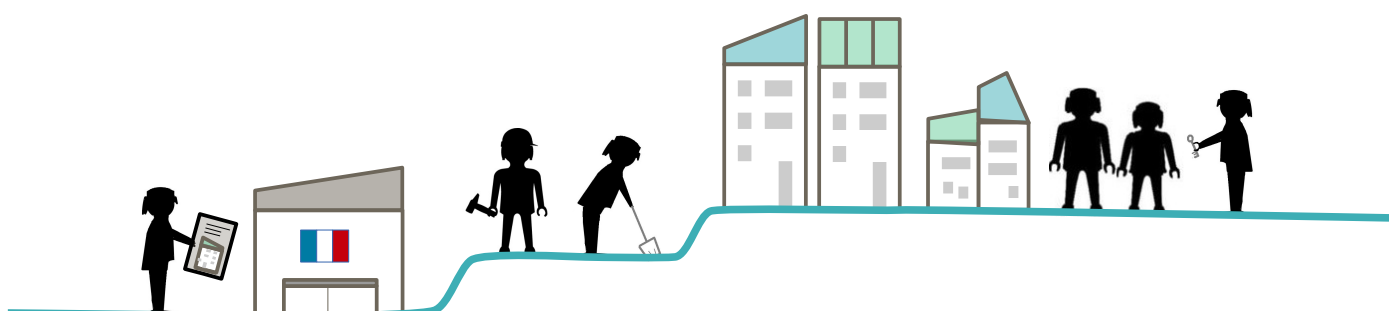


Production de logements sociaux

Quelles sont les difficultés
opérationnelles
rencontrées par les organismes
de logements sociaux en PACA ?

Décembre 2016



AVERTISSEMENT

Ce document réalisé par la DREAL PACA rapporte la vision d'un panel d'opérateurs de logements sociaux de la région PACA, interrogés sur les difficultés opérationnelles qu'ils rencontrent dans leur activité courante de production de logements sociaux.

Les éléments rapportés n'engagent en rien la position de l'Etat sur le sujet.

La DREAL PACA remercie l'ensemble des personnes interrogées qui se sont montrées disponibles pour expliciter leurs difficultés et rendre compte de leurs expériences de terrain.

SOMMAIRE

Objectif et méthodologie	4
1. Les limites liées à la maîtrise d'ouvrage	5
2. Les limites rencontrées avec les acteurs publics partenaires	11
3. Les limites de l'équilibre économique des opérations	15
Conclusion	17
Annexe	19

Objectif et méthodologie

Des efforts importants à toutes les échelles ont permis d'augmenter depuis quelques années de façon non négligeable le nombre de logements sociaux financés en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Avec moins de 4000 logements sociaux financés par an au début des années 2000, ce chiffre évolue entre 6 000 et 8700 logements entre 2007 et 2014, avant de dépasser la barre des 10 000 logements sociaux financés en 2015. Pour autant, le retard accumulé sur les périodes antérieures est loin d'être rattrapé, et la question du logement reste une politique publique prioritaire.

Marché tendu, foncier rare, implication des opérateurs insuffisantes, blocage politique ? Les raisons évoquées pour « justifier » de la difficulté de produire du logement social en PACA sont nombreuses : pour autant elles ne sont pas forcément partagées par tous, ni priorisées de la même façon.

Une démarche engagée par la DREAL PACA à la suite de la signature en 2014 de la charte régionale d'engagement pour le logement et de mobilisation du foncier entreprend de recueillir le point de vue opérationnel des organismes de logements sociaux pour mieux comprendre ce qui, selon eux, pose des difficultés dans la réalisation d'opérations de logements sociaux.

L'ensemble des organismes interrogés ne sont pas pour autant unanimes dans leur propos, et font valoir, selon leur stratégie ou les caractéristiques de leur territoire, des positionnements et des perceptions différentes. Ce rapport se veut dresser une synthèse à la fois des éléments convergents entre ces différents opérateurs, tout en faisant part des divergences de discours. Il ne prétend aucunement donner une liste exhaustive des difficultés, mais essaie de restituer le positionnement d'une partie des bailleurs sociaux de la région. Certains sujets connexes, telles que la fréquence des recours déposés contre leurs opérations en cours de construction qui illustrent un autre champ de difficultés, ont été mis de côté, resserrant les questions autour des conditions de faisabilité des opérations (acquisition du foncier ou partenariat avec un promoteur, adéquation du projet avec les partenaires et avec le marché, bilan économique, etc.).

Ce rapport restitue les points de vue d'une quinzaine d'opérateurs de logements sociaux sur la région¹ (7 sous la forme d'entretiens approfondis, 8 autres sous la forme de compléments et réactions), à travers les dires de leurs directeurs de développement ou de la maîtrise d'ouvrage pour la plupart d'entre eux :

- 7 organismes différents ont été interrogés en 2015 (et début 2016), que ce soit dans le cadre d'un entretien spécifique (Var Habitat, Famille & Provence, Grand Delta, Prolétazur, Unicil), ou de rencontres bilatérales où ces sujets ont été traités (H2P, Logis Familial Varois). La plupart des citations qui figurent dans le présent rapport proviennent de ces entretiens : elles sont anonymisées et servent ici d'illustration.
- Certains propos issus des ateliers du chantier régional sur les filières de production de logements animé par la DREAL PACA (mars-avril 2016), et qui a compté plusieurs opérateurs de logements sociaux parmi ses participants (Logirem, OPH Cannes et Rive droite du Var, Erilia, Grand Delta), ont été repris pour enrichir l'argumentaire présenté.
- Enfin, la présentation des premiers résultats de cette enquête au « club maîtrise d'ouvrage » co-animé par l'Association régionale Hlm PACA&Corse et la maison de l'architecture Villa Romée en octobre 2016, a permis de conforter certains points, d'en nuancer d'autres, notamment avec la participation active de 7 représentants de la maîtrise d'ouvrage de différents opérateurs (Erilia, Sogima, Var Habitat, Côte d'Azur Habitat, Sagem, Unicil et Gambetta).

Quelques analyses issues de la base de données SISAL² illustrent certains chapitres, afin de mettre en relation le ressenti formulé par les opérateurs de logements sociaux avec des données statistiques régionales.

In fine, cet exercice de synthèse vise à transcrire les préoccupations partagées par les opérateurs du logement social en Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le plan opérationnel, sans y porter un quelconque jugement. Il a essentiellement vocation à être une base de débat avec d'autres acteurs du logement en PACA, et le cas échéant à aboutir à des propositions susceptibles d'améliorer les conditions de production de logement social.

1 L'association régionale Hlm PACA&Corse regroupe une cinquantaine d'adhérents sur les deux régions

2 L'infocentre SISAL est un système informatique qui permet de recueillir les informations sur les opérations de logements sociaux saisies par les gestionnaires d'aides à la pierre (DDT(M) ou délégués) dans un logiciel dédié.

1. Les limites liées à la maîtrise d'ouvrage

- **Equilibre et complémentarité entre la production propre et le montage en VEFA**

Les dernières années ont vu les modes de production du logement social évoluer considérablement, avec une forte progression des montages en VEFA, faisant des promoteurs un maître d'ouvrage aussi présent en 2015 que les organismes Hlm dans la production régionale de logement social. Ce constat, qui se lit statistiquement à l'échelle régionale, est confirmé par les opérateurs interrogés.

La diversification des modes de production apparaît pleinement assumée par les organismes Hlm : construire en propre ou passer par un promoteur n'est pas présenté comme un problème en soi, dès lors que cette répartition maintient un certain équilibre. Aussi plusieurs opérateurs nous ont-ils dit ré-équilibrer les perspectives de production quand la part de VEFA semblait prendre trop d'importance.

Il apparaît selon eux important de maintenir un certain niveau de production en propre, et de maintenir ainsi les compétences de maîtrise d'ouvrages dans les équipes. Cette compétence apparaît indispensable non seulement pour conduire les opérations en maîtrise d'ouvrage directe mais aussi pour mener à bien les acquisitions en VEFA.

