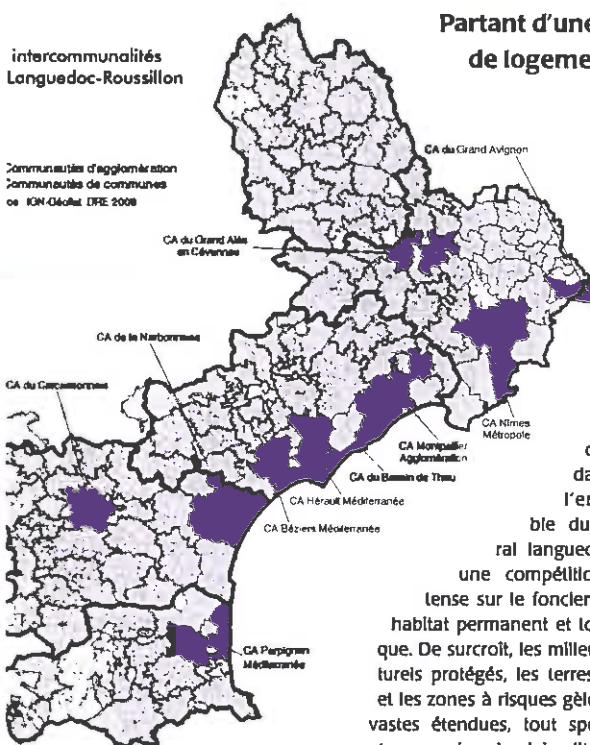


Les freins à la production de logements sociaux en Languedoc-Roussillon

intercommunalités
Languedoc-Roussillon

Communautés d'agglomération
Communautés de communes
ou ION-Océat DRE 2008



Partant d'une analyse croisée des prix de revient des opérations de logement social et des documents de planification en

Languedoc-Roussillon, l'auteur propose une analyse des mécanismes de production du logement social, ses freins et ses leviers. En jeu notamment : articuler le logement social avec le contexte général du marché du logement.

depuis cette date sur l'ensemble du littoral languedocien une compétition intense sur le foncier entre habitat permanent et touristique. De surcroît, les milieux naturels protégés, les terres AOC et les zones à risques gèlent de vastes étendues, tout spécialement encore dans la plaine littorale.

En queue de peloton pour le revenu par habitant

Avec 2,5 millions d'habitants en 2007, la Région Languedoc-Roussillon connaît le taux de croissance le plus élevé des régions françaises : +1,4 % l'an entre 1999 et 2006, soit près de 40 000 nouveaux habitants chaque année. L'arrondissement de Montpellier, où la dynamique est la plus forte, est passé de 318 000 habitants en 1968 à 660 000 en 2006, soit plus qu'un doublement en 40 ans ; la capitale régionale, « belle endormie au milieu des vignes » des années cinquante, est aujourd'hui la 8^{ème} métropole française. Dans le même temps, l'explosion du tourisme balnéaire¹ à partir des années soixante s'est accompagnée d'une production massive de résidences secondaires : malgré la création de villes nouvelles comme la Grande Motte ou le Cap d'Agde, l'essor touristique entraîne

Avec un taux de logements sociaux de 10,4 % des résidences principales, le Languedoc-Roussillon est sous-équipé, très en deçà des 17 % de la moyenne nationale. Outre les causes historiques (une région peu industrielle), ce chiffre s'explique aussi par le très faible niveau de la production de logement social dans les territoires périurbains, réceptacles d'un développement exclusivement pavillonnaire. C'est pourquoi la part relative du logement social parmi les résidences principales n'a cessé de régresser depuis les années soixante-dix. Or les besoins sont énormes ; le Languedoc-Roussillon reste en queue du peloton des régions françaises pour le revenu par habitant et le nombre des demandeurs d'un logement social ne cesse de croître au rythme de 10 % par an.

C'est dans ce contexte que la Direction Régionale de l'Équipement se lance en 2008 dans un exercice de programmation, baptisé « feuille de route », qui entend, à partir d'une estimation normative des besoins, fixer des objectifs de production territorialisés à l'échelle des différents bassins de vie, notamment pour chacune des communautés d'agglomération. L'objectif cumulé pour l'ensemble de la Région, validé par le Comité Régional de l'Habitat, est de 5 500 logements sociaux à produire annuellement, ce chiffre excluant le PLS² considéré à juste titre comme inadapté aux besoins locaux. En théorie, cet objectif est ambitieux sans être exorbitant, puisqu'il ne représente que 20 % de la production globale de logements dans la Région. Mais en comparaison, la production annuelle effective oscille autour de 3 200 logements sociaux depuis 10 ans tous produits confondus, dont seulement 2 400 logements PLUS et PLA I. Ainsi, les objectifs de la « feuille de route », que la DRE entend voir intégrés dans les Programmes Locaux de l'Habitat, représentent en réalité plus du double de la production courante, et une augmentation du volume de la production de l'ordre de 3 000 logements par an sur l'ensemble du territoire régional.

C'est en s'appuyant sur ce constat que la réflexion sur les freins à la production a été engagée, en interrogeant dans un premier temps un large panel d'acteurs de la filière, opérateurs, financeurs, services de

L'auteur :
Claude Jamot
Urbaniste

Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier 3, Directeur Régional Languedoc-Roussillon d'Urbanis, société de conseil en urbanisme et habitat.

Cet article est la synthèse d'une étude, réalisée en 2009, et visant à identifier les freins à la production de logement social sur le territoire de la région Languedoc-Roussillon. Cette étude a été réalisée par la société de conseil Urbanis pour le compte de la Direction Régionale de l'Équipement.

¹ Cette dynamique touristique était le fruit d'une politique publique, portée dans le cadre de la Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon, créée en 1963, présidée par Pierre Racine.

² Le PLS, « Prêt locatif social », bien que comptabilisé parmi les logements sociaux au titre de la loi SRU, est souvent considéré comme un produit « intermédiaire ». Son plafond de loyer (7,86 € le m² en zone 2 en 2010) est supérieur de 50 % à celui du logement social ordinaire PLUS (5,24 € le m²).

l'Etat, entreprises, collectivités déléguées des aides à la pierre, ainsi que plusieurs élus locaux.

Tous ces Interlocuteurs ont leur propre interprétation des difficultés de production : pour les opérateurs HLM, la production du logement social se heurte au désengagement de l'Etat, aux contraintes environnementales accrues³ et à la multiplication des normes⁴ ; à l'inverse, les représentants de l'Etat estiment que ces arguments dissimulent un manque de volonté, doublé d'un déficit de compétence de la part des organismes HLM ; pour preuve, certains opérateurs extérieurs à la Région, comme de grandes sociétés anonymes (ERILIA, I3F...) qui ont récemment fait des incursions, obtiennent de meilleurs résultats que leurs homologues locaux. Alors qui croire ?

Deux investigations complémentaires ont alors été conduites pour tenter d'objectiver la situation : d'une part, une analyse approfondie de la programmation 2008 du logement social (environ 250 opérations), destinée à décortiquer les prix de revient et les plans de financement ; d'autre part, l'étude des documents de planification, SCOT, Programmes locaux de l'habitat, mais surtout POS/PLU des grandes villes et d'une trentaine de communes périurbaines, de manière à analyser la prise en compte de la question du logement social à travers la planification locale.

En 2008, le prix de revient moyen des opérations de logement social financées sur le département de l'Hérault, qui connaît la tension la plus vive, atteignait en moyenne 1 866 € TTC le m² utile, tous produits confondus, avec un écart important entre le segment supérieur de la production, le PLS (2 100 € le m²) et les programmes « ordinaires » PLUS/PLA⁵

(1 720 € le m² en moyenne). Or à la même époque, la promotion privée en pleine euphorie commercialisait ses programmes autour de 3 500 € le m² sur l'agglomération de Montpellier. Ces valeurs ne sont évidemment pas comparables : le coût de la promotion privée supporte une TVA à taux plein, inclut des frais de commercialisation et la marge du promoteur. Mais à conditions égales, en corrigeant artificiellement comme nous avons pu le faire ces différents paramètres, le prix de revient d'un logement privé ressortirait encore au minimum à 2 200 € le m² utile, soit un différentiel de 100 € avec le PLS, et de 480 € avec le PLUS.

La charge foncière en cause

En rentrant dans le détail des plans de financement, on observe alors que l'écart sur le coût du bâtiment entre la promotion privée courante et le logement social reste faible, de l'ordre de 100 € HT le m² utile en moyenne, tant les standards de la construction se sont rapprochés. C'est donc bien du côté du foncier qu'il faut rechercher en priorité la cause de ce décalage.

La charge foncière du logement social, exprimée par m² utile, représente le prix d'un terrain aménagé avec des droits à construire. Son montant découle donc du prix du terrain nu mais aussi de la surface constructible autorisée à travers le COS et elle inclut, ce qui n'est pas négligeable, l'ensemble des travaux de viabilité du terrain, réseaux tertiaires, adaptation au sol, démolitions éventuelles, clôtures, branchements, aménagement paysager. En 2009, compte tenu de l'apport des collectivités territoriales et de la mobilisation des fonds propres, les opérateurs HLM de la région ont indiqué pouvoir supporter une charge foncière

de 250 € à 300 € le m² utile pour un logement PLUS réalisé en zone 2, et de 180 à 230 € en zone 3⁶.

Or, ces montants sont bien éloignés des valeurs du marché.

En 2008, la charge foncière moyenne sur le marché libre atteignait ainsi 550 € TTC le m² utile⁷ à Montpellier et des niveaux proches (de l'ordre de 500 €) sur les autres agglomérations du couloir Languedocien, Nîmes ou Perpignan, ainsi que sur l'ensemble du littoral ; localement, les emplacements les plus convoités peuvent frôler les 800 € le m² de surface utile. Seules les villes plus excentrées, comme Alès ou Carcassonne, ou bien les territoires ruraux de la Lozère et de l'Aude échappent à cet emballement des prix avec des valeurs inférieures à 300 €. Bien d'étonnant à ce que dans ces conditions, ces territoires aient pu atteindre sans difficultés leurs objectifs de production. Mais ailleurs, c'est-à-dire sur les 3/4 du territoire régional où se concentre l'essentiel des besoins, les charges foncières réelles dépassent de 250 à 300 € par m² utile les valeurs possibles pour réaliser des logements de type PLUS. D'autre part, on constate que cet écart affecte la quasi-totalité des emplacements urbains quelles que soient les règles de densité imposées par le PLU : ainsi dans les lotissements, la valeur du foncier brut, nettement inférieure à celle des centres urbains, a pour contrepartie le faible niveau du COS (0,3, 0,4 au mieux) ; au final, comme le montre le tableau qui suit, les charges foncières au m² utile sont équivalentes dans ces deux contextes urbains.

Les emplacements courants sont donc devenus quasiment inaccessibles au logement social. Seul le PLS, qui supporte des charges foncières nettement supérieures (400-450 € le m²), tire son épingle du jeu. Ceci explique pourquoi la « relance » de la production sur la période 2005-2008 dans le cadre du Plan de cohésion sociale, a exclusivement reposé sur ce produit, comme le montre le graphique suivant.

On comprend également à travers ces chiffres pourquoi les prospecteurs fonciers, recrutés depuis quelques années par les opérateurs HLM et les agglomérations, ont échoué quatre fois sur cinq à dénicher des terrains abordables sur le marché libre, malgré un important travail de prospection et d'études.

Les conditions de production du logement social ne sont donc pas durablement en phase avec les am-

3 Zones zonables, règlements de ZAC prenant davantage en compte les objectifs environnementaux

4 Normes handicapés RT 2005, Grenelle

5 Les programmes PLUS intégrant généralement une quote-part de l'ordre de 20% de PLA (logement « très social » ou « d'intégration »)

6 Le plafond des loyers HLM est plus élevé en zone 2 (5,24 € le m² utile pour le PLUS, contre 4,86 € en zone 3) ce qui autorise un prix de revient plus élevé. La zone 2 couvre les agglomérations de plus de 100 000 habitants, en l'occurrence Montpellier, Nîmes, Perpignan et la partie gardoise de l'agglomération d'Avignon

7 La charge foncière est généralement exprimée en m² de SHON, notamment dans les ZAC. Nous avons transposé les montants de ces charges foncières en m² de surface utile (en considérant que la surface utile représente en moyenne 80% de la SHON) afin d'être en concordance avec la définition de la charge foncière du logement social issue de l'arrêté du 10 juin 1996

Exemples de formation des charges foncières (Agglomération de Montpellier)

	Centre urbain de Montpellier	Lotissement en périphérie
Prix du m ² de terrain constructible (a)	700 €	170 €
Coefficient d'occupation des sols (b)	2	0,4
Prix du m ² de SHON (c = a/b)	350 €	425 €
Prix au m ² de surface utile (d = c/0,8)	437 €	531 €
Coût des VRD tertiaires (branchements, démolitions, adaptation au sol...) (e)	80 €*	30 €
Charge foncière au m ² de surface utile (f = d + e)	517 €	561 €

* Ce montant inclut la démolition de bâtiments existants

billons affichées. De ce fait, seule une régulation des pouvoirs publics sur des bases nouvelles peut être à même de renverser la donne. Or à ce jour, cette régulation paraît bien imparfaite.

En Languedoc Roussillon comme ailleurs, l'ensemble des collectivités territoriales, Régions, Départements, Intercommunalités et parfois communes, soutiennent depuis quelques années la production du logement social. Ainsi le financement d'un logement social qui il y a vingt ans reposait exclusivement sur une subvention de l'Etat et un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations, peut mobiliser aujourd'hui jusqu'à neuf sources de financement distinctes⁸.

Malgré cela, une analyse précise de ces subventions et de leurs modalités d'attribution montre qu'elles n'ont pas toute l'efficacité nécessaire, ni la transparence qu'on peut attendre d'un financement public. En moyenne, les participations cumulées des différentes collectivités atteignent en 2008 120 € au m² de surface utile, soit un montant relativement modeste au regard de l'écart à combler⁹. D'autre part, on constate que la quasi-totalité des collectivités ont multiplié les conditions spéciales : les opérateurs dont le siège social est implanté à l'extérieur de la Région sont par exemple exclus du bénéfice de ces aides, et plus généralement, Départements et Agglomérations financent préfé-

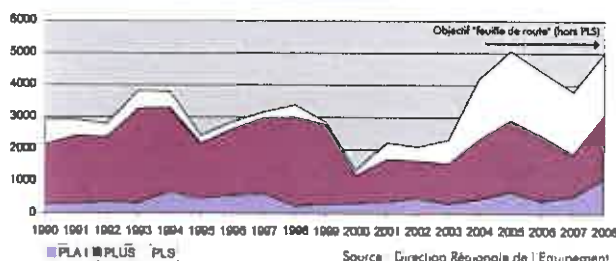
rentiellement voire exclusivement, leur opérateur public rattaché (OPH des agglomérations ou des Départements). A l'inverse, afin de compenser l'insuffisance des aides « de base » qu'elles ont instituées, ces collectivités finissent parfois par accorder à leur opérateur dédié des subventions exceptionnelles pour boucler *in fine* telle ou telle opération, renouant ainsi de fait avec la pratique de la surcharge foncière¹⁰.

La mobilisation des fonds propres constitue la seconde variable d'ajustement. De fait, elle contrebalance en faveur des SA HLM la sélectivité des aides apportées par les collectivités. Adossées à des groupes bancaires et n'ayant pas à supporter la charge des grands quartiers d'habitat social (et des programmes ANRU), les SA HLM disposent en effet de ressources internes supérieures à celles des offices publics. Il en va de même des opérateurs privés, investisseurs ou filiales du BTP. Or, les SA ont globalement une production plus importante de PLS que les opérateurs publics et les autres opérateurs privés ne sont autorisés à produire que du PLS. Il en résulte que les fonds propres ont bénéficié essentiellement en 2008 au PLS (417 € de fonds propres par m² de surface utile) et peu au PLUS/PLAI (91 € le m²), apanage des opérateurs publics. Ici encore, cet élément de variabilité, qui pourrait être particulièrement utile dans la conjoncture actuelle, ne semble que modestement concourir aux objectifs affichés de produire préférentiellement du PLUS/PLAI.

Un financement au cas par cas

Mais ce n'est pas tout. S'il est compréhensible que les fonds propres varient selon le statut et la situation financière des opérateurs, on pourrait en revanche s'attendre à ce que les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations soient accordés de manière identique pour tous les opérateurs, en fonction des recettes locales générées par le programme. Or il n'en est rien ; les organismes bénéficient, en fonction de l'évaluation de leur situation financière, de conditions de crédit différenciées. Ainsi, à l'équilibre d'exploitation « par opération » qui fut pendant des années le crédo de la CDC, se substitue aujourd'hui une approche plus souple tenant compte de l'état de santé global de l'organisme. En d'autres termes, il devient possible de financer, au cas par cas, des opérations déficitaires, entraînant

Nombre de logements locatifs sociaux financés en Languedoc Roussillon



Source : Direction Régionale de l'Équipement

de facto une différenciation sensible dans le montant des crédits accordés aux différents opérateurs.

Deux exemples opposés d'opérations financées en 2008 en périphérie de Montpellier illustrent cette différenciation : dans la commune de Clapiers, l'opérateur public départemental a monté avec difficulté un programme de 40 PLUS et 15 PLA I, au prix de revient final de 1 648 € TTC le m² utile ; attaché à son équilibre d'exploitation « à l'opération », il n'a mobilisé le prêt CDC qu'à hauteur de 1 115 € le m² utile. A l'inverse, une SA HLM a monté la même année dans la commune voisine de Mauguio un programme de 12 PLUS et 3 PLA I, au prix de revient de 2 200 € le m² utile ; elle a bénéficié pour cela d'un prêt CDC à hauteur de 1 850 € le m² utile avec pour conséquence un déficit annuel d'exploitation de 15 000 € (66 000 € de recettes locales contre 81 000 € de charges), soit 1 000 € par logement.

Cette variabilité des financements rend donc aléatoire toute définition d'un prix de revient standard d'un logement HLM. Chaque opérateur dispose de ses propres conditions de financement, de ses propres modalités d'équilibre, et donc de ses propres conditions de production.

Plus généralement, le bouclage laborieux des plans de financement et les aléas qui découlent de ces différents paramètres (insuffisance des financements, conditions spéciales) ne sont pas à la hauteur des enjeux, quantitatifs et qualitatifs. C'est pourquoi l'optimisation des conditions de production nous semble devoir emprunter d'autres voies.

Pour atteindre l'objectif ambitieux de 5 500 logements par an, soit plus de 20 % de la production globale, le logement social, qui ne joue pas à armes égales avec la promotion privée, doit pouvoir bénéficier d'une forme de « discrimination positive ». Le principe en est simple : produire, à travers un processus de péréquation des charges foncières, un foncier à



Opération de logements HLM en cours de construction à Nîmes, sur la friche d'une ancienne usine : une emprise foncière gelée pendant près de 20 ans.

⁸ Etat, CDC, Région, Département, EPCI, Commune, 1% logement, Ademe, Feder

⁹ En comparaison la Communauté Urbaine de la Région Lyonnaise (Caurly) octroie 350 € le m² (Subventions ville incluses), indistinctement à tous les opérateurs

¹⁰ Une opération en périphérie de Montpellier a ainsi bénéficié pour atteindre l'équilibre d'une aide exceptionnelle du Département de 18700 € par logement (256 € le m² utile), alors que la subvention « de base » n'est en moyenne que de 5500 € par logement (75 € le m² utile)

Montage d'un logement social à Montpellier

Description de l'opération

Nom de l'opération	Avenue de Saint Maur
Commune	Montpellier
Programme	20 PLUS - B PLA I
Zone géographique	2
Type de projet	Petit collectif en VEFA
Contexte urbain	Centre de Montpellier

Prix de revient de l'opération

	Par logement	au m ² utile
Charge foncière (Foncier + VRD)	14 079 €	214 €
Bâtiment	79 862 €	1 215 €
Honoraires	11 118 €	169 €
Total	105 059 €	1 599 €

Montage financier

	Par logement	au m ² utile
Subvention Etat	4 986 €	76 €
Subvention Conseil Régional	3 489 €	53 €
Subvention EPCI	6 246 €	95 €
Subvention PEEC	857 €	13 €
Prêt CDC foncier	12 349 €	188 €
Prêt CDC bâtiment	77 133 €	1 174 €
Fonds propres	0 €	0 €
Total	105 059	1 599 €

prix minoré. Cette pratique n'est pas nouvelle ; elle est appliquée depuis de nombreuses années dans les ZAC, en particulier celles de la ville de Montpellier. Le prix accordé au bailleur social de l'agglomération « ACM » par son aménageur dans les ZAC publiques est ainsi de 200 € le m² de SHON (soit environ 290 € le m² utile), contre 350 € (475 € le m² utile) pour les promoteurs privés. Montpellier assure de cette manière l'essentiel de sa production, en mobilisant des subventions directes raisonnables¹¹, tout en épargnant à son opérateur le recours aux fonds propres qu'il se réserve pour préfinancer ses opérations et entretenir son parc existant. Ces conditions de financement optimisées et claires permettent à la ville d'assurer une production soutenue, bien supérieure à celle des agglomérations voisines.

L'élément nouveau, depuis les lois ENL et Molle, tient dans la possibilité d'étendre cette pratique au-delà des ZAC : Montpellier (tout comme Perpignan ou Béziers), en s'appuyant sur le nouvel article L 123-1 16° du code de l'urbanisme a ainsi imposé dans son PLU un quota de 20 % de logements sociaux à tous les programmes immobiliers excédant 1 500 m² de SHON. Vingt-huit logements sociaux ont pu être réalisés en plein cœur de Montpellier à l'aide de cette disposition avec une charge foncière

re consentie par l'aménageur privé de seulement 214 € le m² utile, soit un niveau inférieur à celui pratiqué dans les ZAC publiques (cf. exemple encadré). Le même mécanisme a été utilisé dans un lotissement de Villeneuve les Maguelonne où l'aménageur privé a cédé vingt-cinq charges foncières à l'opérateur de l'agglomération, au prix minoré de 260 € le m² utile. Outre son efficacité directe et sa vertu pour les finances publiques, ce mode de production présente l'intérêt de retrograder les valeurs du foncier brut, en laissant aux opérateurs privés, souvent plus convaincants vis-à-vis des propriétaires que les pouvoirs publics, le soin d'infléchir à la baisse le prix des terrains pour tenir compte de cette obligation nouvelle.

Au bout du compte, cette pratique apparaît comme une planche de salut pour booster la production sans trop mettre à contribution des collectivités locales déjà fragilisées¹².

C'est ici que la volonté politique entre en jeu. Sans être pour la plupart d'entre eux hostiles par principe au logement social, les élus locaux imposent de nombreuses exigences quant à l'intégration physique et sociale des programmes : la production de logements sociaux n'est pas banalisée et elle reste un risque politique. Les maires des communes périurbaines sont ainsi souvent minimalistes lorsqu'il s'agit d'apprécier les besoins, souvent réduits aux stricts besoins locaux bien identifiés (« les jeunes du village »). Auront-ils dans ces conditions la volonté d'introduire dans leurs PLU, d'une manière suffisamment systématique pour être efficace, des règles imposant la production de logements sociaux ?

Tout reste à faire

Cette orientation nous semble être un enjeu majeur pour la production à venir ; elle devrait logiquement guider les nouveaux Programmes Locaux de l'Habitat et par conséquent les PLU qui devront leur être « compatibles ». Cependant en 2009, ces conditions étaient loin d'être acquiescées. Les deux tiers des communes étudiées, dont la plupart sont soumises à l'art 55 de la loi SRU, disposaient encore d'un POS, gérant leur développement au coup par coup par le biais de révisions simplifiées. Or, l'article L 123-1 (16°) du Code de l'Urbanisme, qui permet de fixer des pourcentages de logements sociaux

dans les programmes de logement ne s'applique pas aux POS. De fait seules deux communes périurbaines sur les 34 étudiées avaient adopté dans leur PLU des dispositions réglementaires en faveur du logement social. D'autre part, la plupart de élus interrogés se sont montrés très sceptiques à l'évocation d'une production systématique de logement social, dans tous les lotissements par exemple. Ils privilégient plutôt « pour l'intégration », l'implantation de ces logements dans les tissus constitués (les fameuses « dens creuses »), ce qui de toute évidence est plus compliqué, et potentiellement limité.

L'évolution des documents d'urbanisme en faveur de la mixité sociale constitue donc dans les faits un bouleversement de la pratique qui suppose que le logement social se banalise. Elle se heurte inévitablement aux résistances des habitants, qui devront accepter le logement social dans leur environnement, mais aussi à celle des promoteurs et des lotisseurs qui devront l'assimiler comme une contrainte supplémentaire. Elle nécessite par conséquent une volonté de régulation forte, une cohérence des politiques locales, et des moyens d'ingénierie qui restent à ce jour à développer.

Cependant, il n'existe probablement pas d'autre solution si l'on veut se rapprocher des objectifs affichés. Comment réaliser en effet 5 500 logements par an par la seule acquisition, à l'amiable, des emplacements résiduels ou des friches urbaines (souvent polluées) ? Comment inscrire le logement social dans le jeu du marché, face à une production privée plus prompte à se positionner sur les emprises foncières et soutenue artificiellement par les politiques fiscales ? A quel prix les opérateurs, y compris le tout nouveau Etablissement Public Foncier, pourront-ils acquérir les emplacements résiduels en tissu existant, sinon à prix du marché ? Qui paiera la différence, et comment des collectivités territoriales exsangues pourront-elles à la fois optimiser le montant de leurs aides et multiplier le nombre de logements financés ?

Face à ces questions encore sans réponses, les acteurs concernés doivent reconsidérer avec lucidité les contraintes de la production de logement social ainsi que leur propre rôle au sein de ce processus de production. Dans le cas contraire les objectifs devront sans nul doute être revus à la baisse. ■

11 En moyenne 200 € le m² utile en additionnant les subventions de l'Agglomération, de la Région et du 1% logement (Peec).

12 120 millions d'euros par an d'aides supplémentaires seraient nécessaires pour financer 5500 logements à hauteur de 350 € le m² utile.