierre, ce levier est d’autant plus important qu’elles peuvent également faire dépendre l’octroi des agréments et des subventions de l’Etat du respect de ces plafonds, comme le fait Métropole Nice Côte d’Azur¹² (encadré 2).

12. La présentation et le texte du projet de charte partenariale public-privé qui a été signée en octobre 2012 “pour un cadre constructif en faveur du logement social durable” sont disponibles en ligne : http://nice-cotedazur.org/uploads/media_items/charte-partenariat-public-privé.original.pdf.

La charte partenariale “pour un cadre constructif en faveur du logement social durable” qui lie la Métropole Nice Côte d’Azur, les 21 promoteurs-constructeurs et les 17 organismes Hlm qui l’ont signée en octobre 2012, définit les plafonds suivants en VEFA comme en maîtrise d’ouvrage directe :

- 2 500 euros/m² TTC de surface habitable (SHAB) (y compris une place de stationnement) en zone 2.
- 2 300 euros/m² TTC en zone 3 (aux mêmes conditions).

Ces plafonds peuvent exceptionnellement être portés à 2 800 euros/m² TTC pour la zone 2 et 2 600 euros/m² TTC pour la zone 3 sous réserve de justification des difficultés inhérentes au projet (bilan financier, difficultés techniques particulières, topographie, etc.).

Selon la communauté, cette charte a déjà produit un effet tangible puisque le prix moyen de la VEFA est passé de 2 850 euros/m² à 2 600 euros/m².

Les communautés indiquent parfois un plafond spécifique pour les opérations d’acquisition de logements par les maîtres d’ouvrage sociaux en vente en l’état futur d’achèvement (cf. 3.3). Ces niveaux de plafond varient parfois aussi en fonction de la localisation des opérations (centre-ville, première couronne, deuxième couronne, etc.), comme c’est le cas à Saint-Brieuc Agglomération (tableau 3).

Tableau 3 : L’aide à la charge foncière sur le territoire de Saint-Brieuc Agglomération

Critères de financement	Plafond d’assiette [de charge foncière] subventionnable [par logement]
Extension urbaine / lotissement	15 000 euros
Parcelle nue en dent creuse ou extension urbaine en Approche Environnementale de l’Urbanisme ou opération respectant les 20 ambitions de l’Eco-quartier	19 000 euros
Parcelle bâtie (réhabilitation ou démolition/reconstruction) en renouvellement urbain	24 000 euros
Vente en l’Etat Futur d’Achèvement	18 000 euros

Source : Référentiel Foncier Habitat de l’agglomération de Saint-Brieuc 2007-2011.

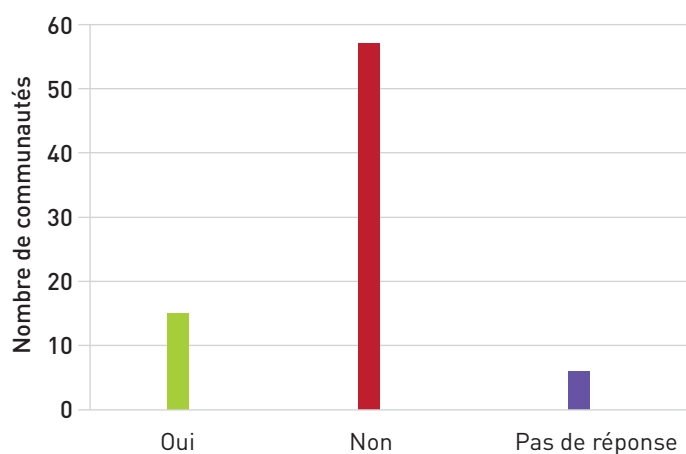
2. Modes de gouvernances et production de foncier

La mise en place de tels systèmes de plafonnement des charges foncières et des prix de sortie dans le cadre de la VEFA, de même que les chartes tripartites “promoteurs/organismes Hlm/collectivités”, se sont étendues ces dernières années. L’encadrement des prix de sortie en VEFA ne concerne pourtant que 19 % des communautés interrogées dans le cadre de l’enquête (graphique 10). Certaines communautés expriment en effet des réticences, redoutant que les prix se calent sur ces plafonds, alors même lorsqu’ils pourraient leur être inférieurs.

En guise de conclusion partielle, sans être directement en charge de l’urbanisme, et donc de la mise en place des outils de production du foncier pour le logement social, les communautés ont malgré tout un rôle qui peut s’avérer

structurant de l’offre foncière. Une fois accepté le principe d’une intervention concertée dans le champ de l’urbanisme avec les communes, elles vont favoriser la mobilisation de certains outils et susciter des rapprochements (établissement public foncier, opérateurs privés...) ou privilégier des modes d’intervention (ZAC, et autres dispositifs d’aménagement...). Les moyens financiers dont elles disposent leur permettent par ailleurs de participer significativement à l’équilibre de l’opération. Enfin, elles peuvent en intervenant directement sur la maîtrise d’ouvrage en matière d’aménagement (ou au travers de leurs opérateurs, SEM ou SPL par exemple) avoir une action très directe et mobiliser des outils réglementaires (procédures de Zone d’Aménagement Concerté, etc.) au service de leur politique de l’habitat.

Graphique 10 : La communauté impose-t-elle aux opérateurs privés un prix maximum au mètre carré de plancher pour la cession en Vente en l’Etat Futur d’Achèvement à des organismes Hlm ?



Source : enquête adef 2013

3. LES OUTILS DE PRODUCTION FONCIÈRE

L'exploitation des résultats de la présente étude permet d'abord (3.1) d'établir une sorte de "palmarès" des outils les plus mobilisés (les outils réglementaires, et notamment les secteurs de mixité sociale (SMS), ont fait l'objet d'une attention particulière). Ensuite (3.2), elle permet d'illustrer la combinaison fréquente de différents outils en fonction des contextes, stratégies et jeux d'acteurs locaux. Enfin (3.3), la vente en l'état futur d'achèvement fait l'objet d'une analyse spécifique : le recours à cet outil a en effet connu une croissance forte ces dernières années, ce qui a conduit à des ajustements dans les pratiques des organismes Hlm et des communautés.

3.1. Mobiliser les outils du foncier : un jeu à géométrie variable

Du côté des organismes Hlm comme de celui des communautés, l'enquête confirme que **les outils utilisés pour contribuer à produire du foncier pour le logement social sont nombreux et divers** (graphique 11 et graphiques détaillés en annexe 1). L'adoption de solutions pragmatiques et ad hoc, qui associent les outils en fonction des contextes et des opportunités, s'impose. "L'ensemble de ces outils est utile ; ils sont à mobiliser en fonction des situations rencontrées, en conjuguant plusieurs outils selon les situations" confirme ainsi un bailleur.

La stratégie énoncée par un autre organisme illustre également cette idée :

"Nous intervenons sur des secteurs très différents du point de vue de l'attractivité : secteurs tendus/détendus.

Pour notre développement sur le département de la Loire, nous ne rencontrons pas de difficulté particulière pour maîtriser un foncier bien localisé et à un prix compatible. Nous pouvons développer des opérations en VEFA en parallèle de celles développées en maîtrise d'ouvrage directe et nous achetons des biens fonciers auprès de privés avec des aides financières des intercommunalités, des communes, etc. ; ou nous développons des opérations sur des terrains ou des immeubles mis à disposition par les communes.

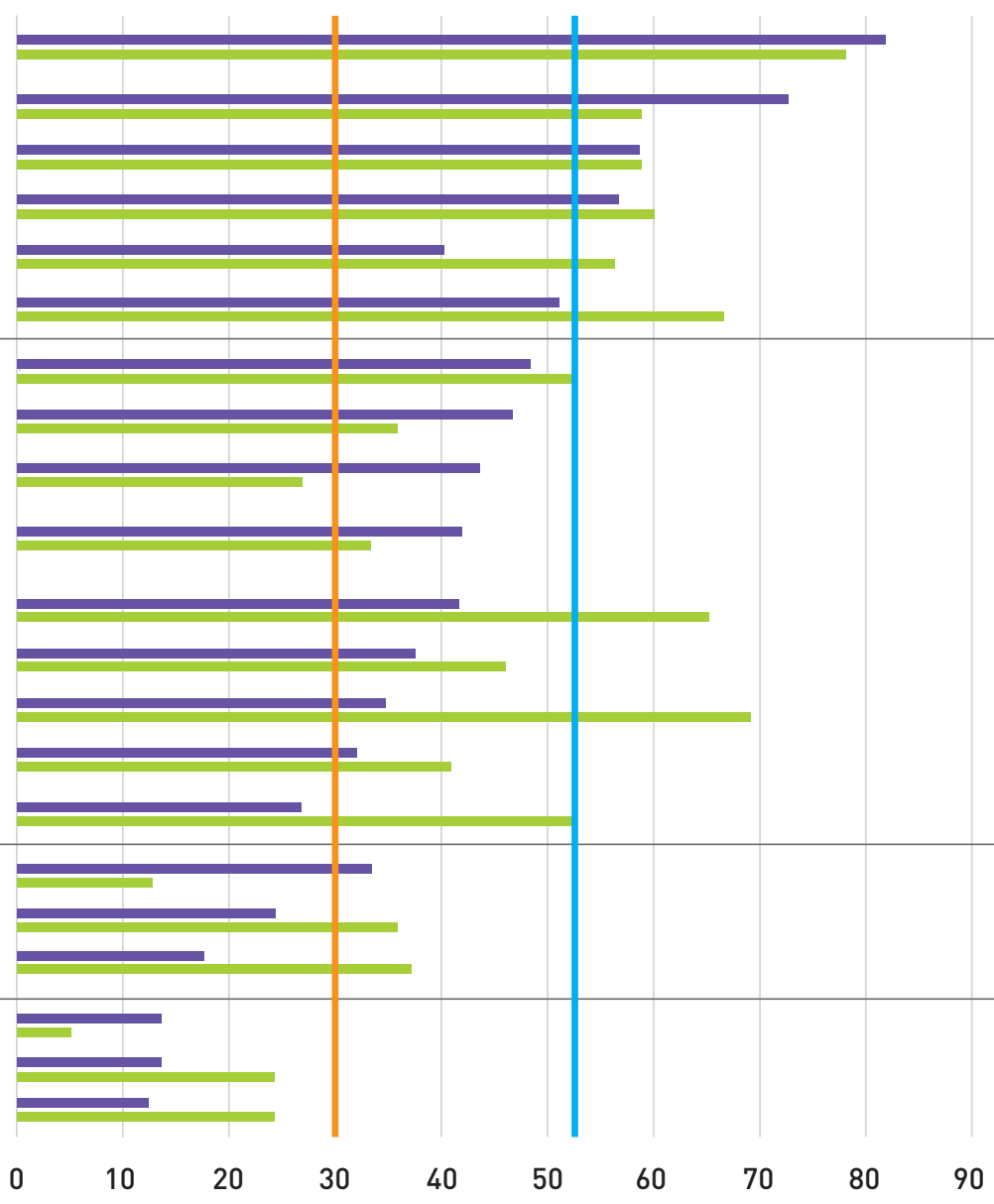
Pour notre développement sur les zones tendues, le Rhône, et plus particulièrement le territoire du Grand Lyon, nous rencontrons des difficultés multiples pour maîtriser du foncier ou de l'immobilier en direct : donc nous répondons à des consultations lancées pour l'aménagement de ZAC, d'îlots, etc., pour lesquelles une obligation de produire du logement locatif social existe ; nous répondons également aux consultations lancées par les communes ou la communauté dans le cadre de DIA [Déclaration d'intention d'aliéner] avec des montages en acquisition directe lorsque cela est possible ou, le plus souvent, en baux emphytéotiques d'une durée de 55 ans ; et nous intervenons sur ces secteurs tendus en VEFA également, qui permet de développer une offre locative en neuf".

3. Les outils de production foncière

Graphique 11 : Taux de mobilisation des outils par les organismes Hlm



et les communautés de plus de 30 000 habitants (en %)



■ Bailleurs sociaux
■ Communautés de plus de 30 000 habitants

3. Les outils de production foncière

Le graphique 11 témoigne de divergences – le plus souvent limitées – entre les réponses des communautés et celles des organismes Hlm. Les différences s’expliquent souvent par l’acteur (communauté ou organisme) à l’origine de la mise en œuvre de chaque outil.

Ainsi, on observe que 40 % des organismes Hlm considèrent que les emplacements réservés produisent du foncier pour le logement social, alors que pour les communautés ce taux passe à 56 %. De même, l’usage du droit de préemption urbain ou des zones d’aménagement différé pour produire du logement social est évalué à 35 % par les organismes Hlm et 69 % par les communautés. Dernier exemple, les opérations d’aménagement mises en œuvre par les organismes Hlm sont signalées par 38 % des organismes Hlm contre 46 % des communautés.

Ces divergences reflètent aussi la représentation que les communautés peuvent avoir de l’activité des organismes, et réciproquement.

Enfin des éléments relatifs à l’enquête (annexe 4 et 5) peuvent aussi expliquer ces divergences. Les aires d’intervention des maîtres d’ouvrage sociaux ne se superposent pas parfaitement à celles des communautés interrogées. Les organismes qui ont répondu à l’enquête interviennent dans certains cas également dans des communautés de moins de 30 000 habitants, qui n’ont pas fait l’objet de cette enquête.

D’autres éléments, liés à la nature des répondants, peuvent expliquer ces écarts. On en trouve une illustration pour les réserves foncières des collectivités, les zones d’aménagement différé (ZAD) et le droit de préemption urbain, ou encore les baux à long terme, et le recours aux établissements publics fonciers. Ainsi, si les communautés mettent en avant les réserves foncières et les ZAD par exemple : cela s’explique par leur bonne connaissance et la maîtrise de ces outils. A l’inverse les baux emphytéotiques leurs sont moins familiers.

Les Etablissements Publics Fonciers sont quant à eux essentiellement en relation avec les communautés et les communes, souvent moins directement avec les organismes Hlm et parfois seulement en fin de portage.

Toutefois malgré ces divergences d’évaluation, la convergence globale des points de vue des organismes et des communautés reste notable.

Ainsi, malgré ces limites, on peut dégager, si ce n’est une hiérarchie, **des groupes d’outils plus ou moins fréquemment utilisés**. Chaque groupe comporte des dispositifs de type différent : d’acquisition, financiers, ou réglementaires.

- ▣ **Un premier groupe correspond aux six outils les plus mobilisés** : les permis “ordinaires” (permis de construire et permis d’aménager) bien sûr, les subventions foncières, la prospection opérationnelle des organismes, les zones d’aménagement concertée (ZAC), les secteurs de mixité sociale et les emplacements réservés. Plus de 50 % des répondants (communautés et organismes Hlm) les classent comme les plus fréquemment utilisés
- ▣ **Un second groupe** correspond à un ensemble d’outils divers, pour lesquels les taux de mobilisation sont situés, en général, entre 25 et 50 %. On y trouve les dépassements de la densité maximale autorisée, les réserves foncières (constituées par les collectivités et par les maîtres d’ouvrage sociaux) et les baux à long terme, ainsi que l’achat suite à une mise en concurrence par les collectivités ou un établissement public foncier, l’achat de charges foncières à des promoteurs privés, et la mise en œuvre de la compétence “aménagement” des organismes Hlm.
- ▣ **Le troisième groupe est celui des outils les moins pratiqués** : le plus souvent, moins de 25 % des répondants les ont cochés. On y trouve les périmètres d’attente de projet global, la cession du foncier de l’Etat et de ses établissements, la dation en paiement et la densification d’anciennes opérations de logement social, avec, en “queue de peloton” les outils “d’urbanisme négocié” (projet urbain partenarial et programme d’aménagement d’ensemble).

Premier groupe : les outils les plus mobilisés

Six outils de nature variée : d'intervention directe, réglementaires et financiers : apparaissent ici

- ❑ **Les permis "ordinaires" : permis de construire et permis d'aménager** dominant (organismes Hlm : 82 %/communautés 78 %). Ces réponses peuvent indiquer que toutes les opérations ne nécessitent pas forcément des outils très complexes. "Avec un marché de l'habitat détendu, avec peu de promotion privée et avec une très bonne coopération avec la collectivité, il ne nous est pas nécessaire de recourir à des outils spécifiques pour l'instant", indiquait par exemple un bailleur. Mais la formulation du questionnaire ne permettait pas de savoir s'il y avait eu en amont (ce qui est fréquemment le cas) mise en œuvre d'autres outils : toute opération aboutie fait généralement in fine l'objet d'un permis de construire...
- ❑ Le fort impact **des subventions foncières** (qu'elles émanent de l'Etat, des collectivités ou transitent par le biais d'EPF), en seconde position, ne devrait pas étonner (organismes Hlm : 73 %/communautés 59 %). Il a en effet été indiqué précédemment (cf. partie 1) combien la hausse des charges foncières pouvait poser problèmes aux organismes Hlm. A tel point que, au regard de ce résultat, l'outil semble se répandre et devenir souvent une condition sine qua non de la faisabilité des opérations, plus encore bien sûr en zones tendues
- ❑ La présence de **la prospection opérationnelle** dans ce groupe montre bien que (même si cette activité n'est pas toujours le fait d'un service spécifiquement dédiée au sein des organismes, et relève encore très souvent des équipes de maîtrise d'ouvrage), elle constitue un mode essentiel d'action pour la plupart des maîtres d'ouvrages Hlm (réponses : organismes Hlm : 59 %/communautés 59 %).

On peut aussi émettre l'idée qu'elle a connu un nécessaire regain d'activité dans la période récente, ce que confirment plusieurs entretiens. En effet, plusieurs maîtres d'ouvrage sociaux (ESH et OPH confondus) interrogés font

part de la création récente d'un service foncier au sein de leur organisme, comme cet interlocuteur : "j'ai mis en place un vrai service Développement, avec des chargés "Foncier" qui font de la recherche foncière (prospection opérationnelle) et qui ont des objectifs annuels (pour faire au total 1000 logements par an), car les terrains n'arrivent pas par les collectivités". D'autres regrettent ne pas avoir les moyens pour le faire : "on n'a pas de structure de prospection active, c'est-à-dire de développeurs fonciers, au sein de notre organisme, contrairement à de nombreux organismes Hlm aujourd'hui (et évidemment aux promoteurs immobiliers). Car historiquement, les collectivités locales fournissaient du foncier, il n'y avait pas une telle concurrence, et on construisait moins de logements sociaux... [...] Mais il faudrait investir dans une structure de développement aujourd'hui".

Certains organismes (ou groupes) confient même à des prestataires externes de prospection une partie de cette activité. D'autres regroupent leurs moyens de prospection et d'étude de capacité/faisabilité dans le cadre de GIE. Néanmoins, face à la hausse continue des marchés, certains organismes semblent paradoxalement avoir réduit cette fonction : "on avait une activité de prospection qui venait en complément des opérations publiques d'aménagement et des fonciers publics qui nous sont proposés. On a ainsi constitué des réserves foncières autour des années 2000. Mais ça ne fonctionne plus aujourd'hui compte tenu des prix du marché actuel".

- ❑ **Les Zones d'Aménagement Concertée (ZAC)** apparaissent quant à elle comme un outil classique qui reste incontournable (réponses : maîtres d'ouvrage sociaux : 51 %/communautés 67 %). Il faut toutefois rester prudent. En effet, on peut imaginer que certaines ZAC sont en fin de parcours. Les données disponibles au niveau national indiquent en effet que le nombre de ZAC diminue en France¹³. Les entretiens réalisés indiquent toutefois que les collectivités continuent à lancer des ZAC, ou du moins en ont-elles le projet. Les ZAC sont en général pourvoyeuses de nombreux logements, même si leur taille est

13. Observatoire Régional du Foncier, "Bilan de la 20ème enquête ZAC. Situation au 1er janvier 2010", Note n°7, 2011 : <http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/noteorf7.pdf>.