Quelques exceptions montrent que la production en VEFA est devenu un mode de production majoritaire dans certaines structures : « on intervient en milieu tendu, très prisé par les promoteurs ... On n'a pas le choix. 70 % de notre production se fait aujourd'hui en VEFA ».

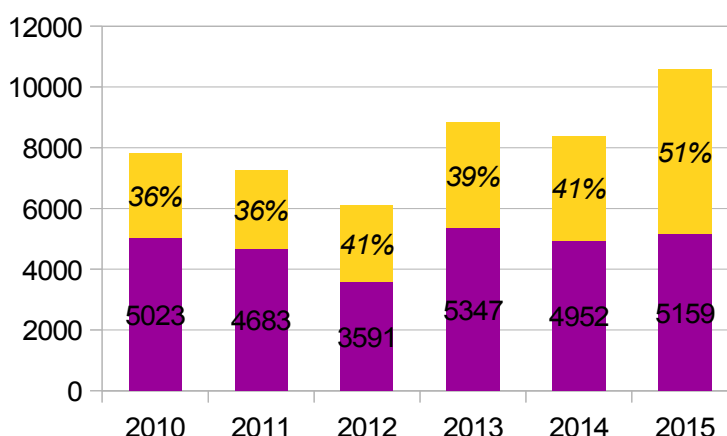
« On ne peut pas donner une notice à un promoteur si on n'est pas capable soi-même de construire »

Ces deux modes de production n'apparaissent pas directement concurrentiels, la VEFA étant présentée comme un mode de production qui vient en complément de la production en propre, et non en remplacement. Les chiffres confirment ce propos : la hausse de production de logements sociaux ces deux dernières années est essentiellement liée à l'augmentation du nombre de logements sociaux produits par les promoteurs en VEFA. La production en propre par les organismes de logements sociaux semble globalement se maintenir (autour de 5000 logements sociaux financés par an, hors ANRU) : il n'y a donc pas, a priori, d'empiétement entre ces deux modes de faire.

Evolution du nombre de logements sociaux (hors ANRU) financés en PACA et répartition selon le mode de production

Source : SISAL

■ logements sociaux financés en VEFA
■ logements sociaux financés en maîtrise d'ouvrage directe



Les préoccupations des organismes de logements sociaux ne sont pas les mêmes selon ces modes de production : la question de l'accès foncier est omniprésente pour ce qui concerne la production en propre, tandis qu'on se soucie davantage des enjeux qualitatifs pour la production en VEFA par les promoteurs.

- **L'éternel problème de « l'accès au foncier » pour pouvoir produire directement**

Aucun opérateur social interrogé n'affirme une soi-disant rareté du foncier constructible en PACA : la question reste le plus souvent la complexité à avoir accès à ce foncier, face à la mise en concurrence du marché, notamment avec les promoteurs.

Veille foncière active ou sollicitations directes ?

La plupart des organismes interrogés sont peu mobilisés sur l'activité de recherche foncière en tant que telle au sein de leur structure : « nous n'avons pas la capacité de certains promoteurs qui épluchent les PLU, contactent les propriétaires, etc ». D'une part, ils sont particulièrement sollicités par les communes, notamment les communes carencées. Tous affirment que les arrêtés de carence pris à l'issue de la période triennale 2011-2013 ont été un véritable « coup de fouet », et disent être fortement sollicités depuis par les collectivités concernées. Ces sollicitations sont pour eux des opportunités pour avoir du foncier en direct, même si parfois les propositions des collectivités ne se montrent pas toujours intéressantes.

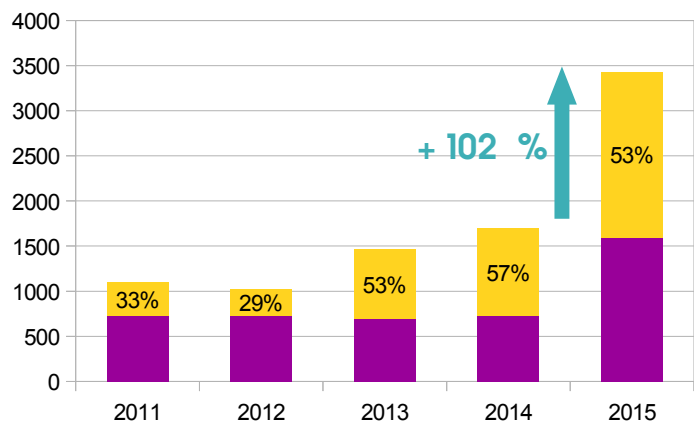
« Les arrêtés de carence et le tour de vis des majorations ont fait réagir les communes »

En dehors des communes déficitaires, certains EPCI qui mènent une politique active en matière de développement de l'offre de logements sollicitent directement les opérateurs de logement social sur des opérations en maîtrise d'ouvrage propre : cela leur permet d'avoir accès directement au foncier en territoire tendu, notamment. Les emplacements réservés des PLU, affectés au logement social, y contribuent également.

Evolution du nombre de logements sociaux (hors ANRU) financés dans les 88 communes carencées au titre de la période 2011-2013 en PACA

Source : SISAL

- logements sociaux financés en VEFA
- logements sociaux financés en maîtrise d'ouvrage directe



D'autre part, l'effet « réseau » joue également beaucoup dans l'apport de nouveaux projets, via des promoteurs avec qui ils ont l'habitude de travailler, mais aussi des notaires, des architectes, ou encore des apporteurs d'affaires. Il s'agit cependant pour la plupart du temps d'opportunités en montages VEFA. Ceci peut s'expliquer : si un architecte procure un terrain à un organisme Hlm, ce dernier ne peut lui garantir de le choisir comme maître d'œuvre au regard des règles de mise en concurrence qui lui sont imposées, alors qu'une négociation est envisageable avec un promoteur.

On note un certain écart entre les organismes d'une taille significative qui disent avoir suffisamment d'affaires sur le feu, et des petits bailleurs qui sont à l'affût et très ouverts à toute proposition.

Enfin, parmi les organismes interrogés, certains analysent leur patrimoine pour identifier du foncier mobilisable rapidement et éventuellement densifier leur parc là où c'est possible : ils parviennent ainsi à développer leur activité de maîtrise d'ouvrage sans supporter les frais d'une acquisition foncière supplémentaire.

Les opportunités liées à des projets d'acquisition-amélioration

Si l'activité de recherche en tant que telle n'est pas toujours très développée chez les organismes pour la construction neuve, elle devient quasi-inexistante pour les opérations en acquisition-amélioration. Aucun opérateur interrogé ne surveille de façon organisée les potentialités de rachat immobilier pour créer du

logement social à partir d'un parc existant : comme précisé plus loin, cette activité provient essentiellement des sollicitations des collectivités.

La difficulté d'accéder au foncier privé

De façon générale, les opérateurs de logements sociaux partagent la difficulté d'accéder à des tènements fonciers détenus par des propriétaires privés, la concurrence avec les propositions des promoteurs étant défavorable. Un de leurs arguments qui est la garantie d'achèvement à l'issue d'un compromis ne suffit souvent pas à détourner le propriétaire d'une offre plus alléchante proposée par un promoteur. Par contre, souvent, ils disent « récupérer » quelques mois après des terrains qui étaient passés sous compromis par des promoteurs, et qui ont fait jouer les conditions suspensives pour retirer leur proposition initiale (défaut de commercialisation, constructibilité espérée impossible, etc.). Les organismes Hlm regrettent de façon générale les pratiques de certains promoteurs qui consistent à faire rêver les propriétaires avec des prix d'achat excessifs, puis conditionner leur achat réel à des conditions suspensives qui ont toutes chances d'intervenir. A la suite de quoi les promoteurs se désistent (ayant fait perdre plusieurs mois au propriétaire, donc aux autres opérateurs susceptibles d'être intéressés), ou revoient leur prix à la baisse (souvent à des niveaux qui auraient pu être accessibles par les organismes de logements sociaux). Ces pratiques-là, qui entraînent à la fois rétention foncière et inflation, restent difficilement maîtrisables.

