

**acadie**

CLUB VILLE AMENAGEMENT

## **Le rôle de l'aménageur dans la mise en œuvre d'une politique de logement**

Rapport

Novembre 2009

# SOMMAIRE

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
Synthèse des travaux .....	4
Introduction .....	4
Les aménageurs sont-ils en mesure de contribuer à la cohérence entre les choix d'aménagement, les politiques de l'habitat et la programmation des logements ? .....	6
Quelle peut être la position des aménageurs pour contribuer à produire une offre quantitativement et qualitativement adaptée à la diversité des besoins ? .....	14
En conclusion.....	27
<b>COMPTE-RENDUS DES REUNIONS</b> .....	<b>29</b>
Réunion du 15 janvier 2008 .....	30
Réunion du 20 février 2008.....	38
Réunion du 3 avril 2008 .....	44
Réunion du 6 juin 2008 .....	50
Réunion du 12 septembre 2008.....	55
Réunion du 31 mars 2009.....	63
Réunion du 7 juillet 2009 .....	72
Réunion du 14 octobre 2009.....	78

# ***SYNTHESE***

acadie-groupe reflex – Rapport Logement / GT1

© Club Ville Aménagement. Association de Maîtres d’Ouvrage d’Opérations Urbaines complexes  
[www.club-ville-amenagement.org](http://www.club-ville-amenagement.org)  
6es Entretiens de l’aménagement – Bordeaux – Mars 2010

# Synthèse des travaux

---

## Introduction

La situation du logement en France peut être considérée comme globalement satisfaisante. Les conditions de logement n'ont cessé de s'améliorer. Le parc social représente de façon stable 19% du parc de logement depuis 1992, avec une part de ces logements en individuel récemment en augmentation. Mais ce patrimoine est inégalement réparti au regard des besoins et les grandes agglomérations connaissent des situations que l'on peut considérer comme critiques pendant que des villes de taille moyenne voient la vacance croître ou les loyers stagner. Les chiffres régulièrement donnés par la Fondation Abbé Pierre alertent sur la persistance d'un niveau élevé de situations de mal logement (logements sur occupés, difficultés de paiement, hébergements contraints, sans abris) dans les grandes agglomérations où l'on peut parler, à juste titre, de « crise du logement ».

De fait, on ne produit pas assez et surtout, on ne produit ni où il faut, ni à un niveau de prix dont les ménages puissent s'acquitter. Bien que les taux soient historiquement bas, les durées des prêts allongées pour réduire les mensualités, la capacité d'emprunt d'une large frange de ménages reste insuffisante, si l'on réfère au taux de 33% maximum, qui, sans être inscrit dans la loi Scrivener, fait consensus.

Autrement dit, la production de logements, limitée, s'adapte difficilement, quantitativement et qualitativement, aux besoins des ménages.

Sur le plan territorial, la construction en zone urbaine reste majoritaire en quantité <sup>1</sup> mais elle est surtout destinée à compenser le desserrement de la population et le renouvellement du parc alors que depuis 30 ans, la moitié de la croissance démographique se situe en zone périurbaine ou rurale<sup>2</sup>. Dans le même temps, la part des constructions en opération d'aménagement aurait nettement décru. Elle serait aujourd'hui de 30% dans les communes-centre en expansion. Mais elle chuterait à 10% en banlieue et serait à peu près nulle en zone périurbaine ou rurale, où le concept d'aménagement se résume au lotissement.

La production en zone d'aménagement doit donc se trouver entre 10 et 15% du volume annuel de construction.

---

1 entre 1999 et 2004, 69% de la construction s'est opérée en zone urbaine pour 75% de la population

2 entre 1999 et 2004, 33% de la construction pour 25% de la population

Les résultats obtenus par les outils de soutien à la construction, distribués sans critères territoriaux pour soutenir la demande, confirment sans ambiguïté ce constat. Ils soulignent aussi comment s'opère le compromis entre la solvabilité de la demande et le prix de l'offre.

- L'accession à la propriété soutenue par le PTZ<sup>3</sup> s'implante d'abord en zone périurbaine et rurale. La dimension prix est décisive et correspond à une demande précise : celle des familles avec enfants souhaitant accéder à la propriété individuelle, demande que l'ouverture du PTZ à l'accession dans l'ancien n'a pas infléchi.
- Inversement, les dispositifs de soutien à l'investissement locatif privé (amortissement Périssol puis Robien, avantage Sellier) bénéficient à des opérations de logement dont la taille se réduit pour contenir le prix, en collectif, sans doute majoritairement en milieu urbain.

De fait, la production additionnelle s'opère principalement en secteur diffus, et de manière croissante hors des agglomérations, là où le gisement foncier, directement utilisable du fait des efforts d'équipement, semble inépuisable et reste donc encore accessible.

Cette production spontanée qui contribue à satisfaire les besoins d'une frange de ménages parmi les plus modestes, ne saurait en tant que telle être décriée. Pour autant, doit-on s'en satisfaire ? La réponse est d'évidence, non.

- Tout d'abord parce que ce mouvement spontané ne permet pas d'atteindre un volume de production suffisant au regard de besoins liés à l'accroissement démographique, au desserrement des ménages et à leur redéploiement entre les régions.
- Ensuite, parce que ce mouvement spontané de mobilisation d'un foncier diffus, rendu constructible par le développement des infrastructures, participe à l'étalement urbain.
- Enfin, parce que cette diffusion ne répond que par défaut à une demande de logement, qui s'exprime massivement dans et près des villes.

**Constatant ce retour en force de la question du logement**, après une période où l'offre de logement était considérée comme suffisante, **et les atouts qu'offre en principe aux aménageurs, leur position à la croisée des ambitions des élus et des contraintes des promoteurs, le Groupe de travail n°1 du Club Ville Aménagement** (animé au sein du Club par Jean-Luc Poidevin, Olivier Piron et Nicolas Binet, avec le soutien de Christophe Venien) **a engagé en 2007 une démarche visant à « poursuivre et concentrer ses réflexions sur [...] :**

- la position et le rôle de l'aménageur dans les débats concernant le logement et la politique foncière à l'échelle du bassin d'habitat ;*
- la stratégie financière interne logement à l'échelle des différents secteurs d'intervention ;*

---

3 de l'ordre de 100 000 logements par an

- le choix des formes urbaines correspondantes et leur liaison avec les quartiers environnants ;*
- le positionnement des aménageurs par rapport aux différents types d'innovations financières, environnementales, techniques ou architecturales. »<sup>4</sup>*

Un premier temps a exploré les outils des politiques du logement et cherché à cerner si **les aménageurs étaient en position de contribuer à la définition des politiques d'aménagement et de logement.**

Un second temps s'est attaché plus précisément au métier des aménageurs et à sa plus value, s'agissant de mettre en œuvre ces politiques du logement, c'est-à-dire **comment les aménageurs peuvent contribuer à produire une offre quantitativement et qualitativement adaptée à la diversité des besoins :**

1. Comment les aménageurs ou les politiques d'aménagement prennent-ils en compte l'accroissement démographique en zone périurbaine ou rurale ?
2. Comment les aménageurs peuvent-ils influencer sur les prix de sortie des logements qu'ils implantent ?
3. Comment les aménageurs prennent-ils en compte la dimension sociale de leur action ?
4. Comment les aménageurs peuvent-ils intervenir pour maintenir la qualité des centres urbains, tout en conservant un niveau de prix cohérent avec la solvabilité des ménages et le souci de la mixité sociale ?

## **Les aménageurs sont-ils en mesure de contribuer à la cohérence entre les choix d'aménagement, les politiques de l'habitat et la programmation des logements ?**

Le modèle français d'aménagement touche ses limites. Un modèle français d'aménagement, fondé sur l'activité des SEM et des organismes HLM, trouve son origine dans les années 50 et se développe en lien étroit avec la CDC. Il consiste à acheter des terrains avec des fonds publics ou garantis par le public, à les aménager et à les revendre. Or, ce modèle touche ses limites :

- D'une part, cette activité sans risque du fait de l'inflation, est devenue beaucoup plus aléatoire. L'aménagement est une activité non rentable. Nombreux sont les bilans qui sont déficitaires et/ou comprennent de fortes parts de subvention. Les collectivités locales, qui restent majoritaires dans les SEM, se retrouvent à assumer, en tant qu'actionnaires principaux,

---

<sup>4</sup> Club Ville Aménagement, Groupe de travail n°1 : « Le rôle de l'aménageur dans la mise en œuvre d'une politique du logement », cahier des charges de la mission d'assistance technique, 13 juillet 2007

l'ensemble des risques financiers, et la CDC n'est pas disposée à apporter des fonds propres qui ne sont pas rémunérés.

- D'autre part, l'importance des fonds nécessaires à l'acquisition du foncier ne sont pas ou plus à la portée des budgets d'investissement de la plupart des villes, même si la création des intercommunalités a permis, au moins un temps, de desserrer cette contrainte. Intervenant seules, les collectivités ne peuvent suivre la montée en puissance des besoins. En limitant la production, elles participent à la hausse des prix et à leur incapacité croissante à peser sur le marché.

Dans le même temps, les acteurs se diversifient, les SEM, ne sont plus les acteurs privilégiés du développement. Établissements publics et investisseurs privés jouent un rôle croissant. La Caisse des Dépôts qui était fortement investie dans les SEM s'est progressivement détournée du monde de l'aménagement, se positionnant plus comme un garant, en capacité d'alerter une collectivité sur la santé financière de sa SEM, que comme un actionnaire actif, apporteur de capitaux.

Cette perte d'influence de l'aménagement est donc directement liée au poids croissant des investissements et à l'augmentation du risque financier dû aux opérations de grande ampleur et de longue durée. Cela invite à repenser le modèle classique d'aménagement, et à s'interroger sur les moyens de minimiser l'impact financier des opérations pour les collectivités, si l'on souhaite que celles-ci s'engagent plus fortement dans les politiques d'aménagement.

## **Les aménageurs peuvent-ils regagner du terrain vis-à-vis des décideurs politiques ?**

A l'échelle d'un bassin d'habitat, SCOT et PLH programment le développement urbain et la construction de logement. Ils donnent des indications à moyen terme sur le rythme global de production nécessaire, voire sur la répartition des différents segments d'offre (logement locatif social, accession à la propriété, résidences pour tel ou tel type de demande, dimensionnement et typologie des offres envisageables, etc.). Dans le même temps, les PLU, dont le rôle serait d'ouvrir les droits à construire nécessaires, se contentent le plus souvent d'entériner les capacités résiduelles de construction en milieu urbain.

Un aménageur peut-il être, du fait de sa position experte à l'échelle des agglomérations, un acteur de ces politiques ? C'est cette hypothèse qui structurait dans un premier temps les travaux du groupe.

*« Dès lors qu'ils sont positionnés globalement sur une agglomération, les aménageurs ont vocation en principe à participer aux débats correspondants, et à tenter de structurer une réponse au niveau global de l'agglomération, en estimant par exemple ce qui peut relever du secteur diffus, dans le cadre de PLU dynamiques, ou les attentes vis-à-vis de structures opérationnelles permettant de dégager des secteurs constructibles. »<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> note de présentation GT n°1 : "Le rôle de l'aménageur dans la mise en œuvre d'une politique de logement", Club Ville Aménagement 2007-2008, 13 juillet 2007.

Or, les aménageurs ne sont pas tous, loin s'en faut, des opérateurs dotés d'une vision globale du fonctionnement de l'agglomération au sein de laquelle ils opèrent. Leurs territoires d'intervention sont très divers. Si certains sont hégémoniques sur le territoire de l'agglomération, d'autres sont cantonnés à leurs opérations ou secteurs d'intervention (la ville centre, l'opération de renouvellement urbain, les opérations qu'ils ont en portefeuille...). Cette position ne leur permet que rarement de se constituer une vision globale du fonctionnement de l'agglomération au sein de laquelle ils interviennent. Les agences d'urbanisme sont alors les interlocuteurs privilégiés des décideurs, sur la base d'une analyse des marchés théoriques (rétrospective, plus rarement prospective) qui ne se confronte que rarement aux réalités de la commercialisation en temps réel.

Pendant, même s'ils sont potentiellement en situation d'expertise –celle-ci pouvant ne porter que sur un secteur ou un aspect du marché–, cette expertise n'est pas nécessairement portée, pour des raisons pratiques que les obligations de la mise en concurrence rendent particulièrement sensibles. Les processus d'élaboration des politiques locales (PLH), des documents de planification urbaine (SCOT, PLU) sont longs, complexes, mobilisent des moyens, en temps et en personnel que la logique d'entreprise qui est celle des SEM ne permet pas d'investir. Ensuite, parce que cet investissement, dans la définition des opérations à prévoir, s'opère non seulement à perte, mais met aussi la SEM en porte à faux juridiquement vis-à-vis des appels d'offre auxquels elle est ensuite censée répondre, au risque de réduire son potentiel d'affaire.

Enfin, si cette expertise existe, elle n'est pas nécessairement audible par les collectivités. Du fait de la relation économique ambiguë entre l'aménageur et la collectivité porteuse du projet, son objectivité est souvent soupçonnée d'être biaisée par l'intérêt. En effet, l'aménagement est une activité qui présente des risques politiques et financiers, dont le partage entre les aménageurs et les collectivités locales reste incertain, avec ce que cela suppose de méfiance et de rejet de responsabilités.

- Les aménageurs, en tant qu'acteurs économiques sont en principe en situation de maîtriser ces risques et d'en amortir l'impact pour la collectivité. Or, s'ils disposent d'une autonomie qui « éloigne » le risque politique, ils ne sont pas financièrement suffisamment solides pour assumer pleinement le risque financier. En conséquence, l'ensemble des risques d'une opération pèse sur les collectivités locales et les communes.
- Mais du fait des décisions de la collectivité de rattachement (instabilité du projet, décisions connexes qui impactent le projet) ou des concurrences entre les politiques d'échelle différente (maîtrise du développement urbain des agglomérations-ville dense-et soutien au développement rural des départements).

L'environnement dans lequel se déploie leur activité est variable et peu prévisible. Cela rend particulièrement difficile pour les aménageurs, la gestion de ces risques. Cela supposerait en effet situer leur activité dans un contexte de stabilité, ou déployer dans la durée une ingénierie technique et financière susceptible de les minimiser.

In fine, qu'ils soient hégémoniques dans leur agglomération et directement liés à la collectivité, telles les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), ou exécutants de projets ponctuels



soumis à la concurrence, **les aménageurs sont finalement dans la plupart des cas peu en prise avec les politiques du logement, leur définition et leur mise en œuvre.**

**En conséquence, les élus territoriaux élaborent leurs politiques du logement et font de l'aménagement, en ignorant les enjeux et les contraintes,** notamment :

- Les rapports entre les modes d'acquisition des sols et leurs impacts sur les prix, par exemple en cas d'expropriation, et ce que cela implique de définition de politiques foncières.
- Les rapports entre les choix opérés en matière de densité et les équilibres d'opération et ce que cela implique en termes de programmation. En effet le rapport entre densité urbaine et coût de la construction n'est pas linéaire ou ne l'est pas dans le sens communément accepté. En effet, si le choix de la densité peut accroître les recettes foncières, il peut aussi, inversement, conduire à démultiplier le coût de construction.
- Les rapports entre création d'espaces publics, d'équipements et programmation de logement, dans un équilibre de financement que les aménageurs ne savent pas atteindre seuls, et ce que cela implique de cofinancements.

Cette ignorance respective interroge les aménageurs, s'agissant de faire valoir la plus value de leur métier, à deux niveaux :

Comment peuvent-ils s'inscrire dans la réflexion sur les documents d'urbanisme (SCOT PLH, PLU) pour favoriser la production de droits à construire nouveaux, pour mettre en cohérence programmations cadres et politiques foncières, dans une relation de collaboration avec les agences d'urbanisme et les services des agglomérations ?

Quelle peut être leur position au sein du jeu d'acteurs de l'aménagement, dans un équilibre à trouver entre deux termes extrêmes :

- Doivent-ils chercher à se positionner comme des experts vis-à-vis des élus pour les aider à identifier les contraintes et les marges de manœuvre dont ils disposent pour mettre en œuvre leurs ambitions urbaines, au risque de perdre des affaires ?
- Doivent-ils, pour permettre aux opérations dont ils ont la charge de sortir, se tourner vers les constructeurs pour intégrer leurs contraintes, épouser leurs positions (simplicité des conceptions et programmes, externalisation des coûts des aménités qui donnent leur valeur aux logements...) au risque de réduire leur métier d'aménageur à celui de lotisseur ?

## **La péréquation financière offre-t-elle encore des marges de manœuvre aux aménageurs ?**

Si l'on poursuit le raisonnement précédent, on en vient à constater que les décideurs politiques définissent une ambition urbaine, un projet d'aménagement, dont ils laissent aux aménageurs qu'ils retiennent directement ou suite à une mise en concurrence, la responsabilité de définir et de déployer les moyens (notamment l'ingénierie financière) de sa mise en œuvre.

Or, dans les projets portés par les collectivités, les différents usages du sol (activité, logement, équipements), les opérateurs de produits privés et sociaux sont complémentaires (exigences de diversité fonctionnelle comme sociale inscrites au projet). Mais ils sont fortement concurrents dans la programmation d'une opération sur un périmètre donné. La place que le logement peut prendre n'est pas prédéfinie. Prendre une position peut être délicat quand il s'agit de terrains au coût d'appropriation élevé. Dans ce cas, les charges foncières admissibles pour ces logements ne couvrent pas leur quote-part de dépenses. Réfléchir à la programmation logement, c'est alors réfléchir aussi à l'ampleur des péréquations financières en faveur du logement, et donc à ses répercussions sur le reste de l'opération.

Reste donc à mesurer quelles sont les marges de manœuvre dont des aménageurs disposent, pour jouer un rôle d'arbitrage dans la répartition de la rente foncière, de manière à programmer une offre de logements suffisante et adaptée à la demande et à sa solvabilité.

Les échanges n'ont pas véritablement permis d'affirmer des positions sur les péréquations entre immobilier d'entreprise et logement. Ils ont surtout porté sur la question des péréquations entre produits logement, dans le cadre d'opérations où l'habitat est dominant. Engagés en fin de cycle de croissance, puis fortement impactés par la crise financière et immobilière récente, les échanges ont abouti à souligner la quasi disparition des marges de manœuvre en terme de péréquation entre produits logements. Ce constat a conduit les animateurs du groupe de travail à abandonner l'enquête qui avait été prévue et devait permettre de rassembler, auprès des aménageurs membres du club, des données sur les mécanismes de péréquation. Ce sont donc tout particulièrement les facteurs qui restreignent les champs des péréquations, qui ont été soulignés.

Le premier facteur est externe. Il trouve son origine dans la concurrence croissante qui se joue entre production en diffus et production dans le cadre d'opérations d'aménagement. Dans le premier cas, toutes les charges d'aménagement sont externalisées et supportées par la collectivité. L'équilibre des opérations se joue dans le seul rapport entre prix du foncier (défini rétroactivement par le prix de vente visé) et le coût de la construction. Dans le second, les collectivités tendent, dans le cadre du projet urbain, à internaliser, c'est-à-dire faire supporter par l'opération l'ensemble des coûts liés au développement des aménités urbaines (espaces publics, équipement). Les charges foncières puis les prix de vente s'en trouvent d'autant surévalués.

Les marges de manœuvre dont va disposer l'aménageur vont donc dépendre des conditions de la concurrence entre production en diffus et production dans le cadre d'opérations d'aménagement, c'est-à-dire de la somme des décisions prises par les collectivités en matière de gestion des droits à construire, de négociation avec les promoteurs intervenant en diffus.

Mais cette concurrence externe ne suffit pas à expliquer la réduction des marges de manœuvre. Celle-ci trouve plus largement son origine dans l'effet de ciseau produit par l'accroissement des coûts de construction lié notamment à l'imposition des normes environnementales et le plafonnement de la solvabilité des acquéreurs, la durée des crédits ayant atteint ce qui peut être considéré comme un maximum. Les prix de vente étant de plus en plus plafonnés, il est de moins en moins envisageable de faire porter au libre la charge foncière du logement social. L'équilibre

des opérations de logement social se joue alors le plus souvent sur la base d'une charge foncière zéro, voire négative.

## **Les politiques du logement offrent-elles des leviers pour adapter la production à la solvabilité des ménages ?**

La programmation d'une opération doit en principe contribuer à atteindre les objectifs fixés par le PLH. Cela suppose que l'aménageur soit en position d'opérer des choix entre les différents types de logements à programmer, pour répondre à telle ou telle fraction des besoins. Mais la programmation doit dans le même temps s'inquiéter du succès que vont rencontrer les opérations programmées, auprès des promoteurs constructeurs, et des ménages dont on entend satisfaire les besoins. Cette question qui n'est que rarement posée de façon aussi nette, est présente dans tous les débats.

Ce succès va dépendre tout d'abord du contexte, localisation bien sûr au regard des transports et des équipements, mais aussi taille optimale de l'opération, minimale pour être bien identifiée dans un environnement si elle doit en accroître la mixité, maximale pour être réalisée et commercialisée dans des délais maîtrisables. Sur ce point, l'aménageur a une expertise particulière, utile à faire valoir en amont de la définition de l'opération.

La commercialisation va dépendre ensuite du rapport qualité-prix des produits proposés et donc de la nature même des opérations et de leur conception. Or, sur ce point, les tensions sont constantes.

**Les coûts de production** vont s'avérer déterminants sur le volet prix, mais vont être perçus différemment en fonction de la manière dont les ménages acquéreurs, les investisseurs, vont être solvabilisés. Or, plusieurs constats tendent à montrer que les aménageurs n'ont que peu de pouvoir sur l'ingénierie financière de solvabilisation de la clientèle (accès au crédit). De plus, les aides mises en place par les politiques nationales successives de soutien à l'accession à la propriété n'ont pas les effets attendus en matière de soutien à la construction en milieu urbain<sup>6</sup>. En effet, les aides à l'accession à la propriété sont d'autant plus diffusées qu'elles sont moins nécessaires.

Là où la tension est faible, le foncier est moins coûteux, les logements sont moins chers. Ils sont donc accessibles à plus de ménages qui rentrent dans les critères du PTZ, donc le PTZ est mieux consommé. Ce constat fait, il est bien difficile de trancher dans le débat entre le rôle joué par le PTZ dans ce type de contexte, effet déclencheur de l'accession ou simple effet d'aubaine. En effet, ce dispositif unique finance des acquisitions de natures très différentes avec, donc, des effets très différents. Les rôles joués par le PTZ sont en effet très différents suivant les contextes.

Leur adaptation au contexte pourrait s'opérer par la mobilisation conjointe d'aides définies localement. Mais l'articulation de ces aides nationales et des aides locales, quand ces dernières existent, dans l'objectif d'obtenir une meilleure adaptation aux contextes locaux n'est pas une

---

<sup>6</sup> Le développement de cette question est fondé sur une contribution de B. Vorms ADII, lors de la réunion du 20 février 2008.

pratique courante. Les collectivités proposent le plus souvent des aides qui ne sont pas discriminantes. Elles servent à toutes les opérations qui répondent aux critères, ce qui ne constitue pas une programmation, à savoir aider tel type de produit à tel endroit.

Au-delà de leur pertinence locale, c'est l'efficacité même des mécanismes de solvabilisation des personnes qui interroge. Par exemple, si l'on porte un regard rétrospectif sur l'impact de l'évolution des taux d'emprunt, on remarque que l'effet solvabilisateur des baisses de taux a été gommé par l'évolution des prix. En 1996, la baisse des taux a permis une relance de la construction. Ensuite, les taux se sont maintenus à un niveau bas mais les prêts se sont allongés. Les taux d'effort initiaux sont similaires, mais ils sont supportés 25 ans au lieu de 18 ans auparavant. L'injection financière qui vise à solvabiliser la clientèle n'a, in fine, pas véritablement d'impact sur l'ampleur de la construction ; elle permet simplement d'absorber la hausse des prix que la pénurie rend possible. Le niveau de la construction reste en effet maîtrisé par les élus locaux, qui sont d'abord attentifs aux attentes de leurs électeurs, le plus souvent peu enclins à accueillir de nouvelles constructions.

Le Pass-foncier, conçu à l'origine pour des lotissements, puis applicable au collectif, ouvre de nouvelles perspectives en cherchant à marginaliser l'impact du coût du foncier dans le prix des logements. Mais rien n'indique encore comment l'investissement des collectivités dans le Pass-foncier et l'utilisation croisée de critères-planchers pour la surface et critères-plafonds pour le coût du terrain, vont peser sur la localisation des acquéreurs ou sur la forme des opérations.

S'agissant du volet qualité, **la densité** est fréquemment invoquée par les aménageurs, les constructeurs, les urbanistes, pour ses vertus, quasiment universelles. La densité permettrait à la fois de lutter contre l'étalement urbain, de produire de la ville, de réduire les coûts des logements. Or, elle n'est pas parée des mêmes vertus par les futurs acquéreurs ou investisseurs, ni même par les élus. Cette distance entre les points de vue se réduit si l'on prend acte du fait que la densité n'existe, ni n'a de valeur, en soi.

- La mesure de la densité et de son évolution n'est pas un exercice simple. Les résultats obtenus dépendent largement de l'échelle à laquelle la densité est mesurée : celle de la parcelle (COS), de l'opération (nombre de logements à l'hectare), du quartier (habitants à l'hectare). Elle dépend aussi des unités que l'on utilise (surface habitable ou construite –SHON–, habitants ou usagers, habitants ou ménages...).
- Construire dense n'est pas en soi synonyme d'économie ou de densification urbaine : avec la densité, les coûts de construction sont susceptibles de croître, de même les coûts de gestion urbaine n'en sont pas nécessairement réduits : si le linéaire de voirie est plus réduit, les contraintes de gestion urbaine sont accrues, au risque de peser non seulement sur les finances communales mais aussi sur les charges de propriété.
- La densité est invoquée pour limiter l'étalement urbain, mais des opérations de densités égales n'aboutiraient pas aux mêmes résultats suivant leur localisation. La construction de bâtiments plus denses en centre ville –à l'échelle de l'opération– aboutirait paradoxalement à dédensifier la ville à l'échelle d'un ensemble de parcelles en permettant la création d'espaces publics et

d'espaces verts. Inversement, une opération de même type en seconde couronne permettrait de densifier.

Mais la densité n'est pas seule en jeu s'agissant de l'attractivité d'un produit. Le rapport entre niveau d'investissement et coût de fonctionnement (entretien et charges), est fréquemment l'objet de débats, qu'il s'agisse de la conception des espaces publics ou de la qualité des logements, de leur isolation et de leurs équipements. Pour autant, la notion de coût global est rarement évoquée, ou si elle l'est, c'est de manière trop incertaine pour qu'elle puisse justifier d'un financement additionnel de l'investissement par la collectivité, ou d'un accès facilité au crédit pour le ménage dont la solvabilité sur la durée se verrait accrue par une diminution sensible de ses charges.

En conséquence, et c'est ici que les aménageurs ont un rôle à jouer, la densité est une conception, à chaque fois particulière et contextualisée, et la qualité est une valeur dont les bénéficiaires doivent être démontrés. Autrement dit, pour être acceptable politiquement et commercialement, densité et surinvestissement exigent des efforts importants en matière de programmation, de conception, mais aussi de pédagogie et d'ingénierie financière.

**En conclusion, les aménageurs disposent, en propre, de marges de manœuvre réelles mais limitées. Leur activité doit donc s'inscrire dans le cadre d'une collaboration en amont avec les décideurs, en aval avec les concepteurs et promoteurs.**

La production des logements dans les opérations d'aménagement ne peut plus résulter simplement de l'exécution d'une commande politique, grâce au jeu des péréquations financières entre produits :

- aucun dispositif financier (péréquation, solvabilisation) ne saurait réduire, seul, le décalage entre coût de production et solvabilité des ménages ;
- l'impact croissant du coût de construction, mais aussi de l'énergie impose de renouveler les conceptions et techniques constructives.

Cela a trois conséquences directes sur la position des aménageurs face aux politiques d'aménagement et d'habitat :

1. Pour construire plus et mieux, la collaboration entre aménageurs et collectivités, en amont de la définition des opérations, s'impose. Dans la mise en évidence des besoins, au-delà des « niches » de clientèles identifiées localement, les SCOT et les PLH, élaborés avec l'appui des agences d'urbanisme et portés par les agglomérations, sont centraux. Dans ce processus, l'aménageur a un rôle potentiellement important à jouer. Mais il ne saurait jouer ce rôle seul, si l'ambition est de dépasser la seule satisfaction des besoins identifiés localement. Il s'inscrit donc dans un jeu d'acteurs, ceux du développement local, dont les relations sont encore trop souvent distendues.

Mais l'aménageur dispose aussi de ses propres marges de manœuvre, notamment dans la relation, en aval, qu'il entretient avec les concepteurs et promoteurs. Ces relations

peuvent être structurées de façon fortement différente d'opération à opération : l'aménageur peut aller assez loin dans la définition du programme et dans l'énoncé des contraintes architecturales ou environnementales diverses, mais il peut à l'inverse choisir de travailler avec des macro-lots, en nouant dans ce cas des partenariats plus ou moins complexes avec les promoteurs et investisseurs concernés.

2. Si le développement quantitatif de l'offre passe ensuite par la maîtrise des prix, il ne peut s'opérer qu'en s'attaquant au marché que représente la clientèle qui se trouve aujourd'hui dans l'incapacité d'accéder au logement du fait de sa capacité d'emprunt en décalage avec le prix des produits. Or, pris indépendamment, chacun des mécanismes mobilisés (par le banquier, le constructeur, la collectivité....) s'avère peu efficace (effet d'aubaine) voire pervers (étalement urbain). Il importe donc de s'attacher à une adaptation de l'ensemble du processus de production, et de ses différents leviers :
  - prix du foncier,
  - taille et configuration des logements,
  - ingénierie financière,
  - ingénierie de commercialisation.
3. Enfin, pour tenter de sortir, par le haut, des contraintes qui pèsent sur cette ambition de construire accessible, l'innovation technique, architecturale, doit être convoquée à nouveau. Cette capacité fut autrefois fortement sollicitée pour des opérations réussies, ou pour d'autres que l'on s'efforce aujourd'hui de démolir à grands frais. Elle l'est encore aujourd'hui comme en témoignent diverses réalisations évoquées au cours des débats qui intègrent la dimension environnementale ou proposent des ensembles de maisons individuelles denses. L'accueil, voire la recherche de l'innovation dans des conditions maîtrisées, doit donc être réaffirmées comme une exigence de l'aménagement.

## **Quelle peut être la position des aménageurs pour contribuer à produire une offre quantitativement et qualitativement adaptée à la diversité des besoins ?**

## **Comment les aménageurs ou les politiques d'aménagement prennent-ils en compte l'accroissement démographique en zone périurbaine ou rurale ?**

Les données récentes en matière de localisation de la croissance démographique invitent à interroger les positions tendant à condamner l'étalement urbain et à promouvoir la ville dense<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Le développement suivant est fondé sur la communication d'O. Piron lors de la réunion du 31 mars 2009.

- La reconstruction de la ville sur la ville permet en gros de maintenir la population existante, mais ne permet pas d'accueillir une population complémentaire. Seul l'étalement urbain, sous ses deux formes, construction par extension des villes ou construction en zone rurale, permet de répondre aux tensions en matière de logement. Vu sous cet angle, l'étalement urbain n'est pas un problème, mais la solution quantitative.
- Les choix résidentiels des français sont typés : soit, ils sont jeunes, en début de carrière, sans enfants, et font le choix des métropoles et de leurs aménités, soit plus âgés, chargés de famille, ils font le choix de l'espace et donc du rural et du périurbain. L'impact du prix (plus c'est dense, plus c'est cher) renforce cette tendance. Autrement dit, la population ne veut pas de la ville compacte que les urbanistes cherchent à produire, à moins que ce ne soit le concept global de population qui ne soit à interroger quand on parle d'aménagement ou de politique du logement.
- Les impératifs du Grenelle de l'environnement, en termes de performance des bâtiments et de bilan carbone des habitants ne sont pas atteints plus facilement dans le logement collectif. La maison individuelle se prête à l'utilisation de techniques de construction à la fois simples à mettre en œuvre et efficaces. L'éloignement du centre ville ne génère pas nécessairement plus de déplacement. Les emplois ne sont plus systématiquement en centre ville et les ménages passent plus aisément leurs loisirs chez eux. Enfin, les objectifs du Grenelle seraient plus faciles à atteindre en produisant des maisons individuelles, que des opérations complexes en collectif dense.

En résumé, les choix des politiques publiques vont nettement à l'encontre des mouvements naturels. Ils ont de ce fait des effets pervers. La volonté de maîtriser de l'étalement urbain conduit à des choix contreproductifs. Pour maîtriser l'étalement urbain, l'offre foncière est réduite dans les PLU des communes en proche périphérie des agglomérations. Dans le même temps le foncier disponible est quasiment « infini » en milieu rural, par équipement des parcelles le long du réseau routier<sup>8</sup>. La pression se reporte alors sur ces terrains disponibles, avec une très faible densité, conduisant à utiliser, à population logée égale, un foncier bien plus important que celui qui aurait été nécessaire, avec une densité de 40 logements/ha en périphérie de la ville. Cette offre foncière a conduit à ce que la population du rural hors périurbain augmente dorénavant comme la population nationale, alors qu'antérieurement elle était stable ou tendait à décroître. Cela signifie que si cette capacité foncière par étalement urbain n'avait pas été mobilisée, le déficit de logement aurait été beaucoup plus important que ce qu'il est aujourd'hui.

Que les politiques fondées sur la lutte contre l'étalement urbain soient inadéquates, ne conduit pas pour autant à en invalider le principe. Cela conduit plutôt à s'accorder sur le fait que la mise en œuvre effective de ce principe nécessite une technicité, présente des contraintes et a un coût.

Les aménageurs confirment que leur activité professionnelle n'englobe pas aujourd'hui, la question du développement urbain. Celle-ci se passe majoritairement en dehors de leur champ professionnel. Les aménageurs sont dorénavant principalement présents dans le renouvellement

---

<sup>8</sup> Revenus de l'agriculture de l'ordre de 9 milliards d'euros, revenus liés à la vente de terrains agricoles, 4 à 5 milliards d'euros (chiffres cités par O. Piron)



urbain, les opérations de valorisation de friches urbaines. Or, si ces secteurs sont à juste titre les secteurs de prédilection des aménageurs, car il leur permet de déployer leur professionnalisme d'agenceur, ce sont aussi ceux qui produisent peu de logements additionnels, et hormis le quota de logement social dorénavant classique de 20%, pas ou peu de logements accessibles.

Et s'ils sont présents en périphérie c'est en extension urbaine, moins dans la logique de soutenir la production de foncier, que d'en maîtriser la production, ce qui revient de fait à en organiser la rareté.

Ce constat invite les aménageurs à reconsidérer leur champ d'activité et à rechercher l'équilibre à trouver pour mieux répondre aux enjeux du développement urbain.

- Faut-il, pour faire de la marge, se positionner sur le créneau du développement classique, à savoir celui du lotissement classique en périphérie ? Un tel choix présenterait deux avantages : faire de la marge, ce qui est difficile sur des opérations tendues en centre ville et proposer une alternative à la construction de parcelles isolées.
- Faut-il plutôt affirmer la spécificité du métier, celle qui consiste à faire sortir des opérations là où cela ne se fait pas du fait du simple jeu du marché, à savoir le périphérique dense et le recyclage urbain ? Auquel cas, c'est la question du coût de ces interventions qui doit être traitée.

Autrement dit, appartient-il aux aménageurs de se positionner vis-à-vis des élus périurbains, et si oui, pour quoi faire ?

Une première réponse, simple, peut être apportée à la question, pour quoi faire ? Développer une activité en milieu périurbain en lieu et place de promoteurs constructeurs permet à l'aménageur qui s'y lance, d'accroître son chiffre d'affaires, et de le faire avec des opérations présentant des contraintes et des risques moindres que les opérations urbaines complexes. Cet élargissement de sa surface financière par des opérations saines, sur des durées courtes, donnerait à cet aménageur une expertise du marché et des marges de manœuvre financières additionnelles pour gérer ses programmes complexes.

Mais dans cette fonction limitée, d'acquéreur/revendeur de terrain, les aménageurs se trouvent face à la concurrence inégale des EPF. Ceux-ci, certes, ne font pas d'aménagement au sens propre du terme, mais en assurent les principales fonctions : acquérir et porter le terrain, définir le rythme de construction. De plus, l'EPF rend ces services sans qu'il en coûte à la commune concernée. Les coûts sont en effet externalisés et mutualisés, grâce à un financement mobilisant un large tour de table.

Donc, cette première réponse n'est pas suffisante. Elle ne permet ni de susciter l'intérêt ni d'emporter l'adhésion de décideurs locaux, qui jusqu'alors se limitent à répondre aux sollicitations de constructeurs qui ne leur demandent rien d'autre que l'accès au foncier. Il importe donc de s'interroger aussi sur la plus value que représente l'intervention d'un aménageur comparativement à l'intervention directe des promoteurs constructeurs, avec ou sans intervention d'un EPF en amont.



Cette plus value se trouverait dans l'agencement de financements privés et publics, pour produire des résultats particuliers, traduisant une commande publique, tels un coût de sortie plafonné, une organisation urbaine intégrant une dimension environnementale etc. L'aménageur serait alors l'opérateur qui rend le développement attractif pour des élus car il leur permet de traduire leurs ambitions. On serait ici dans une logique de déplacement au moins partiel de l'intervention publique du consommateur final (aides à la solvabilisation, telles le PTZ) au producteur programmeur. Il s'agirait ici de financer la ville (c'est-à-dire l'aménagement) pour financer le logement. L'aménageur est alors non seulement en position d'aménageur, mais aussi et surtout d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

En conclusion, ce qui pourrait être attendu des aménageurs ne serait ni une fuite en avant vers le lotissement, ni un repli sur le renouvellement urbain, mais une participation à la maîtrise du développement urbain en produisant de l'offre foncière, là où, en principe, tout est verrouillé :

- pour assurer le développement urbain, dans le périurbain seul lieu de l'accession à la propriété abordable,
- pour assurer a minima le point mort, dans les opérations de renouvellement urbain.

### **Comment les aménageurs peuvent-ils influencer sur les prix de sortie des logements qu'ils implantent ?**

Le retournement de conjoncture de l'immobilier lié à la crise financière a conduit à s'interroger sur la relation entre les prix et la chute de la production et sur les conclusions à en tirer sur la gestion des opérations en cours.

L'origine de la crise ne se trouve que marginalement dans une mauvaise appréciation des endroits où il fallait construire. Elle se situe plutôt dans **une indifférence à la solvabilité réelle de la clientèle, dans un contexte de hausse continue des coûts de production.**

Les choix d'organisation urbaine participent à cette hausse des coûts :

- L'étalement urbain permet de transférer une partie du coût de l'habitat sur le coût de déplacement. Lutter contre l'étalement urbain en construisant sur du foncier plus cher revient à intégrer ce coût dans le prix du logement.
- La mixité urbaine et l'obligation d'intégrer une part de logement social dans chaque opération conduit à produire du logement social « haut de gamme » (type PLS) tout en dévalorisant « socialement » le logement privé voisin.

Ils participent aussi à une homogénéisation de la production sur le milieu de gamme : logements de taille moyenne pour ne pas prendre le risque de produits trop chers, standing moyen limitant la fourchette des péréquations possibles.

Les aménageurs comme les investisseurs ont participé à cette hausse des prix.

- Tout d'abord, le foncier brut serait acheté trop cher, et son évaluation à partir de références antérieures ne peut conduire qu'à une augmentation de son prix. Une évaluation sur la base

des droits à construire antérieurs et des équilibres d'opérations à venir, comme cela pouvait se faire avant le vote de la loi SRU, serait plus pertinente.

- Ensuite, les charges foncières étaient poussées à la hausse dans le cadre des mises en concurrence, aussi longtemps que le marché était en capacité d'absorber cette hausse. Cette mise en concurrence était en partie artificielle. Des promesses de vente ont été signées à des prix élevés, mais assorties de clauses suspensives qui permettaient à l'investisseur de se retirer aisément en cas de difficulté. Ce poids des coûts du foncier, dans l'augmentation des prix des logements reste cependant en débat.

Mais le processus qui conduit du prix du foncier brut au prix de vente des terrains aménagés, n'est pas mécanique, et donc son impact sur le prix de sortie du produit logement n'est pas direct. La manière dont les aménageurs travaillent n'est pas neutre.

Le coût de l'aménagement peut être réparti de manière très différente entre l'aménageur et la collectivité. Dans le cas du diffus, c'est la collectivité qui porte, en amont ou en aval, le coût de l'aménagement. Mais les aménageurs peuvent aussi développer des stratégies d'externalisation des coûts d'aménagement, en jouant sur le temps comme sur l'estimation des besoins :

- réduire la durée de la concertation, qui immobilise du terrain et accroît les coûts du portage foncier ;
- ne racheter les terrains communaux à la collectivité que lorsqu'ils ont trouvé preneur ;
- aménager les espaces publics au minimum, planter les arbres ultérieurement, etc. ;
- minimiser les coûts d'équipements : les nouvelles constructions n'aboutissant, du fait du desserrement des ménages et du renouvellement du parc, qu'à maintenir la population (point mort), l'aménagement ne prévoit pas d'équipements additionnels, etc.

**Les choix réglementaires et techniques en matière de construction** ne sont, enfin, pas sans conséquences.

Une récente étude comparative à l'échelle européenne des coûts de production du logement<sup>9</sup> a confirmé que la France est plutôt mal positionnée dans ce domaine par rapport à d'autres pays. Il faut cependant souligner que les généralisations sur les coûts de construction du logement restent ardues du fait des spécificités inhérentes à chaque projet. Les choix de conception, l'état des sols, sont autant de paramètres qui rendent la comparaison des coûts de construction poste par poste délicate. Plusieurs éléments peuvent cependant contribuer à expliquer ces coûts plus élevés :

- Particularisme français, la filière de production repose, pour le logement collectif, sur des groupes de BTP puissants, dont la position établie peut expliquer des réticences à l'innovation et aux changements de processus constructifs, ainsi qu'une concurrence limitée lors des appels d'offres.

---

<sup>9</sup> Cf. journée de présentation à l'Arsenal.

- La période récente a été marquée par la mise en place successive, voire l'empilement, de normes réglementaires (adaptation au handicap, RT 2005...). Jusqu'à récemment, dans un marché euphorique, les surcoûts occasionnés par ces nouvelles contraintes avaient pu être absorbés dans le prix de sortie final proposé aux clients.
- Si l'objectif de recherche de l'excellence en qualité environnementale de la production monte en puissance progressivement, les réflexions pour y parvenir dans un rapport qualité/prix acceptable restent encore embryonnaires.

Sur la base de ce constat, la question est moins de savoir si les collectivités doivent payer pour se développer, mais quand et comment elles doivent le faire, au regard de leurs objectifs propres :

- doivent-elles le faire avant, en finançant l'aménagement, ou après, une fois que l'extension urbaine ou la dégradation d'un secteur sont constatées ?
- doivent-elles le faire en amont, en finançant le foncier, ou en aval en aidant les ménages ?

C'est ici la régulation de la concurrence entre la production en diffus et celle en opérations d'aménagement qui se joue. Mais c'est aussi celle de la concurrence entre aménageurs en fonction de leurs capacités à faire valoir les leviers dont ils disposent pour répondre aux attentes des collectivités qui souhaitent s'engager dans des opérations, avec des objectifs qui ne se réduisent pas à la satisfaction des obligations liées à la loi SRU. Comment peuvent-ils contribuer à maîtriser les prix de sortie des logements autrement qu'en recourant à la contribution massive de la collectivité ?

**1. Le premier de ces leviers se trouve dans les choix d'aménagement, et le débat avec les élus quant à leurs ambitions.**

Il s'agit ici, tout particulièrement :

- a) d'aider les communes à mesurer les incidences financières des choix d'aménagement et d'en souligner les conséquences.

L'aménageur a un rôle central à jouer dans l'aide à la prise de décision des élus : quels seront les impacts financiers de tel parti d'aménagement pour les opérateurs immobiliers ? In fine, ces choix sont-ils compatibles avec la réalité de la solvabilité des ménages à qui la production de logement est destinée ?

Face au constat de nombreuses opérations d'aménagement modifiées en cours de montage, voire purement et simplement abandonnées, après une prise de conscience progressive que les choix initiaux n'étaient pas financièrement tenables, certains aménageurs travaillent sur l'idée d'un outil de pré-diagnostic. Le plus en amont possible, cet outil vise à établir une vision crédible sur la faisabilité financière de l'opération envisagée, au regard des ambitions portées par la collectivité, mais aussi des contraintes du PLU (parkings, annexes...). Ce type d'approche peut jouer un rôle pédagogique important auprès des élus, par exemple pour faire pencher la balance en faveur d'un parking aérien plutôt que souterrain. Si les différents aménageurs disposent chacun de points de repère ou de méthodes plus ou moins formalisés pour peser les risques financiers avant d'engager une opération, une approche globalisante de

l'ensemble des variables de coûts, dans une logique simple de « check-list » ou plus ambitieuse de simulation précise des impacts financiers pour les différentes parties prenantes, reste encore à élaborer.

Les aménageurs ont en effet encore du mal à « prouver » auprès des décideurs les économies que permettent tel ou tel parti d'aménagement. C'est ce type de preuve que pourrait apporter une analyse financière prévisionnelle d'une opération englobant le bilan pour les différentes parties prenantes, y compris l'acquéreur final du logement.

- b) de proscrire les concours de charges foncières, toujours inflationnistes, au profit d'objectifs de prix de sortie.

La place accordée aux charges foncières des produits logements dans le bilan global de l'opération d'aménagement mérite débat. Si l'aménageur se positionne d'emblée dans une logique d'optimisation des charges foncières « logement », avec une commercialisation auprès des opérateurs immobiliers proposant l'offre financièrement la plus élevée, cette approche apparaît comme difficilement conciliable avec l'objectif de maîtrise des coûts de sortie pour les ménages.

Cette logique d'optimisation des charges foncières peut se comprendre quand il s'agit d'opérer une péréquation en faveur du logement social en tirant le meilleur parti des charges foncières de logement privé, dans une enveloppe « logement » restant stable. En revanche, la logique est différente si l'enveloppe globale « logements » est optimisée pour équilibrer d'autres postes (équipements publics...) et limiter ainsi les investissements de la collectivité.

Il conviendrait plutôt de « fixer » le niveau des charges foncières « logement » dès le départ, le concours portant dans ce cas uniquement sur des éléments de qualité, ou sur un niveau de prix garanti.

- c) de déployer l'ingénierie nécessaire à la réalisation des choix, qu'il s'agisse de rechercher des financements ou de gérer les risques :
- la souplesse c'est-à-dire la taille des opérations et l'adaptabilité de la programmation (produits sociaux comme variable d'ajustement) doit permettre de minimiser les risques ;
  - les options prises en termes de réseaux, de parkings, d'aménités liées au logement et la manière dont ils peuvent être financés (coûts internalisés ou externalisés).
2. Le second levier se situe dans les choix quant aux **grands partis d'aménagement** (taille des lots, échelle des bâtiments, mixité de la programmation...). Ceux-ci peuvent influencer directement la structure de coûts de production – et de fonctionnement - des programmes de logements : les appartements seront-ils desservis par un escalier ou un ascenseur ? Combien de logements, la taille retenue pour les plateaux permettra-t-elle de réaliser ? etc...
- Une des pistes à explorer en priorité concerne les choix réalisés en matière de stationnement dans les opérations d'aménagement : dans quelles conditions est-il possible de limiter, voire ne pas réaliser du tout de parkings souterrains dans les programmes de logements ? Compte tenu de l'importance de ce poste de coût, toutes les alternatives

devraient être explorées dans les choix d'aménagement : silos aériens, mutualisation des parkings des particuliers résidant avec des parkings publics ou des stationnements dédiés à des équipements publics, des commerces, du tertiaire, sous l'égide d'un seul gestionnaire....

- Si le débat se focalise fortement sur la question du stationnement, d'autres éléments d'aménagement peuvent servir de leviers dans la maîtrise des coûts. C'est le cas des choix en matière de conception des réseaux, l'idéal pour une optimisation des coûts étant de prévoir et permettre un raccordement des réseaux du promoteur aux réseaux publics dès le départ. Cette solution semble cependant difficilement envisageable, car elle impliquerait de « bloquer » le programme retenu très en amont, et empêcher toute capacité d'adaptation. Il apparaît difficile de concilier maîtrise des coûts et nécessaire place pour l'imprévu.
- Deux autres pistes de travail mériteraient des investigations plus poussées. La première touche à la récupération des eaux pluviales pour certains usages domestiques. Les mentalités évoluent en faveur de cette solution, permettant de limiter la consommation en eau potable des ménages. La seconde concerne la conception des réseaux de chaleur : est-il possible d'envisager de les réduire, voire les supprimer, dans les prochaines années avec la perspective de bâtiments présentant des performances énergétiques croissantes ?
- Enfin, les choix **en matière de taille des lots** influencent directement le type d'entreprises en mesure de répondre aux appels d'offre ; avec des lots trop importants, seules des majors seront en mesure de répondre, ce qui exclura de fait les entreprises locales et limitera la concurrence et donc la pression pouvant s'exercer sur les prix proposés. Pour les programmes résidentiels, des lots de 40 à 50 logements semblent intéressants de ce point de vue, tout en gardant à l'esprit la limite ce que ceci peut représenter en termes de capacité d'innovation.

**3. Le troisième levier se trouve enfin dans l'articulation avec les constructeurs**, s'agissant notamment de veiller à :

- la simplicité des programmes, mais aussi leur capacité à intégrer, sans conduire à des produits complexes, les programmes de logement à vocation sociale (banalisation du produit, couples investisseur-gestionnaire) ;
- la conception optimale des opérations, leur densité et leurs impacts sur les coûts de production ;
- la performance des modes constructifs et leur capacité à intégrer les exigences HQE, à simplifier et accélérer les chantiers, à réduire le coût global final (investissement/fonctionnement) pour l'usager.

Ces dimensions de l'ingénierie de projet relèvent autant, sinon plus, du rôle du promoteur que de celui de l'aménageur « pur ». Ce dernier peut suggérer, inciter, mais il n'est pas en première ligne vis-à-vis des entreprises du BTP et des concepteurs pour imposer des choix de procédés constructifs. Pour l'aménageur, il s'agit bien de s'inscrire dans le processus constructif non pas en lieu et place de l'opérateur immobilier, mais bien d'accompagner ce dernier.

**4. Le quatrième se situe dans la relation avec les politiques foncières**, et les moyens de réguler les valeurs foncières en fonction des modalités d'acquisition des terrains, des modalités de financement du portage foncier etc.

En conclusion, la multiplicité de ces leviers, la technicité qu'ils sollicitent soulignent la plus value qui est celle de l'aménageur entre promotion de la complexité (faire de la ville) et obligation de simplifier (pour produire accessible).

- Le promoteur propose de construire des logements dont il précise le prix de sortie et ne demande à la collectivité que l'accès au foncier (promotion libre) ou l'accès à un foncier gratuit ou subventionné (promotion sociale). Il propose un résultat, simple et rapide.
- L'aménageur propose pour sa part un projet, qu'il pense pouvoir mener à bien si un certain nombre de conditions sont remplies, par exemple en matière de densité, de niveau de subvention.... Il propose une gouvernance, complexe et dans la durée, qui implique le plus souvent une correction des valeurs du foncier telle qu'elles sont attendues des propriétaires.

La plus value de l'aménageur se situe donc dans la gestion de la complexité. Or, plus la complexité est grande et l'objet intégré, plus les risques que font courir chacune de ses composantes se cumulent. Donc, le génie de l'aménageur, c'est de rendre le complexe simple, de le décomposer en éléments simples pour le gérer dans la durée.

### **Comment les aménageurs prennent-ils en compte la dimension sociale de leur action ?**

Les opérations d'aménagement sont en principe les secteurs privilégiés d'intervention des collectivités qui y investissent, et donc le lieu où les objectifs affichés au PLH trouvent leur terrain d'application privilégié.

Ces objectifs portent tout d'abord, pour les villes qui restent soumises aux obligations liées à la loi SRU, sur l'implantation de logements sociaux.

Il importe donc aux aménageurs de prévoir dans leur programmation une part de logements sociaux compatible avec l'atteinte à terme d'un taux de 20% de logements sociaux à l'échelle de la commune. Cela suppose donc, si la ville est déficitaire, que le taux de logements sociaux programmé soit supérieur à 20% (nécessité de rattrapage du déficit constaté).

La question qui va alors se poser aux aménageurs est celle de la manière dont ce taux de logement social, va être obtenu. Le taux de logement social est d'autant plus important que la ville est déficitaire et que la construction par ailleurs laisse peu de place au logement social. La manière dont il va pouvoir être assumé dans le respect de la mixité, sans peser pour autant de manière trop sensible sur la valeur et l'attractivité des produits dits libres, va dépendre de l'aménageur et de la manière dont il va organiser le projet urbain.

Les choix en la matière se situent entre deux termes opposés. Le premier valorise la mixité et la banalisation du parc social, en privilégiant la production des logements par un même opérateur et la vente en VEFA à un opérateur social. L'aménageur promeut cette solution en passant des

commandes au promoteur constructeur, d'une fraction de parc à un prix fixé. Le second terme consiste inversement à réserver des lots à la promotion sociale et à organiser leur juxtaposition dans l'espace urbain, de manière à faciliter la cohabitation des populations.

Ce sont ici deux conceptions de la mixité sociale qui s'opposent, mais sont aussi susceptibles de s'emboîter, définissant une gamme de produits à vocation sociale diversifiée.

Dans cette programmation, la dimension temps n'est pas non plus à négliger : faut-il engager les programmes sociaux d'entrée, pour limiter le risque de recours des riverains, ou les prévoir plus tardivement, pour éviter que leur présence ne pèse sur l'attractivité des programmes libres ? Enfin, est-il pertinent de produire du logement social par défaut, quand les investisseurs privés se font rares, pour poursuivre l'opération, ou est-il préférable d'attendre pour éviter le risque d'un désinvestissement durable de l'opération ?

Mais les objectifs sociaux que les opérations d'aménagement sont susceptibles de servir ne se limitent pas aux seuls objectifs de la loi SRU. Ils incluent la réponse à une diversité croissante de besoins, avec le développement de produits complexes association logement et services telles les résidences sociales, les maisons relais ou sur un autre registre les résidences pour personnes âgées ou handicapées.

Le montage de ces projets est souvent initié par des porteurs de projet issus du social. Or, ce sont des projets complexes, tant sur le plan du financement (ils mobilisent des aides publiques de sources multiples) que de la programmation (ils agencent non seulement parties privatives et parties communes mais aussi espaces de services et équipements. Or, il est rare que les porteurs de projets disposent des compétences multiples indispensables non seulement pour produire le bâti, mais aussi pour garantir son équilibre de fonctionnement dans la durée. Celui-ci dépendra en effet, de l'équilibre de l'opération immobilière et de la charge qu'il fera peser ou non dans la durée sur le gestionnaire. De plus, ces projets complexes sont particulièrement délicats à créer en diffus du fait de marges de manœuvre faibles en termes de coûts foncier ou immobilier (dans le cas d'une acquisition réhabilitation). En conséquence, les aménageurs, pour le développement de ces produits, ont un rôle majeur à jouer : réservation de lots destinés à leur implantation, mais aussi et peut-être surtout assistance à maîtrise d'ouvrage. Ils sont en effet en position de faire jouer conjointement l'ensemble des leviers (programmation, recherche de financement, simulations quant aux équilibres d'exploitation à moyen terme) qui aboutiront à rendre l'opération non seulement constructible, mais gérable.



## **Comment les aménageurs peuvent-ils intervenir pour maintenir la qualité des centres urbains, tout en conservant un niveau de prix cohérent avec la solvabilité des ménages et le souci de la mixité sociale ?**

Les opérations de renouvellement urbain sont le terrain d'intervention privilégié des aménageurs. Mesurer la contribution quantitative et qualitative (diversité des besoins sociaux) à une politique de l'habitat des interventions dans l'ancien est difficile. Tout au plus, peut-on poser les termes du débat :

Quantitativement, la rénovation urbaine contribue-t-elle significativement à la production de logements ? La réponse est probablement non, même si une production de 100 logements rénovés et remis sur le marché correspondrait à une ou deux opérations de logements neufs. Son apport est principalement qualitatif. Si la rénovation urbaine n'augmente pas quantitativement le stock de logements, voire le diminue, elle en améliore la qualité. Plus précisément elle résout des problèmes d'obsolescence qui font que des logements resteraient vides ou n'accueilleraient, dans de très mauvaises conditions, qu'une clientèle contrainte.

Son efficacité quantitative limitée est-elle compensée par une efficacité accrue ? Autrement dit, la réhabilitation des logements privés est-elle plus avantageuse que la démolition reconstruction ? Il est bien difficile de dire si le montant moyen d'argent public investi dans la réhabilitation des logements privés PRI (programme de restauration immobilière) est inférieur à celui investi pour produire un logement social.

La plus value des opérations de renouvellement urbain se situerait dans ses effets induits sur le fonctionnement du marché. Oui, mais ces effets seraient indirects, la part des biens sur lesquels porte l'intervention de renouvellement urbain restant marginale. La relance de l'investissement sur le parc de logements que traduisent l'augmentation des transactions et de leurs niveaux de prix ainsi que les hausses de loyers, proviendrait de leur capacité à résorber un point dur, caractérisé par un habitat dégradé et une population de plus en plus spécialisée, dont la proximité pesait sur les valeurs des biens proches.

Du fait même du caractère incertain des résultats qui peuvent en être attendus et de la tension qui perdure entre les objectifs qui leur sont assignés, les opérations de renouvellement urbain et les modes opératoires qu'elles mobilisent sont très divers. C'est le croisement entre les objectifs définis localement et le contexte qui va décider des modes opératoires retenus.

Deux grands types de modes opératoires, illustrés d'une part par la SEM ville renouvelée à Roubaix, d'autre part par l'EPAMSA pour Mantes la Jolie, se dégagent, sans pour autant d'exclure l'un l'autre.

*A Roubaix, le mode opératoire privilégie politiquement le respect des administrés et de l'histoire.*

Dans un contexte où les ménages sont pour la plupart modestes, la conjonction d'un taux d'investissement public fort, d'une alternative réelle en termes de logement des plus défavorisés



(logement social classique + logement très social PACT), et d'une plus value raisonnable pour les propriétaires permet d'avoir un marché à la fois actif et en prise avec le dispositif de recyclage des biens à faible valeur. Le mode opératoire retenu est celui d'une intervention sur le flux des cessions, pour écarter les marchands de biens et favoriser les propriétaires occupants et les investisseurs sérieux. Il agrège à des objectifs techniques de qualité des logements, des objectifs politiques :

- laisser faire, encourager les propriétaires privés qui veulent bien faire, ne pas déplacer les populations (cette conception a évolué, à l'origine un objectif de diversité par le haut était affiché) ;
- maintenir le caractère architectural historique du quartier.

*A Mantes la Jolie, une intervention massive en centre ville doit conforter la mixité sociale recherchée dans la ZUP.*

Dans le contexte très tendu de l'Île-de-France, d'un potentiel de ménages solvables important, un choix opératoire différent a été retenu dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain de la ZUP de Mantes la Jolie. Pour aboutir à quelque chose sur la ZUP, il fallait pouvoir adosser celle-ci à un centre ville attractif. L'ANRU élargit alors son intervention de la ZUP, au centre ville. En un temps très court, avec une volonté politique très forte, la requalification globale du centre ville historique de Mantes a été engagée, par achat et revente à un rythme rapide. Mais in fine la population de Mantes la Jolie a diminué sans aucun doute au profit des campagnes environnantes.

Ces objectifs ne font pas en soi et hors contexte, l'unanimité. Ils ont été discutés, notamment avec l'ANRU. A Roubaix, la réhabilitation de maisons de 4m50 de large pouvait paraître peu pertinente, un produit de cette nature étant généralement considéré comme obsolète.

A Mantes, l'impact d'un centre ville dégradé sur l'attractivité des opérations engagées dans la ZUP, relativement lointaine, ne relevait pas de l'évidence.

Quel que soit le mode opératoire, s'agissant de peser sur l'évolution des prix et des populations, la dimension temps est centrale.

Dans un contexte de faible rentabilité locative (la clientèle reste modeste), une intervention semble devoir s'inscrire dans la durée. Le recours à des investisseurs privés ne donnerait pas de garantie quant à la qualité de la gestion patrimoniale dans la durée. Cette incertitude contribuerait à renouveler constamment le flux de logements médiocres. On substitue en effet à des propriétaires occupant insolvable, non pas des bailleurs sociaux mais des propriétaires bailleurs. Le risque est réel de les voir se désengager au terme de la défiscalisation, pour les raisons suivantes. Ces propriétaires attendaient un retour sur investissement produit pour moitié par la défiscalisation et pour moitié par les loyers. Or, ces derniers restent faibles. Comme il n'y a que la défiscalisation qui dégage de la rentabilité, il y a de bonnes chances pour qu'ils n'investissent plus guère quand la rentabilité du bien se limitera à son seul loyer, plafonné par la solvabilité de la clientèle et la concurrence du logement social.

Inversement, il y a fort à parier qu'en marché tendu et environnement économiquement porteur, les plus-values attendues et la hausse des loyers et des cessions contribuent à maintenir l'investissement privé, une fois initié, à un niveau élevé. Une intervention coup de poing trouve, liée à la mobilisation d'opérateurs sociaux, alors tout son sens pour maintenir une certaine mixité.

Le type d'opérateur mobilisé, les missions qui lui sont confiées, vont aussi conditionner fortement les résultats.

Ce qui fait la particularité des opérations de renouvellement urbain, c'est la nécessité de traiter avec une multiplicité d'acteurs, propriétaires mais aussi occupants. Le profil particulier de la SEM ville renouvelée de Roubaix et ses perspectives d'évolution éclairent la manière dont se pose la question de la constitution d'outils propres à prendre en charge ces opérations particulièrement complexes.

La SEM ville renouvelée a été créée pour que tous les outils nécessaires à la démarche de recyclage des biens dégradés par réhabilitation soient rassemblés dans une même main. C'est cette proximité et l'étroite collaboration qu'elle permet qui garantit l'efficacité de chacun des ces outils et justifie le statut d'aménageur.

- aménagement de curetage
- portage foncier
- actions d'animation

Pour autant, la SEM ville renouvelée dans sa configuration actuelle n'est pas aujourd'hui un outil pleinement adapté.

Les missions de la SEM ville renouvelée sont limitées. Ainsi configurées, elles ne sont pas adaptées à des stratégies de renouvellement urbain mixte (régulation du flux des mutations + intervention de renouvellement global sur les îlots du PRU). Mais elles pourraient l'être si la SEM était autorisée à faire aussi, sur des points ciblés, de l'espace public et du curetage démolition-reconstruction.

Le statut actuel de SEM n'est pas non plus adapté à la logique de régulation à la marge du marché qui implique la durée et l'acquisition d'un savoir faire complexe. La segmentation des missions pour faciliter la rédaction des cahiers des charges des mises en concurrence qu'exigerait le renouvellement de sa convention, minorerait la transversalité des tâches. De plus, le renouvellement de la convention tous les 5 ans reste aléatoire, avec le risque de perdre une équipe et un savoir faire, au cas où le renouvellement tarderait.

Pour adapter l'outil à ses fonctions, le statut de SPLA est invoqué. Il permettrait de « sanctuariser » une compétence, celle de la régulation des transactions.

Mais la SPLA est un objet polémique dans un contexte d'évolution des relations entre les collectivités et leurs outils, du fait d'une plus grande attention aux risques encourus et à leurs prises en charge. Envisager la création d'une SPLA ouvre tous les procès d'intention. Cette création correspondrait au démantèlement de services qui devraient être internalisés. Inversement, ce serait l'occasion pour les SEM de se rapprocher des politiques pour s'assurer de leur soutien

financier. De fait, les SPLA créées n'entrent aujourd'hui dans aucun de ces cas de figures : ce sont des SEM monoprojet, portées par un élu fort, qui se transforme en SPLA et qui au terme du projet ont vocation à être dissoutes.

Ce qui est en jeu, c'est donc moins le statut que la capacité à définir les missions à remplir pour faire avancer une opération complexe et les conditions de leur agencement.

Or, intervenir dans le neuf est relativement simple : tout ce qui est dans le périmètre est acheté. Dans l'ancien, c'est plus complexe, la propriété reste diffuse, il s'agit dans le même temps d'acheter, mais aussi de faire évoluer les propriétaires, de négocier. Ce qui rend la négociation possible, c'est le fait de détenir les moyens financiers mis en jeu dans la négociation, ensuite c'est la capacité à agencer les autres leviers (procédures juridiques, outils de gestion immobilière –AIVS – outils et opportunités de relogement), directement ou en mettant en scène au bon moment les acteurs compétents. La double compétence (neuf et ancien) n'est pas automatiquement la meilleure solution : un opérateur qui fait les deux peut facilement être accusé de privilégier l'une ou l'autre de ses activités.

En résumé, la configuration ou le statut des outils qui vont assumer ces missions ne sont pas uniques. Le choix entre intégration ou agencement d'acteurs spécialisés va dépendre des contextes. Mais une constante doit être réaffirmée :

L'agencement de missions de natures diverses s'impose quand l'aménagement seul ne saurait transformer un quartier, quand les dimensions « négociation avec les propriétaires » et « accompagnement social du changement » sont importantes. Pour autant, cette attention portée, notamment par les élus, à la relation avec les acteurs et destinataires du projet, qui les pousse à valoriser les interventions sur le registre de l'animation, ne doit pas conduire à minorer les enjeux économiques : pour aboutir il faut dans tous les cas arriver à acheter et à vendre. Or, trop peu d'aménageurs sont aujourd'hui en capacité de tenir les deux termes (économiques et sociaux) de la négociation d'un projet.

## En conclusion

Les animateurs du GT5 « création de la valeur » ont mis en évidence ce paradoxe, qui veut que la puissance publique investisse d'abord pour créer de la valeur (aménager pour vendre du foncier au meilleur prix), puis doit ensuite réinvestir pour maîtriser l'impact de cette valeur créée sur les prix de sortie des logements (améliorer la solvabilité de la clientèle, subventionner la construction). C'est ce paradoxe même que les aménageurs, s'ils se donnent pour finalité de faire la ville en répondant aux besoins en logement, doivent s'ingénier à réduire, et à réduire dans le cadre d'une production de masse. Leur expertise leur en donne les moyens, à trois niveaux :

1. En faisant effort de pédagogie en direction des élus : l'importance du prix de sortie, son lien avec la conception du projet urbain, son impact sur le besoin d'investissement public. C'est à cette condition que le projet est non seulement de qualité mais viable.

2. Par leur capacité à simplifier des opérations complexes pour les rendre adaptables aux variations de conjoncture. C'est à cette condition que les risques inhérents à l'activité et aux aléas de conjoncture peuvent être mieux maîtrisés.
3. Par leur capacité à suivre la conjoncture, leur connaissance du marché local et de ses variations : cette information en temps réel permet d'anticiper et d'assumer les variations des prévisionnels en emboitant court et long terme. C'est à cette condition que la logique d'un projet ambitieux peut être préservée.
4. Par leur capacité à se mettre au service des objectifs sociaux, globaux ou spécifiques, propres à l'agglomération dans laquelle ils opèrent.

Reste alors à voir comment les aménageurs sauront au mieux mobiliser leur expertise actuelle au bénéfice à la fois de la ville existante, de ses franges urbaines comme de la couronne périurbaine qui l'entoure.

# **COMPTES-RENDUS DES REUNIONS**

acadie-groupe reflex – Rapport Logement / GT1

© Club Ville Aménagement. Association de Maîtres d’Ouvrage d’Opérations Urbaines complexes  
[www.club-ville-amenagement.org](http://www.club-ville-amenagement.org)  
6es Entretiens de l’aménagement – Bordeaux – Mars 2010

## Réunion du 15 janvier 2008

---

### *Présents :*

Demander à Laurence Cros la liste des présents

### *Ordre du jour :*

Le rôle de l'aménageur dans la mise en œuvre d'une politique du logement : élaborer une grille d'analyse qui servirait de base à une enquête auprès des aménageurs membres du Club, en explorant successivement quatre thèmes :

- La position territoriale de l'aménageur
- La coopération entre les acteurs
- Les mécanismes de péréquation financière
- La densité

### *Informations diverses :*

Une note concernant le rapport entre densité et coût de construction, rédigée par Guy Taieb sera prochainement publiée.

Les séances de travail suivantes porteront sur :

- Le point de vue des banquiers sur la solvabilité des ménages : solvabilité, endettement, durée des prêts, montages financiers nouveaux etc...
- Les politiques des communes et leurs impacts sur les prix de sortie des opérations
- L'exploitation de l'enquête auprès des aménageurs membres du Club
- Le point de vue des aménageurs sur l'habitat existant

## **Rappel des hypothèses de travail**

En première hypothèse, le rôle potentiel de l'aménageur est triple :

**Un rôle expert et incitatif**, s'agissant de **produire**, au-delà de la somme des capacités résiduelles en milieu urbain qu'entérine spontanément la consolidation des PLU, **des droits à construire** nouveaux et en quantité suffisante.

Pour alimenter la réflexion, il s'agira ici d'explorer comment les aménageurs s'inscrivent dans les réflexions sur les documents de programmation du développement (SCOT) et de l'habitat (PLH), et sont ou ne sont pas en mesure de contribuer à la mise en cohérence des programmations cadre et des politiques urbaines et foncières.

**Un rôle d'arbitrage**, s'agissant de **générer et répartir la rente foncière**, dans un cadre de concurrence régulée entre les différents usages du sol, entre les différents opérateurs de la réalisation des programmes, de manière à programmer une offre adaptée à la demande et à sa solvabilité.

Sur cette question, qui constitue le cœur de la réflexion, il s'agira de recueillir des données comparables sur ce qui se programme, puis se construit, dans quelles conditions d'équilibre entre charges foncières et coûts de construction. Il s'agira ensuite de comprendre quels sont les facteurs qui conduisent à opérer tel ou tel arbitrage, lors de la programmation, puis en cours de réalisation, pour in fine générer une offre plus ou moins en phase avec les attendus politiques locaux et le marché.

**Un rôle d'innovateur**, s'agissant d'**obtenir une valeur d'usage optimale**, c'est-à-dire en cherchant à réduire, dans l'emboîtement de la programmation et de la conception, la tension constante entre densité et attractivité, entre niveau d'investissement et coût de gestion.

Il s'agira de prolonger la réflexion précédente, centrée sur les facteurs économiques (équilibres d'opération), par l'intégration des facteurs qualitatifs qui mettent en regard les prix de mise sur le marché et la valeur d'usage de l'habitat.

En s'alimentant des résultats d'une enquête auprès d'un panel d'aménageurs membres du Club, il appartiendra donc à ce groupe de travail d'identifier :

Comment ces différents rôles sont ou non effectivement joués ?

Quels sont les outils financiers, de programmation et d'ingénierie qu'ils mobilisent ?

Quels sont les impacts de ces outils sur le volume, le prix et la qualité de la production de logement ?

## Principaux apports du débat

### Question 1 : la position territoriale de l'aménageur

Les positions des aménageurs sont très différentes suivant les territoires, d'une situation de quasi monopole (Montpellier) à une position d'opérateur marginal. On ne saurait donc postuler une capacité d'expertise en soi.

25 à 30 aménageurs sont inscrits au Club sur un effectif de l'ordre de 300 SEM.

Les interventions des aménageurs dans les processus d'élaboration des politiques locales à titre expert seraient susceptibles d'entrer en contradiction avec leur intérêt, à savoir leur feraient courir le risque d'être exclus ensuite des consultations. Cette contradiction théorique serait cependant facile à réduire.

Les aménageurs seraient concurrents des agences d'urbanisme dans l'exercice de cette fonction expert. Ils ne seraient donc associés qu'en l'absence de telles structures. Cela signifie-t-il que leurs

apports sont du même ordre ? Au-delà de la connaissance du marché –c'est-à-dire ce qui peut se vendre, à quel prix– n'y a-t-il pas une compétence particulière des aménageurs en matière d'économie de la production, qu'il s'agisse du foncier ou de l'immobilier ?

Les politiques des collectivités locales sont susceptibles d'entrer en concurrence. Par exemple, l'agglomération cherche à organiser et maîtriser le développement urbain quand dans le même temps le département soutient la création de lotissements en milieu rural. Les aménageurs sont alors confrontés (plus qu'ils ne participent à l'élaboration) aux outils mis en place par ces collectivités pour infléchir les mécanismes du marché.

Ces interrogations convergent vers une question à laquelle le colloque de 2009 devra apporter des réponses : **Comment les aménageurs peuvent-ils « regagner du terrain » vis-à-vis des décideurs politiques ?**

## **Question 2 : les mécanismes de péréquation financière**

*Réguler la concurrence entre foncier maîtrisé et foncier diffus*

Les marges de manœuvre en termes de péréquation dépendent de la concurrence qui s'exerce entre la production en diffus et la production dans le cadre des opérations d'aménagement. Si l'essentiel de la clientèle solvable —susceptible d'absorber des charges foncières importantes— s'oriente vers le diffus haut de gamme, il ne reste plus que de la rente foncière négative, dans les opérations d'aménagement.

*Mesurer les marges de manœuvre en matière de péréquations*

L'impact de la maîtrise foncière et des péréquations dépend de l'objectif que la collectivité fixe à celle-ci : les charges foncières sont-elles plutôt fixées pour financer les équipements ou faire baisser les prix de sortie ? Mais il se mesure aussi sur le long terme. Le rôle de l'aménageur joue aussi dans le temps, avec la capacité de mener une politique contra cyclique. A quel moment l'aménageur met-il le foncier sur le marché : au moment où il importe de relancer le bâtiment, au risque de trop produire en période de creux ?

La situation de l'agglomération rennaise, où la maîtrise foncière est organisée depuis longtemps, pose question : le développement se produirait hors de la zone régulée et, au sein de la zone régulée, les prix de sortie des opérations seraient en forte augmentation.

Mais les marges de manœuvre en matière de péréquation seraient de plus en plus étroites. Ce qui s'est fait jusqu'à présent au travers des conventions passées avec les opérateurs, pour contraindre à la production d'un taux de logement social a fonctionné car les opérateurs étaient en capacité d'opérer une péréquation avec les autres produits, le marché pouvant absorber les niveaux de prix correspondant au cumul du prix de vente du foncier et de la surcharge liée aux péréquations et au financement des équipements. Ce ne serait plus le cas aujourd'hui.



### Question 3 : la coopération entre acteurs

Sur le principe, le fait qu'une part de la plus value foncière devrait revenir aux collectivités pour la réalisation des équipements, fait l'unanimité. Mais les mécanismes qui le permettraient jusqu'à présent, à savoir la vente aux opérateurs de charges foncières intégrant un coût d'équipement, trouve ses limites. Si les mécanismes de péréquation, qui faisaient porter aux opérateurs et in fine aux acquéreurs, le coût d'équipement et de production des logements sociaux, ne fonctionnent plus du fait de l'accroissement des coûts de construction et des limites de la solvabilité des ménages, l'intérêt des collectivités à produire du foncier, qu'elles doivent nécessairement subventionner, est plus qu'incertain à court terme.

Le mécanisme qui permettrait une autre répartition de la rente foncière entre propriétaire foncier et opérateur, via une taxe sur les cessions foncières, s'est heurté à de telles résistances qu'elle n'a jamais pu aboutir.

Or, un minimum de production foncière s'impose pour réaliser le logement social que la loi SRU impose. Dans ce cadre minimal, en l'absence de péréquation, la question se poserait différemment : à charge foncière résultant de la capacité de la collectivité à intervenir (voire à charge foncière zéro / négative donc fortement subventionnée), comment fait-on pour produire du logement à un prix compatible avec un loyer social ?

Les gains susceptibles d'être obtenus en matière de charge foncière seraient marginaux (fourchette de 350 à 100€ du m<sup>2</sup>) au regard de la nécessité de faire chuter les prix de sortie de 3500-3800€ à 2500€ / m<sup>2</sup>.

#### *Produire moins cher ou mieux financer l'acquisition*

Dans ce cas, c'est moins le rôle de l'aménageur que l'organisation de la production, notamment la dispersion des bailleurs sociaux et la conception traditionnelle des programmes, qui sont en question.

Ce sont d'autre part les mécanismes de solvabilisation des ménages acquéreurs qui sont en jeu. La durée des prêts, le niveau des taux d'intérêts sont autant de facteurs qui pèsent sur la solvabilité des acquéreurs, et sur lesquels les aménageurs et producteurs n'ont pas de pouvoir. Les pistes cherchant à amortir l'impact de la charge foncière (démembrement de la propriété) sont aussi évoquées.

Les réflexions sur les questions 2 et 3 convergent vers une question à laquelle devra répondre le colloque de 2009: **Les aménageurs ont-ils un rôle dans la maîtrise des prix de sortie ?**

### Question 4 : la densité

La densité est invoquée en terme qualitatif et politique « faire la ville », « lutter contre l'étalement urbain », etc... Mais elle est aussi invoquée, et c'est sur ce point que les débats doivent se focaliser, comme vecteur permettant de produire plus, de produire moins cher.

*La densité n'existe pas et n'a pas de vertu en soi*

La mesure de la densité et de son évolution n'est pas un exercice simple. Les résultats obtenus dépendent largement de l'échelle à laquelle la densité est mesurée : celle de la parcelle (COS), de l'opération (nombre de logements à l'hectare), du quartier (habitants à l'hectare). Elle dépend aussi des unités que l'on utilise (surface habitable ou construite –SHON–, habitants ou usagers, habitants ou ménages...).

Construire dense n'est pas en soi synonyme d'économie ou de densification urbaine : avec la densité, les coûts de construction sont susceptibles de croître, de même les coûts de gestion urbaine n'en sont pas nécessairement réduits : si le linéaire de voirie est plus réduit, les contraintes de gestion urbaine sont accrues, au risque de peser non seulement sur les finances communales mais aussi sur les charges de propriété.

La densité est invoquée pour limiter l'étalement urbain, mais des opérations de densité égale n'aboutiraient pas aux mêmes résultats suivant leur localisation : la construction de bâtiments plus denses en centre ville –à l'échelle de l'opération– aboutirait paradoxalement à dédensifier la ville à l'échelle d'un ensemble de parcelles en permettant la création d'espaces publics et d'espaces verts. Inversement, une opération de même type en seconde couronne permettrait de densifier.

*La complexité serait-elle le corollaire d'une densité bénéficiaire ?*

La densité, pour être acceptable politiquement et commercialement, suppose des efforts importants en matière de conception. Cet effort d'innovation est rendu encore plus nécessaire par les exigences croissantes en matière de performance énergétique et de maîtrise des charges.

Apollonia produit des opérations très denses ou chacun doit avoir l'impression d'être dans un logement individuel. Les coûts de construction sont supérieurs à ceux d'une opération classique. La forme du bâtiment et des manières spécifiques de commercialiser permettent d'obtenir néanmoins l'équilibre.

Un renouvellement des techniques constructives (plateau poteau, construction bois...) permettant de superposer des trames différentes peut aussi être l'occasion de renouveler les conditions de la péréquation entre produits en promouvant des bâtiments mixtes logement (dont logement social)/bureaux/commerces, et ou de faire baisser le coût des sujétions liées à la densité (accessibilité et organisation des chantiers, délais de construction...).

Ces réflexions convergent vers une question à laquelle devra répondre le colloque de 2009: **Les aménageurs peuvent-ils contribuer à produire de la ville dense quand on en a besoin ?**

## **Les informations à recueillir pour alimenter le débat**

**Les aménageurs peuvent-ils ou non regagner du terrain vis-à-vis des décideurs politiques ?**

**Les aménageurs sont-ils ou non en position forte sur un territoire ?**

Comment s'organisent les rapports aux décideurs politiques selon le jeu de concurrence local, entre aménageurs (monopole, duopole, multiplicité d'intervenants) et entre collectivités (intercommunalité forte ou non, couvrant ou non l'ensemble du bassin d'habitat) ? Observe-t-on des différences de degré, de modalités d'association entre aménageurs publics, privés... ?

