



# Comprendre la formation des prix pour produire du logement abordable

Comment produire du logement abordable ? À l'heure où seuls 15 % des ménages de l'agglomération disposent de revenus leur permettant d'acquérir les logements neufs construits dans la Cub, cette question se révèle aussi fondamentale que complexe et ambitieuse.

Au fil des diagnostics et des débats qui ont accompagné la mise en place des politiques locales de l'habitat, le consensus s'est fait pour admettre la totale déconnexion entre les prix du marché du logement et les ressources des ménages. Si le constat est national, il est d'autant plus aigu localement : Bordeaux fut longtemps une ville peu chère. Désormais au même niveau que les grandes agglomérations de province, le marché bordelais est devenu un vecteur important de l'étalement urbain et de la spécialisation socio-démographique des territoires. La progression de ce sujet dans le débat public local et la création d'outils innovants au service du logement abordable tels que la démarche 50 000 logements témoignent de la prise en compte de cet enjeu par les acteurs locaux.

L'a-urba a souhaité amener sa pierre à l'édifice de la réflexion locale sous deux formes. Tout d'abord, en réalisant une étude qui, grâce à l'analyse de bilans d'opérations de logements collectifs neufs dans la Cub, a permis de définir les étapes de la production de logement et d'éclairer les mécanismes de formation des prix. Puis en organisant des journées d'échanges réunissant des représentants de l'ensemble de la chaîne de production du logement. Avec en toile de fond l'ambitieux objectif du logement abordable, ces travaux revendiquent leur caractère modeste. Car, si des pistes d'action se dessinent, le chemin vers le logement moins cher reste long. Leur synthèse se veut d'ailleurs avant tout pédagogique et décrit chacune des étapes de la production de logement.

**Sous la direction de C. Langlois**

**Equipe projet :**

**C. Rasselet**

**C. Garcelon**

**N. Corréa**

**Avec la participation de :**

- la DREAL Aquitaine

- la communauté urbaine de Bordeaux

- la DDTM de la Gironde

- le conseil général de la Gironde

- Clairsienne

- DomoFrance

- Axanis

- la SAEMCIB

- Altae

- Icade

- Eiffage

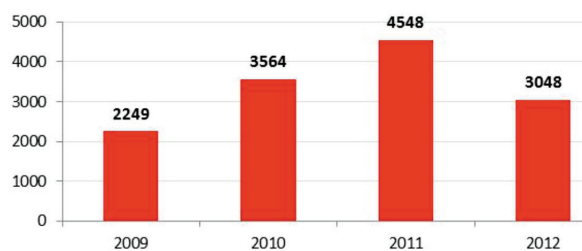
- la CD HLM de Gironde

- la Caisse des Dépôts et de Consignation

# Un marché du logement déconnecté de la réalité économique des ménages

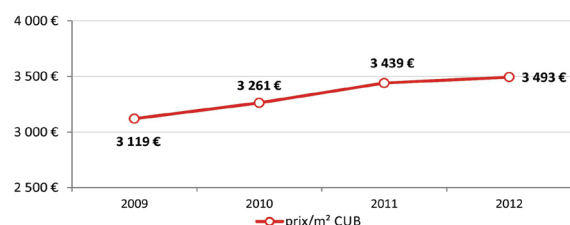
## Parc privé

### Mises en vente de logements collectifs neufs (hors vente en bloc)



Source : enquête Adéquation pour l'OIB, traitement a'urba

### Évolution du prix des ventes des logements collectifs neufs



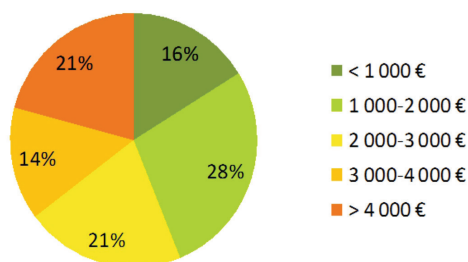
Source : enquête Adéquation pour l'OIB, traitement a'urba

