



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Note de synthèse

La maîtrise des coûts de production

- Identifier les facteurs d'évolution des coûts
- Recenser les gisements d'économie
- Proposer les axes de travail pour améliorer la réponse HLM

Août 2012



Contributions

Ce travail a été piloté par Daniel Aubert (conseiller du Délégué général) et assisté de Brigitte Brogat (Département Maîtrise d'ouvrage et patrimoine). Il repose sur divers échanges :

- avec des organismes d'HLM
 - OPAC du Rhône : Michel Micoulaz
 - Arcade : Jean-Claude Colonna
 - Vilogia : Patrick D'Hermey
 - Meurthe et Moselle Habitat : Frédérique Benard
 - Valophis/Expansiel : Gilles Autin
 - Le Col : Imed Robbana
 - Groupe Logement Français : Xavier Guillon

- avec des partenaires
 - FFB
 - UNTEC
 - EGF BTP
 - FPI

- avec HTC : Thierry Lesage et Bruno De Baudouin

- internes aux services de l'USH et des fédérations
 - DEEF : Michel Amzallag
 - DPTO : Raphaël Besozzi, Catherine di Costanzo
 - ESH : Dominique Chauvet
 - Offices : Patrick Kolli
 - Outre-mer : Mahieddine Hedli

L'Union sociale pour l'habitat les remercie pour leur contribution.

Ce document synthétise les principales pistes de progrès réalistes, identifiées et partagées par les participants.



1	LES ENJEUX	4
1.1	Le problème des coûts de production	4
1.2	Etat des lieux des coûts de production	5
1.2.1	<i>Les évolutions des prix de revient de la production neuve en 10 ans</i>	5
1.2.2	<i>La situation actuelle</i>	6
1.2.3	<i>Les prix de revient des modes de production alternatifs à la maîtrise d'ouvrage directe</i>	7
1.2.4	<i>Les prix de vente du logement neuf en Europe</i>	8
1.3	La quittance de la production nouvelle	8
1.4	Champ et méthode de la réflexion	8
2	LES AXES DE PROGRES SUR LES COUTS LIES AU FONCIER	10
2.1	La maîtrise de la charge foncière est une condition première	10
2.2	La maîtrise du foncier reste une clé pour l'essentiel de la production	10
2.3	La prospection foncière propre des organismes doit être encouragée	11
2.4	La production nouvelle en acquisition-amélioration	12
2.5	En parallèle des alternatives se développent en neuf	12
2.6	Vers plus d'initiative HLM pour la production de foncier	13
3	LES AXES DE PROGRES SUR LE PRIX DE REVIENT DU BATIMENT	14
3.1	Axes ayant une forte influence sur les coûts de production	14
3.1.1	<i>Règles d'urbanisme</i>	14
3.1.2	<i>Référentiel de production</i>	14
3.2	Axes ayant une plus faible influence sur les prix de revient du bâtiment	16
3.2.1	<i>Développement en adéquation avec les besoins</i>	16
3.2.2	<i>Typologie</i>	16
3.2.3	<i>Compacité du bâti</i>	17
3.2.4	<i>Mixité fonctionnelle et générationnelle</i>	17
4	LES AXES AYANT UNE INFLUENCE SUR LA QUITTANCE DES LOCATAIRES	18
4.1	Optimisation des plans de cellules	18
4.2	Calcul du loyer	19
4.3	Anticipation des coûts d'exploitation	19
4.4	Programmation par ligne de financement	20
5	LES AXES AYANT UNE INFLUENCE SUR LA PERFORMANCE DE L'APPAREIL DE PRODUCTION	21
5.1	Les procédures d'achat sont en forte évolution	21
5.1.1	<i>De nouvelles possibilités sont en cours d'apprentissage grâce à un cadre plus favorable ou plus incitatif</i>	21
5.1.2	<i>Les premiers enseignements peuvent être tirés</i>	21
5.1.3	<i>Des propositions s'ensuivent pour poursuivre dans ce sens</i>	22
5.2	Les marges de manœuvre sont faibles en matière de dévolution et de prescription de travaux	22
5.2.1	<i>Les modalités d'achat sont dictées par la situation</i>	23
5.2.2	<i>L'achat de travaux doit valoriser un savoir-faire d'ensemblier à toutes les échelles</i>	23
5.2.3	<i>Quelques avancées sont souhaitables</i>	24
6	RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS	25
6.1	Propositions de progrès internes au secteur HLM	25
6.2	Propositions de moyens nouveaux	26



1 Les enjeux

1.1 Le problème des coûts de production

L'économie de l'immobilier est en fort décrochage par rapport à l'économie générale depuis une vingtaine d'années

Selon le Centre d'analyses stratégiques, le logement neuf a vu son prix (foncier, construction et honoraires) augmenter de 5,5% par an depuis 1990 (5,9% en maison individuelle)

D'après le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), sur les dix dernières années, les prix des logements anciens ont progressé de 141 % et ceux du logement neuf de 84 %, alors que les revenus ont augmenté de 43 %.

Entre 2000 et 2011, les prix de revient de la production neuve HLM ont doublé. Cette évolution supérieure à celle de l'ICC (3,4% par an, elle-même deux fois plus forte que l'inflation) est génératrice d'exclusion sociale (ségrégation spatiale, difficultés d'accession à la propriété).

Les facteurs de hausse sont nombreux et se superposent.

La « reconstruction de la ville sur elle-même » est source de coûts supplémentaires. La multiplication et le renforcement des règles de construction obligent le secteur à une adaptation incessante et ne se traduisent pas toujours par une baisse des coûts d'exploitation. Le très haut niveau de concurrence entre les maîtres d'ouvrage, induit par la recomposition et la complexification de la gouvernance des politiques locales de l'habitat, est à l'origine de fortes surenchères tant sur la demande (référentiels qualitatifs) que sur l'offre (coût d'achat du foncier, image).

Ces facteurs se superposent à ceux liés au coût de la main d'œuvre et des matières premières, alors que la dispersion de la production limite les gains de productivité.

Ce niveau de prix est devenu insoutenable

Dans un contexte de baisse tendancielle des subventions externes et de diminution de la solvabilité des locataires, une stabilisation, voire une réduction, des coûts de production est nécessaire pour continuer à construire en quantité suffisante alors que les capacités en fonds propres des organismes sont limitées.

Demeure également l'enjeu de prendre en compte la quittance globale (les logements BBC, et demain les nouveaux labels énergétiques, pourraient engendrer des niveaux de charges locatives supérieurs à ceux d'aujourd'hui notamment en raison de la maintenance et parfois de chauffage urbain peu compétitif)

Une réponse à ces questions sous forme d'un produit spécifique à très bas coût et à durée de vie limitée est incompatible avec le niveau de qualité attendue et irréaliste compte tenu des conditions de fabrication en France.

La réduction de la quittance des locataires peut résulter d'efforts à conduire sur trois registres :

- Peser sur les prix de revient pour réduire, à conditions équivalentes, le loyer d'équilibre afin qu'il soit mieux solvabilisé par l'APL, avec un niveau de fonds propres raisonnable,
- Mieux ajuster la typologie et la taille des logements aux besoins des ménages pour les rendre économiquement plus accessibles,
- Maîtriser les charges récupérables.

Ces efforts sont nécessaires mais insuffisants pour atteindre l'objectif de loyer abordable (PLAI) et sont donc à faire en parallèle d'une recherche d'optimisation du financement. Celle-ci est en cours dans le cadre du travail sur « le modèle économique et social du logement social ».

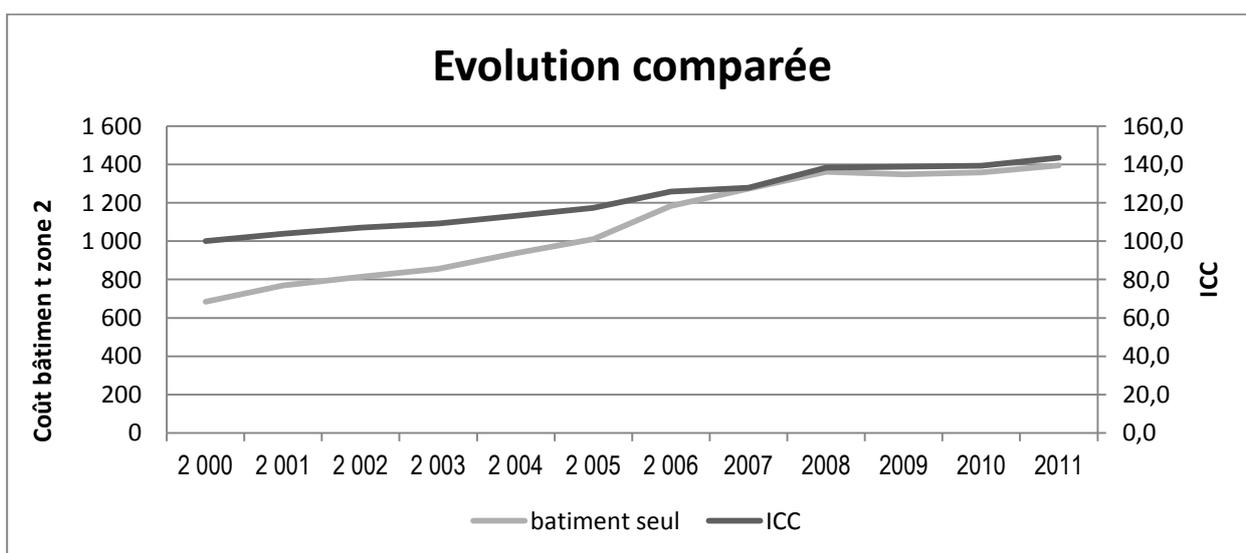
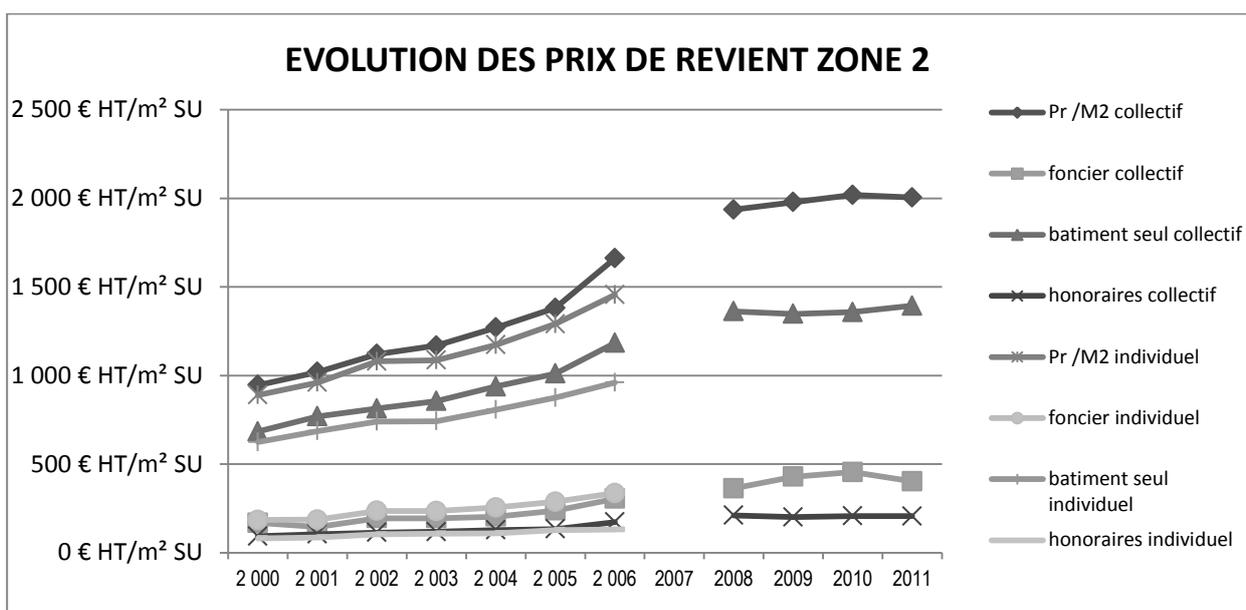


1.2 Etat des lieux des coûts de production

1.2.1 Les évolutions des prix de revient de la production neuve en 10 ans

Les données SISAL des prix de revient prévisionnels des opérations neuves en maîtrise d'ouvrage directe illustrent¹ ces évolutions pour la zone 2 sur le graphe ci-après².

L'augmentation est continue. Elle a particulièrement été forte de 2003 à 2008, période qui a connu une augmentation suivie et concomitante des volumes de production HLM et privée. La conjoncture influe donc fortement sur les coûts de production. La production HLM est plus facile quand elle est contra cyclique.



A partir de 2008, les évolutions des prix de revient sont plus modérées. Elles suivent l'évolution de l'ICC.

¹ Les données sont toutefois hétérogènes : elles portent sur un échantillon sur la première partie de la courbe et sont quasi exhaustives sur la deuxième partie

² Les données relatives à l'année 2007 ne sont pas disponibles (changement de méthode)



1.2.2 La situation actuelle

La tendance récente est à la stabilisation des prix comme le montrent les données SISAL sur le prix de revient prévisionnel des opérations neuves en maîtrise d'ouvrage directe.

1.2.2.1 Les honoraires

Les différentes prestations intellectuelles représentent 10 % en moyenne du coût de production et sont de plus en plus nombreuses (SPS³, diagnostics⁴, attestations⁵, assurance construction, contrôle technique...) en complément de la maîtrise d'œuvre (architecte et BET) et de la certification.