Le foncier public, un bien trop rare

Le foncier public (celui des collectivités ou de l'Etat) est une autre opportunité intéressante pour les organismes de logements sociaux. Celui-ci apparaît cependant particulièrement rare, et pour les quelques terrains qui se débloquent, certains regrettent de ne pas en avoir été informé en amont. Ceux-ci suggèrent davantage de transparence sur les biens de l'Etat : un affichage anticipé sur les différents biens susceptibles de faire l'objet d'une décote dans les années à venir leur permettrait de se positionner de façon plus adaptée.

Concernant le manque de foncier disponible détenu par les collectivités, l'explication fournie par les organismes tient au défaut de stratégie foncière publique locale et d'un manque de culture sur les enjeux de maîtrise foncière ou d'anticipation. Les organismes qui ont l'occasion de travailler sur d'autres régions, par exemple en Languedoc-Roussillon, y voient une réelle différence.

La faible culture de l'aménagement : un frein à la production en propre

Au manque de stratégie foncière des communes vient s'ajouter l'absence d'une culture de l'aménagement en tant que telle : on construit plus au coup par coup, sur des tènements fonciers réduits et à l'échelle d'un îlot, que sur des emprises foncières importantes, redécoupées et faisant l'objet d'un aménagement d'ensemble. Si cela est difficile à démontrer d'un point de vue statistique, les organismes de logements sociaux semblent pour la plupart le ressentir. Cette situation leur est dommageable car ces opérations d'ensemble sont souvent pour eux une opportunité de développement intéressant, dans un environnement urbain nouvellement aménagé, et à des coûts raisonnables (l'équilibre de l'opération étant calculé sur l'ensemble du programme). A noter également que certains déplorent que la part de logement social dans les ZAC ou dans d'autres opérations d'ensemble d'envergure soit essentiellement réalisée par des promoteurs, en VEFA. Ont été cités à ce propos des exemples de ZAC où l'aménageur est aussi constructeur et revend la part imposée de logement social qu'il construit en VEFA, encore des opérations comme Euroméditerranée où la production de logements sociaux, dans les premières phases du projet, s'est exclusivement réalisée en VEFA.

« Le métier d'aménageur est un métier délaissé par les organismes Hlm... Ils n'ont plus les compétences ni l'organisation pour porter des ZAC »

Le montage d'opérations d'aménagement n'est que faiblement ancré dans la culture des opérateurs publics ou privés. Les organismes eux-mêmes avouent peu s'investir dans le métier d'aménageur, par comparaison avec d'autres régions.

Les quelques organismes qui exercent le métier d'aménageur (une activité minoritaire chez les ESH et OPH, plus classique chez les SEM) reconnaissent que cette activité leur permet d'intervenir sur des périmètres plus larges et d'avoir accès à un foncier dédié. Mais les opportunités ne sont pas si fréquentes, et dépendent de l'issue des appels d'offres dans lesquels la concurrence avec des aménageurs privés reste forte. L'acquisition par un opérateur social présente pourtant un intérêt : avec le dispositif d'exonération de la taxation de plus-value en cas de vente à un organisme de logement social, ce dernier présente un avantage certain face à la proposition d'un promoteur acquéreur. Ceci a permis à un des organismes interrogés d'acquérir un terrain et d'en revendre une partie au promoteur qui avait initialement repéré l'emprise.

Cependant, des organismes affirment que l'activité d'aménageur est lourde (portage, impact des études environnementales, etc.), et pas forcément très rémunératrice : outre le défaut de compétences dans les structures et le manque de pratiques dans le domaine, ceci expliquerait le peu d'engouement des opérateurs de logements sociaux pour s'y investir.

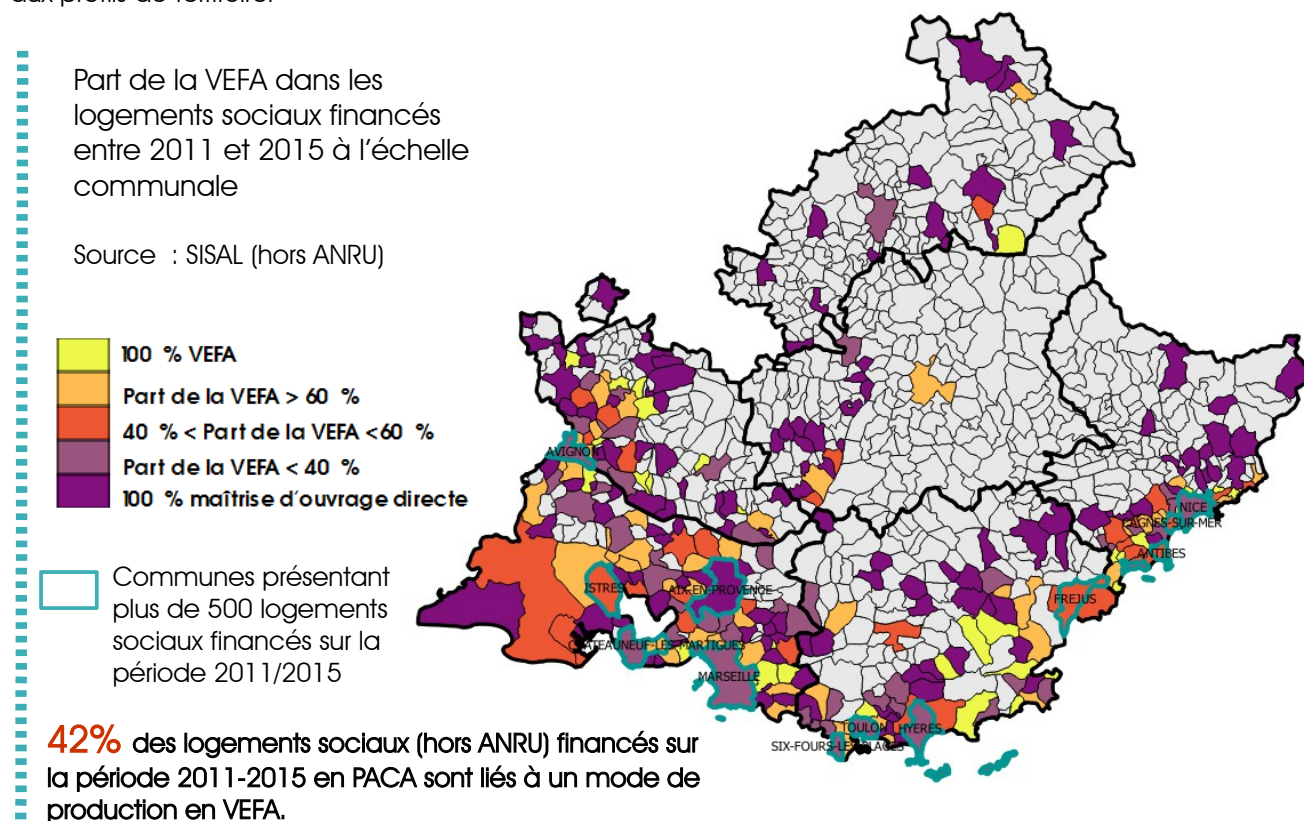
- **La VEFA prend de l'ampleur, mais les opérateurs de logements sociaux restent prudents**

Une part significative de la production

À la fois par défaut devant la difficulté d'obtenir des charges foncières, mais aussi par opportunité de ce mode de production efficace, l'acquisition de logements sociaux en VEFA par les opérateurs de logements sociaux est aujourd'hui une pratique bien installée. La moitié des logements sociaux financés en 2015 (hors ANRU) sont programmés en VEFA (voir graphe page 4), et ce chiffre atteint même 59 % pour ce qui concerne les logements ordinaires neufs hors ANRU (c'est-à-dire en excluant l'acquisition-amélioration et les logements spécifiques tels que les résidences seniors, les logements étudiants, etc.).

Un opérateur dit regretter que la VEFA soit uniquement vue comme un outil financier au sein de sa structure, et donc principalement gérée au niveau des directeurs financiers, alors que les services de maîtrise d'ouvrage devraient être impliqués dès l'amont. Ceci dit, cette pratique ne semble pas s'appliquer aux autres opérateurs interrogés.