### Loyers du parc privé dans la Cub

- Loyer moyen : 9,2 €/m²
- Loyer de relocation : 10,2 €/m²

Source : enquête loyer a'urba – OLAP

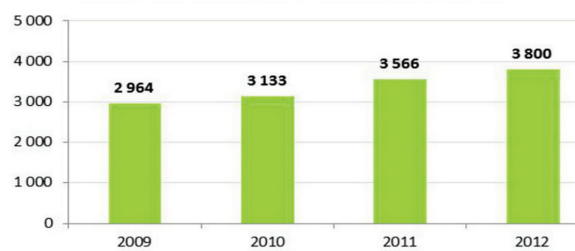
### Ressources des ménages



Source : INSEE 2009

## Parc public

### Logements locatifs conventionnés financés



Source : délégation des aides à la pierre Cub, traitement a'urba

### Plafonds de vente des logements PSLA en 2012

PSLA : 2 658 €/m²

→ Une différence de près de 835 €/m² en moyenne avec le logement libre

### Plafonds de loyers des logements sociaux en 2012

- PLAI : 4,73 €/m²
- PLUS : 5,32 €/m²
- PLS : 8,33 €/m²



**66 000 ménages potentiellement ciblés par une politique d'accès abordable**

Depuis plus de dix ans, la communauté urbaine de Bordeaux et la Gironde connaissent un développement résidentiel, un dynamisme du marché immobilier et une hausse des prix du logement sans précédent. Alors que jusqu'au début des années 2000 les prix de l'immobilier évoluaient dans un rapport constant avec les revenus des ménages, l'écart entre les deux n'a depuis cessé de se creuser. Avec un revenu médian de 2 251 € soit un budget logement de 750 €, les ressources des ménages ne sont plus en adéquation avec les prix des logements. Les parcours résidentiels dans l'agglomération sont bloqués et faute d'une offre en logement adaptée, les jeunes ménages quittent la Cub.

## Étape 1 – le projet de territoire et la stratégie

Définies pour organiser les débats lors des journées d'échanges, les étapes de la production de logement ne sont pas linéaires et peuvent se chevaucher. Elles constituent toutefois un fil conducteur utile pour comprendre la chaîne de production du logement.

Le temps du projet de territoire et de la stratégie peut être envisagé comme la première étape de la production de logement. C'est le temps des collectivités. En effet, les politiques de l'aménagement et de l'habitat sont de la compétence des collectivités territoriales. Elles définissent le cadre de la production de logements grâce à un projet d'aménagement urbain qui est lui-même la traduction d'un projet politique. Guidé par de grands principes comme la recherche d'équilibre entre les territoires, le recentrage du développement urbain, la baisse de la consommation foncière ou la mixité sociale, ce projet de territoire se traduit dans les SCoT, les PLH, les PLU et est mis en œuvre avec l'appui d'outils opérationnels.

## Des outils de gestion du territoire parfois sous-utilisés

Les acteurs de la production de logement participant aux journées d'échanges partagent le constat d'une sous-utilisation des outils de gestion du territoire.

La place généralement modeste des questions d'habitat dans les SCoT, le faible caractère programmatique des PLH, une planification intercommunale et des démarches intégrées (associant urbanisme, habitat, déplacements) qui restent exceptionnelles sont autant d'exemples qui illustrent ce défaut d'utilisation des possibilités des documents cadres. De plus, un décalage se crée souvent entre les règles inscrites dans ces documents et celles effectivement appliquées suite à la négociation des projets immobiliers. Ce décalage est constaté notamment sur les questions de hauteur, de stationnement, de type et de taille des logements ainsi que de végétalisation.

La sous-utilisation des potentialités s'observe également pour les outils opérationnels, notamment les plus récents comme la taxe d'aménagement ou le versement pour sous-densité.

## Une capacité d'ingénierie variable selon les territoires

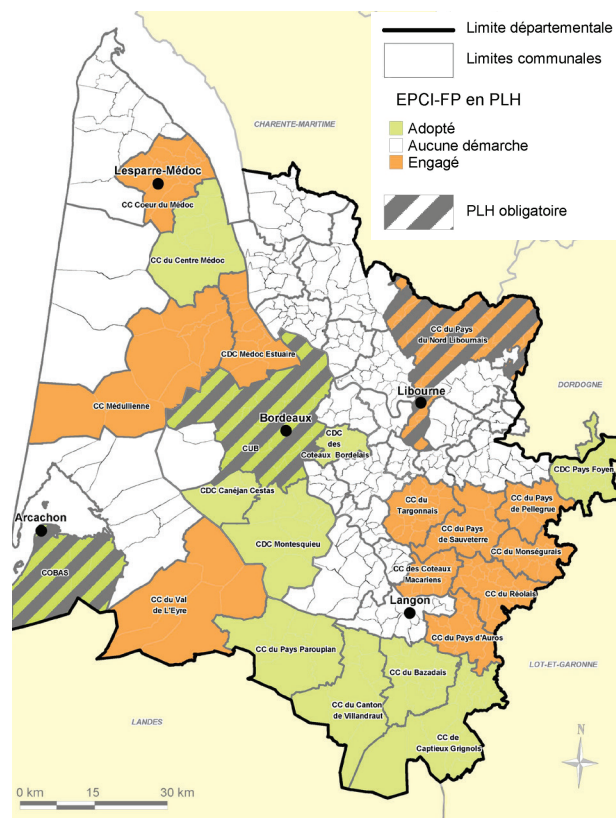
Des outils forts et des démarches innovantes sont expérimentés sur les territoires girondins. Le PLU 3.1 de la communauté urbaine de Bordeaux, la