3. Les outils de production foncière

vraisemblablement plus réduite qu'autrefois. A titre d'exemple, à Nantes, en 2011, elles représentaient 24 % de la production de logements neufs, et leur part dans cette production est stable depuis 2008. En définitive, comme le résumait un bailleur en entretien, il semble donc que la production de logements sociaux en ZAC représente aujourd'hui *"de gros volumes, mais ponctuellement"*. Il s'agit là d'un point significatif : on observe que les apports de foncier pour le logement social par le moyen de l'aménagement d'initiative publique est soit stable, soit irrégulier (par à-coups) dans le temps : rares sont les communautés où les organismes qui pourraient tabler "en continu" sur cette seule "source d'approvisionnement".

- ❑ Enfin, le classement dans ce groupe des **secteurs de mixité sociale (SMS)** – ici associés aux **emplacements réservés (ER)** – témoigne de leur succès (*réponses pour les SMS, organismes Hlm : 57 %/communautés 60 % ; pour les emplacements réservés, organismes Hlm : 40 %/communautés 56 %*). Les secteurs de mixité sociale font leur apparition au niveau réglementaire en 2006 et ont fait l'objet d'une modification en 2009 (à l'occasion de la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion) : la suppression du droit de délaissement semble avoir été décisive pour leur développement. Nous les traitons ici avec les emplacements réservés car il existe indubitablement – une forte confusion entre les deux outils (**encadrés 3 et 4**), pourtant bien différents.

En effet, les entretiens ont été l'occasion de constater un décalage entre les réponses apportées dans le questionnaire d'enquête, les discours des personnes interrogées ou encore les documents officiels d'évaluation et de communication mis en ligne par certaines communautés disposant de services techniques importants.

Par exemple, les emplacements réservés sont qualifiés parfois de "servitudes de mixité sociale", tandis que les secteurs de mixité sociale sont appelés "secteurs de diversité sociale". Les précisions législatives successives n'ont-elles pas permis à certaines collectivités de lever complètement cette confusion.

On doit surtout préciser que **les emplacements réservés pour le logement** sont en général très ciblés sur un petit ensemble de parcelles et donc beaucoup moins étendus que les secteurs de mixité sociale qui eux peuvent couvrir de vastes secteurs du plan local d'urbanisme (voire la quasi totalité de leurs zones constructibles, comme c'est le cas de la ville de Lille par exemple. Les emplacements réservés pour le logement impliquent de définir un projet précis et entraînent un droit de délaissement qui incitent les collectivités à en limiter le nombre et la superficie. *"Du fait de l'existence du droit de délaissement, la mise en œuvre de cet outil dépend des capacités de mobilisation des moyens humains et des budgets correspondants par la collectivité"*, témoigne ainsi une communauté enquêtée. Inversement, les propriétaires visés par les emplacements réservés peuvent tout simplement refuser de vendre, ce qui aura pour effet de geler le terrain.

Les secteurs de mixité sociale couvrent quant à eux des espaces incomparablement plus vastes. Ils n'entraînent pas de droit de délaissement. Cet outil s'appuie explicitement sur le marché et sur la dynamique de l'immobilier privé, ce qui constitue à la fois une force, dans la mesure où *"il permet aux organismes Hlm d'avoir du patrimoine dans des secteurs où le logement social ne pouvait être présent"* (commentaire d'un bailleur), et une faiblesse, puisque *"avec les secteurs de mixité sociale, la production de l'offre sociale est de plus en plus dépendante de la "bonne santé" du marché immobilier privé"* (commentaire d'un autre bailleur). Le secteur de mixité sociale est donc clairement un outil particulièrement pertinent en zone tendue. On notera par ailleurs qu'il a tendance à générer de la vente en VEFA davantage que de la vente de charges foncières aux maîtres d'ouvrage sociaux (cf. partie 3.3). Enfin, dernier écueil de ce type d'outil : le problème de seuil d'application (en terme de nombre de logements ou de surface plancher de l'opération), bien résumé par un des répondants de l'enquête : *"Les secteurs de mixité sociale posent un problème de seuil : pour de trop petites opérations, il sera difficile pour un bailleur social d'intervenir ; par exemple, pour construire 20 % de logements sociaux dans une opération de 10 logements"*.

ENCADRÉ 3

Les emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logement article L.123-2 b

“Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d’urbanisme peut instituer des servitudes consistant à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu’il définit”.

Les emplacements réservés sont localisés en fonction des besoins appréciés par la collectivité lors de l’élaboration, la modification ou la révision des PLU.

Il peut s’agir de logements sociaux dans les quartiers qui en sont déficitaires, ou bien de logements intermédiaires, dans des quartiers plutôt occupés par des logements

sociaux par exemple (on parle parfois de “mixité inversée”).

Le PLU doit mentionner les emplacements réservés dans les documents graphiques et les justifier dans le rapport de présentation et les orientations d’aménagement du Projet d’aménagement et de développement durable (PADD). Il doit préciser leur destination, service ou organisme bénéficiaire.

Le PLU peut préciser un programme spécifique (exemples : foyer, maison de retraite, etc.) ; fixer le programme exact de logements (en nombre de logements ou en mètres carrés) à réaliser sur le terrain ; imposer la réalisation d’un certain nombre de logements ou

de mètres carrés de SHON, laissant libre le constructeur d’utiliser le reste de constructibilité potentielle pour un autre programme de constructions (par exemple des commerces en rez-de-chaussée). Le PLU peut imposer des règles sur la nature des constructions de logements, mais pas sur l’attribution des logements.

Le terrain qui fait l’objet d’une réserve est ainsi “gelé”, le propriétaire ne pouvant pas utiliser son terrain pour construire autre chose que ce que la collectivité a prévu dans le programme défini dans son PLU. Il bénéficie en contre partie d’un droit de délaissement.

ENCADRÉ 4

Les secteurs de mixité sociale article L.123-2 d, remplacé par le L.123-1-5, 16°

“Les communes peuvent délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d’un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu’il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale”.

Cette servitude a été créée par la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, pour favoriser la réalisation de logements locatifs, notamment sociaux, dans des secteurs où l’offre était insuffisante. Mais, dans le but d’en faciliter l’utilisation par les collectivités locales et leurs groupements, la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l’Exclusion du 25 mars 2009 a ouvert la possibilité de programmer toutes les catégories de logements, locatifs ou en accession à la propriété, sociaux, intermédiaires ou privés, tout en sup-

primant le droit de délaissement afférent à ce dispositif.

La servitude de mixité sociale de l’article L.123-1-5, 16° diffère des emplacements réservés de l’article L.123-2 b sur deux principaux points :

- ✕ elle s’applique à l’intérieur de secteurs beaucoup plus étendus que les emplacements réservés ;
- ✕ elle ne joue que dans le cas où les propriétaires des terrains inclus dans ces secteurs décident de réaliser des programmes de logements et non de bureaux ou de commerce.

En cohérence avec le contenu du Projet d’aménagement et de développement durable (PADD), la servitude est inscrite dans le règlement et dans ses documents graphiques, auxquels il appartient de délimiter les secteurs concernés et de préciser les pourcentages et les catégories de logements prévus.

3. Les outils de production foncière

Deuxième groupe, des outils moins mobilisés mais importants

On trouve ici neuf outils, principalement d'acquisition directe (on peut y inclure les baux à long terme). Les réserves foncières semblent particulièrement représentées, on ne trouve pas dans cette catégorie d'outils financiers, et seul le dépassement de densité représente les outils réglementaires.

▣ **Les réserves foncières des collectivités** jouent un rôle important, qu'elles aient été constituées à l'amiable (*indiquées par 42 % des organismes Hlm et 65 % des communautés*) ou via un droit de préemption (droit de préemption urbain ou zone d'aménagement différé) (*réponses, organismes Hlm : 35 %/communautés 69 %*). L'importance de ces réserves foncières semble un peu surévaluée par les collectivités, mais globalement représente un facteur très important. Certaines réserves foncières constituées à l'amiable sont réalisées sans qu'un objectif précis ne leur soit attribué : elles peuvent être dédiées soit à du développement économique soit à du logement. Les limites quant à l'usage de réserves foncières ne sont pas spécifiques au logement social : incertitude sur l'avenir des marchés, coûts de portage, coût des opérations d'aménagement, etc. La constitution de réserves foncières n'en reste pas moins un objectif de nombreuses communautés, qui a même tendance à se renforcer. Certaines communautés affichent plus clairement des objectifs en la matière, avec des budgets importants (15 millions d'euros par an dans une grande communauté urbaine interrogée dans le cadre de cette enquête).

De même les zones d'aménagement différé (ZAD) semblent bénéficier d'un regain d'intérêt, pour la constitution de réserves foncières. Et ce, bien que leur portée ait été limitée par leur réforme récente (la loi sur le Grand Paris de 2010 passe leur durée de vie de 14 ans à 6 ans renouvelable une fois) et qu'elles soient sur cette durée réduite de potentiels facteurs de blocage du marché, les propriétaires pouvant avoir tendance à attendre l'extinction de la ZAD pour éviter une régulation de leur prix de vente.

▣ Il faut également souligner la part importante de maîtres d'ouvrage sociaux et de communautés ayant indiqué que l'outil **"réserves foncières constituées par les organismes Hlm"** était mobilisé (organismes Hlm : 47 %/communautés 36 %). La confrontation de cette information aux entretiens montre qu'il s'agit en réalité de plus en plus souvent de réserves de court terme, à visée opérationnelle quasi-immédiate, davantage que de réserves de moyen/long terme telles que les envisagent les collectivités. Elles se situent donc davantage dans le prolongement de la prospection opérationnelle, à quelques exceptions près. Un bailleur – qui a également une stratégie d'aménageur – réalise pour sa part des réserves foncières à court, moyen et long terme, en se positionnant *"sur des marchés qui sont inaccessibles aux promoteurs"*, c'est-à-dire *"des zones encore non constructibles (zones à urbaniser, terres agricoles) ou des fonciers complexes (par exemple des zones industrielles). Les résultats sont si satisfaisants en termes de prix de sortie de nos opérations qu'on alloue désormais chaque année 2-3 millions d'euros à la constitution de réserves foncières. [...] On est peu nombreux à se positionner comme ça, à avoir cette politique de risque, très volontariste. Il faut être un organisme en bonne santé financière"*, ajoute-t-il.

En effet, si de manière générale, les organismes Hlm se montrent prudents pour constituer des réserves foncières à long terme dans un contexte à ce jour peu favorable, ce n'est pas une généralité. Leur objectif est plutôt de *"faire sortir le plus rapidement possible les opérations"*.

En revanche il arrive qu'ils disposent de réserves historiques. Deux cas de figure se présentent alors : soit ils cherchent à densifier ces fonciers disponibles, soit ces réserves ne correspondent plus à leurs secteurs de développement actuels et ils peuvent chercher à s'en séparer, selon le témoignage d'un organisme.

❑ **L'achat de charges foncières à des promoteurs privés** est considéré par plus de 45 % des enquêtés (organismes Hlm : 48 %/communautés 53 %) comme un vecteur de production de logements sociaux. Cette information – notable - doit être relativisée fortement car elle est biaisée par le questionnaire. La confrontation des réponses avec les entretiens a montré que de nombreux répondants avaient pu confondre achat de charges foncières et VEFA. Les résultats permettent toutefois de souligner à nouveau la corrélation croissante entre la dynamique du secteur privé et la production de foncier pour le logement social.

❑ **Les Etablissements publics fonciers (EPF)** vendent également, de façon significative, des terrains aux maîtres d'ouvrage sociaux (*réponses : 27 % des organismes Hlm le mentionnent et 53 % des communautés*). Il est effectivement fréquent que les EPF, qui interviennent en portage sur demande des collectivités, revendent directement aux opérateurs/aménageurs. L'intérêt de ces outils de portage foncier est notamment de limiter les prix d'acquisition pour les organismes Hlm, puisqu'ils maîtrisent le foncier souvent bien en amont des projets, et peuvent dans certains cas être les supports de Fonds de minoration foncière alimentés par divers niveaux de collectivités. Si les premiers EPF sont anciens (1968 pour le premier : EPF de Normandie), la plupart sont récents, datant d'après 2005¹⁴. Ces établissements sont toujours en cours de montée en puissance dans de nombreux secteurs. Le projet de loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), en cours de discussion en date de cette rédaction, prévoit d'ailleurs leur généralisation à l'ensemble du territoire.

❑ **L'achat suite à une mise en concurrence par les collectivités ou un établissement public foncier** est analysé dans d'autres parties de ce document. Il faut cependant noter encore une fois son importance croissante. On peut noter une relative différence de perception de cette importance entre les collectivités (qui jugent la mise en concurrence moins répandue) et les organismes Hlm (32 % contre 41 %).

❑ Le taux relativement important de mobilisation des **baux à long terme** indiqué par les organismes Hlm est notable (44 %) et indique qu'il s'agit d'un outil relativement répandu, contrairement à ce qu'on pourrait penser a priori (les communautés, elles, l'estiment à 27 %). Il n'en reste pas moins qu'il semble s'agir souvent d'opérations ponctuelles, à l'exception de certaines communautés qui en ont fait un outil clé de leur politique d'acquisition foncière.

A titre d'exemple, le Grand Lyon voit dans le bail emphytéotique ou à construction un outil permettant *"d'absorber le surcoût foncier"* : il y a consacré un budget propre de 172 millions d'euros depuis 2004, correspondant à un volume approximatif de 2.000 logements produits. Le bail à long terme pose néanmoins la question de la fin de bail et le devenir du logement : conservera-t-il son caractère social ? le preneur verra-t-il son bail prolongé ? De plus, une part des organismes Hlm préfère détenir le bien en toute propriété, ce qui leur laisserait plus de liberté. Enfin, il s'agit d'un montage qui semble souvent peu attractif pour des opérations mixtes logement social/logement privé.

L'intérêt de l'outil demeure. Premier point, il permet un étalement dans le temps du poids de la charge foncière. Lorsqu'un terrain ou un bâtiment en acquisition/amélioration coûte cher, l'organisme preneur du bail se libère ainsi d'une dépense foncière immédiate importante. Ces baux peuvent être gratuits ou à l'euro symbolique : les pratiques sont diverses. Pour reprendre l'exemple du Grand Lyon, le droit d'entrée (dans le bail) est fixé à 50 % minimum du coût d'acquisition.

Par ailleurs, les baux à long terme peuvent permettre à une collectivité de ne pas se défaire d'un patrimoine, ce qui peut être mal vécu d'un point de vue symbolique et politique, notamment en milieu rural.

14. Union Sociale pour l'Habitat, "Les coopérations entre organismes Hlm et établissements publics fonciers", Les Cahiers, n°147, Septembre 2012.

3. Les outils de production foncière

ENCADRÉ 5

Le dépassement de la densité maximale autorisée de 20 % à 50 % articles L.123-1-1 et L.127-1

❑ Les organismes Hlm peuvent également être aménageurs : 38 % d'entre eux (et 46 % des communautés) déclarent que les maîtres d'ouvrage sociaux réalisent effectivement des opérations d'aménagement destinées en grande partie à la production de logements sociaux. Nombre de maîtres d'ouvrage sociaux sont, d'après les entretiens, actifs dans ce métier d'aménageur. Certains, moins nombreux, font même de l'aménagement une des composantes principales de leur activité. "Notre volonté c'est d'être bailleur social à l'échelle de la ville et aménageur à l'échelle de l'agglomération, comme une Société d'Economie Mixte", déclare un bailleur interrogé. Ces organismes-aménageurs peuvent notamment réaliser des zones d'aménagement concerté dont les lots comprendront non seulement des logements sociaux mais aussi des logements privés, des équipements, des locaux d'activité... en s'associant parfois avec d'autres maîtres d'ouvrage sociaux ou avec des promoteurs. D'autres préfèrent passer par le permis d'aménager ordinaire (cf. partie 3.2). Un autre bailleur souligne la nécessité de maîtriser cette compétence d'aménageur pour être en mesure d'intervenir y compris dans des secteurs ruraux, où il est amené à réaliser de petites opérations de quelques lots seulement.

❑ Enfin, le dépassement de la densité maximale autorisée (de 20 à 50 %) (encadré 5) constitue aussi un outil plus répandu qu'il ne semble : plus de 30 % des enquêtés sont concernés (réponses : organismes Hlm : 32 %/communautés 41 %), mais les impacts en semblent limités à quelques opérations ciblées. Les densités autorisées sont déjà peu souvent utilisées dans leur totalité, compte tenu notamment du droit des tiers et des risques de contentieux. Les élus ont tendance à préconiser aux opérateurs des densités moindre pour éviter les oppositions aux projets de la part des riverains. D'autant que "de nombreux élus et riverains ont encore en tête l'image négative des tours et des barres de logement social", rappelle un bailleur interrogé.

Article L 123-1-1 :

"Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par délibération motivée, déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. La délibération fixe pour chaque secteur ce dépassement, qui ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. En l'absence de coefficient d'occupation des sols, l'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface habitable supérieure de plus de 20 % à la surface habitable existante. Le projet de délibération comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante".

La délibération du conseil municipal indique les secteurs à l'intérieur desquels elle autorise un dépassement. Ces secteurs sont obligatoirement situés dans les zones urbaines du PLU.

La délibération du conseil municipal fixe le dépassement autorisé pour chaque secteur et pour chacune des règles concernées (avec un maximum de 20% pour chacune d'elles).

Les règles susceptibles d'être majorées sont : le gabarit, la hauteur, l'emprise au sol et le COS.

.../...

.../...

Article L 127-1 :

“Le règlement peut délimiter des secteurs à l’intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l’article L. 302-5 du code de la construction et de l’habitation bénéficie d’une majoration du volume constructible tel qu’il résulte du coefficient d’occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l’emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l’opération”.

La délibération du conseil municipal fixe chaque dépassement par secteur considéré, mais cette majoration ne peut excéder plus de 50% par secteur de volume constructible (COS, gabarit, hauteur, emprise au sol).

Troisième groupe : les outils inégalement utilisés

Ce groupe – hétérogène – comporte des outils qui semblent actuellement moins utilisés pour la production de foncier pour le logement social : ils apparaissent, pour au moins un des deux types d’acteurs (communautés ou maîtres d’ouvrage sociaux), dans moins de 25 % des réponses aux questionnaires.

- ❑ Les points de vue sur la **densification d’anciennes opérations de logement social**, une pratique assez récente, sont assez divergents. Les collectivités considèrent que ce type d’opération est assez rare (à peine 13 %) tandis que les organismes Hlm déclarent engager ce type de démarche dans 34 % des cas. Ce dernier chiffre est notable : dans un contexte de hausse des prix du foncier et d’encouragement à la densification, de nombreux organismes réalisent des études pour évaluer les potentiels de densification de l’ensemble de leur patrimoine, dans l’optique de remobiliser des gisements fonciers

immédiatement disponibles. Plusieurs des organismes interrogés dans le cadre de cette enquête déclarent que les résultats de ces études sont pour l’instant mitigés. Les opérations de densification menée à ce jour restent encore limitées. Cet outil est néanmoins davantage mis en œuvre depuis quelques années, en expansion suite notamment aux opérations financées par l’Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). Elles combinent souvent démolitions et reconstructions/densification dans un but également de restructuration d’un quartier.

