



**RELANCER
LE
LOGEMENT
SOCIAL
EN
NOUVELLE-
AQUITAINE**

**DIAGNOSTIC
& PROPOSITIONS**

**PAR L'UNION RÉGIONALE HLM EN NOUVELLE-
AQUITAINE ET LA DIRECTION RÉGIONALE DE LA
BANQUE DES TERRITOIRES NOUVELLE-AQUITAINE**

**Relancer le
logement social
en Nouvelle-
Aquitaine**

**PAR L'UNION RÉGIONALE HLM EN
NOUVELLE-AQUITAINE ET LA DIRECTION
RÉGIONALE DE LA BANQUE DES
TERRITOIRES NOUVELLE-AQUITAINE**

MURIEL BOULMIER

Présidente de l'Union Régionale Hlm en Nouvelle-Aquitaine

Dès lors que le pays traverse une crise, le logement devient une source de préoccupation. Après la crise de 2008, celle qui nous frappe depuis 18 mois s'avère d'une autre nature, plus personnelle, rendant plus sensible le sujet de l'habitation. Le besoin, criant depuis plusieurs années, s'accroît. Et **le logement social participe à la réponse collective des demandes des familles.**

Pourtant cette même période révèle des injonctions paradoxales profondes, sources de fractures territoriales et sociétales.

L'impératif de construire, auquel le monde Hlm s'associe au titre de la relance, requiert des terrains pour édifier les logements.

Néanmoins, lois et règlements nous engagent sur le chemin de la sobriété foncière, auxquels s'ajoutent les obligations locales sur les matériaux bio sourcés, par exemple, ou encore une interprétation très restrictive des documents d'urbanisme, restreignant de manière drastique le nombre de logements projetés.

Les habitants eux-mêmes expriment une réticence lors de nouvelles constructions.

Ainsi **les familles modestes sont reléguées loin des centres villes, plus encore de la métropole bordelaise devenue inabordable et produisant peu de logements**, mais où se concentre l'activité économique. Par ailleurs, ce phénomène d'éviction provoque une nécessaire mobilité qui induit une empreinte carbone conséquente, en contradiction avec la transition environnementale.

C'est pourquoi nous observons un conflit entre intérêt général - celui d'accompagner le logement des personnes modestes dans les centres villes, celui de soutenir la cohésion avec les territoires éloignés et enfin celui de répondre à l'urgence climatique. Chacun d'eux pourtant pose un principe de solidarité.

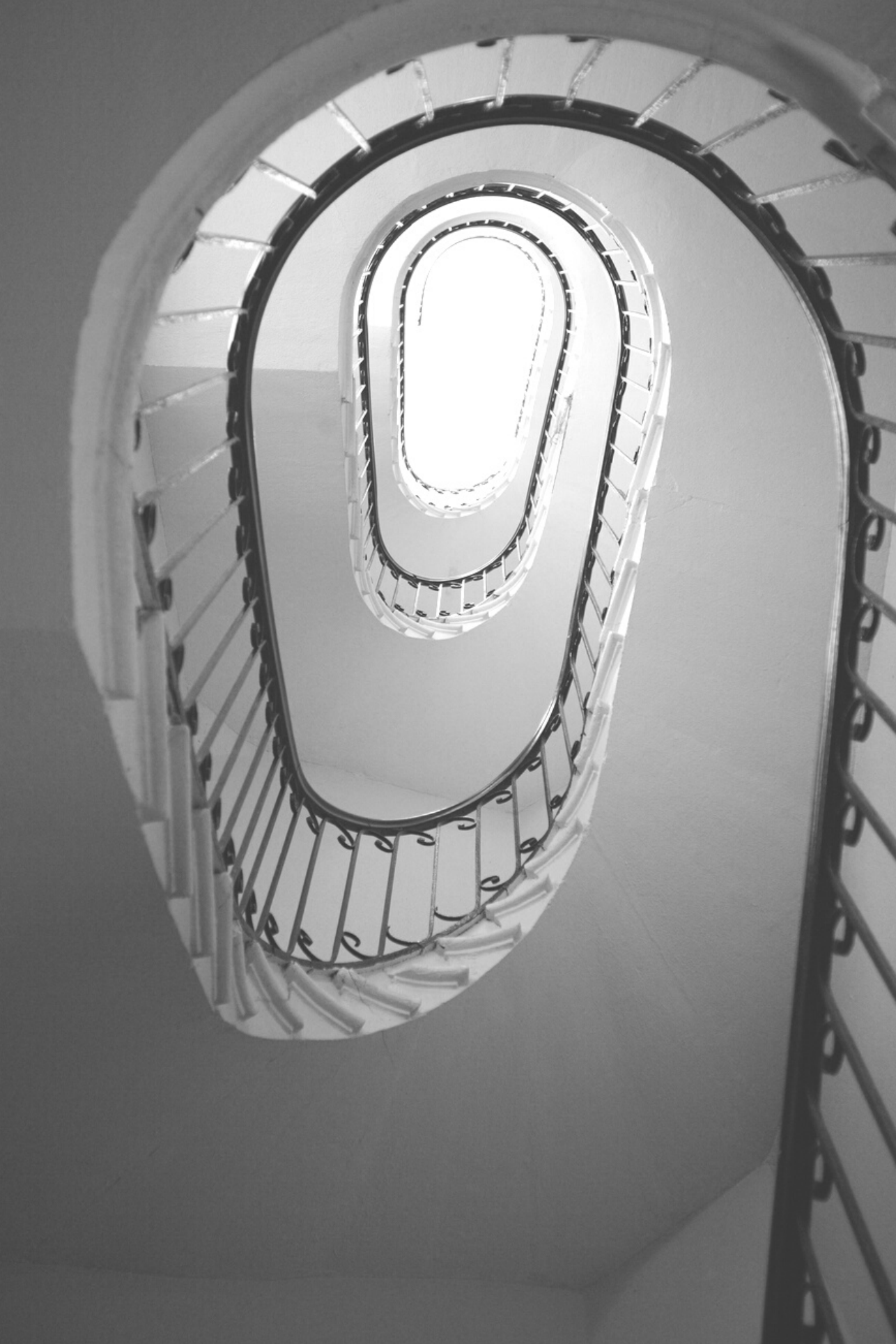
Résoudre cette équation particulière suppose une volonté farouche d'aboutir, sollicite les engagements locaux de l'Etat, des élus territoriaux, des professionnels du bâtiment, des organismes Hlm, nécessite une pédagogie déterminée auprès des habitants.

Le logement devient cadre de vie depuis le confinement. Sachons entendre les demandes qui nous parviennent et initier agilité et fluidité dans la production de ce bien particulier.

PATRICK MARTINEZ

Directeur régional Nouvelle-Aquitaine

La Banque des Territoires est un acteur historiquement engagé dans la construction et la rénovation du Logement social. Le lien entre l'usage de l'épargne des Français, à travers les dépôts faits sur les livrets, et la mise à disposition de financements de longue durée auprès des bailleurs sociaux, est fort. **La Banque des Territoires a un intérêt majeur à développer sa connaissance du contexte territorial dans lequel interviennent les acteurs du logement social (bailleurs sociaux, collectivités locales, Etat, entreprises...), afin que ses offres de financement restent agiles et pertinentes.** Ceci justifie amplement l'accompagnement de l'URHlm de Nouvelle-Aquitaine dans cette démarche d'identification des leviers permettant de mieux adapter notre stratégie et accompagner encore plus efficacement nos partenaires.



PRÉAMBULE

Les besoins en logements et en logements sociaux sont particulièrement marqués dans les territoires de Nouvelle-Aquitaine. Ils sont alimentés notamment par une attractivité économique continue, une démographie dynamique, le vieillissement de la population qui induisent un décalage croissant entre les revenus des ménages et les prix des marchés immobiliers.

Face à l'importance du besoin, les organismes Hlm, la Banque des Territoires, l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires contribuent au développement de l'offre de logements sociaux en Nouvelle-Aquitaine, région au 1er rang pour le taux de croissance du parc social en France continentale (hors Corse et départements d'Outre-Mer).

Mais depuis 2017 la dynamique est enrayerée, lestée par un modèle économique en tension puis par la crise sanitaire et le nombre de nouveaux projets décroît.

De surcroît, un écart récurrent d'environ 1500 logements chaque année, entre le nombre de logements sociaux programmés (agréés) et ceux mis en service, a conduit l'Union Régionale Hlm en Nouvelle-Aquitaine et la Banque des Territoires à commander au Cabinet Wavestone une étude sur les raisons de ce décalage à travers l'analyse du devenir des opérations de logements sociaux après leur agrément.



De cette étude ressort que :

- **il faut en moyenne 14 mois de plus pour la livraison d'une opération à partir de son agrément, par rapport à un délai d'opération normale** [sans obstacle majeur],

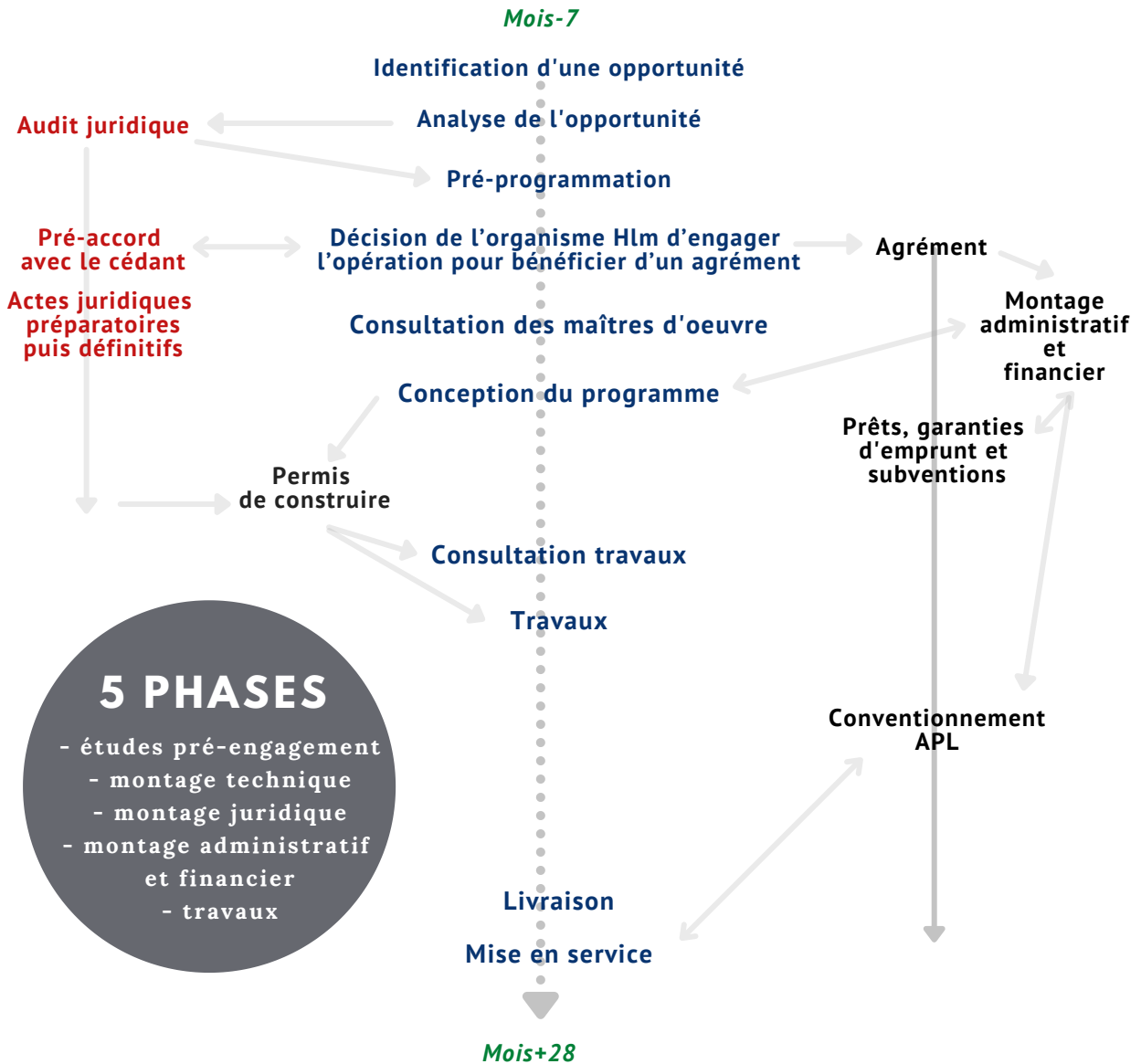
- **ce délai s'allonge** : si 50% des logements agréés en 2013 étaient livrés au bout de 2 ans, ils sont seulement 34% de ceux agréés en 2018 à être livrés dans le même temps.

- **il en résulte une augmentation du stock d'opérations « en cours ».** Ce sont aujourd'hui environ 5200 logements dont les délais sont anormalement longs. **Ceux-ci pourraient rapidement répondre aux besoins des néo-aquitains si leur réalisation était facilitée. On estime un délai anormalement long à 1,5 fois le délai d'opération « normal », soit 3 ans et 5 mois entre l'agrément et la livraison pour les opérations en maîtrise d'ouvrage Hlm, et 2 ans et 10 mois pour les opérations en VEFA.**

Cette difficulté à mener à bien les opérations dans des délais satisfaisants interroge l'ensemble des acteurs sur chacune des étapes de la production du logement social.



RÉALISATION D'UN LOGEMENT SOCIAL



En Nouvelle-Aquitaine comme ailleurs, s'interroger sur l'optimisation du processus de production de logement social implique de questionner, de la décision initiale jusqu'à la remise des clés au locataire, les marges de manoeuvre et choix successifs de chacun des acteurs impliqués.

L'étude menée par le cabinet Wavestone, pour l'URHlm et la Banque des Territoires, a permis d'identifier les leviers de cette production, à partir de l'observation de 3170 opérations locatives sociales représentant 67 300 logements agréés de 2013 à 2020. Cela représente 92% de la totalité des logements sociaux agréés sur la période en Nouvelle-Aquitaine.



FAISONS
CONVERGER
SOLIDARITÉ,
ACTION
PUBLIQUE
LOCALE &
INTÉRÊT
GÉNÉRAL

UNE DÉMOGRAPHIE GALOPANTE...

Avec un taux de croissance annuel de 0,5%, **la population néo-aquitaine grimpe plus vite que la moyenne française**. Notre rayonnement économique contribue fortement à cet essor : **d'ici 2030, indique l'INSEE, la région devra chaque année accueillir et loger 23 000 nouveaux ménages, dont 15 000 en raison de cette forte attractivité, la plus élevée de France.**

À l'ouest du territoire, l'accroissement annuel de la population dépasserait ainsi 1,0% dans la plupart des zones d'emploi littorales, pour atteindre 1,4% dans la zone d'emploi de La Teste-de-Buch.

Autre facteur clé : l'augmentation de la frange des seniors, qui devrait passer de 21 à 27 %, sous l'effet conjugué des nouveaux arrivants, d'une espérance de vie accrue, de l'entrée dans le grand âge des générations du baby-boom et de leur retour dans leur région d'origine.

Le croissant Est de la région illustre bien cette évolution : la fusion des trois régions, qui composent aujourd'hui la Nouvelle-Aquitaine, intègre en effet le Limousin, qui, malgré un solde migratoire positif, était la « plus âgée » de France.

Si cette part croissante des seniors dans la population varie suivant les territoires, elle se reporte inmanquablement sur le logement social, s'agissant en particulier des seniors aux ressources les plus modestes.

Enfin, **la part de personnes vivant seules devrait, elle aussi, fortement augmenter : de 35 % en 2013 à 39 % en 2030 (et 42 % en 2050).** Une progression qui se répercute sur la demande de logements sociaux, puisque 50% des demandeurs sont des ménages isolés, c'est-à-dire composés d'une seule personne.

D'ici 2030, indique l'INSEE, la région devra chaque année accueillir et loger 23 000 nouveaux ménages, dont 15 000 en raison de cette forte attractivité, la plus élevée de France.

...QUI AMPLIFIE LA DEMANDE...

En Nouvelle-Aquitaine, les besoins globaux en logements (37 à 40 000 par an) sont liés pour 60% à la croissance démographique, et pour 20%, aux conditions inconfortables ou inadaptées des résidents actuels. Il faut ainsi distinguer les demandes relevant du manque de logements dignes, confortables et accessibles, de celles qui traduisent de nouvelles aspirations.

Part intégrante de l'offre de logement que doit produire un territoire, **le besoin en logements sociaux est localement estimé à plus de 11 000 par an** : il se concentre à **plus d'un tiers sur la zone d'emploi de Bordeaux et à 10% sur celle de Bayonne**, où la pression foncière et les loyers du privé sont les plus élevés.

L'évolution des loyers du privé et du prix d'achat des logements y est telle, qu'augmenter la part du logement social, abordable, confortable s'impose durablement comme une nécessité.

...SOUS L'EFFET D'ÉVICTION DU MARCHÉ CLASSIQUE.

L'enjeu est de taille : il s'agit de répondre aux effets d'éviction du marché, qui repousse de plus en plus les catégories modestes, comme les classes moyennes, en périphérie, accentuant ainsi l'étalement urbain et la dépendance aux énergies fossiles par les déplacements, dont l'émission de gaz à effet de serre néfastes à l'environnement.

La part de demandeurs salariés du privé, qui a doublé en un an (source SNE 2020*), atteste de cette impossibilité à se loger. De même que le taux des demandeurs aux ressources les plus modestes, éligibles aux logements PLAI**, en hausse régulière de 1% par an depuis 5 ans.

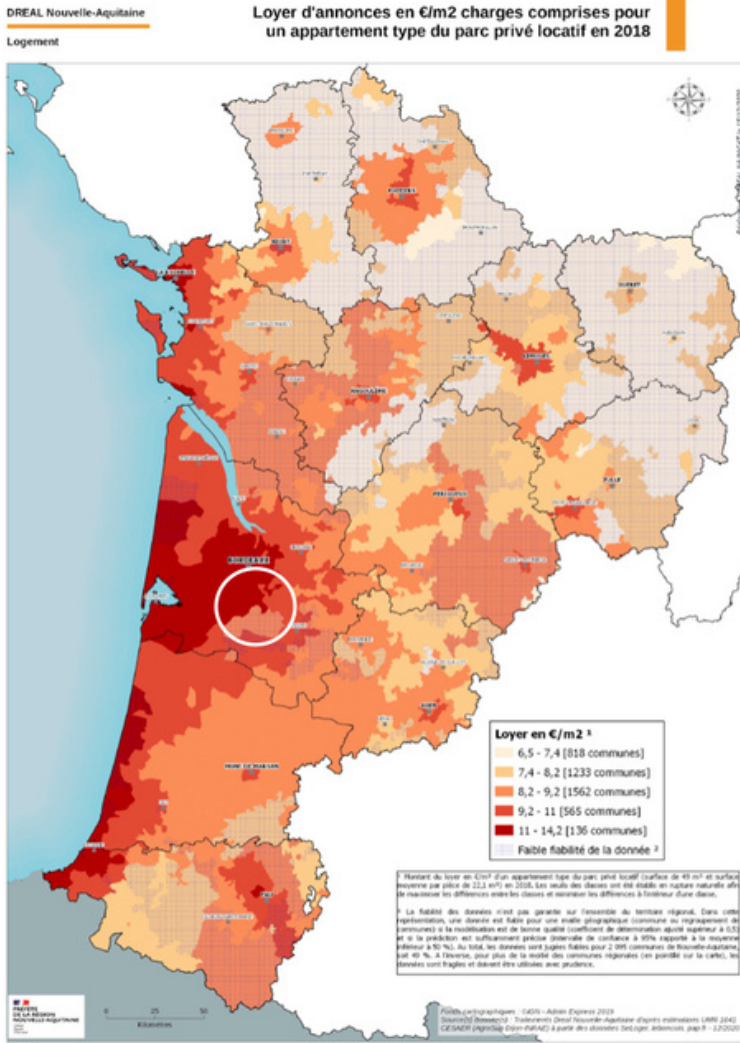
Si des mesures d'encadrement des loyers se profilent dans le secteur privé, le différentiel avec les loyers du logement social (350€ mensuels en moyenne pour un T3 dans la région) n'en reste pas moins élevé et justifie une offre de logements proportionnée aux revenus des demandeurs.

La forte augmentation régionale de la demande de logements sociaux est d'ailleurs appelée à se renforcer. Le volume de demandeurs a ainsi progressé de près de 15% en 5 ans (11% hors demande de mutation interne au parc social), pour un total de 148 000 personnes en attente de logement social : un indice de tension supérieur à 4, qui égale désormais la moyenne nationale (4,1 demandeurs pour 1 attribution).

* Fichier national des demandes de logement social

**Les logements sociaux sont désignés par le sigle du prêt bonifié qui en a permis le financement et distribué par la Banque des Territoires : les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de précarité. Les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social, correspondent aux locations Hlm (habitation à loyer modéré des familles modestes). Les logements PLS, financés par le Prêt Locatif Social, sont destinés aux familles des classes moyennes qui ne peuvent pas accéder au secteur privé.

UN MARCHÉ DU LOGEMENT DE



Source : DREAL Nouvelle-Aquitaine

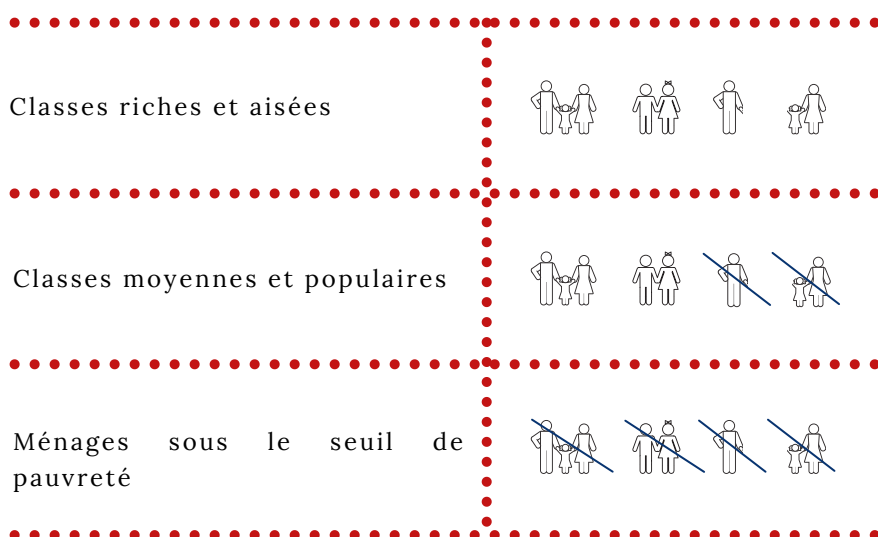
En Nouvelle-Aquitaine, les départements littoraux et Bordeaux Métropole sont particulièrement marqués par les niveaux élevés des loyers dans le parc privé.

Les hauts niveaux de loyer la région rendent de l'installation des ménages aisés.

PLUS EN PLUS SÉLECTIF

Des niveaux de loyer inaccessibles aux plus modestes

Quels sont les ménages qui ont les moyens nécessaires pour habiter Bordeaux Métropole dans des conditions dignes et durables ?



Les ménages sous le seuil de pauvreté ainsi que les familles monoparentales et les ménages isolés des classes moyennes et populaires sont confrontés, s'ils souhaitent se loger dans la métropole bordelaise, à un taux d'effort trop important ou au mal logement. Pour se loger dans des conditions correctes malgré des enjeux de mobilité et d'accès à l'activité, ils sont amenés à s'installer en dehors de la métropole.

Source : d'après étude sur "les besoins en logement en Gironde", Agence PLACE pour les organismes Hlm de Gironde, avril 2021

**en particulier à l'ouest de
plus en plus difficile
des catégories les moins**

UNE PROGRESSION NOTABLE DU PARC SOCIAL...

Depuis 2017, les organismes Hlm de Nouvelle-Aquitaine mettent chaque année en service - cela correspond à la remise des clés aux locataires - plus de 6 000 logements sociaux.

Ainsi, avec un parc social en progression de 2,14% pour 2019, la région se hisse au premier rang de la moyenne nationale (1,2%, hors Corse et Dom-Tom).

Par ailleurs, le type même des logements a fortement évolué depuis le premier plan de relance, qui répondait à la crise de 2008.

Le taux de logements à très bas loyer (PLAI) a ainsi bondi de 14% en 2008 à plus de 30% des logements autorisés en 2020. Les organismes produisent davantage de petits logements, avec une part de T1-T2 passée de 30% à 40%. Tandis que la localisation des programmes, focalisée sur les zones les plus tendues jusqu'en 2013, s'est progressivement rééquilibrée vers les villes moyennes et la périphérie des agglomérations.

Autre évolution notable, la production en VEFA est devenue majoritaire, dans les grandes agglomérations ou les zones littorales comme dans les villes moyennes. Rappelons que la VEFA (Vente en État Futur d'Achèvement) permet de partager des programmes avec les promoteurs privés, dont une part est destinée au logement social, rachetée par les organismes Hlm.

...SOUTENUE PAR LES ACTEURS LOCAUX.

Cette avancée de la production Hlm résulte entre autres d'une forte mobilisation des acteurs régionaux. Une cinquantaine d'organismes Hlm œuvre au plus près des territoires et à l'écoute des élus.

De nombreuses collectivités locales s'impliquent dans les politiques de l'habitat – 7 d'entre elles se voyant confier par l'État l'attribution des subventions publiques dites « aides à la pierre », destinées à la production et à la réhabilitation des logements locatifs sociaux, ainsi qu'à l'amélioration de l'habitat privé.

Dans la région un nombre croissant de politiques locales liées à l'habitat contribue à la mobilisation de financements locaux. Ces contributions représentent en moyenne 6% des plans de financement des opérations.

L'activité du secteur Hlm dans les 12 départements de Nouvelle-Aquitaine, représente un investissement annuel de l'ordre de 1,5 milliard d'euros pour les chantiers réalisés à 98% par les PME locales.

Mais si le secteur local de la construction montre une belle dynamique, stimulée pour partie par la Ligne à Grande Vitesse Bordeaux-Paris, le logement social, malgré une hausse notable, affiche une faible proportion du parc global de logement, à hauteur de 11%... (contre 17% au niveau national), insuffisant pour faire face au développement de la région.

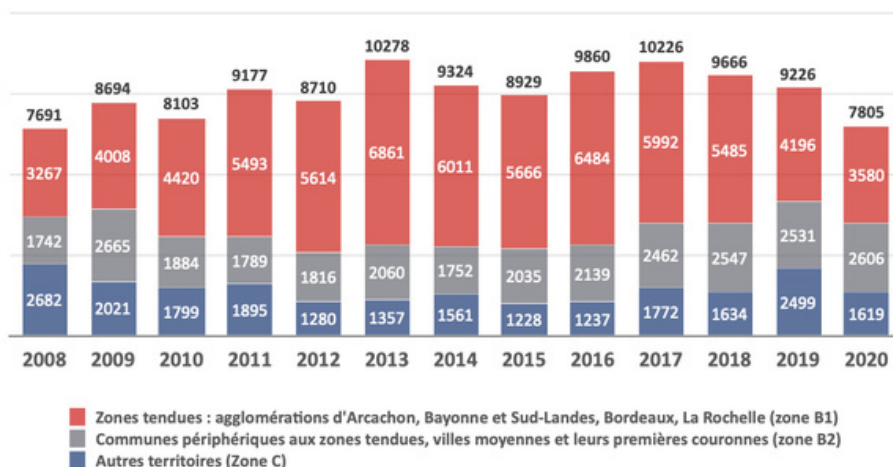
UNE PRODUCTION EN PERTE DE VITESSE

Alors que la production de logements sociaux a connu un pic au cours de la décennie passée, des territoires clés peinent aujourd'hui à atteindre leurs objectifs.

La programmation dans les zones où le marché de l'immobilier est le plus en tension (secteur B1) a chuté de 45% depuis 2016.

UNE BAISSÉ DES AGRÉMENTS EN NOUVELLE-AQUITAINE DEPUIS 2017, ENTAMÉE DÈS 2016 DANS LES TERRITOIRES LES PLUS TENDUS

Évolution des logements locatifs sociaux agréés par catégories de territoires



Source : DHUP - Infocentre SISAL 2, en date du 17/07/2021.
Extraction et traitement URHlm NA

Cette baisse de ressort peut être imputée à la conjonction de 3 facteurs :

SOCIÉTAL

Parfois contesté par l'opinion publique, le logement social souffre d'un manque de valorisation en tant que « projet politique partagé ». La méconnaissance des familles accueillies, de tous âges, jeunes étudiants ou apprentis, couples salariés avec enfants, retraités ou habitants plus fragiles, crée une crainte collective qu'il appartient aux acteurs locaux - associés aux organismes - d'apaiser. Il faut veiller à ce que le document d'urbanisme qui, après concertation, définit les conditions de la construction (PLU ou PLI), soit appliqué en intégralité et éviter d'y ajouter des conditions non écrites qui constituent un frein à l'optimisation de la construction.

NORMATIFS

La conjonction de nouvelles exigences techniques et environnementales peut conduire à revoir les projets, à les différer, ou même à douter de leur mise en œuvre. À ces nouvelles normes, s'ajoutent de plus en plus d'initiatives locales « supra légales », inscrites à l'agenda politique des exécutifs : elles portent le risque de freiner les opportunités d'une relance déjà contrainte. C'est ainsi que la chaîne de production se grippe et que l'offre se décale de plus en plus du besoin.

CONCURRENTIELS

Au sein des marchés foncier et immobilier, entre les parcs et entre acteurs - immobilier d'entreprise, résidences secondaires, locations de courte durée, marchés privés stimulés par les dispositifs de défiscalisation, spéculation foncière...

DÈS LORS, COMMENT RELANCER DURABLEMENT LA PROGRAMMATION DANS LES SECTEURS OÙ LES BESOINS SONT LES PLUS VIFS ?





NOTRE PREMIER DÉFI COLLECTIF : SAISIR LES OPPORTUNITÉS, DANS UN SOUCI D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La montée des besoins en matière de logement abordable est une réalité criante, qui fait planer le risque d'une gronde sociale, les ménages étant peu à peu repoussés hors des villes et rendus dépendants de la voiture. Elle comporte aussi un risque économique, les salariés modestes étant mis à distance des zones d'emplois.

Pourtant, des voix s'élèvent pour réclamer une pause dans le développement du parc social au cœur des zones les plus actives. Ce, au nom de la préservation, voire de la restauration d'un bien-être commun (cadre de vie, qualité des liens sociaux, mobilités ...) et d'une difficulté manifeste à gérer la croissance urbaine.

Dans les instances de proximité, la perspective de nouveaux projets se heurte ainsi à une réticence grandissante, souvent par manque de discernement entre les enjeux propres à l'offre de logement social et ceux de l'offre immobilière classique.

PORTER UN PROJET SOLIDAIRE DE COMPLÉMENTARITÉ...

La question de la densité urbaine et du rythme des constructions est donc omniprésente au sein des débats sur les territoires les plus dynamiques.

À cette notion de « densité », nous proposons de substituer celle « d'intensité urbaine », dès lors que les projets prennent en compte ce qui conjugue habitat, lien social, activité économique et culturelle, environnement, espaces verts et droit de s'inscrire dans la ville.

Avec l'aide des organismes Hlm, constructeurs et aménageurs, nous souhaitons ainsi rappeler qu'habiter un logement social signifie à la fois se loger, travailler, se déplacer, consommer, pratiquer des loisirs, participer à la vie collective et associative et contribuer à la vie d'un territoire.

Loin d'une simple astuce sémantique, **cette distinction** entre la « densité subie » et celle qui s'élabore en prise directe avec l'environnement et les habitants, **doit permettre d'accompagner les élus qui s'engagent dans une politique de logement solidaire.**

Nous souhaitons rappeler qu'habiter un logement social signifie se loger, travailler, se déplacer, consommer, pratiquer des loisirs, participer à la vie collective et associative et contribuer à la vie d'un territoire.

L'article 55 de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU - loi qui depuis 20 ans oblige certaines villes à produire du logement social sous peine d'amendes), dont les derniers ajustements témoignent d'une prise en compte des territoires concernés, traduit une même volonté de soutien aux collectivités.

À ce titre, à l'initiative de l'URHlm de Nouvelle-Aquitaine, l'État a mis en place un comité de suivi pour la région, permettant un suivi annuel et collégial des efforts engagés par les communes déficitaires en logements sociaux.

Pour avoir dialogué en direct avec 340 maires de 7 départements entre février et mai 2021, l'URHlm a mesuré que ce défi peut être relevé.

...ET LE DÉFENDRE

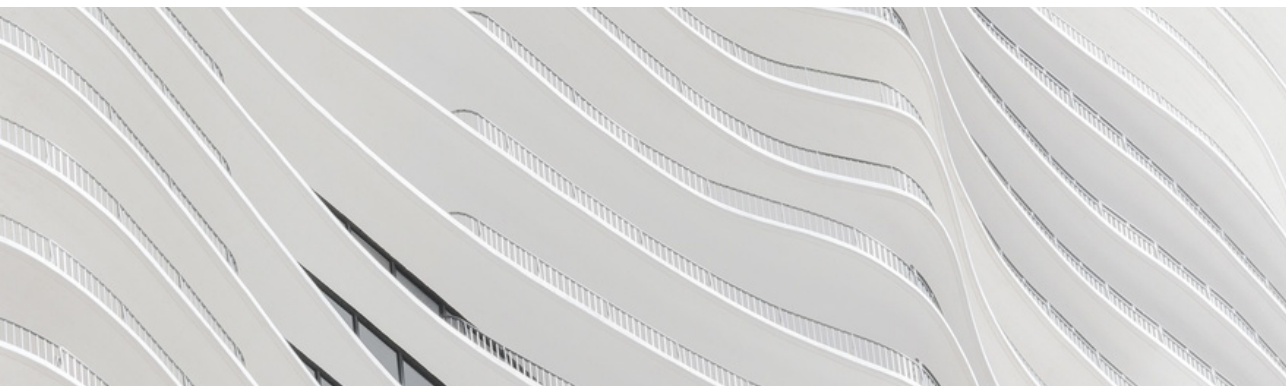
Au-delà des obligations légales, cette approche constructive vise à apprécier les facteurs de blocage pour mieux les dépasser et les facteurs de facilitation pour mieux les faire valoir, ensemble, via une politique volontariste et la co-élaboration renforcée de projets.

Ce, dans un contexte où les bailleurs sociaux de Nouvelle-Aquitaine pointent une recrudescence des recours de riverains sur les permis de construire, en particulier dans les zones en tension et un attentisme de certains élus locaux sous le feu des questions des habitants.

Un phénomène sans doute lié à un défaut de communication : à la fois sur le contenu des projets, sur l'article 55 de la Loi SRU qui impose à certaines communes un nombre minimum de logements sociaux, et plus largement, sur les politiques sociales et de l'habitat.

Il semble donc pertinent, une fois le projet posé, dans le cadre des besoins et des contraintes, avec la collectivité et l'État, de prévoir un plan de communication précédant sa réalisation.

Ce « temps d'avance » permettrait aussi, le cas échéant, de démontrer l'adéquation entre le projet et les enjeux urbains, ainsi que les avantages pour tous, en termes de services, notamment lorsque la création de nouveaux logements est accompagnée d'un commerce, d'un centre médical, d'une crèche...



ADAPTER LA RÉPONSE AUX BESOINS EN LOGEMENT MAIS AUSSI AUX ENJEUX CLIMATIQUES...

Quels sont les impacts du nouveau modèle qui doit aujourd'hui concilier solidarité sociale et environnementale ? La question est essentielle, pour éviter que ces deux formes d'intérêt général, appelant l'une et l'autre à la solidarité, ne soient perçues comme conflictuelles.

Rebâtir la ville sur la ville, limiter l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, viser la sobriété des déplacements : autant d'impératifs dictés par le dérèglement climatique, qui pourraient conduire, de prime abord, à limiter le développement urbain, notamment celui du parc social dans les secteurs en tension.

Le projet de loi « Climat et Résilience » invite en effet à concilier construction massive et ralentissement de l'artificialisation des sols. Un objectif qui encourage notamment la piste de la surélévation : moins coûteuse que la construction neuve traditionnelle, plus rapide et moins gourmande en raccordements, elle contribue à la rénovation énergétique du bâti existant. On imagine aisément que cette option fait débat, dès lors que l'on s'écarte du cœur des zones les plus denses. Débat d'autant plus nourri pour les villes ou bourgs qui sont "bas" constitués de maisons ou de petits immeubles.

L'élaboration d'éventuels futurs « PLU bioclimatiques », plus exigeants encore que les dernières mesures règlementaires, devra résoudre cette délicate équation entre densité urbaine et durabilité du cadre de vie, la mettre en oeuvre reste le véritable challenge.

La même réflexion vaut pour l'élaboration et – surtout – la mise en œuvre des PLU actuels, aujourd'hui très contraintes.

Un ralentissement de la production de logement social au nom d'une surenchère qualitative, serait contradictoire avec les politiques solidaires qui œuvrent au maintien des seniors dans leur logement et à l'accueil des ménages modestes, des travailleurs clés – si célébrés durant la pandémie – et des jeunes, sur des territoires dont ils sont exclus par les mécanismes de marché.

De même, l'argument d'un « rééquilibrage des territoires à l'échelle régionale », bien que pertinent à long terme, ne fait pas le poids face à l'attractivité puissante et persistante des secteurs d'activité et d'emploi où le marché du logement est le plus en tension – et donc le plus excluant à l'égard des catégories modestes.

...DANS LE CADRE D'UN PROJET PARTAGÉ

La parole des habitants est désormais reconnue comme un challenge précieux pour la décision publique. Or, elle ne se limite pas aux riverains, qui sont déjà habitants. Il s'agit de celle des familles, des étudiants, des jeunes, des seniors, qui ont besoin de ces logements.

C'est à cette condition que les décisions en matière d'habitat permettront à nos concitoyens de s'ancrer dans leur commune et de devenir, comme d'autres avant eux, des contributeurs à la vie sociale, économique et politique locale.

Face au manque notable de logement et dans un souci de justice sociale difficilement conciliable avec le jeu du marché, nous réaffirmons donc la nécessité de converger avec l'État, les délégataires des aides à la pierre et les communes, vers une concertation consciente de l'intérêt général que suppose le fait de répondre aux besoins des ménages modestes de notre région, dans le respect et le confort des riverains tout en intégrant, et donc sans l'opposer, la nécessaire transition environnementale.



DOTONS NOS
AMBITIONS
COMMUNES DE
MOYENS
COMPLÉMENTAIRES

En 2020, la dynamique d'agréments de logements sociaux a connu, au niveau national, une 4^{ème} année de baisse consécutive, passant sous la barre symbolique des 100 000.

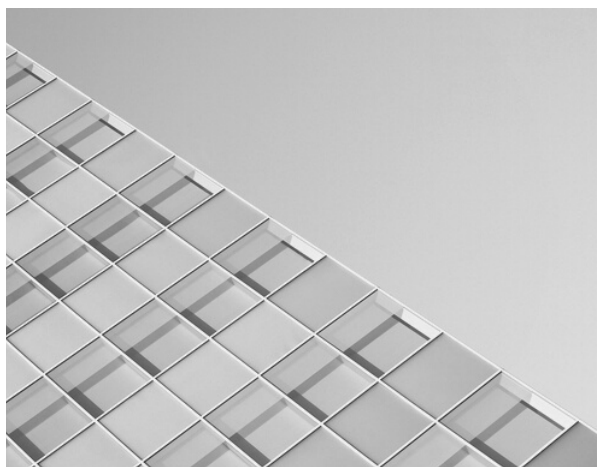
La région Nouvelle-Aquitaine s'inscrit dans cette évolution. **La baisse significative des agréments sur la métropole bordelaise et le territoire girondin ajoutée à celle enregistrée dans les territoires les plus attractifs n'a pu être compensée par l'augmentation, pourtant notable, de la programmation dans les villes petites et moyennes.**

Cette tendance pourrait être accentuée lors de la réalisation concrète des projets avec la pénurie des matériaux qui allonge les délais et renchérit les prix et la mise en œuvre des nouvelles normes environnementales (RE2020) qui, elles, sollicitent de nouvelles compétences.

Une évolution qui fait face à un cadre financier resserré pour les organismes de logement social, à une pénurie des matériaux de construction, et à l'évolution des normes environnementales (RE2020 prévue au 1er janvier 2022).

Et ce, dans un contexte de méfiance à l'égard du pacte social et de cadre financier resserré pour le logement social.

De même, tandis que les habitants aspirent au maintien de leur cadre de vie, les collectivités manquent de leviers financiers pour accompagner le développement de leur parc social par des équipements, des services et des outils de régulation urbaine adaptés (mobilités, sécurité...), qui bénéficient à toute la population et en font un atout collectif.



Néanmoins, les organismes Hlm néo-aquitains sont déterminés à relever le défi du Protocole USH-Gouvernement de relance nationale de sortie de crise sanitaire, en contribuant à la réalisation des 250 000 logements locatifs sociaux, objectif national pour 2021-2022.

Nous avons à cœur de définir avec nos partenaires la voie menant à ce premier objectif, qui, à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, concourra à une offre abordable et ciblée à proximité des services, des emplois et des mobilités.

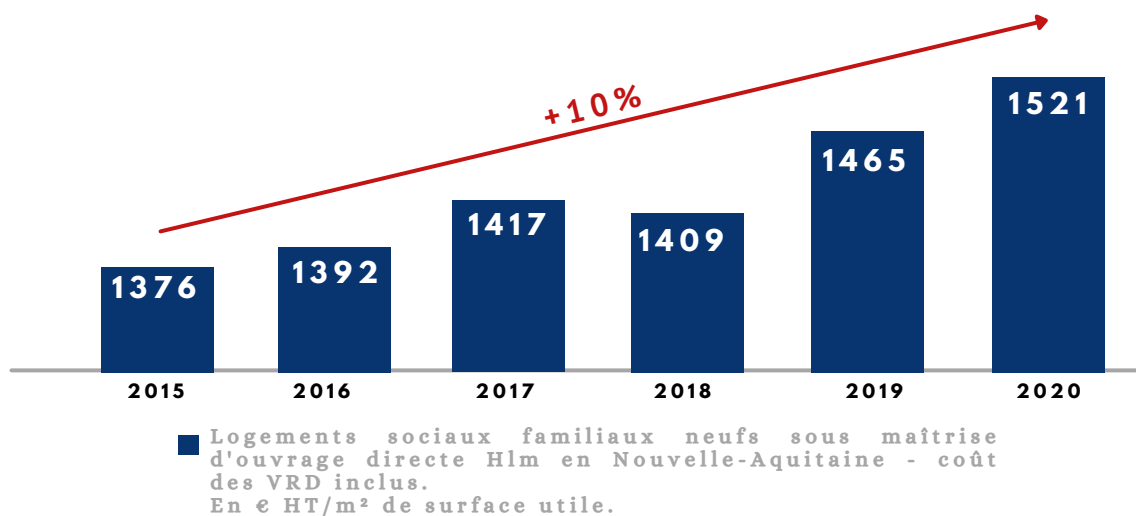
C'est pourquoi, pour obtenir des résultats à hauteur de ces ambitions, la relance du logement social dans les secteurs les plus attractifs - et les plus excluants pour les ménages modestes - de Nouvelle-Aquitaine, implique la mise en place de nouveaux outils volontaristes.

FINANÇONS LE LOGEMENT SOCIAL À LA HAUTEUR DES ATTENTES

Le coût de la construction est un déterminant clé dans la production de logement social, soumis aux variables du prix fluctuant des matériaux et de l'évolution des normes.

LES COÛTS DE CONSTRUCTION DU LOGEMENT SOCIAL EN NOUVELLE-AQUITAINE ONT AUGMENTÉ DE 10% EN 5 ANS.

Coût moyen des travaux par m²



Source : traitement CERC Nouvelle-Aquitaine; Infocentre SISAL 2, données extraites au 18 janvier 2021

Sur le marché de la construction, les tensions conjoncturelles, qui dégradent les délais d'approvisionnement et augmentent le prix des matériaux, se traduisent par une multiplication des appels d'offres infructueux.

Dans ce contexte qui frappe également la production des organismes Hlm, les acteurs néo-aquitains de l'habitat, comme ailleurs en France, s'emploient à trouver des réponses équilibrées, pris en étau entre le coût des travaux d'une part et la réglementation des loyers. Le plafonnement des prix dans l'accession sociale à la propriété d'autre part conduit aux mêmes remarques.

Tout en veillant à ne pas fragiliser le tissu des entreprises, les maîtres d'ouvrage du parc social jonglent entre un modèle de financement au long cours (des emprunts sur plus de 40 ans remboursés par les recettes locatives) et la capacité de réinvestir dans les opérations lourdes de réhabilitation et le développement du parc neuf - financé essentiellement sur fonds propres et par l'emprunt.

L'ambitieuse évolution des normes environnementales pousse quant à elle les maîtres d'ouvrage à réviser leurs modes d'intervention.

Les organismes Hlm ont ainsi une double mission d'intérêt général, écologique et sociétale, qui, dans un cadre financier très réglementé, nécessite une forte capacité d'apprentissage de l'ensemble du système de production.

Pour être opérationnelles, les politiques publiques s'obligeront impérativement à être déployées de manière fluide par étapes progressives, sous peine d'entraver la relance.

Là encore, **l'application des normes mérite d'être accompagnée par les responsables publics : le coût d'une sur-qualité lié aux normes environnementales doit être perçu comme un investissement du territoire dans sa trajectoire globale vers le bas carbone.**

Alors que les maîtres d'ouvrage mobilisent leurs expériences et puisent dans leurs fonds propres pour s'adapter aux contraintes et au surcoût de la nouvelle réglementation environnementale (RE2020), une nouvelle étape réglementaire insuffisamment concertée d'ici 2025 constituerait un sérieux frein. C'est tout l'objet des clauses de revoyure, convenues entre le secteur de la construction et l'État.

Les nouveaux dispositifs conséquents à la transition écologique supposent une évolution des compétences des filières professionnelles qui interviennent dans la production de logements, et particulièrement du

logement social. Au-delà, elle inscrit le logement, dont le logement social, dans un nouveau cadre : l'exigence d'un confort d'été, l'installation d'énergies renouvelables, le recours à des matériaux biosourcés, une sobriété foncière et énergétique, tout en maintenant l'exigence de nouveaux logements abordables.

C'est pourquoi leur mise en œuvre doit être progressive pour prendre en compte les premiers résultats d'opérations.

De même, le défi de l'objectif « 0 artificialisation des sols » nécessite davantage que l'injonction et suppose une définition.

Cette visée législative constitue une nouvelle donne d'aménagement des territoires urbains comme ruraux.



**L'application
des normes
mérite d'être
accompagnée
par les
responsables
publics**

En 2016, le secteur du bâtiment représente 26% des émissions carbone nationales, essentiellement en lien avec ses consommations énergétiques), soit environ 115 MtCO_{2e}. La construction neuve (résidentielle et tertiaire) équivaut à environ 30 MtCO_{2e}, soit 4% des émissions. Le levier principal de réduction de l'impact carbone du secteur du logement reste la massification de la rénovation du parc immobilier français.

Limiter la consommation foncière, notamment dans les centre-bourgs (où la demande en logements individuels est forte) et dans les villes moyennes, implique de développer l'acquisition-amélioration, densifier l'existant, réinvestir les friches. Le Fonds Friches mis progressivement en place dans le cadre du plan France Relance facilite cette reconquête. Néanmoins, les opérations se raréfient, car elles supposent une ingénierie spécifique et une conviction unanime sur la forme urbaine envisagée. Il importe donc d'intégrer durablement ces critères à un nouvel équilibre financier opérationnel pour maintenir les volumes de production. Il en va de la relance de la programmation et donc du potentiel d'accueil des familles dans les secteurs concernés.

L'exploitation des friches vise à devenir une orientation structurante.

À ce titre, la pérennisation des dispositifs d'appui à la reprise des friches, telle qu'annoncée récemment, nous paraît capitale. En revanche, le recours aux appels à projet ponctuels, entraînant une appropriation rapide des sols, ne saurait être le seul ressort de cette option.

Plus généralement, c'est la complémentarité et la pérennisation des financements mobilisés (État, collectivités) qui permettront de conduire l'ensemble des évolutions qualitatives attendues par les pouvoirs publics.

SOUTENONS LES ÉLUS POUR RESTAURER ENSEMBLE L'IMAGE DU LOGEMENT SOCIAL

Promouvoir le logement social relève de la responsabilité conjointe de l'État, des collectivités et des organismes bailleurs. Remplir les objectifs de politique publique en termes de production nécessite donc l'implication globale des acteurs, en particulier des collectivités.

L'accueil de nouveaux habitants dans le cadre d'une politique concertée de développement du logement, et du logement social notamment, amène à revoir tant les équipements collectifs, qu'à conforter la présence des services publics. Or, le dialogue avec les communes fait ressortir une difficulté générale à honorer ces besoins. En cause, des compensations insuffisantes face au manque à gagner en recettes fiscales (taxe d'habitation, etc.) induit par les politiques nationales.

Cette situation, renforcée par une diminution progressive de la dotation globale de fonctionnement (DGF), peut conduire à arbitrer localement en faveur de projets jugés plus rémunérateurs.

Le système actuel a tout lieu d'être considéré comme pénalisant par les communes, alors même qu'elles s'engagent en faveur du logement social. Il nous semble donc impératif que, outre la redistribution territoriale des pénalités pour non-atteinte des objectifs fixés par l'article 55 de la loi SRU, la relance du logement social en Nouvelle-Aquitaine puisse s'appuyer sur des mécanismes financiers incitatifs (comme une revalorisation de la DGF). Une mesure d'autant plus pertinente qu'elle aurait le mérite de redéfinir un périmètre de solidarité partagée allant au-delà du périmètre de la collectivité ou des ménages modestes eux-mêmes qui alimentent la contribution des organismes Hlm.

DONNONS AUX ORGANISMES LES OUTILS POUR ACCÉDER AU FONCIER

Faciliter l'accès au foncier public

Pour remplir sa mission d'intérêt général, le logement social a besoin d'un cadre qui lui facilite durablement l'accès au foncier sur les marchés les plus tendus.

Dans plusieurs secteurs, les collectivités sont les premières pourvoyeuses potentielles de ce foncier. Or, le prix du terrain est l'un des principaux leviers d'équilibre financier d'une opération - jusqu'à 35% du coût global en zone tendue.

Si les collectivités locales ont légitimement intérêt à valoriser la cession de leurs terrains, une décote - voire une cession gracieuse ou le recours à un bail emphytéotique - peut néanmoins s'avérer nécessaire à l'équilibre d'une opération.

LE SAVIEZ-VOUS ?

Dans le coût total d'une opération de logement social en Nouvelle-Aquitaine, la charge foncière représente en moyenne 23%, les travaux 67%, et les honoraires (maîtrise d'œuvre...) 10%.

(source SISAL)

Dans un contexte de concurrence et de pénurie du foncier, les collectivités ont besoin d'outils pour mener à bien une politique foncière sociale adaptée, qui marque leur détermination.

Ainsi, les Établissements publics fonciers (EPF) et les Établissements publics d'aménagement (EPA) garantissent de proposer aux organismes des opportunités adaptées aux programmes sociaux.

Le partenariat initié en ce sens entre l'EPFE régional et l'URHlm en Nouvelle-Aquitaine est en passe de constituer un accélérateur de la dynamique des opérations, notamment dans les secteurs soumis à des objectifs SRU. Il s'agit de faciliter le dialogue entre collectivités et opérateurs pour favoriser la maîtrise d'ouvrage sociale directe.

Cette méthode correspond au principe du Protocole du 19 mars 2021 sur la relance de la production de logement social qui prévoit de développer ce mode de collaboration sur l'ensemble des secteurs néo-aquitains à enjeu.

Installer, en outre, le suivi partenarial des résultats de cette coordination avec les EPF contribue à maintenir la mobilisation des acteurs. Cependant, cette solution efficace ne se satisferait pas d'être la seule pour représenter une véritable politique foncière sociale locale. Seule l'initiative locale pour créer des outils fonciers spécifiques au logement abordable adaptera le besoin à l'offre.

Agir en concertation pour limiter la surchauffe du marché foncier

Les servitudes de mixité sociale dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) sur des secteurs de plus en plus étendus sont un important levier de développement du logement social ces 15 dernières années.

À l'instar des réflexions menées sur la métropole bordelaise ou des initiatives prises au Pays basque, il est désormais possible d'envisager des servitudes alliant obligation de logements locatifs sociaux et accession sociale sécurisée à la propriété. Ce, dans des proportions dépassant la moitié des surfaces d'un projet d'habitat. Des mesures particulièrement indiquées dans les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Ces évolutions du Plan Local d'Urbanisme montreront leur plus-value dès lors qu'elles s'accorderont à la mise en place (ou à l'actualisation) d'un Programme Local de l'Habitat (PLH). C'est-à-dire dans le cadre d'une concertation entre collectivités locales, constructeurs et opérateurs fonciers : un contexte propice pour définir ensemble les taux et les seuils de déclenchement des servitudes, ainsi que le type de logements visés.

Il reste à réguler les transactions entre opérateurs privés et publics. Comment ? En appliquant aux cessions de logements ou aux terrains à construire des prix de référence, dont le respect conditionne les participations financières des collectivités.

La production de logements sociaux en VEFA est aujourd'hui majoritaire dans de nombreux territoires de la région.

Face à cet essor, des collectivités conviennent donc avec les acteurs privés de prix de référence, ou conditionnent leurs soutiens au respect de prix plafonds pour les logements acquis aux conditions ainsi arrêtées avec les opérateurs sociaux.

Certains territoires instaurent par ailleurs des barèmes, appliqués aux cessions de terrains entre promoteurs privés et bailleurs, comme dans la Communauté d'agglomération Pays Basque.

D'autres envisagent - à partir d'une certaine taille de projet - de privilégier les opérations sur des terrains acquis auprès de promoteurs privés, plutôt que celles portant sur des logements en VEFA.

Ces mesures, qui relèvent de la concertation permanente avec l'ensemble des acteurs publics et privés, visent à fixer des règles du jeu pour limiter les effets de concurrence et l'inflation du prix du foncier. À cet égard, des opérateurs du logement social mènent cette approche avec des collectivités de la région. Leurs conclusions seront particulièrement utiles.

LE SAVIEZ-VOUS ?

Dans les Landes, le Conseil Départemental des Landes a mis en place, dans le cadre de la Conférence Départementale Hlm des Landes, un barème de prix d'achat VEFA qui conditionne l'octroi de ses garanties d'emprunt.



Adapter les outils aux stratégies foncières des organismes

Pour les organismes Hlm de Nouvelle-Aquitaine, la constitution de réserves foncières ou même trouver un foncier pour une opération, est un défi quotidien.

Planifier la mobilisation des fonciers sur la durée suppose en outre une capacité financière de portage à long terme, pour concilier programmes immobiliers et évolutions urbaines et réglementaires.

Dans un système où se confrontent aléas conjoncturels et objectifs structurants, les opérateurs ont toutefois intérêt à limiter la mobilisation de leurs fonds propres pour des achats à la destination encore incertaine. La durée nécessaire, parfois en termes d'années, pour transformer ces acquisitions en opérations concrètes peut ainsi freiner les investissements.



Pour permettre aux opérateurs d'accorder la production soutenue de logements neufs, les indispensables interventions sur le parc existant, et la constitution de réserves foncières, des instruments financiers plus agiles sont actuellement à l'étude.

La Banque des Territoires de Nouvelle-Aquitaine travaille notamment à une adaptation des prêts Gaïa (de longue durée), destinés à l'achat de foncier à fort potentiel sur des territoires stratégiques.

Grâce à de tels leviers, les organismes Hlm disposeraient du temps nécessaire à l'élaboration des projets, avec la possibilité d'optimiser la mobilisation de leurs fonds propres.



AMÉLIORONS
LE PILOTAGE
DE LA
POLITIQUE DU
LOGEMENT
SOCIAL

Renforcer le pilotage et le suivi du résultat attendu, à savoir la livraison des logements, nous semble donc primordial.

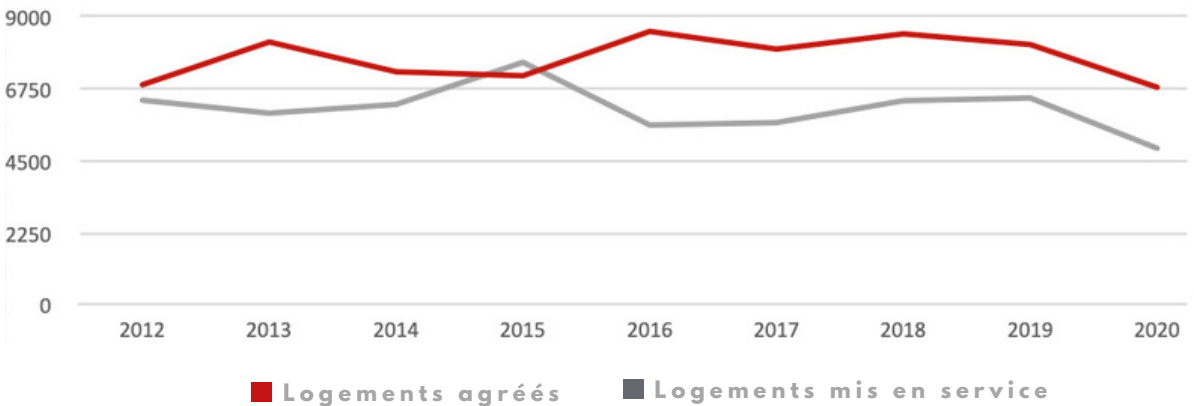
Aujourd'hui, le pilotage de la politique du logement social s'articule principalement autour de la programmation du nombre d'agrément et des caractéristiques des projets. Ce qui offre peu de visibilité sur la mise en service effective des programmations annuelles.

Les acteurs régionaux, de même que l'État, sur le plan national, se penchent actuellement sur cette question.

Un décalage persiste chaque année entre le volume de logements sociaux autorisés (agrément) et celui des logements mis en service (remise des clés à l'occupant) : **renforcer le pilotage et le suivi du résultat attendu, à savoir la livraison des logements, nous semble donc primordial.**

UN ÉCART ANNUEL PERSISTANT D'ENVIRON 1500 LOGEMENTS ENTRE LOGEMENTS AGRÉÉS ET LOGEMENTS LIVRÉS

Logements Hlm familiaux agréés et mis en service chaque année en Nouvelle-Aquitaine



Traitement URHlm NA ; SISAL 2 (agrément) et RPLS (livraisons) sauf livraisons 2020 : enquête URHlm NA



Pour mieux cerner le devenir des opérations après l'agrément, l'Union Régionale Hlm en Nouvelle Aquitaine et la Banque des Territoires ont confié au cabinet Wavestone une étude dont se nourrit le présent document.

Cette exploration porte sur l'ensemble de la chaîne de production du logement social en Nouvelle-Aquitaine, de l'émergence du projet à la remise des clés au premier locataire.

Or, les résultats de cette étude confirment l'allongement du temps des projets, constaté sur le terrain par les acteurs régionaux.

L'analyse révèle en effet une durée moyenne de 3 ans entre agrément et livraison pour les opérations livrées en 2020, la durée de référence se situant entre 2 et 2,3 années.

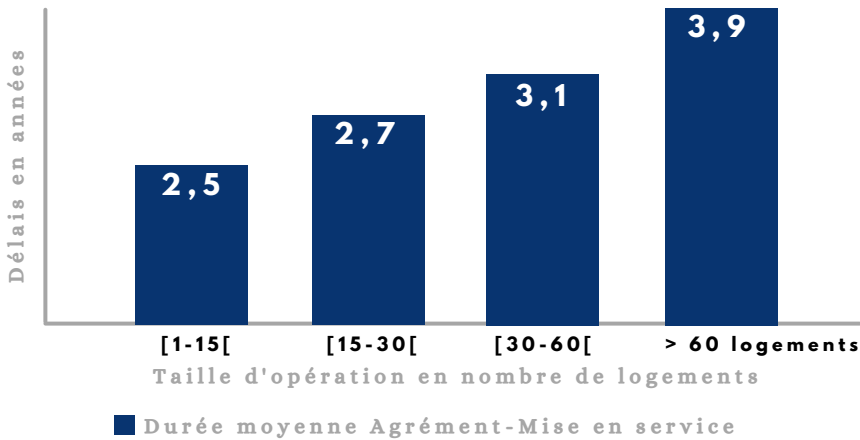
Cette durée moyenne (qui inclut deux temps distincts : 15 mois de l'agrément au lancement des travaux et 21 mois du début des travaux à la livraison) offre des variations sensibles selon les territoires et la nature des opérations.

Pour illustrer l'allongement des délais agrément-livraison, l'étude révèle que la moitié des logements agréés en 2013 étaient livrés au bout de 2 ans, contre seulement 34% en 2018, dans ce même délai N+2.

DE L'AGRÈMENT À LA LIVRAISON, UN PROCESSUS DONT LA DURÉE DÉPEND DE LA COMPLEXITÉ DES PROJETS...

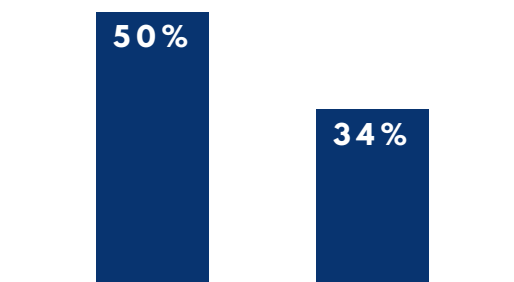


Délai depuis l'agrément jusqu'à la livraison selon la taille des opérations



...ET DONT LA DURÉE MOYENNE TEND À AUGMENTER...

Part des logements livrés au bout de deux ans selon l'année d'agrément



5000

Fin 2020 plus de 5000 logements restaient à livrer, 3 ans à 3 ans et demi après leur agrément. Cette durée est pourtant considérée par les acteurs comme un maximum souhaitable entre l'agrément et la remise des clés au premier locataire.

Source : d'après étude Wavestone pour l'URHlm NA et la Banque des Territoires. Juillet 2021. Périmètre : logements locatifs sociaux en Nouvelle-Aquitaine avec dates de livraison et d'agrément renseignées.

Agréments 2013 Agréments 2018

INNOVER POUR FAIRE FACE AU DÉCALAGE ENTRE AGRÈMENTS ET MISES EN SERVICE

Si l'étude réalisée par le cabinet Wavestone a révélé ici ou là quelques abandons d'opérations, elle montre avant tout une augmentation graduelle du stock de logements agréés non livrés. Ce, en raison de l'allongement tendanciel du processus de production.

Fin 2020, on estime ainsi que plus de 5000 logements sociaux restaient à livrer dans la région, 3 ans à 3 ans et demi après leur agrément. Cette durée qui va au-delà du délai ciblé pour une opération sans obstacle majeur, est considérée par les acteurs comme le maximum souhaitable.

Le constat d'importants écarts entre territoires dans les délais de livraison moyens après agrément (de 2 à 3 ans et demi selon les territoires) et plus généralement, l'allongement de la durée d'écoulement d'une programmation, interpelle deux facteurs :

Le moment auquel l'agrément intervient dans la vie d'une opération

Plus l'agrément intervient au début du processus d'une opération, plus le délai entre l'agrément et la mise en service sera long et susceptible de rencontrer des obstacles.

Un ensemble d'éléments techniques

Ces éléments liés au foncier, aux procédures administratives et à la construction jalonnent l'opération, et par délais cumulés, conduisent à la prolonger.

UN LIEN ENTRE DÉLAI DE LIVRAISON ET MATURITÉ DE L'OPÉRATION AU STADE DE L'AGRÈMENT

L'agrément constitue une étape décisive, qui permet :

- d'acter l'engagement d'un territoire et de ses acteurs sur un projet défini de logement social, qui fixe notamment les types de logements, les aménagements, les niveaux de loyer et les bénéficiaires cibles
- de se mobiliser très tôt dans le processus de production.

En revanche, l'agrément à lui seul ne renseigne pas sur l'efficacité d'une politique donnée. De même, il ne permet pas de connaître le délai de mise à disposition réelle du volume de nouveaux logements à proposer en location ou en accession sociale. Mieux : atteler des objectifs à cet unique indicateur peut conduire à soumettre à l'agrément des dossiers peu matures, avec une incidence sur le délai agrément-livraison.

La réglementation qui, depuis 2017, tend à simplifier la liste des pièces requises pour l'agrément d'une opération, contribue certainement à l'insuffisante préparation des dossiers déposés. Ceci entraîne un accroissement mécanique des aléas opérationnels et des délais de livraison.

Les territoires qui exigent des pièces complémentaires comme le récépissé de dépôt de permis de construire, agréent des opérations plus avancées dans leur processus et susceptibles d'aboutir plus rapidement. Pour autant, ce gain de temps n'influe pas directement sur la durée totale de l'opération et la procédure administrative d'agrément s'avère, de fait, plus complexe.

LA LISTE DES PIÈCES EXIGÉES POUR L'AGRÈMENT INFLUE SUR LA MATURITÉ DES OPÉRATIONS ET LES DÉLAIS AGRÈMENT-LIVRAISON.

La liste des pièces à fournir pour une demande de financement PLUS-PLAIS est définie par l'arrêté du 14 octobre 2020 qui simplifie la liste établie depuis 2017 et assouplit notamment la justification de la disponibilité du terrain à construire.

Sur les territoires, les pratiques sont toutefois hétérogènes avec des degrés d'avancement des projets plus ou moins poussés. Certaines opérations peuvent recevoir un agrément au moment où le terrain est acquis et le PC déposé, quand d'autres sont agréées avant la promesse de vente et le dépôt du PC. Dans le deuxième cas, conforme à l'arrêté de 2020, les étapes jusqu'à la livraison de l'opération agréée sont donc plus nombreuses, de même que les aléas inhérents à chacune de ces étapes. Il en résulte naturellement un risque d'accroissement du délai de livraison après agrément.

Les écarts de délais agrément-livraison mesurés entre territoires ne renseignent donc pas uniquement sur des différences liées aux écosystèmes productifs (complexité des opérations, fréquence des recours contre PC, taux d'appels d'offres fructueux...), mais également sur des différences de pratiques locales d'instruction, parfois liées à des préoccupations propres aux acteurs locaux.

Les délais moyens entre agrément et livraison sur les territoires se conformant à la liste limitative des pièces officielles de 2017 sont en moyenne de 8 mois plus longs que sur les territoires qui demandent en supplément le récépissé de dépôt de permis de construire.

Par exemple, même si d'autres paramètres entrent en compte, le délai agrément-livraison des opérations livrées en 2020 est de 2 ans en Charente-Maritime.

DES RETARDS QUI TOUCHENT L'ENSEMBLE DES PHASES OPÉRATIONNELLES

Les organismes Hlm de Nouvelle-Aquitaine ont identifié les principaux facteurs pesant sur les délais des opérations. Ces obstacles peuvent intervenir à tout moment du processus, mais les phases de montage technique et juridique, ainsi que celle des travaux, sont les plus impactées. Parmi les principales causes de retard :

Retards liés à la phase réglementaire (27% des retards identifiés) :

- Demandes spécifiques des services instructeurs du permis de construire,
- Recours contre permis de construire
- PC annulé ou reprise complète du projet après validation du PC

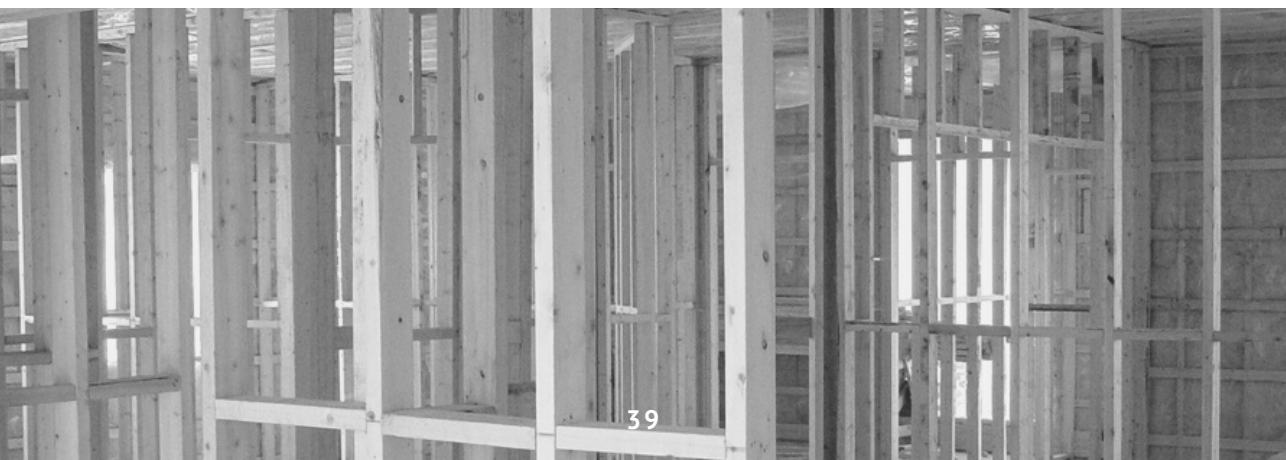
Retards liés aux marchés (32% des retards identifiés) :

- Appels d'offres infructueux
- Faillite de prestataires

Retards liés aux sujets opérationnels (37% des retards identifiés) :

- Impacts de la crise sanitaire sur les chantiers
- Sinistres et aléas de chantiers
- Non-conformité des travaux et autres retards (raccordement réseaux...)
- S'y ajoutera, dans les mois à venir, la pénurie des matériaux.

Les retards liés aux difficultés d'acquisition des terrains résultent quant à eux de négociations complexes avec les vendeurs. Ils sont moins souvent cités dans l'étude (4% des retards identifiés) car intervenant très en amont du processus de l'opération, ils impactent rarement les délais à compter de l'agrément. Il s'agit néanmoins d'un facteur limitant le nombre de projets de logements sociaux.



STRUCTURER LE DIALOGUE POUR OPTIMISER LES DÉLAIS...

Face à une chaîne de production globalement affectée, comment ne pas s'interroger à la fois sur le pilotage, mais aussi sur l'accompagnement des opérations ?

Pour réduire les écarts de volumes entre programmation et développement réel du parc Hlm, il faut explorer les marges de progression à chaque étape du processus.

Objectif : limiter les risques de retard grâce au principe d'anticipation. En effet, plus le sujet se traite en amont :

- plus le projet est facile à modifier,
- moins les conséquences sont onéreuses,
- plus le délai de traitement est court.

La complexité du foncier comme celle des projets eux-mêmes, soumis à de nombreuses contraintes techniques, multiplie le nombre d'interlocuteurs concernés par la production des logements. Le risque de l'allongement s'accroît autant que les demandes de modifications augmentent (aménageurs, concessionnaires, services environnementaux, Architectes des Bâtiments de France, etc.).

...ET PRÉVENIR LES ALÉAS LIÉS AU FONCIER

De même que l'œil d'un notaire est essentiel pour éclairer les organismes de logement social sur l'aspect juridique des produits fonciers, l'obtention rapide des certificats d'urbanisme opérationnels délivrés par les collectivités est une priorité. Ils fixent les possibilités de réalisation au regard des documents d'urbanisme applicables. Indispensable écrit pour le comparer à la réalisation finale.

En effet, la raréfaction du foncier et les prescriptions publiques en matière de sobriété énergétique et foncière donnent lieu à des montages de plus en plus complexes et à des démarches parfois très longues : déclassement, dépollution, raccordement des réseaux, division, réglementation environnementale en constante évolution.

S'y ajoutent des demandes des collectivités, différentes des préconisations d'urbanisme, comme diminuer par exemple le nombre de logements. Cependant le prix du foncier reste le même et l'équilibre financier est altéré, voire impossible.

LE SAVIEZ-VOUS ?

5% des opérations de logements sociaux en Nouvelle-Aquitaine sont retardées en raison d'aléas techniques liés aux conditions d'aménagement des fonciers complexes.

DÉVELOPPER LA CONCERTATION POUR SÉCURISER LES PERMIS DE CONSTRUIRE

L'étude consacrée par l'URHlm et la Banque des Territoires au processus de production du logement social en Nouvelle-Aquitaine souligne l'impact décisif des aléas liés au permis de construire (PC) dans le retard global des opérations (plus d'un quart).

Les difficultés liées au PC sont la cause de retard qui progresse le plus vite : +39% entre 2015 et 2018.

Il convient donc, une fois le projet arrêté, d'engager une concertation avec les parties prenantes en amont, pour enrayer les obstacles à ce sésame administratif. En outre, les refus de permis de construire peuvent être simplement dus à l'absence d'avis conforme de l'ABF dans le délai réglementaire, faute de temps. Dans ce cas, le permis de construire doit être redéposé, et l'opération prend du retard.

Créer les conditions d'une intervention précoce dans les services délivrant un avis en amont du dépôt de PC fluidifierait la production.

De même, la mise en place d'un dispositif de pré-instruction des opérations par les différents services de l'État et des collectivités avant dépôt, permettrait de contenir les délais en traitant les incompréhensions éventuelles.

LE SAVIEZ-VOUS ?

Sur l'ensemble des retards identifiés par les bailleurs de Nouvelle-Aquitaine, plus de 27% sont causés par des difficultés liées au permis de construire : retards imputables à une demande des services instructeurs (38%), recours sur PC (23%), PC annulé après obtention, reprise complète du projet après validation (20%), ou encore refus de PC sans détail sur les causes (10%).

Nombreuses sont les opérations qui voient le jour grâce à un fructueux dialogue entre les acteurs de la production.

Cependant la vigilance reste de mise autour des échanges, soumis à un réseau de plus en plus large, à des critères d'appréciation de plus en plus nombreux, et donc aux recours, pour que ces allers-retours exponentiels n'affectent pas le calendrier des opérations, qui répondent à des objectifs concrets du territoire, définies dans les PLH et PLU.

Le PLH contient les intentions et le calendrier de la collectivité en matière de production de logements, tandis que le PLU, lui, définit les règles d'urbanisme ayant une valeur normative pour les secteurs d'un territoire (constructible ou pas, par exemple).

Les programmes Hlm s'élaborent sur la base du PLU. Cependant, la circonspection des habitants alentour des projets conduit certaines collectivités à revoir ces critères normatifs pour faire accepter les projets, dans une négociation ponctuelle. Dans un but d'acceptabilité du logement social, les demandes portant sur une diminution du nombre de logements, ou une redéfinition des aménagements, sont de nature à remettre en cause la faisabilité même du projet.

Le prix du terrain et de ses aménagements dans des territoires stratégiques ou tendus, peut représenter jusqu'à 30% du coût de l'opération. Si le nombre de logements est trop réduit, le coût du foncier restant inchangé, l'opération est trop déséquilibrée financièrement pour être réalisée.

Réaffirmer le cadre et le périmètre du dialogue entre acteurs impliqués dans la relance du logement social est donc aujourd'hui une nécessité, a fortiori sur les territoires les plus dynamiques.

UN ENJEU FORT : LE DIALOGUE AVEC LES ENTREPRISES DU BÂTIMENT ET LES CONCESSIONNAIRES RÉSEAUX

Au regard des difficultés croissantes rencontrées dans les appels d'offres, fréquemment infructueux, une attention particulière doit être portée aux relations avec les entreprises du bâtiment (1/3 des retards d'opérations est imputable à des appels d'offres infructueux ou des défaillances d'entreprise). Ces phénomènes altèrent fortement les délais des opérations. Il est donc essentiel de développer les pratiques et les partenariats qui permettent de renforcer le succès des appels d'offres, et d'exploiter l'ensemble des marges de manœuvre réglementaires pour la reprise des chantiers en cas de disparition des entreprises.

Ces deux derniers aspects devront contribuer à la stratégie partenariale d'accélération de la livraison des opérations et, par conséquent, trouver leur place dans un suivi intégré à un pilotage départemental et régional.

De même, il apparaît nécessaire de structurer le partage d'information entre maîtres d'ouvrages et entreprises de la construction, tant sur les besoins que sur la capacité à y répondre, via :

- un référencement des entreprises et de leurs compétences
- la communication des perspectives annuelles de mise en chantier
- le renforcement des circuits d'information sur les appels d'offres
- la prise en compte des nouvelles préconisations (matériaux, énergie...)

Enfin, la relation avec les concessionnaires de réseaux mériterait également une attention soutenue. À condition de faire l'objet d'un suivi, d'être structurée à la bonne échelle, et efficacement pensée pour que les raccordements ne constituent pas un frein à l'avancée des projets.

SUIVRE ET FACILITER, ENSEMBLE, LA RÉALISATION DES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES...

Dans le cadre de la crise sanitaire puis du suivi de la relance, l'État a organisé des rendez-vous réguliers avec les acteurs de la construction au plan départemental.

Dans le prolongement de cette initiative, et en articulation avec le CRHH qui anime la politique de l'habitat et de l'hébergement, nous suggérons la création de Comités Techniques Opérationnels Départementaux de suivi des opérations.

Il s'agit là d'instaurer un suivi exhaustif, transversal et continu de la chaîne opérationnelle, pour faciliter la réalisation des programmes jusqu'à leur mise en service. Ce, en fluidifiant les mécaniques de partenariats et en ajoutant au suivi des agréments celui des livraisons.

Cette vision panoramique servira de socle à un pilotage partagé, associant dans un même mouvement, aujourd'hui nécessaire, les acteurs ayant un impact sur le rythme de livraison. Offrant un espace de dialogue aux différents interlocuteurs concernés (organismes Hlm, services de l'État, collectivités locales, entreprises du bâtiment, promoteurs, concessionnaires de réseaux...), ces comités ont donc vocation à aborder et à dénouer l'ensemble des problématiques liées à la production de logements sociaux - locatifs et en accession.

...GRÂCE À UNE AGILITÉ NOUVELLE, DANS UN CADRE DÉROGATOIRE MAÎTRISÉ.

Le manque notable de logement social neuf dans les secteurs les plus attractifs de la région est aujourd'hui admis par l'ensemble des acteurs.

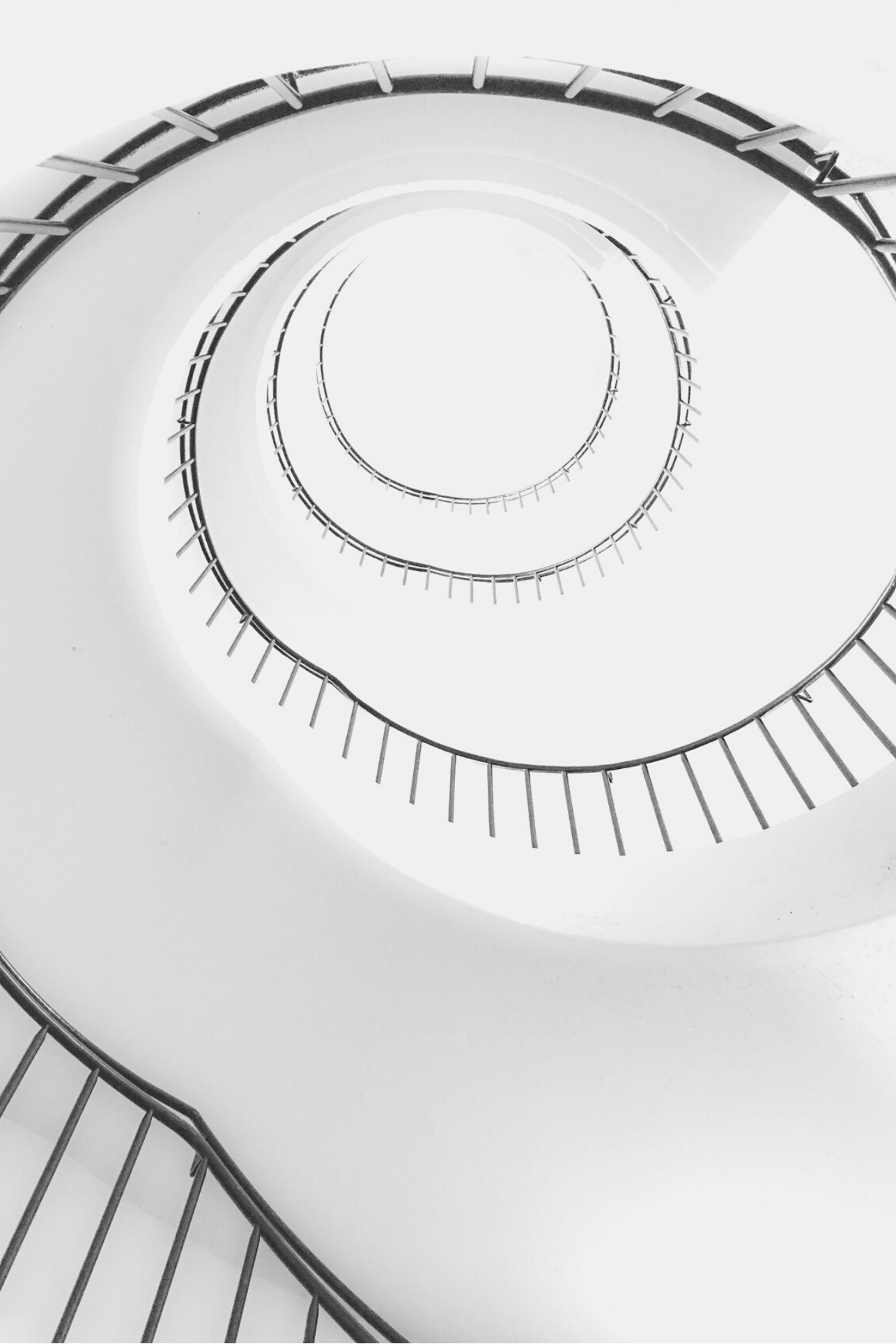
Et l'allongement de la durée des opérations, objectivé par l'analyse de l'URHlm et la Banque des Territoires, rend d'autant plus pressante l'exploration des marges de manœuvre permettant d'impulser une relance rapide.

Mais il nous faut aujourd'hui penser plus loin, au-delà des enjeux de pilotage et de coordination entre acteurs ou de l'anticipation des freins qui rallongent les délais.

Nous proposons ainsi que soit mise à l'étude la création d'un cadre juridique territorialisé, autour de la notion d'« Opération d'intérêt Local » sur les principaux territoires à enjeux.

Objectif : provoquer un véritable « choc de production » durant la phase de rattrapage des objectifs. Ce cadre dérogatoire, dont les contours restent à définir collectivement, permettrait a minima de garantir aux opérateurs le maintien des réglementations en vigueur sur la durée totale d'une opération. Dans l'idéal, il contribuerait à la simplification des normes, l'accélération des processus et la limitation des recours.

SEPTEMBRE 2021





BANQUE des
TERRITOIRES