démarche 50 000 logements, le renouvellement de la délégation des aides à la pierre, le Plan Départemental de l'Habitat ou l'accompagnement du logement social par des subventions et des garanties d'emprunts favorisent la production d'une offre en logement compatible avec les objectifs des collectivités. Toutefois, certains territoires, par manque d'ingénierie, restent en déficit d'outils réglementaires et de posture face aux différents opérateurs et à leur mode de production de logements.

## Projet immobilier et stratégie : des temporalités qui peinent à se rejoindre

Le projet de territoire et le projet opérationnel se situent dans des temporalités différentes, d'autant plus difficiles à connecter que la coopération entre acteurs publics et privés reste insuffisante. Les impacts à long terme des projets immobiliers sont parfois difficiles à appréhender aussi bien par les opérateurs que par les élus, eux-mêmes contraints par le temps électoral.

## État d'avancement des PLH en Gironde en 2012



Source : DDTM 33

## **Les étapes de la production de logement**

### **Étape 2 – production, accès et optimisation du foncier**

À la charnière entre le temps du projet et le temps de l'opérationnalité, se trouve la question du foncier qui revêt aussi bien une dimension stratégique pour la collectivité qu'une dimension opérationnelle pour l'opérateur.

#### **Le foncier, un poste clef dans la chaîne de production de logements**

Représentant en moyenne 20 % du prix de sortie d'une opération, la charge foncière est un poste de dépense important.

Poste de dépense compressible, il offre des possibilités d'action à la puissance publique et peut être maîtrisé par une politique foncière adaptée.

Il est à noter que les montages qui permettent de dissocier la propriété du foncier de celle du sol sont peu utilisés et sont même exceptionnels depuis la fin du « Pass-foncier » (bail emphytéotique, bail à construction notamment).

#### **Un foncier présent en quantité mais de mauvaise qualité**

Ni l'agglomération bordelaise, ni la Gironde dans son ensemble ne sont des territoires où le foncier fait quantitativement défaut. En revanche, sa mauvaise qualité a été soulignée, et ce à plusieurs niveaux :

- au sens physique du terme, avec des sols pollués ou inondables qui nécessitent des méthodes de construction complexes ou des phases de dépollution qui viennent renchérir les coûts.
- en termes de desserte, avec une ouverture des terrains à l'urbanisation qui se fait essentiellement dans des secteurs peu ou mal desservis en infrastructures et en réseaux (c'est-à-dire relativement éloignés des espaces de centralité).
- en termes de maîtrise par la puissance publique avec, dans la Cub comme hors Cub, un déficit de mobilisation foncière préjudiciable à la régulation de son prix.

#### **Le foncier : un poste inflationniste**

Le foncier est un poste fortement soumis à la spéculation. Si les propriétaires fonciers sont légitimes pour valoriser leur patrimoine, le déficit de concertation entre acteurs de la production de logement pour limiter cette spéculation est en revanche préjudiciable. L'impact de la communication sur les grands projets en termes de renchérissement des prix du foncier reste à trancher. Pour certains participants aux journées d'échanges, l'annonce de projets de construction et la communication précoce favorisent la spéculation et génèrent de l'attentisme. D'autres avancent l'argument que les opportunités foncières les plus nombreuses se situent hors sites de projets et que dans le cadre d'une activité permanente moins contrainte, elles sont également soumises à la spéculation. De plus, la communication peut être bénéfique quand le foncier est maîtrisé en réduisant des temps de commercialisation.