Si la part de la production en VEFA dépend d'un organisme à l'autre, elle semble aussi particulièrement liée aux profils de territoire.




Si quelques communes apparaissent en jaune, c'est-à-dire n'ayant produit du logement social uniquement par le biais de la VEFA, cela concerne un nombre de logements relativement faible (ces communes jaunes pèsent moins de 3 % dans l'ensemble des logements sociaux financés sur ces 5 années). On constate que la production de logements sociaux se fait plutôt en maîtrise d'ouvrage directe (violet) dans l'arrière-pays, tandis que la VEFA apparaît plus présente dans les territoires périurbains.

La part de la VEFA au sein d'une même opération : jusqu'où aller ?

Le cadre réglementaire des montages en VEFA peut apparaître un peu ambigu aux yeux de certains organismes, qui questionnent pour certains la pleine légalité de racheter des opérations 100 % VEFA (c'est en effet bénéficiaire entièrement d'une opération sans mise en concurrence préalable).

L'interprétation des textes diverge d'un opérateur à l'autre : certains affirment que la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés (liée au plan de relance) a assoupli les règles, et enlevé tout plafond concernant la part de logements sociaux produits en VEFA au sein d'une opération réalisée par un promoteur privé. D'autres prétendent que la rédaction de l'article L. 433-2 du code de la construction et de l'habitation sous-entend qu'une partie seulement des logements construits par le promoteur peut être acquise par un opérateur social

 Article L. 433-2 du CCH (à la date du 25/10/2016)	Un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte peut, dans le cadre de l'article 1601-3 du code civil ou des articles L. 262-1 à L. 262-11 du présent code, acquérir : — des immeubles ayant les caractéristiques de logement-foyer mentionné à l'article L. 633-1 ou de résidence hôtelière à vocation sociale mentionnée à l'article L. 631-11 ; — des ouvrages de bâtiment auprès d'un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou d'une autre société d'économie mixte ; — des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées. [...]
--	---

Néanmoins ces interrogations ne semblent pas être un frein réel aux pratiques : les opérations « 100 % VEFA » existent, parfois présentées en plusieurs phases, certaines étant soumises à un « contrôle » plus ferme de la part des territoires de gestion (transparence des bilans d'opérations, par exemple).

Les collectivités ont des réactions diverses sur ce mode de production : certaines s'étonnent de voir se transformer une opération qu'elles pensaient privée en un projet entièrement social. D'autres pensent que la production de logements sociaux par des promoteurs permet d'éviter une partie des recours de la part des riverains...

Enfin, certains organismes se montrent favorables à une interdiction formelle des opérations de logements sociaux « 100 % VEFA », notamment sur des projets de taille importante.

Des intérêts financiers et opérationnels

Les organismes de logements sociaux reconnaissent pour la plupart deux qualités importantes aux opérations en VEFA :

- elles peuvent être réalisées dans un temps particulièrement court (un an parfois, alors qu'il ne faut généralement pas moins de deux ans aux opérateurs sociaux pour sortir de terre leurs opérations³) ;
- elles présentent des coûts attractifs pour les organismes de logements sociaux. Les prix de revient obtenus

3 Une analyse recoupant les informations de SISAL et RPLS sur les dossiers financés entre 2006 et 2012 en PACA montre une durée de mise en œuvre (entre l'agrément et la livraison) sensiblement plus courte pour les opérations en VEFA. N'étant l'année de l'agrément, plus de la moitié des dossiers concernant des opérations VEFA sortent l'année N+2 ou avant (14 % l'année N+1), contre 36 % pour les dossiers menés en maîtrise d'ouvrage interne (9 % l'année N+1).
Ref : travaux 2015 de Pascal Priou, DREAL PACA.

par les promoteurs défient toute concurrence, notamment avec l'absence de contrainte sur des questions de mise en concurrence, une négociation de gros sur les matériaux, et l'aboutissement à des coûts de construction tirés au plus bas. Le caractère concurrentiel des prix proposés par les promoteurs est encore plus flagrant dans la revente d'opérations 100 % VEFA : le promoteur ayant alors un acheteur global, il fait l'économie de tous ses frais de commercialisation.

Il convient cependant de souligner que quelques organismes ne sont pas si affirmatifs que ça sur l'attractivité des prix proposés par les promoteurs : certains les disent équivalents à ceux obtenus en maîtrise d'ouvrage directe, notamment pour les ESH (en s'appuyant sur le fait que les conditions de mises en concurrence, moins contraignantes pour les ESH, leur permettent également d'obtenir des prix intéressants). Par ailleurs, d'autres avancent le fait que si les prix de départ des promoteurs sont attractifs, les prestations supplémentaires demandées par les organismes pour répondre à leur cahier des charges génèrent un surcoût considérable.

A noter que l'encadrement des prix de transactions en VEFA par le biais de chartes ou de conventions⁴, ou le contrôle attentif des projets au cas par cas par certains gestionnaires d'aides à la pierre, conduit de fait à des prix de vente en VEFA particulièrement intéressants dans ces territoires tendus, sans forcément refléter un prix de revient réel. Certains affirment même que la péréquation dans les opérations mixtes est inévitable, le « manque à gagner » induit par des logements sociaux dont la transaction est encadrée conduisant inmanquablement à une augmentation des prix du logement libre. D'autres mettent de côté ce débat sur la péréquation, argumentant que la sortie effective d'opérations 100 % VEFA, y compris en territoire tendu, et avec un bilan positif pour le promoteur, montre bien que « l'absorption » d'un déficit du social par le logement libre est un faux problème.

Si l'on se réfère aux moyennes régionales issues de SISAL, la différence de prix entre la production de logements sociaux en VEFA et hors VEFA n'est pas flagrante. Sur les 5 dernières années (2011-2015), en se focalisant sur la production de logements ordinaires neufs hors ANRU, on observe un prix de revient par m² de surface utile légèrement inférieur en VEFA (2088€/m² contre 2129€ en maîtrise d'ouvrage propre), mais un prix de revient rapporté au logement supérieur (139 000€/lgt en VEFA, contre 132 000€ en maîtrise d'ouvrage propre). Enfin, un organisme de plus petite taille affirmera que ce mode de production est plutôt réservé aux structures qui ont des stocks financiers suffisamment importants, et s'adresse ainsi de façon privilégiée aux organismes d'une certaine taille.

Les prix de revient de la VEFA et de la maîtrise d'ouvrage directe tels qu'ils sont affichés dans les bilans prévisionnels (SISAL) restent proches à l'échelle régionale.

Des réserves évoquées

« Les opérations acquises en VEFA sont celles qu'on va devoir réhabiliter le plus vite »

Quelques organismes expriment quelques réserves sur la production en VEFA, notamment sur le plan qualitatif. Effectivement, malgré un cahier des charges relativement précis qu'ils imposent (taille et conception des logements, des parties communes, etc.), la qualité de la construction est parfois remise en cause. Ainsi, si le prix à l'acquisition est concurrentiel par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe, certains organismes de logements sociaux affirment que c'est équivalent si on intègre les frais générés sur le long terme : « la VEFA coûte moins cher à l'investissement, mais revient

plus cher en coût de fonctionnement ».

Certains affirment qu'il y a une réelle différence dans la conception du bâti, avec une forme urbaine qui recherche davantage l'optimisation technique et économique chez les promoteurs que le confort des habitants. Ainsi, même si cette tendance semble s'atténuer, des opérateurs nous rapportent que les promoteurs ont longtemps préféré construire des bâtiments épais, avec des paliers desservant 7 à 8 logements ; tandis que les bailleurs sociaux privilégient davantage une conception avec des logements traversants, sans pièce aveugle, et un maximum de 3 à 4 logements par palier.

Ces critiques sur le plan qualitatif ne sont pas pour autant unanimement partagées, certains organismes n'y voyant aucune différence. Par ailleurs, dans certains territoires, le suivi particulièrement attentif sur les projets de logements sociaux de la part de l'autorité publique (collectivité, DDT(M)) assure une réelle qualité

⁴ Exemple de la [charte de partenariat public-privé](#) de Nice Côte d'Azur qui conditionne les aides de la métropole au respect d'un prix plafond de transaction pour les opérations de logements sociaux produites en VEFA

des logements, qu'ils soient produits par les organismes de logements sociaux ou par les promoteurs ... et allant parfois, dans une même opération, jusqu'à dépasser les prestations réalisées pour les logements libres.

La gestion de copropriétés mixtes

La production de logements sociaux en VEFA par les promoteurs au sein d'une opération mixte pose généralement la question de la gestion, sur le long terme, de ces copropriétés. Sur certains territoires, cela ne semble pas poser problème : un opérateur, présent dans de nombreuses copropriétés mixtes, ne rencontre aucune difficulté particulière en matière de gestion. D'autres témoignent de quelques tensions qui se font sentir sur la répartition des charges, ou sur des équipements uniquement accessibles à une partie de la copropriété (l'accès à une piscine, par exemple, réservé aux logements libres). Par ailleurs, certains opérateurs de logements sociaux, minoritaires dans la gestion de la copropriété, craignent de voir se profiler une dégradation du bâti.

Aussi le développement du métier de syndic de copropriété chez ces bailleurs présents dans les copropriétés mixtes ressort-il souvent comme une voie intéressante pour assurer la bonne gestion de ces espaces sur le long terme.

• Les perspectives de développement du parc des organismes

Quel que soit le mode de production, plusieurs opérateurs de logements sociaux nous ont fait part de leur intention de développer leur parc, mais sans doute moins dans une logique d'extension qu'auparavant. La plupart des organismes Hlm interrogés cherchent à optimiser leur gestion, en développant de nouvelles implantations à proximité de leur parc existant ou à distance raisonnable de leurs agences locales.

Par ailleurs, certains interlocuteurs disent ne pas se sentir les bienvenus par endroit. Le cas d'une subvention exceptionnelle accordée par un conseil départemental aux organismes ayant leur siège dans leur périmètre nous a par exemple été rapporté.

A contrario, les chartes ou conventions qui permettent d'encadrer les prix de la VEFA permettent à certains organismes de logements sociaux d'investir de nouveaux territoires : en rendant les règles du jeu transparentes, ces dispositifs mettent tout le monde au même niveau, et crée une émulation positive sur le marché du logement social.

2. Les limites rencontrées avec les acteurs publics partenaires

• Les territoires de gestion (aides à la pierre) : un besoin de visibilité

Les organismes Hlm ont fait remonter la difficulté d'avoir des informations précises sur les conditions d'obtention d'aides à la pierre et le montant espéré en fonction des opérations. La complexité des règles de gestion et leur instabilité sont une difficulté quotidienne qui nuit à leur réactivité, leur gestion financière, leur anticipation.

Les règles de financement divergent d'un gestionnaire à l'autre, et ne sont pas stables dans le temps

Ces différences dans les règles de financement, par exemple entre une DDT(M) et un EPCI délégataire, compliquent l'intervention d'un organisme de logements sociaux sur plusieurs territoires au sein d'un département, voire sur plusieurs départements. Chaque territoire a ses propres priorités et un mode de fonctionnement dans la répartition des aides à la pierre auquel les opérateurs sont soumis. Les organismes doivent ainsi intégrer ces différences dans leur équilibre financier, sans en maîtriser forcément toutes les subtilités.

En outre, les modalités de financement changent généralement d'une année sur l'autre, avec des évolutions généralement à la baisse, des règles modifiées, etc. Il n'est pas rare, selon les dires d'une partie des organismes rencontrés, que l'ajustement des nouvelles règles ne soit affiché que tardivement dans l'année pour certains délégataires. En parallèle de ces évolutions annuelles interviennent également d'autres changements, comme des évolutions dans les périmètres de délégation ou des réorientations post-électorales.

Les organismes déplorent un tel manque de visibilité sur ces règles de gestion, ce qui leur demande des adaptations au cas par cas et freine leur efficacité.

Les organismes observent auprès de quelques EPCI délégataires un manque d'ingénierie pour la gestion des aides à la pierre

Des interlocuteurs nous ont fait remonter quelques dysfonctionnements liés à la prise de compétence des aides à la pierre par certains EPCI. Certains d'entre eux n'ont pas forcément de compétences en interne ou de moyens humains suffisants pour pouvoir répondre de façon efficace aux sollicitations des opérateurs. Parfois même, ce sont les organismes qui donnent quelques indications explicatives à des services locaux novices sur le sujet. Là encore, les organismes Hlm sont freinés dans leurs projets : leurs interrogations restent sans réponse, les délais se prolongent, les règles sont incomprises, etc.

La renégociation des programmes par certains gestionnaires peuvent contrarier des opérateurs sociaux

Les organismes de logements sociaux, une fois un projet d'opération ficelé et généralement approuvé par la commune, et un équilibre financier calculé, doivent parfois remettre en jeu leur opération quand ils la soumettent à certains gestionnaires d'aides à la pierre. Ceux-ci peuvent effectivement se montrer influents pour modifier certains paramètres : une nouvelle répartition dans le programme entre les typologies de logements, une densité modifiée, parfois même un détail dans le niveau de prestation.

Cette démarche est souvent globalement bénéfique en matière de production de logements sociaux (quantité plus importante, densité optimisée, etc.). Mais là encore, certains organismes s'agacent de ces changements négociés qui interviennent en aval, demandent un nouvel investissement en matière d'ingénierie, et retardent l'opération.

Les autres collectivités apportant des subventions induisent des contraintes supplémentaires

La recherche de subventions auprès d'autres collectivités (Région, Conseil départemental, etc.) pour atteindre l'équilibre financier sur une opération vient complexifier les montages des organismes. Si d'une part ces aides ne sont pas forcément stables dans le temps et diffèrent d'un territoire à l'autre, elles dépendent également des délibérations des conseils liés à ces structures. Il faut pour les demandeurs déposer un dossier très en amont pour espérer passer à la prochaine délibération. Et celles-ci peuvent être rares : chez certaines collectivités, l'organe délibérant ne se réunit que 2 ou 3 fois par an.

• L'Etat : incitateur mais pas toujours cohérent

Les discours et les outils mis en place par l'Etat pour produire du logement social montrent leur efficacité

D'un côté incitateur à la production de logements sociaux, voire négociateur (augmentation du nombre de logements sociaux prévus par exemple), les services de l'Etat savent se montrer influents en faveur de la production de logements sociaux, que ce soit auprès des différents opérateurs, mais surtout des collectivités. Les différentes mesures mises en place afin d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux depuis la loi SRU se révèlent relativement efficaces selon les personnes interrogées, que ce soit dans une posture coercitive (pénalités, arrêté de carence), ou dans une démarche d'accompagnement (contrat de mixité sociale). Ces incitations fortes auprès des élus menées par l'Etat tant à l'échelle nationale qu'au niveau local ont globalement profité à l'activité des organismes de logements sociaux.

Les différentes postures de l'Etat se montrent parfois contradictoires ...

La réduction des moyens depuis plusieurs années, notamment au niveau des aides à la pierre distribuées par l'Etat, est soulignée par les organismes de logements sociaux : « On a très peu de subventions de l'Etat, et en plus on nous donne un cahier des charges de plus en plus exigeant ».

Les services de l'Etat sont par contre susceptibles de se manifester également par des avis qui interviennent a posteriori de la prise de décisions du lancement d'opération, par exemple sur la question des risques ou des enjeux environnementaux. Ici, ce sont des contraintes en matière de risque d'inondation qui remettent en cause un projet ; là c'est un avis environnemental contraignant qui remet en jeu la programmation ou encore le calendrier de l'opération ... les exemples ne manquent pas. Les organismes de logements sociaux dénoncent ici un manque de transversalité entre les services et d'anticipation des avis Etat, et expriment le souhait d'avoir un seul interlocuteur dans le suivi de leurs opérations.

• L'EPF PACA : un partenariat qui demanderait à être optimisé

L'Établissement Public Foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur est un acteur bien établi auprès des territoires, un véritable outil pour les collectivités, et un partenaire considéré comme incontournable selon les organismes de logements sociaux. Plusieurs d'entre eux saluent le travail de l'établissement depuis plusieurs années et l'expertise qu'il apporte sur les territoires. Ses modalités de partenariat sur le logement social font cependant réagir les organismes Hlm.

Des situations où un partenariat direct serait opportun

En premier lieu, si la mise en concurrence systématique des opérateurs par l'EPF pour un projet donné n'est pas remise en cause sur le principe, elle se révèle inefficace dans certains cas. Un organisme de logements sociaux nous rapportera ainsi le cas suivant : il s'est entendu avec la collectivité sur une opération proposant à la fois de l'accession sociale et du locatif social sur un terrain porté par l'EPF. Quand bien même l'opération était « 100 % sociale », l'EPF a dû ne pas pouvoir le céder à ce bailleur sans mise en concurrence. De fait, c'est la collectivité qui a dû racheter le foncier avant de le revendre à l'organisme Hlm. Selon les opérateurs sociaux, ce genre de situations imposant un « contournement » devrait pouvoir être évité.

Des conditions de mise en concurrence parfois contestées

Autre élément : les appels à candidatures de l'EPF demandent généralement des propositions de la part des opérateurs à un stade relativement avancé, nécessitant d'avoir fait le choix d'un architecte. Or, aux dires de plusieurs organismes, et dans le respect des règles de mise en concurrence qui leur sont imposées, les délais de réponse demandés par l'EPF ne leur permettent généralement pas de sélectionner un maître d'œuvre pour travailler sur une esquisse. Ces modalités privilégient donc indirectement les opérations en VEFA, les promoteurs n'étant pas soumis aux mêmes contraintes. Les organismes soulignent par ailleurs que ces réponses aux consultations demandent un investissement humain et financier souvent important chez les opérateurs de logements sociaux, sans compensation.

Ces dernières remarques concernant les critiques sur la mise en concurrence sont cependant à nuancer selon les opérateurs interrogés, mais aussi selon les typologies de territoire. Par exemple, là où la concurrence entre organismes de logements sociaux est faible, les appels à projets de l'EPF sont une opportunité de négocier les prix de transaction en VEFA, voire de s'entendre sur un partage de la maîtrise d'ouvrage.

Enfin, certains opérateurs regrettent que la négociation des prix par l'EPF soit parfois insuffisante pour répondre aux conditions de sortie d'opérations de logements sociaux, ou que les frais de portage du foncier facturés par l'EPF ne leur soient pas davantage explicités.

• Les collectivités et le frein politique

Une posture de blocage systématique, affichée ou non, pour quelques collectivités


Des opérateurs de logements sociaux dénoncent, même si cela reste minoritaire, un vrai blocage politique de la part de quelques élus. Certains d'entre eux sollicitent malgré tout les organismes de logements sociaux pour afficher un certain volontarisme, mais s'opposent en fin de compte à toute sortie d'opérations (les esquisses sont présentées, modifiées, mais toujours rejetées par le maire, nous racontera un organisme sur une commune déficitaire au titre de l'article 55 de la loi SRU).

Un nouveau coup de frein aux opérations de logements sociaux s'est clairement ressenti suite aux élections municipales de 2014. Dans de nombreux cas, les équipes municipales nouvellement élues ont basé leur campagne en opposition aux programmes de logements sociaux prévus sur la commune. Les opérateurs interrogés nous ont fait remonter de nombreux exemples d'opérations planifiées remises en cause :

- soit avec une modification du programme par les nouveaux élus, avec généralement une baisse du taux de logements sociaux, quand bien même les permis avaient été obtenus dans certains cas ;
- soit par un changement radical d'orientation : un programme de logements sociaux est annulé au profit d'équipements, par exemple ;
- soit, enfin, avec l'annulation d'une subvention d'équilibre promise par l'équipe précédente.

Ailleurs, la réappropriation du projet, sans forcément être marquée par une opposition catégorique, peut avoir des conséquences sur le calendrier d'une opération : « sur cette commune, le changement politique nous a mis 18 mois dans la vue ».

Des mentalités qui évoluent sur l'image du logement social



« Le logement social est entré dans les esprits ; les élus se sont rendus compte qu'on en avait besoin pour loger les cadres moyens, les ouvriers, les employés... »

Malgré ces quelques postures ciblées localement, les organismes de logements sociaux observent une évolution ces dernières années sur l'image associée au logement social. L'époque où le logement social était synonyme de tours, de grands ensembles et de ghettos est révolue. La qualité des opérations de logements sociaux ont fait leur preuve, les a priori sur des formes architecturales ou urbaines stigmatisantes ne sont plus trop d'actualité. Certains d'entre eux ont salué le travail sur le Palmarès régional de l'habitat qui participe à l'évolution de ces a priori et mettent en avant la qualité des opérations des organismes Hlm de la région.

Des mesures coercitives qui se montrent efficaces, jusqu'à un certain point

Comme évoqué précédemment, les organismes considèrent que la politique à la fois nationale (dispositif « SRU » notamment) et locale (88 arrêtés de carence à l'issue du bilan triennal 2011-2013) ont provoqué une dynamique positive auprès des élus concernés, augmentant de la production de logements sociaux dans les territoires déficitaires. « Le tour de vis des majorations a affolé tout le monde [...]. On fait aujourd'hui 50 % de notre activité dans les territoires carencés, on croule sous les demandes ».

Par contre, le sujet très sensible avec les élus reste la question de l'attribution. Les objectifs SRU et les arrêtés de carence ont eu un effet stimulateur sur les élus, mais la menace de mettre la main sur le contingent communal pourrait avoir un effet contre-productif : « En enlevant le contingent communal, on risque un blocage total de la part de certains élus ».

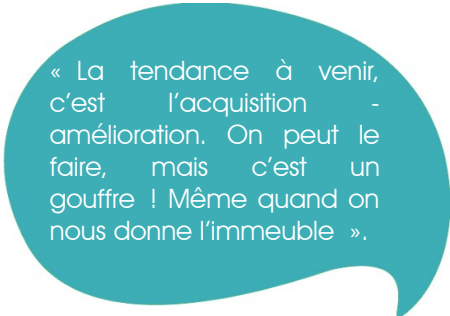
Enfin, concernant les dispositifs de la loi SRU, certains organismes trouveraient plus appropriés que les objectifs de production de logements sociaux soient mutualisés à l'échelle intercommunale, afin de mieux adapter leur offre au contexte territorial.

3. Les limites de l'équilibre économique des opérations

- **Le montage difficile des opérations en acquisition-amélioration**

L'acquisition-amélioration : un engagement souvent lié à une contrepartie

La production en acquisition-amélioration se fait beaucoup en fonction des opportunités, et généralement à la demande des communes (peu de prospection directe).



« La tendance à venir, c'est l'acquisition - amélioration. On peut le faire, mais c'est un gouffre ! Même quand on nous donne l'immeuble ».

Les organismes y voient une réelle opportunité pour produire du logement social dans des contraintes de plus en plus difficiles pour trouver du foncier, mais ce sont techniquement et économiquement des projets particulièrement complexes. L'équilibre de ces opérations est difficile, aussi les opérateurs négocient-ils souvent en contrepartie l'obtention d'un terrain pour une opération en construction neuve. Ce type de négociation est parfois même formalisé au travers d'une convention entre le bailleur et la commune.

Une complexité difficile à maîtriser

La complexité des opérations en acquisition-amélioration vient de plusieurs facteurs selon les dires des organismes de logements sociaux :

→ le risque technique est difficilement maîtrisable

Une fois l'étude de sol faite, en construction neuve, les aléas liés au chantier sont relativement encadrés. L'intervention en acquisition-amélioration est beaucoup plus risquée, et il est impossible d'intégrer ce risque dans l'équilibre des opérations (intégrer des marges d'incertitude ou financer l'ensemble des études permettant de les limiter rendrait l'opération économiquement irréaliste). Aussi des recours à des mécanismes tels que des procédures RHI (résorption de l'habitat insalubre) pour les centres anciens permettent de mobiliser d'autres fonds et de parvenir à des solutions économiquement viables. La commune peut alors obtenir des subventions de 40 % à 70% pour ce qui est de la remise en état du gros œuvre : le bailleur récupère alors l'îlot dans un état correct et peut atteindre un équilibre économique sur l'opération.

→ le profil du bâti repris induit d'autres problématiques

Dans les centres anciens dégradés, les enjeux de réhabilitation sont complexes (trame étroite, bâtiments accolés, enjeux patrimoniaux), et la question du stationnement ou de la mise en place d'un ascenseur sont souvent problématiques (impossible techniquement, ou particulièrement onéreux). Les interventions sur des copropriétés dégradées des années 70 rencontrent également des problèmes d'enclavement urbain, de reprise des espaces publics, etc.

Enfin, l'intervention en milieu habité nécessite souvent pour l'organisme de logements sociaux d'avoir un parc à proximité pour les opérations-tiroirs nécessaires. La plupart des opérateurs qui interviennent en acquisition-amélioration dans des logements déjà occupés arrivent facilement à convaincre les habitants du projet : la phase transitoire du chantier leur apportera à terme une grande plus-value en matière de confort, de réduction des charges ou même de loyer. La présence d'un commerce en rez-de-chaussée se révèle généralement plus compliquée.

→ les opérations en acquisition-amélioration demandent un surinvestissement de l'organisme

Ce surinvestissement se traduit à la fois par un apport en fonds propres bien plus important qu'en construction neuve (un opérateur qui disait rester à 15 % de fonds propre en construction neuve, monte jusqu'à 40 % dans les opérations d'acquisition-amélioration), mais aussi à une forte mobilisation, chronophage et sur le long terme, en ingénierie et temps de préparation (qui n'est d'ailleurs pas forcément comptabilisé dans les bilans d'opérations). Dans les Alpes de Haute-Provence, le cas de Forcalquier, un projet de revitalisation du centre-bourg initié par des opérations d'acquisition-amélioration en centre village, est souvent cité en exemple : des réunions ont effectivement eu lieu tous les mois pendant 13 ans avant de voir aboutir ce projet d'envergure, qui a emporté le label Ecoquartier en 2013.

→ l'estimation de la valeur du bien peut remettre en cause l'équilibre de l'opération

Certains organismes regrettent que l'estimation des biens visés par le service des domaines se révèle parfois incompatible avec l'équilibre d'une opération en logement social.

En territoire peu tendu, la valeur du bien en tant que telle n'est pas significative : car pour arriver à un équilibre d'opération, il faut généralement que la commune apporte a minima le patrimoine à l'opérateur. Dans la plupart des cas, malgré la cession du foncier bâti, une subvention d'équilibre de la part de la collectivité est également nécessaire en complément. Ceci est cependant difficilement compréhensible pour les collectivités, malgré la transparence des bilans d'opérations. A ce titre, d'ailleurs, quand l'équilibre économique est difficilement accessible pour un organisme de logements sociaux, certaines DDT(M) préconisent la réhabilitation directe par la collectivité locale de ce patrimoine avec des aides Palulos.

A toutes ces complexités s'ajoute le fait que les opérations d'acquisition-amélioration concernent généralement des opérations de petite taille (un opérateur évoque des opérations d'une vingtaine de logements à chaque fois). Aussi, si le « bonus acquisition-amélioration ⁵ » dans les aides à la pierre proposé à l'échelle régionale en 2015 et reconduit en 2016 a été bien accueilli, il ne permet pas de pallier le déséquilibre financier des opérations.

- **La difficulté de sortir des opérations de logements sociaux en zone tendue**

En zone tendue, que ce soit en construction neuve ou en acquisition-amélioration, il devient de plus en plus difficile de sortir des opérations de logements sociaux portées par les organismes Hlm : les prix du foncier se maintiennent à un niveau particulièrement élevé, les subventions de l'Etat et des collectivités censées faciliter l'atteinte d'un équilibre sont en diminution. De fait les organismes sont obligés de mettre plus de fonds propre (certains disent que ce sur investissement en matière de fonds propres se fait au détriment de la réhabilitation de leur parc).

A cela s'ajoute la cartographie de zonage qui plafonne les loyers et qui n'apparaît pas toujours pertinente aux yeux des bailleurs. Aujourd'hui la zone 3 est clairement pénalisante : faire du logement social en zone 3 impose souvent d'avoir un foncier mis à disposition, nous diront certains opérateurs.

Les majorations locales de loyers, autorisées par le code de la construction et de l'habitation jusqu'à 12 %, sont concédées par les DDT(M) selon des grilles de critères qui leur sont propres, et qui apparaissent trop peu souples aux yeux de certains organismes.

- **La réticence des opérateurs à intervenir en milieu peu tendu**

Dans des territoires plus ruraux, comme les Alpes-de-Haute-Provence, on constate parfois une moindre tension dans la demande de logement social. Alors qu'il y a quelques années un organisme local avait environ 3 candidats pour un logement, on ne trouve plus qu'un ménage candidat par logement social aujourd'hui sur la quasi-totalité du département. Ceci est observé alors même que de nouvelles communes, dont Manosque, sont désormais concernées par des objectifs de rattrapage de la loi SRU.

Dans ces territoires, les organismes de logements sociaux sont souvent sollicités pour des petites opérations. Un organisme nous donne l'exemple d'un projet de quelques logements familiaux pour sauver l'école dans une petite commune : mais le temps que l'opération se fasse, les candidats potentiellement intéressés aux prémisses de l'opération ont disparu, et l'opérateur social connaît de la vacance sur son opération neuve.

Les petites communes concernées par la loi SRU, qui ont une population autour de 4 ou 5000 habitants, sont parfois très motivées pour développer le logement social sur leur territoire et échapper à la majoration de leur prélèvement annuel. Mais ce sont alors les bailleurs qui se montrent prudents : le niveau de demande sur ces territoires est trop faible pour pouvoir y faire des opérations de taille importante. Sur une telle commune qui compte une soixantaine de demandes enregistrées, un organisme nous dira qu'il ne se risquera qu'à une opération de 20 logements sociaux : en faire davantage, c'est risquer de la vacance, selon lui. Ce point rejoint certaines critiques formulées de la part des opérateurs de logements sociaux sur l'inadaptation des objectifs réglementaires SRU, par rapport à la réalité du terrain.

⁵ Cette prime qui s'adresse aux opérations de logements sociaux en acquisition-amélioration représente un bonus de 3400 € par logement, en complément de la subvention Etat.

Conclusion

Le recueil de ces entretiens auprès d'opérateurs sociaux intervient dans un calendrier où leur cadre d'intervention est en train d'évoluer. La réforme des marchés publics, née de la directive européenne 2014-24, se traduit dans le droit français par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 : elle concerne aussi bien les bailleurs sociaux publics et privés et est effective à compter du 1^{er} avril 2016.

Ces nouvelles règles, si elles apportent une certaine souplesse sur certains points, suscitent également de nombreuses interrogations, notamment sur le montage des opérations de logements sociaux en VEFA. Le peu de recul empêche cependant de se prononcer sur les impacts au niveau des modes opératoires de production de logements sociaux.

Par ailleurs, la loi Egalité & Citoyenneté, dont on attend prochainement la promulgation, pourrait apporter des évolutions à la fois dans les objectifs de logements sociaux, avec potentiellement une meilleure prise en compte des enjeux locaux (niveau de la demande de logements sociaux et état local du marché du logement), et dans les moyens et outils à disposition de l'Etat. Ces évolutions pourraient être une forme de réponse à certaines incohérences rapportées par les opérateurs de logements sociaux.

Ce rapport rend compte d'une situation antérieure à ces changements récents ou à venir. A travers les discours portés par les organismes interrogés, la lecture des difficultés opérationnelles les plus récurrentes laisse transparaître deux grandes revendications.

→ Le premier message concerne la nécessité de conforter l'activité de maîtrise d'ouvrage des organismes de logements sociaux, et à cette fin de soutenir leur accès direct à du foncier dédié

Si globalement les organismes Hlm se montrent favorables à la production de logements sociaux en VEFA (ce dispositif leur permet de développer leur parc à un rythme plus soutenu, notamment), l'importance que prend ce mode de production peut les interroger et les inviter à se montrer vigilants. Or, force est de constater que les dispositifs publics mis en place pour stimuler la production de logements sociaux ont plutôt tendance à favoriser la VEFA :

- les secteurs de mixité sociale qui imposent un certain taux de logements sociaux sur des tènements fonciers identifiés dans le PLU sont généralement prisés par des opérateurs privés, notamment promoteurs : ils ont plus de capacité à proposer des prix avantageux aux propriétaires, et ont ensuite tout intérêt à s'accorder l'ensemble des droits à construire et à revendre une part du bâti aux organismes de logements sociaux ;

- sur les opérations d'aménagement d'ensemble, même si celles-ci ne sont pas fréquentes, les retours d'expérience montrent que la part de logements sociaux prévue dans le programme se réalise le plus souvent en VEFA, et non en revente de charge foncière ;

- sur certains terrains portés par l'EPF qui font l'objet d'un appel à projets pour des opérations mixtes, les conditions de consultation semblent privilégier les montages en VEFA. Ce dernier point reste à nuancer, la part de la VEFA apparaissant minoritaire selon le bilan d'activité de l'EPF PACA (la VEFA représente 35 % des logements sociaux issus des opérations portées par l'EPF en 2015).

Dans la perspective où les opportunités foncières se réduisent, où la concurrence se tend sur le marché privé avec les promoteurs, et dans la mesure où les initiatives issues du secteur public sembleraient plutôt privilégier aujourd'hui la VEFA, il est légitime de s'inquiéter sur le risque de la perte de compétence en matière de maîtrise d'ouvrage chez les bailleurs sociaux, même si cette préoccupation n'est pas directement exprimée.

Pour contrebalancer cette tendance, il apparaîtrait opportun de développer sur le territoire du foncier « dédié » au logement social, à savoir :

- un foncier réservé pour le logement social, et qui échappe ainsi à la concurrence d'une autre programmation ;
- un processus permettant aux organismes de logements sociaux de garder la main sur la maîtrise d'ouvrage de ces opérations ;
- un foncier pensé pour le logement social, avec une charge foncière compatible avec l'équilibre financier d'une opération de logements sociaux.

A cette problématique s'ajoutent deux préoccupations :

- celle liée à la sortie d'opérations « 100 % logements sociaux en VEFA », qui interrogent certains opérateurs tant sur la légalité de ces projets que sur la pertinence territoriale de ces opérations ;
- celle concernant l'effet « conjoncturel » de la production de logements sociaux en VEFA : un retournement du marché, qui désintéresserait les promoteurs de la production de logements sociaux, pourrait avoir des conséquences importantes sur le niveau de la production sociale.

→ La deuxième grande revendication se traduit par le souhait d'un environnement plus transparent, plus stable, plus cohérent, et notamment une vraie coordination entre l'organisme de logements sociaux, la collectivité, et les différentes parties prenantes dans le financement et l'instruction du projet.

Plusieurs réalités sont entendues derrière cette coordination souhaitée :

- des règles de gestion des aides à la pierre plus stables, plus homogènes d'un territoire à l'autre, et facilement appropriables ;
- une meilleure coordination entre services de l'Etat, notamment entre services habitat, environnement et risques ;
- davantage de coordination en amont du projet entre l'organisme de logements sociaux, la collectivité et le délégataire d'aides à la pierre, pour éviter des reformulations répétées du projet.

L'évolution de cet environnement permettrait ainsi aux organismes de logements sociaux de mieux anticiper leurs opérations, d'orienter en amont de façon pertinente les caractéristiques de leurs projets (programmation, densité, etc.), et d'évoluer dans un climat un peu plus serein concernant la sécurité financière et opérationnelle de leur activité. Ces aspirations, si elles peuvent paraître légitimes, ne sont pour autant pas si simples à satisfaire en pratique, car elles engagent une multiplicité d'acteurs et interfèrent avec d'autres enjeux stratégiques en place.

Si ces deux messages synthétisent une partie importante du réquisitoire recueilli auprès des organismes de logements sociaux interrogés, ils ne sont pas exhaustifs : les parties qui précèdent illustrent de nombreuses autres difficultés qui viennent freiner leur activité. Par ailleurs, le travail réalisé à l'occasion du [chantier régional sur les filières de production de logements](#) (janvier – mai 2016) reprend sur un champ plus large les freins à la production de logements ressentis par les opérateurs, et des pistes de solutions opérationnelles pour y remédier.

Néanmoins, à elles seules, ces deux revendications touchent du doigt des problématiques particulièrement sensibles en PACA : celle de la concurrence foncière et du maintien d'une activité de maîtrise d'ouvrage sociale face au succès régional actuel de la VEFA, et celle liée aux pratiques d'un ensemble d'acteurs institutionnels dont l'évolution des compétences, le turn-over électoral et la réduction globalement observée des moyens, n'est pas pour faciliter les conditions de production de logements sociaux.

Annexe

• Liste des personnes interrogées

NB : Les titres indiqués pour chaque interlocuteur renvoient aux fonctions occupées à la date de l'entretien.

Entretien spécifique :

- Cédric MAUCOURT, sous-directeur de la maîtrise d'ouvrage, PROLETAZUR (07/04/2015)
- Jean-Luc BONDON, directeur de la maîtrise d'ouvrage, et Emmanuel MATHIEU, développeur foncier, UNICIL (07/04/2015)
- Didier HARTER, directeur du développement, VAR HABITAT (10/04/2015)
- David ROSANVALLON, directeur développement, investissement et maîtrise d'ouvrage, FAMILLE & PROVENCE (03/08/2015)
- Nicolas LUYTON, directeur du développement et du patrimoine, GRAND DELTA HABITAT (18/02/2016)

Entretien dans le cadre d'une réunion avec la DDT04 :

- Philippe POULEAU, directeur de la production et du patrimoine, HABITATIONS de HAUTE-PROVENCE H2P (09/01/2015)

Entretien dans le cadre de la préparation du chantier régional sur les filières de production de logement (avec Géraldine Biau, adjointe au chef de service Energie Logement de la DREAL PACA) :

- Pascal FRIQUET, président du directoire du LOGIS FAMILIAL VAROIS (26/01/2016)

Réactions et compléments au club maîtrise d'ouvrage de l'ARHlm PACA & Corse (14/10/2016) :

- Djilali DEROUICHE, directeur de la maîtrise d'ouvrage, ERILIA
- Laurent DORNE, directeur du développement, groupe GAMBETTA
- Didier HARTER, directeur du développement de l'habitat, VAR HABITAT
- Philippe NICOLAS, directeur adjoint des services techniques, CÔTE D'AZUR HABITAT
- Séverine ROUX, directrice de la production PACA, UNICIL
- Julie SOTRET, directrice opérationnelle, SAGEM
- Pierre THERON, directeur de la promotion, SOGIMA

• Réalisation

Réalisation des entretiens et rédaction du rapport :

Brigitte VAUTRIN, chargée de mission au service Energie Logement de la DREAL PACA

Relecture :

Yves LE TRIONNAIRE, chef du service Energie Logement de la DREAL PACA
Géraldine BIAU, adjointe au chef de service Energie Logement de la DREAL PACA
Valérie MAITENAZ, adjointe à l'unité Production de foncier et de logement, DREAL PACA
Philippe OLIVIERO, directeur de l'association régionale Hlm PACA & Corse
Pascal GALLARD, directeur adjoint de l'association régionale Hlm PACA & Corse



Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Adresse postale : 16, rue Zattara – CS 70248 – 13331 Marseille cedex 3
Adresse physique : 36 Boulevard des Dames – 13002 Marseille
Tél : 04 88 22 61 00

<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr>