

Présentation des conclusions de l'étude réalisée par l'Observatoire du Logement social

Mobilisation du foncier pour la création du logement social en Île-de-France
entre 2011 et 2013 : conditions d'accès et stratégies des bailleurs sociaux

Paris | 8 juin 2015 | Julien PHELIP – Kurt Salmon



Sommaire

01

Objectifs & méthodologie
de l'étude

02

Principales conclusions de
l'étude

03

Propositions formulées

04

Echanges



01 02 03 04

Introduction



Éléments introductifs

Le **foncier** est la **matière première** de l'aménagement et de la construction.

L'accès au foncier est une question centrale pour tous les acteurs impliqués dans la chaîne de production du logement social, en particulier dans un contexte de forte **pression de la demande**, de **tension du marché immobilier** et de **lutte contre l'étalement urbain**.

Toujours en étudiant les opportunités foncières qui se présentent à eux, les bailleurs sociaux sont amenés à **se doter de stratégies foncières précises** sur lesquelles asseoir leurs ambitions de production d'une offre nouvelle de logements, et ce de façon pérenne.

Dans ce contexte, il est nécessaire de s'interroger sur les conditions de mobilisation du foncier par les organismes Hlm pour la production de logements sociaux.

Chiffres clés

Les objectifs de production, notifiés dans **l'accord francilien de mise en œuvre du pacte national du 8 juillet 2013** :

- » Pour l'année 2014 : 30 000 à 32 000 logements sociaux
- » Pour l'année 2015 : 32 000 à 37 000 logements sociaux

Pour **2014**, le bilan CRHL fait état de **27 854 logements agréés**.



Les objectifs de l'étude

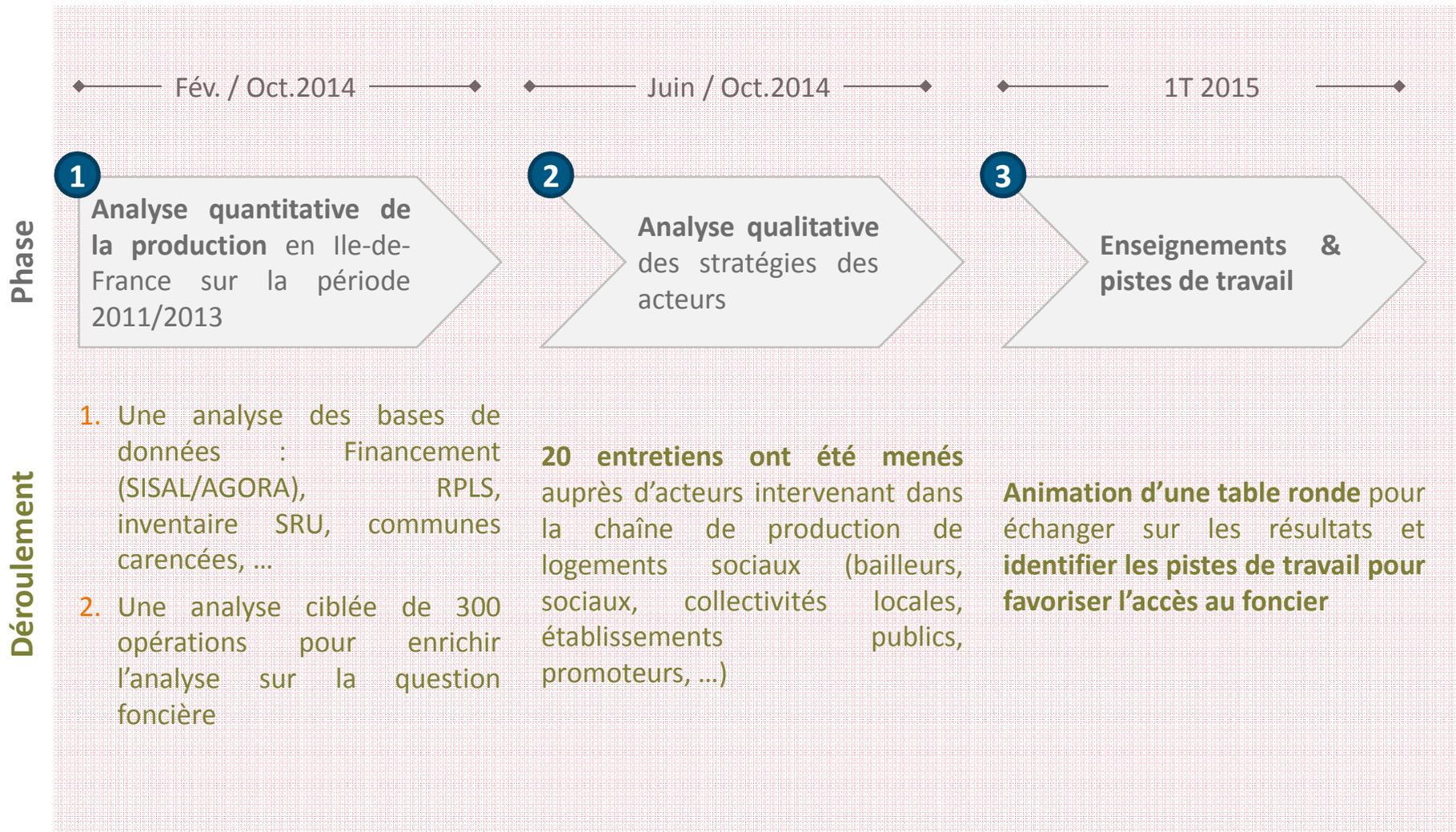
Interroger et comprendre la chaîne de production de logements sociaux en Ile-de-France et en particulier **les conditions d'accès au foncier**.

Mettre en avant les difficultés rencontrées par les acteurs du logement social, qu'ils soient bailleurs sociaux, établissements publics foncier et / ou d'aménagement, collectivités locales ou encore promoteurs.

Identifier **les axes d'amélioration pour favoriser la production de foncier**.



Une démarche en 3 étapes



01 **02** 03 04

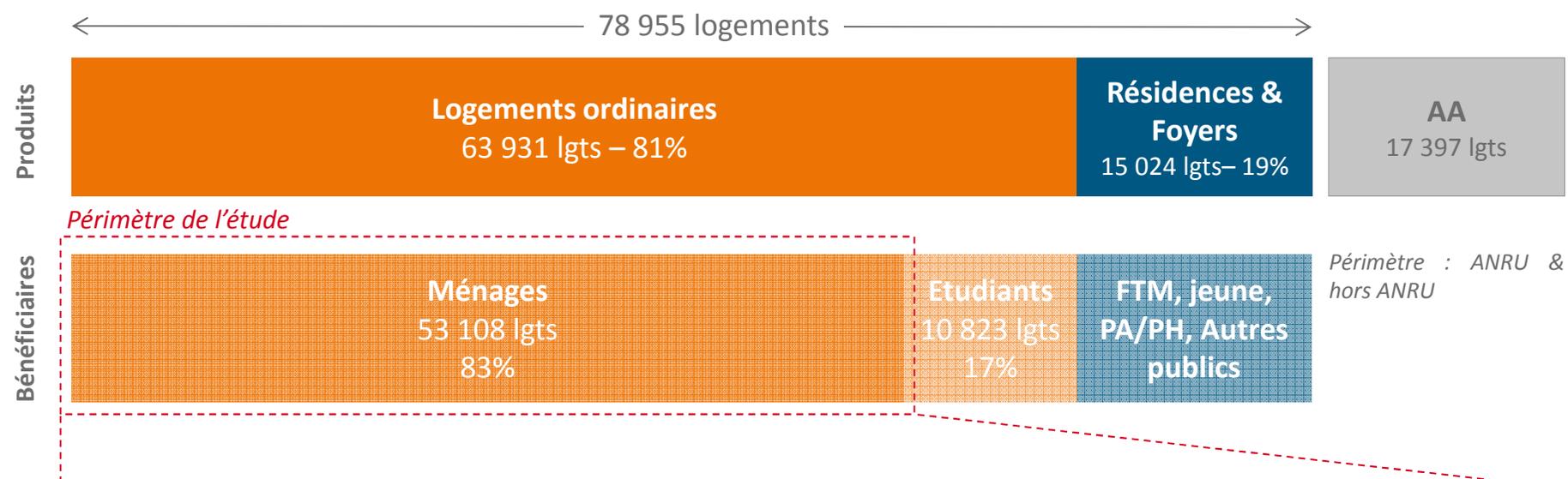
Principales conclusions de l'étude



Caractéristiques de la production

32 000 logements agréés en moyenne par an entre 2011 et 2013

Sur la période 2011/2013, un total de 96 352 logements a été agréé **dont 78 955 logements en construction neuve (yc ANRU)**, soit 82% de la production totale.



Caractéristiques de la production :

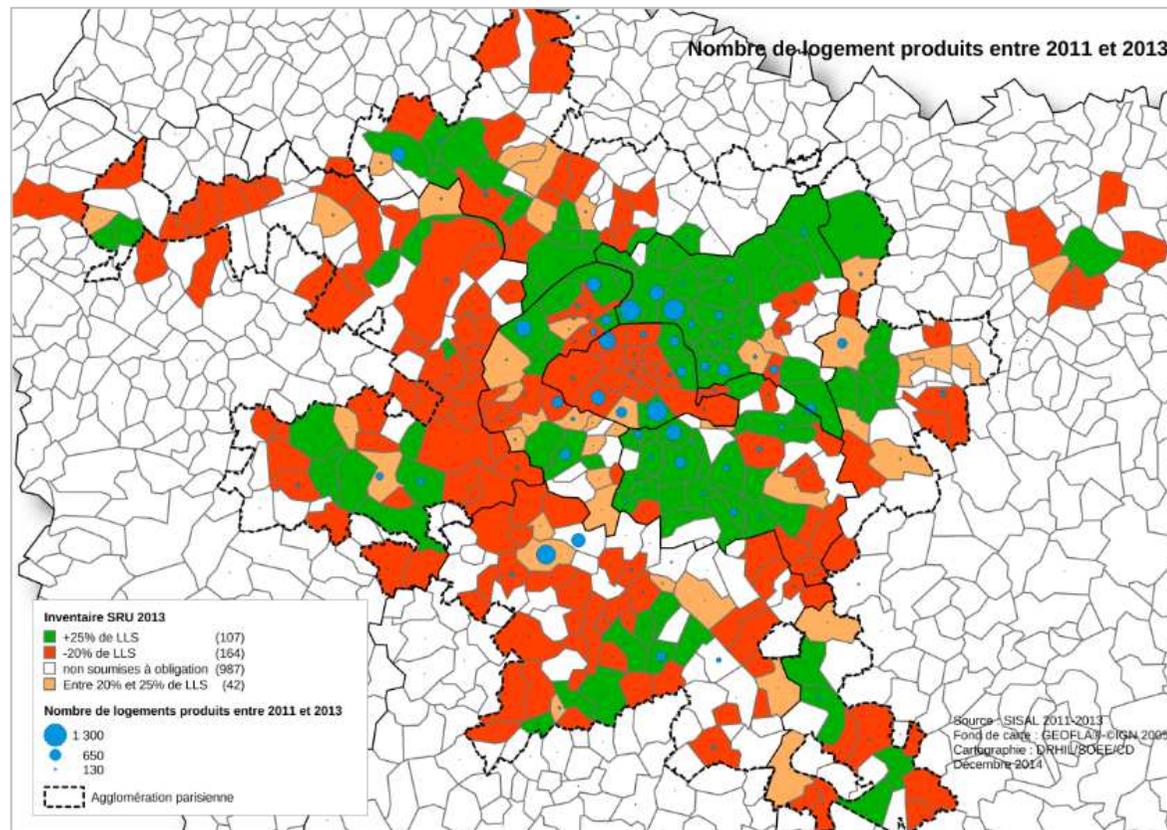
- › Une production importante de PLS (29% en Ile-de-France ; 21% en France)
- › 90% de logements collectifs ; 8% d'opérations mixtes ; 2% d'individuels
- › Une taille moyenne des opérations (22 logements) plus faible que dans le stock (38 logements)
- › Une surface moyenne des logements (61,3 m²) plus faible que dans le stock (62,7 m²)
- › 94% des agréments se font sur des fonciers en pleine propriété. Paris fait figure d'exception (25% de baux emphytéotiques).



Localisation de la production

Une production qui se concentre sur les communes où le taux de logements sociaux est supérieur à 20%

Aucun des 8 départements ne concentre plus de 20% de la production. Cependant, la production varie du simple au double : la Seine-Saint-Denis représente 13% de la population et 20% de la production ; le Val-d'Oise représente 11% de la population et 9% de la production.



65% de la production 2011/2013 se concentre sur des communes SRU où le taux de logements locatifs sociaux est supérieur à 20%.

Seule 26% de l'offre est produite sur une commune SRU où le taux de logements locatifs sociaux est inférieur à 20%.

Alors que la Seine-Saint-Denis est le département qui concentre le plus de logements sociaux (36% des résidences principales), c'est sur ce département que se concentre la plus grande part de l'offre nouvelle (20%)

Périmètre : ensemble des agréments 2011/2013 de logements ordinaires neufs (hors ANRU)



Qui produit en Ile-de-France ?

Une production portée par de nombreux acteurs avec une contribution relative plus forte des ESH et EPL

Sur la période 2011/2013	Nombre d'acteurs	% du stock LLS	PDM Prod.	Taux d'effort
Total OPH, ESH & EPL	131	96%	95%	2,1%
Dont siège en IDF	115	95%	88%	2,0%
Total ESH	52	47%	52%	2,4%
ESH	12	4%	5%	2,6%
ESH - Action Logement	16	18%	20%	2,4%
ESH - Hors AL	15	19%	21%	2,4%
ESH -Réseau	9	5%	5%	2,4%
Total OPH	45	39%	24%	1,4%
OPH départemental	9	23%	15%	1,4%
OPH intercommunal	6	4%	2%	1,5%
OPH municipal	30	12%	6%	1,3%
EPL	18	9%	13%	2,7%
Dont siège hors IDF	16	1%	6%	10,9%
Autre	101	na	5%	na
Total	232	na	100%	2,2%

PDM : Part de marché

Taux d'effort : nombre de lgts produits yc AA (SISAL) / Stock de lgts (RPLS)



› Les organismes Hlm détiennent **96% du parc francilien de logements locatifs sociaux** et participent à hauteur de **95% de la production de l'offre nouvelle** :

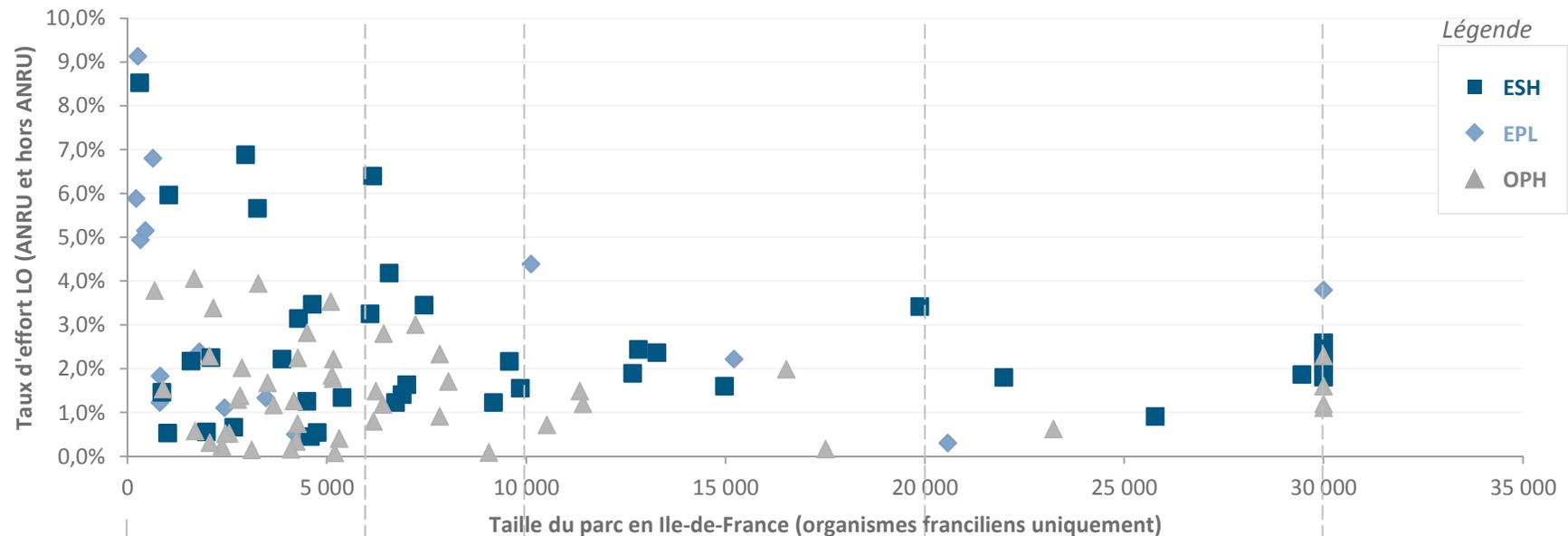
- Sur la période concernée, les OPH communaux / intercommunaux contribuent moins et concentrent leur production sur les communes SRU où le taux de LLS est supérieur à 20% (respectivement, 81% et 83% de leur production)
- Les OPH départementaux rééquilibrent plus fortement l'offre sur le territoire : 55% de leur production se fait sur des communes SRU où le taux de LLS est inférieur à 20%
- Les ESH et les EPL ont une contribution relative plus importante que les OPH (respectivement 2,4% et 2,7% contre 1,4% pour les OPH). 62% de leur production se concentre sur les communes SRU où le taux de LLS est supérieur à 20%
- Les structures 'non franciliennes' contribuent à l'offre nouvelle de manière conséquente (stock de logements faible) : elles recourent plus fortement à la VEFA

Périmètre : ensemble des agréments de logements ordinaires 2011/2013 (yc acquisition/amélioration) ANRU & hors ANRU

Qui produit en Ile-de-France ?

16 organismes représentent 60% de la production

- › La contribution relative ne dépend pas de la taille de l'organisme.
- › **16 organismes de plus de 20 000 logements** détiennent près de **60% du parc** et ont produit **60% de l'offre nouvelle** en Ile-de-France sur la période 2011/2013



Organismes	61	16	12	16
PDM Stock IDF	15%	10%	14%	60%
PDM Prod. LO IDF	16%	10%	14%	60%
Taux d'effort	2,0%	1,8%	2,0%	1,9%

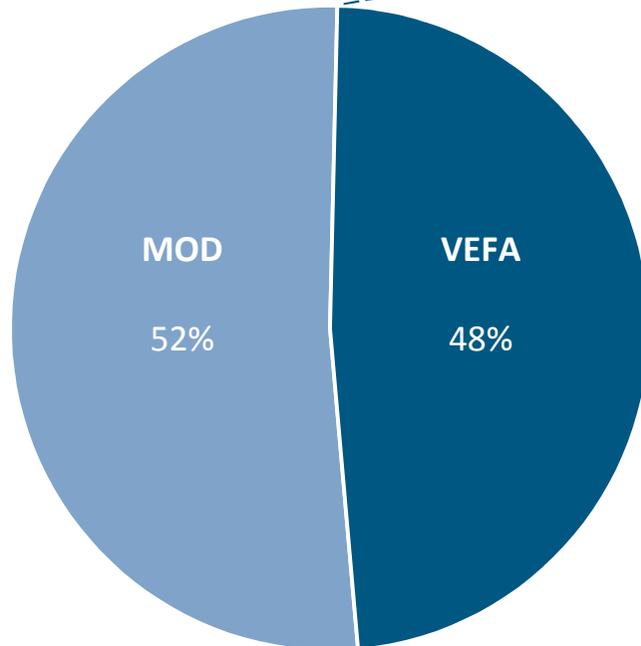
Périmètre : ensemble des agréments de logements ordinaires 2011/2013



Selon quels modes ?

Une montée en puissance de la VEFA ces dernières années

La VEFA représente près de 50% de la construction neuve en Ile-de-France sur la période 2011/2013, alors qu'en 2005 ce mode de production était quasi inexistant.



Part de la VEFA dans la production par territoire

Territoire	% VEFA
Paris	18%
Petite couronne	51%
Hauts-de-Seine	43%
Seine-Saint-Denis	64%
Val-de-Marne	41%
Grande couronne	55%
Yvelines	63%
Val-d'Oise	55%
Seine-et-Marne	45%
Essonne	53%
Ile-de-France	48%

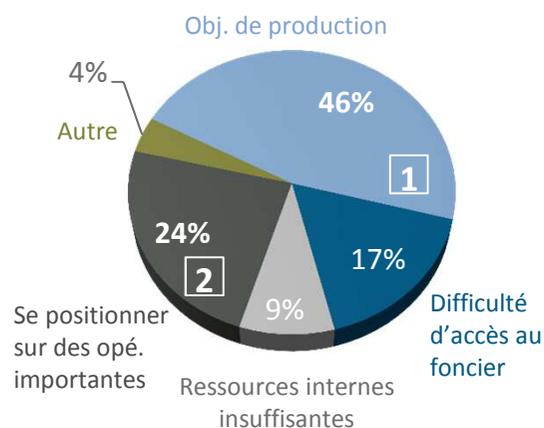
Périmètre : ensemble des agréments de logements ordinaires 2011/2013 (hors ANRU)



La VEFA

Un moyen permettant d'atteindre les objectifs de production

Analyse de 147 opérations en VEFA :



Pourquoi recourez-vous à la VEFA ?

Dans près d'un cas sur deux, les bailleurs sociaux recourent à la VEFA pour remplir des objectifs de production (1).

Dans un cas sur quatre, le recours à la VEFA permet aux bailleurs un positionnement sur des opérations importantes (opérations de plus de 100 logements) (2).



Pourquoi cette opération a-t-elle été acquise en VEFA ?

Dans 50% des cas, le recours à la VEFA est une opportunité

Dans 29% des cas, le bailleur ne pouvait se positionner : dans la quasi-totalité des cas étudiés, le bailleur déclare que c'était un souhait de la collectivité de positionner un promoteur. Verbatim recueillis au cours des entretiens :

- › « Une meilleure maîtrise des délais »
- › « Une image locale portée par un opérateur privé plutôt que par un bailleur social »



MOD

Les collectivités, l'Etat et les EPF/EPA largement au cœur de la mobilisation du foncier

Analyse de 133 opérations en MOD :

% des opérations en MOD

Réserve foncière organisme	20%
Densification de foncier	12%
Foncier non construit	2%
Autre	5%
Non précisé	2%
Réserve foncière « publique »	30%
Etat	3%
Etablissement public	1%
Collectivité locale	22%
Autre	5%
Intervention EPF / EPA	13%
EPF	9%
EPA	4%
Foncier privé	22%
Gré-à-gré avec un particulier	8%
DIA/DPU	8%
Achat à un autre acteur privé	6%
Achat à un aménageur	14%
Achat à un organisme HLM	1%

Dans 20% des cas, les bailleurs mobilisent du foncier de leur réserve

Dans plus d'un cas sur deux, l'organisme a recours à la densification de son foncier propre. Chez certains bailleurs, la stratégie de densification est intégrée dans la stratégie de développement et peut compter pour près de 30 à 40% de leur production.

La puissance publique (Etat, Collectivités, EPF/EPA) est au cœur de la mobilisation du foncier dans 2 cas sur 3.

- › **De manière directe (43%)** avec les réserves foncières publiques et les interventions des Etablissements Publics.
- › **De manière indirecte (22%)** avec le Droit de Préemption Urbain des collectivités (8%) et l'achat à un aménageur (14% ; opérations probablement fléchées 'logement social' puisque dans $\frac{3}{4}$ cas l'acquisition se fait dans le cadre d'une ZAC)

Dans 14% des cas, le foncier a été acquis auprès d'un acteur privé (hors DIA/DPU)



MOD

Des organismes de grandes tailles qui semblent accéder plus facilement aux opérations en ZAC

Des OPH qui semblent accéder plus facilement au foncier isolé

Analyse de 133 opérations en MOD :

	Opérations en MOD	Taille des organismes			Structure juridique			
		Inf. à 10 000 lgts	De 10 000 à 20 000 lgts	Sup. à 20 000 lgts	ESH	EPL	OPH dép.	OPH com. / interco
ZAC, PAE/PUP, Lotissement	27 20%	13%	13%	31%	28%	22%	16%	9%
Foncier isolé	71 53%	63%	53%	42%	46%	22%	61%	69%
Autre source de foncier	35 27%	24%	33%	27%	26%	56%	23%	22%
Total	133 100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Périmètre : Questionnaire | 133 opérations en MOD (hors ANRU)

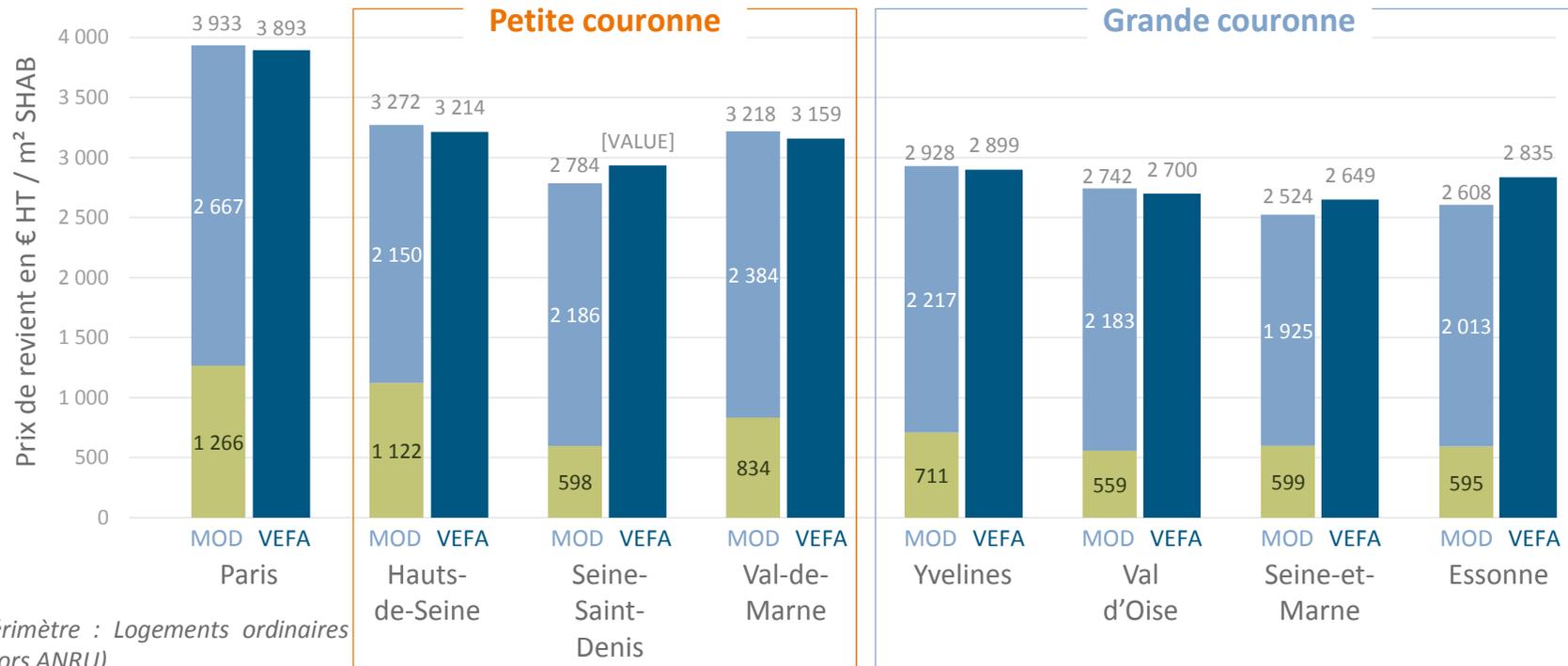
La majorité des opérations produites en MOD est réalisée sur du foncier isolé (plus forte proportion pour les organismes de moins de 10 000 logements ainsi que pour les OPH communaux & intercommunaux).

20% des opérations en MOD réalisées sur des fonciers aménagés dans le cadre de procédures spécifiques (type ZAC, PAE/PUP ou lotissement). Les organismes qui se positionnent sur ce type de foncier sont avant tout des ESH ou des organismes de plus de 20 000 logements. Les opérations produites sont de grandes tailles (64 logements par opération en moyenne).



Prix de revient des opérations

Hors Paris la charge foncière explique pour beaucoup les écarts de prix de revient entre les territoires



A Paris, le prix de revient des opérations en MOD est respectivement plus élevé qu'en petite et grande couronne, de 30% à 40%.

La charge foncière, représentant en moyenne 27% du prix de revient global des opérations en MOD, varie du simple au double entre les départements.

L'écart entre le prix de revient des opérations réalisées en VEFA et celles réalisées en MOD est peu significatif (+/- 5%) : l'analyse devrait tenir compte du produit et de sa localisation



Les freins énoncés par les interlocuteurs rencontrés

Avis des acteurs rencontrés concernant **les freins à la production de logements sociaux** :

- 1 La prudence de certaines collectivités vis-à-vis de la construction de logements sociaux
- 2 La faible production du foncier « prêt à l'emploi »
- 3 L'augmentation du coût du foncier
- 4 Les ressources financières en baisse des collectivités et des bailleurs
- 5 La diminution / disparition d'aides ou de dispositifs de soutien
- 6 Le nombre important d'acteurs en charge de produire du logement social
- 7 Le faible volume de terrains mis à disposition par l'Etat pour la production de logements locatifs sociaux
- 8 Le manque de stabilité de la réglementation, des subventions et de la fiscalité



Principaux enseignements

- › Même si la production au global a augmenté très significativement, elle est orientée sur les territoires où l'offre de logements sociaux excède déjà les seuils de la loi SRU.
- › Les collectivités et leurs groupements, l'Etat et les EPA/EPF sont au cœur de la mobilisation du foncier (2 opérations sur 3 en MOD).
- › La progression de la VEFA a accompagné l'augmentation de la production en Ile-de-France :
 - C'est un moyen permettant aux bailleurs d'atteindre leurs objectifs et de se positionner sur des opérations importantes
 - C'est le plus souvent le fruit d'une opportunité apportée par un promoteur : le bailleur acquiert la partie sociale de l'opération
 - Dans 1 cas sur 3, le bailleur considère que la collectivité préférerait recourir à un promoteur
- › Ces constats interrogent les capacités des bailleurs à mobiliser le foncier en amont et la volonté des collectivités de les positionner
- › La densification du foncier des organismes Hlm est une source non négligeable de foncier pour la production de logements sociaux.



Principaux enseignements

- › Un très grands nombre de bailleurs contribuent au développement de l'offre. On relève des contributions (sur 2011/2013) et des stratégies différentes :
 - Il n'y a pas de corrélation entre taille de l'organisme et contribution relative
 - 16 organismes de plus de 20 000 logements représentent 60% de la production ; ces organismes accèdent plus fortement (en MOD) au foncier en ZAC.
 - Les OPH municipaux / intercommunaux accèdent de manière privilégiée au foncier : ils sont moins mis en concurrence ; ils concentrent plus fortement leur production sur les communes répondant déjà aux exigences de la loi SRU.
 - Les OPH départementaux contribuent le plus au rééquilibrage de l'offre sur le territoire.
 - Les ESH et EPL contribuent proportionnellement le plus au développement de l'offre en Ile-de-France. Les ESH de taille importante rencontrées ont développé des moyens spécifiques pour 'prospector' et accéder au foncier.
 - Les ESH dont le siège est hors Ile-de-France contribuent significativement au développement (6% de l'offre) ; leur développement repose plus fortement sur la VEFA.



01 02 03 04

Propositions formulées



Tables rondes du 12 mars

46 Participants :

- › USH / AORIF / FEPL / IAU / ORF / Doctorants : 8
- › Etat / CDC : 13
- › EPCI / Ville : 5
- › EPA / EPF / Promoteurs : 6
- › Organismes Hlm : 10
- › Consultants : 4

L'objectif des tables rondes est de **mettre en lumière des expériences favorisant l'accès au foncier pour la production du logement social** en Ile-de-France. Ce temps d'échange s'articule autour de **5 questions** :

1. Comment améliorer la mobilisation du foncier appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ? Comment améliorer la mobilisation du foncier porté par les établissements publics fonciers et / ou d'aménagement ?
2. Comment faire en sorte que les bailleurs se positionnent le plus en amont possible pour accéder au foncier ?
3. Quels sont les partenariats gagnants et comment les démultiplier ?
4. Comment renforcer la valorisation du foncier propre des organismes pour développer l'offre nouvelle ?
5. Comment préparer dès aujourd'hui l'accès au foncier de demain, en tenant compte des potentiels d'évolution de l'Ile-de-France ?



Conclusions des tables rondes

Les 5 propositions évoquées

Proposition	Idées clés
1. Renforcer la gouvernance pour le développement de l'offre nouvelle à l'échelle de l'Île-de-France	<ul style="list-style-type: none">» Disposer d'une vision globale à l'échelle régionale, incarnée» Clarifier les rôles des différents échelons dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'Habitat et en particulier quant à la mobilisation du foncier.
2. Identifier mais surtout mobiliser le stock de foncier existant	<ul style="list-style-type: none">» Recenser en interne les emprises foncières potentiellement disponibles pour la production de logements sociaux» Mobiliser ses réserves foncières propres pour produire du logement social ou pour générer de nouvelles ressources financières» Favoriser la structuration parcellaire sur les fonciers de grande taille pour accélérer la production de logements sociaux
3. Consolider les dispositifs de connaissance du foncier	<ul style="list-style-type: none">» Notamment, mieux informer sur les caractéristiques du foncier public de l'État mis à disposition (pour objectiver les potentiels)
4. Repositionner chaque acteur intervenant dans le processus d'aménagement et de construction au plus près de ses missions et de ses savoir-faire	<ul style="list-style-type: none">» Réaffirmer le rôle de chaque acteur participant à l'effort de production» Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent s'affirmer dans la mobilisation du foncier» Les aménageurs doivent continuer d'exercer leur rôle d'ensemblier» Les organismes Hlm doivent pouvoir se positionner plus amont dans le processus d'aménagement et de construction» Il apparaît entre autre nécessaire que les organismes Hlm élargissent leur offre
5. S'inspirer des bonnes pratiques partenariales développées localement	<ul style="list-style-type: none">» Multiplier les partenariats entre les différents acteurs de la chaîne de production de logements sociaux» Promouvoir le mode projet pour développer le logement locatif social



01 02 03 04

Echanges