#### **Mettre en place une politique pour produire du foncier à un prix compatible avec la réalisation des opérations**

Ces différents constats posent la question de la mise en place d'une politique foncière, à toutes les échelles temporelles et spatiales : court, moyen, long terme sur des périmètres opérationnels (des îlots témoins) mais également sur des secteurs d'anticipation urbaine.

Des outils d'observation performants qui permettent de comprendre la logique du marché à l'échelle d'un territoire sont alors indispensables.

## Les étapes de la production de logement

### Étape 3 – les phases opérationnelles du montage des opérations

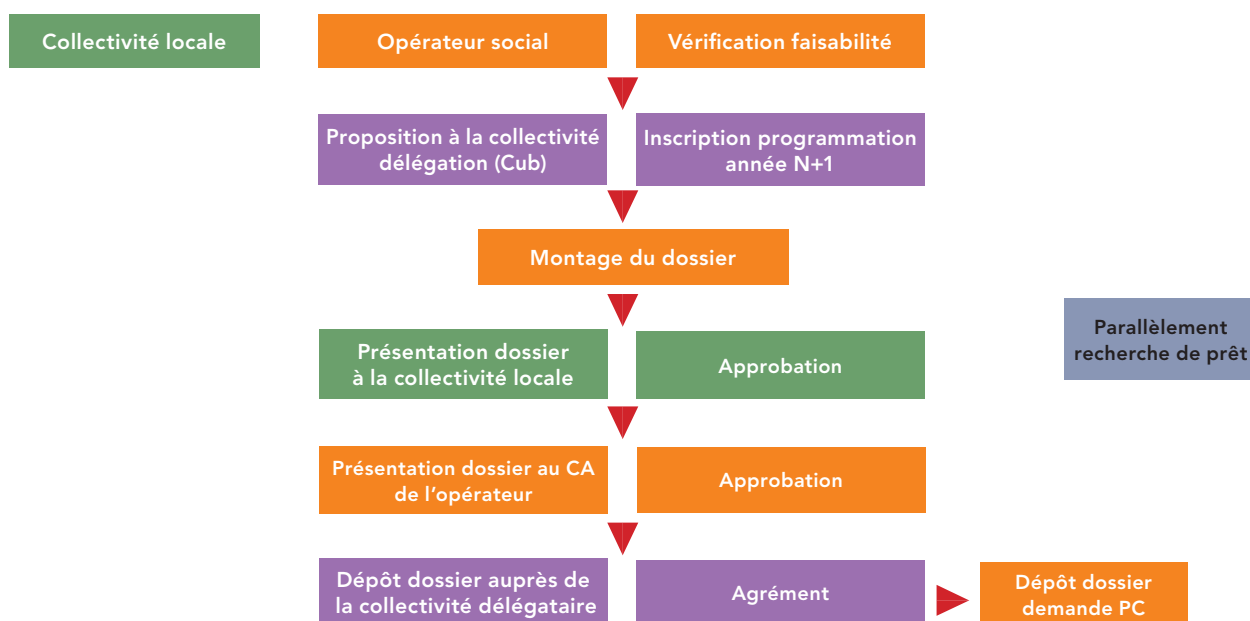
#### Le montage d'une opération immobilière

Les deux principaux acteurs de la production du logement en zone dense, bailleurs sociaux et promoteurs, fonctionnent selon des mécanismes économiques différents.