- ❑ Les **périmètres d’attente de projet global (PAPAG)** (encadré 6) apparaissent dans 24 % des réponses des organismes Hlm et 36 % des communautés. Ces périmètres, souvent appelés “périmètres d’études”, permettent aux collectivités de se donner du temps pour mener à bien des études et définir un projet. Ils sont également parfois perçus comme un outil de négociation. Le paradoxe peut être qu’ils ont tendance à figer les secteurs concernés, et que le délai de 5 ans est à la fois trop court pour définir et préciser certains projets, et trop long pour assurer une production rapide de logements sociaux. Ainsi, malgré la présence relativement répandue des PAPAG (ce dont témoigne le 35 % des communautés), rares semblent ceux qui aboutissent à des productions effectives, ou du moins il leur faut beaucoup de temps : *“A ma connaissance, pas d’opération sortie. Mais je vois bien six périmètres d’attente de projet global sur l’agglomération, sur des secteurs un peu significatifs”* rapporte ainsi une communauté. Une autre précise : *“On met beaucoup de périmètres d’études (quasiment à chaque Conseil Communautaire). Souvent lorsque des projets semblent être sur le point de sortir (on voit que ça bouge), et qu’ils ne vont pas dans le sens de la commune ou de la communauté, on veut se donner du temps : on a quand même l’obligation de faire des études derrière, que l’on fait réellement quand on voit que le renouvellement va se faire par petits bouts, alors qu’on veut quelque chose de cohérent. On met ces périmètres pour avoir le temps de faire les études et avoir une réflexion plus globale. C’est souvent pour du renouvellement de centre-bourg ou quartiers un peu plus périphériques. On met très peu de sursis à statuer car quand le promoteur a un projet dans*

3. Les outils de production foncière

un périmètre d'étude, la commune l'informe tout de suite, donc le promoteur ne va pas jusqu'à la phase du permis. On ne va pas jusqu'au sursis à statuer, car la personne sait que si elle dépose son permis elle aura un sursis à statuer. C'est plutôt un outil de négociation. Donc on travaille ensuite ensemble pour que les projets concordent".

Néanmoins, il s'agit généralement de grandes zones qui, même si elles ne sont pas constructibles aujourd'hui, offrent un potentiel de construction de logements sociaux important, ce qui peut expliquer sa surestimation par les communautés en même temps que sa relativisation par les organismes Hlm dans le cadre de cette enquête.

ENCADRÉ 6

Les périmètres d'attente de projet global article L.123-2 a

"Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de 5 ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés".

- ❑ **La cession du foncier de l'Etat et de ses établissements.** Ici la différence des taux de réponse entre les communautés (qui l'indiquent à 37 %) et les organismes Hlm (18 %) est significative. Le foncier de l'Etat peut être cédé dans un premier temps à une collectivité qui exercera son droit de priorité, pour être cédé ensuite (avec ou sans mise en concurrence) à des aménageurs ou des constructeurs publics ou privés. Il peut ainsi y avoir un décalage temporel significatif entre l'engagement du processus de négociation et la réalisation des logements sociaux. En tout état de cause, on peut difficilement considérer que

la cession du foncier de l'Etat et de ses établissements soit une solution majeure au manque de terrains à bâtir. La loi de Janvier 2013 a remis cette question au-devant de l'actualité, avec la notion de "décote" sur les prix de cession de ces fonciers pour les organismes Hlm. Il faut cependant noter que l'étude d'impact de cette loi évalue, dans le meilleur des cas, les réalisations sur le foncier cédé par l'Etat ou ses établissements à environ 5% des objectifs de production de logement des prochaines années. A noter également que les dernières inflexions des politiques de l'Etat en la matière incitent fortement les opérateurs à "faire remonter", en lien avec les collectivités, de nouveaux terrains qui seront eux aussi éligibles au processus de décote. Il peut y avoir là des opportunités de prospection sur des sites jusqu'alors "méconnus" (foncier hospitalier, de le RATP, etc.).

- ❑ **La dation en paiement** apparaît plutôt comme un élément de montage opérationnel que comme un outil de production, même si elle peut être aussi considérée comme une forme "embryonnaire" d'association des propriétaires fonciers à la réalisation d'une opération d'aménagement. Elle reste d'ailleurs marginale (réponses : 14 % des organismes Hlm malgré tout l'utilisent, les communautés indiquent plutôt 5 %).
- ❑ Enfin, le **Programme d'aménagement d'ensemble (PAE)** et son "successeur" (il ne s'y substitue pas en réalité), le **Projet urbain partenarial (PUP)** sont peu mobilisés (réponses : pour le PAE organismes Hlm : 12 % / communautés 24 % ; pour le PUP : organismes Hlm : 14 % / communautés 24 %).
Le PAE est une procédure en voie d'extinction : à compter du 1er mars 2012, les dispositions du Code de l'Urbanisme encadrant les PAE ont été abrogées. Toutefois les articles de ce code relatifs au PAE sont encore en vigueur dans les secteurs où un PAE a été institué antérieurement au 1er mars 2012.
Le PUP est lui un outil relativement récent (loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion). Comme son "prédécesseur", le PAE, il n'est d'ailleurs pas un outil d'aménagement, mais un outil de financement des équipements publics nécessités par une opération : il exonère ainsi de la taxe d'amé-

nagement. Il est par nature contractuel : la participation financière des signataires (propriétaire foncier, aménageur ou constructeur) aux équipements publics nécessaire à la réalisation d'une opération est négociée avec la collectivité dans tous ses aspects (nature des équipements nécessaires, montant, délais de réalisation par la collectivité, etc.). Il peut ou non concerner du logement social, ce qui peut expliquer les appréciations divergentes des organismes Hlm et des collectivités. Pour le moment, assez peu d'opérations se sont réellement concrétisées : communautés et maîtres d'ouvrage sociaux ont donc encore peu de recul sur les opérations lancées.

3.2. Intervenir sur le marché ou "laisser faire" : des stratégies pragmatiques

La combinaison d'outils variés témoigne du nécessaire pragmatisme des communautés et des organismes Hlm. Ce pragmatisme conduit à ce qu'il n'y ait pas de filière "universelle" en matière de production de foncier pour le logement social. Ainsi, face aux difficultés d'approvisionnement en foncier, on observe du côté des collectivités un regain d'intérêt pour des méthodes plus interventionnistes par rapport aux deux décennies précédentes (acquisition foncière et aménagement publics) et, du côté des organismes une implication plus forte des maîtres d'ouvrage sociaux dans ces politiques publiques. Ceci n'est pas exclusif d'un intérêt croissant pour des formes d'urbanisme négocié (PUP, idée de "Secteurs de Projet" ...).

Retour de stratégies plus actives des communautés et des organismes Hlm

Dans ce contexte de hausse des prix tant fonciers que de construction, communautés et organismes Hlm semblent (re)déployer des stratégies foncières plus directes que dans les décennies précédentes, passant par l'acquisition foncière et la maîtrise publique notamment.

Plusieurs communautés indiquent ainsi que leur repositionnement en matière de politique foncière remonte au milieu des années 2000. Cela s'exprime d'abord par la définition d'un volet foncier au sein du programme local de l'habitat et/ou la création d'une direction à l'action foncière, la mise en place de zones d'aménagement différé, la constitution de réserves foncières, la signature d'une convention-cadre avec un Etablissement Public Foncier, ainsi que par une volonté de relance des zones d'aménagement concerté (ZAC). Sur ce dernier point, on rappellera les réserves émises précédemment : dans un climat d'incertitude sur l'avenir des marchés immobiliers et des finances publiques, le danger existe que certaines ZAC ne voient jamais le jour, ou du moins peinent à aboutir. De nombreux opérateurs gardent en mémoire l'épisode des "ZAC plantées" du début des années 1990 (surtout en région parisienne), lorsque le marché s'était retourné et que les aménageurs ne parvenaient plus à commercialiser les lots.

Les organismes Hlm semblent également beaucoup plus actifs en termes de positionnement comme "opérateurs urbains" et aménageurs dans ce contexte de regain de l'intervention des collectivités. Un interlocuteur illustre très bien ce type de démarche : *"chez nous, [la mission d'aménagement] représente 40 % de l'approvisionnement en foncier opérationnel depuis 2009, 54 % depuis 2010, 57 % depuis 2011, 84 % depuis 2012. La mission d'aménageur fournit du foncier, en plus de rémunérer. Notre prospection foncière et notre politique de constitution de réserves foncières sont d'ailleurs essentiellement tournées vers la constitution de réserves (environ 13 hectares) débouchant sur des opérations d'aménagement (au sein desquelles nous construisons, ou pas, des logements). [...] Notre volonté c'est d'être bailleur social à l'échelle de la ville et aménageur à l'échelle de l'agglomération"*. Ajoutons que les organismes Hlm ayant ce type de stratégies cèdent également des lots aux autres organismes. Sont ainsi mobilisés simultanément à la fois l'acquisition foncière directe (grâce à des équipes dédiées à la mission de prospection, d'études préalables ou de capacité...), des objectifs opérationnels et de long terme (réserves foncières), et souvent l'exercice des outils d'aménagement classiques : la ZAC (en concession à des organismes Hlm), mais aussi plus fréquemment, le permis d'aménager (en

3. Les outils de production foncière

lotissement), ou encore le permis de construire valant division pour des programmes de moindre ampleur¹⁵.

Dans la lignée de ces outils, tout en se démarquant un peu dans la mesure où elle implique moins de nouvelles interactions avec d'autres acteurs, la densification d'anciennes opérations par les organismes Hlm se développe.

La relance du métier d'aménageur au sein des organismes (après le repli des années 1990) passe aussi aujourd'hui assez fréquemment par divers types de coopérations inter-organismes : GIE prestataire pour l'ensemble des sociétés d'un groupe, GIE inter-organismes (au moins pour la prospection foncière et les études d'opportunité, de capacité, de faisabilité... en amont), association avec par exemple acquisition de foncier en indivision puis partage du foncier entre les organismes aménageurs associés¹⁶.

La méthode et les outils n'ont donc souvent rien de nouveau, pour les collectivités comme pour les organismes Hlm. C'est le regain d'intérêt qu'ils suscitent qui mérite d'être souligné et qui témoigne de l'importance renouvelée de la prise en compte déterminante de la question foncière. Ils sont mobilisés pour pouvoir répondre à des objectifs de production de logements sociaux plus ambitieux (cf. partie 1). Ils traduisent également une relation nouvelle, plus soutenue, entre maîtres d'ouvrage sociaux et communautés, notamment à partir du renforcement du rôle de ces dernières comme chef de file des politiques de l'habitat (cf. partie 2).

Développement des logiques partenariales ou "négociées"

Un certain renouveau des pratiques d'aménagement d'initiative publique, se double, en parallèle, d'une culture croissante de collaboration entre opérateurs publics et privés, qui se traduit dans la production de foncier à destination du logement social.

15. Dans les communautés disposant d'une maîtrise d'ouvrage urbaine forte, d'un portage politique solide et d'équipes techniques pointues, les collectivités et les bailleurs peuvent également passer par de l'aménagement "hors Zone d'Aménagement Concerté".

16. Union Sociale pour l'Habitat et Association Régionale des Organismes Sociaux pour l'Habitat en Aquitaine (AROSHA), "Production du foncier pour le logement social : outils, partenariats, postures", Cycle de rencontres professionnelles animé par la DLAP-USH, 3 avril 2007 - 27 mars 2008.

Cette production se développe dans le cadre de deux filières complémentaires :

▣ **Une filière "d'encadrement réglementaire"**, très développée dans de nombreux territoires, qui s'appuie sur des règles de droit (SMS...) et de financement (modulation et réduction possible de la Taxe d'Aménagement...) affichées dans les documents d'urbanisme, favorisant la production de logement social, et s'appliquant par définition à l'ensemble des opérateurs privés et sociaux qui interviennent dans l'espace urbain constructible. L'affichage le plus en amont possible d'une règle qui s'applique à tous peut permettre aux opérateurs de négocier les terrains auprès des propriétaires en intégrant d'emblée les contraintes de production de logement social dans l'offre de prix.

Le fonctionnement de cette filière s'appuie sur une bonne connaissance, par les collectivités, de la logique des opérateurs, qui est rendue possible par un dialogue régulier avec ces derniers. Ce dialogue permet aux collectivités de mettre en place et de faire évoluer les règles en adéquation avec les contraintes de la production du logement, notamment social.

Un responsable de service d'EPCI note que *"les communes ne passent pas toujours par les outils réglementaires : souvent elles négocient avec les promoteurs ; si la négociation ne se passe pas bien, elles nous demandent de mettre en place des secteurs de mixité sociale dans les PLU pour officialiser ce qu'elles faisaient déjà sous forme de négociations informelles auparavant"*, témoigne une communauté. Une autre ajoute : *"On a encore des communes qui essaient de négocier un pourcentage de logements sociaux sans forcément inscrire des secteurs de mixité sociale ou des servitudes. Mais c'est de plus en plus formalisé ; d'ailleurs dans le cadre du nouveau PLH, on a parlé de faire un atelier d'écriture des servitudes de mixité sociale pour que ça soit uniformisé. Même les maires le demandent, de plus en plus, de jouer tous le même jeu, pour que la profession immobilière sache que la règle du jeu est la même partout, pour ne pas fausser le marché"*.

La diffusion des secteurs de mixité sociale et des emplacements réservés, sans être complètement généralisée, constitue donc un aspect devenu essentiel de cette filière. Les secteurs de mixité sociale sont eux-mêmes, rappelons-le, issus de pratiques informelles qui s'étaient développées depuis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, et qui n'ont été assises réglementairement que dans un second temps. Ces outils réglementaires s'appuient directement sur le dynamisme des marchés immobiliers. Ils peuvent jouer un rôle important dans la production de logements sociaux dans les secteurs tendus, dès lors que toute opération de production de logements d'initiative privée en secteur de mixité sociale doit comprendre une part prédéfinie de logements sociaux.

▣ Une filière “négociée”, où la collectivité affiche une politique d'aménagement volontariste, et désigne des secteurs d'aménagement sans afficher de règles de droits à l'avance (de type AU des zonages des PLU) où elle incite les opérateurs à négocier avec elle le programme opération par opération, en contrepartie de droits à construire et de règles de financement adaptées à l'équilibre de chaque opération. Cette négociation se pratique dans le cadre de Zones d'aménagement concertées, de Projets urbains partenariaux, ou de périmètres d'attente (L.123-2 a du code de l'urbanisme). Dans cette filière, la collectivité se porte acquéreur du foncier de façon plus ou moins significative (en mobilisant le droit de préemption urbain par exemple, et, ponctuellement l'expropriation), sur des parcelles stratégiques, afin de s'assurer de son positionnement dans la négociation avec les aménageurs/opérateurs. La négociation, qui se développe en amont dans un dialogue impliquant la collectivité, l'aménageur, les bailleurs sociaux et les promoteurs, porte tant sur le pourcentage de charges foncières fléchées sur les logements sociaux que sur leurs typologie ou leur localisation dans l'opération. Elle peut conduire in fine à la mise en place de cahiers de cessions de charges foncières incluant ces différents critères.

Ces deux filières, ne fonctionnent que lorsque les opérateurs privés sont présents, et sont donc plus efficaces sur les zones de dynamisme des marchés. Elles sont nécessairement moins mobilisées sur les secteurs détendus, où l'outil “secteurs de mixité sociale” par exemple semble moins adapté ou en tous cas moins connu. Un travail d'information reste peut-être à faire sur ces outils, dans certains secteurs qui pourraient en bénéficier.

3.3. La Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA) : un outil comme les autres ?

La Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA) s'est imposée ces dernières années tant sur le plan quantitatif, que qualitatif.

Un “boom” quantitatif...

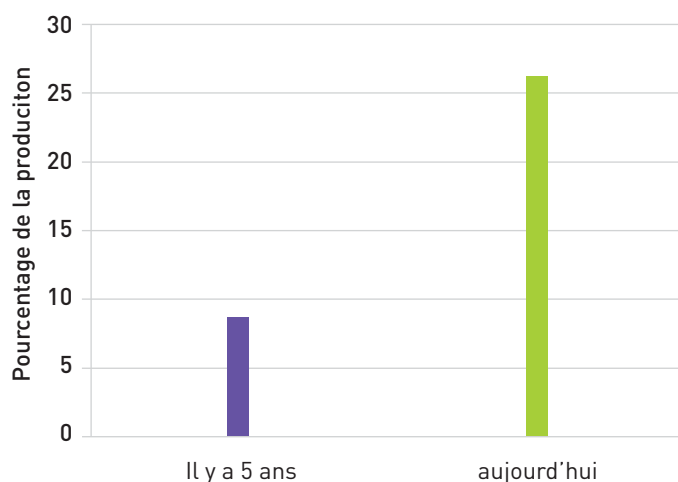
La VEFA est indéniablement devenue une dimension notable de la production de logements sociaux aujourd'hui. Selon cette enquête, la production moyenne des organismes Hlm en VEFA est passée de 7 % à 27 % au cours des cinq dernières années¹⁷ (graphique 12). Cette dynamique, renforcée par le Plan de relance de 2009, remonte aux années 2007 - 2008. On pouvait ainsi lire en 2008 : “*sur certains marchés tendus (Rhône-Alpes, Ile-de-France), la part de production en VEFA de certains organismes est de fait loin d'être accessoire*”¹⁸.

17. Selon la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, les agréments obtenus dans le cadre d'une VEFA représentaient, en 2012, 31 % de la production totale de logements sociaux. Voir Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement, “Bilan des logements aidés pour l'année 2012”. De même, ces données confirment un décollage de la Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA) à partir de 2008.

18. Voir Union Sociale pour l'Habitat (USH) et Association Régionale des Organismes Sociaux pour l'Habitat en Aquitaine (AROSHA), “Production du foncier pour le logement social : outils, partenariats, postures”, Cycle de rencontres professionnelles animé par la DLAP-USH, 3 avril 2007 - 27 mars 2008.

3. Les outils de production foncière

Graphique 12 : Quelle part de votre production représente l'achat de logements en Vente en l'Etat Futur d'Achèvement ?



Source : enquête adef 2013

Cette progression a été très variable d'un secteur à un autre :

- ❑ dans les zones détendues, rurales ou périurbaines, le recours à la VEFA est relativement rare, et l'essentiel de la production de logements locatifs sociaux se fait sous forme de "maîtrise d'ouvrage directe", incluant les lotissements par exemple,
- ❑ dans d'autres secteurs, plus tendus comme la région Rhône-Alpes ou la région PACA, elle dépasse 50 % de la production¹⁹.

Ces exemples illustrent bien le fait que la production de logements sociaux en VEFA dépend fortement de l'état du marché immobilier local (voir ci-après). Et à l'échelle même d'une agglomération, la VEFA peut être plus fréquente sur certains quartiers que dans d'autres.

La part de la production en VEFA est également très variable en fonction des organismes Hlm et de leur stratégie : certains en ont fait – bon gré mal gré – un outil majeur et pro-

duisent jusqu'à 70-90 % de leurs logements par ce biais, quand d'autres cherchent à en limiter la part. A ce titre, un document de l'USH réalisé en 2008, indiquait déjà que : *"Le positionnement des organismes vis-à-vis de la VEFA fait à peu près l'unanimité au sein du mouvement Hlm pour ce qui est des principes. Tous s'accordent à valoriser la maîtrise d'ouvrage directe, la compétence des équipes internes, leur formation et le renforcement de leurs compétences. Ce sont autant de gages d'indépendance de la production, de qualité et de maîtrise du produit logement et de son coût, d'anticipation – et donc d'optimisation – de la gestion sociale future. Les divergences pourraient être considérées plutôt comme d'ordre qualitatif : quel poids pour la VEFA dans la production d'un organisme donné?"*²⁰. Cette enquête confirme que nombres d'organismes Hlm souhaitent garder une part dominante de maîtrise d'ouvrage directe. Toutefois, ils ne sont que 10 % à déclarer explicitement chercher à limiter leur part de production en VEFA. Il s'agit aussi bien d'OPH que d'ESH.

