

Comment développer la production à la hauteur des enjeux actuels

Introduction

Les pouvoirs publics viennent d'afficher une demande supplémentaire de logements sociaux qui vient amplifier les objectifs du plan de cohésion sociale de 2005.

Le mouvement Hlm veut répondre présent. Il s'est mobilisé dès 2005 pour mettre en œuvre et atteindre, avec l'aide de l'Etat et des collectivités locales, les objectifs du plan de cohésion sociale. Il se mobilisera davantage encore sur ces nouveaux objectifs.

Un programme encore plus ambitieux appelle bien sûr des réponses en termes de financements et d'accessibilité des loyers de sortie. Il appelle aussi une réflexion sur le champ des voies et moyens par lesquels les organismes pourront, en tant que producteurs, répondre aux objectifs, tant en termes de quantité que de qualité et de coût.

Les organismes d'Hlm, dans leur diversité, disposent d'atouts spécifiques notamment par rapport aux autres acteurs de la production de logement. En effet s'ils jouent un rôle très particulier dans les marchés locaux de l'habitat, ce n'est pas seulement à travers les loyers de sortie de la production locative, c'est aussi à travers une maîtrise d'ouvrage pleinement active dans le respect des politiques locales de l'habitat, à l'écoute des attentes et des besoins des partenaires et des habitants, et qui s'engage dans la durée dans une gestion sociale et patrimoniale de qualité.

Le contexte de la production est bien connu : rareté, cherté du foncier, difficultés de réponse des entreprises du bâtiment, difficulté de renforcer les équipes de maîtrise d'ouvrage, contraintes de la réglementation, coûts de production, loyers de sortie, concurrence de la promotion privée fiscalement aidée,...

Avec près de 60 000 logements sociaux financés en 2006 soit 94 % de l'objectif fixé, l'année 2006 a confirmé la mobilisation générale des organismes d'Hlm sur l'ensemble du territoire national, alors que dans le même temps, la reconstitution de l'offre dans les territoires ANRU se poursuit. L'année 2007 verra vraisemblablement la poursuite de cet effort.

Cependant, la situation est très variable selon les territoires en fonction de la conjonction de trois dynamiques : la démographie, le volontarisme de l'action publique et la vitalité des acteurs économiques.

- L'Ile-de-France particulièrement, mais aussi les régions Alsace et Provence-Alpes-Côte d'Azur ont moins profité de la relance de la production. L'impact effectif des politiques publiques ne semble pas suffisant. C'est ainsi qu'en Ile de France, si le nombre de logements autorisés a plutôt augmenté, celui des logements commencés stagne et même décroît sur les douze derniers mois.

- Sur les territoires à forte vitalité démographique (attractivité, population jeune, desserrement des ménages, qualité du parc...), les besoins sont naturellement à la hausse.

- Dans les marchés détendus, caractérisés par une baisse tendancielle des besoins, la question des coûts de construction est sans doute la principale difficulté au regard de la capacité financière des acteurs, de la solvabilité des locataires et de la concurrence de l'offre privée. La production nouvelle a toutefois deux exigences à satisfaire : construire au plus juste des besoins à satisfaire pour rationaliser l'usage des ressources publiques et maîtriser la consommation de foncier, notamment autour des pôles urbains.

- Dans les D.O.M., la situation continue de se dégrader. Les difficultés d'équilibre des opérations liées à la hausse des prix du foncier et de la construction sont très importantes. Elles se traduisent par une baisse de la production, alors que les besoins sont loin d'être satisfaits et qu'il est par ailleurs constaté une recrudescence de l'insalubrité.

Dans ces conditions, l'Union sociale pour l'habitat, s'appuyant sur les travaux de la commission « Production et Patrimoine » dégage les axes de travail suivants en vue de définir, dans le cadre du Congrès HIm 2007, les engagements de la profession.

1 - Accroître la production du foncier constructible

1.1 Les enjeux

Ils demeurent importants.

- **Une concurrence vive :**

La concurrence est vive sur le foncier entre les différentes destinations du foncier et entre les acteurs pour un même usage, malgré une évolution significative des mentalités des habitants vis-à-vis du logement social et une mobilisation réelle des élus locaux, aujourd'hui perceptibles par une large majorité d'organismes Hlm. Mais l'inertie de la mise à disposition du foncier est pénalisante alors que la demande reste forte, tous secteurs confondus et que les orientations de production du secteur Hlm privilégient les situations urbaines, particulièrement celles où le logement social est notoirement insuffisant.

- **Un foncier constructible cher :**

La part du foncier dans le coût de revient reste élevée. La charge foncière pour l'acquisition de droits à bâtir varie, selon les régions et les types de programmes, de 150 € H.T. à 600 € H.T. par m² SHON pour la majorité de la production. Cette fourchette moyenne cache de grandes disparités. Des aides des collectivités territoriales ou au contraire des spécificités de marchés locaux peuvent conduire à une charge foncière en dehors de cette fourchette.

- **Un foncier constructible rare et une absence de mise en perspective des besoins :**

Si les PLH recensent bien les besoins de logements dans les différentes catégories, le plus souvent la question de l'approvisionnement en foncier et de l'articulation entre le PLH et le(s) PLU reste floue et peu opérationnelle.

Par ailleurs un paradoxe subsiste entre le besoin quantitatif généralement reconnu et la vision collective urbaine fortement centrée sur le renouvellement urbain. Il en résulte une restriction volontaire de l'ouverture à l'urbanisation, dans certaines grandes agglomérations. En outre, l'existence de PLU, parfois dénoncés comme malthusiens provoque, pour les bailleurs sociaux, une mise en œuvre de la production particulièrement longue et coûteuse alors que dans les faits, la production de nouveaux logements se réalise en majorité dans les zones périurbaines. Plutôt que de persister à vouloir la limiter ne serait-il pas plus judicieux de l'organiser et de la qualifier.

1.2 Les engagements proposés par le mouvement

La question foncière, sur les aires de marché où la demande est la plus forte, doit faire l'objet d'une action structurée et continue de la part des organismes d'Hlm à travers :

La mise en cohérence des actions :

La poursuite, voire l'amplification, de la mobilisation des acteurs sur le foncier est nécessaire. Elle doit s'appuyer sur les nouveaux acteurs ou dispositifs (Etablissements publics fonciers, opérations d'intérêt national, Etablissements publics d'aménagement...), mais leur mise en place doit être coordonnée afin qu'une coopération efficace entre tous les maillons de la chaîne de production du foncier se réalise.

Le mouvement Hlm mettra en œuvre sur les territoires les actions d'articulation nécessaires entre ces acteurs (EPF collectivités locales, aménageurs, producteurs).

La relance de l'activité aménagement, la culture des grands projets et le positionnement en amont des organismes d'Hlm

La persistance de la rareté du foncier aménagé, alors que la pression des besoins reste forte, doit conduire le secteur Hlm à s'interroger sur sa propre contribution à l'aménagement comme source d'approvisionnement en terrains à bâtir. La présence du secteur Hlm sur l'aménagement est insuffisante. Si l'exercice du métier d'aménageur est toujours présent chez quelques organismes avec deux motivations :

- production de droits à construire pour eux-mêmes,
- positionnement auprès des collectivités comme « producteurs de morceaux de ville plurifonctionnels »,
- la politique de l'aménagement a connu depuis les années 90 un fort repli.

Quelques organismes affichent nettement leur vocation de partenaires des collectivités en la matière, mais la grande majorité du foncier acquis par les organismes est déjà aménagé.

En complément de l'action publique d'aménagement qui reste nécessaire, pour renforcer la production foncière des organismes (stratégie directe auprès de propriétaires fonciers ou stratégie d'aménagement) une meilleure prise en compte de ce maillon aménagement à travers plusieurs actions seront mises en œuvre :

- La constitution, sur les marchés à forts enjeux, de « pôles aménageurs » réunissant des opérateurs Hlm, des collectivités locales et des financeurs publics ou privés. Il s'agirait de créer ou d'identifier des structures ensemble permettant de se positionner en amont d'opérations globales
- Un renforcement de la culture d'aménageur au sein des organismes dans la mesure où son acquisition facilite le dialogue et la négociation avec d'autres aménageurs publics ou privés
- Un programme de recherche développement concernant les concepts pour l'aménagement de demain intégrant les nouveaux enjeux de la ville
- La constitution d'un réseau d'échanges entre praticiens Hlm de l'aménagement, destiné à faire connaître les meilleures pratiques professionnelles, à élaborer des outils méthodologiques, à favoriser le développement de compétences spécifiques, ou à orienter les décisions stratégiques du mouvement
- La mise en œuvre de partenariats de projets valorisant les complémentarités entre organismes Hlm et acteurs privés sous forme de « protocoles » ou « conventions » ou de réflexions d'urbanisation partagées à échelles significatives...

Des initiatives de diffusion et d'organisation de débats locaux sur la culture de la densité et de la qualité urbaine :

Un développement important de la production, notamment sociale, est inscrit dans de nombreux PLH : la question de la densité et des formes urbaines est donc pleinement d'actualité. Au-delà des controverses que suscite l'augmentation de densité, ce sont bien les formes architecturales et les modes d'habitat attractifs pour ceux qui y résident qu'il convient d'explorer dans les opérations futures, aussi bien dans les tissus urbains d'immeubles collectifs que dans les ensembles de maisons individuelles.

Les organismes d'Hlm prendront une part active dans l'évolution de notre façon collective d'envisager la ville. La nécessité d'économiser l'espace, de réduire les réseaux, les transports, l'énergie... tout en évitant les problèmes de stationnement, de bruit, de sécurité et de proximité sera au cœur des conceptions futures, du stade de l'aménagement à la construction des opérations.

Les montages en partenariat peuvent être le support de cette production de qualité car ils favorisent la pluralité des produits et la rencontre des formes.

1.3 Les conditions de la réussite

Des mesures sont demandées aux pouvoirs publics locaux et nationaux pour faciliter le développement de la production :

- Une relance à grande échelle des politiques publiques foncières et d'aménagement. Et plus particulièrement pour répondre à l'urgence
- L'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs constructibles
- La reconduction pour un an de la mesure d'exonération des plus-values sur la vente de terrain à destination du logement social.

2 - Maîtriser les coûts en poursuivant la recherche de qualité

2.1 Les enjeux :

Les organismes d'Hlm sont confrontés à plusieurs difficultés :

Depuis presque dix ans, bien que de manière contrastée selon les contextes locaux, les coûts de construction n'ont cessé de croître. L'évolution à la hausse s'est poursuivie en 2006 surtout sous l'effet de la hausse des prix des matériaux. La nouvelle réglementation thermique, la mise en place généralisée de normes destinées à faciliter l'accès aux bâtis des personnes handicapées et les nombreuses contraintes locales de développement durable vont se traduire par une nouvelle augmentation importante des coûts.

La mobilisation des entreprises du bâtiment (petites, moyennes ou grandes) en faveur du logement social est difficile. Absence de réponse aux consultations sur certains lots, appels d'offres infructueux ; l'aval de la chaîne de production ne semble pas en capacité de répondre dans les conditions actuelles aux besoins exprimés par l'ensemble des secteurs de la construction.

Les organismes d'Hlm ne pratiquent pas de différenciation qualitative des produits ou le font à la marge sur les prestations intérieures. Malgré les difficultés économiques et financières actuelles, ils souhaitent maintenir leurs exigences en matière de qualité architecturale et technique.

Dans ces conditions, les maîtres d'ouvrage Hlm souhaitent explorer toutes les voies d'économie sans renoncer à la qualité et à la nécessité de répondre aux besoins spécifiques. En particulier, pour répondre à l'urgence et aux besoins quantitatifs, pendant la durée nécessaire à la réalisation du plan d'urgence, le mouvement Hlm est prêt à s'engager à orienter une partie de sa production, dans le cadre de process innovant visant à réduire les coûts, les délais et le nombre de consultations des entreprises.

2.2 Les engagements proposés par le mouvement

Plusieurs actions sont à mettre sur pied. Elles concernent :

La recherche-développement :

Le travail sur le produit logement et le process de production sera relancé.

Pour réduire les coûts de production, il convient de ré ouvrir les réflexions sur tous les aspects : de pilotage de la conception, de rationalisation des process, d'optimisation des prestations techniques, d'amélioration de la qualité de la réalisation et des finitions, de gain de productivité sur chantier. Le recours à de nouvelles filières ou à des solutions innovantes pouvant contribuer à ces enjeux tout en s'inscrivant dans les objectifs de développement durable sera examiné et fera l'objet de plans d'action professionnels.

Parallèlement, s'agissant des enjeux sociétaux, l'évolution des structures familiales, le vieillissement de la population, l'adaptation des logements pour les personnes handicapées, la question de l'usage sera remise en chantier.

Le contenu et l'organisation de la commande :

D'ores et déjà, des initiatives de la maîtrise d'ouvrage Hlm existent pour réduire les coûts de conception et renouer avec une logique de productivité. Jusqu'à ces démarches, en individuel ou en petit collectif, se sont développées dans le cadre de marchés à bons de commande et restent limitées.

Pour aller plus loin, deux solutions doivent être étudiées : la reconduction de marchés avec adaptation locale pour chaque opération et le recours aux filières industrielles dans le cadre de groupements d'achat de maîtres d'ouvrage s'engageant fermement dans des volumes importants. Cette initiative n'a pas pour vocation de déboucher sur des produits nationaux reproductibles, mais sera conduite et mise en œuvre localement par des groupements d'achat de maîtres d'ouvrage.

Il s'agit d'une démarche de la maîtrise d'ouvrage Hlm visant à rechercher toutes les solutions qui permettent de déployer une palette d'invariants définis par des exigences de moyens et des caractéristiques techniques, susceptibles de créer une pluralité de réponses architecturales, afin d'en assurer l'optimisation économique.

Cette formule suppose de trouver une forme d'incitation des entreprises à engager des dépenses de recherche – développement. Celle-ci repose sur des engagements de commande de la maîtrise d'ouvrage Hlm de mener à bien une commande importante pour justifier les investissements préalables et dégager des économies d'échelle. Une partie de la production doit pouvoir bénéficier de ces avancées

La définition des standards intégrera les contraintes et normes techniques actuelles. Loin de s'accompagner d'une diminution qualitative, la systématisation d'une partie de la production neuve visera dès l'amont de bonnes exigences qualitatives attendues, tant en qualité d'usage que de performances techniques, notamment sur les aspects énergétiques, ou encore des objectifs architecturaux (conception d'ensemble et des cellules) et des possibilités de variantes et options pour une meilleure adaptation aux situations locales.

Sur ces axes de travail, le secteur Hlm ouvrira un dialogue avec les entreprises et les industriels pour étudier tous les modes constructifs possibles et les modes de consultations tels que :

- Consultations sur accord-cadre (ou marchés à bons de commande) par un seul opérateur ou un groupement d'achat sur cahier des charges technique et architectural et bordereau de prestations ou composants.
- Constitution de groupements d'achat autour de solutions validées nationalement (exemple sélection CQFD)
- Assistance aux petites entreprises sur le formalisme de réponse aux mises en concurrence
- Eventuellement, expérimentation de modes constructifs sur marchés de fourniture.

Ces engagements ne privilégieront pas la quantité aux dépens de la qualité. Dans tous les cas, et site par site, la maîtrise d'œuvre sera sélectionnée de manière classique sur le programme particulier.

2.3 Les conditions de la réussite

Une négociation sera menée avec l'administration afin d'examiner quelles adaptations des règles de mise en concurrence sont possibles, sur trois ans dans le cadre du plan d'urgence, pour faciliter le recours aux process précédemment décrits et permettre ainsi d'atteindre les objectifs fixés. Elle permettrait par exemple de mieux prendre en compte l'apport des industriels et des entreprises lors de la conception, de faciliter les procédures de reconduction de marchés en logement social, de faciliter les dérogations à la règle des 50% en VEFA dans certaines conditions, d'adapter les règles d'acheteurs publics sur une partie de la production.

3 - Conserver la maîtrise du produit et du montage des projets

3.1 Les enjeux :

De nouveaux enjeux apparaissent :

L'attente d'une augmentation forte de la production fait peser un risque de perte des qualités de la production Hlm. En effet, les organismes attachent une grande importance à la qualité d'usage des logements, aux conditions ultérieures de fonctionnement et d'entretien des immeubles. Ils ont donc besoin de maîtriser les produits et les projets.

Le métier de maître d'ouvrage social se complexifie en raison de la multiplicité et la diversité des programmes, leur insertion en tissu urbain constitué, l'évolutivité des coûts, les conditions coûteuses d'équilibre des opérations, les renforcements réglementaires mal maîtrisés par les acteurs et la mobilisation difficile des entreprises sur les chantiers Hlm. Cette complexité est accentuée par les différents niveaux d'éco conditionnalité des financements et est source de délais supplémentaires.

3.2 Les engagements proposés par le mouvement

Dans ces conditions, plusieurs axes de travail et plusieurs actions seront engagés.

La clarification du partenariat avec la promotion privée :

Les organismes Hlm veulent définir et construire les règles d'un partenariat avec la promotion privée qui peut prendre toute sa place pour aider les organismes à relever le défi de l'augmentation de la production.

Nombre d'organismes disposent déjà d'une expérience significative en la matière. Par ailleurs, la recherche de la mixité sociale, y compris sur des parcelles de taille moyenne, conduit souvent les collectivités locales à souhaiter un partenariat entre promoteurs et organismes Hlm ; cession de droits à construire, mandat de promotion immobilière et VEFA peuvent être utilisées. Le mandat ou la VEFA sont dans un certain nombre de cas une bonne solution à la difficulté de réponses insuffisantes des entreprises.

Mais si les organismes voient de nombreux avantages au partenariat avec les promoteurs privés, ils souhaitent toutefois qu'il ne conduise pas à une perte de maîtrise du produit. Des initiatives dans ce sens ont été engagées dans différentes régions afin de permettre aux organismes d'être présents en amont sur la définition et le coût du logement social.

L'harmonisation et la simplification des conditions de financement :

L'intervention de multiples financeurs, pouvant résulter de la superposition de couches de compétences territoriales et parfois de la mise en place des délégations de compétence, est source de complexité et de lenteur dans le montage des opérations. En effet, les financeurs ont au mieux des exigences complémentaires, au pire contradictoires et dans tous les cas des modes de calcul

spécifiques et souvent complexes qui rendent peu lisibles les conditions objectives de financement et qui sont source de gestion administrative lourde et de questionnements peu productifs sur les hypothèses de travail.

Le secteur Hlm souhaite la mise en place, sur les territoires, de lieux uniques pour l'instruction des dossiers dont les délégataires seraient les animateurs afin de coordonner les financements et de proposer les améliorations pour réduire les délais et simplifier les montages.

Pour alimenter ces instances, le mouvement Hlm développera un dispositif d'observation des coûts notamment pour les marchés tendus, en s'appuyant sur les initiatives existantes dans certaines régions. Ces dispositifs permettront de suivre, analyser les évolutions des coûts, définir des situations types de marché et disposer d'une capacité d'analyse fine sur les conditions de financement.

3.3 Les conditions de l'accessibilité du produit

La dégradation du pouvoir solvabilisateur de l'APL est le principal responsable de l'augmentation des taux d'efforts depuis 1999.

Le mouvement Hlm considère qu'il est indispensable d'apporter deux corrections au barème actuel :

- un rattrapage, au moins partiel, de la sous actualisation du loyer plafond depuis le début des années 2000,
- une amélioration du forfait des charges.

L'inadéquation du forfait à la réalité des charges en Hlm est encore plus forte dans les DOM.

Afin d'améliorer l'accessibilité du Plus pour les personnes qui supportent des taux d'efforts déraisonnables, le mouvement Hlm propose de concentrer un supplément d'aide à la pierre en faveur des logements nouveaux destinés aux ménages à bas revenus.

Cette mesure aurait pour conséquence, dans les opérations Plus, de permettre d'appliquer le loyer maximum du Plai sur un tiers de l'opération afin d'y accueillir les ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond Plai. Serait ainsi retrouvée, avec des taux d'effort raisonnables, l'affectation à ces ménages d'une partie des opérations PLUS telle qu'elle a été organisée lors de la création de ce produit.

3.4 Le niveau des financements publics

En matière de financement, au-delà de la nécessité que soient respectés dans le budget 2008 les financements programmés par la loi DALO, se pose la question de l'ensemble des moyens financiers qui permettent l'équilibre des opérations nouvelles. La hausse des coûts, tant du foncier que de la production, régulière depuis plusieurs années en raison des marchés du logement et du bâtiment comme des exigences techniques, a obligé les organismes à augmenter fortement les fonds propres qu'ils consacrent à ces opérations, en complément des subventions de l'Etat, des collectivités locales et du 1% logement. La hausse récente de la rémunération du Livret A va de plus renchérir les prêts.

Si la situation financière globale du secteur a permis jusqu'à maintenant cet investissement, une nouvelle augmentation des appels aux fonds propres pour faire face à une nouvelle hausse des coûts, qui risque d'être entraînée par l'évolution prévue des normes, absorberait rapidement le potentiel financier des organismes.

Il est donc demandé que soit examinée cette question avec les pouvoirs publics, en étudiant les solutions envisageables et en déterminant les moyens de concilier réalisation des objectifs de production et maintien de la capacité financière des organismes.

4 - Renforcer les moyens internes

4.1 La problématique

La complexité accrue des montages d'opérations, la perspective de développement du métier d'aménageur, le développement des partenariats financiers, la production en partenariat avec la production privée, le contexte actuel de la production et les nombreuses exigences qualitatives vis-à-vis du logement social sont de nature à conduire les organismes à réfléchir à une réorganisation de la maîtrise d'ouvrage Hlm.

Celle-ci doit à la fois disposer de compétences de management de projet pour négocier avec les partenaires, piloter la conception des projets, gérer les prix de revient et l'économie globale de la production et mettre en œuvre un process rationalisé, ainsi que de compétences pointues en matière de conception globale et technique, en matière de recherche foncière, d'aménagement et de savoir-faire chantier.

Elle doit aussi se réinterroger sur ses méthodes d'achat au coup par coup et sur le professionnalisme de la fonction achat.

Cette recomposition au sein du secteur Hlm est rendue difficile par la concurrence accrue du secteur privé sur certains profils de chargés d'opérations expérimentés. Le secteur Hlm doit se différencier par sa mission sociale, par ses valeurs, par ses projets dans la durée et par la qualité des emplois et des formations proposées.

4.2 Les engagements du mouvement

Un plan d'action sera engagé sur quatre aspects :

Le recrutement de chargés d'opérations :

Il s'agit à la fois de valoriser les métiers de la maîtrise d'ouvrage Hlm et les rémunérer à leur juste prix et de proposer une formation continue adaptée à la recomposition nécessaire.

Les formations initiales et continues :

Le secteur Hlm doit s'impliquer plus encore sur les contenus, notamment dans le cadre des formations spéciales et développer les partenariats avec les écoles, les universités, en filière d'alternance le cas échéant.

Un programme de formation des chargés d'opérations sera conduit par l'IFMO.

Les procédures d'achat de travaux et de prestations intellectuelles :

Beaucoup d'organismes n'utilisent pas encore toutes les possibilités offertes par le nouveau code des marchés publics (pour les offices) et le décret du 30-12-2005 (pour les ESH et les sociétés coopératives) – Une qualification de la fonction achat sera organisée afin que notre secteur recoure

plus souvent à des solutions à la fois plus souples, plus valorisantes pour les entreprises et moins coûteuses telles que :

- les marchés négociés (voire le dialogue compétitif),
- la dématérialisation qui permet de réduire les délais et les coûts et de donner une meilleure visibilité aux entreprises sur les marchés Hlm,
- Le recours à des groupements d'achat, à des accords cadre, à des marchés à bons de commande pour réduire le nombre de consultations d'entreprises sur l'année.

La collaboration entre organismes :

Elle peut se développer sous différentes formes :

- initiatives permettant de mutualiser les réflexions amont, de valoriser les complémentarités entre les organismes,
- collaboration inter organismes qui est de nature à apporter une bonne réponse aux organismes qui ne disposent pas d'équipes suffisamment structurées et qui désirent cependant produire,
- partenariat inter organismes, notamment pour définir des programmes plus importants associant du logement locatif et de l'accession sociale, et ainsi mieux valoriser l'usage du foncier et mieux porter l'ambition de qualité urbaine développée ci avant,
- Plus largement, la mise en place, lorsqu'elle n'existe pas, de « cercles » de « clubs » entre développeurs qui renforce l'attractivité de ces métiers, crée des relations de confiance et de respect entre eux, développe de véritables concertations et privilégie une mobilité des compétences internes au secteur.