#### Les étapes d'une opération en VEFA

| 27 - 43 mois        |  |                                     |                                |                                 |                                                                             |                                                              |   |                                     |                                  |                                |                                                                                 |                                                                                  |        |                                                                     |                                                                       |                  |                                                                                    |                                                                                                                         |   |                                 |                                                                                               |  |                                           |
|---------------------|--|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---|-------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------|
| 1 - 3 mois          |  |                                     | 4 - 6 mois                     |                                 |                                                                             | 3 - 6 mois                                                   |   | 3 - 6 mois                          |                                  | 3 - 4 mois                     |                                                                                 | 12 - 18 mois                                                                     |        | 12 mois                                                             |                                                                       |                  |                                                                                    |                                                                                                                         |   |                                 |                                                                                               |  |                                           |
| PHASE 1             |  |                                     | PHASE 2                        |                                 |                                                                             | PHASE 3                                                      |   | PHASE 4                             |                                  | PHASE 5                        |                                                                                 | PHASE 6                                                                          |        |                                                                     |                                                                       |                  |                                                                                    |                                                                                                                         |   |                                 |                                                                                               |  |                                           |
| Maîtrise du foncier |  |                                     | A<br>V<br>A<br>N<br>T          | C<br>O<br>N<br>T<br>R<br>A<br>T | Conception du projet                                                        |                                                              |   | D<br>E<br>P<br>O<br>T               | P<br>C                           | Validation administ. du projet |                                                                                 | D<br>E<br>L<br>I<br>V<br>R<br>A<br>N<br>C<br>E                                   | P<br>C | Validation financière de l'opération                                |                                                                       | A<br>C<br>T<br>E | A<br>U<br>T<br>H<br>E<br>N<br>T<br>I<br>Q<br>U<br>E                                | Montage technique de l'opération                                                                                        |   | M<br>A<br>R<br>C<br>H<br>E<br>S | Réalisation de l'opération                                                                    |  | L<br>I<br>V<br>R<br>A<br>I<br>S<br>O<br>N |
|                     |  |                                     |                                |                                 |                                                                             |                                                              |   |                                     |                                  |                                |                                                                                 |                                                                                  |        |                                                                     |                                                                       |                  |                                                                                    |                                                                                                                         |   |                                 |                                                                                               |  |                                           |
| Intervenants        |  | Promoteur<br>Architecte<br>Géomètre |                                |                                 | Promoteur<br>Architecte<br>BET VRD<br>BET Et. Thermiques<br>Bureau Contrôle |                                                              |   | Promoteur<br>Architecte<br>Huissier |                                  |                                | Promoteur<br>Architecte<br>BET VRD<br>BET Etude sol<br>Graphiste<br>Commerciaux |                                                                                  |        | Promoteur<br>Architecte<br>BET VRD<br>MOE<br>Bureau Contrôle<br>SPS |                                                                       |                  | Promoteur<br>Architecte<br>BET VRD<br>MOE<br>Entreprises<br>Bureau Contrôle<br>SPS |                                                                                                                         |   |                                 |                                                                                               |  |                                           |
|                     |  | ▼                                   | Gestion<br>Géomètre<br>Notaire |                                 | ▼                                                                           | Gestion<br>Bureau contrôle<br>BET étude sol<br>BET Thermique |   | ▼                                   | Gestion<br>Architecte<br>BET VRD |                                | ▼                                                                               | Gestion<br>Terrain<br>GFA<br>Notaire<br>Publicité/vente<br>Architecte<br>BET VRD |        | ▼                                                                   | Gestion<br>Assurances<br>Géomètre<br>Notaire<br>Architecte<br>BET VRD |                  | ▼                                                                                  | Gestion<br>Serv. concédés<br>Architecte<br>Maître d'Oeuvre<br>BET VRD<br>Entreprises<br>Bureau contrôle<br>SPS<br>Taxes |   | ▼                               | Architectes<br>Entreprises<br>Rémunération<br>Fonds propres<br>Remboursement<br>Prêt<br>Taxes |  |                                           |
| Financement         |  | Fonds propres                       |                                | ▲                               | Fonds propres                                                               |                                                              | ▲ | Fonds propres                       |                                  | ▲                              | Fonds propres<br>Acquéreurs                                                     |                                                                                  | ▲      | Fonds propres<br>Acquéreurs                                         |                                                                       | ▲                | Banques<br>Acquéreurs<br>Fonds propres                                             |                                                                                                                         | ▲ |                                 |                                                                                               |  |                                           |

#### Les étapes d'une opération à vocation sociale





Une opération immobilière, qu'elle soit privée ou sociale, commence par une étude de faisabilité. En intégrant les caractéristiques du programme, du terrain, les contraintes réglementaires, architecturales et urbanistiques, l'opérateur estime un prix de revient et un chiffre d'affaires. Ces éléments permettent notamment d'évaluer le prix admissible du terrain (principe dit du « compte à rebours »).

Les opérateurs privés se situent dans un cadre économique caractérisé par un apport en fonds propres limité avec des opérations financées essentiellement par l'emprunt de court terme et par l'investissement des futurs acquéreurs qui fonde le principe de la vente des logements en l'état futur d'achèvement (opération en VEFA). Deux contraintes s'imposent alors : limiter le temps de l'emprunt (qui coûte) et limiter le risque de mévente qui allonge la durée de l'emprunt et limite la marge. À noter que la marge sert à réalimenter l'entreprise en fonds propres, eux-mêmes nécessaires à la poursuite de ses activités (recherche foncière, montage des opérations, etc.).