Les prestations de SPS, contrôle technique et assurances sont en diminution en raison d'une forte concurrence. Ils pèsent pour 1,5 à 2 % du coût des travaux, décomposés ainsi :

- SPS : 0,25 à 0,50 % du coût des travaux
- Contrôleurs techniques : 0,50 % (nota : nous sommes passés en quelques années de 1 % à 0,50 %)
- Assurance construction : 0,75 % pour le locatif et 1,40 à 1,80 % pour l'accession

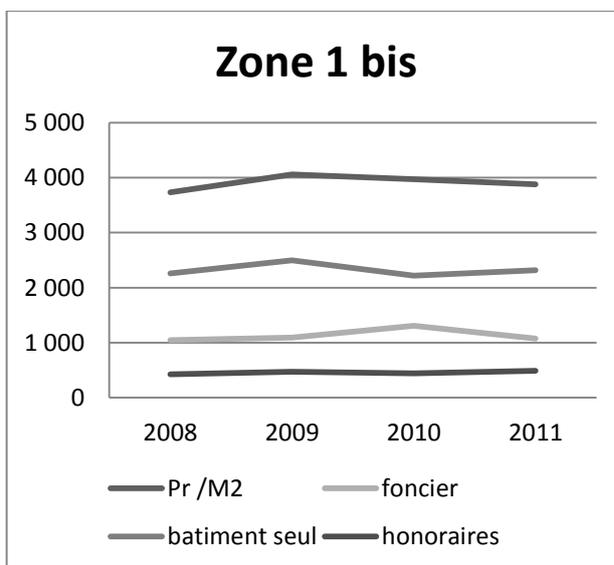
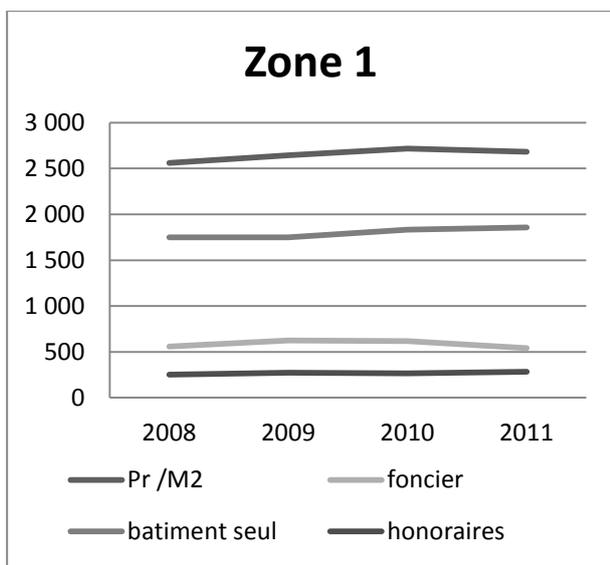
La certification est en principe optionnelle mais souvent incontournable. Son impact est surtout indirect sur les coûts de construction (voir ci-avant) et les coûts internes de maîtrise d'ouvrage.

La prestation de certification, bien que faible en soi (Coût moyen certification Qualitel : 275 € HT/ logement, Habitat et Environnement : 390 € HT / logement, Promotelec : 590 € HT par opération+ 35 € HT par logement) est source de complexité et de temps passé, et renchérit aussi la maîtrise d'ouvrage.

La surveillance des chantiers, quasi généralisée en ville, est estimée à 2% des travaux

1.2.2.2 La décomposition des prix de revient

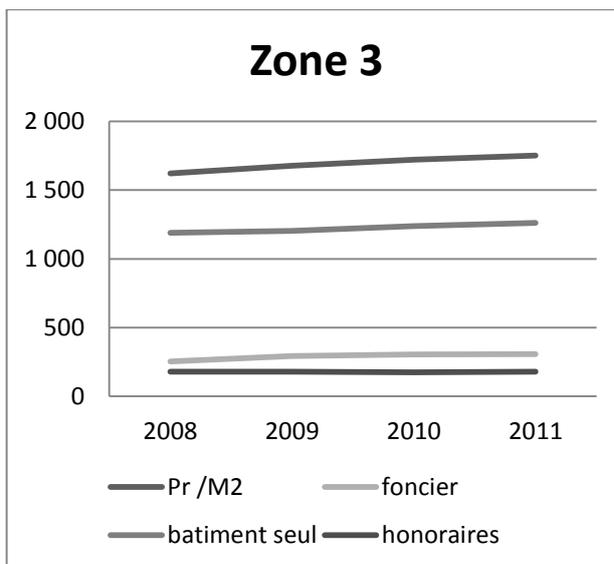
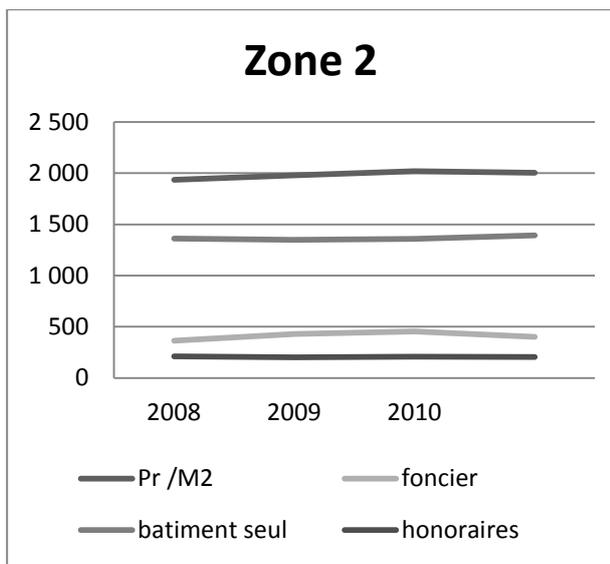
Les graphes ci-après donnent la décomposition des prix de revient par poste selon les zones



³ Sécurité et protection de la santé

⁴ Déchets de chantier, diagnostic de performance énergétique

⁵ Attestations acoustique, thermique, sismique, accessibilité



1.2.3 Les prix de revient des modes de production alternatifs à la maîtrise d'ouvrage directe

- En VEFA

Les données concernant l'achat en VEFA (qui représente en moyenne le quart de la production nouvelle en 2011) présentent la même variabilité des coûts qu'en maîtrise d'ouvrage directe, mais globalement les organismes semblent acheter au prix qu'ils estiment proches de ce qu'ils auraient obtenus en maîtrise d'ouvrage directe. La comparaison est en effet impossible à faire en raison des différences (de taille et surtout de localisation) entre les deux productions. Les organismes HLM peuvent afficher un gain en délais, semblent y gagner en absence de dérapage par rapport au dossier de financement et sans doute en coûts internes. De plus, le prix en VEFA intègre (le cas échéant) les avantages dont peut bénéficier le logement social (majoration HLM des droits à construire, allègements des règles de places de stationnement), et induit souvent une péréquation sur le total de l'opération qui masque la réalité du prix de revient de la partie en VEFA pour le promoteur. Ceci est particulièrement vrai dans les secteurs de mixité sociale des PLU. La VEFA est surtout un moyen d'accès à du foncier recherché et une souplesse dans la gestion des plans de charges des équipes.

- En démembrement

Un nombre limité d'organismes a recours à l'usufruit locatif (1359 logements depuis 2006 mais en croissance). Cette solution revient 40% moins cher qu'une opération classique malgré des localisations recherchées, mais pour un usage locatif d'environ 15 ans. Il s'agit d'un marché de niche réservé à des productions majoritairement PLS (76 %) et à des contextes de marché hyper tendus. Les loyers sont significativement en dessous du marché local et le public concerné est à la fois moins captif et plus solvable.

- En acquisition amélioration

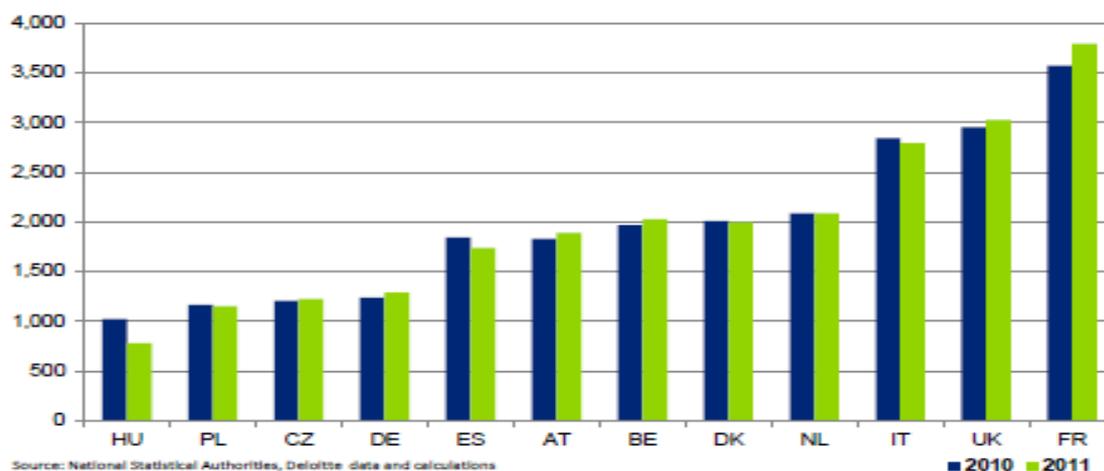
La part en acquisition avec ou sans travaux est variable au cours du temps selon les opportunités immobilières (exemple d'Icade) et selon la tension du marché. Une part de la production nouvelle est toujours réalisée à partir de la valorisation du patrimoine ancien (transformation d'usage, bâtis en centre-bourg, ...). Les prix de revient dépendent très fortement du contexte économique.



1.2.4 Les prix de vente du logement neuf en Europe⁶

A défaut d'avoir pu dans le temps imparti faire une exploration comparée des prix de revient européens en logement social, une lecture indirecte de cette question est proposée ici à partir du prix de vente. C'est en France que les logements neufs sont les plus chers : ils y atteignent entre 3 500 et 4 000 euros le mètre carré en moyenne, devant le Royaume-Uni (environ 3 000 euros) et l'Italie (entre 2 500 et 3 000 euros). Cette comparaison mérite un travail approfondi.

Average Transaction Price of the New Dwelling
EUR/ m²



1.3 La quittance de la production nouvelle

Le niveau de loyer de sortie dépend du prix de revient, mais aussi des coûts de gestion et d'exploitation. Dans les conditions actuelles de financement du logement, ce niveau est d'ores et déjà incohérent avec celui des plafonds pris en compte dans le calcul des aides au logement. Les logements récents sont ainsi les moins accessibles. A partir du répertoire locatif du logement social, qui rassemble les loyers pratiqués pour chaque logement, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées vient de procéder à une comparaison entre ces loyers et le loyer plafond de l'APL pour une occupation conventionnelle des logements. Il constate que 75% des logements les plus récents (mis en location en 2010) ont des loyers supérieurs aux plafonds, alors qu'ils ne sont que 12 % seulement pour la période d'avant 1981.

A cette première difficulté vient s'ajouter celle résultant du montant des charges locatives, prises en compte forfaitairement dans le calcul des aides à la personne (APL).

Ainsi, au-delà de la réduction des prix de revient, c'est bien la logique de taux d'effort admissible qui sous-tend la réflexion pour faciliter la mixité sociale en neuf et limiter les risques de marginalisation de certains segments du parc.

1.4 Champ et méthode de la réflexion

L'USH a mis en place un groupe projet interne, élargi dans un premier temps à des maîtres d'ouvrage HLM, et dans un deuxième temps aux partenaires de l'acte de construire.

⁶ Etude Deloitte : Property Index, Overview of European Residential Markets, may 2012



Ce groupe a été chargé de produire au premier semestre 2012 une contribution HLM à la maîtrise des coûts de production du logement. La réflexion a été conduite principalement sur le logement ordinaire bien qu'elle soit transposable aux logements foyers et aux logements spécifiques.

Le champ de réflexion est centré sur les coûts techniques, mais dans une approche globale destinée à peser tant sur les prix de revient que sur la quittance des locataires (loyers, charges locatives ou individuelles). Il ne porte pas en revanche sur les coûts financiers, ni sur les frais de gestion du bailleur.

La présente note propose une réflexion segmentée par axe de progrès identifié. Elle s'appuie sur une analyse systémique des facteurs influents, leur impact et les actions possibles. Toutefois, l'impact de chacun des facteurs est apprécié à dire d'expert. La profession gagnerait à parfaire la connaissance des coûts afin de mieux apprécier les leviers d'action. Le contenu et les tableaux de bord SISAL pourraient peut-être être complétés à cette fin.



2 Les axes de progrès sur les coûts liés au foncier

2.1 La maîtrise de la charge foncière est une condition première

Le mode d'accès au foncier, sa localisation (foncier et sujétions), et ses caractéristiques, influent largement sur la charge foncière.

La part du foncier dans le coût final, en moyennes régionales, varie de 11 à 36% du coût des opérations :

- En urbanisation nouvelle, le terrain nu a une valeur spéculative que différentes mesures récentes (fiscales notamment) ne parviennent pas à réguler
- Dans le tissu existant, c'est la valeur de l'immobilier existant et donc la demande solvable qui fixe le prix du foncier. Or, depuis 1998, selon le Centre Analyse Stratégique (CAS), les prix dans l'ancien ont été multipliés par 2,5. Cette hausse est déconnectée de celle des loyers. Les conditions de financement expliquent jusqu'à 60% de cette hausse.

Le maintien d'une politique foncière ambitieuse pour le logement et le renforcement du rôle des collectivités territoriales en la matière restent indispensables. Les outils et procédures à la disposition des collectivités sont nombreux et ont été récemment enrichis (EPF par exemple). Les organismes d'HLM doivent être en mesure de maîtriser la logique de ces outils de politique foncière et de proposer aux collectivités les bonnes stratégies et actions (ZAD lorsque des perspectives de développement existent pour favoriser la production de logement social).

Les caractéristiques du foncier influent aussi fortement sur le prix de construction, non seulement parce que les coûts de construction augmentent avec la densité urbaine du secteur, mais aussi par les sujétions, naturelles ou imposées, liées à ce foncier.