19. Voir par exemple Direction Départementale des Territoires du Rhône, "Production de logements sociaux en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) dans le Rhône. Bilan et évaluation entre 2004 et 2010".

20. Union Sociale pour l'Habitat (USH) et Association Régionale des Organismes Sociaux pour l'Habitat en Aquitaine (AROSHA), "Production du foncier pour le logement social : outils, partenariats, postures", Cycle de rencontres professionnelles animé par la DLAP-USH, 3 avril 2007 - 27 mars 2008.

... fortement dépendant de l'état des marchés...

Parce qu'elle s'appuie fondamentalement sur la dynamique des marchés immobiliers locaux, la VEFA joue un rôle sensiblement différent – et quelque peu paradoxal – en fonction de l'état de ces derniers :

❑ *Quand le marché est dynamique*, la promotion privée induit de fait une part de la production de logements sociaux, via notamment (mais pas uniquement) les secteurs de mixité sociale, avec le cas échéant des logiques de péréquation. Même si les maîtres d'ouvrage sociaux préfèrent acheter de la charge foncière (pour garder une maîtrise d'ouvrage directe) plutôt que des logements en VEFA, celle-ci leur permet aussi de produire dans des zones où ils n'auraient pas pu s'implanter : elle est présentée comme "un outil de recherche foncière" par certains organismes Hlm (en marché tendu). Elle s'accorde donc bien avec les stratégies d'implantation de certains organismes car elle a l'avantage souvent de la rapidité. Elle peut également favoriser la mixité dans des quartiers inaccessibles, où le niveau de charge foncière ne permettrait pas au bailleur d'acheter.

A ce titre, une question fréquemment posée porte sur les coûts respectifs de production des maîtres d'ouvrage sociaux versus ceux des promoteurs. Selon les données fournies par le Ministère de l'égalité des territoires et du logement, dans *son Bilan des logements aidés pour l'année 2012*, il y a des différences de coûts de revient (foncier compris) variables :

- ❑ en Ile-de-France, le coût de revient hors VEFA était ainsi de 2 884 euros/m², contre 2 841 euros/m² en VEFA, donc sensiblement identiques ;
- ❑ en provinces, ils étaient respectivement de 1 928 euros/m² contre 1 798 euros/m².

Quand le marché est atone, à l'inverse, la VEFA permet à des promoteurs de déstocker des programmes ou de sortir plus rapidement des opérations (rôle contra-cyclique de la VEFA, et de la production de logement social en général). La part de vente en VEFA leur permet de soustraire les logements concernés de l'équation de pré-commercialisation dans le cadre de l'obtention des garanties auprès des banques. Par exemple, la vente en VEFA sociale de 50 logements dans un programme de 100 logements permet de limiter la pré-commercialisation à 50 % des 50 logements libres restant.

... et de la capacité des opérateurs à travailler ensemble

Les organismes Hlm et les communautés s'accordent par ailleurs pour souligner un certain nombre de points de vigilance liés principalement à la qualité de la production de logements sociaux en VEFA :

- ❑ elle impliquerait un risque de déperdition du métier des organismes Hlm, en minorant la maîtrise d'ouvrage directe, ce qui pourrait à terme entraîner une perte des savoir-faire propres ;
- ❑ la typologie, la taille, la configuration des logements produits pourrait échapper aux organismes Hlm : "C'est une façon d'uniformiser les logements sociaux au regard des prestations, car les VEFA, même quand le travail est pris très en amont en partenariat avec le promoteur, n'offrent pas la même possibilité d'ajustement des prestations ou des fonctionnements que de la maîtrise d'ouvrage directe" déclare ainsi un bailleur ;
- ❑ l'éparpillement de logements sociaux, le cas échéant dans des copropriétés, serait également favorisé par la VEFA. Ce qui peut entraîner des difficultés de gestion : niveau des charges locatives ou réalisation des travaux de maintenance ;
- ❑ sont également évoqués des problèmes éventuels de cohabitation entre locataires du parc social et les autres résidents ;
- ❑ enfin, la VEFA comporterait un risque de déséquilibre des opérations et de renchérissement du foncier, du fait notamment de la mise en concurrence (de fait dans certains secteurs, voir plus haut) des maîtres d'ouvrage sociaux par les promoteurs privés...

Plusieurs éléments limitent la portée de ces arguments, sans les effacer totalement :

- ❑ D'abord, le contexte a fortement changé depuis la vente aux organismes Hlm de "queues de programme" par les promoteurs privés en difficulté (en particulier dans le cadre du Plan de Relance de 2009 et la vente de 30 000 logements). Les VEFA ont depuis lors été fortement favorisées par le développement des outils réglementaires de mixité sociale, et plus particulièrement par les secteurs de mixité sociale inscrits dans les Plans Locaux d'Urbanisme qui conditionnent tout programme de logement d'initiative

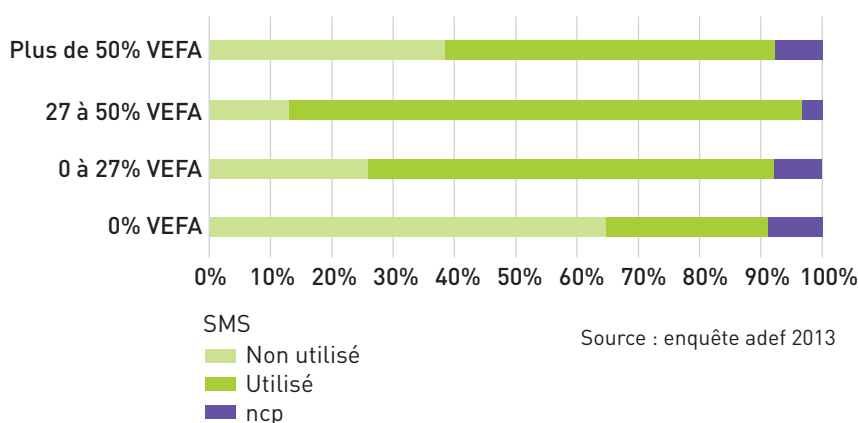
3. Les outils de production foncière

privée à la réalisation d'un taux prédéfini de logements sociaux. Mais cette condition semble désormais intégrée d'emblée par les promoteurs dans leurs montages.

L'enquête rend compte de cette évolution : plus les secteurs de mixité sociale sont utilisés, et plus le taux de VEFA est élevé, (graphique 13). Néanmoins, la corrélation entre VEFA et secteurs de mixité sociale n'est pas exclu-

sive : les secteurs de mixité sociale génèrent majoritairement de la VEFA parce que les promoteurs se montrent réticents à vendre des charges foncières ou (tout comme certains organismes) à pratiquer des montages plus complexes, surtout lorsqu'il s'agit de programmes de petite taille. Mais la VEFA se pratique également de toute évidence en-dehors des secteurs de mixité sociale.

Graphique 13 : La place de la VEFA dans les secteurs de mixité sociale



Clef de lecture du graphique

Le taux de VEFA (échelle verticale) est fortement corrélé à l'existence de Secteurs de mixité sociale (rouge) ou non (bleu).

- ▣ les organismes Hlm ont adapté leurs pratiques et semblent moins réticents à l'idée d'acquérir des logements en diffus, développant différentes stratégies de gestion, comme la mise en place de gardiens partagés (près de 26% des organismes Hlm déclarent acquérir – quoi que non exclusivement – des “lots diffus en copropriété”).
- ▣ dans ce contexte nouveau, les négociations entre promoteurs et organismes Hlm s'engagent désormais bien plus en amont, souvent de manière informelle et bien avant le dépôt officiel du permis de construire, ce qui leur permet de s'accorder non seulement sur le prix mais aussi sur les caractéristiques du projet. Les communautés ont parfois un rôle actif de cadrage de ces relations (cf. partie 2). Il s'agit, d'une façon générale, comme l'indique le représentant d'une collectivité de “faire travailler plus en amont les collectivités et les bailleurs et de mettre en place de véritables stratégies”.

Ainsi, on l'a vu, certaines communautés mettent en place des “chartes” souvent tripartites (collectivité/promoteurs locaux/inter-organismes Hlm) qui encadrent à la fois les pratiques des organismes Hlm et des promoteurs. Ces chartes définissent des critères que doivent respecter les projets : taille des logements, association des organismes Hlm en amont, qualité environnementale, etc. “Les opérateurs privés s'engagent à produire un pourcentage de logements sociaux dans chaque opération, et à associer, en amont de l'élaboration des projets, un organisme de logement social, de leur choix, en concertation avec la commune concernée, et en tenant compte de la programmation triennale qui en découlera”, peut-on ainsi lire dans une de ces chartes. Une partie de telles chartes est en général dévolue à la définition de niveaux de prix de revient plafonds des opérations au-delà des quels les aides mises en place par les collectivités ne sont plus attribuées, tant en maîtrise d'ouvrage directe par les organismes Hlm qu'en prix de vente plafonds (cf. partie 2.2 – encadré 2) pour les VEFA.

CONCLUSION

Cette étude n'a d'autre prétention qu'une première approche de "modes de production" du foncier pour le logement social à l'échelle des EPCI. Elle s'est donné pour objet d'évaluer simplement la "notoriété", la fréquence d'utilisation des nombreux outils (ici une vingtaine, de natures très diverses) qui y contribuent. Il faut redire qu'elle n'a pas valeur quantitative quant à la "productivité" de ces différents outils.

Leur liste en est hétérogène, ce qui appelle à des analyses ultérieures selon au moins deux approches possible :

- ❑ A l'échelle d'EPCI donnés, dans leur contexte propre, décliner la présente grille d'enquête et essayer de décrire le "système d'acteur" avec les outils qu'ils mettent effectivement en œuvre, les orientations de politique locale, etc. qui font privilégier localement tels ou tels modes d'intervention ;
- ❑ Une approche "thématique" mettant en évidence l'usage fait, sur un échantillon d'EPCI, de tel outil ici présenté : par exemple les "Secteurs de Mixité sociale", l'aménagement d'initiative publique de type ZAC, la densification/restructuration des quartiers Hlm, les Projets Urbains Partenariaux...

Pour ce qui est des organismes Hlm, plusieurs axes de développement apparaissent assez clairement à l'issue de cette étude :

- ❑ **D'abord conforter leur capacité de prospection, négociation et action foncière propre.** C'est une condition de leur autonomie de production, quelques soient les contextes (territoriaux et conjoncturels) fluctuant de leur intervention. Les moyens peuvent en être divers : développement en interne de services fonciers dédiés et performants, collaboration inter-organisme et mutualisation des compétences (sous la forme, par exemple, de GIE)... L'exercice

de leur compétence d'aménageur (à toutes les échelles : du "lotissement communal" à la ZAC de plus grande ampleur) pourra souvent aussi être un atout dominant ;

- ❑ Tisser des liens étroits avec les collectivités (tant communes qu'EPCI), très en amont de l'"aménagement opérationnel" dès l'élaboration des PLH (et de leur volet foncier) et des documents d'urbanisme : c'est en effet dès ce stade que se décident leurs modes d'action foncière (définition des Secteurs de Mixité Sociale et de leurs modalités de mise en œuvre, DPU, secteurs en attente de projet...). Ce positionnement s'imposera encore davantage avec le développement des PLU intercommunaux, ayant pour certains valeur de PLH (et de PDU) ;
- ❑ **Développer leur aptitude à construire des partenariats : entre organismes, avec les EPF, avec des opérateurs privés** (en alternative notamment à la VEFA)... dans un souci à la fois d'opérationnalité et de mixité ;
- ❑ **Imaginer des montages innovants** : l'étude montre l'émergence d'outils relativement nouveaux tels les baux à long terme, la recherche de densification/restructuration du foncier propre à l'échelle du patrimoine d'un organisme, les Projets Urbains Partenariaux...

La volonté de maîtrise du "déferlement périurbain", et sa conséquence de refaire autant que possible "la ville sur la ville" ne peuvent que renforcer l'exigence de développement de ces différentes compétences. La maîtrise de ce foncier "urbain" (friches de diverses nature, "dents creuses", "foncier aérien", reconversion de d'immeubles de bureau, restructuration de zones commerciales ou d'activité en déclin...) sera certainement plus complexe : elle nécessitera tout autant une politique vigoureuse des collectivités qu'une expertise affirmée et renouvelée des opérateurs, tout au long de la chaîne de production/recyclage du foncier constructible dans les secteurs déjà urbanisés.

Pour ce qui est des communautés, chefs de file des politiques locales de l'habitat, notamment lorsqu'elles sont délégataires des aides à la pierre, elles se sont progressivement investies dans la question du foncier, tant il est clair que sa maîtrise est une condition première de crédibilité des exercices de programmation du logement social conduits dans les PLH.

Cet engagement en faveur du foncier s'est aujourd'hui surtout développé à partir d'une approche principalement technique au travers des différents dispositifs de mobilisation du foncier : la constitution de réserves foncières et la maîtrise du foncier au travers d'opérations d'aménagement (ZAC) constituent à ce titre des outils désormais classiques des communautés. Ils ont été le support efficace de la production de logements et notamment de logements sociaux ou cours des dernières années.

Progressivement, les collectivités les plus impliquées dans les politiques du logement ont su se saisir des nouveaux outils apportés par le législateur et combiner une panoplie de dispositifs en faveur d'une meilleure maîtrise du foncier. Les secteurs de mixité sociale souvent mobilisés en étroite collaboration avec les bailleurs sociaux ont ainsi joué leur rôle. Toutefois, comme le démontre cette étude, il n'y a pas de "filiale universelle" en matière de production de foncier pour le logement social compte tenu de la très grande variété des situations locales et des différentes capacités d'adaptation des collectivités. La problématique de l'approvisionnement en foncier est en effet loin de se poser de la même façon dans tous les territoires et pour tous les opérateurs.

Au titre des marges de progrès trois orientations se dégagent :

- ❑ Si les communautés sont de plus en plus nombreuses à investir le champ de l'action foncière pour conduire de façon opérationnelle leur politique du logement, la nécessité d'élaborer une véritable stratégie foncière qui réponde aux ambitions et aux enjeux de leur projet de territoire gagne du terrain. En effet, la maîtrise d'outils en faveur du foncier n'est pas une fin en soit, elle doit être au service de politiques foncières bien identifiées. Ces

stratégies foncières ont nécessairement un caractère transversal, mettant sur un pied d'égalité les différentes dimensions du projet de territoire porté les intercommunalités. Une **formalisation plus systématique des stratégies foncières** constitue, pour les communautés un premier axe de progrès.

- ❑ Une meilleure maîtrise de la boîte à outil de l'action foncière constitue le second axe de progrès. La complexité des outils fonciers, leur articulation, la nécessaire coopération entre acteurs imposent le **développement d'une ingénierie adaptée au sein des communautés**. La définition d'une politique foncière et la prise en main des outils fonciers en vue de les adapter aux politiques de production de logements notamment sociaux, nécessitent une capacité d'intervention dans des domaines pouvant se relever très techniques : identification des gisements disponibles, appréciation de leur intérêt à court et long terme, capacité à saisir des opportunités et à les négocier, choix des outils règlementaires adaptés...

- ❑ **Un renforcement de l'action foncière des communautés au sein des programmes locaux de l'habitat (PLH) est troisième orientation à privilégier.** Le PLH reste le document structurant des politiques de l'habitat portées par les communautés. Les évolutions législatives actuelles vont dans le sens d'une plus grande intégration de la question du foncier dans la planification et incitent à mettre l'urbanisme au service des politiques du logement de façon plus opérationnelle. C'est à terme une des vocations phares des PLU intercommunaux. Le PLH, comme document de planification et de programmation doit servir à orienter les acteurs de l'aménagement et du foncier. Il est le support des contractualisations à venir avec les différents acteurs, communes, bailleurs sociaux, opérateurs... Il est également le garant de la prise en compte d'enveloppes financières dédiées à l'action foncière pour le développement de l'offre de logements notamment sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

1. Publications

Bouculat Bérénice, Bousquet Gladys, Gay Pierre-Eloi, Schaefer Jean-Pierre, “Logement social : réduire les coûts pour continuer à produire”, *Etudes foncières*, n°162, 2013, pp.16-22.

Bouteille Arnaud, “Les déterminants économiques de la densité parcellaires”, *études foncières*, n°135, 2008, p. 6-10.

Brouant Jean-Philippe, “La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur”, *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, n°99, pp.93-101.
<http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/11brouant.pdf>

Castel Jean-Charles, “La densité au pluriel”, *études foncières*, n°152, 2011, pp. 13-17.
http://www.etudesfoncier.es.fr/articles/Etudes-Foncieres-152_JC.Castel.pdf

Driant Jean-Claude, “Les mutations en sourdine du financement du logement social”, *Pour sortir de la crise du logement*, mai 2011, pp.187-202.

Dupuy Guy, *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, Agence Nationale pour l'Information sur le Logement, Février 2010, 51 p.
http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2010/analyse_eluslocaux_promoteurs.pdf

Himmelberg Charles, Mayer Christopher, Sinai Todd, “Assessing High House Prices : Bubbles, Fundamentals and Misperceptions”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n°4, 2005, pp. 67-92.
<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/60694/1/500370982.pdf>

Renard Vincent, “Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers”, in Prager J.C., *Villes et économies*, Paris, La documentation française, 2003, pp. 95-108.
http://www.ambafrance-cn.org/IMG/pdf/Les_enjeux_urbains_des_prix_fonciers_et_immobiliers.pdf

Renard Vincent, “La question foncière dans la production de logement social”, in Union Sociale pour l'Habitat (USH) et Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), “Les enjeux du foncier pour le logement social. Une contribution à la réflexion”, Septembre 2005.
<http://www.fnau.org/file/news/USHFNAUfoncier.pdf>

Topalov Christian, *Le profit, la rente et la ville*, Eléments de théorie, Paris, Economica, 1984, 233p.

Vilmin Thierry, *L'aménagement urbain en France*, Lyon, Certu, 2008 (2nde ed.), 216p.

2. Rapports et communications institutionnelles

“Etude d’impact du Projet de Loi relatif à la Mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social”, Septembre 2012.

<http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl11-750-ei/pjl11-750-ei.html>

adef, *Les nouvelles formes de l’aménagement*, Paris, adef, 2009, 181 p.

Agence Nationale pour l’Information sur le Logement (ANIL) / Assemblée des Communautés de France (AdCF), “Les politiques de l’habitat des communautés urbaines et d’agglomération depuis la loi Libertés et responsabilités locales. Formes d’intervention et budgets (France métropolitaine, période 2004 à 2009)”, Janvier 2011.

http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2011/synthese_AdCF_janvier2011.pdf

Comité Régional de l’Habitat de Bretagne, “L’Habitat en Bretagne. Bilan 2010”.

http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CRH_Bilan_2010_reduit_cle6d87fa.pdf

Cour des Comptes, “Les aides à la pierre : l’expérience des délégations de l’Etat aux intercommunalités et aux départements”, Mai 2011.

<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-aides-a-la-pierre>

Cour des Comptes, “Le logement social : les priorités géographiques”, Rapport public annuel 2012.

http://infolocs.files.wordpress.com/2012/02/logement_social_priorites_geographiques.pdf

Direction Générale de l’Urbanisme, de l’Habitat et de la Construction, “Politiques foncières. Prendre en compte le foncier dans un programme local de l’habitat”, Novembre 2004.

http://www2.logement.gouv.fr/publi/amenagt_intervurbaines/doc.pdf/Prendre_progloc.pdf

Direction Départementale des Territoires du Rhône, “Production de logements sociaux en vente en l’état futur d’achèvement (VEFA) dans le Rhône. Bilan et évaluation entre 2004 et 2010”, Juillet 2012.