Le mécanisme économique dans lequel s'inscrivent les bailleurs sociaux est différent et se caractérise par les éléments suivants :

- une gestion et un amortissement du parc sur le long terme ;
- des fonds propres plus importants que ceux des opérateurs privés ;
- un équilibre des opérations fondé sur le paiement des loyers ;
- des conditions d'emprunt particulières ;
- des aides directes et indirectes (exonération de taxes, TVA à 7 %).

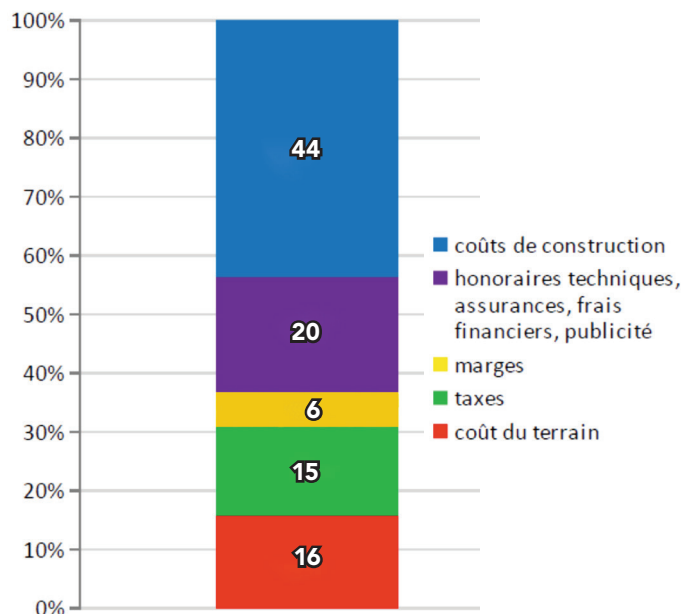
Comme les opérateurs privés, les bailleurs sociaux sont soumis à une obligation d'équilibre et les opérations ne doivent pas générer de déficit d'amortissement. Le principal risque pris par le bailleur est celui d'un produit déconnecté des besoins et des capacités financières de ses futurs occupants.

Le temps avant d'engager l'opération est plus long que pour les programmes de logements privés. En effet, au temps de la décision de financement s'ajoute celui lié aux contraintes de la commande publique. Il peut cependant être réduit par des dispositifs de type marché de conception/réalisation.

Toutes les opérations immobilières, conduites par des bailleurs sociaux ou par la promotion privée, sont soumises à une obligation d'équilibre : elles ne peuvent s'engager que si elles ne créent pas de déficit a priori ni même de marge nulle (la marge participant notamment à la reconstitution des fonds propres). Les banques sont attentives à la réalité du marché et exigent une pré-commercialisation d'une partie du programme de logements pour accorder leur financement. C'est ainsi qu'elles se garantissent la rémunération des fonds prêtés. Ce taux de pré-commercialisation est de l'ordre de 30 % mais peut atteindre 70 % dans des périodes de crise ou pour des produits identifiés comme « à risques ».

## La formation des prix du logement

### Composition du prix d'un logement collectif neuf dans la Cub



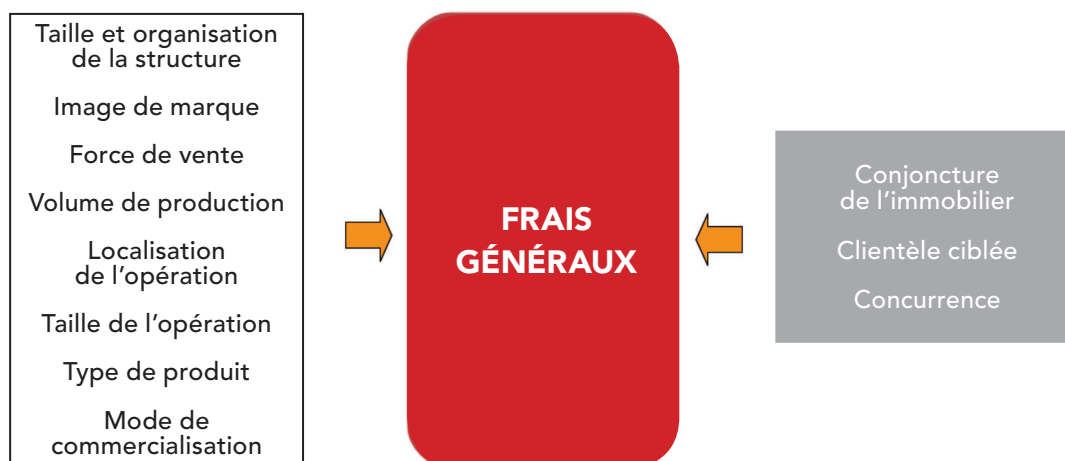
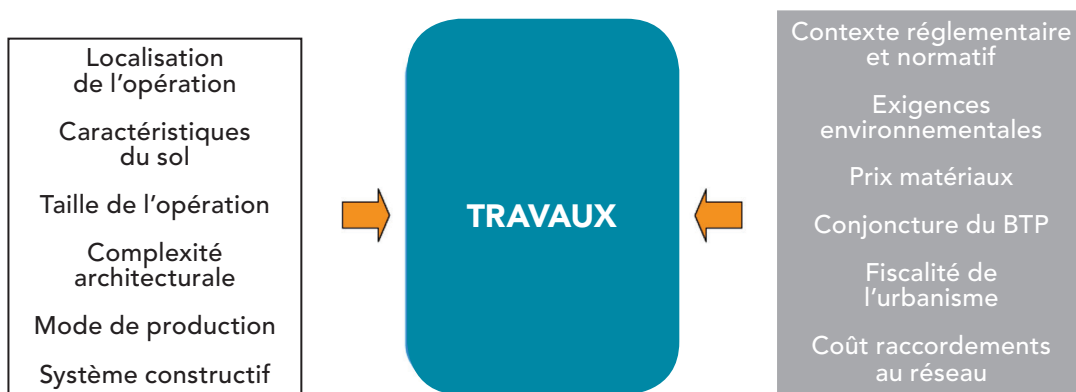
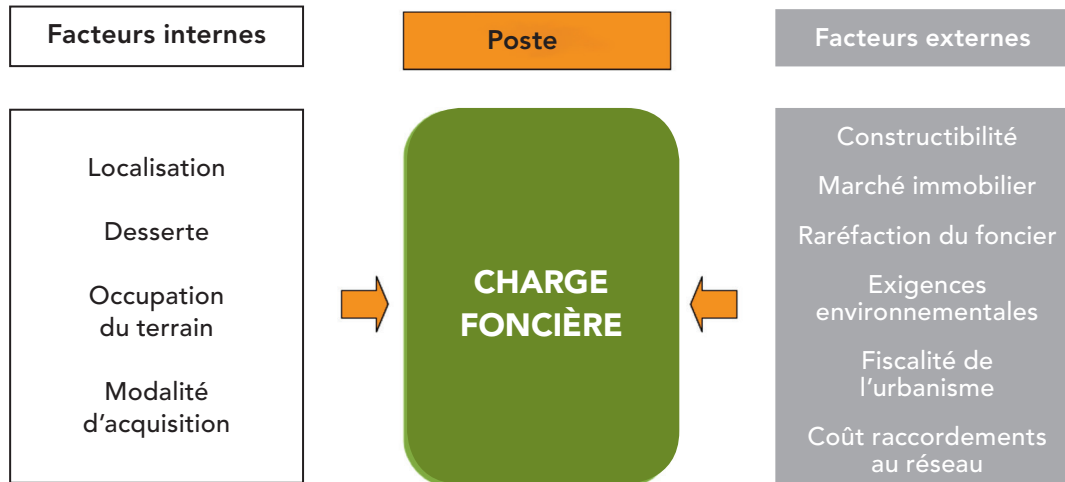
L'analyse des bilans d'opérations menées sur le territoire de la communauté urbaine permet d'identifier le poids de chacun des postes dans la formation des prix du logement. Ainsi, les coûts de construction représentent en moyenne 44 % du prix de vente, le coût du terrain (hors taxes) 16 %, la marge des opérateurs 6 %, et les taxes 15 %. Les 20 % restants se composent des coûts liés aux honoraires techniques, aux assurances, aux frais financiers et à la publicité.

### Agir sur de multiples facteurs pour faire baisser les prix

Sur chacun de ces postes, un ensemble de facteurs internes et externes influencent la composition du prix. Beaucoup relèvent de la conjoncture du marché immobilier ou de règles nationales. Mais les acteurs locaux et notamment les collectivités disposent tout de même de marges de manœuvre pour faire baisser les prix. La mise en place d'une politique foncière, une réflexion sur les normes locales relatives notamment au stationnement ou l'accompagnement de la commercialisation des programmes dans les sites de projets sont des facteurs favorables à la baisse des prix. Il est également important de veiller à ce que les prescriptions techniques qui influent sur les postes de gros-œuvre puissent être rentabilisées par un volume suffisant de logements produits (ex : sous-sol enterré et hauteur autorisée, ascenseur et nombre de logements desservis ...).

Au regard de l'écart actuel entre prix de l'immobilier et revenus des ménages, les leviers à actionner doivent être multiples.

## Les facteurs qui influencent les prix du logement



## Ce qu'il faut retenir

### Les étapes de la production de logement

#### Étape n° 1 : le projet et la stratégie

Compétence des collectivités territoriales, la définition d'un projet de territoire et d'une stratégie politique donne un cadre à la production de logements. Avec une capacité d'ingénierie variable selon les territoires, les potentialités des documents cadres et des outils opérationnels sont parfois sous-utilisées.

#### Étape n° 2 : production, accès et optimisation du foncier

Le foncier est un poste clef dans la chaîne de production de logements. Représentant environ 20 % du prix du logement, il est l'un des postes qui offre le plus de possibilités d'action à la puissance publique. Présent en quantité dans la Cub et les territoires girondins, il est en revanche de mauvaise qualité : sols pollués et inondables, mal desservi, peu maîtrisé par la puissance publique.

#### Étape n° 3 : les phases opérationnelles du montage d'opération

##### Le montage d'une opération immobilière

Relevant de mécanismes économiques différents, promoteurs et bailleurs sociaux ont des objectifs convergents : produire du logement, dans le cadre d'un bilan équilibré, adapté à la demande et aux capacités contributives des destinataires. Ils doivent rétablir leurs fonds propres nécessaires au montage de nouvelles opérations et/ou à l'entretien du parc existant.

##### La formation des prix du logement

Les prix du logement se composent d'une combinaison de postes au premier rang desquels figurent les coûts de construction, le prix du terrain et les taxes. Influencés par de multiples facteurs, leur maîtrise passe par des actions diverses.

##### Pistes d'actions pour produire du logement abordable

Nouveau mode de partage, les journées d'échanges sur la production immobilière en habitat ont permis de faire émerger des

préconisations et des pistes d'actions pour produire du logement abordable :

- Mettre en place une politique foncière, à toutes les échelles temporelles et spatiales (court, moyen, long terme / îlots témoins et secteurs d'anticipation urbaine), qui s'appuie sur des outils d'observation performants pour produire du foncier à un prix compatible avec celui des opérations ;
- Rentabiliser le foncier et les coûts de structure par une densité adaptée ;
- Rationaliser les exigences en matière de stationnement ;
- Rationaliser et stabiliser le cadre réglementaire des normes y compris locales ;
- Promouvoir les modes de production alternatifs notamment l'auto-promotion ;
- Mutualiser la commercialisation via un « forum de l'offre » porté par les collectivités ;
- Encourager les procédés qui permettent le pré-assemblage de certaines parties du bâtiment et utiliser des techniques sèches qui permettent un gain de temps sur le chantier.

#### Glossaire

|        |                                                       |
|--------|-------------------------------------------------------|
| BET :  | Bureau d'Études                                       |
| CA :   | Conseil d'Administration                              |
| MOE :  | Maîtrise d'Œuvre                                      |
| OIB :  | Observatoire de l'Immobilier de Bordeaux              |
| OLAP : | Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne |
| PC :   | Permis de Construire                                  |
| PLAI : | Prêt Locatif Aidé d'Intégration                       |
| PLH :  | Programme Local de l'Habitat                          |
| PLS :  | Prêt Locatif Social                                   |
| PLU :  | Plan Local d'Urbanisme                                |
| PLUS : | Prêt Locatif à Usage Social                           |
| PSLA : | Prêt Social Location Accession                        |
| SCoT : | Schéma de Cohérence Territoriale                      |
| SPS :  | Sécurité et Protection de la Santé                    |
| VEFA : | Vente en l'État Futur d'Achèvement                    |
| VRD :  | Voirie et Réseaux Divers                              |