2.2 La maîtrise du foncier reste une clé pour l'essentiel de la production ⁷

La maîtrise publique du foncier n'est plus une voie privilégiant les acteurs du logement social

Le souci croissant, de la part des élus, de faire travailler tous les acteurs du territoire et de favoriser la mixité sociale et fonctionnelle se traduit par une mise en concurrence pour l'attribution du foncier, soit sur la charge foncière, soit sur le projet. Même dans ce dernier cas, elle est très souvent défavorable au logement social. Les règles de marché pour le choix du maître d'œuvre ne permettent pas toujours aux organismes d'HLM de se positionner à temps dans cette mise en concurrence, compte-tenu notamment des délais de réponse demandés par les collectivités locales. Les tailles des parcelles ne justifient pas toujours une réponse purement HLM. Les pratiques récentes de « macro-lots » induisent un positionnement HLM difficile, des coûts d'aménagement complémentaires souvent lourds et des conceptions pénalisantes en termes de fonctionnement ultérieur.

Les secteurs de mixité sociale garantissent une part dévolue au logement social, mais les organismes sont alors souvent dans un second niveau de mise en concurrence entre eux. Cette concurrence engendre des dépenses d'études a minima qu'il faudra amortir sur les seuls projets retenus, généralement des surcoûts de qualité pour le projet retenu et enfin parfois des surcoûts du terrain en cas de compétition au plus offrant.

⁷ Cf. annexe 4 Le logement social pour la solidarité et la croissance : Analyse et propositions de l'Union sociale pour l'habitat fiche 6



Si on assiste à plus de recours à des montages en coopération HLM / privé, la VEFA est la solution la plus répandue, alors que de multiples autres formes existent, mieux adaptées à une conception globale d'un projet et valorisant un meilleur équilibre entre propriété occupante et locatif social.

L'accès au foncier à prix administré est nécessaire en zone tendue

Ces dernières années, la forte augmentation de la production a largement entamé les réserves foncières lorsqu'elles existaient et mobilisé les fonds propres des organismes. De plus, le marché de l'habitat existant, et donc du foncier spéculatif, a connu une hausse continue des prix encore plus forte que celle constatée en neuf. Pour produire à un prix raisonnable en zone tendue, la péréquation sur le foncier est souvent nécessaire, d'autant que les référentiels des collectivités locales (réglementation et éco conditionnalités) en matière d'aménagement peuvent être très coûteux en VRD, espaces verts, dépollution, ...

La multiplication des Etablissements Publics Fonciers, qui disposent d'un financement spécifique pour le portage, se traduit par un renouveau de l'action foncière publique en faveur du logement qui dispense les organismes de l'acquisition anticipée du foncier, notamment lorsqu'il est à rappeler, à requalifier ou à dépolluer.

La bonne prise en compte des enjeux du logement social dans les PLU et les missions des EPF est toujours de première importance.

Propositions pour anticiper les besoins en zone tendue :

N°1 Généraliser une pratique existante de recensement systématique des terrains pollués en agglomération et de dépollution au fur et à mesure.

La voie de l'aménagement est démonstrative

L'aménagement, conduit par les organismes d'HLM, a pour objectif une intégration optimale du logement social dans les projets urbains. La qualité de la localisation est en effet une priorité absolue pour garantir la pérennité du patrimoine et l'adaptation aux besoins. Une bonne localisation facilite une mixité de peuplement et sa pérennité à long terme. Ses conditions de desserte et d'accessibilité sont déterminantes au regard des populations modestes à loger (personnes souvent faiblement motorisées).

Si l'activité d'aménagement génère des opportunités pour l'opérateur HLM et pour le secteur HLM local, sa place en tant que voie d'approvisionnement en foncier est réduite. Pourtant cette place est essentielle par son caractère démonstratif de bonnes pratiques en direction des collectivités locales pour la régulation de la charge foncière à destination du logement social.

Cette spécialité mérite d'être présente sur chaque territoire à enjeux car elle a un rôle capital pour l'avenir de la production nouvelle HLM

2.3 La prospection foncière propre des organismes doit être encouragée

Une grande partie de la production nouvelle (notamment en dehors des zones très tendues) est réalisée sur du foncier acheté de gré à gré (à partir d'une prospection systématique et par coopération avec des réseaux professionnels).

La maîtrise des coûts de production passe par deux précautions en matière de prospection :

- Taille critique des parcelles à respecter pour amortir les coûts fixes

Les petites opérations sont plus onéreuses que les grosses (matériels utilisés, cadencement plus efficace,...).

Les fonciers qui permettent une emprise au sol supérieure à 500 m² ou des tailles d'opération supérieures à 50 logements sont plus favorables à la maîtrise des coûts.

- Optimisation de la densité selon la taille de l'opération



Il a été démontré⁸ que les coûts augmentent avec la complexité des modes opératoires. Ils sont plus élevés en collectif qu'en habitat groupé, eux-mêmes plus élevés qu'en habitat diffus. Selon l'échelle de l'opération, définie par sa capacité constructible (surface autorisée par les règles d'urbanisme), la densité doit être optimisée au sein du mode opératoire retenu tout en veillant à ce que le produit reste attractif.

L'acquisition par anticipation des terrains d'assiette d'une production pluriannuelle peut revêtir une part de risque sur certains territoires, mais contribue souvent à la maîtrise des prix et permet de gérer l'activité de production. La maîtrise foncière pourrait être renforcée par la constitution de capacités foncières, dans une logique d'investisseur, indépendamment du métier d'aménageur et au-delà de l'acquisition des terrains d'assiette de la production. L'achat par anticipation suppose des solutions de portage de plus ou moins longue durée à coût réduit, voire nul.

Propositions pour inciter à la prospection foncière :

N°2 Réétudier les dispositifs existants de portage foncier pour faciliter la constitution d'un portefeuille foncier grâce à des prêts bonifiés et des avantages spécifiques.

N°3 Etudier la faisabilité et l'intérêt de l'achat différé du foncier par un prêt foncier à remboursement in fine et reconductible.

2.4 La production nouvelle en acquisition-amélioration

Le parc privé existant représente un gisement pour le développement et la diversification de l'offre des organismes HLM par acquisition amélioration. Cette solution est souvent bien adaptée aux nouveaux enjeux sociaux et urbains (équilibre territorial du logement social, proximité des services, densification et revalorisation des tissus urbains,...) Mais leur production coûte souvent très cher et est difficile en raison des nombreux risques techniques. La cherté résulte de la mise en conformité du bâti (amiante, accessibilité, thermique, peinture au plomb) très contraignante se rajoutant au coût d'acquisition et au coût d'adaptation aux nouveaux usages.

L'appel d'offres REHA a ouvert des pistes pour compenser ces coûts par des extensions et surélévations valorisant les capacités constructives résiduelles. Mais les solutions sont peu nombreuses, limitées à certaines configurations et encore trop chères.

Proposition pour peser sur le prix de revient de l'acquisition amélioration :

N°4 Sensibiliser les collectivités locales sur l'intérêt du démembrement du foncier par *bail emphytéotique ou à construction** pour requalifier le patrimoine existant.

2.5 En parallèle des alternatives se développent en neuf

Les modes de production sont ainsi largement dépendants de l'accès au foncier et de son coût. Aussi des solutions diverses contribuent à la production nouvelle. Elles répondent à deux objectifs : économiser les fonds propres et répondre à une stratégie produit de conquête de clientèle plus diversifiée.

Le développement de produits spécifiques d'une part (accueil de personnes âgées, résidences avec services), la recherche d'un meilleur fonctionnement social et d'une image banalisée d'autre part sont autant de critères pour privilégier une stratégie de court ou moyen terme (mutation ou vente au locataire) en complément de l'activité de long terme qui donne l'assise nécessaire pour accomplir durablement la mission d'accueil.

⁸ J.C Castel/Certu/30-09-05 Le marché favorise-t-il la densification ?

* Ces différentes solutions consistent, dans un démembrement entre le foncier et le bâti ou entre la propriété du bien et son usage (Voir document juridique sur le site de la DJEF).



Propositions pour économiser les fonds propres :

N°5 Développer les montages en propriété partielle et/ou temporaire, tels que bail emphytéotique (sur terrain public en sensibilisant les collectivités locales et en dynamisant la mise à disposition des terrains de l'Etat), ou *usufruit locatif social**.

N°6 Conduire une réflexion sur d'autres solutions qui enrichiraient l'éventail de solutions ; le viager social sous forme d'une donation ou vente à prix modéré à un organisme HLM de la nue-propriété en échange d'un avantage fiscal ou d'une rente (à définir : profil des bénéficiaires, plafonnement de la rente) ou l'acquisition avec jouissance différée (transfert de propriété après 10 à 15 ans), ou encore le bail emphytéotique au profit d'investisseurs privés (épargne solidaire).

2.6 Vers plus d'initiative HLM pour la production de foncier

Passer de la règle d'urbanisme au contrat négocié pourrait contribuer à mieux lutter contre la rétention foncière et inciter les acteurs locaux (propriétaires fonciers, constructeurs et aménageurs) à initier des projets conjoints.

La démarche « urbanisme de projets », si elle est poursuivie, pourrait aller dans ce sens en créant des secteurs de projet. Le secteur HLM devrait pouvoir se saisir de cette nouvelle opportunité pour acquérir du foncier par anticipation afin de constituer prioritairement des réserves foncières dans ces secteurs, et initier des projets dans lesquels ils définiraient en priorité la place du logement social.



3 Les axes de progrès sur le prix de revient du bâtiment

3.1 Axes ayant une forte influence sur les coûts de production

3.1.1 Règles d'urbanisme

Les règles de constructibilité des PLU, selon la taille et le format de la parcelle, ou les cahiers des charges d'aménagement ne permettent pas toujours une optimisation des projets.

La démarche urbanisme de projets s'est traduite par quelques gains de constructibilité (nouvelle surface) et des simplifications du code. Elle devrait se traduire au plan local par des adaptations possibles privilégiant l'intégration urbaine et la qualité globale.

Proposition pour garantir la valorisation du foncier en cas d'acquisition anticipée de foncier
N°7 Donner au secteur HLM la possibilité de négocier des conditions dérogatoires des règles d'urbanisme du PLU pour optimiser le rapport qualité/prix des projets, (au moins pour des opérations d'une certaine taille et/dans certaines zones à forte mixité), dans l'esprit de « Secteurs de Projet », et adapter la fiscalité locale sur ces secteurs pour y lutter contre la rétention foncière, favoriser les cessions aux organismes HLM, et la construction sociale

Le nombre d'étages en sous-sol fait varier le prix fortement et de manière non linéaire. Le coût de revient d'une place de parking varie de 15 000 € à 40 000 €. Une partie seulement est louée aux habitants des immeubles correspondants et l'usage en est parfois détourné (parking boxé). La proportion de plus en plus grande de logements à loyer modéré (PLAI) augmente les risques de sous exploitation des parkings. Cette problématique est particulièrement présente dans la conception des éco quartiers.

Proposition pour réduire les exigences de stationnement :

N°8 En contrepartie d'un effort significatif sur la localisation, qui est un critère déterminant de la pertinence et de la valorisation des opérations dans la durée :

- Moduler l'obligation légale de stationnements en fonction de la proximité des transports en commun
- Proposer au plan local une analyse partagée des besoins de stationnement
- Négocier la création de places publiques de stationnement
- Organiser par opération mixte une mutualisation social/privé des aires de stationnement

3.1.2 Référentiel de production

Les normes n'ont pas force réglementaire (sauf s'il elles sont imposées par un texte réglementaire). Mais elles font partie des règles de l'art, ou sont imposées par les contrats d'assurance, ou encore permettent une concurrence loyale au sens des règles d'achat, ou enfin elles font jurisprudence. Donc elles sont obligatoires de fait.

Le cadre normatif du logement est très touffu (lois, décrets, arrêtés, normes, DTU, référentiels, ...) et la sédimentation et l'accumulation des exigences constituent un cadre très contraignant, dont l'évolution semble non maîtrisée et, par effet de cliquet, ne pouvant jouer qu'à la hausse. L'impact des « normes » sur les coûts, même apprécié au moment des changements, est rarement argumenté et très difficile à mettre en évidence car il est masqué par les adaptations qu'il induit et par les évolutions parallèles de la conjoncture. La lecture des évolutions de l'ICC comparées à celles de l'indice BT01, outre sa forte sensibilité à la conjoncture, pourrait laisser supposer que s'il y a eu des surcoûts à la faveur de sauts qualitatifs, ils ont été compensés par des gains de productivité.



De plus chaque financeur édicte son référentiel pour l'accès à ses financements. Les exigences, toujours supérieures aux seuils réglementaires, engendrent des coûts supplémentaires. Les opérations certifiées présentent un surcoût constructif de l'ordre de 3% (source QUALITEL : étude relative au coût global 2011). Cette logique différenciante et sélective pourrait même s'accroître avec la baisse prévisible des budgets.

Par ailleurs la rapidité d'évolution des exigences ne permet pas aux acteurs de bien capitaliser et d'optimiser les réponses.

L'utilité, mais aussi le contrôle des contenus, de la cohérence des normes entre elles et du processus de leur élaboration ont fait l'objet de diverses analyses et rapports (certains sont rappelés et résumés en annexe). Qu'il s'agisse de dispositions légales ou réglementaires, de normes de produits ou professionnelles, ou encore de référentiels de qualité du logement, le cumul des « normes » est considéré comme source de complexité, parfois de contradiction, et de coûts, avec des exigences déconnectées de l'utilité perçue par les habitants.

Tous les acteurs de la « filière » du bâtiment semblent d'accord sur la disproportion de la réglementation « handicapés » et son caractère contreproductif sur la qualité d'usage des logements⁹. Une mise à plat est nécessaire.

Même si l'exercice est difficile à conduire, il convient de ne pas renoncer à introduire une régulation économique des évolutions normatives, en imposant la prise en compte de la dimension économique et financière de chaque nouvelle norme, toutes choses égales par ailleurs.

Propositions pour limiter l'impact économique des normes :

N°9 Dresser, en lien avec l'AQC, le bilan économique, social et environnemental de l'offre de certification ou signes de qualité des produits logement.

N°10 Conditionner l'évolution du référentiel qualitatif du produit logement (exemple Qualitel, Régions,...) à la neutralité, voire la réduction, des coûts ou introduire des critères économiques dans les objectifs qualitatifs ou faire de l'objectif coût un critère de qualité ; et organiser, aux niveaux territoriaux adéquats, la synergie entre les organismes pour faire valoir une harmonisation des référentiels.

N°11 Evaluer les règles d'accessibilité du cadre bâti et envisager des adaptations négociées (Cf. encadré).

N°12 Faire valoir une pause réglementaire sur les autres thèmes (thermique, courants faibles et communication, ...) et définir les conditions d'un moratoire vertueux.

Principes pour l'accessibilité du cadre bâti

Réaffirmer la nécessité

- d'apporter de bonnes réponses à ces besoins, mais réaliser une évaluation séparée des réponses réglementaires vis-à-vis des besoins du handicap moteur et de ceux du vieillissement et des handicaps sensoriels.
- d'apporter une offre en quantité suffisante pour permettre un choix aux demandeurs via le développement et l'adaptation du parc existant

Ajuster l'exigence en neuf par des adaptations négociées, avec la priorité de produire globalement un logement à un coût abordable pour les habitants et de développer des services adaptés

Poursuivre l'amélioration de l'accessibilité du parc existant privilégiant

- l'actualisation des PSP sur l'accessibilité physique
- la mise en accessibilité des parties communes

Négocier avec les pouvoirs publics et les associations d'usagers un quota de logements adaptés au handicap.

⁹ Point de vue HLM sur Incidences de la loi sur l'accessibilité du cadre bâti en annexe 5



3.2 Axes ayant une plus faible influence sur les prix de revient du bâtiment

Les gains escomptés à partir des différents leviers exposés ci-après sont relativement plus faibles mais ne sont pas à négliger. Le cumul des actions peut s'avérer profitable.

3.2.1 Développement en adéquation avec les besoins

Pour répondre au mieux aux besoins en logements ordinaires, il convient en parallèle de développer l'offre spécifique

- En direction des jeunes pour un accueil temporaire :
Etudiants,
Jeunes en formation,
Jeunes travailleurs en contrats courts.
- En direction des personnes âgées en perte d'autonomie dont le potentiel de clientèle est en croissance (21 % de la population entre 60 et 85 ans) en structures adaptées moins chères à construire que des établissements spécialisés et limiter le volume des établissements spécialisés.

Proposition pour diversifier l'offre locative :

N° 13 A l'échelle de territoires à enjeux, développer et organiser une spécialité HLM de montage et de gestion de l'offre spécifique qui compléterait mieux l'offre de logements ordinaires, en évitant autant que possible de la segmenter inutilement.

3.2.2 Typologie

Malgré les évolutions démographiques¹⁰, les typologies sont assez stables, centrées sur les Type 3 et 4 en province, 2 et 3 en région parisienne. Les logements de types 1 et 1Bis sont peu demandés en province, les grandes typologies sont peu prisées par les organismes, mais sont souvent imposées par des règles locales. (Condition de la Région IDF).

Le souci de recentrer l'offre sur les typologies les plus adaptées peut toutefois entrer en contradiction avec les aspirations qui demeurent fortes pour l'individuel

Format de la production (source SISAL)

Typologie de la production nouvelle	2008		2009		2010		Parc HLM
	%	SU (m ²)	%	SU (m ²)	%	SU (m ²)	%
1&1bis	9,8	25,8	9,5	26,2	10,6	24,3	5,4
2	22,8	50,9	24,1	50,6	23,1	50,2	18,4
3	35,9	69,8	37,6	69,9	37,6	68,8	36,8
4	25,9	85,5	24,0	86,6	24,0	84	30,2
5	5,6	103,7	4,9	103,7	4,7	99,5	9,1

Afin de répondre au plus juste aux besoins, la programmation typologique doit concourir à

- Favoriser la mixité au sein des opérations,
- Répondre aux besoins de mutations internes,
- Satisfaire la demande de grands logements,
- Prendre en compte le refus des studios par les habitants.

¹⁰ Le tiers des ménages ne compte qu'une seule personne



La poursuite de la baisse tendancielle de la taille des ménages (2, 3 personnes par ménage), des évolutions de la société (divorces, décohabitation, vieillissement,...) et l'évolution perceptible des modes de vie semblent encourager une inflexion de l'offre locative vers un format plus ajusté, mais privilégiant la proximité des services et des bassins d'emploi.

Proposition pour optimiser la réponse locative :

N°14 Privilégier plus fortement les typologies II et III en collectif dans une logique, non de réponse à une demande instantanée, mais de complémentarité de l'offre existante et avec une dimension prospective (analyse à affiner par territoire).

3.2.3 Compacité du bâti

La forme du terrain conjuguée avec les règles de constructibilité du PLU peut induire une forme simple ou complexe des façades. Il a été rappelé ci-avant que les fonciers très contraints mériteraient une flexibilité supplémentaire de la constructibilité.

Réduire le développé des façades, simplifier les volumes et les surfaces et réduire la quantité de matériaux par les dispositions constructives, sont autant d'éléments de l'économie du projet. La méthode MULO (Méthode Unifiée pour le Logement Optimisé juin 1999) incitait déjà à optimiser les parties communes, les linéaires porteurs, les parois externes. Plusieurs ratios étaient préconisés.

- rendement de plan SHAB/SHON > 0,82
- MI porteur et façades /SHOB < 0,42
- Surfaces isolées/SHOB < 1

L'approche thermique pousse dans le même sens. La surface développée de l'enveloppe rapportée à la surface chauffée doit être la plus faible possible pour limiter les coûts de traitement thermique des parois externes.

Proposition pour optimiser le bâti :

N°15 Fixer au maître d'œuvre des exigences de compacité et rationalité constructive.

3.2.4 Mixité fonctionnelle et générationnelle

De nouvelles expériences sont conduites pour donner corps à un usage mixte, résidentiel en direction de plusieurs publics (diversité sociale et générationnelle) ainsi qu'un usage professionnel au sein d'un même projet immobilier. Ces programmes visent, outre à produire un effet de taille, à développer les complémentarités de services (ascenseurs), de mutualiser ou alterner les services collectifs (parkings, installations climatiques,...).

Proposition pour mutualiser les coûts :

N°16 Poursuivre les recherches et expérimentations des opérations mixtes et les analyser sous l'angle des coûts et des gains.



4 Les axes ayant une influence sur la quittance des locataires

4.1 Optimisation des plans de cellules

Le niveau de loyer résulte de la contrainte d'équilibre des opérations, mais ces niveaux de loyers, bien que plafonnés par la réglementation, répondent mal aux situations des ménages à faibles ressources.

La surface est un paramètre essentiel de la détermination du loyer car, au coefficient de structure près, le loyer est proportionnel à la surface. Il peut également faire l'objet de majorations pour qualité (notamment thermique). Or les loyers unitaires de la production nouvelle sont généralement proches des loyers maximums. En revanche, les aides APL sont fonction de la composition du ménage donc indirectement du nombre de pièces.

La réduction de surface par typologie induit certes une augmentation du coût unitaire du M² construit (car les équipements nécessaires sont incompressibles) et donc un équilibre financier plus difficile, mais se traduit par une baisse en valeur absolue du coût unitaire du logement et donc de sollicitation sur les fonds propres, ainsi qu'une baisse sur le loyer au logement

Un logement plus ajusté (surface habitable réduite, au profit, le cas échéant, des annexes) est donc préférable (APL inchangée).

Longtemps l'habitat a privilégié les surfaces pour les pièces à vivre par rapport à celles des circulations. La loi handicap a renforcé l'obligation d'ascenseurs (à partir de 4 niveaux desservis) et imposé l'accessibilité de tous les logements desservis par un ascenseur. Cela se traduit par une augmentation des surfaces des circulations et pièces d'eau (estimée de 10 à 15 %). En pratique, les conceptions des logements cherchent à limiter la perte d'usage dans la répartition des surfaces par le développement des unités fonctionnelles entrée-séjour-cuisine, salle de bains-WC, dégagements-placards.

Pour des raisons de confort acoustique, la séparation jour-nuit a été largement pratiquée. Elle disparaît des projets récents (chambres commandées par le séjour).

L'optimisation à rechercher consiste à garder la fonctionnalité dans un espace compact en travaillant sur

- les circulations intérieures,
- la polyvalence des pièces (concept de plan neutre),
- les usages intermittents (alcôves, espaces tampons),
- l'emplacement des rangements (les sortir de la surface habitable par exemple)
- la modularité (passer d'un T2 confort à un T3 compact par une paroi coulissante)

Le calcul du loyer à la surface utile valorise les annexes pour la moitié de leur surface. Ces annexes sont un élément qualitatif intéressant pour les locataires et la disposition favorise leur solvabilité. Un gain sur les prix de revient consiste à réduire les annexes coûteuses à produire dans la surface chauffée pour privilégier des rangements plus économiques (boxes en accès direct, mini cellier sur balcon,...).

Proposition pour solvabiliser les locataires :

N°17 Rechercher une meilleure adéquation entre surface, typologie et composition du ménage grâce à des plans de cellule à surface réduite mais maximisant la qualité d'usage.

Les attentes de surface peuvent être compensées par des surfaces annexes extérieures (terrasses, loggia, pièce non chauffée,...).



4.2 Calcul du loyer

Les règles de la surface utile ont été définies il y a 15 ans sur la base du format de la production et des logiques des prix de revient de l'époque. Une actualisation a été faite régulièrement sur les marges locales notamment pour intégrer les évolutions de la réglementation thermique. La généralisation de la RT 2012 va obliger à une nouvelle actualisation. En revanche l'évolution des tailles des opérations, le renforcement en matière d'ascenseurs, l'impact de plus en plus fort de la localisation (accès au foncier, conditions de chantier, contraintes de réalisation) sont autant de facteurs influents sur les coûts et les équilibres d'opérations. De même, toutes les annexes sont prises en compte à 50% quel que soit le service rendu. Il serait utile de réviser les natures et pondérations des différents coefficients de la surface utile.

Proposition pour améliorer les équilibres d'exploitation

N°18 Evaluer et ajuster les règles de la surface utile au regard de la production actuelle

4.3 Anticipation des coûts d'exploitation

La maîtrise de la quittance, mais aussi des charges individuelles, fait partie intégrante de la réflexion.

La distribution de l'eau est un service encore en monopole local et les structures tarifaires et niveaux de prix sont très variés.

Les réglementations et labels énergétiques définissent des exigences énergétiques et environnementales qui ne se traduisent pas forcément par des baisses de quittance. Les premières expériences¹¹ montrent un besoin d'amélioration des réponses pour :

- éviter que la réduction des consommations d'énergie ne soit annulée sur la quittance par une augmentation des coûts fixes (abonnement et maintenance), par manque d'anticipation des modalités de gestion ultérieures, des difficultés de maintenance,... (par exemple : nécessité de louer une nacelle pour intervenir sur des panneaux solaires installés sur des toitures en pente),
- développer un système d'assurance qualité simple et peu coûteux pour rendre effective la performance recherchée,
- optimiser le choix et l'achat de l'énergie en tenant mieux compte de leur compétitivité respective et sécuriser l'évolution des prix des contrats d'achat d'énergie sur le marché libéralisé par des indices publics de révision.

De même, les équipements répondant à des enjeux d'accessibilité engendrent des suppléments de maintenance.

Si les leviers d'action sur les charges locatives sont connus (surfaces des parties communes au juste nécessaire, équipements économes, optimum de maintenance en périodicité et modalités d'exécution), cette préoccupation doit être mieux intégrée au processus de maîtrise d'ouvrage et être renforcée notamment sur trois points :

- La réduction des consommations énergétiques doit s'accompagner d'une réduction de la dépense liée aux usages énergétiques (charges fixes réduites, vigilance sur maintenance des systèmes innovants et réseaux de chaleur durablement vertueux). Pour améliorer le savoir-faire, un travail en amont a été initié avec les industriels du bâtiment pour définir des solutions très performantes (enveloppe, équipements énergétiques et renouvellement d'air).
- La dépense d'eau doit être incitatrice aux économies (tarif social et progressif, gestion réactive).

¹¹ Bat'im club et Observatoire de la performance énergétique du logement social (2011 – 2015) mis en place par l'USH en partenariat avec le Programme RAGE 2012, Promotelec et GRDF



- Les services locatifs doivent être limités (cahier des charges au juste nécessaire, optimisation des prestations dans le temps, choix de matériels et matériaux facilitant l'entretien,...).

Pour l'avenir, une attention particulière doit être portée sur :

- Le comptage de l'énergie afin de formater un service utile et rentable pour les locataires
- La tarification incitative en matière de collecte des déchets en veillant à en limiter les nouvelles dépenses d'investissement et de charges récupérables.

Propositions pour solvabiliser les locataires :

N°19 Mettre en place un tarif social de l'eau pour les ménages défavorisés et généraliser le tarif progressif modulé en fonction de la composition familiale.

N°20 Développer l'abonnement individuel à l'eau lorsque le tarif est favorable ou la gestion réactive par la relève à distance dans les autres cas.

N°21 Encadrer les structures tarifaires des énergies (tarifications progressives incitatives aux économies, plafonnement de l'abonnement, indices publics de révision).

N°22 Privilégier la solution tout électrique pour limiter le nombre d'abonnements en cas de performance énergétique très élevée.

N°23 Envisager toutes les valorisations possibles d'une production décentralisée d'électricité (démembrement de la couverture photovoltaïque, intégration des recettes électriques dans les équilibres d'opérations pour minorer les loyers, autoconsommation).

N°24 Accompagner le déploiement par les distributeurs des comptages communicants en électricité et en gaz, d'un service de mise à disposition gratuite d'informations essentielles dont les données de consommation.

N°25 Définir et organiser une régulation renforcée des réseaux de chaleur (transparence des tarifs, homogénéisation des unités de comptage, contrôle périodique des engagements, pénalités financières,...).

4.4 Programmation par ligne de financement

La question du financement du logement social ne fait pas partie de la présente note¹², mais il est rappelé que les financements PLAI imposent des loyers de sortie 10% moins chers qu'en financement PLUS et que le financement PLS se traduit par des loyers de sortie 50 % plus chers. Augmenter la proportion de logements PLAI permet d'élargir l'offre nouvelle à loyer abordable. Une autre alternative consisterait à re-calibrer le financement PLUS.

¹² Voir travaux sur le modèle économique et social du logement social et le rapport au congrès 2012



5 Les axes ayant une influence sur la performance de l'appareil de production

5.1 Les procédures d'achat sont en forte évolution

5.1.1 De nouvelles possibilités sont en cours d'apprentissage grâce à un cadre plus favorable ou plus incitatif

Le régime juridique de la VEFA a été assoupli par la loi du 17 février 2009 et a permis un recours plus large et plus pertinent à cette solution.

La réforme des conditions d'achat pour les offices publics de l'habitat, désormais assujettis à l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005, apporte un cadre plus favorable que celui du code des marchés publics.

La disposition de la loi MOLLE (art 110 loi du 25 mars 2009) qui permet le recours à la conception-réalisation pour les logements sociaux, même en l'absence d'une motivation technique, permet une association très en amont de l'entreprise.

La complexification de l'habitat, avec de fortes composantes innovantes, justifie le recours à des procédures jusque-là réservées à des destinations ou mises en œuvre spécifiques comme le dialogue compétitif.

Les lois Grenelle ouvrent pour finir une nouvelle perspective avec les contrats de performance énergétique dont l'application en neuf est encore à venir.

5.1.2 Les premiers enseignements peuvent être tirés

Il est trop tôt pour dresser un bilan comparatif définitif

En raison de la durée moyenne des opérations, mais aussi du petit nombre d'opérations conduites simultanément par chaque opérateur, la comparaison est difficile à faire (spécificités nombreuses, conjoncture évolutive, recul nécessaire sur qualité d'usage).

Les organismes ayant expérimenté la procédure de conception réalisation témoignent d'un gain de qualité architecturale et d'un vrai partenariat entre la maîtrise d'œuvre et l'entreprise en phase de conception (maîtrise d'œuvre concourante), mais aussi en phase travaux pendant laquelle l'architecte garde toute sa place. Il n'y a pas transfert de tâches mais complémentarité, sans doute liée à au fait que les équipes se forment par cooptation. Cette procédure permet aussi un gain sur les délais d'au moins un trimestre. Elle permet enfin d'anticiper les difficultés de réalisation ou d'orienter la conception vers plus de rationalité pour espérer réduire les coûts. Il s'avère en effet que sur ces points l'expérience de l'entreprise est décisive, de même que sa capacité à capitaliser les expériences antérieures.

Mais ces procédures complexes sont administrativement plus coûteuses. Elles doivent donc s'amortir sur une taille suffisante de l'opération et/ou sur un gain sur le prix de revient compensant ce surcoût direct.

Ces nouvelles procédures suscitent une recomposition de l'offre des entreprises. Les entreprises générales et les groupements sont ainsi beaucoup plus présents sur le secteur du logement social neuf. La maîtrise d'œuvre incorpore de nouvelles compétences.

Une tendance au renforcement vers des exigences de résultat se précise

L'éventail des possibilités dessinent une progression vers des exigences de résultat inscrites dès l'amont de la commande, sur le prix de sortie, sur les délais, sur la performance. L'offre « Coût, Qualité, Fiabilité, Délai » (CQFD), présélectionnée par le PUCA, rassemble ces différents objectifs et, au cas par cas, peut utilement être retenue. Cette offre mérite d'être développée.



La collaboration entre acteurs s'inscrit contractuellement en vue d'une prise en compte, tout au long du projet, des objectifs et contraintes de l'opération.

Des conséquences en matière de compétences internes

La diversification des méthodes, l'évolution du tissu des entreprises et prestataires, la complexification du produit amènent les équipes de maîtrise d'ouvrage à faire une nouvelle évolution. Elles doivent renforcer leurs compétences en économie de la construction et en thermique du bâtiment. Elles doivent aussi trouver un bon positionnement pendant le déroulement du chantier afin de s'assurer d'un contrôle effectif des travaux.

5.1.3 Des propositions s'ensuivent pour poursuivre dans ce sens

L'évolution du produit et du jeu d'acteurs remettent en question les modalités habituelles de développement. La maîtrise d'ouvrage directe n'est plus ni le seul ni toujours le mieux adapté des modes d'intervention. Il s'agit donc de poursuivre l'évolution de la culture de la maîtrise d'ouvrage HLM pour diversifier les modes de production selon la nature et la destination de l'opération, les caractéristiques du foncier, le tissu des entreprises, les opportunités locales et les attendus de l'opération (complexité architecturale et technique) compte-tenu notamment des délais de réponse demandés par les collectivités locales.

Les propositions visent à inscrire durablement ces tendances dans les bonnes pratiques des organismes HLM.

Propositions pour améliorer la productivité du secteur :

N°26 En contrat global, le maintien au-delà de 2013 de l'option conception réalisation en logement social (envisager des assouplissements de la procédure) et l'expérimentation du contrat de performance énergétique).

N°27 En processus classique loi MOP, mieux préciser, pour chaque étape, l'exigence et le contrôle ainsi que la responsabilité spécifique ou partagée des différents acteurs, en veillant à ne pas induire des surcoûts.

5.2 Les marges de manœuvre sont faibles en matière de dévolution et de prescription de travaux

A plusieurs reprises le secteur a conduit des réflexions techniques sur le produit et les conditions de sa réalisation. Mais ces efforts de rationalité ont été balayés par la dérive sans précédent des coûts de construction et du foncier, la dispersion de la production (taille des opérations, localisation), et la diversité des produits (évolution du produit intrinsèquement et sous l'effet d'exigences croissantes).

Sauf quelques exceptions, la diversité et l'évolutivité de la production n'ont pas permis non plus de stabiliser les produits et composants industriels ni de favoriser la poursuite de l'industrialisation de nouvelles parties du bâtiment (enveloppe par exemple).

Il s'agit maintenant de chercher des améliorations en innovant dans l'organisation pour :

- faire jouer l'effet volume lorsque c'est possible (accord-cadre par lot de second-œuvre, mutualisation de la commande entre organismes)
- influencer le processus de réalisation en facilitant une mise en œuvre efficace (projet optimisé selon mode de réalisation)
- réduire les interfaces par le choix du système constructif (industrialisation, macro-lots)
- coupler les choix architecturaux et techniques avec les solutions de mise en œuvre, les conditions de maintenance et la solvabilité des locataires
- faciliter la réponse des entreprises.



5.2.1 Les modalités d'achat sont dictées par la situation

Le souci d'optimiser la mise en concurrence est central

Une mise en concurrence suffisamment large et profitable induit les choix en matière de dévolution et de prescription. Mais ces choix intègrent aussi les préoccupations politiques et économiques locales, l'état de la conjoncture au moment de la consultation et les enjeux de bonne fin dans l'analyse des offres.

Mais il convient de prendre en compte les caractéristiques et contraintes de l'opération

La complexité et le niveau d'innovation, les exigences de délais, l'importance de l'opération (taille montant du marché) déterminent les modalités retenues. Dans l'ensemble, les règles de marché incorporent déjà ces raisonnements. Les pratiques évoluent pour faciliter les relations entre les acteurs pour gagner en fiabilité et productivité (dématérialisation des pièces techniques, métrés contractuels, maquette numérique,...)

Il y aussi des limites à la logique de marché de travaux

Que ce soit en lots séparés ou en entreprise générale, la logique de marchés de travaux à l'opération ne permet pas un effet volume sur les prix.

Quelques expériences ont été menées en accord cadre pour dépasser l'échelle de l'opération en pluri annuel ou en partenariat entre organismes, mais elles sont difficilement généralisables car le produit de sortie est trop peu uniforme sauf à la marge, et le recours à un procédé constructif limite alors l'application à des cibles étroites.

Le partenariat avec des industriels de bâtiment est limité à la recherche-développement. En phase opérationnelle, il n'est pas directement possible car le secteur n'achète pas de fournitures. Il ne peut règlementairement pas y recourir et n'a peut-être pas intérêt à prescrire une marque pour ne pas engendrer un surcoût du fait du monopole qui risque ainsi d'être créé. Quant à la standardisation, elle est déjà inscrite dans la normalisation. Enfin la logique de gestion de stock pour la maintenance ne relève plus de l'organisme puisque celle-ci est externalisée en règle générale.

Propositions pour améliorer les réponses techniques :

N°28 Poursuivre et amplifier l'étude de projets tests en partenariat avec des industriels pour faciliter la réponse de solutions technico-économiques performantes et inciter les entreprises à s'approprier les solutions innovantes par une formation plus réactive de la main d'œuvre.

5.2.2 L'achat de travaux doit valoriser un savoir-faire d'ensemblier à toutes les échelles

Le contenu et les modalités de la commande en revanche doivent s'adapter en permanence à la progression inéluctable de l'industrialisation dans le bâtiment. Celle-ci résulte de la recherche de performance impliquant de plus faibles tolérances de fabrication, l'amélioration attendue des conditions de travail sur chantier et le remplacement de certains matériaux par d'autres difficilement usinables sur chantier. La progression de la normalisation encourage ce mouvement. La mutabilité enfin s'accompagne d'une généralisation de composants remplaçables.

Toutefois cette industrialisation est encore inégale. Elle n'est pas non plus bien acceptée par les donneurs d'ordre, ni assumée par les entreprises qui revendiquent soit une spécificité constructive soit un savoir-faire artisanal. Pourtant de plus en plus, la mise en œuvre relève d'une logique d'ensemblier dont la valeur ajoutée sur chantier se situe dans l'optimisation globale du lot ou de l'opération en termes de choix de produit et de séquençement.



5.2.3 Quelques avancées sont souhaitables

Les propositions visent à maximiser la synergie entre les choix de processus et la fonction achat afin d'orienter la prescription vers plus d'industrialisation, vers une prise en compte en amont de la maintenance et des usages, et afin de favoriser des effets d'échelle par la mutualisation entre organismes ou des marchés à tranches.

Elles visent aussi l'évolution des pratiques vis-à-vis des règles contractuelles de marché vers une fonction d'achat de travaux pour mieux maîtriser les coûts et les délais et faciliter la réponse des entreprises.

Propositions pour améliorer la productivité du secteur :

N°29 Favoriser les approches d'optimisation du processus de mise en œuvre dans une logique industrielle. La solution Batinov (consistant à organiser le déroulement du chantier en lien avec l'optimisation de l'emploi de produits industriels finis ou semi-finis), retenue parmi les lauréats CQFD, illustre cette avancée.

N°30 Renforcer la veille technologique et orienter la sélection de produits industriels conduite par l'USH vers la recherche de technologies industrielles performantes (par exemple : listes de solutions, composants complets d'enveloppe dissociés de la structure porteuse et moins chers que le mur traditionnel).

N°31 En lots séparés et pour les gros producteurs, dissocier de l'achat de travaux l'achat des lots récurrents et banals en vue d'un effet volume et pour réduire les frais administratifs.



6 Récapitulatif des propositions

6.1 Propositions de progrès internes au secteur HLM

Propositions pour économiser les fonds propres :

N°4 Sensibiliser les collectivités locales sur l'intérêt du démembrement du foncier par bail emphytéotique ou à construction pour requalifier le patrimoine existant.

N°5 Développer les montages en propriété partielle et/ou temporaire, tels que bail emphytéotique (sur terrain public en sensibilisant les collectivités locales et en dynamisant la mise à disposition des terrains de l'Etat), ou usufruit locatif social.

Proposition pour limiter l'impact économique des normes :

N°9 Dresser, en lien avec l'AQC, le bilan économique, social et environnemental de l'offre de certification ou signes de qualité des produits logement

Proposition pour diversifier l'offre locative :

N° 13 A l'échelle de territoires à enjeux, développer et organiser une spécialité HLM de montage et de gestion de l'offre spécifique qui complèterait mieux l'offre de logements ordinaires, en évitant autant que possible de la segmenter inutilement.

Proposition pour optimiser la réponse locative :

N°14 Privilégier plus fortement les typologies II et III dans une logique, non de réponse à une demande instantanée, mais de complémentarité de l'offre existante et avec une dimension prospective (analyse à affiner par territoire).

Proposition pour optimiser le bâti :

N°15 Fixer au maître d'œuvre des exigences de compacité et rationalité constructive.

Proposition pour mutualiser les coûts :

N°16 Poursuivre les recherches et expérimentations des opérations mixtes et les analyser sous l'angle des coûts et des gains.

Proposition pour solvabiliser les locataires :

N°17 Rechercher une meilleure adéquation entre surface, typologie et composition du ménage grâce à des plans de cellule à surface réduite mais maximisant la qualité d'usage.

Les attentes de surface peuvent être compensées par des surfaces annexes extérieures (terrasses, loggia, pièce non chauffée,...).

N°20 Développer l'abonnement individuel à l'eau lorsque le tarif est favorable ou la gestion réactive par la relève à distance dans les autres cas

N°22 Privilégier la solution tout électrique pour limiter le nombre d'abonnements en cas de performance énergétique très élevée

N°23 Envisager toutes les valorisations possibles d'une production décentralisée d'électricité (démembrement de la couverture photovoltaïque, intégration des recettes électriques dans les équilibres d'opérations pour minorer les loyers, autoconsommation)

Propositions pour améliorer la productivité du secteur :

N°27 En processus classique loi MOP, mieux préciser, pour chaque étape, l'exigence et le contrôle ainsi que la responsabilité spécifique ou partagée des différents acteurs, en veillant à ne pas induire des surcoûts.



N°28 Poursuivre et amplifier l'étude de projets tests en partenariat avec des industriels pour faciliter la réponse de solutions technico-économiques performantes et inciter les entreprises à s'approprier les solutions innovantes par une formation plus réactive de la main d'œuvre.

N°29 Favoriser les approches d'optimisation du processus de mise en œuvre dans une logique industrielle. La solution Batinov (consistant à organiser le déroulement du chantier en lien avec l'optimisation de l'emploi de produits industriels finis ou semi-finis), retenue parmi les lauréats CQFD, illustre cette avancée.

N°30 Renforcer la veille technologique et orienter la sélection de produits industriels conduite par l'USH vers la recherche de technologies industrielles performantes (par exemple : listes de solutions, composants complets d'enveloppe dissociés de la structure porteuse et moins chers que le mur traditionnel).

N°31 En lots séparés et pour les gros producteurs, dissocier de l'achat de travaux l'achat des lots récurrents et banals en vue d'un effet volume et pour réduire les frais administratifs.

6.2 Propositions de moyens nouveaux

Propositions pour inciter à la prospection foncière :

N°1 Généraliser une pratique existante de recensement systématique des terrains pollués en agglomération et de dépollution au fur et à mesure.

N°2 Réétudier les dispositifs existants de portage foncier pour faciliter la constitution d'un portefeuille foncier grâce à des prêts bonifiés et des avantages spécifiques.

N°3 Etudier la faisabilité et l'intérêt de l'achat différé du foncier par un prêt foncier à remboursement in fine et reconductible.

Propositions pour économiser les fonds propres :

N°6 Conduire une réflexion sur d'autres solutions qui enrichiraient l'éventail de solutions ; le viager social sous forme d'une donation ou vente à prix modéré à un organisme HLM de la nue-propriété en échange d'un avantage fiscal ou d'une rente (à définir : profil des bénéficiaires, plafonnement de la rente) ou l'acquisition avec jouissance différée (transfert de propriété après 10 à 15 ans), ou encore le bail emphytéotique au profit d'investisseurs privés (épargne solidaire).

N°7 Donner au secteur HLM la possibilité de négocier des conditions dérogatoires des règles d'urbanisme du PLU pour optimiser le rapport qualité/prix des projets, (au moins pour des opérations d'une certaine taille et/dans certaines zones à forte mixité), dans l'esprit de « Secteurs de Projet », et adapter la fiscalité locale sur ces secteurs pour y lutter contre la rétention foncière, favoriser les cessions aux organismes HLM, et la construction sociale.

Proposition pour réduire les exigences de stationnement :

N°8 En contrepartie d'un effort significatif sur la localisation, qui est un critère déterminant de la pertinence et de la valorisation des opérations dans la durée :

Moduler l'obligation légale de stationnement en fonction des transports en commun,

Proposer au plan local une analyse partagée des besoins de stationnement,

Négocier la création de places publiques de stationnement,

Organiser par opération mixte une mutualisation social/privé des aires de stationnement.

Propositions pour limiter l'impact économique des normes :

N°10 Conditionner l'évolution du référentiel qualitatif du produit logement (exemple Qualitel, Régions,...) à la neutralité, voire la réduction, des coûts ou introduire des critères économiques dans les objectifs qualitatifs ou faire de l'objectif coût un critère de qualité ; et organiser, aux niveaux territoriaux adéquats, la synergie entre les organismes pour faire valoir une harmonisation des référentiels.

N°11 Evaluer les règles d'accessibilité du cadre bâti et envisager des adaptations négociées (Cf. encadré).

N°12 Faire valoir une pause réglementaire sur les autres thèmes (thermique, courants faibles et communication, ...) et définir les conditions d'un moratoire vertueux.



Proposition pour améliorer les équilibres d'exploitation :

N°18 Evaluer et ajuster les règles de la surface utile au regard de la production actuelle.

Propositions pour solvabiliser les locataires :

N°19 Mettre en place un tarif social de l'eau pour les ménages défavorisés et un tarif progressif tenant compte de la composition familiale.

N°21 Encadrer les structures tarifaires des énergies (tarifications progressives incitatives aux économies, plafonnement de l'abonnement, indices publics de révision).

N°24 Accompagner le déploiement par les distributeurs des comptages communicants en électricité et en gaz, d'un service de mise à disposition gratuite d'informations essentielles dont les données de consommation.

N°25 Définir et organiser une régulation renforcée des réseaux de chaleur (transparence des tarifs, homogénéisation des unités de comptage, contrôle périodique des engagements, pénalités financières,...).

Proposition pour améliorer la productivité du secteur :

N°26 En contrat global, le maintien au-delà de 2013 de l'option conception réalisation en logement social (envisager des assouplissements de la procédure) et l'expérimentation du contrat de performance énergétique).



Annexes

Annexe 1 Prix à la consommation, ICC et BTO1

Annexe 2 Les multiples facteurs influençant les prix et les loyers des logements

Annexe 3 Lectures

Annexe 4 L'accès du logement social au foncier et la maîtrise des coûts fonciers

Annexe 5 Incidences de la loi sur l'accessibilité du cadre bâti



Annexe 1

(Note de M Amzallag)

Prix à la consommation, ICC et BTO1 : Définitions, champs respectifs et évolutions récentes

Février 2012

1. L'ICC

L'indice du coût de la construction est un indice de prix, ce que son nom n'indique pas précisément. Il mesure l'évolution trimestrielle du prix des bâtiments neufs à usage d'habitation, TVA incluse, payé aux entreprises de construction.

L'ICC couvre exclusivement les travaux de construction ; ce qui en exclut le coût d'acquisition et de viabilisation des terrains, les honoraires de la maîtrise d'œuvre, les frais de commercialisation. Les dépenses d'entretien et d'amélioration sont aussi en dehors de son champ et couvertes par un indice spécifique.

L'ICC est publié chaque trimestre, avec un décalage de 4 mois : début janvier pour l'indice du 3^{ème} trimestre de l'année précédente. La série remonte au dernier trimestre 1953. A partir de 1994, en plus de l'indice brut, la moyenne annuelle des 4 derniers indices trimestriels a été publiée pour servir à l'indexation des contrats, avant l'utilisation de l'IRL depuis 2006.

Méthode d'élaboration de l'ICC

L'indice est élaboré à partir d'une enquête sur un échantillon d'opérations en cours de réalisation tiré dans les fichiers de la base SITADEL. L'échantillon du trimestre T est tiré dans les permis délivrés au cours du trimestre T-2. L'enquête sur le prix de revient des logements neufs (PRLN) permet de collecter des informations détaillées sur les caractéristiques techniques des opérations et le contenu des marchés passés avec les entreprises ; elle est réalisée auprès du maître d'ouvrage ou, dans le cas de l'individuel pur, du maître d'œuvre. Les dossiers traités trimestriellement représentent 7 à 8 000 logements.

Depuis 2010, la méthode est hédonique et consiste à établir, à partir d'un modèle économétrique, la relation entre le prix du marché de construction et les caractéristiques de l'ouvrage, ce qui permet de donner une valeur implicite à chacune des caractéristiques retenues : surface, niveau de confort, taille d'opération, étage, localisation, etc. Jusqu'en 2009, la méthode consistait à décomposer le prix de chaque opération en prestations élémentaires, métrées puis valorisées ; pour chaque prestation, le prix obtenu était comparé à un prix historique pour établir un indice et l'ICC global établi en pondérant les prestations élémentaires en fonction des caractéristiques de la production données par SITADEL (localisation et taille des opérations, notamment). Le changement de méthode a permis de réduire la taille du questionnaire et le coût de la collecte.



2. Les index BT

Ces index sont des indices du coût des facteurs de production qui interviennent dans le bâtiment. Outre un indice général, le BT01, on dénombre une quarantaine d'indices spécialisés, du terrassement (BT02) aux travaux d'étanchéité (BT53).

Six postes sont pris en compte pour l'établissement des coûts, avec une pondération propre à chaque index, la pondération du BT01 est donnée ici entre parenthèses :

- Les salaires et charges annexes (43 % du BT01)
- Les matériaux (32 % du BT01)
- Le matériel (4 %)
- Le transport (3 %)
- L'énergie (3 %)
- Les frais annexes (15 %)

Les index sont publiés mensuellement, avec un décalage de 3 mois : fin janvier pour l'indice d'octobre.

Elaboration des index BT

Pour suivre l'évolution de chaque poste, diverses sources sont mobilisées : enquêtes professionnelles de la FFB et autres unions professionnelles, indices de prix à la production et sous-indices de l'IPC de l'INSEE.

3. Différences entre ICC et BT01

	ICC	BT01
Champ d'activité	Construction neuve de logement	Ensemble de l'activité du bâtiment, non résidentiel et travaux d'entretien inclus
Gains de productivité	Contributeur à limiter la croissance de l'ICC	Sans impact sur le BT01, le poids des facteurs restant fixe
Marge des entreprises	Elle est incluse dans le prix de la construction et le fait fluctuer	Elle est hors du champ des index BT
Traitement de la TVA	L'ICC est établi TTC Donc impact du relèvement du taux	Les index BT sont hors taxes
Décalage temporel	Le coût des facteurs mesuré un mois donné par le BT01 est incorporé plusieurs mois après dans les constructions traitées pour l'ICC du fait du mécanisme de passation des marchés	

4. Evolution des indices sur la période 1995-2011

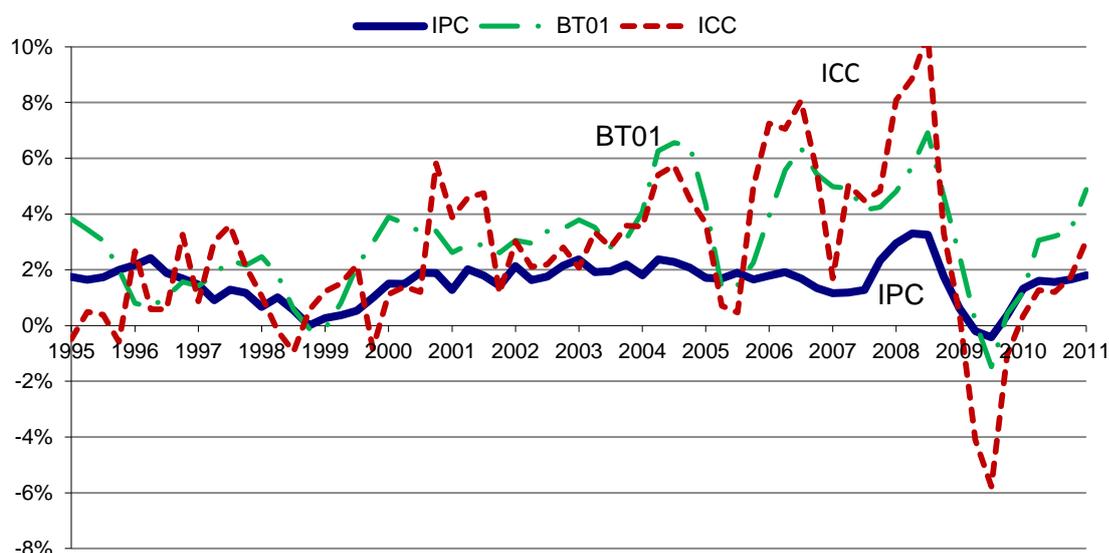
Au cours des quinze dernières années, l'ICC a connu des évolutions assez contrastées (graphique 1) : une période de stabilité relative jusqu'en 2000 avec une évolution comparable à celle de l'indice des prix à la consommation (hausse cumulée de 7 % en 5 ans), suivie d'une accélération et d'une accentuation de la



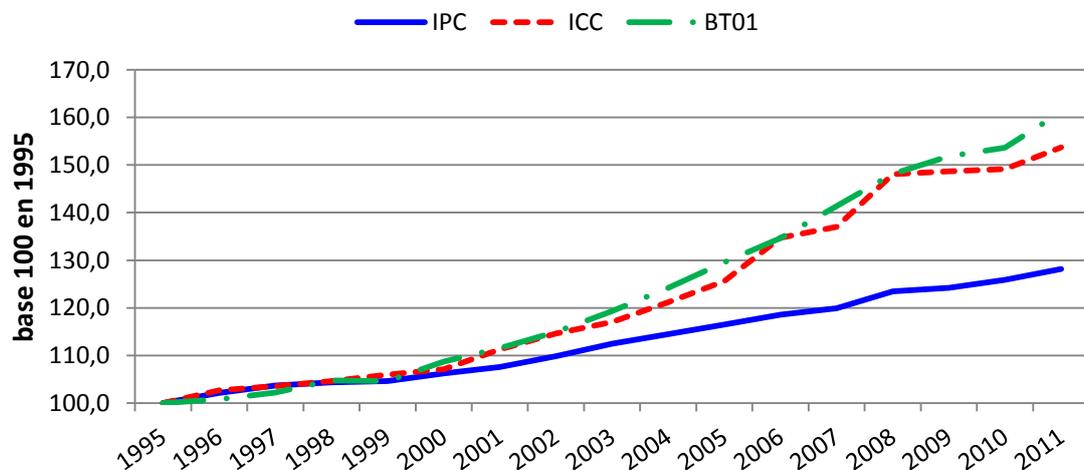
volatilité. Les variations annuelles du BT01 sont généralement de moindre ampleur que celles de l'ICC brut (non annualisé), notamment dans les périodes d'accélération de la conjoncture, où les entreprises reconstituent leur marge et, inversement, au moment du retournement de 2009.

Sur l'ensemble de la période depuis 1995, la hausse cumulée de l'ICC est de 55 %, celle du BT01 de 60 % (graphique 2). Cela mettrait en évidence sur le long terme un impact limité des gains de productivité sur le prix de la construction neuve, pour autant que le rapprochement soit possible, dans la mesure où le champ du BT01 déborde celui de l'ICC. Dans le même temps, l'indice des prix à la consommation (IPC) a augmenté d'environ 30 %.

Graphique 1 : Glissement annuel de l'IPC, de l'ICC brut et du BT01



Graphique 2 : variation cumulée de l'IPC, de l'ICC brut et du BT01 depuis 1995





Annexe 2

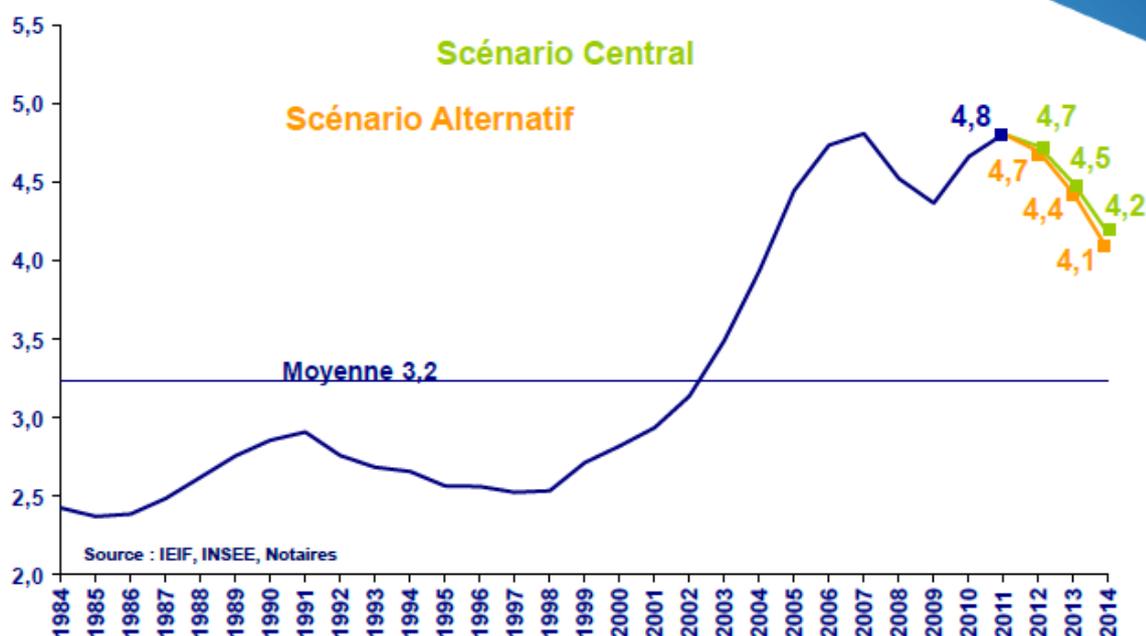
Extrait présentation IEIF

Les multiples facteurs influençant les prix et les loyers des logements

- Le prix des logements est la résultante de nombreux facteurs économiques, financiers, techniques, sociaux et politiques
- Le marché est soumis à de nombreuses fractures, irrégularités et discontinuités liées à l'importance de la réglementation
- Le prix des logements est déterminé selon une logique de bien d'usage mais également de véhicule d'investissement
- Le marché de l'immobilier résidentiel est largement déterminé par le comportement des investisseurs particuliers qui ont une préférence forte pour sa caractéristique de valeur refuge sur le long terme

La prospective en matière de prix de vente rapporté au revenu annuel

Simulation des ratios prix / revenu disponible



26 janvier 2012

6



Annexe 3

Lectures

Le bilan coûts- bénéfiques des normes en matière de construction, de rénovation des logements et d'urbanisme est-il aujourd'hui positif ? L'ENA¹³ février 2011

La « norme » vise à corriger les imperfections du marché et tend à améliorer la qualité de l'habitat. Elle répond ainsi à des attentes socio-économiques incontestables.

Les normes renchérissent le coût de la construction. Ces surcoûts sont importants à court terme (Solutions innovantes, effet de l'expérimentation). Mais à moyen terme, les savoir-faire se diffusent et l'intégration de plus en plus en amont des évolutions exigentiels conduisent à nuancer les surcoûts (standardisation des produits innovants, progression de la qualification des entreprises). L'évolution des exigences est généralement précédée d'une période de transition accompagnée de mesures incitatives.

Toutefois par les surcoûts engendrés, elles pénalisent l'effort de construction et leur bilan coûts-bénéfiques n'est pas uniforme.

« La RT 2012 : surcoût immédiat 5 à 15 %, bilan fragile et paradoxal en termes de précarité énergétique

Accessibilité : surcoût immédiat 4%, des obligations disproportionnées atteignant mal leur objectif

Qualité et sécurité : un bilan global positif »

Le rapport formule des propositions d'adaptation par thème :

- Accessibilité : nouveau compromis à définir pour prendre en compte le handicap et étude sur les enjeux d'adaptation des logements propres à la dépendance
- Thermique : Logique de performance et d'expérimentation
- Urbanisme : Allègement des documents d'urbanisme (moins de contraintes descriptives pour plus de performance) et adaptation selon les projets
- Ascenseurs : enquête sur l'évolution et les causes de la sinistralité

Il formule aussi des propositions complémentaires :

- Pour le processus de normalisation ; Evaluation ex ante et ex post avec expérimentations
- Pour le foncier ; Obligation d'appliquer la majoration de charges foncières sur les propriétés non bâties en zone urbaine du PLU.

Rapport d'information du Sénat n 317 sur les normes applicables aux collectivités territoriales

La quasi-totalité des domaines d'interventions des collectivités locales est impacté par l'inflation normative (400 000 textes techniques).

L'atomisation du pouvoir prescriptif complique la recherche de régulation et de simplification

Les critères d'appréciation de la pertinence des normes doivent reposer sur les principes d'utilité et de proportionnalité (coûts engendrés proportionnés à l'utilité) mais ces notions sont empreintes de subjectivité.

Le rapport ouvre plusieurs pistes dont :

- Passer de l'application rigide des normes à la modulation en fonction de la taille des communes, instances locales pour l'adaptation du cadre normatif
- Des dispositifs indicatifs (circulaires) plutôt que contraignants (décret, arrêtés)

¹³ Ecole nationale d'administration



- Promotion de la contractualisation plutôt que la normalisation (accord entre les parties prenantes pour l'application des lois)
- Evaluation préalable de l'impact financier des normes
- Consultation de la CCEN et élargissement de son champ de mission

La fabrique du bien commun : des normes techniques aux normes de services (PUCA et Université Paris Dauphine)

Il s'agit des actes d'un colloque du 18 mars 2010, introduit par un économiste, et organisée autour d'échanges de chercheurs/praticiens et des intervenants étrangers, essentiellement sous l'angle juridique.

Ce document développe d'abord les trois paradoxes suivants :

- La normalisation est une activité générale mise en œuvre par des parties intéressées
- Les normes adoptées sont facultatives mais s'imposent de fait et forment une « soft-law »
- L'extension des normes au domaine de services cristallisent les deux paradoxes et crée des « hyper-lois » (existe en parallèle, se substitue à elle et va plus loin)

Il précise les possibilités de contrôle comme la meilleure réponse aux paradoxes.

Sont développés les moyens et leur existence juridique tant pour les contrôles *ex ante qu'a posteriori* et les contentieux.

Un prolongement est envisagé sous l'angle économique.

Note d'analyse 221 du Conseil d'Analyse Stratégique : L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans

Auteurs : **Mahdi Ben Jelloul, Catherine Collombet, Pierre-Yves Cusset, Clément Schaff, .**

Au cours des trente dernières années, le prix réel des logements anciens a été multiplié par deux, tandis que les loyers réels progressaient de 30 %.

« Depuis quinze ans, les prix des logements en France connaissent une évolution apparemment déconnectée de celle des loyers et les catégories modestes et les classes moyennes inférieures ressentent le plus fortement l'accroissement de leurs difficultés.

- les loyers, à surface et qualité constantes, ont globalement évolué comme le revenu disponible moyen. La dépense de logement a néanmoins augmenté, compte tenu de l'élévation de la taille moyenne et de la qualité des logements. Ce mouvement n'est pas homogène sur le territoire et entre les différentes catégories de revenus ; La croissance relativement modérée des loyers infirme l'hypothèse d'une pénurie généralisée de logements.
- en revanche, les prix d'acquisition ont doublé et cette hausse généralisée ne semble pouvoir être expliquée que marginalement par l'augmentation du coût de la construction ou un déficit généralisé de construction. La rareté du foncier dans les zones les plus demandées contribue probablement assez fortement à la hausse des prix. Cette hausse a aussi été favorisée par l'amélioration de la capacité d'emprunt des ménages, alliée à une fiscalité favorable, qui alimente la demande. »



Cette note fait le point sur les différents facteurs de hausse, en distinguant notamment facteurs d'offre et de demande et évolutions de court terme ou de plus long terme. Sont présentés ci-après les éléments explicatifs utiles à notre réflexion.

Renchérissement du foncier sous l'effet de concentration des populations

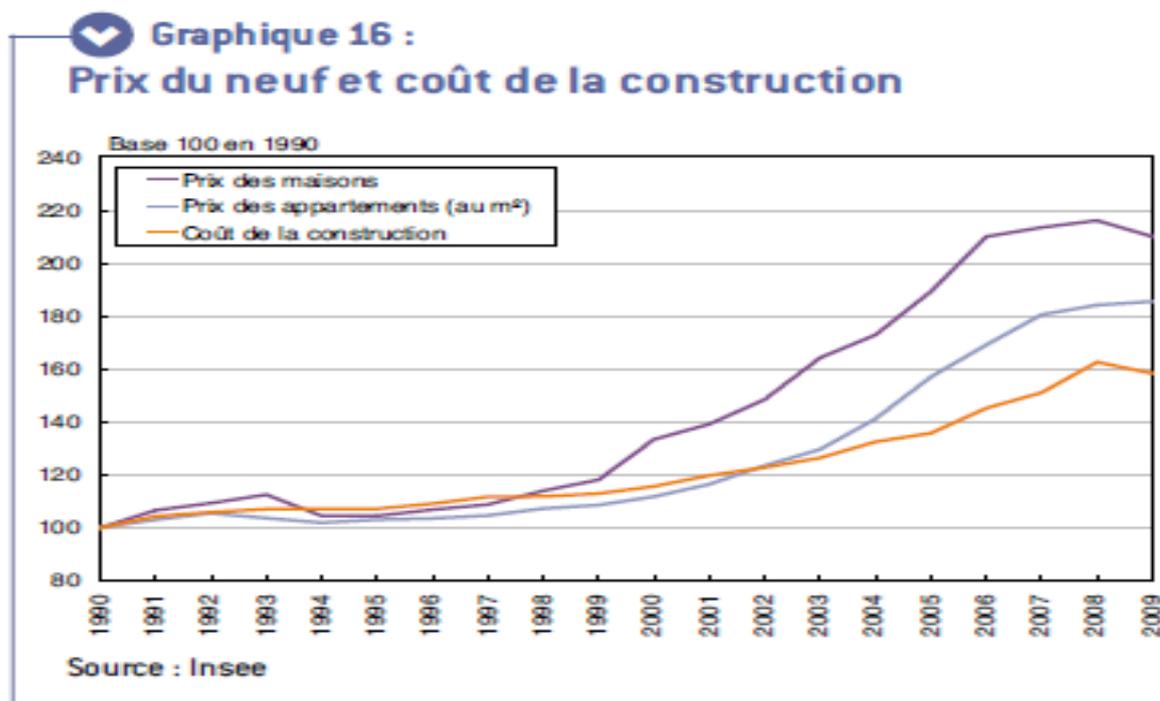
Il est dû à la rareté intrinsèque ou rationnement. Le prix augmente avec :

- Densité de l'aire urbaine
- Taille de l'aire urbaine
- Ségrégation et valorisation différenciée des quartiers

Augmentation de la qualité des logements

- Logements plus spacieux (surface par occupant)
- Parc bien équipé
- Impact des normes (2,7% en maison individuelle, 3,8 % en collectif), surcoût à prévoir pour la RT 2012 de 5 à 7 %

Renchérissement du bâti



- Renforcement des tensions de marché (diminution de l'offre jusqu'au milieu des années 2000 puis déstockage lié à la crise)
- Ralentissement des gains de productivité (augmentation plus rapide des prix du bâti/indice des prix à la consommation)
- Hausse du coût de construction (redressement des marges des entreprises à partir de 2005)

En conclusion la note identifie les leviers d'action les plus efficaces en matière de politique publique :

- Simplification et accélération des procédures d'autorisation de construire.



- S'interroger sur le risque d'augmentation des prix des subventions pour surcharges foncières
- Réduction des freins à la mobilité résidentielle (réduction des distorsions fiscales entre propriétaires et locataires et des droit de mutation)



Annexe 4

Le logement social pour la solidarité et la croissance

Analyse et propositions de l'Union sociale pour l'habitat

Fiche n°6

L'accès du logement social au foncier et la maîtrise des coûts fonciers juin 2012

Etat des lieux

Tout autant que la question de son financement, celle de **l'accès des organismes HLM au « bon foncier »** est un facteur clé de la production de logements sociaux. Le « bon foncier » doit être d'une part bien situé et valorisant (au contraire de celui où furent relégués nombre de grands ensembles), d'autre part d'un prix compatible avec l'équilibre des opérations.

On estime couramment **qu'en collectif, la charge foncière représente en moyenne de 15 % à 18 % du prix de revient d'une opération**, mais **elle peut aller en zones tendues (Paris et la première couronne, certaines villes des côtes méditerranéennes et atlantiques, le Genevois français...) jusqu'à 40 à 50 % du coût total de l'immeuble.**

En individuel, selon les zones, elle s'établit **entre le tiers et la moitié du prix de revient.**

Enjeux

Le coût du foncier conditionne d'abord la **faisabilité** d'un projet sur un site donné.

Mais la question foncière comporte d'autres enjeux : l'inscription du logement social dans **des projets urbains** cohérents, de qualité, « faisant ville », et inscrits dans une réflexion d'envergure d'urbanisme et d'aménagement durable, et **pour les habitants l'accès à l'emploi, aux services, et à de bonnes conditions de scolarité.** C'est la condition sine qua non d'une vraie et durable mixité sociale à l'échelle des villes et agglomérations.

Propositions

Il s'agit, pour répondre à l'impératif de loger les Français (symétrique de l'impératif de nourrir les Français à l'origine des grandes lois sur le foncier rural) de mettre réellement en œuvre l'article L.111-1 du Code de l'urbanisme : **« le territoire français est le patrimoine commun de la Nation »**, en prenant des mesures relevant de deux registres complémentaires :

- rendre, de façon générale, les marchés fonciers locaux plus fluides et transparents, en luttant contre la rétention et l'accaparement indu de la plus-value foncière ;
- engager des actions pour l'accès au « bon foncier » pour les HLM.



L'Union estime que l'ensemble de ces actions aurait vocation à constituer une « **loi d'orientation foncière urbaine** », en organisant et en explicitant la synergie entre différentes dimensions :

1- Dispositions fiscales

- **Plus-values immobilières** : les textes en vigueur depuis le 1 /02/2012, limitent les abattements progressifs sans les supprimer ni inverser le dispositif. Leur efficacité sera donc faible. Il conviendrait d'aller plus loin dans ce sens, et de les moduler en fonction des « urgences à construire » de la collectivité locale ;
- **Taxe sur le foncier non bâti** : il convient à notre avis d'aller vers une imposition à la valeur vénale, voire, dans les périmètres où une véritable obligation de construire, instituée par la loi, s'impose, jusqu'à exiger la TFPB sur la valeur des surfaces que le COS autorise ;
- **Taxe sur les logements vacants**: généraliser en zone tendue la taxe sur les logements vacants et la rendre progressive. Cette mesure serait par ailleurs en parfaite cohérence avec l'objectif urbain, largement partagé, de « refaire la ville sur elle-même » ;
- **Exonération des plus-values de cession pour le logement social** : nous souhaitons le rétablissement de ce dispositif peu coûteux, qui incite les propriétaires à vendre à prix décoté pour en bénéficier ;
- **Redistribution de la plus-value foncière due aux décisions (constructibilité) ou aux actions (équipements publics, viabilisations, projets urbains...) des collectivités** : il convient à notre avis d'en faire un principe fondamental et explicite de la loi, fondé sur le principe général en droit français qui proscrit l'enrichissement sans cause, au-delà des dispositions limitées de la loi sur « l'Engagement national pour l'environnement ».

2- Renforcement des outils d'action foncière des collectivités territoriales et de l'Etat :

- **Renforcement des divers modes de préemption urbain des collectivités** (DPU « classique », ZAD, futurs « Secteur de Projet », etc...) avec une véritable fixation des valeurs des terrains à leur usage antérieur, et non au vu de leur vocation future ;
- **Constitution d'un véritable système de réserves foncières publiques** (le déstockage foncier des collectivités a été massif depuis la fin des années 90), en généralisant et confortant l'action des Etablissements publics fonciers.
- **Mobilisation du foncier de l'Etat et de ses Etablissements Publics**, et notamment des friches ferroviaires, véritables « verrous », du fait de leur taille et de leur localisation, pour nombre de projets urbains significatifs.

3- Relance d'une véritable politique d'aménagement public des collectivités :

Il convient à notre avis de sécuriser juridiquement les montages « classiques » (ZAC en concession) ; en ouvrant le champ à des opérations initiées par d'autres opérateurs (privés, semi-publics, publics dont



aménageurs HLM) sous contrôle de la collectivité, avec des dispositifs d'enquête publique ou concertation formalisée en amont (« Secteurs de Projet », PUP, montages partenariaux HLM / privé, etc).

4- Généralisation du dispositif actuel de « Secteurs de Diversité Sociale » (quota de logements sociaux dans toute opération privée)

Cette disposition permettrait de mettre en œuvre la « règle des trois tiers » du programme présidentiel, et la pondérer en faveur du logement « très social ».

5- Renforcer les dispositions de la loi SRU conformément au programme présidentiel

Compte tenu du retard pris par certaines communes, il conviendrait à notre avis, pour accélérer les processus, que les communes concernées accueillent immédiatement – en utilisant le parc privé intermédié – un quota de ménages à faibles revenus, ce qui les incitera à offrir du foncier pour accélérer la production et renforcera immédiatement la mixité sociale.

6- Mettre en place les conditions d'une association réelle des organismes HLM (ou de leurs représentants) à l'élaboration par les collectivités de leurs documents d'urbanisme (SCOT, PLU), « environnementaux » (Plans Climat énergie...), ou de leurs études urbaines stratégiques (Secteurs de Projet pour une répartition optimale et durable de la mixité sociale dans la ville).

7- Transférer aux EPCI les compétences « logement » et « urbanisme / aménagement »

C'est à notre avis le seul moyen de parvenir à une déclinaison cohérente des documents programmatiques que sont les PLH, dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) et notamment à une politique foncière vraiment opérationnelle à l'échelle des bassins de vie.

8-Approfondir avec réalisme – dans le sens d'une maîtrise du prix de revient du foncier aménagé – **les principes de « ville et aménagement durable » de la loi ENE** (lutte contre l'étalement urbain, refaire la ville sur elle-même...), qui ne doivent pas conduire à des tensions ou surcoûts fonciers bloquants et à une « ville malthusienne ».

9-Impulser un renouveau des quartiers anciens existants, au-delà du PNRQAD, en référence aux politiques menées dans ce sens dans les années 80, et avec une composante de logement social forte (acquisitions-améliorations, rénovations plus ou moins ponctuelles...), comme composante inéluctable du « refaire la ville sur elle-même ».



Annexe 5

Incidences de la loi sur l'accessibilité du cadre bâti

Mars 2010

A) Incidences de la loi sur l'accessibilité du cadre bâti

Contexte législatif : loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Loi applicable depuis le 1^{er} janvier 2007 :

- extension à tous type de handicap
- extension à d'autres champs du cadre bâti
- renforcement des procédures de contrôle

Principales incidences sur le cadre bâti :

- ces règles s'appliquent principalement aux constructions nouvelles en collectif, en maison individuelles, en ERP, aux bâtiments collectifs et ERP existants
- cheminements extérieurs et stationnements accessibles
- locaux et équipements accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap : déficiences visuelle, auditive, intellectuelle et handicap moteur.
- accessibilité des balcons, terrasses ou loggias.
- accessibilité des salles d'eau.
- l'obligation d'ascenseur est maintenue au-delà de R+3, mais ajouté « au-dessus ou au-dessous du RDC », avec accès aux caves,...
- une réservation pour ascenseur obligatoire pour tout immeuble collectif de plus de 15 logements.
- définition d'unité de vie pour le niveau d'accès des duplex.
- la prise en compte des déficiences visuelles (aveugles et mal voyants), se traduit par des exigences de guidage, de repérage des bâtiments, des obstacles, de contrastes, de renforcement de l'éclairage,...
- la prise en compte de la déficience auditive (sourds et malentendants) double les signaux sonores de signaux visuels, une visiophonie en cas d'interphone, revêtements acoustiques dans les parties communes,...
- dans l'habitat existant, les obligations s'imposent lors de rénovations importantes (travaux supérieurs à 80 % de la valeur du bâtiment), ou à l'occasion de travaux portant sur les circulations collectives, hors travaux d'entretien.

Impacts de la réglementation :

1) principales difficultés : interprétation et mise en œuvre des textes

- exemple : pour les maisons de ville notamment: confusion d'interprétation pour deux logements distincts superposés entre les règles qui s'appliquent au logement collectif ou à la maison individuelle, suivant qu'il comporte des parties communes bâties desservant tout ou partie des logements.



- accessibilité des salles d'eau, notamment des douches: les travaux menés par le CSTB mettent en avant les difficultés techniques, tenant notamment à l'étanchéité, à l'acoustique et à l'incendie, dans l'habitat collectif, notamment avec les systèmes constructifs français majoritairement en dalle de béton de 20 cm d'épaisseur.

2) incidence sur les annexes :

- diminution, voire disparition des caves et celliers, car difficiles à rendre accessibles avec le coût d'installation d'un ascenseur et de son entretien pour les desservir, la dimension des couloirs, des portes et des sas, du renforcement de l'éclairage, de la signalétique,...
- diminution des largeurs des balcons à 60 cm, voire leur suppression, ainsi que des terrasses et loggias, pour cause de problèmes techniques et d'étanchéité à l'eau pour les rendre accessible.

3) incidence sur la qualité de vie :

- diminution de la qualité de vie de l'appartement, car pour respecter des montants de loyers ou de prix de vente accessibles à tous, les surfaces des appartements diminuent, alors que les pièces d'eau voient leurs surfaces augmenter, notamment les cuisines, salles de bains et WC, alors que les surfaces des pièces à vivre et séjours diminuent, que les cuisines sont ouvertes, que les couloirs diminuent, que la distribution se fait par les pièces entre elles, les balcons et caves disparaissent ;...
- par exemple : pour optimiser les surfaces, nous constatons de plus en plus de demande de dérogation pour installer le WC dans la SDB pour les T3 (le WC indépendant étant imposé par le label QUALITEL).

4) incidences sur les surfaces

- des logements de même surface, mais moins fonctionnels.
- L'espace d'usage dû au rayon de rotation des fauteuils roulant de 150 cm de diamètre, augmente les dimensions des cuisines, salles de bain, WC, de la chambre principale et des couloirs.
- exemple : pour un appartement moyen de 71 m², l'estimation de surface complémentaire nécessaire à une bonne accessibilité des personnes en fauteuil roulant est de 4 m², soit 5 % de la surface

5) impact sur l'investissement :

- la DHUP a estimé à +4% le surcoût de cette réglementation auquel il convient d'ajouter +2% pour les opérations nécessitant un ascenseur, indépendamment des éventuelles augmentations de surface citées ci-dessus.
- exemple : pour un logement en financement PLUS moyen de 130 000 € TTC et 71 m² de Surface Utile, l'augmentation du coût de construction de 4% représente 5200 € TTC, et fait augmenter le loyer d'équilibre de 2,5 %.
- Si on prend en outre l'augmentation de surface de 5% nécessaire au maintien de la qualité de vie, le coût de construction est augmenté de 5%, en plus des augmentations précédentes, et le loyer d'équilibre est encore augmenté de 3%. Mais il faut noter que ces secondes augmentations ne sont pas automatiques : on peut les éviter en sacrifiant la qualité de l'organisation de l'espace dans le logement.

6) impact sur les charges :

- des charges plus importantes, du fait de l'installation d'ascenseur, de plus d'éclairage dans les parties communes et les voiries extérieures,...
- exemple : pour une opération moyenne de 30 logements neufs, sur 6 niveaux, le prix d'investissement moyen d'un ascenseur est de 72 000 € TTC, soit 2400€ TTC (2 %) par logement, et un montant annuel de charge de 2150 € TTC, soit 71€ TTC par logement.



B) propositions d'évolution de la loi sur l'accessibilité du cadre bâti:

1) Dispositions face à l'annulation des dérogations à l'accessibilité du cadre bâti neuf.

Désormais tous les bâtiments neufs (logements collectifs et individuels) ainsi que les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public devront être accessibles, sans dérogation possible.

Dans un arrêt du 21 juillet 2009, le Conseil d'Etat a annulé une partie des dispositions du décret sur l'accessibilité du cadre bâti n° 2006-555 du 17 mai 2006, pris en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes.

Ces articles permettaient aux préfets d'accorder des dérogations aux constructions neuves (logements individuels ou collectifs, établissements recevant du public) alors que le Parlement ne l'avait prévu que pour les constructions existantes.

S'agissant, par exemple, des logements collectifs, le préfet pouvait accorder une dérogation en cas d'impossibilité technique, pour des sujétions liées à l'environnement du bâtiment comme les caractéristiques du terrain, de la présence de constructions existantes, de contraintes liées au classement de la zone de construction, en particulier au regard de la réglementation de prévention contre les inondations.

Face aux nombreuses questions des organismes sur l'avenir de ces dérogations, la validité de celles accordées avant le 21 juillet 2009, les opérations suspendues et annulées,...l'Union sociale pour l'habitat a alerté les ministères concernés et a proposé des amendements visant à réintroduire la partie du décret annulé dans une loi.

2) proposition d'application de l'obligation à une partie des logements

Il est proposé que l'obligation d'accessibilité soit imposée à une partie des logements d'une opération nouvelle, par exemple 30 % des logements.

Ce volume est suffisant pour permettre l'attribution d'un logement adapté en cas de demande d'un handicapé ou d'apparition d'un handicap chez un habitant.

Les surcoûts seront ainsi fortement diminués et ramenés de 4 à 1,2% pour les surcoûts issus des investissements supplémentaires, et de 5 à 1,5 % pour ceux liés aux surfaces et à la qualité de vie dans le logement

3) assouplir les règles sur le neuf et augmenter l'offre de logements accessibles dans le parc existant.

Le parc neuf représente chaque année 1 % du parc des bâtiments existants C'est peu par rapport aux besoins des personnes en situations de handicap.

L'esprit de nos propositions est d'apporter une offre suffisante dans le parc existant en quantité pour permettre un choix suffisant aux demandeurs en situation de handicap

4) Réaffirmer la nécessité

- d'apporter de bonnes réponses à ces besoins, mais réaliser une évaluation séparée des réponses réglementaires vis-à-vis des besoins du handicap moteur et de ceux du vieillissement et des handicaps sensoriels.



- D'apporter une offre en quantité suffisante pour permettre un choix aux demandeurs via le développement et l'adaptation du parc existant

Ajuster l'exigence en neuf et envisager des adaptations négociées

Optimiser l'accessibilité du parc existant en privilégiant

- L'actualisation des PSP sur l'accessibilité physique
- La mise en accessibilité des parties communes
- La négociation avec les partenaires d'un quota de logements adaptés au handicap moteur et d'un quota adapté aux situations de vieillissement et de handicap sensoriel