- ⇒ Quel est le mode d'intervention de l'aménageur ? Est-il cantonné à l'aménagement ou non ? Quel est le territoire d'intervention de l'aménageur ? Quelle partie du bassin d'habitat couvre-t-il ?
- ⇒ Intervient-il en amont dans les politiques foncières ? en aval dans la promotion ?
- ⇒ Quel est son poids sur ce territoire, dans la production globale de terrains à bâtir, dans la production d'opérations immobilières, d'opérations de logement, dont des logements sociaux ?

A Strasbourg, dans une logique productiviste, la complémentarité est recherchée.

Il est nécessaire de produire 3000 logements par an, 1000 logements sont produits en diffus, essentiellement dans des dents creuses, 1000 sont produits dans le cadre d'opérations d'aménagement. Il en manque encore 1000, que l'aménagement n'arrive pas à produire.

A Montpellier, le bilan tiré des trois premières années de mise en œuvre du PLH montre que dans les ZAC, essentiellement dans la ville centre, le quota de logements sociaux est atteint, voire dépassé. Ailleurs, le foncier est mobilisé en amont de toute mise sur le marché, à des prix bien supérieurs aux estimations des domaines.

Il ne se fait pas de logements sociaux.

- ⇒ Quelle est la nature de l'activité en diffus ? Comment se répartit-elle entre étalement urbain et dents creuses urbaines ?

### Leur position leur permet-elle de jouer un rôle expert ?

- ⇒ Sont-ils associés à l'élaboration des outils de planification spatiale (SCOT, PLU), de programmation de l'habitat (PLH), à l'élaboration des outils de soutien à la production (aides prolongeant ou modulant les financements du logement, les aides à la personne) ?
- ⇒ Au cas où ils sont associés, ou consultés, quelles en sont les conditions ? Quels sont alors leurs apports spécifiques ? Quel en sont les impacts ?
- ⇒ Quelle organisation des aménageurs pour cette association (représentation, ingénierie interne...) ?

### Les aménageurs ont-ils un rôle dans la maîtrise des prix de sortie ?

#### Les chiffres clés des prix de sortie des opérations :

- ⇒ Prix moyen au M<sup>2</sup> du terrain nu. Nombre de M<sup>2</sup>.
- ⇒ Prix moyen au M<sup>2</sup> du terrain aménagé. Nombre de M<sup>2</sup>.
- ⇒ Charge foncière moyenne des activités, des logements. Nombre de M<sup>2</sup> de SHON.

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

- ⇒ Charge foncière (fourchette haute et basse/moyenne) des logements libres, intermédiaires, sociaux. Nombre de M<sup>2</sup> de SHON de Surface habitable (SH) aux temps clés de l'opération, aux temps clés successifs de l'opération.
- ⇒ Coût de construction au M<sup>2</sup> de SHON, de SH ; nombre de M<sup>2</sup> de SHON et de SH.
- ⇒ Prix de vente du M<sup>2</sup> de surface habitable.

### **Quelle est la chaîne qui conduit du prix du terrain nu au prix de mise sur le marché de la production ?**

Comment s'organise-t-elle suivant le degré d'intégration des fonctions (aménageur vendant à des promoteurs, aménageur-promoteur, aménageur promoteur constructeur)? Comment a-t-elle évolué dans le temps et pour quelles raisons (évolution du marché local, évolution des objectifs de la collectivité, évolution de la valeur du site...)?

- ⇒ Quelles ont été les interventions de la collectivité dans la négociation du foncier, dans le financement de l'aménagement, des équipements ?
- ⇒ Dans quelles conditions s'est opérée la programmation entre la collectivité et les opérateurs ?
- ⇒ Quelles ont été les péréquations successives entre immobilier et équipement, entre usages (activité logement / entre produits logements, opérés par l'aménageur/par les opérateurs)?

### **En conclusion, quels sont les poids respectifs des marges de manœuvre en termes de charge foncière et de coût de construction ?**

- ⇒ A contexte similaire, les coefficients qui conduisent de la charge foncière au prix de vente sont-ils constants quelques soient les opérations ou fortement variables ?
- ⇒ Cette variabilité peut-elle être expliquée par les mécanismes de péréquations, par les variations de densité ?
- ⇒ Si non, quels sont les facteurs explicatifs ? Sont-ils à trouver dans l'importance et le rythme des opérations, dans l'intervention des collectivités, dans la solidité ou le savoir-faire des opérateurs ?

### **Les aménageurs peuvent-ils contribuer à produire de la ville dense quand on en a besoin ?**

#### **Les chiffres-clé pour apprécier la densité et son impact**

- ⇒ La densité à la parcelle (COS en M<sup>2</sup> de SHON, de SH)
- ⇒ La densité du quartier (nombre de logements à l'hectare, nombre d'habitants à l'hectare)

#### **Analyser l'impact des outils de cadrage de la densité**

Quel est l'impact de références disjointes à la SHON et à la SH s'agissant d'évaluer respectivement la charge foncière acceptable et les prix de vente ? Une référence unique à l'une ou l'autre des unités surfaces s'avèrerait-elle plus efficace pour évaluer les équilibres d'opération? Ne serait-elle pas plus contraignante en termes de conception architecturale ?

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

### **Les moyens de l'opérateur et l'ingénierie mise en œuvre**

- ⇒ Les conditions de définition du programme, du cahier des charges de la conception
- ⇒ Modalités techniques de réalisation (gestion des appels d'offre, organisation et délais de réalisation, techniques constructives...)
- ⇒ Modalités de commercialisation (prix, solvabilisation, délais, ventes en VEFA à un bailleur social...)

### **L'impact de la densité du point de vue**

- ⇒ de l'aménageur et/ou de l'opérateur (équilibre d'opération, coût de construction)
- ⇒ de la collectivité (coûts d'investissement en équipement et de gestion urbaine)
- ⇒ de la clientèle (prix, rythme de commercialisation)

**LA PROCHAINE SEANCE DE TRAVAIL SE TIENDRA LE 20  
FEVRIER, 14H, LA DEFENSE ARCHE SUD.**

## Réunion du 20 février 2008

---

### *Présents :*

Olivier Piron, CGPC  
JL. Poidevin, NEXITY  
N. Binet, SAMOA Nantes  
C. Venien, EPASA  
C. Lamarque, AFTRP  
A. Chiesa, E. Hartweg SERS  
H. Galerneau, SEM Rouen Seine aménagement  
J. Pernelle, Club ville aménagement  
B. Lebrun, SEMAEST,  
H. Leroy, ADEUS  
M. Huynh, PUCA  
O. Rouquette, DGUHC  
O. They, CDC  
S. Ferro, SERM Montpellier  
M. Tranda-Pittion, AUD de Montbéliard  
S. Genest, Acadie

### *Excusés :*

C. Guinard, CERTU  
F. Gauthier, SEM Cergy Pontoise

### *Ordre du jour :*

Point 1 : L'accession à la propriété, révélateur des enjeux en matière de financement du logement et de mobilisation du foncier

Point 2 : Méthode d'enquête auprès des acteurs de l'aménagement

### *Informations diverses :*

Les représentants du Crédit Foncier et du Crédit Immobilier, qui ont été contactés, indisponibles à cette date, seront invités à la séance suivante.

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

### Intervention introductive (Bernard Vorms, ANIL)

L'ANIL n'a, en principe, rien à dire sur les questions d'aménagement. Cependant, sa connaissance des mécanismes et publics de l'accession à la propriété lui permet d'éclairer différents aspects du lien entre financement du logement et mobilisation du foncier.

#### Les aides à l'accession à la propriété sont d'autant plus diffusées qu'elles sont moins nécessaires

Là où la tension est faible, le foncier est moins coûteux, les logements sont moins chers. Ils sont donc accessibles à plus de ménages qui rentrent dans les critères du PTZ, donc le PTZ est mieux consommé. Ce constat fait, il est bien difficile de trancher dans le débat entre le rôle joué par le de PTZ dans ce type de contexte, effet déclencheur de l'accession ou simple effet d'aubaine. En effet, ce dispositif unique finance des acquisitions de natures très différentes avec, donc, des effets très différents.

Les rôles joués par le PTZ sont en effet très différents suivant les contextes. Par exemple :

- A Paris, ce sont de jeunes célibataires ou couples sans enfants qui acquièrent des surfaces très petites à revendre rapidement. Leurs revenus par unité de consommation sont inférieurs à ceux des bénéficiaires de la Mayenne. Mais ces bénéficiaires du PTZ disposent d'un apport personnel moyen de 73 000 €. Or, ce capital ne provient pas de la vente d'un précédent bien puisque seuls les primo accédants sont éligibles au PTZ parisien. Ils disposent donc d'une aide familiale. Dans ces contextes de tension forte, le PTZ devient un système d'aide aux héritiers.
- En Mayenne, ce sont plutôt des couples avec 1 ou 2 enfants qui acquièrent des maisons individuelles importantes dans lesquelles ils entendent rester.

L'articulation de ces aides nationales et locales, quand elles existent, pour obtenir une meilleure adaptation aux contextes locaux n'est pas une pratique courante. Les collectivités tendent aujourd'hui à proposer des aides qui ne sont pas discriminantes. Elles servent ces aides à toutes les opérations qui répondent aux critères, ce qui ne constitue pas une programmation, à savoir aider tel type de produit à tel endroit.

#### Tous les dispositifs de financement du logement voient leur efficacité réduite avec le temps

Au-delà de leur pertinence locale, c'est l'efficacité même des mécanismes de solvabilisation des personnes qui interroge. Par exemple, si l'on porte un regard rétrospectif sur l'impact de l'évolution des taux d'emprunt, on remarque que l'effet solvabilisateur des baisses de taux a été gommé par l'évolution des prix. En 1996, la baisse des taux a permis une relance de la construction. Ensuite, les taux se sont maintenus à un niveau bas mais les prêts se sont allongés. Les taux d'effort initiaux sont similaires, mais ils sont supportés 25 ans au lieu de 18 ans auparavant.

L'injection financière qui vise à solvabiliser la clientèle n'a, in fine, pas véritablement d'impact sur l'ampleur de la construction ; elle permet simplement d'absorber la hausse des prix que la pénurie rend possible. Le niveau de la construction reste en effet maîtrisé par les élus locaux, qui sont d'abord attentifs aux attentes de leurs électeurs, le plus souvent peu enclins à accueillir de nouvelles constructions.

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

### **Principaux apports du débat**

Le débat a porté principalement sur la pertinence des différents mécanismes d'aide à l'accès à la propriété, et sur les conditions dans lesquelles ils peuvent constituer des leviers susceptibles de relancer la construction.

### **Question 1 : serait-il possible et pertinent d'élargir l'accès au crédit des populations ?**

Le dispositif anglo-saxon qui permet aux propriétaires d'emprunter sur la base de la valeur du logement qu'ils détiennent leur permet effectivement d'emprunter plus, mais ferme l'accès à la propriété aux autres.

En France, l'accès au crédit ne se fait pas sur la base de la valeur du gage, mais plus directement sur la solvabilité de l'emprunteur. De plus, même si l'emprunt n'est pas gagé sur la valeur du bien, les ventes, du fait de la hausse continue des prix, sont le plus souvent en capacité de couvrir les emprunts restants, en cas de sinistre.

En conséquence, malgré la montée du surendettement (lié à la consommation ou à des budgets tout simplement insuffisants), les sinistres liés à l'accès à la propriété restent rares. Le FGAS, qui garantit la banque qui prête à des ménages dont les ressources sont inférieures à un plafond, si la vente du logement ne couvre pas le prêt, n'est pas mis en jeu.

La prise de risque et l'appréciation de la solvabilité est différente suivant l'activité des banques. Pour les banques de dépôt, la distribution des prêts au logement est une manière de capter et de fidéliser la clientèle. Ces banques ne sont pas désireuses d'élever le niveau de risques. Pour les banques spécialisées dans l'immobilier, la gestion de la complexité, de la solvabilité du client et de la production en lien avec les aménageurs et les promoteurs est le cœur de leur activité.

Mais les établissements de crédit redeviennent plus regardants sur l'apport personnel des emprunteurs, du fait des risques liés à l'accroissement de la durée de prêts (perte d'emploi, divorces...).

La question du risque acceptable aujourd'hui pour accéder à la propriété fait consensus. La variable se situerait dans la durée des prêts qui croît insensiblement (de 18 à 25 ans). Mais cette durée reste plus courte dans les faits, du fait du jeu des rachats et des reventes.

### **Question 2 : des aides discriminantes ou ciblées des collectivités locales peuvent-elles avoir un impact significatif ?**

Les aides additionnelles, à guichet ouvert, ne donnent pas les effets attendus.

Les aides ciblées sur les personnes type PTZ n'ont pas nécessairement d'impact sur la construction. Par exemple, Nantes Métropole a mis en place un complément au PTZ, qui a été utilisé à 80% pour des achats dans l'ancien.

Inversement, ciblées sur le neuf, des aides du même type sont accusées de contribuer à l'étalement urbain, les bénéficiaires, c'est-à-dire les ménages qui entrent dans les plafonds de ressources, ne pouvant utiliser cette aide que là où les produits restent accessibles, c'est-à-dire en périphérie.

Il importe donc de mieux cibler les aides et de gérer leur impact —c'est-à-dire leur capacité à modifier la file d'attente des acquéreurs—, en articulant soutien à la production et ciblage de la commercialisation :



## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

1. Définir (au stade du PLH, et de la définition des opérations d'aménagement) l'objectif : Quel type de clientèle faire accéder à la propriété ? Quel type de développement promouvoir ? A quel endroit ?
2. Positionner l'aide locale par rapport aux dispositifs d'aide nationale : prolonger les aides nationales sur les mêmes critères / définir des critères spécifiques qui ciblent des localisations ou des types de produit spécifiques.
3. Prolonger ce ciblage par une politique de distribution des aides et de commercialisation adaptée, portée par les collectivités locales.

La commercialisation ciblée pose question. Tout d'abord, restreindre la clientèle est un risque. Promouvoir de grands logements, pour éviter une clientèle d'investisseurs et une population de locataires présente par exemple ce risque. Rien n'est pire en effet qu'un programme qui ne se vend pas.

Par ailleurs, il est difficile de bien mesurer quelles sont les clauses qui sont ou non légales. Le refus de vente est en effet condamnable. Ainsi, les collectivités définissent leurs publics sur la base d'une préférence locale. Par exemple, Nanterre définit les Nanterrois éligibles en excluant les étudiants et les résidents de l'hébergement d'urgence. Ces collectivités qui proposent des aides ciblées n'en font pas de publicité, pour que ces aides bénéficient effectivement à des acteurs ou à des habitants locaux.

### **Question 3 : l'accession abordable ne relève-t-elle pas d'opérateurs spécialisés, produisant une offre adaptée ?**

Ouvrir l'accession à une cible de clientèle sociale est-il un objectif atteignable par le secteur privé, au travers des aides ? Ne s'agit-il pas plutôt de configurer une offre particulière, qui s'adapte aux attentes et à la solvabilité, au niveau de risque que présente cette clientèle ?

En effet, quand à l'occasion des opérations ANRU, on recherche une clientèle pour les nouveaux produits en accession, on dégage une clientèle qui dispose d'un apport personnel significatif. C'est une clientèle qui a épargné, faute d'offre lui convenant. Quand cette offre lui est proposée, dans son quartier, à un prix qui n'apparaît pas trop éloigné du coût du loyer actuel, elle s'en porte aisément acquéreur.

L'offre d'accession abordable est aujourd'hui mise en œuvre par les acteurs du logement social, avec l'appui de collectivités locales qui cherchent à proposer des solutions à leurs ressortissants :

- L'accession sécurisée, la location accession : il s'agit non pas d'augmenter les risques pris au départ par le ménage, mais de couvrir les risques liés à la durée et à la précarité, en garantissant le rachat et le relogement ou le maintien en tant que locataire.
- L'accession abordable : il ne s'agit plus ici de peser sur la solvabilité, mais sur le prix même du bien proposé à la vente en-dessous du prix du marché. C'est par exemple le mécanisme mis en œuvre dans le cadre de la vente HLM, ou bien dans certaines opérations ANRU où l'aménageur négocie les prix et une clause anti-spéculative avec les promoteurs, et privilégie un type de clientèle.

Ces mécanismes supposent des clauses contractuelles particulières :

S'agissant de l'accession sécurisée, les clauses de rachat et maintien en tant que locataires relèvent plus des bonnes intentions que de véritables clauses contractuelles. Elles restent sans impact, les sinistres restant rares, du fait de la sélection à la base d'un accédant solvable. En

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

matière d'accession abordable, des clauses « anti spéculatives » s'imposent, mais doivent être levées en cas d'accident de la vie.

Le PASS-foncier est un mécanisme différent des précédents, en ce qu'il cherche à peser sur l'impact du coût du foncier s'agissant d'une accession à la propriété en logement individuel. Il est utilisable dans les communes qui donnent une aide à l'accession à la propriété qui ouvre droit au PTZ majoré (>4000€/logement). Il est ouvert aux ménages dont les revenus sont < à ceux définis pour le PSLA. Il permet de cumuler PTZ majoré, portage foncier sur 5 ans et T.V.A. à 5,5%. Mais ces conditions n'incitent pas à la mise sur le marché de foncier par les collectivités. Elles sont de fait saisies par les communes rurales, riches, qui souhaitent déjà se développer. L'ouverture du PASS-foncier au collectif (pour l'équivalent du foncier au sein d'une opération collective) est envisagée.

Dans le privé, la nécessité de proposer un produit abordable conduit à « grignoter » le nombre de m<sup>2</sup> à nombre de pièces égales, pour arriver à une mensualité acceptable. Mais c'est surtout cette nécessité qui n'est pas évidente aux yeux des promoteurs, dans un contexte de pénurie persistante où tout, ou presque, se vend.

### **Conclusions : A quelles conditions les dispositifs évoqués ci-dessus seraient-ils en mesure de répondre à l'enjeu de développement quantitatif de l'offre ?**

Les échanges ont permis d'explorer l'utilisation et l'impact de différents leviers susceptibles de développer l'accession à la propriété en direction des ménages aujourd'hui aux marges du marché :

- solvabilisation des ménages par l'emprunt ;
- aides aux ménages et à la production ;
- configuration de produits adaptés aux spécificités.

Les débats ont mis en évidence l'importance de l'implication des collectivités, aux côtés des aménageurs et promoteurs, s'agissant de maîtriser par un ciblage précis des aides et une commercialisation adaptée, l'impact des aides (en termes de géographie du développement) et leur efficacité(en termes d'élargissement de la clientèle).

Ce faisant, ils ont aussi souligné le fait que ces aides et dispositifs ne sont mis en place par les collectivités que pour satisfaire des besoins identifiés localement dont la somme ne saurait répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des besoins. En conséquence, la production reste quantitativement insuffisante, et la clientèle touchée peut se limiter à la frange la plus aisée. L'ajustement se fait alors par centrifugation : il se trouve toujours une commune éloignée, ouverte à l'idée de faire, sans frais, un lotissement.

Ce constat d'impuissance relative conduit à deux conclusions :

- La mobilisation du foncier, là où les besoins l'imposent, passe par l'organisation de relations plus étroites entre la conception du projet et sa mise en œuvre, avec pour conditions des relations plus étroites entre les acteurs du développement.
- La satisfaction des ces besoins massifs exige de réduire le décalage entre prix de vente et solvabilité des acquéreurs, ce que l'usage dispersé ou ponctuel d'aides ou d'inflexion de la production, ne permet pas.

acadie-groupe reflex

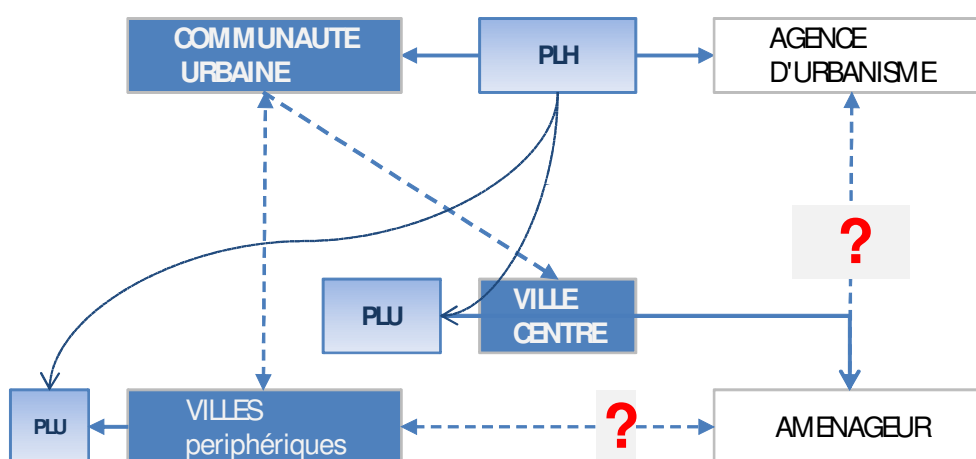
## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

### La collaboration entre aménageurs, collectivité et promoteurs s'impose mais reste à construire

Dans la mise en évidence des besoins, au-delà des « niches » de clientèles identifiées localement, les SCOT et les PLH, élaborés avec l'appui des agences d'urbanisme et portés par les agglomérations, sont centraux. Mais leur définition se contente le plus souvent de formuler un projet, sans, le plus souvent, s'inquiéter de la mise en œuvre. Or, c'est un processus complexe, mobilisant une diversité d'acteurs, qui va permettre de passer des intentions aux résultats.

Dans ce processus, l'aménageur a un rôle potentiellement important à jouer. Mais il ne saurait jouer ce rôle seul, si l'ambition est de dépasser la seule satisfaction des besoins identifiés localement. Il s'inscrit donc dans un jeu d'acteurs –dont d'acteurs techniques– dont les relations sont encore trop souvent distendues.



### Aucun dispositif ne saurait réduire, seul, le décalage entre prix et solvabilité des acquéreurs

Si le développement quantitatif de l'offre passe ensuite par le développement de l'accès à la propriété, il ne peut le faire qu'en s'attaquant au marché que représente la clientèle qui se trouve aujourd'hui dans l'incapacité de la faire du fait de sa capacité d'emprunt en décalage avec le prix des produits. Or, pris indépendamment, chacun des mécanismes mobilisés (par le banquier, le constructeur, la collectivité...) s'avère peu efficace (effet d'aubaine) voire pervers (étalement urbain). Il importe donc de s'attacher à une adaptation de l'ensemble du processus de production, et de ses différents leviers :

- prix du foncier,
- taille et configuration des logements,
- ingénierie financière,
- ingénierie de commercialisation.

**LA PROCHAINE SEANCE DE TRAVAIL SE TIENDRA LE 3 AVRIL, 14H, A L'AFTRP.**

acadie-groupe reflex

## Réunion du 3 avril 2008

---

### *Présents :*

O. Piron, CGPC  
J C. de Geyer, Crédit foncier  
N. Binet, SAMOA Nantes  
H. Degassart, SCET  
C. Guinard, CERTU  
L. Dermadirossian, CERTU  
P. Joutard Lyon Confluence  
C. Lamarque, AFTRP  
A. Chiesa, SERS  
J. Pernelle, Club ville aménagement  
B. Lebrun, SEMAEST  
M. Huynh, PUCA  
S. Ferro, SERM Montpellier  
B. Lebrun, SEMAEST  
JG. Theurier, Territoires-Rennes  
S. Genest, Acadie

### *Excusés :*

JL. Poidevin, NEXITY  
JL Amar Territoires-Rennes

### *Ordre du jour :*

Point 1 : Présentation par Jean Christophe de Geyer de l'activité du Crédit Foncier en matière de soutien à l'accession à la propriété.

Point 2 : projet de questionnaire en vue de l'enquête auprès des acteurs de l'aménagement

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

### Le débat

#### Intervention introductive : Jean Christophe de Geyer, Crédit Foncier)

Le Crédit Foncier a fait de l'accession sociale à la propriété, sa priorité : 70.000 clients dont 1/3 dans le neuf (1<sup>er</sup> financeur du PAS de 1991, 3<sup>ème</sup> distributeur du PTZ), une attention particulière à la gestion des reventes.

Le Crédit Foncier est dorénavant très investi dans la distribution du Pass-foncier.

#### Le Pass-foncier marque la volonté des élus de développer l'accession sociale à la propriété

Le Pass-foncier ne se met en place que s'il est aidé par une ou plusieurs collectivités (ville, agglomération, département, Région). Le Crédit foncier a créé une direction qui démarché les collectivités territoriales de manière à ce qu'elles se saisissent du dispositif. Cette action est freinée par le fait qu'il n'existe pas de recensement des collectivités qui aident dès à présent l'accession à la propriété.

#### Le Pass-foncier dissocie l'acquisition du foncier et du logement

L'accédant à la propriété est locataire du terrain acheté par un organisme du 1% pendant 25 ans, et dispose ensuite d'une option d'achat. Le prix du terrain est plafonné sur la base des grandes zones de tension du marché :

- ⇒ 30K€ en milieu rural (zone C)
- ⇒ 40K€ dans les agglomérations des régions (zone B)
- ⇒ 50K€ dans les secteurs les plus tendus (zone A)

#### Le Pass-foncier permet au particulier de cumuler les aides

Le Pass-foncier ouvre droit de plus à la T.V.A. à 5,5%, et au PTZ majoré, permettant de minorer encore l'enveloppe à financer. Ce cumul d'aides permettrait, au regard des simulations qui ont pu être faites, de rendre la propriété accessible à des ménages bénéficiant de l'APL, qui ne pouvaient plus y prétendre.

Par ex. un ménage avec un revenu de 1800€, pourrait acquérir une maison à 190.000 € avec un taux d'endettement de 22%.

#### Principaux apports du débat

Le débat a permis d'explorer plus avant deux des thèmes traités lors des réunions précédentes, à savoir :

- l'impact des aides à l'accession sur l'étalement urbain et les formes urbaines ;
- la diversité des mécanismes propres à solvabiliser les ménages accédants à la propriété.

#### Question 1 : Comment mesurer l'impact des dispositions particulières au PASS foncier, sur la densité de la construction et l'étalement urbain ?

- ⇒ La limitation du dispositif aux maisons individuelles : faut-il / peut-on faire du PASS-foncier en collectif ?

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

Le Pass-foncier n'est applicable que pour le logement individuel en lotissement. L'assiette foncière doit être individualisée. Le Pass-foncier peut s'appliquer à de l'individuel, y compris dense, ou mitoyen. Mais il n'est pas applicable en individuel superposé ou en copropriété.

Les hypothèses de démembrement de la propriété qui auraient permis d'aboutir à des dispositions similaires en collectif n'ont pas abouti. L'hypothèse alternative, d'une propriété unique du sol n'a pas abouti. Une copropriété, qui n'est qu'une somme de propriétaires, n'a pas de personnalité juridique. Elle ne peut pas être propriétaire du terrain.

Le Pass-foncier n'est pas applicable au collectif, mais d'autres dispositions permettant de limiter l'impact des coûts fonciers sont utilisables en collectif :

- La collectivité achète le foncier, concède à un promoteur la production des logements, et diffère l'amortissement du foncier. C'est le dispositif de la « maison à 100.000€ ».
- La collectivité donne en bail à construction le foncier à un investisseur privé. Les partenariats publics privés, notamment pour la construction d'équipements publics, fonctionnent de cette manière.

⇒ Le Pass-foncier peut-il relancer la production groupée ?

Le Pass-foncier s'applique à des lotissements, par définition en périphérie. Rien ne s'oppose en principe à ce qu'il s'applique à des opérations groupées et denses, mais rien non plus n'y contraint.

- L'investissement des collectivités n'est pas un critère déterminant, puisqu'il peut être autant celui d'un département que d'une agglomération.
- La surface minimale du terrain éligible (250m<sup>2</sup>) permet de produire de la densité, et les plafonds de coûts de terrain gradués en fonction de la tension du marché favorisent en principe l'accession en agglomération plutôt qu'en rural.

Mais rien n'indique aujourd'hui comment l'investissement des collectivités et l'utilisation croisée de critères-plancher pour la surface et critères-plafond pour le coût du terrain, vont peser sur la localisation des acquéreurs ou sur la forme urbaine des lotissements.

A Rennes, des lots de 350m<sup>2</sup> avec des maisons accolées, aboutit à un coût inférieur au collectif, pour un produit qui correspond à la demande et dont la densité permet de financer aussi les équipements.

Une densité de 40 logements à l'hectare est obtenue plus facilement en alliant petits collectifs et maisons individuelles à raison de 25 pavillons par hectare (au-delà le stationnement devient problématique), qu'en prévoyant 10 à 12 maisons à l'hectare, avec en contrepartie un collectif beaucoup plus dense (100 logts/ha).

⇒ Le Pass-foncier peut-il contribuer à solidifier les dispositifs anti-spéculatifs ?

Les dispositifs d'accession sociale se heurtent à la solidité des clauses anti-spéculatives, la vente devant rester possible en cas de changement de situation ou de mobilité, sans mettre le ménage en difficulté.

Le Pass-foncier, qui permet de maîtriser le foncier pendant 25 ans, ou de revendre à un acquéreur lui-même éligible au Pass-foncier, sous la responsabilité de l'organisme 1%, offrirait une sécurité supplémentaire.

acadie-groupe reflex

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

### Question 2 : quel est l'impact de la nécessaire montée en qualité des logements du fait des exigences environnementales ?

⇒ Dans le neuf

On observe aujourd'hui une différence entre le nombre de logements dont les permis de construire sont accordés et le nombre de logements effectivement mis en chantier. Deux mécanismes, qui mettent en jeu les coûts de construction expliquent de décalage : soit les marchés de travaux ne peuvent pas être négociés dans le cadre des budgets résultant de la commercialisation (le prix de vente n'ont pas anticipé l'augmentation des coûts de construction), soit l'anticipation de la hausse a conduit à des prix tels que l'opération ne s'est pas bien commercialisée. En résumé « on a des clients, mais pas constructeurs, ou on a des constructeurs et on n'a plus de clients ».

Les exigences en matière de qualité environnementale ont un impact sur le niveau et la nature de la production. Elles jouent sur les coûts de construction (+7 à 8%), mais aussi indirectement du fait de la difficulté à construire à ce niveau de qualité. Les techniques permettant d'atteindre les performances prescrites sont connues, mais leur mise en œuvre reste délicate. Or, l'évolution du milieu d'acteurs (architectes, BET, entrepreneurs) n'en est qu'à ses débuts.

La technicité requise risque ainsi de freiner la production en collectif, plutôt que celle de la maison individuelle, qui peut être préconçue et fabriquée en usine.

Sur ce point, le rôle de l'aménageur est important. Cette implication de l'agglomération permet de constituer progressivement un milieu d'acteurs, au sein duquel des opérateurs nationaux peuvent jouer un rôle de vitrine.

A Lyon, le foncier dans les ZAC n'est pas mis en compétition. Les charges foncières, qui représentent de l'ordre de 20% du prix de revient, sont modulées en fonction des efforts demandés, dont les paramètres sont définis en amont, pour que les promoteurs puissent opérer les péréquations nécessaires. De plus, cette capacité de négociation diminue cependant quand la différence entre les prix acceptables dans le libre ou dans l'aidé est plus faible, comme à Nantes et à Montpellier.

⇒ Sur l'existant

Les opérations d'aménagement de renouvellement urbain intègrent aussi des logements existants. La différence de qualité entre l'existant et le neuf va croissant. Les dispositifs qui permettraient d'améliorer la qualité et les performances énergétiques des bâtiments privés restent à inventer. Les copropriétés qui ne sont pas constituées en personnes morales ne peuvent pas être aidées ou financées en tant que telles pour des projets d'intérêt général, comme les économies d'énergie.

L'hypothèse d'un financement remboursé sur les économies de charge se heurte au décret « charges » qui codifie précisément les charges imputables et leur répartition entre le propriétaire et le locataire. Il se heurte aussi à la variable « comportement » qui ne permet pas de s'assurer intégralement du gain.

Bien que des réflexions soient en cours avec l'Association des Responsables de Copropriétés (ARC), l'option actuelle la plus courante est celle du rachat. A Mulhouse, l'aménageur a acheté des immeubles privés et les a réhabilités pour en faire des immeubles exemplaires.

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

### Question 3 : Quelles pourraient être les marges de manœuvre ouvertes par l'ingénierie financière en matière de solvabilisation des accédants ?

Le marché devenant plus hésitant, les promoteurs cherchent des services financiers plus personnalisés pour accompagner leurs produits. La coopération entre le secteur qui finance les aménageurs et les investisseurs, et celui qui finance les particuliers, peut apporter une solution.

Depuis le PTZ, l'ingénierie financière s'est développée.

Auparavant, le financement d'un projet se résumait à un taux fixe, une durée, un montant.

Aujourd'hui, les taux sont historiquement bas, les durées des prêts ont été allongées, pour réduire les mensualités, et le client peut gérer son endettement de manière beaucoup plus souple. Cependant, malgré ces progrès, la capacité d'emprunt d'une large frange de ménages reste insuffisante, si l'on réfère au taux de 33% maximum qui, sans être inscrit dans la loi Scrivener, fait consensus.

Une nouvelle piste de travail consisterait à prendre en compte la qualité de la construction et le niveau prévisible des charges, pour déterminer les niveaux d'emprunt acceptables.

- Le surcoût de construction lié à la durabilité du bâti limite les provisions nécessaires au gros entretien et garantit sur la durée la valeur du bien financé. Les bâtiments de ce type pourraient à ce titre être mieux financés, par exemple par allongement des prêts.
- La performance énergétique des bâtiments réduit le coût ses charges de 40 à 60%. On distinguera sur ce point les bâtiments passifs des bâtiments qui utilisent des énergies renouvelables. Les premiers garantissent effectivement les économies dans la durée, alors que les seconds restent dépendant de l'évolution des coûts de combustibles. La baisse des dépenses de charges augmente de fait, la capacité de remboursement des acquéreurs. Ces derniers pourraient donc être financés avec des taux d'endettement supérieurs.

Inversement, les coûts induits par l'éloignement, restent masqués et ne sont pas pris en compte s'agissant d'évaluer la solvabilité du ménage.

### En conclusion

La maison individuelle dense, en proche périphérie, qui implique une production groupée, est un levier majeur de l'augmentation quantitative de la production. Le Pass-Foncier, qui s'adresse autant aux élus qu'aux particuliers doit contribuer à relancer ce type de production qui ne constitue pas une concurrence, mais un complément à la production de collectif par renouvellement urbain.

Optimiser le financement de ce type d'accession, de manière à le rendre concurrentiel du diffus en grande périphérie, supposerait une approche en coût global, laquelle permettrait une appréciation plus fine de la solvabilité des ménages, et un financement incitatif à l'acquisition dans le neuf de qualité plutôt que dans l'ancien médiocre.

### L'enquête

La question posée par l'enquête est double.

1. Les séances précédentes ont montré l'intérêt d'une **coproduction du projet de développement** : l'enquête doit renseigner sur le fait que cette coproduction s'exerce ou



## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

non et sous quelle forme, et quel est l'impact de ses différents modes d'exercice sur la disponibilité du foncier au bénéfice du développement de l'offre de logement.

2. Les échanges ont aussi souligné l'**impact de l'ingénierie technique et financière** sur la production elle-même, son rythme, sa nature. Le choix des opérations qui seront retenues pour la seconde phase devra permettre de comparer des modes opérationnels et d'illustrer l'impact des différents choix possibles sur la production de logement.

### Le contenu du questionnaire

La lecture rapide du questionnaire appelle des modifications dans deux directions :

- La question des territoires

En Ile-de-France, il est difficile, pour décrire le contexte d'une opération d'aménagement, de référer à l'agglomération. Un projet, une intercommunalité, voire une commune sont plus pertinents.

- L'intégration des opérations de renouvellement urbain

L'enquête vise d'abord la question du développement quantitatif de l'offre de logement, ce qui justifie d'une focalisation sur la construction sur du foncier neuf. Cependant, les opérations d'aménagement dans un contexte de renouvellement urbain ne sont pas rares et sont aussi productrices d'offres additionnelles. Il s'agira d'adapter le questionnaire à ces contextes.

### Le principe de mise en œuvre de l'enquête

⇒ Le volet « contexte local »

Trois types d'aménageurs sont susceptibles de répondre à l'enquête :

Des aménageurs intervenant à l'échelle nationale : ils sont invités à renseigner l'enquête sur les trois agglomérations où leur activité est la plus importante.

Des aménageurs franciliens tels l'AFTRP : en partant d'opérations, ils définiront trois grands types de contextes : par ex. dans le 93, dans le cadre d'un projet type Seine Amont....

Des aménageurs n'intervenant que sur une agglomération : ils seront invités à décrire le contexte dans lequel s'inscrit leur activité.

⇒ Le volet opérations

Pour chacun des contextes décrits, les aménageurs sont invités à lister et décrire sommairement les différentes opérations qu'ils y ont mises en œuvre ces 5 dernières années.

A ce stade, il est préférable de ne pas choisir a priori une opération plutôt qu'une autre. Il s'agit de constituer un stock d'opérations. Le choix des opérations dont le montage sera approfondi sera opéré dans un second temps, de manière à disposer d'un panel effectivement diversifié.

⇒ Le test du questionnaire

Le questionnaire remanié sera testé auprès de quatre aménageurs, SERM (Montpellier) AFTRP, SERS (Strasbourg), Territoires (Rennes).

La SCET apportera son appui pour la diffusion de l'enquête auprès des membres du club, membres du réseau SCET, qui n'assistent pas aux séances du GT1.

**LA PROCHAINE SEANCE DE TRAVAIL SE TIENDRA LE 6 JUIN, 14H, A L'AFTRP.**

# Réunion du 6 juin 2008

---

## *Inscrits :*

JL. Poidevin, NEXITY  
O. Piron, CGPC  
M. Huynh, PUCA  
C. Venien, EPASA Seine Arche  
H. Leroy ADEUS  
O. Théry CDC  
C. Guinard, CERTU  
C. Lamarque, AFTRP  
A. Chiesa, SERS Strasbourg  
J. Pernelle, Club ville aménagement  
S. Ferro, SERM Montpellier  
T. Verrier, Rouen Seine Aménagement  
S. Genest, Acadie

## *Ordre du jour :*

Point 1 : Olivier Théry CDC, Gérer le risque dans les opérations d'aménagement

Point 2 : Christophe Venien, EPASA Seine Arche, le prix de la construction en France et en Europe

## **L'aménagement, une activité à risques (O. They CDC)**

### **La Caisse des dépôts a fait du développement du logement un axe de sa stratégie « Elan 2020 ».**

Cette affirmation recouvre quatre directions concrètes d'action.

⇒ CDC, prêteur pour soutenir l'action foncière en direction du logement

Mise en place d'un prêt à taux bonifié accessible aux aménageurs, dit GAYA, pour une action foncière avec une programmation logement qui comprend au moins 25% de logements sociaux. Ces prêts sont distribués par les directions régionales de la CDC.

⇒ CDC, investisseur institutionnel

Investissement dans des logements locatifs libres à prix « abordable » ou « marché moins », c'est-à-dire un peu au-dessus du logement intermédiaire, de manière à offrir du locatif dans des zones à marché tendu accessible à ceux qui ont du mal à se loger correctement dans le privé, mais ne sont pas éligibles aux logements sociaux ou intermédiaires.

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

Vendre à la CDC, à prix compatibles avec cet objectif, présente pour le constructeur l'intérêt de ne pas avoir à commercialiser toute l'opération à l'unité. C'est par exemple intéressant dans des opérations mixtes, alliant libre, abordable et logement social.

La fonction investisseur reste centralisée. Yves Gorrichon, au siège, est responsable de ce programme. La CDC est propriétaire et la gestion est assurée par ICADE ou par tout autre gestionnaire pertinent dans une logique de proximité.

⇒ CDC innovateur, financieriser le PASS –Foncier

L'objectif de ce projet en développement avec l'Etat et l'UESL est de rendre le principe du pass-foncier applicable en collectif en supprimant toute liaison avec la propriété, que ce soit celle du sol ou celle des bâtiments. En effet, le droit français s'adapte mal à la séparation de l'immobilier et du foncier.

Le dispositif serait applicable à des ménages dont les revenus se situeraient en deçà de deux ou trois SMIC. Le mécanisme serait le suivant : le promoteur vend en VEFA, l'accédant paie 80% de suite. Il bénéficie d'un différé de paiement pour les 20% restant et de l'intégration de la T.V.A. à 5,5%.

⇒ CDC partenaire dans la prise de risque en matière d'aménagement

Il s'agit de participer, avec des aménageurs publics ou privés, à la prise de risques sur le foncier, si le foncier est destiné à réaliser un programme de logement avec une forte teneur en logement social.

L'objectif est de se positionner assez tôt sur les acquisitions, même si toutes les conditions pour valoriser les terrains ne sont pas réunies, mais dans le cadre d'une relation claire avec la collectivité locale.

Le partage des risques est corolaire du partage des rémunérations, en espérant un bilan positif au terme de l'opération (cf. entrepôt Mac Donald, avec la SEMAVIT, à Paris).

### **L'aménagement est une activité non rentable, qui ne peut se développer que dans des conditions particulières**

Il y a quelques décennies, la production de logements en ZAC était de l'ordre de 120 000 logements par an. Elle n'est plus aujourd'hui que de l'ordre de 30 000 logements.

#### **Le modèles français d'aménagement touche ses limites**

Un modèle français d'aménagement, fondé sur l'activité des SEM et des organismes HLM, trouve son origine dans les années 50 et se développe en lien étroit avec la CDC. Il consiste à acheter des terrains avec des fonds publics ou garantis par le public, à les aménager et à les revendre.

Or, ce modèle touche ses limites :

- D'une part, cette activité sans risques, du fait de l'inflation, est devenue beaucoup plus aléatoire. L'aménagement est une activité non rentable. Nombreux sont les bilans qui sont déficitaires et/ou comprennent de fortes parts de subvention. Les collectivités locales, qui restent majoritaires dans les SEM, se retrouvent à assumer, en tant qu'actionnaire principal, l'ensemble des risques financiers, et la CDC n'est pas disposée à apporter des fonds propres qui ne sont pas rémunérés.
- D'autre part, l'importance des fonds nécessaires à l'acquisition du foncier, ne sont pas ou plus à la portée des budgets d'investissement de la plupart des villes même si la création

acadie-groupe reflex

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

des intercommunalités a permis, au moins un temps, de desserrer cette contrainte. Intervenant seules, les collectivités ne peuvent suivre la montée en puissance des besoins. En limitant la production, elles participent à la hausse des prix et à leur incapacité croissante à peser sur le marché.

Dans le même temps les acteurs se diversifient, les SEM, ne sont plus les acteurs privilégiés du développement. Établissements publics et investisseurs privés jouent un rôle croissant. La Caisse des dépôts qui était fortement investie dans les SEM s'est progressivement détournée du monde de l'aménagement, se positionnant plus comme un garant, en capacité d'alerter une collectivité sur la santé financière de sa SEM, que comme un actionnaire actif, apporteur de capitaux.

Cette perte d'influence de l'aménagement est donc directement liée au poids croissant des investissements et à l'augmentation du risque financier lié aux opérations de grande ampleur et de longue durée.

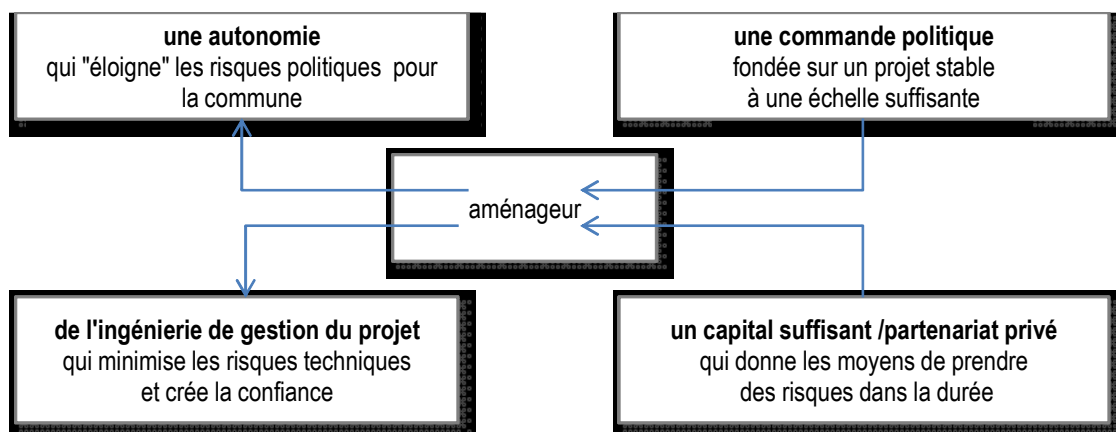
Cela invite à repenser le modèle classique d'aménagement, et à s'interroger sur les moyens de minimiser l'impact financier des opérations pour les collectivités.

### Développer des partenariats entre EPCI et acteurs privés

Développer l'aménagement pour produire du logement suppose que les opérations se fassent en coopération avec les collectivités locales, mais que les montages ne mobilisent pas uniquement des fonds publics. Ils doivent associer plus massivement le privé. La montée en régime des communautés d'agglomération ouvre des perspectives en la matière. La technicité qu'elles ont acquise leur permet dorénavant de négocier avec le privé. La négociation ne porte pas sur le seul aménagement, mais sur l'aménagement et la production de logement. En effet, l'aménagement n'étant pas en mesure de rémunérer des capitaux, le privé n'est pas disposé à investir sur ce seul segment de la chaîne. De plus, les bénéfices en matière d'aménagement sont considérés comme spéculatifs alors qu'ils sont mieux perçus quand on parle d'immobilier.

Cette coopération n'élimine donc pas la question des risques, de leur répartition et de leur maîtrise. Ces risques qui reposent quasi exclusivement sur les collectivités et ne sont pas spontanément assumés par le privé, sont excessifs. Les maîtriser et les amortir est indispensable.

Les aménageurs sont potentiellement en situation de le faire. Les conditions pour y parvenir peuvent se résumer par le schéma ci-dessous.



acadie-groupe reflex

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

Dans ce schéma, l'aménageur peut certes acquérir et revendre, mais aussi se positionner comme simple interface (sans acquisition des terrains) entre la collectivité qui définit le projet, et les acteurs de l'immobilier.

### Les coûts de la construction en France et en Europe, une comparaison difficile (C. Venien, EPASA Seine Arche)

La rumeur voudrait que l'on construise mieux pour moins cher, dans le nord de l'Europe. Différentes sources confirmeraient cette opinion :

- Un voyage en Finlande aurait montré que les logements y sont construits sur des bases économiques similaires en termes de charge foncière et de prix de sortie, mais répondent à des contraintes techniques plus importantes. Les réalisations seraient par ailleurs d'excellente qualité.
- Le CAUE a présenté des opérations d'un Architecte franco- Hollandais, en centre ville sur une galette de parking et de commerce dont le coût de construction serait de 1000€/m<sup>2</sup>.
- Les logements français ont une surface moyenne inférieure de 8 m<sup>2</sup> à celle observée dans les autres pays européens.

Si la plus faible qualité des réalisations françaises se confirme, leur coût élevé reste à prouver. Une rencontre organisée par le PUCA à Rouen en 2007 aurait conclu le débat en faisant le constat inverse : à niveau de qualité HQE égal, la construction serait moins chère en France. De fait, la comparaison s'effectue rarement terme à terme et sur des bases sûres.

- On évoque trop fréquemment les coûts de construction annoncés par les architectes. Or, ceux-ci sont souvent très différents du coût de construction réel.
- On compare des opérations qui répondent à des normes très différentes.

Plusieurs facteurs sont invoqués pour expliquer la mauvaise qualité, comparativement, des réalisations françaises :

1. La production de logement a récemment doublé suite à une période de faible activité. Les entreprises, très sollicitées fixent des prix élevés tout en ayant perdu les compétences pendant la période de creux. La qualité des réalisations s'en ressent nettement.
2. La France construit exclusivement en béton, 3 grands groupes de BTP maîtrisant le marché. Cette technique constructive est peu performante en termes de développement durable. D'autres techniques plateau-poteau et façades libres, ou construction bois, permettraient d'obtenir de meilleures performances mais elles supposent une rupture avec les principales entreprises de BTP, sans pour autant qu'une filière de PME innovante soit constituée.
3. Dans les pays du nord de l'Europe, les architectes assument une mission qui va jusqu'aux plans d'exécution. En France, ce sont des « artistes » ou des « sociaux ». Les questions techniques sont laissées aux bureaux d'études et aux entreprises. Or, dans les appels d'offres publics, les lots sont le plus précis possible. En conséquence, les entreprises font chacune leur étude et les BET aux missions sous dimensionnées travaillent pour les architectes qui ne leur laissent qu'une fraction réduite de leurs honoraires.
4. Les agréments techniques sont donnés par le CSTB sur des objets séparés, et non pas sur des ensembles susceptibles de s'agencer pour obtenir des résultats. Ils le sont par

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

ailleurs en tenant compte des exigences des assureurs du BTP. Cela conduit à valoriser les techniques éprouvées et à freiner l'innovation.

Ce constat conduit à en appeler, pour améliorer la qualité globale de la construction, au passage d'une culture de la norme (qui tend à déresponsabiliser les constructeurs) à une culture du résultat, assortie de mécanismes d'évaluation.

C'est cette orientation qui s'amorce dans les processus HQE. Ceux-ci prévoient en effet un résultat à atteindre, et une évaluation de celui-ci par un audit externe, y compris avant la facturation.

### **La prochaine réunion est convoquée le 12 septembre 2008**

**Deux sujets sont proposés à l'ordre du jour des prochaines réunions :**

- 1. Une intervention du CSTB pour approfondir les questions techniques**
- 2. Une communication préparée par Nicolas Binet sur l'intervention dans le parc existant.**

# Réunion du 12 septembre 2008

---

## *Présents :*

O. Piron, CGPC  
J.L. Poidevin, Nexity Villes et projets  
N. Binet, SAMOA Nantes  
H. Degassart, SCET intersem  
H. Galerneau, SCET Nord-Interrégion  
A. Chiesa, SERS  
J. Pernelle, Club Ville Aménagement  
B. Lebrun, SEMAEST,  
J.R. Nicolini, SODEARIF  
H. Leroy, ADEUS  
J.M. Bernard, Fédération des EPL  
J. Nika, USH  
Ph. Grand, EPF 92  
M. Huynh, PUCA  
S. Genest, Acadie  
L. Cros, Club Ville Aménagement

## *Excusés :*

JG. Theurier, Rennes-Territoires  
C. Lamarque, AFTRP  
T. Verrier, Rouen Seine Aménagement

## *Ordre du jour :*

Mise en débat de la note de Nicolas .Binet (Cf. document annexé)  
Réorientation de l'enquête auprès des aménageurs

## **Le débat**

La note présentée par Nicolas Binet prend acte d'un retournement de conjoncture, qualifié dorénavant de « crise », qui élargit et recompose les hypothèses de travail proposées en période plus faste (débat autour de la péréquation entre produits, des coûts respectifs de la densité et de l'étalement urbain).

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

Une large part des débats porte sur l'analyse de cette crise et sur les stratégies possibles pour « passer » la crise, et plus largement pour « lisser » les cycles immobiliers, constitutifs d'une activité par nature spéculative.

Ce débat sur les stratégies interroge le rôle des politiques locales de l'habitat et de l'impact des choix qu'elles opèrent s'agissant de financer le développement, notamment :

- l'impact du coût du foncier et des mécanismes qui le déterminent ;
- l'impact des choix de programmation sur les coûts techniques de construction ;
- l'impact de la production de logements neufs sur l'évolution du marché des logements anciens.

Le débat est clos par des interrogations plus précises sur le métier des aménageurs :

- ✓ Leur capacité à comprendre les marchés et à anticiper les inflexions de conjoncture
- ✓ Les leviers dont ils disposent pour jouer un rôle modérateur, contra cyclique
- ✓ Les implications sur la taille, la conception et la conduite des projets.

### **L'analyse de la crise et des facteurs qui y conduisent**

L'origine de la crise ne se trouve que marginalement dans une mauvaise appréciation des endroits où il fallait construire. Elle se situe plutôt dans une indifférence à la solvabilité réelle de la clientèle, dans un contexte de hausse continue.

- Aménageurs comme investisseurs ont participé à la hausse des prix, en surévaluant les charges foncières dans le cadre de mises en concurrence, aussi longtemps que le marché était en capacité d'absorber cette hausse. Cette mise en concurrence était en partie artificielle. Des promesses de vente ont été signées à des prix élevés, mais assorties de clauses suspensives qui permettaient à l'investisseur de se retirer aisément en cas de difficulté.
- La production est insuffisamment diversifiée. En effet, tout concourt à rassembler la production dans le milieu de gamme. L'étalement urbain permettait de transférer une partie du coût de l'habitat sur le coût de déplacement. Lutter contre l'étalement urbain en construisant sur du foncier plus cher revient à intégrer ce coût dans le prix du logement. La mixité urbaine et l'obligation d'intégrer une part de logement social dans chaque opération conduit à produire du logement social « haut de gamme » (type PLS) tout en dévalorisant « socialement » le logement privé voisin.

### **L'impact déterminant du prix du foncier reste un objet de débat**

Le poids des coûts du foncier, dans l'augmentation des prix des logements est en débat.

Le foncier brut serait acheté trop cher, et son évaluation à partir de références antérieures ne peut conduire qu'à une augmentation de son prix. Une évaluation sur la base des droits à construire et des équilibres d'opérations serait plus pertinente.

Mais le processus qui conduit du prix du foncier brut au prix de vente des terrains aménagés, n'est pas mécanique, et donc son impact sur le prix de sortie du produit logement n'est pas direct. La manière dont les aménageurs travaillent n'est pas neutre.

Evaluer la part du foncier sur le coût du logement suppose de disposer successivement des indicateurs suivants :



## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

1. Le prix du m<sup>2</sup> de foncier brut
2. La part du foncier acquis qui est revendue
3. La charge foncière au m<sup>2</sup> de SHON
4. La part du foncier dans le coût de production/dans le prix de vente

### La maîtrise des coûts techniques conduirait à la simplification des projets urbains ou à l'externalisation des coûts d'aménagement

Le coût de l'aménagement peut être réparti de manière très différente entre l'aménageur et la collectivité.

Dans le cas du diffus c'est la collectivité qui porte, en amont ou en aval, le coût de l'aménagement.

Mais les aménageurs peuvent aussi développer des stratégies d'externalisation des coûts d'aménagement, en jouant sur le temps, sur l'estimation des besoins :

- Réduire la durée de la concertation, qui immobilise du terrain et accroît les coûts du portage foncier
- Les terrains communaux ne sont rachetés à la collectivité que lorsqu'ils ont trouvé preneur
- Les espaces publics sont aménagés au minimum, les arbres sont plantés ultérieurement, etc...
- Les coûts d'équipements sont minimisés : les nouvelles constructions n'aboutissant, du fait du desserrement des ménages et du renouvellement du parc, qu'à maintenir la population (point mort), l'aménagement ne prévoit pas d'équipements additionnels.

En fait, la question est moins de savoir si les collectivités doivent payer pour se développer, mais quand et comment elles doivent le faire :

- doivent-elles le faire avant, en finançant l'aménagement ou après, une fois que l'extension urbaine, la dégradation d'un secteur est constatée ?
- doivent-elles le faire en amont, en finançant le foncier ou en aval en aidant les ménages ?

### L'obsolescence d'une fraction du parc ancien reste d'un impact marginal

En théorie, les nouvelles normes énergétiques accroissent le décalage de valeur entre les logements neufs et les logements anciens. Ce décalage est particulièrement fort pour les immeubles collectifs construits dans les années 60, avant le choc pétrolier, qui sont aujourd'hui pour la plupart en copropriété, au risque d'un décrochage de ce segment d'offre (copropriétés en difficulté).

Mais en pratique, le poids de la construction neuve, qui reste faible relativement au stock de logements, rend cet impact marginal.

*La France compte de l'ordre de 30 millions de logements, dont 25 millions de résidences principales. 400.000 logements construits par an représentent 1,3% du stock.*

Par ailleurs, si l'objectif est un objectif d'économie d'énergie, le parc de maisons individuelles constitue une cible plus pertinente. L'intervention dans le parc en copropriété est rendue quasiment impossible du fait des mécanismes de décision au sein des copropriétés, et le nombre de logements concernés est limité.

acadie-groupe reflex

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

*Le stock de logements est composé pour moitié (environ 12 millions) de collectif et pour moitié d'individuel. Le collectif se répartit entre 3 à 4 millions construits après le choc pétrolier, et 6 millions avant 48 avec des performances thermiques honorables.*

### **Les stratégies des aménageurs vis-à-vis des collectivités pour « passer » la crise**

Les aménageurs mettent en œuvre un projet urbain défini en amont. Comment doivent-ils réagir en cas de crise, quand les délais de réalisation s'allongent faute d'investisseurs ?

#### **Le portage foncier**

Faut-il donner priorité aux grandes lignes du projet et attendre, avec ce que cela implique de nécessité de refinancement ?

En période de crise, seul le temps permet de tenir le projet urbain. Il importe alors de savoir qui porte le foncier, combien de temps et à quel prix. Les établissements publics fonciers sont, en période de crise, des acteurs très courtisés. Ils ont la capacité de porter les terrains pour des aménageurs qui souhaiteraient réduire leur activité. Mais dans ce cas les EPF ont leur mot à dire. Ils peuvent imposer des aménagements de programmes.

#### **La renégociation des programmes et le recours aux acteurs sociaux et aux produits aidés**

Faut-il donner priorité, par réalisme, à l'adaptation du projet et chercher les solutions qui présentent le moins d'inconvénients ? Faut-il, au-delà, chercher à tirer parti de la baisse pour produire une offre plus diversifiée, plus sociale ?

Le logement social peut offrir une alternative à l'investissement privé. Certains produits, sous normés mais bien subventionnés, tels que les résidences sociales, sont en capacité de répondre à la demande sans peser sur les équilibres globaux. Mais ce retour vers le logement social est trop souvent l'occasion de revendre des programmes impossibles à des maîtres d'ouvrage faibles de type OPAC communal.

### **La réorientation de l'enquête auprès des aménageurs**

Au regard de l'évolution du contexte, l'enquête ne vise plus à mesurer, à partir d'un large échantillon d'opérations, les mécanismes de péréquation et d'intervention locale qui permettent une production diversifiée et adaptée. Elle cherche dorénavant plutôt à percevoir comment le « métier » des aménageurs peut s'adapter en résonance positive avec les politiques locales, pour mener une action contra-cyclique.

Il s'agira donc de se saisir de quelques opérations intéressantes et de reconstituer ce qui se passe, entre :

- la maîtrise du terrain et la création des droits à construire ;
- la conception des opérations, leur densité et les coûts de construction.

# Document proposé au débat

---

*Nicolas BINET, SAMOA*

## **HABITAT**

### **« Le rôle de l'aménageur dans la mise en œuvre d'une politique du logement »**

Quoi de neuf depuis juin 2007 et la note introductive du CVA donnant les orientations pour le GT n°1 ? Probablement, la conjonction de deux facteurs ; d'une part, le cheminement des travaux du groupe, et d'autre part, la perception plus claire d'une inflexion de la conjoncture qu'un peu de recul permet désormais de qualifier de retournement...

La réunion plénière du 13 juin 2008 a permis de prendre la mesure de l'évolution de la perception du sujet par les membres du Club. Non que les questions initialement posées se trouvent invalidées, ou simplement dépassées, mais parce qu'il convient désormais d'élargir le champ des réflexions. Le thème de l'échelle territoriale, celle, naturellement, du bassin d'habitat, n'est évidemment pas mis en question ; Il constitue, du reste, le leitmotiv de la construction des politiques locales de l'habitat depuis 30 ans. Le thème de la programmation des opérations d'aménagement, de la place du logement et de sa diversité, et des modalités d'équilibre financier des bilans n'a pas perdu non plus son acuité, pas plus que la question des formes urbaines, de la densité et de l'innovation technique et architecturale.

Voici 5 propositions pour compléter l'approche :

### **1/ L'aménageur et les cycles immobiliers**

En toile de fond, il y a la crise, plus qu'hier, en juin 2007, et probablement moins que demain, en 2010, lors des prochains entretiens. Son ampleur et sa durée ne sont évidemment pas faciles à apprécier aujourd'hui. Baisse des prix dans l'ancien, ralentissement du volume des transactions, méventes dans le neuf, resserrement des disponibilités financières au profit des particuliers comme des acteurs professionnels, chute des mises en chantier, réapparition de stocks commerciaux... Ce contexte a au moins le mérite de mettre sur le devant de la scène la question du comportement des aménageurs urbains face aux fluctuations des conjonctures immobilières, de leur capacité à anticiper les retournements, et de leur aptitude à construire une action contra-cyclique. Le temps de la fabrication de la ville n'est pas celui de l'immobilier, ce n'est pas une découverte, il peut s'agir d'un simple décalage de rythme, mais aussi, de réels contre temps... Comment mettre en œuvre une politique urbaine cohérente, en tirant parti des périodes de repli de la pression immobilière ?

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

Quelles actions les aménageurs peuvent-ils entreprendre pour lisser les crêtes et les creux ? Et, d'abord, savent-ils interpréter les signes avant-coureurs des changements de temps, ou se contentent-ils d'essayer de suivre, avec inertie (et indignation !) la violence des cycles ? Que faire dans les périodes de repli, pour maintenir les dynamiques urbaines engagées ? Sur quels vecteurs s'appuyer ? Quels enseignements en tirer sur la conception ?, la programmation ?, le phasage ?, le dimensionnement des projets ? Sait-on préparer le retournement suivant ? Chaque cycle immobilier a, bien sûr, sa spécificité ; les ingrédients de 2008 ne sont pas ceux de 1992, ni de 83...

Cette approche de la question est bien en phase avec celles que François Wellhoff développe par ailleurs, et qu'il conviendrait d'approfondir ensemble.

### **2/ Quelle marge de manœuvre locale ?**

Rien de nouveau dans l'énoncé que le temps de l'aménagement n'est pas celui de l'immobilier..., et, cependant, l'évolution de ces dernières années, avec l'intégration accrue de l'immobilier dans la sphère financière, la titrisation des actifs, l'entrée en bourse de nombreux acteurs (foncières, promoteurs...), et l'impact des mouvements de capitaux à l'échelle mondiale sur le comportement local des dits acteurs et la gestion des dits actifs, donne une acuité toute particulière à la question <sup>10</sup>. Entre l'aménagement et l'immobilier, ça n'est plus seulement une divergence sur le tempo, mais probablement un grand écart entre un urbanisme dont l'ancrage local ne peut que s'affirmer, et des logiques immobilières mondialisées.

En fait, l'on voit bien qu'il y a deux questions emboîtées : celle de la gestion par l'aménageur des conséquences des cycles immobiliers, et celle, née de la compréhension des moteurs de ces cycles, du bon calibrage de ce que peut être une action locale efficace sur le marché de l'habitat. Immanquablement, la phase de repli des marchés immobiliers conduira à interroger l'incidence des politiques locales, plutôt conçues pour contrer la spéculation que pour accompagner les baisses. Plus particulièrement seront certainement examinées les politiques d'appui à l'accession en faveur des faibles revenus – doublement du PTZ, par exemple- sur le plan social (surendettement ?), comme sur le plan spatial (quels sont les biens et les lieux favorisés par de telles politiques ?). Animées des meilleures intentions pour réguler la violence du marché et planifier leur développement territorial, les actions des collectivités locales et de leurs outils d'aménagement naviguent entre l'écueil de l'inefficacité, et celui de la contreperformance...

Question : quelle est la largeur de la voie navigable ?

### **3/ A la recherche des maillons manquants**

La décrue du marché révèle un paysage bien plus contrasté que la marée haute le laissait présager. Crise quantitative, production insuffisante ? Certainement, mais pas partout, ni sur tous les segments de marché, puisque certaines localités, exploitées avec trop d'insistance et de grégarisme par la profession, sont en suroffre pour la vente, mais aussi à la location, tandis que perdurent ailleurs des situations de pénurie.

---

<sup>10</sup> Voir notamment article de Vincent Renard « La ville saisie par la finance » - Le Débat, Janvier / Février 2008

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

Où faut-il agir ? Sur quels territoires et sur quels segments de l'offre faut-il peser, sachant que tous sont interactifs ? De toute évidence, et sans mésestimer l'enjeu d'une politique mieux ciblée en matière d'accès à la propriété, il est souhaité que le Groupe de Travail s'interroge davantage sur l'offre locative. En premier lieu, parce que l'existence d'un parc locatif diversifié et accessible paraît un gage de fluidité des marchés, de garantie pour la mobilité des ménages, et un facteur d'apaisement, face aux emballements spéculatifs des prix de vente. La comparaison avec certains de nos voisins européens conforte cette orientation : il suffit de regarder la situation espagnole, et la situation allemande par exemple. En second lieu, parce que c'est sur ce volet que l'action publique est indispensable, avec une responsabilité politique indéniable.

Avant tout c'est sur l'offre en locatif social qu'il est souhaitable de s'appesantir, non seulement sur les conditions de production du « locatif social familial », qu'il s'agisse d'une offre neuve ou des conditions d'accès au parc existant, mais aussi sur toutes les offres en hébergement, de l'accueil d'urgence, à l'hébergement plus durable de populations en difficultés. La gamme des réponses semble demeurée bien rigide tant en matière d'offre physique que de dispositif d'accompagnement, face à la multiplication des populations en situation précaire, confrontées à des accidents de parcours, sociaux, familiaux, de santé mentale... Ces questions, à la confluence des politiques urbaines, des politiques de l'habitat et des politiques sociales, ne peuvent être à l'écart de la réflexion des aménageurs sur la manière de produire la « ville pour tous »<sup>(11)</sup>.

Mais c'est aussi sur le locatif privé, porté par des investisseurs institutionnels, que devrait se situer la réflexion. L'habitat, peu rentable, complexe à gérer, soumis aux aléas de réglementations nationales, a été progressivement déserté par les grands investisseurs. Est-il imaginable de créer les conditions de leur retour sur ce segment ?

### **4/ Produire moins cher**

Qui peut peser sur les coûts de production ? Quelle est la marge de manœuvre des aménageurs ? Depuis 40 ans, et les échecs stigmatisant d'une production industrialisée de grands collectifs, le terrain de la recherche technique pour réduire les coûts s'est focalisé sur l'habitat individuel. Le collectif urbain s'est considérablement enrichi, depuis 25 ans notamment, en diversité formelle, insertion urbaine, qualité architecturale, performances acoustiques et thermiques. L'euphorie immobilière des 10 dernières années a permis d'absorber tous les renchérissements : coût des matériaux, marges des entreprises, taxes locales, normes réglementaires, exigences environnementales, etc. Aujourd'hui, alors que les politiques publiques convergent pour prôner une certaine densité urbaine au sein même des agglomérations, on constate que ces formes d'habitat ont une faible propension à répondre aux objectifs de maîtrise des coûts techniques, tandis que les constructeurs et maîtres d'ouvrage déploient tous leurs efforts pour baisser le coût du petit collectif ou de l'individuel périurbain.

Comment stimuler un réinvestissement technique –formes, systèmes constructifs, matériaux...- qui sache contenir les coûts du collectif dense en ville, pour le maintenir à la portée des capacités des ménages ? Et ce, bien entendu, en évitant autant que possible, une régression sur les paramètres de qualité résidentielle, architecturale, et environnementale développés ces dernières années... On imagine mal que les aménageurs n'aient pas une action significative dans ce domaine.

---

<sup>11</sup> Voir notamment le travail du Conseil de Développement du Grand Lyon « Alerte sur la crise du logement ».

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

### **5/ Et le stock ?**

Terme brutal pour évoquer les 28 millions de logements « déjà produits » qui assument l'essentiel des fonctions d'accueil des ménages dans leur cursus territorial et/ou résidentiel. Un rappel peut être utile parce que, assez naturellement, les aménageurs sont enclins à n'entendre que les producteurs du neuf : architectes, promoteurs, urbanistes, entreprises du BTP ; parce que, également, les politiques locales s'expriment plus facilement sur la production neuve que sur la gestion du stock.

Evidemment, une réponse mieux adaptée au besoin d'habitat des ménages ne peut se construire sans une utilisation optimale du parc existant.

Outre son importance quantitative, le stock est également, sauf sur les marchés des grandes métropoles, le seul habitat abordable pour les ménages dont la capacité financière est limitée, tant à la location qu'à l'achat.

Au gré de l'amélioration de la production neuve, en particulier sur le plan thermique et acoustique, une partie du parc existant se trouvera déclassée, et peut-être dans certains marchés, délaissée. Est-ce inéluctable ? Souhaitable même, comme prélude à son renouvellement ? Ou faut-il imaginer l'intervention d'acteurs publics (et privés ?) spécialisés pour remettre sur le marché ce parc déclassé, et en maîtriser la destinée « technico-sociale » ?

L'objectif consisterait, si le groupe de travail converge vers ces thèmes, à développer, pour chacun, la gamme des pistes opérationnelles que les aménageurs peuvent proposer de mettre en œuvre dans la conduite des projets urbains.

## Réunion du 31 mars 2009

---

### *Présents :*

O. Piron, CGPC  
J.L. Poidevin, Nexity Villes et projets  
N. Binet, SAMOA Nantes  
C. Venien EPASA  
A. Chiesa, SERS  
J. Pernelle, Club Ville Aménagement  
S. Schmitt, SODEARIF  
C. Poirieux, chef du groupe habitat politique de la ville, CERTU  
J. Rodriguez, DAFI  
Ph. Grand, EPF 92  
J.R. Nicolini, SODEARIF  
M. Huynh, PUCA  
S. Genest, Acadie

### *Excusés :*

E. Moulin DAFI  
F. Alouis, AD2 DGALN  
B. Lebrun, SEMAEST,  
H. Degassart, SCET intersem  
H. Galerneau, SCET Nord-Interrégion  
H. Leroy, ADEUS  
C. Guinard

### **Un programme de travail recentré sur le métier de l'aménageur. N. Binet**

Les travaux du groupe de travail N°1 du Club Ville Aménagement ont été suspendus, suite à la réunion du 12 septembre 2008, pendant 6 mois. Ce temps a été mis à profit par les quatre copilotes du groupe, sur la base de la note de N. Binet jointe au CR de la réunion du 12 septembre pour, au regard d'un contexte qu'on peut dorénavant qualifier de crise, repositionner, les travaux de groupe.

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

Le programme proposé vise à rééquilibrer un débat qui s'était focalisé sur les politiques du logement et leurs orientations, au détriment du rôle que les aménageurs peuvent jouer, pour les faire émerger et les mettre en œuvre.

Les thèmes suivants seront successivement portés au débat :

1. Etat des lieux de la production : **31 mars 2009**
2. Rôle des aménageurs dans le développement urbain : **29 avril 2009**
3. Rôle des aménageurs dans la diversité urbaine : **27 mai 2009**
4. Maîtrise des coûts : quel est le rôle particulier de l'aménageur dans la chaîne de formation des coûts : **24 juin 2009 ?**
5. Gestion de crises : **à fixer**
6. Intervention dans le parc existant : **à fixer**

## Comment le développement récent s'est-il organisé sur le territoire ? O. Piron (voir document joint)

La communication d'Olivier Piron se fonde sur les données récentes en matière de localisation de la croissance démographique (cf. tableau ci-dessous) pour réinterroger les positions prises jusqu'à présent par les participants au groupe de travail, tendant à condamner l'étalement urbain et à promouvoir la ville dense.

Tableau 3  
Évolution des structures de population dans les trois types d'espace (1984-2002)

En %

	Pôles urbains			Espace périurbain			Espace rural		
	1984	2002	Variation	1984	2002	Variation	1984	2002	Variation
<b>Catégorie socioprofessionnelle du chef de ménage (incluant CII et retraités) (en %)</b>									
Agriculteurs exploitants	2	1	-1	15	8	-8	22	16	-6
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	9	6	-3	9	8	-1	11	10	-1
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11	15	4	9	12	3	5	7	2
Professions intermédiaires	19	20	1	14	20	6	11	16	5
Employés	18	20	2	10	15	5	11	16	5
Ouvriers	23	26	3	39	32	-7	36	31	-5
Sans profession	8	11	3	5	5	0	5	6	1
<b>Âge moyen du chef de ménage (en années)</b>	48,8	50,0	1,2	50,6	52,2	1,6	53,4	55,1	1,8
<b>Type de ménage (en %)</b>									
<b>Homme isolé</b>									
Actif occupé	5	7	2	3	5	2	4	5	1
Retraité	3	3	0	3	3	0	5	5	0
Chômeur / autre inactif	1	1	0	0	1	1	0	1	1
<b>Femme isolée</b>									
Active occupée	8	11	3	4	5	1	5	8	3
Retraite	8	9	1	6	7	1	8	10	2
Chômeuse / autre inactive	7	16	9	4	4	0	4	5	1
<b>Couple</b>									
2 actifs occupés, pers. de réf. retraités	14	16	2	17	19	2	20	22	2
1 actif occupé, pers. de réf. chômeur ou inactif	3	4	1	2	2	0	2	3	1
1 actif occupé, conjoint retraité	2	2	0	2	4	2	3	3	0
1 actif occupé, conjoint chômeur ou inactif	5	5	0	4	5	1	5	5	0
1 actif occupé, conjoint femme au foyer	18	7	-11	20	9	-11	17	7	-10
2 actifs occupés	26	23	-3	31	25	-6	27	27	0
1 actif occupé, conjoint non renseigné	1	1	0	2	1	-1	2	1	-1
<b>Taille moyenne du ménage (effectif)</b>	2,5	2,3	-0,4	2,9	2,8	-0,1	2,7	2,4	-0,3

LECTURE : moyennes des variables considérées.  
Champ : France métropolitaine.  
Sources : enquêtes Logement, 1984 et 2002.

L'analyse du tableau ci-dessus ainsi que l'observation des dynamiques de construction sur la même période conduisent Olivier Piron à tirer trois conclusions :



## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

1. La reconstruction de la ville sur la ville permet en gros de maintenir la population existante, mais ne permet pas d'accueillir une population complémentaire. Seul l'étalement urbain, sous ses deux formes, construction par extension des villes ou construction en zone rurale, permet de répondre aux tensions en matière de logement.

Vu sous cet angle, l'étalement urbain n'est pas un problème, mais la solution quantitative.

2. Les choix résidentiels des français sont typés : soit, ils sont jeunes, en début de carrière, sans enfants, et font le choix des métropoles et de leurs aménités, soit plus âgés, chargés de famille, ils font le choix de l'espace et donc du rural et du périurbain. L'impact du prix (plus c'est dense, plus c'est cher) renforce cette tendance.

Autrement dit, la population ne veut pas de la ville compacte que les urbanistes cherchent à produire.

3. Les impératifs du Grenelle de l'environnement, en termes de performance des bâtiments et de bilan carbone des habitants ne sont pas atteints plus facilement dans le logement collectif. La maison individuelle se prête à l'utilisation de techniques de construction à la fois simples à mettre en œuvre et efficaces. L'éloignement du centre ville ne génère pas nécessairement plus de déplacement. Les emplois ne sont plus systématiquement en centre ville et les ménages passent plus aisément leurs loisirs chez eux.

Enfin, les objectifs du Grenelle seraient plus faciles à atteindre en produisant des maisons individuelles, que des opérations complexes en collectif dense.

En résumé, les choix des politiques publiques vont nettement à l'encontre des mouvements naturels. Cela ne conduit pas aux yeux d'Olivier Piron, à les invalider. Encore, faut-il s'accorder sur le fait que la mise en œuvre de tels choix a un coût, qui doit être assumé.

## Débat

### La comparaison des bilans énergétiques en fonction de la densité est difficile

La comparaison des performances des logements en fonction de la densité peut s'opérer du point de vue de la seule performance énergétique du bâtiment. Mais elle peut s'opérer aussi en termes de bilan énergétique global. Les chiffres sont alors contradictoires :

- ✓ Les consommations observées ne sont d'aucun secours. Elles sont très généralement proportionnelles aux revenus.
- ✓ Les calculs qui visent à optimiser le bilan énergétique uniquement du point de vue rapport habitat-travail, en négligeant les loisirs, passe à côté de pans importants de consommation, par ex, les transports en avion.
- ✓ Il importe aussi d'intégrer la consommation énergétique de production des matériaux : par ex, les aciers spéciaux nécessaires à la construction des tours sont particulièrement consommateurs.

### L'obsolescence de l'offre « énergivore » est une donnée relative

Les exigences croissantes en matière de performance énergétique présentent un risque de déclassement d'une fraction de l'offre de logements. Or, c'est l'offre de logement existante, plus que l'offre neuve, qui est acquise par les ménages modestes. Par ex. 75% des bénéficiaires du PTZ nantais ont acheté des logements existants.

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

- ✓ Ainsi, quand le pétrole a atteint 150€ le baril, certains ménages ont commencé à s'interroger sur la pertinence du choix résidentiel qu'ils avaient fait, à savoir une maison individuelle en périphérie. Inversement, on peut constater que l'installation en milieu rural et l'entretien d'un potager peuvent représenter un gain de l'ordre de quelques centaines d'euros par mois.
- ✓ L'obsolescence de l'offre ancienne est plus particulièrement sensible en milieu urbain. Mais dans ces contextes, l'obsolescence de cette offre, qu'il serait, d'un point de vue technique, préférable de détruire, est, si l'on se situe d'un point de vue social, discutable. C'est un système de normes, fixé pour les classes moyennes, qui laisse de côté les ménages défavorisés. Dans le cadre de projets de renouvellement urbain, les aménageurs s'emploient à acquérir, souvent à prix élevé des immeubles de très mauvaise qualité, mais très largement habités, non pas tant par des marchands de sommeil que par des propriétaires, incapables d'acquiescer mieux mais que la propriété protège : par ex, des personnes qui achètent une chambre pour disposer d'une adresse en France, pour toucher une retraite, se soigner....

### La dimension sociale du développement durable est centrale

Du point de vue du volet social du développement durable, les exigences d'économie d'énergie et de maîtrise des coûts fixes convergent.

La question du coût de l'étalement urbain se pose principalement pour les ménages à faibles revenus, qui font des choix contraints.

Or, la réponse à cette question n'est probablement pas uniforme, entre l'Ile-de-France, où ce seraient les plus éloignés qui paieraient le plus cher malgré le moindre coût du logement, et des agglomérations plus restreintes autour desquelles l'activité s'organise en périphérie.

Par ailleurs, l'appréciation que l'on porte sur le coût de la distance, réfère à un modèle qui n'est plus loin s'en faut le seul : celui 1/ de la ville concentrant l'activité en son centre 2/du rapport habitat travail comme générateur principal de déplacement. Or, parmi ceux qui s'installent en milieu rural ou grande périphérie des agglomérations, il n'y a pas que des actifs, et parmi ceux qui sont actifs, tous ne travaillent pas dans la ville centre.

Il est difficile, en fait, de savoir si l'emploi, les services ont effectivement ou non suivi la population, si l'amélioration du réseau routier a pesé positivement sur les temps de trajet : la durée de trajet habitat-travail est-elle stable ? Les trajets habitat-travail sont-ils dominants dans les déplacements ? La mobilité de l'emploi reste-t-elle liée à l'accès à un pôle urbain ?

### L'offre foncière, produite par les efforts d'aménagement du territoire en milieu rural, permet de satisfaire une fraction non négligeable des besoins

La maîtrise de l'étalement urbain conduit à des choix contreproductifs. Pour maîtriser l'étalement urbain, l'offre foncière est réduite dans les PLU des communes en proche périphérie des agglomérations. Dans le même temps le foncier disponible est quasiment « infini » en milieu rural, par équipement des parcelles le long du réseau routier. (Revenus de l'agriculture de l'ordre de 9 milliards d'euros, revenus liés à la vente de terrains agricoles, 4 à 5 milliard d'euros –Olivier Piron).

La pression se reporte alors sur ces terrains disponibles, avec une très faible densité, conduisant à utiliser à population logée égale, un foncier bien plus important que celui qui aurait été nécessaire, avec une densité de 40 logements/ha en périphérie de la ville.

Cette offre foncière a conduit à ce que la population du rural hors périurbain augmente dorénavant comme la population nationale, alors qu'antérieurement elle était stable ou tendait à décroître. Cela

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

signifie que si cette capacité foncière par étalement urbain n'avait pas été mobilisée, le déficit de logements aurait été beaucoup plus important que ce qu'il est aujourd'hui.

### Conclusions

Les aménageurs s'accordent sur le fait que leur activité professionnelle n'englobe pas la question du développement urbain : celui-ci se passe majoritairement en dehors de leur champ professionnel. Cela invite à chercher à mieux cerner ce qui fait la spécificité de leur métier, et l'équilibre à trouver pour être en mesure d'assumer cette spécificité :

- Faut-il, pour faire de la marge, se positionner sur le créneau du développement classique, à savoir celui du lotissement classique en périphérie ? Un tel choix présenterait deux avantages : faire de la marge, ce qui est difficile sur des opérations tendues en centre ville et proposer une alternative à la construction de parcelles isolées.
- Faut-il plutôt affirmer la spécificité du métier, celle qui consiste à faire sortir des opérations là où cela ne se fait pas du fait du simple jeu du marché, à savoir le périphérique dense et le recyclage urbain ? Auquel cas, c'est la question du prix social acceptable pour urbaniser et plus encore ré-urbaniser qui doit être posée.

En résumé, ce qui est attendu des aménageurs, c'est de participer à la maîtrise du développement urbain en produisant de l'offre foncière, là où, en principe, tout est verrouillé :

- pour assurer le développement urbain, dans le périurbain seul lieu de l'accession à la propriété abordable,
- pour assurer a minima le point mort, dans les opérations de renouvellement urbain.

En résumé, la question est de mettre en évidence les outils avec lesquels les aménageurs travaillent pour lever les verrous dans ces deux types de contextes.

### Quelles questions se posent les aménageurs face à la crise ? N. Binet

#### Présentation

NOMBRE DE LOGEMENTS	2000	2005	2006	2007	2008	01/ 2009
Autorisés	360000	512000	561000	531000	460000	30000
Commencés	311000	410000	421000	425000	368000	20000
Ventes ECLN	75000	102000	110000	127000	79400	
Mise en vente	80000	114000	130000	147000	93000	
Stock au 4 <sup>ème</sup> trimestre	52000	44000	67000	102000	111000 <sup>1</sup>	
Délai d'écoulement des stocks	8mois	5mois	7mois	11mois	21mois	

<sup>1</sup>Stock 2008 : 6% de stock physique (logements achevés)  
46% de stock commercial (opérations en chantier)  
48% de stock en pré-commercialisation (travaux non démarrés)

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

Le débat sur le thème précédent a attiré l'attention sur les chiffres produits en matière d'activité immobilière et la confusion qui règne trop souvent entre :

- mises en chantier,
- permis délivrés,
- ventes.

La plupart permettent d'établir des bilans mais ne permettent pas d'anticiper. Ainsi les 400 000 mises en chantier par an relèvent du passé. De même, les chiffres sur les ventes qui ont atteint 70.000 à 80.000/ an au cours de la décennie 90, soit un niveau qui n'avait pas été atteint depuis 20 ans.

Le tableau présenté montre que l'appareil de production de l'immobilier a bien réagi face à la crise, en limitant la production. Les délais de vente ont été multipliés par 2 mais le stock commercial n'a pas explosé. De plus, ce stock est sain (50.000 logements sont en chantier, 50.000 logements ne sont pas lancés, seulement testés en pré commercialisation).

Cette réduction de la production correspond à la rétraction de la clientèle, au moins autant par attentisme (les ménages ne décident pas, attendent la chute de prix) que par réelle incapacité à acheter (impact direct de la crise sur l'emploi et les revenus ou accès au crédit limité du fait des banques).

Ce retournement de conjoncture s'observe aussi dans l'immobilier d'entreprise. Les investisseurs se replient (la diminution de 800.000 emplois correspondrait à 2 millions de m<sup>2</sup> sur 6 millions de m<sup>2</sup> produits au total), le rapport de force entre propriétaire et locataire pose la question de l'indexation des loyers.

Pour autant les 5 dernières semaines sont apparues plus positives avec un retour de certains investisseurs vers la pierre, du fait de la chute des valeurs mobilières.

Cette analyse de la crise et les éléments d'analyse démographique mettant en évidence le déficit quantitatif de l'offre et les enjeux sociaux de l'étalement urbain conduisent aux conclusions suivantes :

1. Les besoins en logement, importants, laissent penser que l'attentisme ne saurait durer. L'activité devrait reprendre. Mais les formes que devrait prendre cette reprise restent incertaines :
  - Peut-on véritablement tabler sur une baisse des prix, ou la rétraction de la production va-t-elle contribuer à les maintenir à un niveau relativement élevé ?
  - Au cas où une baisse des prix s'observe effectivement, comment va-t-elle jouer et peser sur l'attractivité des différentes localisations, sur la hiérarchie des rapports qualité-prix ? Peut-on penser que la baisse des prix va ramener les ménages vers le centre ou le périurbain, ou qu'elle va particulièrement toucher les secteurs éloignés, les rendant comparativement plus attractifs ?

Suivant l'analyse que l'on fait de la sortie de crise, quelles conséquences doit-on en tirer en ce qui concerne la gestion des projets urbains en cours d'exécution, et la configuration des projets à venir :

- Doit-on chercher à rendre les projets plus modulables :
  - simplifier les projets, alors que l'on se flattait de la complexité du tissu urbain, du mélange des types d'opérations immobilières ?

acadie-groupe reflex

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

- réduire la taille des opérations, alors qu'auparavant les investisseurs préféraient des opérations importantes ?
- Comment gérer financièrement, pour maintenir des prix de sortie à un niveau compatible avec le marché et/ou avec le projet :
  - supporter un différé de recette ?
  - diminuer les valeurs foncières dans les bilans (celles-ci sont parfois surévaluées pour minorer les déficits apparents des opérations) ?
- Comment s'inscrire dans la gestion locale du projet urbain, influencer sur le jeu d'acteurs au lieu de rester simplement à attendre la reprise ?

### Débat

#### Entre suspension des décisions d'achat et impact des mesures de relance, que signifie la reprise récemment observée ?

Les besoins en logement sont incontestables. Le fait que ces besoins ne se traduisent pas en termes de vente est un effet de la crise qui ne peut pas se résumer à une simple suspension des décisions d'achat, même :

- si ce facteur est réel : l'acquisition d'une maison individuelle générant une mensualité élevée régulière inquiète. La clientèle qui change de maison a disparu, ne reste que celle qui souhaite accéder à l'individuel à un prix abordable.
- si cet attentisme est renforcé par le jeu du marché (plus les prix montent plus il y a d'investissement ; s'ils baissent, l'investisseur attend de voir la baisse aller plus loin).

Cela traduit aussi une insuffisante solvabilité des acheteurs doublée d'une inquiétude quant à l'avenir. Cette insolvabilité est liée au niveau du taux de crédit : une augmentation de 0,5 point du taux de crédit aboutit à rendre 2.5 millions de ménages insolubles, s'agissant des grosses agglomérations où les prix restent élevés. De même, il y a un parallélisme entre la courbe du chômage et la courbe des ventes si le nombre de chômeurs atteint 2,5 à 3 millions de chômeurs, la courbe des ventes tombe à 70.000 ventes.

Face à ces tendances lourdes, le retour à un niveau de vente presque satisfaisant après la baisse extrêmement brutale du second semestre 2008, que l'on peut imputer à plusieurs facteurs :

- la baisse des taux d'intérêt,
- les mesures gouvernementales de relance : doublement du PTZ au bénéfice des acquéreurs individuels, amendement Sellier remobilisant les investisseurs,

n'est probablement pas durable.

Si l'on se situe du point de vue de la solvabilité de la grande masse de la clientèle, 2.000 à 2.300 €/m<sup>2</sup> serait le prix acceptable de la « ville résidentielle ».

#### Quel peut être le rôle de l'aménageur vis-à-vis des élus quand ils s'engagent dans un projet urbain ?

Les aménageurs s'accordent sur l'importance du prix de sortie pour la bonne fin du projet urbain, Pour autant, ce n'est pas cet objectif qui est porté par les élus lorsqu'ils s'engagent dans un projet urbain, qu'ils veulent ambitieux.

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

Il y a donc un rôle pédagogique fort de l'aménageur vis-à-vis des élus, pour ne pas les laisser rêver, et se retrouver avec des ZAC sans constructions, comme c'est largement le cas en Ile-de-France.

Or, cette pédagogie est difficile à exercer dans le cas de mises en concurrence. Dans ces circonstances, le débat s'engage sur la qualité du projet pour finir sur son coût. Or, il est difficile de valoriser le coût de la complexité. Il est nécessaire de trouver des astuces pour réduire le prix du projet. Deux options sont alors possibles : survaloriser la charge foncière, ou augmenter les prix de sortie.

Ce rôle devrait s'exercer à deux niveaux :

1. En amont de tout projet, lors de la définition des documents d'urbanisme, en lien avec l'élaboration des PLH. Ces documents ne se suffisent pas en eux-mêmes : des zones dites de densification inscrites au PLU sans dispositif de maîtrise du foncier vont être contreproductives. Elles vont aboutir à faire grimper les prix du foncier de telle sorte que rien ne pourra se faire dans ce secteur, en contradiction nette avec l'objectif de densification.
2. Au démarrage du projet, en amont de l'élaboration de son programme : les choix en termes de densité, de qualité des espaces publics, de programmation (part de logement social par exemple) ont un impact direct sur les prix de sortie du libre. Or, cette dernière variable est rarement évoquée d'entrée comme une contrainte incontournable, dont la maîtrise va impliquer un niveau de subvention proportionné aux ambitions du programme.

**Quelle est la plus value de l'aménageur entre promoteur de la complexité (faire de la ville) et obligation de simplifier pour se rapprocher du jeu normal du marché ?**

La position de l'aménageur vis-à-vis du promoteur immobilier se résume comme suit :

- Le promoteur propose de construire des logements dont il précise le prix de sortie et ne demande à la collectivité que l'accès au foncier (promotion libre) ou l'accès à un foncier gratuit ou subventionné (promotion sociale). Il propose un résultat, simple et rapide.
- L'aménageur propose pour sa part un projet, qu'il pense pouvoir mener à bien si un certain nombre de conditions sont remplies, par exemple en matière de densité, de niveau de subvention...). Il propose une gouvernance, complexe et dans la durée, qui implique le plus souvent une correction des valeurs du foncier telles qu'elles sont attendues des propriétaires.

La plus value de l'aménageur se situe donc dans la gestion de la complexité. Or, plus la complexité est grande et l'objet intégré, plus les risques que font courir chacune de ses composantes se cumulent.

Donc, le génie de l'aménageur, c'est de rendre le complexe simple, de le décomposer en éléments simples pour le gérer dans la durée. Par ex. morceler une production de 100 logements sociaux, pour que l'importance de ce type de logement ne pèse pas sur l'attractivité des opérations en libre ; ne pas les réaliser massivement par défaut, parce que c'est la seule production qui n'est pas sensible à la crise.

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

### **Conclusions**

En résumé, si l'on considère que la position spécifique de l'aménageur se situe dans sa capacité à intervenir dans des contextes difficiles, pour produire des projets complexes, il importe de mettre en évidence et de décliner les outils qu'il mobilise. Ceux-ci sont de trois ordres :

5. La pédagogie en direction des élus : l'importance du prix de sortie, son lien avec la conception du projet urbain, son impact sur le besoin d'investissement public. C'est à cette condition que le projet est non seulement de qualité mais viable.
6. La capacité à simplifier des opérations complexes pour les rendre adaptables aux variations de conjoncture. C'est à cette condition que les risques inhérents à l'activité et aux aléas de conjoncture peuvent être mieux maîtrisés.
7. La capacité à suivre la conjoncture, connaître le marché local et ses variations, anticiper et assumer les variations des prévisionnels en emboîtant court et long termes. C'est à cette condition que la logique d'un projet ambitieux peut être préservée.

# Réunion du 7 juillet 2009

---

## *La maîtrise des coûts de l'aménagement*

### **Quelles innovations dans la stratégie de Nexity ? (J-L. Poitevin)**

Une récente étude comparative à l'échelle européenne des coûts de production du logement<sup>12</sup> a confirmé que la France est plutôt mal positionnée dans ce domaine par rapport à d'autres pays. Il faut cependant souligner que les généralisations sur les coûts de construction du logement restent ardues du fait des spécificités inhérentes à chaque projet : les choix de conception, l'état des sols, sont autant de paramètres qui rendent la comparaison des coûts de construction poste par poste délicate.

Plusieurs éléments peuvent contribuer à expliquer ces coûts plus élevés :

- Particularisme français, la filière de production repose sur des groupes de BTP puissants, dont la position établie peut expliquer des réticences à l'innovation et aux changements de process constructifs, ainsi qu'une concurrence limitée lors des appels d'offres.
- La période récente a été marquée par la mise en place successive, voire l'empilement, de normes réglementaires (adaptation au handicap, RT 2005...). Jusqu'à récemment, les surcoûts occasionnés par ces nouvelles contraintes avaient pu être absorbés dans le prix de sortie final proposé aux clients dans un marché euphorique.
- Si l'objectif de recherche de l'excellence en qualité environnementale de la production monte en puissance progressivement, les réflexions pour y parvenir dans un rapport qualité/prix acceptable restent encore embryonnaires.

C'est dans ce contexte que Nexity a entrepris de repenser globalement la production de logements, en visant à développer des process constructifs novateurs et moins coûteux, avec l'objectif de proposer des prix de sortie compatibles avec les revenus des prospects à revenus intermédiaires (soit typiquement un prix de l'ordre de 1.800 € TTC/m<sup>2</sup>).

Ce projet repose sur l'ouverture de **nouveaux partenariats directement avec les producteurs**, permettant ainsi à Nexity de se réapproprier la maîtrise du process indépendamment des groupes de BTP. Il s'agit de **refonder la conception des bâtiments** (respect des principes bio-climatiques, recours aux façades indépendantes permettant une industrialisation et une fabrication en usine, limitation des stationnements en sous-sol...).

Un contrat avec Arcelor Mittal pour le développement d'une **filière sèche industrialisée** est la première illustration de cette stratégie. Dans le cadre de ce contrat, Arcelor a décidé de réaliser une usine dédiée à la réalisation de panneaux pouvant ensuite être assemblés.

---

<sup>12</sup> Cf. journée de présentation à l'Arsenal.



## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

En interne, Nexity a décidé de s'ouvrir à de nouvelles manières de penser et de concevoir, avec l'implication dans le projet d'une personne en provenance du développement chez Renault. L'expérience du processus d'innovation industrielle dans le secteur automobile, s'appuyant sur l'agrégation de nombreuses « petites améliorations » a été riche d'enseignements.

Les premiers retours d'expérience indiquent que les gains constatés concernent le **coût de production** lui-même, avec des économies d'échelle appelées à s'amplifier avec l'extension de l'industrialisation au second œuvre, mais aussi **les délais de réalisation** ; au total, la livraison peut être raccourcie de 6 mois, ce qui est appréciable en termes de commercialisation et de frais financiers induits.

Proposer de nouveaux process constructifs pose enfin la question de **l'acceptabilité d'une production architecturale différente** auprès des clients. Afin de limiter les réticences, Nexity a décidé d'engager la commercialisation de ses deux premiers programmes une fois ceux-ci livrés, et non pas sur plan.

### Les initiatives de l'EPASA (C. Venien)

**Dans le nouveau contexte de marché immobilier**, la réflexion sur la maîtrise des coûts doit constituer un des leviers mobilisée pour assurer la sortie des opérations, au même titre que l'adaptation de la programmation initiale.

L'EPASA Seine Arche appuie ainsi la réalisation d'un programme d'une quinzaine de logements par **des coopérants**, à l'exemple de démarches initiées dans des pays d'Europe du Nord. Grâce à l'implication des coopérants, le prix de sortie prévisionnel est substantiellement amélioré, mais ceci implique un travail de coordination important de la part de l'aménageur.

Par ailleurs, l'EPASA veut inciter **par l'exemple** les différents opérateurs immobiliers à recourir à de nouvelles solutions constructives moins coûteuses. C'est à ce titre qu'il réalise actuellement une opération de logement en **maîtrise d'ouvrage directe**.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les freins au développement de ces nouvelles solutions constructives : les concepteurs restent attachés aux principes de construction classiques (structures et façades béton). Y compris dans des concours où les aménageurs incitent au recours à des innovations (structures en bois, panneaux de façades rapportés...), les projets innovants retenus sont souvent édulcorés en cours de réalisation.

### Le faible développement des nouveaux procédés constructifs : les raisons d'un blocage (O. Piron)

Si les expériences de nouveaux procédés constructifs sont encouragés depuis maintenant une dizaine d'années, force est de constater qu'elles ont rarement débouché. Outre la culture de l'ensemble des intervenants de la filière, et notamment des architectes, plusieurs raisons peuvent expliquer ces relatifs échecs :

- **Le manque de formation et de diffusion du savoir-faire technique développé en laboratoire par les chefs de projets auprès des acteurs sur les chantiers** (quelle mise en œuvre d'une isolation extérieure, quelle méthode d'utilisation de matériaux innovants ?...). Ces lacunes dans la capacité de mise en œuvre des innovations par l'outil industriel pourraient d'ailleurs conduire dans les prochaines années à des défauts de

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

fabrication, sources de contentieux et de déficit d'image pour les nouveaux procédés constructifs.

- Les effets induits **par les aides financières et fiscales publiques en faveur de la construction neuve** (appui à l'investissement locatif, PTZ...): en contribuant artificiellement à baisser le prix payé par le client final, ces appuis n'incitent pas les acteurs du marché à engager une réflexion de fond pour dégager des économies dans les méthodes constructives.
- La **difficulté à faire rentrer de nouveaux intervenants et de la concurrence** dans le système de production du bâtiment résidentiel, du fait du poids prépondérant des entreprises du BTP actuelles. La structuration même de majors comme Vinci, composés d'une myriade de « petites » filiales avec une consolidation avant tout financière, n'est pas propice à la mise en œuvre d'une politique de recherche et développement. ambitieuse.
- **Les logiques de certification, qui peuvent parfois nuire à l'innovation** (avec par exemple les blocages liés à la délivrance de l'autorisation technique d'expérimentation (ATex= par le CSTB, pour des immeubles en bois).

## Les points de débat

### La nécessité d'inciter à la diffusion des savoir-faire en lien avec les nouvelles techniques

Les participants ont souligné que la filière sèche demande une **main d'œuvre spécifiquement qualifiée**, alors qu'il n'existe quasiment pas en France de structure de formation dans ce domaine. Si l'isolation par l'extérieur apporte une qualité de bâti supérieure, elle nécessite une technicité élevée pour travailler les parements...

Différentes réponses ponctuelles ont émergé. Ainsi, des entreprises toulousaines souhaitant se spécialiser dans la filière sèche ont envoyé du **personnel en formation** en Belgique. Certains aménageurs, comme Constellation, adoptent une démarche différente, en **recourant directement à des intervenants étrangers**. Ainsi, pour un programme immobilier lancé en promotion directe, il a été fait appel à un architecte allemand expérimenté dans des procédés constructifs nouveaux. Cependant, cette solution n'est pas sans poser des difficultés, du fait de différences de méthodes de travail : l'architecte voulant figer la programmation dès le stade des esquisses, Constellation voulant encore faire évoluer la typologie des appartements par la suite.

Plus fondamentalement, une des initiatives du CVA pourrait consister à travailler avec la **FFB dans le sens du développement de filières de formation locales spécialisées**.

Un travail pourrait aussi être accompli pour tendre si possible vers **plus de « rusticité »** dans les processus de mise en œuvre des nouvelles techniques, à l'exemple de la construction des maisons individuelles préfabriqués en usine, où la plus-value est concentrée dans le contrôle qualité en sortie d'usine.

**Le rôle et la formation des architectes** ressort comme une des conditions majeures d'une possible évolution dans la mise en œuvre de procédés alternatifs : ceci remettrait en cause la spécificité française qui voit souvent les choix de conception majeures réalisés par l'entreprise de BTP, l'architecte étant souvent réduit au rôle de considérations esthétiques et d'une « signature ». Cette lacune sur les aspects techniques conduit à des aberrations, les bâtiments BBC étant « dessinés » de la même manière que des bâtiments traditionnels. Ce constat ouvre plusieurs

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

champs quant à l'évolution des formations d'architectes, autour d'une connaissance plus opérationnelle des nouvelles techniques constructives, ainsi qu'une meilleure valorisation de l'architecture du logement, souvent délaissée au profit de bâtiments plus nobles.

### Quel rôle spécifique de l'aménageur dans les choix techniques permettant de maîtriser les coûts de sortie ?

Parmi les pistes évoquées précédemment, la plupart relèvent autant, sinon plus, du rôle du promoteur que de celui de l'aménageur « pur ». Ce dernier peut suggérer, inciter, mais il n'est pas en première ligne vis-à-vis des entreprises du BTP et des concepteurs pour imposer des choix de procédés constructifs. Dans ces propositions, il s'agit bien de s'inscrire **dans le processus constructif non pas en lieu et place de l'opérateur immobilier, mais bien d'accompagner ce dernier.**

#### Peser sur les choix d'aménagement

Pour autant, l'aménageur dispose de plusieurs leviers majeurs pour tendre vers une réduction des coûts

Les choix dans les **grands partis d'aménagement** (taille des lots, échelle des bâtiments, mixité de la programmation...) peuvent influencer directement la structure de coûts de production – et de fonctionnement - des programmes de logements : les appartements seront-ils desservis par un escalier ou un ascenseur ? Combien de logements la taille retenue pour les plateaux permettra-t-elle de réaliser ? etc...

#### Un enjeu central : le coût du stationnement

Une des pistes à creuser en priorité concerne les **choix réalisés en matière de stationnement dans les opérations d'aménagement** : dans quelles conditions est-il possible de limiter, voire ne pas réaliser du tout, de parkings souterrains dans les programmes de logements ?

Aujourd'hui, l'obligation de réaliser des parkings souterrains conduit souvent à des rejets de projets, trop chers pour être en phase avec les moyens de la clientèle visée, en sachant que la réalisation d'une place en sous-sol peut grever le budget de 50 000 € en première couronne parisienne, ou de 15 000 € dans l'agglomération rennaise.

Compte tenu de l'importance de ce poste de coût, **toutes les alternatives devraient être explorées dans les choix d'aménagement** : silos aériens, **mutualisation des parkings des particuliers résidants avec des parkings publics ou des stationnements dédiés** à des équipements publics, des commerces, du tertiaire, sous l'égide d'un seul gestionnaire....

Ici encore, ce type de choix renvoient à des **évolutions culturelles fortes** : de la part des collectivités, pour modifier les PLU dans le sens d'une plus grande acceptation de nouvelles solutions de stationnement ; mais aussi des ménages, afin qu'ils acceptent des **alternatives crédibles au stationnement « sous le logement »**. Il s'agit bel et bien d'une révolution des mentalités, dans la mesure où, pour de nombreux clients achetant du « neuf en ville », la présence d'un stationnement souterrain dans ces programmes constitue un élément de différenciation fondamental par rapport à de « l'ancien ».

**Réfléchir au stationnement renvoie bien évidemment plus largement à la conception de la place de l'automobile**, et donc des orientations en matière de mobilité des individus, dans les nouveaux secteurs aménagés. Par exemple, favoriser des concepts de location de véhicule ou de « voiture partagée (« Autolib ») peut permettre d'inciter une partie des ménages à ne pas posséder de véhicule, et donc limiter les besoins en stationnement souterrain. En parallèle, ce type de choix

acadie-groupe reflex

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

conduit à repenser **la conception des espaces publics et des dessertes** : où stationner les véhicules « partagés » ? Quelle limitation des voiries ?...

Il apparaît à travers cette question du stationnement résidentiel que, au-delà des choix concernant directement les opérations de logements, **la logique de maîtrise des coûts peut s'envisager à l'échelle globale de la conception même de l'opération, voire de sa place dans son environnement urbain** (un quartier « sans voitures », à l'exemple de l'expérience de Fribourg, ne pouvant se concevoir sans réflexion à l'échelle d'agglomération sur les mobilités).

### **D'autres champs à explorer : les réseaux, la taille optimale des opérations**

Si le débat se focalise fortement sur la question du stationnement, d'autres éléments d'aménagement peuvent servir de leviers dans la maîtrise des coûts. C'est le cas des choix en matière de conception des réseaux, l'idéal pour une optimisation des coûts étant de prévoir et permettre un raccordement des réseaux du promoteur aux réseaux publics dès le départ. Cette solution semble cependant difficilement envisageable, car elle impliquerait de « bloquer » le programme retenu très en amont, et empêcher toute capacité d'adaptation. **Il apparaît difficile de concilier maîtrise des coûts et nécessaire place pour l'imprévu.**

Deux pistes de travail mériteraient cependant une investigation plus poussée. La première touche à la **récupération des eaux pluviales** pour certains usages domestiques. Les mentalités évoluent en faveur de cette solution, permettant de limiter la consommation en eau potable des ménages, se traduisant dans l'arrêté national de 2008. La seconde concerne la conception **des réseaux de chaleur** : est-il possible d'envisager de les réduire, voire les supprimer, dans les prochaines années avec la perspective de bâtiments présentant des performances énergétiques croissantes ?

Enfin, les **choix en matière de taille des lots** influencent directement le type d'entreprises en mesure de répondre aux appels d'offre ; avec des trop importants, seules des majors seront en mesure de répondre, ce qui exclura de fait les entreprises locales et limitera la concurrence et donc la pression pouvant s'exercer sur les prix proposés. Pour les programmes résidentiels, des lots de 40 à 50 logements semblent intéressants de ce point de vue, tout en étant gardant à l'esprit la limite que ceci peut représenter en termes de capacité d'innovation.

### **Proposer aux décideurs une capacité d'anticipation de l'impact des choix d'aménagement sur les prix de sortie**

L'aménageur a un rôle central à jouer **dans l'aide à la prise de décision des élus** : quels seront les impacts financiers de tel parti d'aménagement pour les opérateurs immobiliers ? In fine, ces choix sont-ils compatibles avec la réalité de la solvabilité des ménages à qui la production de logement est destinée ?

Face au constat de nombreuses opérations d'aménagement modifiées en cours de montage, voire purement et simplement abandonnées, après une prise de conscience progressive que les choix initiaux n'étaient pas financièrement tenables, Territoires travaille sur l'idée **d'un outil de pré-diagnostic**.

Le plus en amont possible, cet outil vise à **établir une vision crédible sur la faisabilité financière de l'opération envisagée, au regard des ambitions portées par la collectivité, mais aussi des contraintes** du PLU (parkings, annexes...). Ce type d'approche peut jouer un **rôle pédagogique important auprès des élus**, par exemple pour faire pencher la balance en faveur d'un parking aérien plutôt que souterrain.

Si les différents aménageurs disposent chacun de points de repère ou de méthodes plus ou moins formalisées pour peser les risques financiers avant d'engager une opération, **une approche**

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

**globalisante de l'ensemble des variables de coûts, dans une logique simple de « check-list » ou plus ambitieuse de simulation précise** des impacts financiers pour les différentes parties prenantes, reste encore à élaborer.

Généralement, les aménageurs ont encore du mal à « prouver » auprès des décideurs les économies que permettent tel ou tel parti d'aménagement. C'est ce type de preuve que pourrait apporter une **analyse financière prévisionnelle d'une opération englobant le bilan pour les différentes parties prenantes**, y compris l'acquéreur final du logement.

### Fixer les règles du jeu en matière de charges foncières

**La place accordée aux charges foncières des produits logements dans le bilan global de l'opération d'aménagement mérite débat.** Si l'aménageur se positionne d'emblée dans une logique d'optimisation des charges foncières « logement », avec une commercialisation auprès des opérateurs immobiliers proposant l'offre financièrement la plus élevée, cette approche apparaît comme difficilement conciliable avec l'objectif de maîtrise des coûts de sortie pour les ménages.

Si cette logique d'optimisation des charges foncières peut se comprendre s'il s'agit d'opérer une péréquation en faveur du logement social en tirant le meilleur parti des charges foncières de logement privé, dans une enveloppe « logement » restant stable ; en revanche, la logique est différente si l'enveloppe globale « logements » est optimisée pour équilibrer d'autres postes (équipements publics...) et limiter ainsi les investissements de la collectivité.

**Il conviendrait plutôt de « fixer » le niveau des charges foncières « logement » dès le départ, le concours portant dans ce cas uniquement sur des éléments de qualité.** Dans un récent concours pour une opération de logements, Constellation avait fixé comme objectif aux équipes de promoteurs / concepteurs un prix de sortie de 2100 €/m<sup>2</sup> pour le client, avec une charge foncière à 180 €/m<sup>2</sup> de SHON.

D'autres expériences, par exemple celles tentées par l'EPF 92 qui avait fixé un règlement de concours reposant uniquement sur l'atteinte d'items qualitatifs et la mise en place de pénalités financières en cas de non-respect, montre cependant la complexité dans la mise en pratique de ce type d'approche, et notamment la vérification de la conformité des éléments de qualité produits.

## Conclusions

- L'industrialisation du processus de construction est au cœur du débat sur la maîtrise des coûts des logements ; il convient, dans tous les cas de figure, de bien mesurer les avantages, mais aussi les contraintes. En effet, si l'industrialisation permet des gains considérables, elle fige par définition très en amont la programmation ; de même, elle exige le recours à des architectes de talent pour éviter des productions trop répétitives.
- Aucun des choix fondamentaux de l'opération d'aménagement n'est neutre quant à ses impacts sur le coût de sortie des logements : la conception du stationnement et des mobilités, celle des réseaux, le rapport aux espaces publics, et bien sûr la programmation des logements, constituent des leviers à actionner de manière cohérente.
- La fonction de conseil des aménageurs auprès des collectivités est aussi cruciale : il s'agit d'inciter à l'adoption de règles de transparence, permettant de délimiter d'entrée de jeu quelle part du financement de l'opération relève de la commercialisation des charges foncières, notamment pour les logements, et quelle part doit reposer sur des subventions publiques.

# Réunion du 14 octobre 2009

---

## *Le renouvellement urbain*

### **Présentation : la SEM « ville renouvelée », outil de la Communauté urbaine de Lille**

L'opération ville renouvelée, conduite par la SEM éponyme, est une opération visant l'amélioration de l'habitat, dans des quartiers fortement dégradés, tout en conservant le caractère spécifique de l'architecture et du tissu urbain. C'est une opération uniquement diffuse, de recyclage au fur et à mesure, de biens, inclus dans une DUP, qui se présentent à la vente.

### **Le contexte de l'intervention**

La SEM ville renouvelée a été fondée en 1980 à Roubaix-Tourcoing. En 1993, la communauté urbaine de Lille entre au capital de la SEM. Elle y est majoritaire.

La CU de Lille n'avait pas encore, à cette époque, la compétence habitat. Elle n'avait que la compétence « ville renouvelée ». La notion de « ville renouvelée » est un concept, (peser simultanément sur le logement, le commerce, le stationnement et les équipements pour renouveler la ville) qui trouve avec la communauté urbaine de Lille son application politique et son incarnation dans un outil spécifique.

### **Roubaix, dans le contexte de la métropole lilloise**

La métropole lilloise est un ensemble multipolaire au sein de laquelle la ville de Lille apparaît comme une relativement petite ville.

Agglomération (partie belge incluse)	3.000.000 habitants
Communauté urbaine (25 communes)	1.200.000 habitants
Lille	200.000 habitants
Roubaix	100.000 habitants
Tourcoing	100.000 habitants
Villeneuve d'Ascq	70.000 habitants

Roubaix est passé de 10.000 à 100.000 habitants en un siècle avec l'industrie textile. Son tissu urbain s'est constitué sur cette période, sous forme de maisons de rue autour des usines. L'entreprise textile jouait le rôle de lotisseur, puis vendait les maisons. Il s'agissait donc très majoritairement de maisons en propriété.

La rénovation urbaine des années 60-70 n'a eu que peu d'impact à Roubaix, contrairement à Lille (par ex. le quartier de l'Alma-gare). Le patrimoine reste ancien.



## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

La crise industrielle des années 70-80 qui fragilise ces petits propriétaires et la création de la ville nouvelle qui attire les classes moyennes, contribuent à ce que ce tissu urbain se spécialise dans le logement des plus pauvres.

La crise de l'emploi et la création de surfaces commerciales extérieures à la ville contribuent à accroître cette spécialisation. Ce sont 30.000 m<sup>2</sup> de commerces qui sont perdus à Roubaix entre 1985 et 1990.

### L'historique des interventions « ville renouvelée »

Les villes de Roubaix et Tourcoing alertent la Communauté urbaine, qui prend position sur cette question en lançant une étude dont les résultats sont préoccupants :

10.000 des 16.000 logements étudiés sont dégradés ou inconfortables et les OPAH et RHI engagées jusqu'à présent ne donnent pas de résultats. Deux facteurs sont relevés, qui concourent à cet échec :

- Le prix d'acquisition d'une maison par la RHI est très insuffisant et la somme proposée n'offre au propriétaire aucune alternative.
- Il est quasiment impossible de tout détruire dans une courée, il y a toujours au moins une maison qui reste.

En 2000, Lille Métropole s'engage dans une opération sur 8 ans (OPAH avec application si besoin de taux d'intervention dérogatoires + PRI + Prémption, le tout rassemblé dans une convention d'aménagement unique) sur 10 quartiers de Roubaix, Tourcoing, Wattrelos, qui vise uniquement la requalification de l'habitat privé existant :

- aides aux propriétaires occupants,
- achat-revente des logements.

De 2001 à 2003 l'opération est dans une phase de test. Le projet avait été engagé en faisant preuve d'un certain optimisme qui avait contribué à sous estimer les coûts. Il était alors question de revendre quasiment avant d'avoir acheté, ce qui s'est avéré impossible.

Fin 2003, la CU décide de continuer quand même. La Région soutient le projet puis ensuite l'Etat qui crée l'ANRU et prévoit en juillet 2004 un volet habitat ancien en plus de celui portant sur le logement social. Cet engagement sur l'habitat ancien est conditionné au fait que ce soient les villes qui demandent et non pas la CU et qu'il y ait aussi un volet habitat social. Logiciel s'engage sur le volet habitat social et les villes argumentent le projet habitat ancien en soulignant que les plus pauvres ne sont pas logés dans le parc social, mais dans le parc privé.

2004-2008 l'OPAH devient RU et en 2009-2010 PIG, si déclaration d'utilité publique de travaux.

L'opération mobilise aussi des outils spécifiques :

- prêts FSH avec la CDC (TEG environ 5%<sup>+</sup> + fonds de garantie sur ces prêts) dont l'efficacité est limitée ;
- caisse d'avance : la SEM assure l'avance de trésorerie relative à l'ensemble des subventions au bénéfice des propriétaires ;
- DUP, ZPPAUP.

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

### La conduite de l'opération ville renouvelée

#### Les mécanismes opératoires de l'intervention

Un travail de repérage permet de lister les endroits où les travaux sont impératifs, ces endroits font l'objet d'une DUP.

Le repérage cible les immeubles où les travaux sont impératifs et cible plus particulièrement les angles de rue pour créer un effet d'entraînement. Une ZPPAUP porte par ailleurs sur le vocabulaire et l'architecture pour conserver le caractère très particulier des quartiers.

Quand le propriétaire est face à l'obligation de faire les travaux et que la pression pour qu'il satisfasse à ses obligations croît, il met en vente, trouve un acquéreur. A ce moment là, la SEM préempte. Les domaines favorisent ces ventes en veillant à ce que le propriétaire ne soit pas lésé par la préemption : ils considèrent que si le propriétaire a trouvé un acquéreur à un prix X, ce prix X est le prix effectif du bien. Cela a conduit à faire augmenter les prix (de l'ordre de 14%/an).

La préemption n'a pas pour objectif d'évincer des acquéreurs. Elle laisse en effet à l'acquéreur évincé la possibilité de se porter à nouveau acquéreur du bien préempté, sous condition de réaliser les travaux. La revente est ouverte à tout acquéreur qui accepte le projet élaboré sur le bien et a la capacité de le mener à bien. La vente s'opère sous clause résolutoire de réalisation des travaux prévus dans la DUP. Le contrôle de la réalisation effective des travaux fonctionne car les travaux sont suivis dans le cadre de l'OPAH, elle-même gérée par ceux qui gèrent les DUP.

La SEM n'a pas de mandat pour piloter les travaux. Elle revend l'autorisation de travaux au nouveau propriétaire. La SEM laisse les maîtres d'œuvre travailler, ce qu'ils font plutôt bien.

Un gros effort de commercialisation des produits a été fait sur Internet, qui a conduit à assimiler, abusivement, ces opérations à de la pierre-papier du fait des défiscalisations qu'elles permettraient.

#### Le calendrier d'une opération

Acquisition	3 à 18 mois
Elaboration du projet	9 mois
Relogement des occupants	4 mois à 3 ans
Constitution du dossier de subventions	3 mois à 1 an
Réalisation des travaux par le nouveau propriétaire	6 mois à 1 an

#### Les résultats obtenus

4% des mutations captées via la DUP, principalement des propriétaires bailleurs

387 immeubles achetés	Acquisitions amiables	30%
	Préemptions	70%
291 immeubles revendus		
4000 logements traités	2500 propriétaires occupants via OPAH avec taux dérogatoires /OPAH RU	10 000 € moyen de travaux
	500 reventes SEM après amélioration	70 000 € moyen de travaux

acadie-groupe reflex



## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

La SEM a préempté 6% des mutations. Pas d'expropriations, car des solutions amiables sont trouvées avant.

Des acquisitions portant principalement sur des immeubles dégradés gérés par des propriétaires bailleurs.

- Un prix d'acquisition de l'ordre de 400 à 450€/m<sup>2</sup>.
- Un prix de revente de l'ordre de 590 €/m<sup>2</sup>
- Un coût global pour un investisseur de l'ordre de 800 €/M<sup>2</sup> (de l'ordre de 70.000€ de travaux, avec des prescriptions architecturales et un standard de réhabilitation similaire à celui des logements sociaux).

Des reventes qui ont permis de réaliser 38% de logements conventionnés dont 6% de très social.

Des loyers libres plafonnés à 10 ou 11 €/M<sup>2</sup>, sinon difficultés à louer, dont des opérations locatives libres rares (10%). Les opérations locatives sont la plupart du temps conventionnées car le propriétaire a tout intérêt à optimiser la subvention (PST jusqu'à 70% de subvention) et à se contenter d'un loyer modeste, cohérent avec la clientèle.

En incluant les avantages liés à la défiscalisation, la rentabilité des opérations est évaluée à 6,5%.

Au terme de l'opération, l'objectif de 3000 logements réhabilités, ne sera pas atteint, mais presque. Les moyens humains mobilisés ont été importants (jusqu'à 18 personnes) et l'on été sur le terrain (permanences dans les quartiers). Les effets sont spectaculaires, à partir d'une quasi ruine, après parfois 3 ans de discussion, le propriétaire change de stratégie et l'on obtient in fine une petite maison que l'on habiterait bien.

### Bilan et perspectives de développement

L'opération se termine. La question de ce que l'on fait après se pose.

Aujourd'hui, la visibilité des résultats obtenus est réelle, mais n'a pas conduit à une gentrification des quartiers, telle que les prix des loyers et des biens soient dans une dynamique de croissance telle que l'investissement privé puisse prendre le relais. Inversement, on ne peut que constater avec satisfaction que ce mode opératoire a permis d'améliorer sensiblement la qualité des biens tout en conservant des niveaux de prix d'acquisition et de loyer accessibles, à la plus large part de la population locale.

Si la population n'a pas sensiblement évolué, ses conditions de vie ont cependant évolué. Doit-on considérer cela comme un résultat d'autant plus significatif qu'il est rare, ou regretter que l'on ait été dans l'incapacité d'attirer des ménages plus solvables, qui auraient relancé par la hausse des prix, une dynamique d'investissement privé ?

*Résorber un stock ou gérer un flux ?*

Là où l'on pensait qu'un effort massif sur un temps T permettrait de résorber un stock de logements en mauvais état, on constate que l'on se trouve face à un flux : l'intervention consiste à surveiller un marché, actif, pour en réguler la partie malsaine, c'est-à-dire la mise sur le marché de logements de très mauvaise qualité (de l'ordre de 70 à 80 logements par an).

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

*Cibler pour générer un effet d'entraînement, ou réguler le marché ?*

L'ANRU souhaitait dans le cadre de l'OPAH RU que l'on se focalise sur quelques rues pour créer un effet d'entraînement. Cela aurait conduit à ce que l'on laisse dans des rues non incluses, des logements dangereux alimenter le marché des biens de mauvaise qualité.

*Dépasser les limites d'une opération de stricte réhabilitation ?*

La SEM n'a pas mission de construire. Quand elle acquiert un immeuble qu'il est nécessaire de démolir, elle ne sait rien en faire d'autre que de revendre la parcelle au prix du foncier. Par ailleurs, son mode opératoire en flux ne permet pas de restructurer des parcelles. Une des hypothèses de travail est de poursuivre le travail de régulation des flux mais aussi de travailler sur des concessions d'aménagement ciblées, destinées à produire des pôles d'entraînement.

Le PRU de Roubaix fournit un cadre (étude Devillers) de recomposition générale de la ville. Il allie un volet habitat social qui porte sur le quartier des Trois Ponts qui n'a jamais fait l'objet d'une intervention au titre de la politique de la ville.

Sur cette base, il est possible d'envisager des cibles d'intervention globales incluant des recompositions foncières dites « pôle d'appui du projet de rénovation urbaine ». Cette réorientation vers des pôles n'interfère pas avec la logique antérieure et n'impacte pas des biens qui auraient auparavant fait l'objet d'une réhabilitation. Ils portent principalement sur des friches industrielles ou des secteurs où les immeubles devaient être démolis.

## **Les points de débat**

### **Quelles stratégies opérationnelles privilégier : gestion des flux ou opération coup de poing ?**

*Choisir des investisseurs privés ne donnerait pas de garantie quant à la qualité de la gestion patrimoniale dans la durée*

Les participants s'accordent sur le fait que c'est le contexte qui va décider très largement de la pertinence des modes opératoires et de leurs impacts.

A Roubaix, la conjonction d'un taux d'investissement public fort, d'une alternative réelle en terme de logement des défavorisés (logement social classique + logements très social PACT), et d'une plus value raisonnable pour les propriétaires permet d'avoir un marché actif en prise avec le dispositif de recyclage des biens à faible valeur.

Mais c'est ce mode opératoire qui contribue à renouveler constamment le flux de logements médiocres. On substitue en effet à des propriétaires occupant insolubles, non pas des bailleurs sociaux mais des propriétaires bailleurs. Ces derniers vont probablement se désengager au terme de la défiscalisation.

Ces propriétaires attendaient un retour sur investissement produit pour moitié par la défiscalisation et pour moitié par les loyers. Or, ces derniers restent faibles. Comme il n'y a que la défiscalisation qui dégage de la rentabilité, il y a de bonnes chances pour qu'ils n'investissent guère quand la rentabilité du bien se limitera à son seul loyer, plafonné par la solvabilité de la clientèle et la concurrence du logement social.

En résumé, il ne serait pas surprenant que la gestion du patrimoine dans la durée ne soit pas satisfaisante, et génère de nouveaux logements de qualité médiocre.

acadie-groupe reflex

## Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

Club ville aménagement

*Un mode opératoire qui privilégie politiquement le respect des administrés et de l'histoire*

Le mode opératoire retenu à Roubaix, agrège à des objectifs techniques de qualité des logements, des objectifs politiques :

- laisser faire, encourager les propriétaires privés qui veulent bien faire, ne pas déplacer les populations (cette conception a évolué, à l'origine un objectifs de diversité par le haut était affiché) ;
- réduire les risques liés au logement indigne et évincer les propriétaires indécis ;
- préserver le tissu urbain et sa valeur historique (qui est aussi une valeur immobilière).

Ces objectifs ont été discutés, notamment avec l'ANRU qui s'interrogeait sur la pertinence de réhabiliter des maisons de 4m50 de large. Or, on peut considérer que dans l'agglomération, ce produit n'est pas obsolète : tout le monde y habite.

En conclusion, il est clair que de tels objectifs n'auraient pas été atteints et ne le seront probablement pas dans le futur du fait des seules forces du marché. Ils l'ont été avec un fort investissement public, pour un coût à peine supérieur à celui d'une rénovation par démolition-reconstruction par des bailleurs sociaux.

*Dans un autre contexte, le choix politique d'une intervention massive (Mantes la Jolie)*

Dans le contexte très tendu de l'Ile-de-France, d'un potentiel de ménages solvables important, un choix opératoire différent peut être retenu. C'est par exemple le cas de la requalification du centre ville de Mantes la Jolie.

Il a été difficile de convaincre l'ANRU d'élargir son intervention de la ZUP, au centre ville. Or, pour aboutir à quelque chose sur la ZUP, il fallait pouvoir adosser celle-ci à un centre ville attractif. En un temps très court, avec une volonté politique très forte, la requalification globale du centre ville historique de Mantes a été engagée. L'EPAMSA permettait d'acheter et de revendre à un rythme rapide.

### **De quel outil se doter pour conduire des opérations mixtes et/ou complexes ?**

La SEM ville renouvelée a été créée pour que tous les outils nécessaires à la démarche soient rassemblés dans même une main. Sous la pression de l'obligation de mise en concurrence, la CU tend à segmenter les missions, ce qui constitue une sorte de retour en arrière :

- Aménagement de curetage
- Portage foncier
- Actions d'animation

Or, c'est l'ensemble qui est efficace et qui justifie le statut d'aménageur, notamment en matière d'habitat. .

Pour autant, la SEM ville renouvelée n'est pas aujourd'hui un outil adapté à la perspective d'une stratégie de renouvellement urbain mixte (régulation du flux des mutations +) intervention de renouvellement global sur les îlots du PRU.

Elle pourrait l'être si elle était autorisée à faire aussi, sur des points ciblés, de l'espace public et du curetage démolition-reconstruction.

L'hypothèse de la transformation en SPLA a été envisagée, pour les raisons suivantes :

acadie-groupe reflex

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

Il existe une équipe qui a acquis un réel savoir-faire, il importe de la consolider pour inscrire dans la durée la logique de régulation à la marge du marché. Or, le renouvellement de la convention tous les 5 ans avec la communauté urbaine est aléatoire. De plus la communauté urbaine est incapable d'écrire précisément un cahier des charges et de faire un appel d'offre sur ce qui est actuellement demandé à la SEM ville.

La plus value d'un outil alliant intervention dans l'ancien, avec les outils actuels de la SEM et aménagement d'îlot, serait de deux ordres :

1. Le premier est celui de la capacité à renseigner transversalement se qui se passe sur le marché de l'ancien et du neuf. Mais cette plus value est secondaire.
2. Le second est la capacité à intervenir transversalement (les locaux d'activité, le commerce le stationnement –ce qui est assez classique–, mais aussi habitat –ce qui l'est moins) avec le pouvoir d'acheter et de revendre. C'est cette transversalité qui caractérise en principe l'OPAH RU. L'ANRU reconnaît l'intérêt que peut présenter un aménageur pour conduire le projet mais en limite les marges de manœuvre en plafonnant les honoraires à 2%.

Mais, la faisabilité de cette hypothèse pose question :

- La SEM ville renouvelée fait beaucoup de choses qui ne seraient par compatibles avec ce statut, notamment, il faudrait clore les opérations.
- La SEM devrait être capitalisée autrement, s'agissant de faire autre chose que ce que fait la SEM ville renouvelée.

La SPLA serait un atout car elle permettrait à la CU de se doter d'un outil d'intervention métropolitain, et de résoudre deux difficultés :

- L'inadaptation de la SEM lilloise qui conduit à segmenter l'opération pour protéger celle-ci contre une concurrence qui lui serait défavorable et à confier l'animation au PACT.
- Le risque de devoir disperser l'équipe et de perdre le savoir faire accumulé par la SEM ville renouvelé du fait des délais nécessaires à la ville de Roubaix pour décider la prolongation de son engagement.

En créant cet outil métropolitain, il s'agit de « sanctuariser » une compétence, celle de la régulation des transactions et la sortir du jeu de la concurrence pour protéger les autres opérateurs.

### **Créer une SPLA, pour quoi faire, dans quelle relation au politique ?**

La SPLA est un objet polémique dans un contexte d'évolution des relations entre les collectivités et leurs outils, du fait d'une plus grande attention aux risques encourus et à leurs prises en charge. Envisager la création d'une SPLA ouvre tous les procès d'intention. Cette création correspondrait au démantèlement de services qui devraient être internalisés. Inversement ce serait l'occasion pour les SEM de se rapprocher des politiques pour s'assurer de leur soutien financier.

De fait, les SPLA créées n'entrent aujourd'hui dans aucun de ces cas de figures : ce sont des SEM monoprojet, portées par un élu fort, qui se transforment en SPLA et qui au terme du projet ont vocation à être dissoutes.

Ce qui est en jeu, c'est moins le statut que la capacité à définir les missions à remplir pour faire avancer une opération complexe et les conditions de leur agencement.

acadie-groupe reflex

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

Or, intervenir dans le neuf est relativement simple : tout ce qui est dans le périmètre est acheté. Dans l'ancien, c'est plus complexe, la propriété reste diffuse, il s'agit dans le même temps d'acheter, mais aussi de faire évoluer les propriétaires, de négocier. La double compétence (neuf et ancien) n'est pas automatiquement la meilleure solution : un opérateur qui fait les deux peut facilement être accusé de privilégier l'une ou l'autre de ses activités.

Ce qui rend la négociation possible, c'est le fait de détenir les moyens financiers mis en jeu dans la négociation, ensuite c'est la capacité à agencer les autres leviers (procédures juridiques, outils de gestion immobilière –AIVS– outils et opportunités de relogement), directement ou en mettant en scène au bon moment les acteurs compétents.

Les figures de la collaboration ou de l'intégration vont dépendre des contextes :

- La SEM ville renouvelée donne l'exemple d'une compétence intégrée entre les différents volets d'intervention dans l'ancien.
- L'opération de la Goutte d'Or à Paris : exemple d'une coordination entre opérateur aux compétences distinctes (neuf et ancien), entre l'aménageur (OPAC, privilégié car apte à favoriser aussi le relogement) et le PACT.

Ces agencements de missions s'imposent quand l'aménagement seul ne saurait transformer un quartier, quand les dimensions négociation avec les propriétaires et accompagnement social du changement sont importantes. Pour autant, cette attention portée, notamment par les élus, à la relation avec les acteurs et destinataires du projet, qui les pousse à valoriser les interventions sur le registre de l'animation, ne doit pas cependant conduire à minorer les enjeux économiques : pour aboutir il faut dans tous les cas arriver à acheter et à vendre.

Or, trop peu d'aménageurs sont aujourd'hui en capacité de tenir les deux termes (économiques et sociaux) de la négociation d'un projet.

### **En quoi l'intervention dans l'ancien participe-t-elle quantitativement et qualitativement (diversité des besoins sociaux) à une politique de l'habitat ?**

Il est difficile de répondre à cette question. Tout au plus, peut-on poser les termes du débat.

La rénovation urbaine contribue-t-elle significativement à la production de logement ?

Une production de 100 logements rénovés et remis sur le marché correspondrait à une ou deux opérations de logements neufs. Si cela n'augmente pas quantitativement le stock de logements, voire le diminue, cela résout des problèmes d'obsolescence qui font que ces logements restaient vides ou n'accueillaient dans de très mauvaises conditions qu'une clientèle contrainte.

La réhabilitation des logements est-elle plus avantageuse que la démolition reconstruction ?

Le montant d'argent public investi au logement dans les PRI est de l'ordre de 50.000€ par logement pour un bien de 100M<sup>2</sup> acheté 250.000 €. Reste à savoir si ce coût est inférieur à celui d'un logement HLM.

Peut-on identifier des effets secondaires de cette activité sur le fonctionnement du marché ?

Il s'agirait d'être en mesure d'imputer aux interventions dans l'ancien l'évolution des loyers ou des prix de vente observés dans les quartiers ou agglomérations concernés.

## **Erreur ! Argument de commutateur inconnu.**

Club ville aménagement

### **En conclusion**

Le savoir faire des opérateurs dans les opérations complexes est central. Leur point de vue est crédible car sa pertinence se mesure à ce qu'ils font (et peuvent faire, car ils détiennent les moyens financiers de l'action) et aux résultats qu'ils obtiennent. Ils sont donc en mesure, non seulement de répondre à des appels d'offre, mais s'ils le souhaitent de se constituer en force de proposition, pour proposer des modes opératoires plus adaptés.

Par ailleurs, c'est dans la conduite de telles opérations qui impliquent d'agencer des savoir faire de natures diverses, que le recours à l'aménageur semble incontournable. C'est aussi grâce à ces opérations que leurs métiers évoluent.