<http://www.rhone.equipement.gouv.fr/bilan-et-evaluation-des-logements-a1643.html>

Entreprises Sociales pour l’Habitat, “Analyses et Statistiques”, Assemblée Générale, 31 Mai 2012.

<http://www.esh.fr/resources/fichiers/esh/ESH-ANALYSE-05-12.pdf>

Grand Lyon, “Les secteurs de mixité sociale et le PLU du Grand Lyon. Guide à l’attention des porteurs de projet”, Mars 2012.

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/activites/urbanisme/Habitat/20120308_gl_secteursmixitesociale_guide_porteursdeprojet.pdf

Grand Lyon, “La politique foncière au service du logement social”, Direction du Foncier et de l’Immobilier, Intervention du 26.05.2010.

http://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/La_politique_fonciere_au_service_du_logement_social_Marc_CHARRETTO_N_-_Grand_Lyon_.pdf

Ministère de l’Égalité des Territoires et du Logement, “Bilan des logements aidés pour l’année 2012”.

http://www.dguhc-logement.fr/lolf/tdb/2012/2012_catalogue_logements_finances.pdf

Offices Publics de l’Habitat, “Les Offices en 2010. Activité et statistiques financières”, Septembre 2012.

<http://www.offices-hlm.org/images/pdf/Activite2010.pdf>

Saint-Brieuc Agglomération, “Le Référentiel Foncier Habitat de l’agglomération de Saint-Brieuc 2007-2011”. Séminaire AdCF *Les politiques foncières à l’échelle des agglomérations en faveur du logement*, 30 janvier 2013.

Union Sociale pour l’Habitat (USH), “Le financement du logement social : Généralités”, Fiche thématique *Le secteur du logement social*, 15 janvier 2013 (mis à jour).

<http://www.union-habitat.org/sites/default/files/Fiche%201%20-%20Le%20financement%20du%20logement%20social%20-%20g%C3%A9n%C3%A9ralit%C3%A9s%20-%20150113.pdf>

Union Sociale pour l’Habitat (USH), “Le Plan Local d’Urbanisme pour favoriser le logement social”, Les Cahiers, n°131, Septembre 2009.

<http://www.union-habitat.org/sites/default/files/Cahier%20131%20-%20le%20Plan%20Local%20d'Urbanisme%20pour%20favoriser%20le%20logement%20social.pdf>

Union Sociale pour l’Habitat (USH), “Les coopérations entre organismes Hlm et établissements publics fonciers”, Les Cahiers, n°147, Septembre 2012.

[http://pro.union-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/E24E6CD2FD8775DBC1257AC5003C9E92/\\$file/USH_147_WEB.pdf](http://pro.union-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/E24E6CD2FD8775DBC1257AC5003C9E92/$file/USH_147_WEB.pdf)

Union Sociale pour l’Habitat (USH) / Habitat & Territoires Conseil (HTC), “Acheter en VEFA”, Octobre 2010.

[http://pro.union-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/EoBooC8650D05404C1257842002EACC3/\\$file/Rapport%20PI%20VEFA%20V4.pdf](http://pro.union-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/EoBooC8650D05404C1257842002EACC3/$file/Rapport%20PI%20VEFA%20V4.pdf)

Union Sociale pour l’Habitat (USH) / Association Régionale des Organismes Sociaux pour l’Habitat en Aquitaine (AROSHA), “Production du foncier pour le logement social : outils, partenariats, postures”, Cycle de rencontres professionnelles animé par la DLAP-USH, 3 avril 2007 - 27 mars 2008.

Union Sociale pour l’Habitat (USH) / Fédération Nationale des Agences d’Urbanisme (FNAU), avec la contribution de Vincent Renard, “Les enjeux du foncier pour le logement social. Une contribution à la réflexion”, Septembre 2005.

<http://www.fnau.org/file/news/USHFNAUfoncier.pdf>

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Graphiques récapitulatifs de la mobilisation des différents outils	47
Annexe 2 : Liste des membres du comité de pilotage et du comité de suivi de l'étude ...	56
Annexe 3 : Liste des graphiques, tableaux et encadrés	57
Annexe 4 : Méthodologie de l'étude	58
1. L'enquête par questionnaire	58
1.1. L'administration du questionnaire	58
1.2. Représentativité des résultats	58
Organismes Hlm	58
Communautés	60
2. Les entretiens semi-directifs	61
2.1. L'administration des entretiens	61
2.2. Liste des entretiens	62
Annexe 5 : Questionnaires d'enquête	63
1. Questionnaire organismes Hlm	63
2. Questionnaire communautés	67

ANNEXE 1

Graphiques récapitulatifs de la mobilisation des différents outils de production du foncier pour le logement social

Les graphiques, ci-après dans cette annexe, présentent le nombre de répondants mobilisant chaque outil.

Les dégradés de couleur indiquent avec quelle fréquence l'outil concerné a été positionné en 1^{ère}, 2nde, 3^{ème}, X^{ème} place. Ce classement vise à juger de l'ampleur prise par l'outil dans la production de foncier destiné au logement social. Un classement en première position indique ainsi que l'outil en question est le premier vecteur de production de foncier, sans qu'il soit possible toutefois de préciser quel volume de production cela représente. Ensuite, les comparaisons doivent se faire au sein d'un même ensemble de graphiques, car certains outils de nature différente peuvent se combiner.

Par exemple, pour les sur-COS, il faut lire que X % des organismes Hlm ou des communautés ont indiqué que cet outil était le 1^{er} outil réglementaire de production de foncier destiné au logement social.

Liste des graphiques de cette Annexe 1 :

1.a : ORGANISMES HLM – Quel(s) outil(s) réglementaire(s) de mixité sociale utilisez-vous pour produire du logement social ?

1.b : COMMUNAUTES – Quel(s) outil(s) réglementaire(s) de mixité sociale utilisez-vous pour produire du logement social ?

2.a : ORGANISMES HLM – Quel(s) outil(s) de l'urbanisme opérationnel et de financement mobilisez-vous pour produire du logement social ?

2.b : COMMUNAUTES – Quel(s) outil(s) de l'urbanisme opérationnel et de financement mobilisez-vous pour produire du logement social ?

3.a : ORGANISMES HLM – Quel(s) outil(s) d'acquisition mis en place par les collectivités vous servent le plus à produire du logement social ?

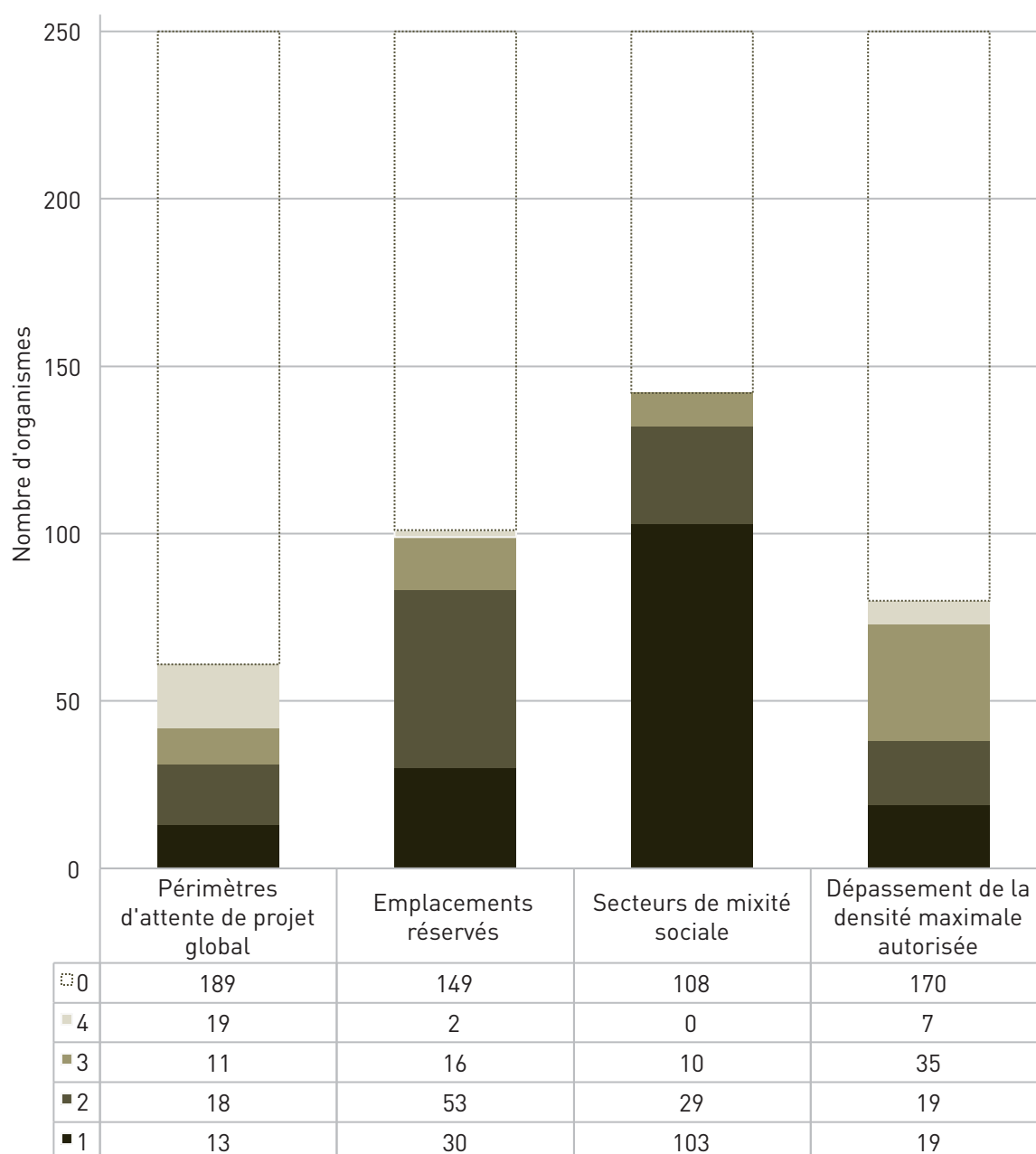
3.b : COMMUNAUTES – Quelle(s) action(s) propre(s) d'acquisition de foncier mettez-vous en place pour produire du logement social ?

4.a : ORGANISMES HLM – Quelle(s) action(s) propre(s) d'acquisition de foncier mettez-vous en place pour produire du logement social ?

4.b : COMMUNAUTES – Quel(s) outil(s) d'acquisition de foncier sont mis en place par les organismes Hlm pour produire du logement social ?

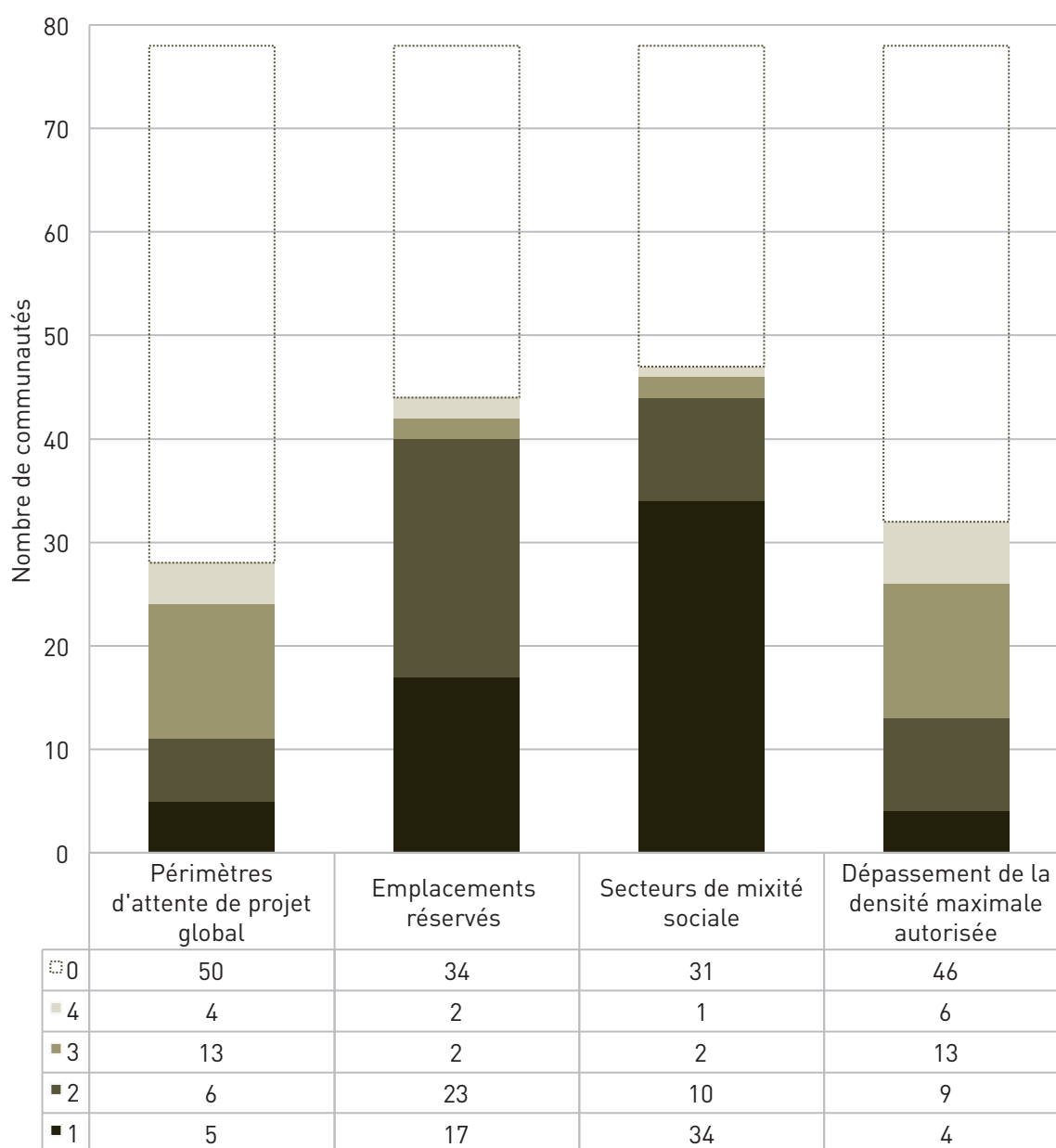
Graphique 1.a : ORGANISMES HLM

Quel(s) outil(s) réglementaire(s) de mixité sociale utilisez-vous pour produire du logement social ?



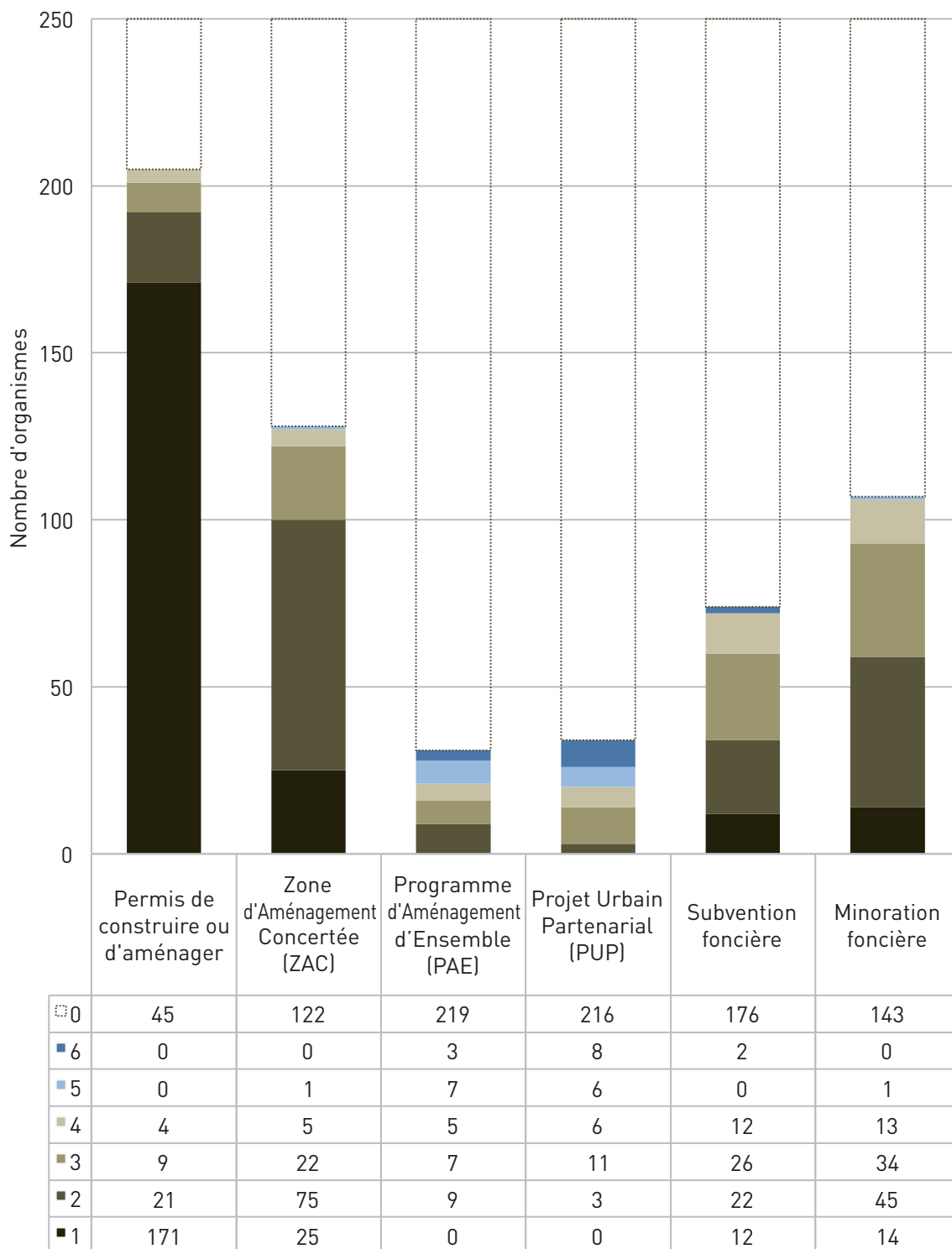
Graphique 1.b : COMMUNAUTES

Quel(s) outil(s) réglementaire(s) de mixité sociale utilisez-vous pour produire du logement social ?



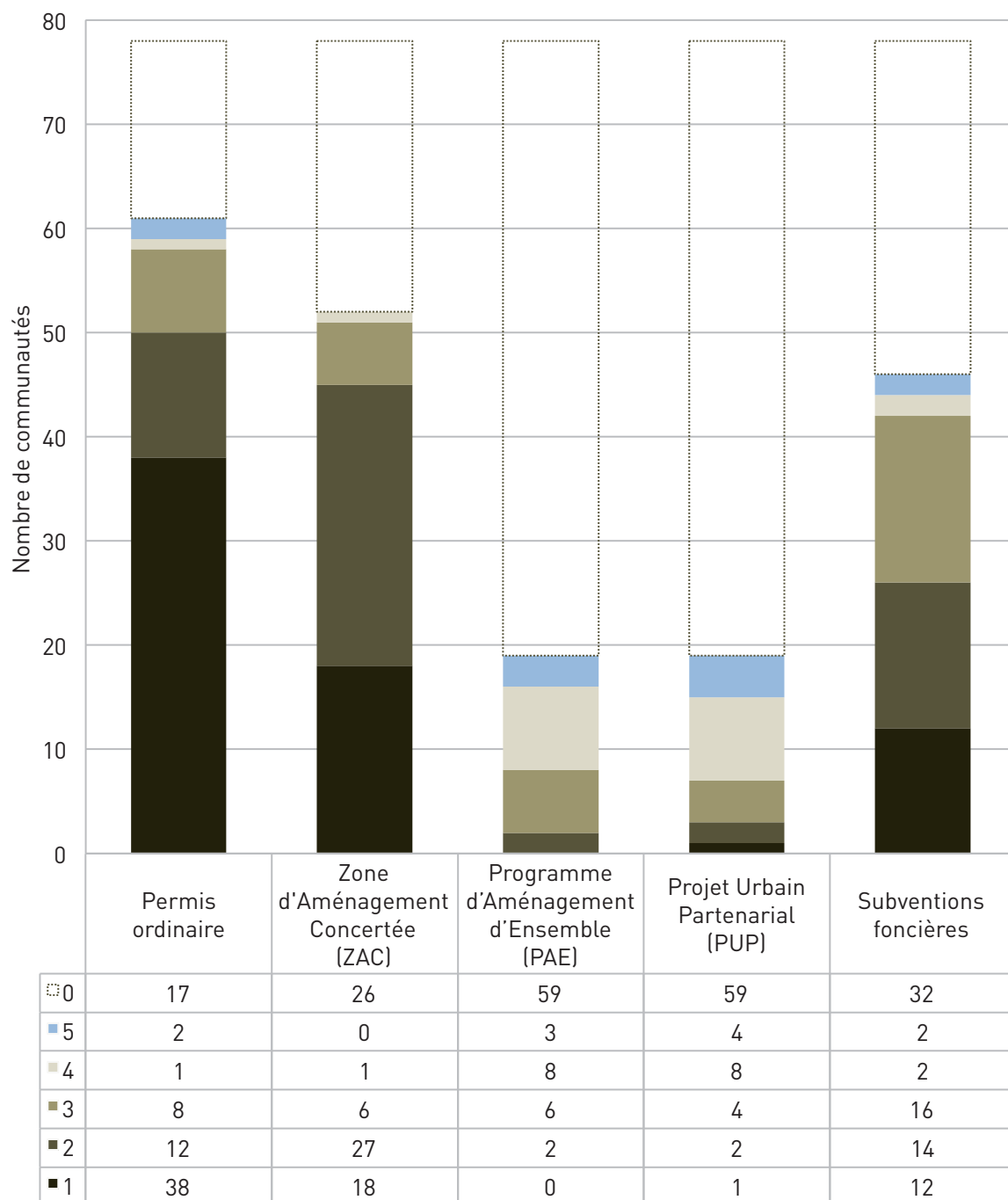
Graphique 2.a : ORGANISMES HLM

Quel(s) outil(s) de l'urbanisme opérationnel et de financement mobilisez-vous pour produire du logement social ?



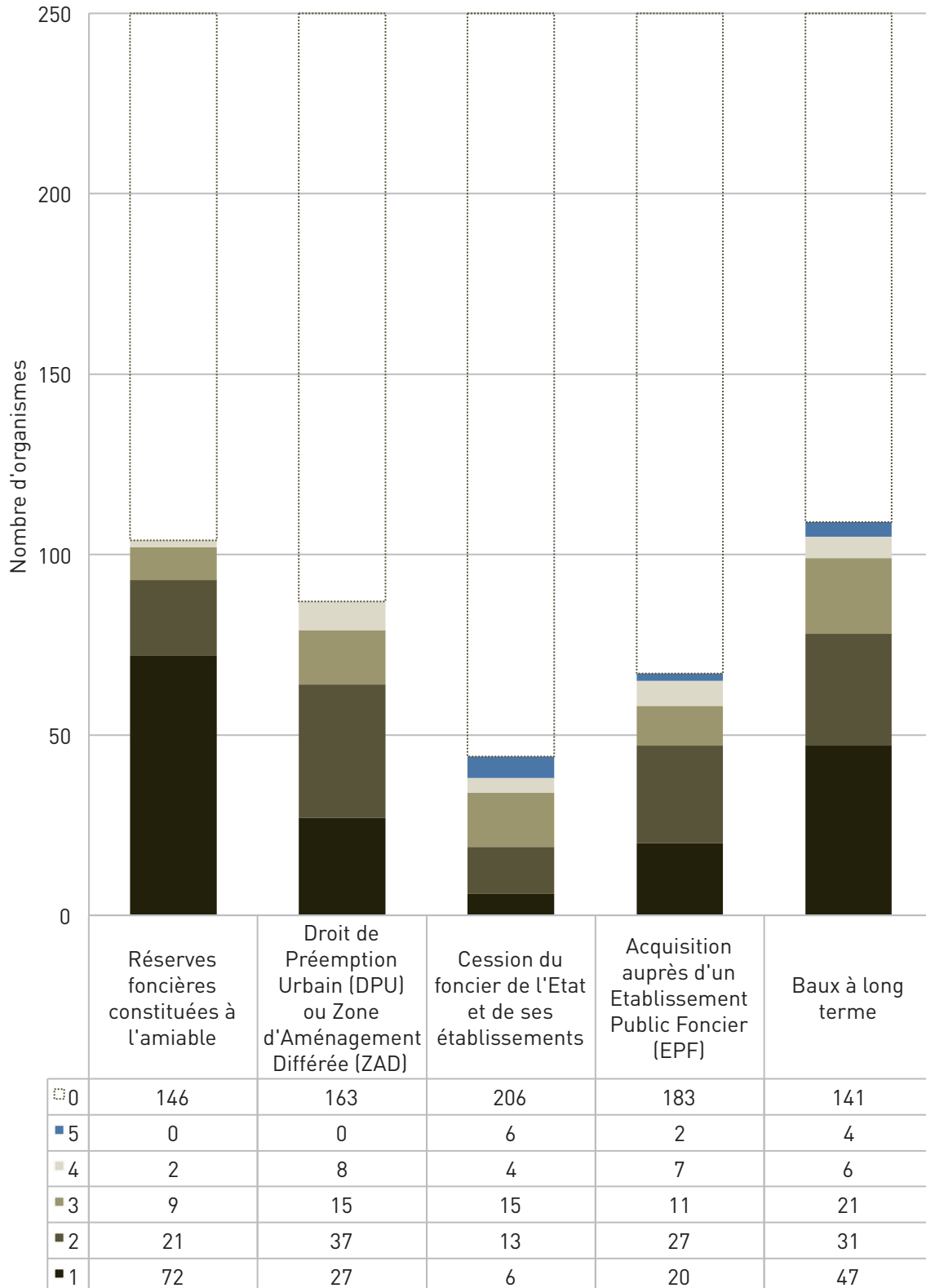
Graphique 2.b : COMMUNAUTES

Quel(s) outil(s) de l'urbanisme opérationnel et de financement mobilisez-vous pour produire du logement social ?



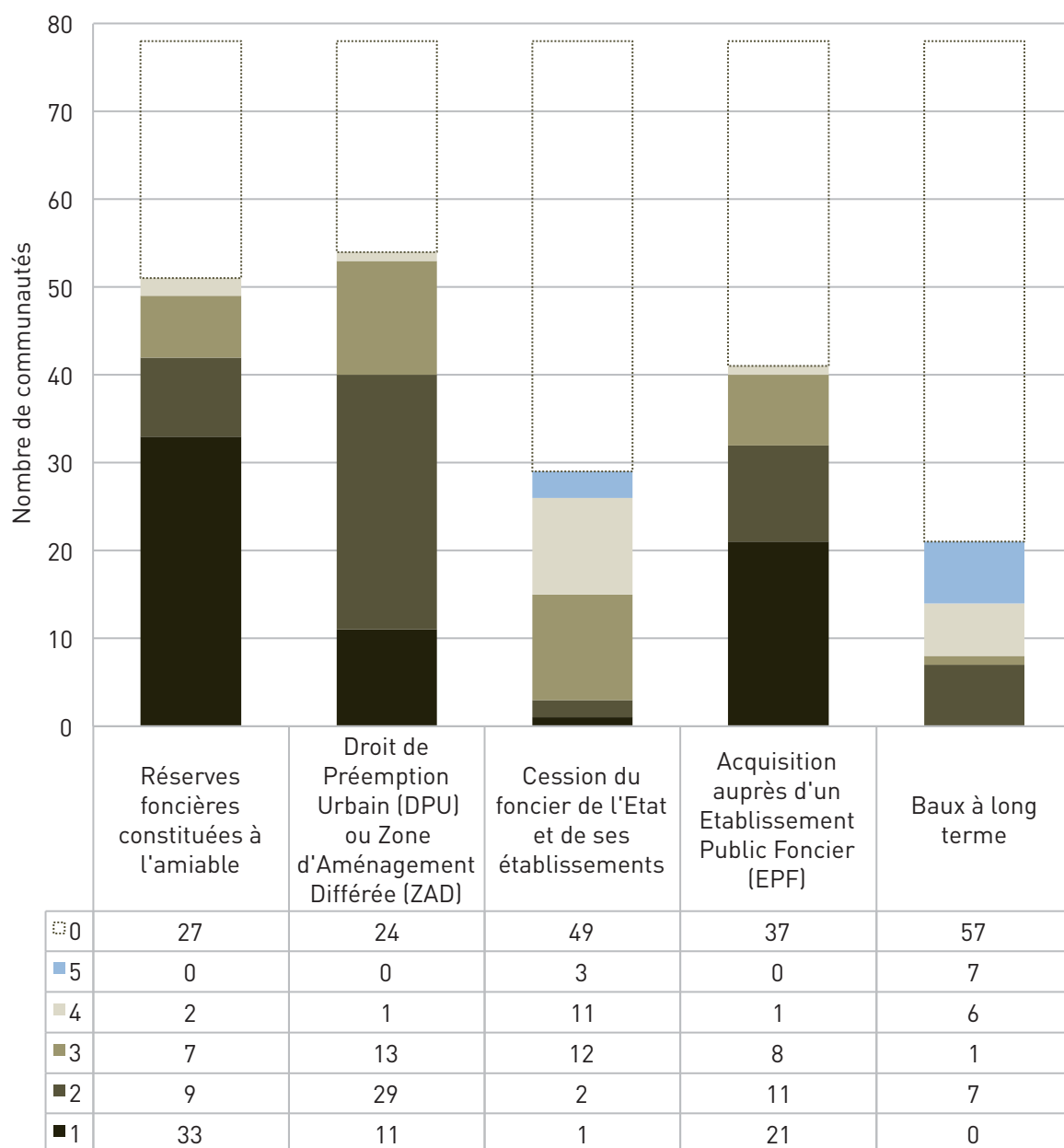
Graphique 3.a : ORGANISMES HLM

Quel(s) outil(s) d'acquisition mis en place par les collectivités vous servent le plus à produire du logement social ?



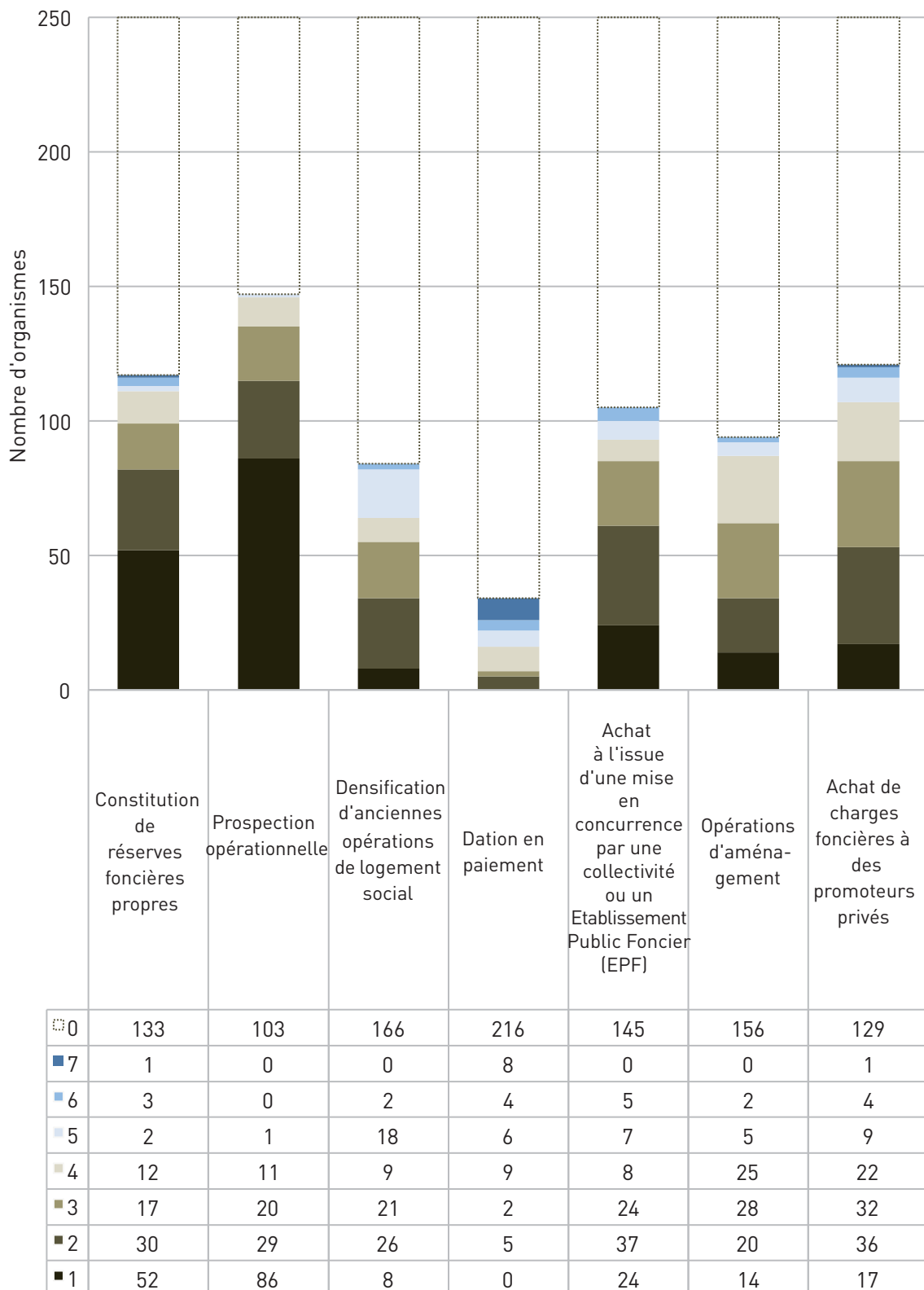
Graphique 3.b : COMMUNAUTES

Quelle(s) action(s) propre(s) d'acquisition de foncier mettez vous en place pour produire du logement social ?



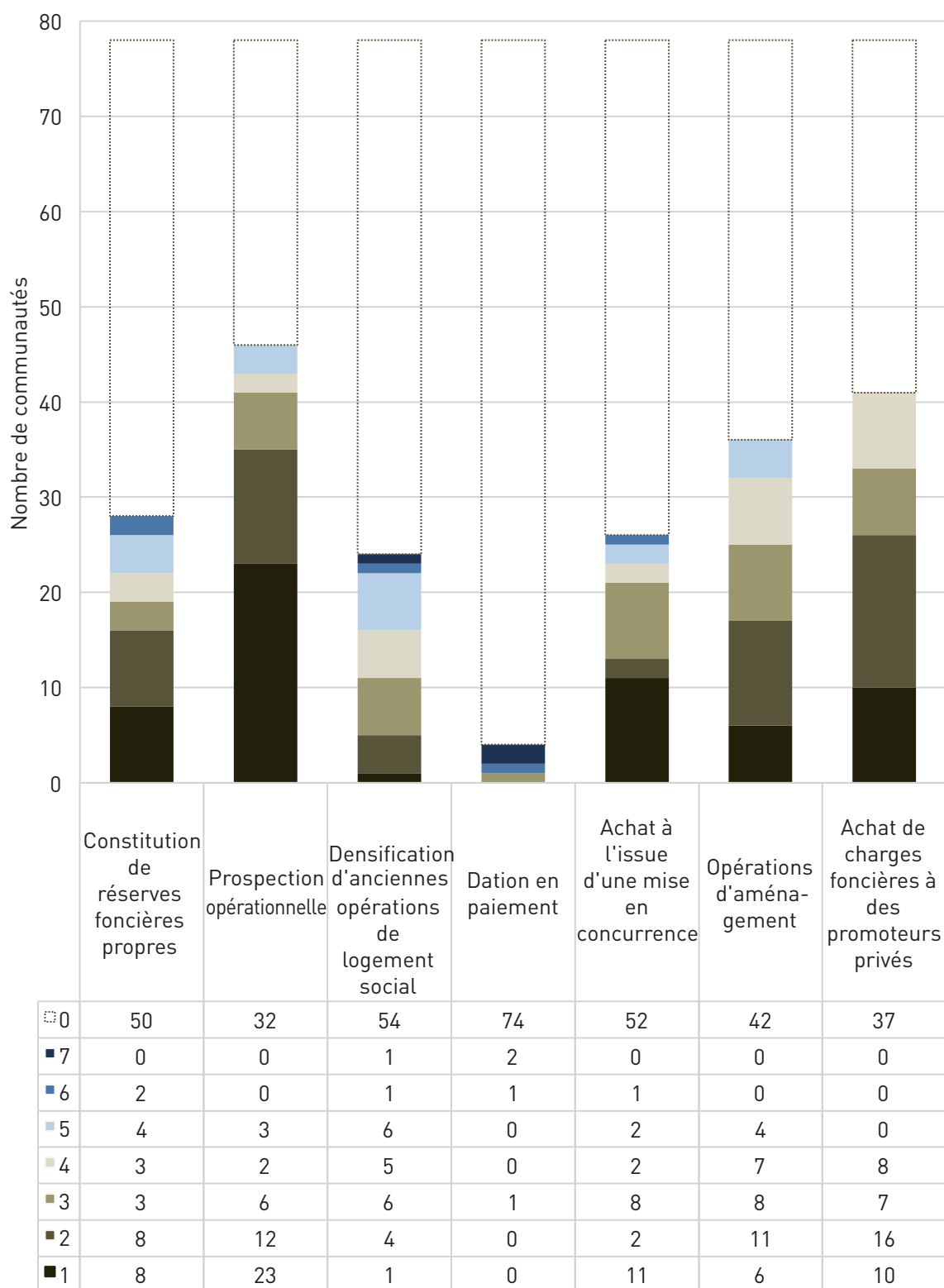
Graphique 4.a : ORGANISMES HLM

Quelle(s) action(s) propre(s) d'acquisition de foncier mettez-vous en place pour produire du logement social ?



Graphique 4.b : COMMUNAUTES

Quel(s) outil(s) d'acquisition de foncier sont mis en place par les organismes Hlm pour produire du logement social ?



ANNEXE 2

Liste des membres du comité de pilotage et du comité de suivi de l'étude

Comité de pilotage de l'étude

Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France

Dominique DUJOLS, Union Sociale pour l'Habitat,
Directrice des Relations institutionnelles et du partenariat

Yann GERARD, Association des études foncières,
Responsable des études

Caroline GERBER, Association des études foncières,
Directrice

Elisabeth GRAS, Union Sociale pour l'Habitat, Chargée
de mission, Relations institutionnelles et Partenariat

Jean NIKA, Union Sociale pour l'Habitat, Responsable
du Département "Aménagement, Foncier, Urbanisme"

Clémence PETIT, Association des études foncières,
Chargée d'études

Comité de suivi de l'étude

Philippe CASTELAIN, Vilogia, Responsable Aménagement
et Grands Projets

Jean-Paul GAMBIER, Communauté d'agglomération de
Montpellier, Chef du Service Foncier

Eric GIMER, Habitat 76, Directeur Général Adjoint

Bernard HABBOUCHE, Communauté d'agglomération de
la Rochelle, Directeur des Etudes Urbaines

Manuel LANDES, Fédération des Offices Public de l'Habitat,
Etudes juridiques et techniques, Responsable d'études

Jacques LAROUZEE, Paris Habitat, Directeur du
Développement

Jean-Christophe MARGELIDON, Fédération des Offices
Public de l'Habitat, Questions juridiques, Responsable
d'études

Gérard VABRE, Communauté urbaine de Cherbourg,
Directeur Urbanisme – Foncier

Thierry VILMIN, Socio-économiste de l'aménagement,
Directeur de Logiville

ANNEXE 3

Liste des graphiques, tableaux et encadrés dans le document

Liste des graphiques

Graphique 1 : Avez-vous des difficultés à vous approvisionner directement en foncier sur le marché “privé” ?

Graphique 2 : Vous estimez que vous vous procurez du foncier... (OPH/ESH)

Graphique 3 : Vous estimez que vous vous procurez du foncier... (tous organismes)

Graphique 4 : Les collectivités, les aménageurs et les promoteurs pratiquent-ils la mise en concurrence des organismes Hlm entre eux sur vos territoires d'intervention ?

Graphique 5 : Etes-vous associés à l'élaboration des Programmes Locaux de l'Habitat des territoires sur lesquels vous intervenez ?

Graphique 6 : Lien entre la génération de Programme Local de l'Habitat et la délégation des aides à la pierre

Graphique 7 : Etes-vous associés à l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme des territoires sur lesquels vous intervenez ?

Graphique 8 : Conventionnement communauté/Etablissement Public Foncier (EPF) et commune/Etablissement Public Foncier (EPF)

Graphique 9 : Vous arrive-t-il de mettre les organismes Hlm présents sur votre territoire en concurrence ?

Graphique 10 : La communauté impose-t-elle aux opérateurs privés un prix maximum au mètre carré de plancher pour la cession en Vente en l'Etat Futur d'Achèvement à des organismes Hlm ?

Graphique 11 : Taux de mobilisation des outils par les organismes Hlm et les communautés de plus de 30 000 habitants (en %)

Graphique 12 : Quelle part de votre production représente l'achat de logements en Vente en l'Etat Future d'Achèvement ?

Graphique 13 : La place de la VEFA dans les secteurs de mixité sociale

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des principaux postes de charges dans le coût de revient des logements sociaux en 2011

Tableau 2 : Répartition de la programmation des logements locatifs sociaux par zone

Tableau 3 : L'aide à la charge foncière sur le territoire de Saint-Brieuc Agglomération

Liste des encadrés

Encadré 1 : Le Programme Local de l'Habitat et l'intercommunalité de 1983 à 2006

Encadré 2 : La charte partenariale “organismes Hlm/promoteurs” mise en place par la Métropole Nice Côte d'Azur

Encadré 3 : Les emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logement (article L.123-2 b)

Encadré 4 : Les secteurs de mixité sociale (article L.123-2 d, remplacé par le L.123-1-5, 16°)

Encadré 5 : Le dépassement de la densité maximale autorisée de 20 % à 50 % (articles L.123-1-1 et L.127-1)

Encadré 6 : Les périmètres d'attente de projet global (article L.123-2 a)

ANNEXE 4

1. L'enquête par questionnaire

1.1. L'administration du questionnaire

Le questionnaire d'enquête a été envoyé par courrier et par mail à tous les organismes Hlm (soit 770 organismes Hlm), et par mail aux communautés de plus de 30 000 habitants (soit 345 communautés).

Ont été reçus et traités :

- ❑ 232 questionnaires retournés par courrier et/ou par mail par des organismes Hlm, comptant pour 250 réponses (certains organismes ayant répondu pour plusieurs filiales par exemple), soit un taux de réponse de **32 %** ;
- ❑ 78 questionnaires retournés par mail par des communautés, soit un taux de réponse de **23 %**.

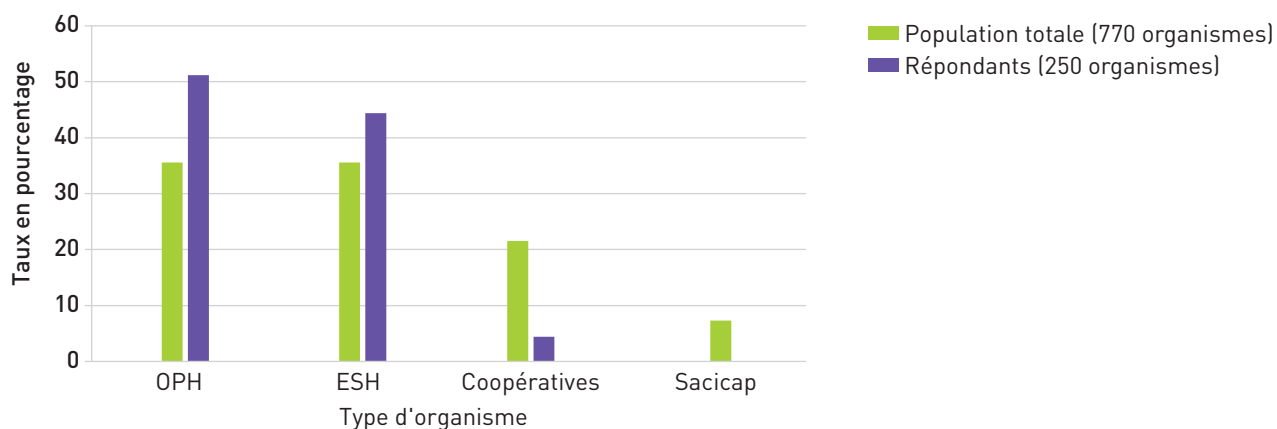
1.2. Représentativité des résultats

Organismes Hlm

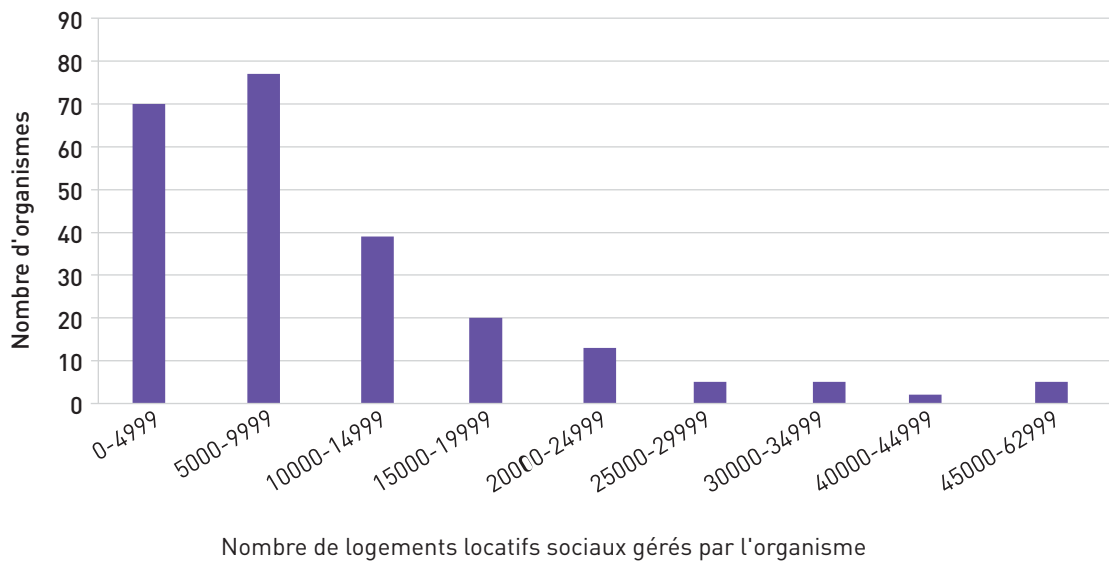
La représentativité des réponses aux questionnaires des organismes Hlm a été testée en fonction de deux critères : le type d'organisme et le parc de logements de chaque organisme.

- ❑ Selon le type d'organisme (Graphique 1 ci-après) : OPH et ESH sont bien représentés, tandis qu'on observe une très nette sous-représentation des coopératives et une absence de représentation des Sacicap dans notre échantillon (9 coopératives sur 166 nous ont retourné le questionnaire, et aucune Sacicap).
- ❑ Selon la taille du parc de logement (Graphique 2 ci-après) : la distribution des organismes Hlm en fonction du parc de logements – et la moyenne de 10 000 logements – montre une présence non négligeable d'organismes Hlm de taille importante. En réalité, il s'agit souvent de groupes regroupant plusieurs organismes. Par ailleurs, les organismes ayant répondu au questionnaire représentent 55 % du parc Hlm pris dans son ensemble (pour 32 % de la population totale des organismes).

Graphique 1 : Comparaison du type d'organisme entre les répondants et la population totale organismes Hlm



Graphique 2 : Distribution des organismes répondants en fonction de la taille de leur parc de logements



Communautés

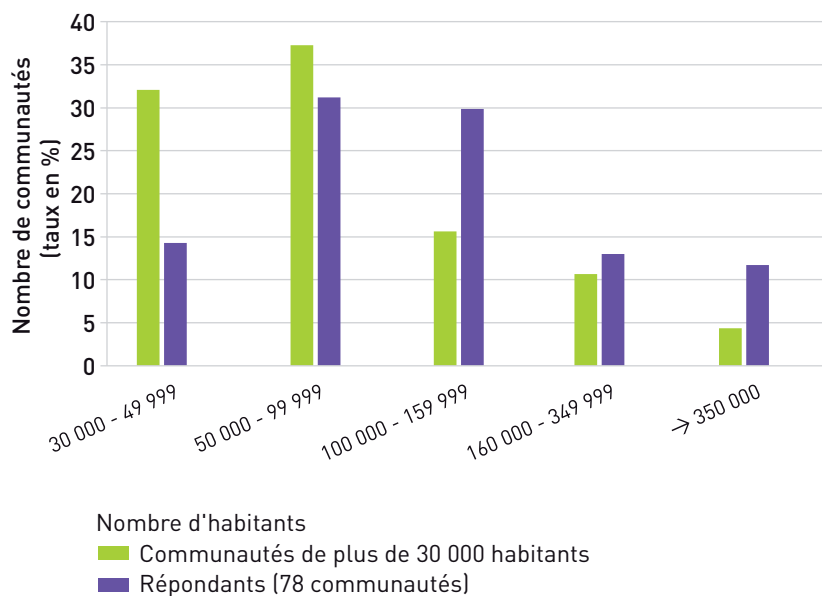
La représentativité des réponses aux questionnaires des communautés a été testée en fonction de deux critères : le nombre d'habitants de la communauté et le type de communauté.

- ▣ Selon le nombre d'habitants (Graphique 3) : On observe une sous-représentation des communautés de moins de 100 000 habitants, et en particulier des moins de

50 000 habitants, et une surreprésentation des plus de 100 000 habitants, dans notre échantillon.

Les communautés ayant répondu au questionnaire représentent 27 % de la population des communautés de plus de 30 000 habitants en France (pour 23 % des communautés en question).

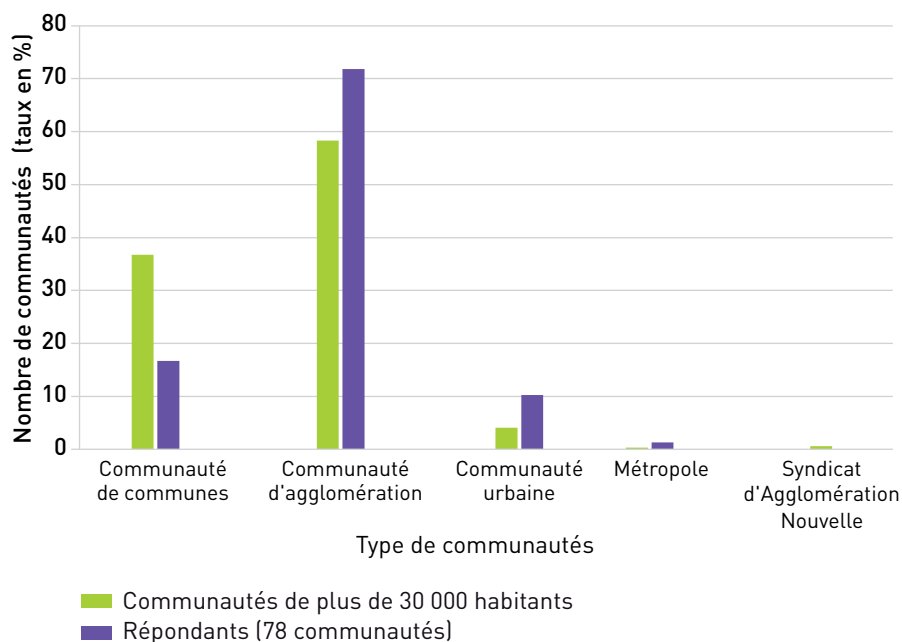
Graphique 3 : Comparaison du nombre d'habitants entre les répondants et la population totale des communautés de plus de 30 000 habitants



❑ Selon le type de communauté (Graphique 4) : Les communautés de communes sont sous-représentées dans notre échantillon, tandis que les communautés d'agglomération et les communautés urbaines sont surreprésentées

(ce qui peut paraître relativement logique au regard de la surreprésentation des communautés les plus peuplées).

Graphique 4 : Comparaison du statut des communautés entre les répondants et la population totale des communautés de plus de 30 000 habitants



2. Les entretiens semi-directifs

2.1. L'administration des entretiens

23 entretiens semi-directifs ont été menés :

- ❑ 16 entretiens avec des organismes Hlm (OPH, ESH et coopératives)
- ❑ 8 entretiens avec des communautés (communautés de communes, d'agglomération et urbaines)

Ces entretiens ont eu lieu entre le 7 mai et le 27 juin 2013. Ils ont été réalisés par téléphone, à l'exception de l'entretien qui s'est déroulé le 30 mai à la Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine. Les entretiens ont duré entre trente minutes et deux heures. Ils ont fait l'objet d'une prise de notes détaillées, ce qui nous a permis d'en extraire les citations présentes dans ce rapport.

2.2. Liste des entretiens réalisés avec des organismes Hlm et des communautés

Organismes Hlm

OPH	Terre et Baie Habitat – Saint-Brieuc Agglomération	5 327 logements
OPH	Presqu'île Habitat – Communauté urbaine de Cherbourg	7 500 logements
OPH	Nantes Habitat	24 200 logements
OPH	Tour(s) Habitat	17 000 logements
OPH	Grandlyon Habitat	25 000 logements
OPH	OPAC du Rhône	42 000 logements
OPH	Lille Métropole Habitat	32 000 logements
ESH	Logement Francilien, Coopération et Famille (groupe Logement Français)	31 736 logements/ 23 517 logements
ESH	Alliade Habitat	30 000 logements
ESH	ICF Habitat Atlantique	12 500 logements
ESH	Aiguillon Construction	12 800 logements
ESH	Les Chalets	8 863 logements
ESH	SNHM, Phocéenne d'Habitations, DOMICIL (groupe UNICIL)	25 705 logements
ESH/ coopérative	Lto Habitat (ESH) + Escaut Habitat (coopérative) (groupe SIA Habitat)	9 256 logements (ESH)/ 150 logements par an (coopérative)
ESH/ coopérative	Groupe Valophis/Expansiel Promotion (coopérative)	32 000 logements (ESH)/ 400 logements par an (coopérative)
ESH/ Coopérative	Logis 62 (ESH)/Chacun Chez Soi (coopérative) (groupe Vilogia)	9 000 logements (ESH)/ 100 logements par an (coopérative)

Communautés

Communauté de communes	Communauté de Communes Erdre et Gesvres	55 735 habitants
Communauté d'agglomération	Tour(s) Plus	284 743 habitants
Communauté d'agglomération	Lannion-Trégor Agglomération	56 933 habitants
Communauté d'agglomération	Communauté d'agglomération d'Annecy	140 040 habitants
Communauté d'agglomération	Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine	109 799 habitants
Communauté d'agglomération	Saint-Brieuc Agglomération	114 537 habitants
Communauté urbaine	Grand Lyon	1 300 000 habitants
Communauté urbaine	Nantes Métropole	580 000 habitants

ANNEXE 5

Questionnaires d'enquête

1. Questionnaire d'enquête à destination des organismes Hlm

A. Identité du (ou des) répondant(s)

Nom :

Prénom :

Fonction :

Coordonnées :

☐ Mail :

☐ Téléphone :

B. Présentation de l'organisme

1. Nom de l'organisme :
2. Type de l'organisme (OPH, ESH, coopérative...) :
3. Taille du parc :
4. Production annuelle sur les 5 dernières années, en nombre de logements livrés :
5. Appartenez-vous à un groupe ? OUI/NON
6. Si oui, lequel ?
7. Si vous avez une compétence nationale, avez-vous des stratégies foncières différenciées selon les territoires d'intervention ? OUI/NON
8. Si oui, pouvez-vous en préciser les principaux critères et objectifs ?

C. Stratégie foncière de l'organisme

Approvisionnement sur le marché privé

9. Avez-vous des difficultés à vous approvisionner directement en foncier sur le marché "privé" ?

<input type="checkbox"/>	jamais
<input type="checkbox"/>	occasionnellement
<input type="checkbox"/>	régulièrement
<input type="checkbox"/>	très souvent
<input type="checkbox"/>	ne sait pas

10. Pour quelles raisons ?

Mise en concurrence des organismes Hlm

11. Les collectivités, les aménageurs et les promoteurs pratiquent-ils la mise en concurrence des organismes Hlm entre eux sur vos territoires d'intervention ?
- ☐ Collectivités : OUI/NON
 - ☐ Aménageurs : OUI/NON
 - ☐ Promoteurs : OUI/NON

Elaboration des PLH

12. Etes-vous associé (directement ou par l'intermédiaire d'un représentant) à l'élaboration des PLH des territoires sur lesquels vous intervenez (en particulier de leur volet foncier) ?

<input type="checkbox"/>	jamais
<input type="checkbox"/>	occasionnellement
<input type="checkbox"/>	régulièrement
<input type="checkbox"/>	très souvent
<input type="checkbox"/>	ne sait pas

13. Si oui, de quelle manière et avec quels résultats ?

Elaboration des PLU

14. Etes-vous associé (directement ou par l'intermédiaire d'un représentant) à l'élaboration des PLU des territoires sur lesquels vous intervenez ?

<input type="checkbox"/>	jamais
<input type="checkbox"/>	occasionnellement
<input type="checkbox"/>	régulièrement
<input type="checkbox"/>	très souvent
<input type="checkbox"/>	ne sait pas

15. Si oui, de quelle manière ? (association en amont, simple consultation...)

Relation avec les EPF

16. Avez-vous une coopération régulière avec un Etablissement Public Foncier ? OUI/NON

17. Si oui, depuis quelle année ?

18. Sous quelle forme et avec quels résultats ?

En résumé...

19. Vous estimez que vous vous procurez du foncier (cocher une réponse) :

<input type="checkbox"/>	essentiellement par vos propres moyens sur le marché privé
<input type="checkbox"/>	par vos propres moyens sur le marché privé et auprès des collectivités
<input type="checkbox"/>	essentiellement auprès des collectivités

D. Outils fonciers et logement social

20. Classez par ordre d'importance, pour chaque catégorie d'outils, les outils ayant servi à produire le foncier de vos opérations. Laissez la case vide si vous ne mobilisez pas l'outil.

Si possible, indiquez également des pourcentages de production de logements (par rapport à la production totale) pour chaque outil dans chacun des trois tableaux suivants.

Classer	%	Ne connaît pas	1. Outils réglementaires du PLU
			Périmètre d'attente de projet global (L. 123-2 a)
			Emplacements réservés (L.123-2 b)
			Secteurs de mixité sociale (L.123-1-5,16°)
			Dépassement de la densité maximale autorisée de 20 % à 50 % (COS, gabarit, hauteur, emprise) (L.123-1-1 et L.127-1)
Classer	%		2. Urbanisme opérationnel et outils de financement
			Permis de construire ou d'aménager ordinaire
			ZAC initiée par la collectivité et non réalisée par un organisme
			PAE
			PUP
			Subvention foncière (aide de l'Etat)
			Minoration foncière (aide des collectivités, éventuellement par le biais d'un EPF)
			Autres :
Classer	%		3. Action foncière s'appuyant sur l'EPCI, ou directe par l'organisme
			<i>Outils d'acquisition mis en place par les collectivités</i>
			Réserves foncières constituées à l'amiable
			Préemption DPU ou ZAD (avec ou sans le concours d'un EPF)
			Cession du foncier de l'Etat et de ses établissements
			Acquisition auprès d'un EPF
			Baux à long terme
			Autres :
			<i>Actions propres des organismes</i>
			Constitution de réserves foncières propres
			Prospection opérationnelle
			Densification d'anciennes opérations de logement social
			Dation en paiement
			Achat à l'issue d'une mise en concurrence par une collectivité ou un EPF
			Opérations d'aménagement réalisées par l'organisme (ZAC, gros permis d'aménager, etc.)
			Achat de charges foncières à des promoteurs privés
			Autres :

Secteurs de mixité sociale et logements sociaux

21. Dans le cas des secteurs de mixité sociale (voir Question 20 Tableau 1), comment se répartissent les logements sociaux produits ?

- Locatif - % :
 - ▣ PLAI - % :
 - ▣ PLUS - % :
 - ▣ PLS - % :
- Accession sociale - % :

Recours à la VEFA

22. Quelle part de votre production représente l'achat en VEFA ? Que représentait-elle il y a 5 ans ?

23. Quelle est votre stratégie en la matière ?

24. S'agit-il plutôt (indiquer des pourcentages) :

	d'immeubles indépendants
	de cages d'escalier
	de lots diffus dans des copropriétés

E. Mobilisation et efficacité des outils

25. Que pensez vous des outils réglementaires du PLU pour produire du logement social (périmètres d'attente de projet global, emplacements réservés, secteurs de mixité sociale, sur-COS...) (voir Question 20 Tableau 1) ? (intérêts / limites) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez pour les mobiliser ?

26. Selon vous, comment pourrait-on les améliorer ?

27. D'une manière générale, que pensez-vous des outils de mobilisation du foncier ou de production de foncier équipé évoqués dans cette enquête (voir Question 20 Tableaux 1, 2 et 3) ? Quels sont leurs avantages et leurs inconvénients dans la production du logement social ?

28. Faudrait-il de nouveaux outils de mobilisation du foncier pour produire du logement social ?

29. Plus généralement, quels sont les principaux freins à la mobilisation du foncier pour produire du logement social ? (délais d'adaptation des plans d'urbanisme, obligation de produire en renouvellement urbain...) Quelles stratégies mettez-vous en place face à ces freins ?

30. Remarques complémentaires :

2. Questionnaire d'enquête à destination des communautés

A. Identité du (ou des) répondant(s) :

Nom :

Prénom :

Fonction :

Coordonnées :

Mail :

Téléphone :

B. Présentation de la communauté :

Nom de la communauté :

Code postal :

Taille de la communauté :

Nombre d'habitants :

Nombre de communes :

C. Stratégie foncière

1. Quelle est la date d'approbation de votre PLH ?

2. Est-ce votre...

<input type="checkbox"/>	1er PLH
<input type="checkbox"/>	2nd PLH
<input type="checkbox"/>	3ème PLH
<input type="checkbox"/>	4ème PLH
<input type="checkbox"/>	Autre :

3. Votre PLH dispose-t-il d'un volet foncier ? OUI/NON

4. Si oui, de quand date ce volet foncier ?

5. Classez par ordre d'importance des montants alloués les actions prévues dans le volet foncier du PLH (le 1 étant le plus important). Laissez la case vide s'il n'y a pas d'action prévue :

<input type="checkbox"/>	Acquisitions
<input type="checkbox"/>	Surcharge foncière
<input type="checkbox"/>	Aides à l'ingénierie
<input type="checkbox"/>	Observation
<input type="checkbox"/>	Coopération avec un EPF
<input type="checkbox"/>	Autre (préciser) :

6. La communauté est-elle délégataire des aides à la pierre ? OUI/NON

7. Avez-vous élaboré un PLUi ? OUI/NON

8. Des communes de votre communauté ont-elles une pratique de réserves foncières ? OUI/NON

9. Si oui, qui les constitue ?

<input type="checkbox"/>	La communauté
<input type="checkbox"/>	La ville-centre
<input type="checkbox"/>	Les communes périphériques

10. Des communes de votre communauté ont-elles déjà passé des conventions avec un EPF ? OUI/NON

11. La communauté a-t-elle déjà passé une convention avec un EPF ? OUI/NON

12. Y a-t-il une délégation confiée à un élu spécifiquement dédiée à l'action foncière ?

<input type="checkbox"/>	Oui
<input type="checkbox"/>	Non
<input type="checkbox"/>	Associé à (préciser - ex : habitat, urbanisme, aménagement, agriculture...) :

13. Sur votre territoire, les organismes Hlm rencontrent-ils des difficultés pour s'approvisionner en foncier sur le marché ? OUI/NON/NSP

14. Si oui, lesquelles ?

15. Vous arrive-t-il de mettre les organismes Hlm présents sur votre territoire en concurrence ?
Jamais/Occasionnellement/Souvent

16. Définissez-vous des règles de répartition des logements entre les organismes Hlm présents sur votre territoire lors de l'élaboration du PLH ?
OUI/NON

17. Le foncier pour le logement social est plutôt produit (cocher une réponse) :

<input type="checkbox"/>	essentiellement par les collectivités
<input type="checkbox"/>	par les collectivités et par les organismes Hlm
<input type="checkbox"/>	essentiellement par les organismes Hlm

D. Outils fonciers et logement social

18. Classez par ordre d'importance, pour chaque catégorie, les outils servant à produire du foncier pour le logement social sur le territoire de votre communauté (le 1 étant le plus important).

Laissez la case vide si vous ne mobilisez pas l'outil.

Classer	Ne connaît pas	
		4. Outils réglementaires du PLU
		Périmètre d'attente de projet global (L. 123-2 a)
		Emplacements réservés (L.123-2 b)
		Secteurs de mixité sociale (L.123-1-5,16°)
		Dépassement de la densité maximale autorisée de 20 % à 50 % (COS, gabarit, hauteur, emprise) (L.123-1-1 et L.127-1)
		5. Opérations et outils de financement
		Permis de construire ou d'aménager ordinaire
		ZAC initiée par la collectivité et non réalisée par un organisme
		PAE
		PUP
		Subvention foncière (minoration, surcharge foncière)
		Autres :
		6. Action foncière mise en œuvre par la communauté, ou directement par l'organisme
		<i>Outils d'acquisition mis en place par les collectivités</i>
		Réserves foncières constituées à l'amiable
		Préemption DPU ou ZAD (avec ou sans le concours de l'EPF)
		Cession du foncier de l'Etat et de ses établissements
		Acquisition à l'amiable et portage EPF
		Baux à long terme
		Autres :
		<i>Actions propres des organismes Hlm</i>
		Constitution de réserves foncières propres
		Prospection opérationnelle
		Densification d'anciennes opérations de logement social
		Dation en paiement
		Achat à l'issue d'une mise en concurrence par une collectivité ou un EPF
		Opérations d'aménagement réalisées par l'organisme (ZAC, gros permis d'aménager, etc.)
		Achat de charges foncières à des promoteurs privés
		Autres :

19. Dans le cas des secteurs de mixité sociale (voir Question 20 Tableau 1), comment se répartissent les logements sociaux produits ?

→ Locatif - % :

▣ PLAI - % :

▣ PLUS - % :

▣ PLS - % :

→ Accession sociale - % :

20. La communauté impose-t-elle aux opérateurs privés un prix maximum au m² de plancher pour la cession en VEFA à des organismes Hlm ? OUI/NON/NSP

E. Mobilisation et efficacité des outils

21. Que pensez vous des outils réglementaires du PLU pour produire du logement social (périmètres d'attente de projet global, emplacements réservés, secteurs de mixité sociale, sur-COS) (voir Question 17 Tableau 1) ? (intérêts et limites)

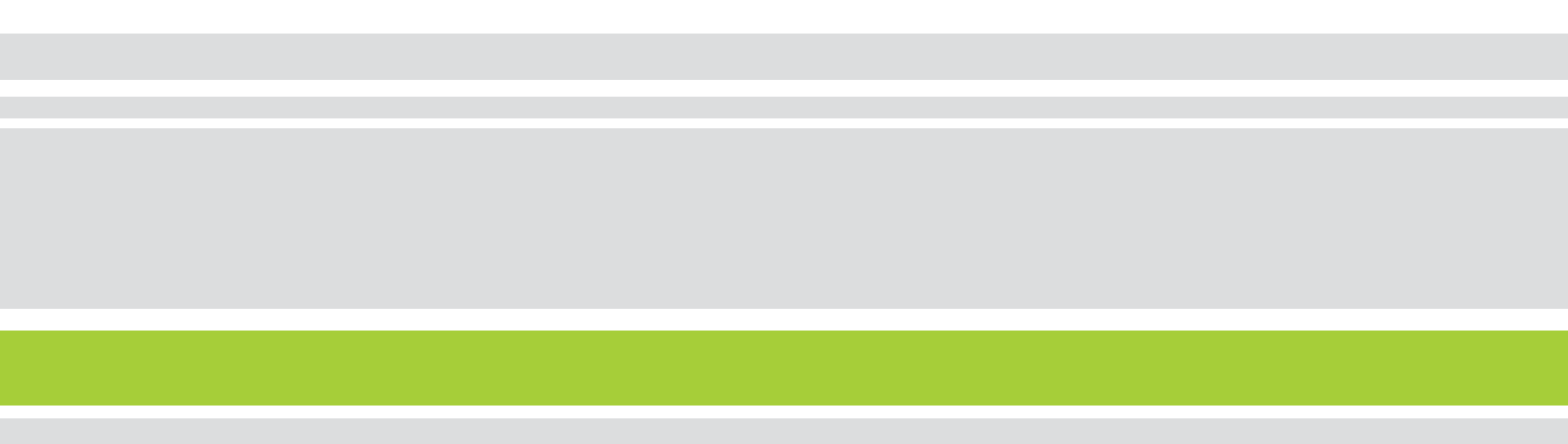
22. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez pour mobiliser ces outils ?

23. Selon vous, quelles sont les difficultés rencontrées par les organismes Hlm pour mobiliser ces outils ?

24. Quelles améliorations possibles des outils existants ?

25. Selon vous, faudrait-il de nouveaux outils de mobilisation du foncier pour produire du logement social ?

26. Remarques complémentaires :



Liste des dernières parutions

Plus de 120 titres déjà parus. Certains sont épuisés ; les autres peuvent être commandés (différents tarifs*) auprès de la direction des Activités promotionnelles – Éditions de l'Union sociale pour l'habitat - 14, rue Lord-Byron - 75384 Paris Cedex 08 - Tél. 01 40 75 52 63 - Mél : celine.lara@union-habitat.org

Les Cahiers

- 98 Prendre en compte le vieillissement et le handicap dans les interventions sur le patrimoine - septembre 2005
- 99 Relogement et rénovation urbaine - novembre 2005
- 99b Les aspects juridiques du relogement - mai 2007
actualisé en décembre 2010
- 100 Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes Hlm - novembre 2005
- 101 La délégation des aides à la pierre, outil de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat - décembre 2005
- 102 Aide à l'entretien des aires de jeu - février 2006
- 103 L'accès et le maintien dans le logement des personnes ayant des difficultés de santé mentale - mars 2006
- 104 L'ouverture des marchés de l'énergie pour les organismes de logements sociaux - avril 2006
- 105 L'accès au foncier : comprendre, proposer, agir - juillet 2006
- 106 Bilan de quelques opérations de résidentialisation dans le cadre de projets urbains - septembre 2006
- 107 Décentralisation et politiques locales de l'habitat - octobre 2006
- 108 Guide de mise en place du contrôle technique périodique en ascenseur - novembre 2006
- 109 Guide de sensibilisation à la communication des projets de rénovation urbaine - décembre 2006
- 110 Le nouveau régime d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social - avril 2007
- 111 Le dossier de diagnostic technique - mai 2007
- 112 Communication : approches, pratiques et tendances - juin 2007
- 113 La gestion des quartiers en chantier - juillet 2007
- 114 Améliorer l'accessibilité du parc existant - juillet 2007
- 115 Stratégie énergétique : comment définir une réponse globale sur le parc existant ? - novembre 2007
- 116 Projets de gestion de site et certification Qualirésidence(s) - novembre 2007
- 117 Gérer les copropriétés : savoir-faire et valeur ajoutée des organismes Hlm - décembre 2007
- 118 Vente des logements locatifs des organismes Hlm à personne physique - décembre 2007
- 119 Entreprendre ou poursuivre l'amélioration du service aux habitants : la mobilisation francilienne - janvier 2008
- 120 Les démarches collectives d'engagements de service en Bretagne et Pays de la Loire - février 2008
- 121 Accéder à la propriété dans les quartiers en renouvellement urbain - mars 2008
- 122 Les projets de résidentialisation : points de vigilance et recommandations - juillet 2008
- 123 La restructuration du foncier dans les opérations de renouvellement urbain - juillet 2008
- 124 Développer les réponses aux besoins d'accueil d'urgence et temporaire : les produits, le rôle des organismes - juillet 2008
- 125 Partenariats FNARS et USH
Collaborations locales : enseignements et perspectives - septembre 2008
- 126 ProAccess : accession sociale, vente Hlm, copropriétés - septembre 2008
- 127 Maintien à domicile des personnes âgées : les formules proposées par les organismes d'Hlm - octobre 2008
- 128 L'adaptation de la gestion des organismes d'Hlm à l'accueil des ménages vulnérables - juin 2009
- 129 Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels - juillet 2009
- 130 Gestion et communication de crise dans l'habitat social - Guides réflexes et méthodologie - juillet 2009
- 131 Le Plan Local d'Urbanisme pour favoriser le logement social - septembre 2009
- 132 Guide de l'aménagement opérationnel - février 2010
- 133 Développement durable, nouveau concept, nouvelles pratiques de communication - juin 2010
- 134 Les procédures de gestion de la demande et des attributions - juillet 2010
- 135 La prévention des impayés et des expulsions - octobre 2010
- 136 Les partenariats entre bailleurs sociaux et associations pour l'accès et l'insertion durable dans le logement des ménages en difficulté - novembre 2010

Liste des dernières parutions

- 137 Les économies d'énergie après la loi Grenelle 2 - novembre 2010
- 138 Mettre en œuvre la réforme de la demande sur les territoires - janvier 2011
- 139 Les engagements en matière de qualité de service : enjeux, pratiques et perspectives - janvier 2011
- 140 Le Conseil de concertation locative : un outil intégré au service du mieux vivre ensemble - janvier 2011
- 141 Guide pratique et déontologique de la vidéoprotection à l'usage des bailleurs sociaux - mai 2011
- 142 La médiation dans une politique de tranquillité résidentielle - mai 2011
- 143 Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social - juin 2011
- 144 Les organismes d'Hlm et la copropriété : aspects juridiques - septembre 2011
- 145 Vente Hlm : une nouvelle dimension dans la stratégie des organismes Hlm - décembre 2011
- 146 Sécurité, tranquillité : Qualité urbaine et prévention situationnelle - avril 2012
- 147 Les coopérations entre organismes Hlm et EPF - septembre 2012
- 148 Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes en situation de handicap - sept. 2012
- 149 Guide du pilotage opérationnel d'une ZAC concédée - novembre 2012
- 150 Préconisations pour la conception et la gestion d'un écoquartier - décembre 2012
- 151 Construire moins cher en économisant une part du foncier : les principaux outils juridiques à la disposition des organismes Hlm - mars 2013
- 152 TVA - Droits d'enregistrement (acquisition foncière, acquisition et construction de logements locatifs). septembre 2013
- 153 Comment réqualifier un immeuble ? - mai 2013
- 154 Coopérations entre organismes d'Hlm et partenariats Hlm-privé - septembre 2013
- 155 La Remise en ordre des loyers dans le cadre des conventions d'utilité sociale : enjeux et méthode - septembre 2013
- 156 Adaptation des dispositifs de proximité à la diversité des territoires Optimiser, innover - novembre 2013
- 157 Amiante : quelles obligations pour les organismes Hlm ? - mars 2014

Les Guides

- Le guide de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans les organismes - mars 1999
- Le guide de la fonction médiation dans les organismes d'Hlm - février 2000
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 3 - Accession à la propriété, régime des travaux - mai 2000
- Le guide des études de marché : un outil d'aide à la décision de développement d'une offre locative sociale - février 2001
- Le guide de la gestion prévisionnelle des ressources humaines : repères pour l'action - novembre 2001
- Le guide du recrutement des personnels de terrain : agents de proximité, gardiens d'immeuble - novembre 2001
- Élaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements - Version actualisée au 1^{er} janvier 2002 - février 2002
- Le guide des logements-foyers pour personnes âgées. Quelles adaptations, pour quel avenir? - mars 2002
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 4 - Les impositions liées à la détention et la location d'un immeuble - mars 2002
- Le rôle des organismes de logement social dans les PLH - mars 2003
- Guide des observatoires de l'habitat : la participation des organismes de logement social - mars 2003
- Guide évaluation des contrats de ville - juin 2003

* Tarifs des Guides, prix unitaire TTC franco

Guides 1995 à 2000 : 22,87 €

Guides 2001 : 24,39 € - 2002 : 25 € - 2003 : 26 €

* Tarifs des Cahiers, prix unitaire TTC franco

Du n° 5 au n° 50 : 15,09 €

Du n° 51 au n° 62 : 16,01 €

Du n° 63 au n° 71 : 16,77 €

Du n° 72 au n° 76 : 17 €

Du n° 77 au n° 80 : 17,50 €

Du n° 80 au n° 150 : 20 €

À partir du n° 151 : 25 €

La collection des Cahiers et des Outils d'Actualités habitat



Une gamme de couleurs pour repérer les différents thèmes de la collection :

- Communication : rose
- Droit et fiscalité : saumon
- Etudes et documents : prune
- Maîtrise d'ouvrage : orange
- Politiques locales de l'habitat : bleu ardoise
- Patrimoine : rouge
- Ressources humaines : vert
- Social / Habitants : jaune
- Ville et renouvellement urbain : bleu
- Qualité et services : turquoise
- Accession sociale, vente Hlm, copropriétés : céladon
- Aménagement, partenariats, montages : violet

Dès la parution d'une nouvelle publication, un exemplaire est adressé gracieusement à chaque organisme Hlm. Pour tout numéro supplémentaire, veuillez retourner le bon de commande à la Direction des activités promotionnelles – Editions de l'Union sociale pour l'habitat, 14, rue Lord-Byron, 75384 Paris Cedex 08.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

LES REVUES

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08

Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83

www.union-habitat.org



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble