

Etude sur la production de logement social par Acquisition-Amélioration

**La production de logement social par Acquisition-Amélioration :
état des lieux, perspectives et pratiques des organismes**

Mai 2022

Définition conventionnelle de l'Acquisition-Amélioration dans le cadre de cette étude

Si la transformation du patrimoine existant recouvre plusieurs procédures distinctes, dans le discours des bailleurs – à l'évocation de l'Acquisition-Amélioration (AA) – cette distinction n'est pas évidente ; plus encore, des transferts de patrimoine inter-bailleurs sont parfois qualifiés d'Acquisition-Amélioration.

De la même façon, selon les lectures, l'AA peut (i) être nommée de différentes manières et (ii) revêtir des acceptions diverses. Les dénominations suivantes sont ainsi rencontrées : acquisition-amélioration, acquisition-réhabilitation, acquisition-amélioration sans travaux, acquisition-amélioration avec travaux, conventionnellement sans travaux, etc.

Aussi, et dans le cadre de la présente étude, la définition retenue pour l'acquisition-amélioration se veut générique et intègre les concepts suivants :

- **L'acquisition-amélioration [AA]** où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, puis a procédé à un certain nombre de travaux avant son conventionnement en logement social ;
- **L'acquisition sans amélioration [A(A)]** où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, et n'a pas eu besoin de réaliser des travaux avant de conventionner le patrimoine ;
- **L'acquisition-démolition-reconstruction [ADR]** où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, mais où le bien acquis sera finalement démoli au profit d'un programme de construction neuve de logements locatifs sociaux.

L'acquisition-amélioration exclut donc systématiquement les transferts inter-bailleurs (SEM, SA d'HLM, OPH, COOP, etc.). Hormis ces cas, l'acquisition-amélioration inclut toutes les acquisitions auprès de personnes morales ou physiques, publiques ou privées :

- **D'un logement individuel, vacant ou occupé**
= Acquisition d'une construction qui ne comprend qu'un logement (maison).
- **De logements collectifs, vacants ou occupés**
= Acquisition intégrale d'une construction comprenant plusieurs logements.
- **De logements collectifs diffus, vacants ou occupés**
= Acquisition d'un ou plusieurs logements dans un immeuble
(le bailleur devenant *de facto* copropriétaire, minoritaire ou majoritaire)
- **De bureaux, hangars ou tout autres types de surfaces transformées en logement social, vacants ou occupés**

Dit autrement, l'acquisition-amélioration décrite dans cette étude porte sur les opérations conduisant à la création de nouveaux logements sociaux : le parc HLM augmente à la suite d'une opération d'acquisition-amélioration.

1. Synthèse

L'ANCOLS a souhaité en 2021 – dans le cadre de son programme d'études annuel – mener une étude relative à la production de logement social par acquisition-amélioration de logements (et d'autres surfaces reconverties en logements) par les bailleurs sociaux, articulée autour de plusieurs grandes thématiques, à savoir : (i) un état des lieux, (ii) la stratégie et les pratiques des bailleurs, (iii) le modèle économique et (iv) les effets, avantages et freins associés à l'acquisition-amélioration.

Le cabinet 1630 Conseil a été mandaté par l'ANCOLS à l'été 2021 pour mener à bien cette étude dans le cadre d'un marché de prestation. Outre une revue bibliographique et documentaire, 1630 Conseil a réalisé (i) une trentaine d'entretiens auprès d'acteurs institutionnels et d'organismes de logement social (OLS) de tailles diverses, opérant sur une pluralité de territoires et pratiquant ou non l'acquisition-amélioration, (ii) un recueil – par voie de questionnaire – de données quantitatives et qualitatives auprès d'un échantillon d'environ 130 OLS et (iii) un recueil de données économiques et financières via SISAL¹. L'ensemble de ces données et informations a ensuite fait l'objet de traitements statistiques et d'analyses.

Enfin, il convient de noter que les résultats de l'étude sont attendus par le Fond National d'Aide à la Pierre (FNAP), dans le cadre de l'élaboration de son budget pour 2022. Plus précisément, le FNAP attribue de nouveaux montants d'aide dans l'objectif de produire 125 000 nouveaux HLM. A cet effet, une nouvelle enveloppe a été créée, dotée de 23 millions d'euros (sur une enveloppe globale de 545 millions d'euros) afin de financer des « bonus » d'environ 2 000 euros par logement pour accélérer les opérations d'acquisition-amélioration en PLAI/PLUS².



¹ SISAL est une base de données/un infocentre auquel sont transmises les données GALION et qui permet l'élaboration d'états statistiques ou de suivi. Pour rappel, GALION, mis en place par la DGALN/DHUP, est un logiciel de gestion des aides au logement mis à la disposition des « cellules de financement du logement » des DDT(M) et des délégataires des aides à la pierre. Cet outil permet notamment de suivre une opération depuis son lancement jusqu'à son terme (financement, signature de la convention APL, mise en chantier, achèvement des travaux et mise en location).

² AEF Info, <https://www.aefinfo.fr/depeche/646571>, consulté le 23 décembre 2021.

Comme indiqué en page 2, dans le cadre de l'étude, la définition retenue pour l'acquisition-amélioration se veut générique et intègre les concepts suivants :

- L'acquisition-amélioration [AA] où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, puis a procédé à un certain nombre de travaux avant son conventionnement en logement social ;
- L'acquisition sans amélioration [A(A)] où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, et n'a pas eu besoin de réaliser des travaux avant de conventionner le patrimoine ;
- L'acquisition-démolition-reconstruction [ADR] où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, mais où le bien acquis sera finalement démoli au profit d'un programme de construction neuve de logements locatifs sociaux.

L'acquisition-amélioration exclut donc systématiquement les transferts inter-bailleurs (SEM, SA d'HLM, OPH, COOP, etc.) ou bien encore le conventionnement de logements déjà détenus par le bailleur mais non conventionnés. Hormis ces cas, l'acquisition-amélioration inclut toutes les acquisitions auprès de personnes morales ou physiques, publiques ou privées :

- D'un logement individuel, c'est-à-dire l'acquisition d'une construction qui ne comprend qu'un logement (maison) ;
- D'un logement collectif, c'est-à-dire l'acquisition intégrale d'une construction comprenant plusieurs logements ;
- De logements collectifs diffus c'est-à-dire l'acquisition d'un ou plusieurs logements dans un immeuble (le bailleur devenant de facto copropriétaire, minoritaire ou majoritaire) ;
- De bureaux, hangars ou autres types de surfaces transformées en logement social.

Dit autrement, l'acquisition-amélioration étudiée porte sur les opérations conduisant à la création de nouveaux logements sociaux (le parc HLM augmente à la suite d'une opération d'acquisition-amélioration).



Au titre de l'année 2020, 87 500 logements locatifs sociaux ont été financés/agrésés en France métropolitaine, dont environ 1 700 en acquisition-amélioration après retraitements des données SISAL par l'ANCOLS (cf. chapitre dédié à la méthodologie), soit environ 2 %. Sur une échelle de temps plus longue (2016-2020), ce sont environ 10 800 logements sociaux qui ont été agrésés en acquisition-amélioration, soit 2 200 par an en moyenne.



S'agissant d'une modalité de production, l'acquisition-amélioration n'est pas prioritaire dans la **stratégie des bailleurs**. Par ailleurs, les opérations d'AA relèvent d'une démarche opportuniste, voire passive, des opérateurs HLM. Cet état de fait s'explique notamment par :

- Le modèle actuel dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les OLS, fondé sur la production de logements neufs (notamment en VEFA) pour satisfaire les objectifs quantitatifs gouvernementaux de production. En ce sens, l'AA qui permet de réhabiliter de « *petits collectifs* » dans une approche opérationnelle « *sur-mesure* » répond difficilement à ces objectifs ;
- Un manque d'opportunités – ou de visibilité sur les opportunités – foncières/immobilières.

Dans ce contexte, le rôle de la puissance publique (Etat et collectivités) est clef, agissant au travers d'incitations (aides financières, subventions, etc.) et de contraintes (réglementation, etc.).

En dépit des freins rencontrés par les OLS, l'AA constitue une opportunité afin d'élargir leur rôle et missions, et de répondre (i) à des enjeux économiques et sociaux (revitalisation des territoires, accroissement du parc social,

etc.) et (ii) climatiques et environnementaux (lutte contre l'étalement urbain/réduction du rythme d'artificialisation des sols, etc.).



S'agissant de la **gestion opérationnelle des opérations d'AA**, sont distinguées la gestion locative et la gestion des travaux, sachant que les opérations d'AA peuvent être réalisées soit un milieu occupé, partiellement occupé ou vide (le bâtiment acquis est alors totalement vacant).

En termes de gestion locative des opérations d'AA :

- Les locataires en place dans les logements issus d'opérations AA sont majoritairement en dessous des plafonds de ressources ;
- Les locataires en place ne quittent pas ou peu leur logement au changement de propriétaire au profit d'un bailleur social ; un changement qui n'a pas d'impact sur le « *quotidien des locataires* », voire peut même « *être rassurant* » (rapport à l'Etat, confiance dans la maîtrise technique du bâti, etc.). Une part des locataires bénéficie d'une baisse de loyer à la suite d'une acquisition par un bailleur sans toutefois pouvoir être qualifiée précisément ;
- Les locataires qui se sont vu attribuer un logement issu d'une opération d'AA seraient globalement moins satisfaits que les emménagés dans les programmes neufs (en lien avec des problématiques de taille des logements, d'acoustique, de distribution des pièces et espaces, etc.). Toutefois, il convient de nuancer ce constat car la notion de satisfaction dépend de plusieurs facteurs selon les bailleurs, notamment « *des immeubles et de leur emplacement dans la ville* » ;
- Sans différence particulière entre les zones, une grande majorité des bailleurs répondants considèrent que la vacance dans les logements issus d'AA ou de programmes neufs est similaire ;
- Les OLS mobilisent rarement les Maîtrises d'Ouvrage Urbain et Social (MOUS), mais mènent des activités similaires (enquêtes, relogement, communication-locataires, etc.).

S'agissant de la **gestion des travaux des opérations d'AA**, les travaux en milieu occupé sont facteurs de complexité pour les bailleurs et les entreprises générales, mais ces acteurs sont habitués à ce type d'intervention.

Par ailleurs :

- Hormis les structures spécialisées telles les Maîtrises d'Ouvrage d'Insertion (MOI) ou certains bailleurs dont l'AA peut constituer une activité importante, les bailleurs n'ont généralement pas d'équipes dédiées à la maîtrise d'ouvrage et au suivi des opérations d'AA (tant internes qu'externes) ;
- Les bailleurs ne rencontrent généralement pas de difficultés particulières pour trouver des entreprises générales compétentes en matière d'AA, hormis dans certains cas : nombre insuffisant d'entreprises sur certains territoires, problématique d'adéquation entre la taille/le coût de l'opération et la capacité du prestataire, etc. ;
- En cas de travaux à réaliser en site occupé, les bailleurs mobilisent l'ensemble des dispositifs de relogement à leur disposition pour trouver au plus vite une solution-logement (relogement temporaire ou pérenne des locataires, autres dispositifs tels que les aides au déménagement, etc.) ;
- Les opérations d'AA se transforment en opérations d'Acquisition-Démolition-Reconstruction soit (i) dans le cadre de projet d'ampleur visant une densification ou la modification de la forme urbaine, soit (ii) lorsque les travaux sont trop importants (bâti trop dégradé, construction atypique, etc.).



D'un **point de vue économique et financier**, et hors cas particulier, les opérations d'AA sont plus coûteuses que les opérations de constructions neuves avec un prix au m² moyen compris entre :

- 2 500 et 2 700 €/m² en zones B1, B2 et C (contre entre 1 900 et 2 200 €/m² pour le neuf) ;
- 3 600 et 4 900 €/m² en zones A et Abis (contre entre 2 600 et 3 500 €/m² pour le neuf).

Quant à Paris, les opérations d'AA y sont également plus coûteuses avec un prix au m² d'environ 6 300 €/m², contre 4 300 € pour les opérations neuves, et ce, alors même que le foncier y fait souvent l'objet d'une décote via des baux emphytéotiques.

Pour autant, les prix de revient communiqués par les bailleurs ne constituent pas les coûts complets d'une opération d'AA. En effet, outre l'acquisition du bâti, les travaux et les prestations intellectuelles associées à l'opération, peuvent s'ajouter (i) d'autres coûts directs (tels les coûts d'éviction des commerces durant les travaux, le coût du relogement des locataires en place durant les travaux, etc.) et (ii) des coûts indirects (les opérations d'AA sont, relativement au nombre de logements produits, plus consommatrices de temps pour les bailleurs, tant sur le volet technique que de la gestion locative).

Par ailleurs :

- Le financement d'une opération d'AA s'appuie sur des modalités financières connues et maîtrisées par les bailleurs sociaux qui les utilisent dans le cadre des opérations de construction neuve, à savoir : fonds propres, prêts et subventions. Pour autant, la part des subventions est plus importante en AA, notamment en zones B1, B2 et C du fait d'une multiplicité de dispositifs ;
- Pour une grande majorité des bailleurs interrogés, l'application du taux de TVA réduit à 5,5 % pour les opérations d'AA financées en PLUS (contre 10 % pour les logements PLUS en neuf) a conduit à équilibrer des opérations qui, sans ce dispositif additionnel, ne l'auraient pas été ;
- Malgré cela, l'étude avance l'hypothèse qu'un nombre important d'opérations d'AA identifiées ne sont *in fine* pas réalisées pour des raisons d'équilibre économique global ;
- En zone tendues, et notamment à Paris, le démembrement de propriété constitue une solution pour diminuer le coût de l'AA pour les bailleurs : les biens préemptés sont cédés par la collectivité au moyen de baux emphytéotiques, la Ville conservant la propriété des biens préemptés et déléguant la gestion aux organismes HLM qui disposent de droits réels durant la durée du bail. Lors de ce transfert de propriété au moyen d'un bail emphytéotique, la Ville effectue une importante décote du prix du bien.



2. Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Définition conventionnelle de l'Acquisition-Amélioration dans le cadre de cette étude | 2 |
| 1. Synthèse | 3 |
| 2. Sommaire | 7 |
| 3. Introduction..... | 8 |
| 3.1. Contexte de l'étude..... | 8 |
| 3.2. Objectifs et périmètre de l'étude | 11 |
| 4. Méthodologie | 12 |
| 4.1. Origine des données..... | 12 |
| 4.2. Précisions relatives aux données | 13 |
| 4.3. Conventions typographiques..... | 17 |
| 4.4. Acronymes & Glossaire..... | 17 |
| 5. L'acquisition-amélioration : Définition & Panorama..... | 18 |
| 5.1. Les différentes modalités de production de logement social | 18 |
| 5.2. Produire sans construire, par transformation du patrimoine existant | 19 |
| 5.3. Une définition labile de l'Acquisition-Amélioration..... | 20 |
| 5.4. Produire du logement social versus Loger des demandeurs sociaux | 21 |
| 5.5. L'activité d'Acquisition-amélioration dans la production de logement social | 22 |
| 6. L'Acquisition-Amélioration dans l'aménagement territorial et la stratégie des bailleurs sociaux | 27 |
| 6.1. L'intégration de l'Acquisition-Amélioration dans la stratégie des bailleurs..... | 28 |
| 6.2. Le rôle de la puissance publique dans la stratégie et l'action des bailleurs en matière d'AA | 35 |
| 6.3. L'élargissement et l'affirmation par l'AA du rôle et des missions des OLS..... | 41 |
| 7. La gestion opérationnelle des opérations d'AA | 47 |
| 7.1. La gestion locative des opérations d'AA et des logements issus d'AA | 47 |
| 7.2. La gestion des travaux des opérations d'AA | 56 |
| 8. Le financement et modèle économique des opérations d'Acquisition-Amélioration | 67 |
| 8.1. Remarque liminaire quant aux données SISAL et la méthodologie de traitement (RAPPEL)..... | 68 |
| 8.2. Le modèle économique des opérations d'AA | 71 |
| 9. Table des illustrations..... | 79 |
| 10. Glossaire..... | 82 |

3. Introduction

3.1. Contexte de l'étude

3.1.1. Des objectifs de production de logements sociaux renouvelés et renforcés

Au 31 décembre 2020, 2,2 millions de demandes de logement social étaient recensées dans le Système National d'Enregistrement français (SNE). Depuis 2013, ce volume a augmenté de 20 % quand – dans le même temps – la population française connaissait une croissance de moins de 3 % et le nombre de ménages de 4 %³.

Si cette augmentation du nombre de demandeurs de logement social s'explique pour partie par la large assiette des plafonds de ressources et la facilité avec laquelle il est aujourd'hui possible de déposer une demande de logement social, elle témoigne également de la difficulté d'un grand nombre de ménages à accéder à un logement abordable de manière pérenne dans un contexte de forte tension des marchés immobiliers.

C'est dans ce contexte que l'Union sociale pour l'habitat (USH) signait, le 19 mars 2021 dernier, avec le Ministère du Logement, Action Logement et la Banque des Territoires, en présence du Fonds national des Aides à la Pierre, un protocole pour relancer la production de logements sociaux qui a connu, en 2020, une quatrième année de baisse consécutive, passant sous la barre symbolique des 100 000 agréments⁴.

L'ambition affichée en 2021 et 2022 :

- Relancer l'accès social sécurisé à la propriété ;
- Programmer 250 000 logements locatifs sociaux (dont 90 000 « très sociaux ») ;
- Accompagner les bailleurs dans la mise en œuvre du volet « Rénovation » du plan de relance.

3.1.2. Dans le même temps, un rythme d'artificialisation des sols qui doit être divisé par deux...

En 2018/2019, France Stratégie publiait un rapport⁵, intitulé « Objectif Zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ? », et faisait le constat qu'un million d'espèces animales et végétales étaient aujourd'hui menacées d'extinction, « *déclin sans précédent auquel participe largement l'artificialisation des terres* ».

³ USH, www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2021-09/ush-rapportaucongres-170x240-page.pdf, consulté le 5 décembre 2021

⁴ USH, www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-du-logement/protocole-en-faveur-de-la-relance-de-la-production-de, consulté le 2 décembre 2021

⁵ France Stratégie, www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf, consulté le 2 décembre 2021

Fort de ce constat, l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) est inscrit au plan *Biodiversité* présenté par le Gouvernement à l'été 2018, puis repris dans la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite *Climat et Résilience*, qui prévoit de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols d'ici dix ans.

Si l'objectif est ambitieux, il est pour Julien Fosse, rapporteur du rapport de France Stratégie, « atteignable à condition notamment de modifier les règles d'urbanisme et de densifier l'habitat⁶ ».

Article 191 de la loi « Climat & Résilience »

Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi.

3.1.3. ...et un gouvernement qui interroge ce que signifie « Habiter la France de demain »

En août 2021 – dans la poursuite de ses travaux et réflexions – le Gouvernement a lancé la démarche « Habiter la France de demain » visant à remettre à plat « *une vision à la fois réaliste du futur des villes et [à chercher] à proposer un avenir désirable et positif aux Français⁷* ».

Le 14 octobre 2021, à la Cité de l'architecture et du patrimoine, le Gouvernement, par la voix d'Emmanuelle WARGON, ministre déléguée au Logement, a fait plusieurs annonces et a lancé plusieurs axes de réflexion visant à accompagner le secteur dans une reconfiguration générale, privilégiant (i) la densification, (ii) la (re)construction de la ville sur la ville et (iii) l'édification de logements collectifs de qualité.

Sont retranscrits ci-dessous quelques extraits du discours de la Ministre :

- « [...] Nous sommes confrontés à des problèmes d'acceptabilité, puisque les nouvelles constructions sont de plus en plus contestées. Pour construire plus de logements et répondre aux besoins, il faut partir des fondamentaux, à savoir, les désirs des Français. » ;
- « [...] Deux impératifs à décliner dans nos politiques du logement, d'aménagement et d'urbanisme : revendiquer l'intensité, en matière de densité et de services, et s'appuyer plus qu'aujourd'hui sur la qualité, car elle permettra de reconquérir l'intensité. Il faut remettre le beau, l'esthétique, l'insertion dans le paysage, la cohérence avec le patrimoine au cœur des projets ; tout comme la qualité d'usage (la taille du logement, l'orientation...) et la qualité environnementale [...] » ;
- « [...] Il faut gagner la bataille culturelle du logement, puisque l'habitat rêvé de la maison individuelle avec jardin n'est pas soutenable⁸ en tant que tel. Nous devons proposer une alternative, qui soit aussi agréable à vivre, mais qui trouve le bon équilibre entre la qualité intrinsèque du logement et l'accès à la nature et aux services [...] »

⁶ France Stratégie, www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protéger-sols, consulté le 6 décembre 2021

⁷ Ministère de la transition écologique, www.ecologie.gouv.fr/habiter-france-demain-tables-rondes, consulté le 6 décembre 2021

⁸ Les propos de la Ministre ont fait l'objet de précisions à la suite du discours.

3.1.4. La revitalisation, la rénovation et la transformation au cœur des débats

Si certaines villes moyennes et bourgs ont su conserver leur dynamisme et leur capacité d'attractivité, nombreux sont ceux qui présentent des signes de perte de vitalité. Souvent, cela se traduit par (i) des taux élevés de logements vacants, la fermeture de nombreux commerces, le vieillissement des résidents, l'appauvrissement des services au public, et (ii) un encouragement implicite à l'étalement urbain alors même que ces polarités urbaines disposent d'atouts considérables et constituent des zones de développement et d'investissement à venir.

Conscient de ces défis et enjeux, le Gouvernement a mis en place depuis plusieurs années des démarches et dispositifs de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs pour y relancer et améliorer l'habitat, le travail et l'activité (citons à titre d'exemple Action Cœur de Ville).

En parallèle, quand « 80 % des logements de 2050 existent déjà⁹ », face aux enjeux sociétaux, environnementaux et territoriaux, et en écho au temps long de l'immobilier, la transformation du patrimoine existant constitue un axe majeur de réflexion dont s'est saisi le Gouvernement en insistant sur un nécessaire « changement d'échelle¹⁰ » :

- « La transformation va devenir en soi une filière à part entière, et sans doute une filière d'excellence française. La transformation des bâtiments mérite d'être davantage mise en évidence, et c'est ce à quoi participe le programme Habiter la France de demain¹¹ » – Emmanuelle WARGON
- « On assiste à un changement de perception sur le sujet de la transformation des bureaux : aujourd'hui, le marché considère que la norme c'est de démolir. Demain, la norme pourrait être la transformation avec, pourquoi pas, la création d'un permis de transformer comme il existe un permis de construire¹² » – Joachim AZAN



La présente étude de l'ANCOLS, portant sur la production de logement social par Acquisition-Amélioration et ses enjeux, tant en zones tendues que détendues, s'inscrit pleinement dans la poursuite de ces réflexions.

Notamment parce que la production de logements sociaux par Acquisition-Amélioration constitue un réel outil pour permettre un *changement de paradigme* de la production immobilière où il s'agira de développer et reconquérir des territoires urbains sans artificialiser les sols, en densifiant l'existant.

⁹ Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale de l'ANAH, www.ecologie.gouv.fr/habiter-france-demain-tables-rondes, consulté le 6 décembre 2021.

¹⁰ Du nom d'une table ronde « Habiter la France de demain », intitulée « Rénovation globale et transformation : le changement d'échelle au cœur du débat » et à laquelle participait la Ministre du Logement.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

3.2. Objectifs et périmètre de l'étude

3.2.1. Objectifs de l'étude

L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) établit annuellement un programme d'études relatives aux activités de construction et de gestion du logement social.

Dans le cadre de ce programme, le conseil d'administration de l'Agence a souhaité que soit menée en 2021 une étude relative à la production de logement social par acquisition-amélioration de logements (et d'autres surfaces reconverties en logements) par les bailleurs sociaux, articulée autour de plusieurs grandes thématiques, à savoir :

- **Un état des lieux de l'amélioration-acquisition** avec la quantification de la volumétrie actuelle et les perspectives dans les prochaines années ;
- **Les pratiques des bailleurs** avec en particulier :
 - La sélection des logements (ou anciens bureaux),
 - La localisation des logements et les éléments conduisant à retenir un territoire,
 - La nature et le type des travaux engagés le cas échéant,
 - Les éventuelles relations avec la copropriété et l'intégration dans le parc du bailleur,
 - Le pilotage des opérations d'acquisition-amélioration,
 - Les raisons qui conduisent des bailleurs à recourir à l'acquisition-amélioration... ;
- **L'intégration de l'acquisition-amélioration dans la stratégie globale du bailleur**, en observant en particulier comment sont arbitrées les décisions entre construction de nouveaux logements et l'acquisition-amélioration, notamment au sein du Plan Stratégique de Patrimoine ;
- **Le financement des opérations d'acquisition-amélioration :**
 - Le montage de l'opération, avec un séquençage des démarches à réaliser,
 - La structure du plan final de financement et les différences avec les opérations classiques,
 - La quantification/évaluation des subventions et des prêts spécifiques ;
- **L'identification et la quantification des freins à l'acquisition-amélioration**
Ex : réglementaire, technique, économique, culturel, etc. ;
- **Les effets de l'acquisition-amélioration** sur :
 - La gestion du parc par le bailleur,
 - Les territoires (revitalisation des centres-villes/bourgs, moindre artificialisation des sols, etc.),
 - L'accroissement et la diversification de l'offre de logements sociaux.

3.2.2. Périmètre de l'étude

Conformément aux attentes de l'Agence, la présente étude porte :

- Sur l'ensemble des bailleurs sociaux en France métropolitaine et dans les départements et régions d'Outre-Mer (DROM) ;
- Sur les exercices 2016 à 2020 pour les observations de l'activité d'acquisition-amélioration. Il est entendu que l'observation des stratégies, pratiques, avantages, inconvénients, freins, contraintes et risques n'est, elle, pas limitée à ces seuls exercices.

Par ailleurs, la définition retenue de l'Acquisition-Amélioration (AA ci-après) est celle présentée au chapitre 5.

4. Méthodologie

4.1. Origine des données

Pour mener à bien cette étude, outre une revue bibliographique et documentaire, 1630 Conseil a réalisé :

- 13 auditions préliminaires **auprès d'acteurs institutionnels** pour prendre notamment connaissance du contexte, des enjeux politiques, économiques, sociaux et sociétaux associés à l'acquisition-amélioration. Citons notamment le Ministère du logement, la Fédération des ESH (Entreprises sociales de l'habitat, dénommées SA d'HLM dans le Code de la Construction et de l'Habitat), la Caisse des Dépôts et Consignations **[D1a ci-après]** ;
- 16 auditions préliminaires **auprès d'organismes de logement social** - dont des Maîtrises d'Ouvrage d'Insertion (MOI) - **de tailles diverses et opérant sur une pluralité de territoires** pour comprendre la façon dont les organismes pratiquent l'acquisition-amélioration, mais également leurs principales motivations **[D1b ci-après]** ;
- Un recueil de données qualitatives et quantitatives :
 - Par la voie d'un questionnaire, autoadministré par internet auprès d'un échantillon d'une centaine d'organismes de logement social **[D2 ci-après]** ;
 - Par la consolidation de données issues de GALION/SISAL relatives aux organismes de l'échantillon, mais également à l'ensemble des bailleurs sociaux **[D3 ci-après]**.

GALION est l'outil informatique qui permet aux services déconcentrés de l'Etat (DDT/M, UD-DRIHL et DREAL) et à ceux des collectivités publiques locales délégataires des aides à la pierre (EPCI ou conseil départementaux) d'instruire les demandes de financement de logements sociaux émanant des maîtres d'ouvrages (OHLM, SEM, etc.).

Figure 1 - Présentation schématique et non exhaustive des informations et données recueillies

| Données | Source de données | Type de données quantitatives ou qualitatives |
|---------|---|--|
| D1a | Auditions auprès d'acteurs institutionnels (hors bailleurs) | - Compréhension du dispositif d'AA - Enjeux territoriaux - Enjeux économiques et financiers - Modalités de financement - Liens avec les collectivités... |

| | | |
|-----|---|---|
| D1b | Auditions auprès des bailleurs sociaux | <ul style="list-style-type: none"> - Les pratiques des bailleurs en matière d'AA - L'intégration de l'AA dans leur stratégie - Les modalités d'arbitrage entre construction et AA - Le financement des opérations d'AA - Le montage de l'opération - La structure du plan final de financement - Les freins à l'AA - Les impacts de l'AA... |
| D2 | Questionnaire autoadministré auprès d'un échantillon de bailleurs sociaux | <ul style="list-style-type: none"> Idem que D1b + Description d'opérations d'AA spécifique + Quantification de la volumétrie d'AA entre 2016 et 2020 |
| D3 | Consolidation de données GALION (Cf. chapitre suivant quant aux modalités de retraitement des données GALION) | <ul style="list-style-type: none"> - Analyse économique et financière des opérations d'AA - Description des opérations d'AA |

4.2. Précisions relatives aux données

4.2.1. Structure de l'échantillon d'OLS interrogés dans le cadre de l'enquête internet

L'échantillon d'OLS sélectionnés au titre des données D2 comptait 185 bailleurs sociaux. Après apurements, et sur les 136 bailleurs répondants, 128 réponses ont été considérées comme exploitables.

Cet échantillon a été constitué par l'ANCOLS de manière à être le plus représentatif possible des bailleurs réalisant des opérations d'acquisitions-améliorations. Il inclut également des bailleurs n'en réalisant pas de façon à en comprendre les raisons.

Par ailleurs, préalablement à l'enquête-internet (D2), dite *enquête-terrain*, une *enquête-pilote* a été réalisée auprès d'une vingtaine de bailleurs afin de s'assurer de la cohérence et pertinence du questionnaire. Les modifications postérieures à cette *phase pilote* ayant été mineures, il a été possible d'inclure les 16 réponses de cette phase à l'ensemble des réponses exploitables (et sont donc incluses dans le total des 128 réponses mentionnées précédemment).

Ainsi, les bailleurs ayant effectivement répondu au questionnaire et au pilote représentent plus de la moitié de la production d'AA sur la période 2016-2020 (données SISAL¹³). Si cet échantillon est donc représentatif et significatif, les questions du questionnaire n'étant pas « obligatoires », le nombre de répondants par question est parfois faible, qui plus est lorsque les résultats sont ventilés par zone principale d'intervention des bailleurs. **En conséquence, les résultats présentés sont à considérer avec une certaine prudence et comme l'expression d'une « tendance ».**

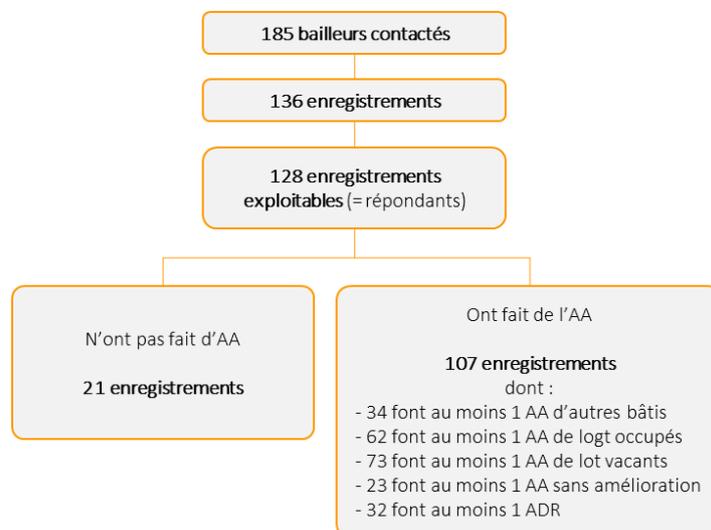
Les résultats du questionnaire ont été ventilés (i) selon le zonage ABC (avec Paris considérée comme une zone à part entière en raison de son poids conséquent dans l'AA)¹⁴ et (ii) selon que les bailleurs ont produit moins ou

¹³ Voir la remarque méthodologique concernant SISAL ci-après.

¹⁴ Pour les bailleurs dont le parc est situé sur plusieurs zones, c'est la zone principale qui a été retenue.

plus de 5 opérations d'AA ces 5 dernières années (2016-2020). Cette dernière ventilation, dans la mesure où les résultats ne montrent pas de différences significatives, n'est pas présentée.

Figure 2 – Les bailleurs répondants à l'enquête-internet



4.2.2. Remarques importantes quant aux données et leur réconciliation

Les travaux de l'ANCOLS et 1630 Conseil ont principalement porté sur l'analyse des logiques, stratégies, pratiques et freins des bailleurs en matière d'AA. Les analyses à partir des bases de données de l'administration avaient pour objectif principal une analyse des volumes et coûts de ces mêmes opérations.

Cependant, au gré des travaux, l'ANCOLS et 1630 Conseil ont acté que SISAL n'était pas pleinement fiable et contenait des données erronées. A titre d'exemples, dans SISAL : (i) une opération d'AA en bail emphytéotique codifiée en « plein propriété », (ii) un transfert de logements inter-bailleurs (qui ne crée pas de nouveaux logements sociaux et donc n'entre pas dans la définition de l'ANCOLS de l'AA) codifié en AA.

En conséquence :

- A la fois les analyses de volume et de coût faisaient apparaître des écarts importants avec les propos tenus par les bailleurs lors des auditions ;
- A la date de rédaction de la présente étude, il n'existe pas de moyen simple et certain d'identifier dans SISAL des opérations qui – dans l'esprit – ne sont pas des AA (ex : transfert inter-bailleurs, reconventionnement, etc.).

Par ailleurs, il n'a pas été possible pour l'ANCOLS et 1630 Conseil de réconcilier les données SISAL avec (i) les données du Répertoire du Patrimoine Locatif Social (RPLS) et – dans un certain nombre de cas – avec (ii) les déclarations des bailleurs¹⁵.

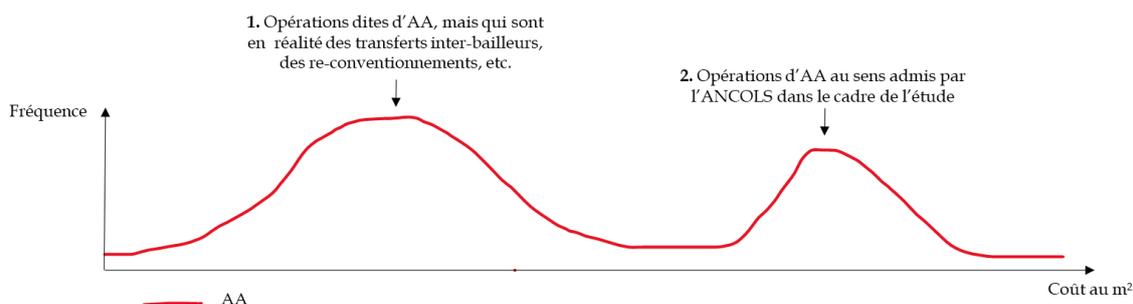
De fait, l'ANCOLS et 1630 Conseil ont procédé à différents arbitrages méthodologiques (notamment pour évaluer le coût des opérations d'AA) et ont procédé à des retraitements statistiques – présentés ci-dessous – pour isoler les opérations d'AA au sens admis dans le cadre des travaux conduits par l'ANCOLS.

¹⁵ Généralement un échange avec les bailleurs concernés permettait d'expliquer les écarts entre SISAL et les réponses au questionnaire, mais il n'a pas été possible d'aboutir à une méthode permettant de réconcilier de façon automatique et standardisée les différentes sources de données. Parmi les explications : définition de l'AA, écart de périmètre temporel (20xx → 20yy), etc.

4.2.3. Retraitements statistiques des données SISAL

Eu égard aux éléments ci-dessus, sont présentés ici la méthode élaborée par l'ANCOLS et les retraitements statistiques effectués sur les données SISAL correspondants :

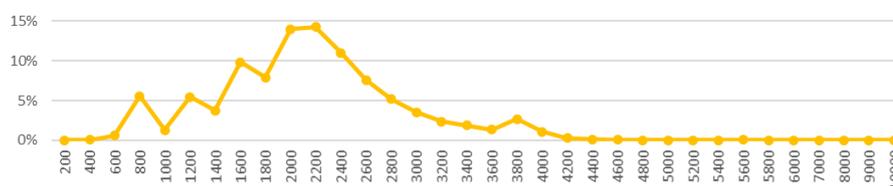
- Les AA codifiées dans SISAL peuvent être supposées de fausses (1) ou vraies (2) opérations d'AA. Cependant, il est possible de s'attendre à ce que les opérations d'AA contenues dans SISAL, ordonnées selon leur coût au m², suivent une courbe de la forme suivante :



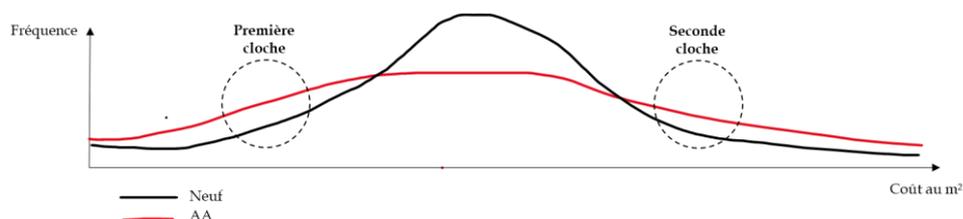
Remarque : A noter que la première cloche est attendue comme plus importante que la seconde dans la mesure où le coût moyen des opérations d'AA dans SISAL est relativement faible.

- Dans les faits, la représentation des données SISAL ne permet pas – en premier lieu – de distinguer cette *double cloche* (cf. exemple ci-après pour les opérations d'AA en zone B1 entre 2016 et 2020).

Répartition des logements agréés en AA, par tranche de coût au mètre carré, zone B1, 2016-2020 (source : SISAL)

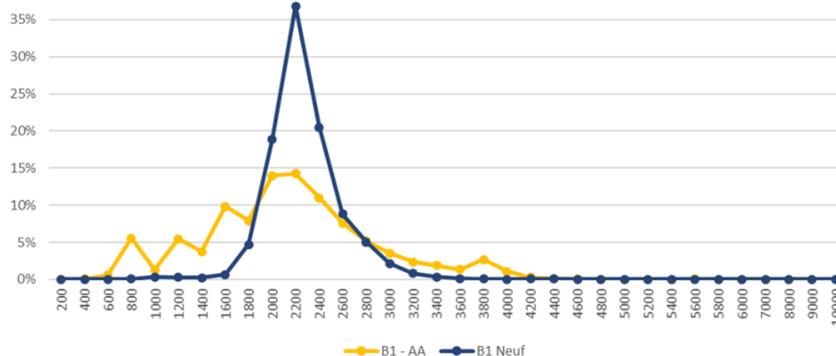


- Pour faire apparaître cette *double cloche*, la solution retenue a été
 - Tout d'abord, de comparer les coûts par m² de l'AA par rapport à ceux de la construction neuve dans l'objectif de faire apparaître les deux cloches non pas en valeur absolue mais par rapport à la répartition des opérations neuves, comme le synthétise le schéma suivant :



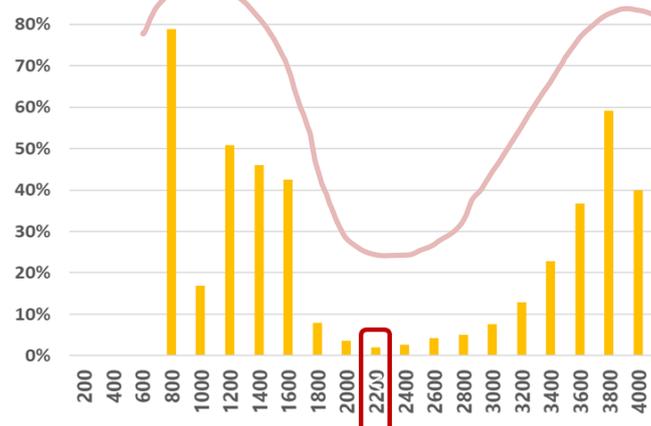
Cette situation a effectivement été observée pour les différentes zones. N'est présenté ici que le résultat pour la zone B1, mais le détail des autres zones est disponible plus loin dans l'étude.

Répartition des logements agréés respectivement en AA et en neuf, par tranche de coût au mètre carré, zone B1, 2016-2020 - Comparaison - en proportion - entre l'AA et le neuf (source : SISAL)



- ...Puis de mesurer le différentiel entre les courbes jaune (l'AA) et bleue (le neuf) en valeur absolue afin de mieux faire apparaître la double cloche.

Part des logements construits en AA dans le total, par tranche de coût au mètre carré, zone B1, 2016-2020 (source : SISAL)



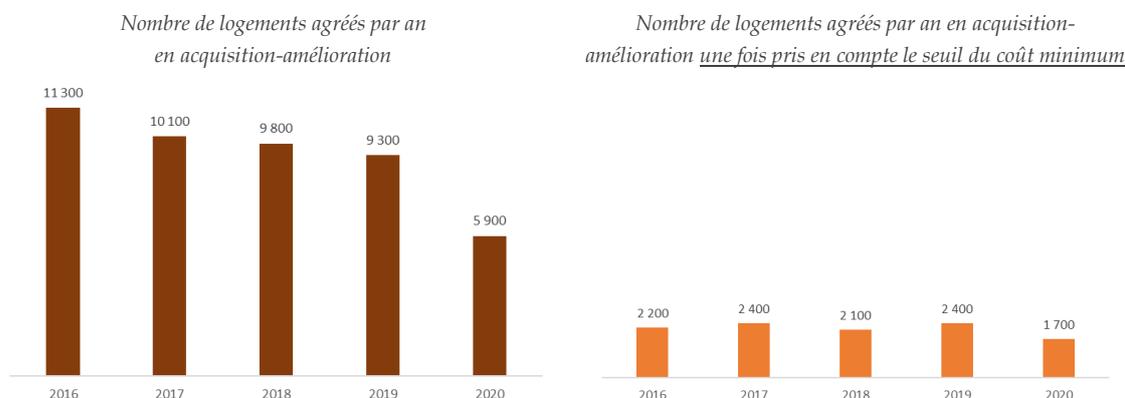
Lecture : En zone B1, à 2 200 €/m², la part des AA parmi l'ensemble des logements produits, ordonnés selon leur coût au m², est la plus faible. Ce faisant, ce montant a été retenu comme le seuil pour cette zone :

- Au-delà duquel les opérations d'AA sont supposées être des opérations d'AA au sens de la présente étude ;
- En-deçà duquel les opérations d'AA sont supposées être des opérations qui, dans l'esprit, ne sont pas de l'AA (reconventionnement, transfert inter-bailleurs...).

→ Cette méthode a été ensuite répliquée pour chaque zone pour déterminer leur seuil respectif :

- Paris : 4 600 €/m² ;
- A bis (hors Paris) : 3 600 €/m²
- A : 3 000 €/m²
- B1 : 2 200 €/m²
- B2 : 2 200 €/m²
- C : 2 000 €/m²

En conséquence, l'étude retient environ 2 000 logements en AA par an après retraitements statistiques, soit 4 à 5 fois moins que le total des logements codifiés en AA dans SISAL



Remarques

- Précisons ici que, malgré les choix de traitement de SISAL dérivant de la méthode développée par l'ANCOLS, les analyses de volume d'opérations ne sauraient traduire pleinement la réalité opérationnelle. En effet, dans le cadre « *des échanges et de la doctrine* » qui s'appliquent avec certaines collectivités délégataires des aides à la pierre, certaines opérations d'AA sont requalifiées en opérations de logement neuf.
- Les données SISAL non-retraitées (47 000 logements issus d'acquisitions-amélioration sur les 5 dernières années) ou retraitées (11 000 logements issus d'AA dans la définition de l'ANCOLS) n'ont pu être comparées/réconciliées avec les données du Répertoire du Patrimoine Locatif Social (environ 39 000 logements issus d'AA).

4.3. Conventions typographiques

Les conventions typographiques suivantes sont appliquées dans le présent rapport :

- Tous les éléments entre guillemets, en italique et en bleu font systématiquement référence à des verbatim recueillis soit via les entretiens qualitatifs, soit via le questionnaire.
Exemple : « *Verbatim obtenu via des questionnaires ou entretiens* » ;
- Toutes les données chiffrées en bleu font systématiquement références à des résultats obtenus à la suite des analyses statistiques menées. Ces données ont donc été calculées grâce aux données recueillies dans le cadre de la présente étude.

Exemples : 30% → Données issues des travaux statistiques menés pour cette étude
30% → Données statistiques issues de recherches documentaires diverses

4.4. Acronymes & Glossaire

La présente étude fait usage de différents acronymes dont le glossaire est versé en fin d'étude.

5. L'acquisition-amélioration : Définition & Panorama

5.1. Les différentes modalités de production de logement social

Deux modalités de production de logement social sont généralement distinguées :

- **La construction neuve en maîtrise d'ouvrage directe**, mode de production historique du logement social (le bailleur pilote lui-même l'entière du processus de production), constitue la mission et la compétence de base des organismes HLM, indissociable de leur autre grande mission qu'est la gestion immobilière ;
- **La construction neuve dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des promoteurs privés (VEFA)**. Selon l'article L. 261-3 du CCH, « *La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes* ». Pour les organismes HLM, il s'agit d'acheter sur plan et en bloc des logements à des promoteurs immobiliers, au lieu d'en assurer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage. Ces logements une fois acquis et conventionnés deviennent des logements locatifs sociaux.

Moins pratiquée, hors zone tendue du fait de la problématique foncière (cf. infra), la transformation de patrimoine existant en logement social constitue pourtant un axe de développement pertinent en regard des évolutions sociétales et législatives citées précédemment (sobriété foncière, revitalisation, rénovation, etc.).

Dans les textes, cette transformation du patrimoine existant recouvre **deux procédures distinctes**¹⁶ :

- L'agrément en acquisition-amélioration ;
- Le conventionnement sans agrément.

| | Agrément en acquisition-amélioration | Conventionnement sans aides de l'Etat et/ou sans travaux |
|----------------------|---|--|
| Bénéficiaires | Peuvent bénéficier d'un agrément en acquisition-amélioration, les structures définies à l'article D. 331-14 du CCH : <ul style="list-style-type: none">- Les organismes HLM (OPH, SA D'HLM, SA HLM)- Les SEM- Les collectivités territoriales | Sollicité uniquement par le titulaire des droits réels et appartenant à la liste des structures suivantes : <ul style="list-style-type: none">- Les organismes HLM- Les SEM- Les sociétés immobilières à participation majoritaire de la CDC |

¹⁶ DRIHL, Guide de financement du logement social 2021, www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021_04_21_guide_de_financement_vdm.pdf, consulté le 30/11/2021.

| | | |
|----------------------------|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Les organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion - Toutes personnes physiques/morales en PLS | <ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités publiques (collectivités territoriales et EPL) - Les sociétés filiales d'un organisme collecteur de la PEEC |
| Logements éligibles | <ul style="list-style-type: none"> - Acquisition de moins de 10 ans - Travaux d'amélioration sur des logements cédés à bail emphytéotique. <p>SAUF ceux ayant fait l'objet d'une aide de l'Etat à l'investissement et couverts par une convention APL ou une convention résiliée depuis moins de 10 ans.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Logements existants qui ont bénéficié pour leur construction d'un financement de l'Etat. <p>SAUF ceux précédemment couverts par une convention APL ayant été dénoncée depuis moins de 10 ans.</p> |

5.2. Produire sans construire, par transformation du patrimoine existant : Le parc privé et les bureaux, une ressource pour produire du logement social

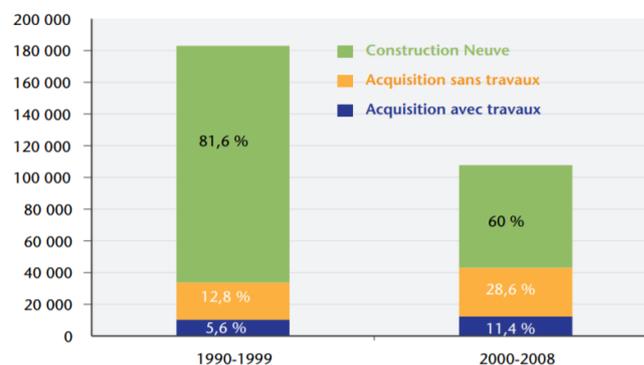
5.2.1. La réforme Barre de 1977

Historiquement, les organismes de logement social, qu'il s'agisse des Offices publics d'habitat, des Entreprises sociales pour l'habitat ou des Sociétés d'économie mixte, ont construit leurs propres immeubles, puis les ont gérés eux-mêmes selon des règles définies par l'État.

L'inflexion de la construction s'opère avec la réforme Barre de 1977. À partir de cette année-là, les bailleurs sociaux peuvent désormais bénéficier d'une aide financière pour acquérir des logements existants afin de les intégrer dans leur parc social.

Dans un but de rénovation du parc immobilier, de lutte contre l'habitat insalubre, ces aides sont conditionnées à des travaux d'amélioration d'un certain montant (20 % du prix d'acquisition). Par la suite, cette exigence de rénovation est assouplie (1990), puis supprimée en 2001 pour permettre aux communes d'atteindre plus facilement leur quota de logements sociaux imposés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de décembre 2000.

En conséquence, longtemps portée par la seule construction neuve, la production HLM combine depuis une vingtaine d'années construction neuve et acquisition-amélioration¹⁷.



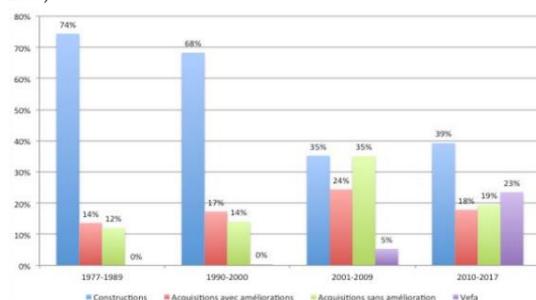
5.2.2. La loi SRU comme accélérateur des mutations

La loi SRU a profondément modifié le mode d'entrée des logements dans le parc social. En effet, l'obligation pour certaines communes d'atteindre un taux minimal de logements sociaux a contraint les bailleurs sociaux à se tourner vers des modes alternatifs de production.

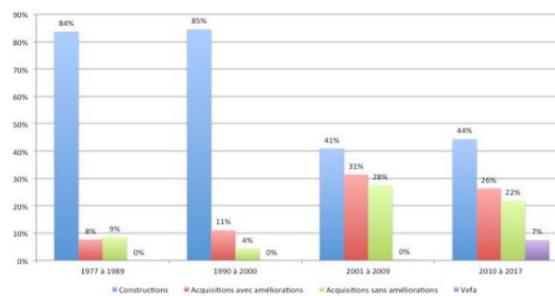
¹⁷ Source du graphique : Évolution des modes de production des logements sociaux, EPLS 2009, Hélène JOINET

Lors de sa promulgation, et à titre d'exemple, la ville de Lyon devait, pour atteindre le taux de 20 %, produire environ 11 000 logements. Les seules constructions initiées par les bailleurs (500 logements par an de 1990 à 2000) ne pouvaient suffire à atteindre l'objectif imposé. Les bailleurs ont ainsi acheté des logements sur plan (VEFA) et acquis des logements collectifs anciens en pleine propriété. En conséquence le marché immobilier du logement social s'est structurellement déformé. **Après 2000, la figure du « bailleur-constructeur » s'estompe au profit du « bailleur-acquéreur ».**

Mode d'entrée dans le parc social des logements collectifs en pleine propriété pour la **Ville de Lyon** entre 1977 et 2017 (source : RPLS 2018)¹⁸



Mode d'entrée dans le parc social des logements collectifs en pleine propriété pour la **Ville de Paris** entre 1977 et 2017 (source : RPLS 2018)



5.3. Une définition labile de l'Acquisition-Amélioration

Si la transformation du patrimoine existant recouvre deux procédures distinctes, dans le discours des bailleurs – à l'évocation de l'Acquisition-Amélioration (AA) – cette distinction n'est pas évidente ; plus encore, des transferts de patrimoine inter-bailleurs sont parfois qualifiés d'Acquisition-Amélioration.

De la même façon, selon les lectures, l'AA peut (i) être nommée de différentes manières et (ii) revêtir des acceptions diverses. Les dénominations suivantes sont ainsi rencontrées : acquisition-amélioration, acquisition-réhabilitation, acquisition-amélioration sans travaux, acquisition-amélioration avec travaux, conventionnement sans travaux, etc.

Si le glissement sémantique « avec/sans travaux » s'explique par des évolutions réglementaires, ce qui relève de « l'amélioration » ou de la « réhabilitation » semble relever (i) de l'ampleur des travaux, (ii) de l'impact sur les locataires en place le cas échéant et (iii) des usages propres des bailleurs sociaux.

Remarque : Historiquement, les opérations d'acquisition de parc immobilier privé en vue de son conventionnement ont été accompagnées de travaux de réhabilitation (avant 2001, la réglementation imposait que les travaux représentent au moins 20 % du montant total de l'opération pour bénéficier des financements réglementaires). Depuis 2001, il est possible d'acquérir et conventionner des immeubles sans travaux.

Aussi, et dans le cadre de la présente étude, la définition retenue pour l'acquisition-amélioration se veut générique et intègre les concepts suivants :

- **L'acquisition-amélioration [AA]** où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, puis a procédé à un certain nombre de travaux avant son conventionnement en logement social ;

¹⁸ Produire du logement social sans construire Les politiques d'acquisition de logements privés par les bailleurs sociaux (1977-2018), François ROBERT, https://metropolitiques.eu/IMG/pdf/met_robert.pdf

- **L'acquisition sans amélioration [A(A)]** où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, et n'a pas eu besoin de réaliser des travaux avant de conventionner le patrimoine ;
- **L'acquisition-démolition-reconstruction [ADR]** où le bailleur a acquis du patrimoine à un tiers autre qu'un OLS, mais où le bien acquis sera finalement démoli au profit d'un programme de construction neuve de logements locatifs sociaux.

L'acquisition-amélioration exclut donc systématiquement les transferts inter-bailleurs (SEM, SA D'HLM, OPH, COOP, etc.). Hormis ces cas, l'acquisition-amélioration inclut toutes les acquisitions auprès de personnes morales ou physiques, publiques ou privées :

- **D'un logement individuel, vacant ou occupé**
= Acquisition d'une construction qui ne comprend qu'un logement (maison).
- **De logements collectifs, vacants ou occupés**
= Acquisition intégrale d'une construction comprenant plusieurs logements.
- **De logements collectifs diffus, vacants ou occupés**
= Acquisition d'un ou plusieurs logements dans un immeuble
(le bailleur devenant *de facto* copropriétaire, minoritaire ou majoritaire)
- **De bureaux, hangars ou tout autres types de surfaces transformées en logement social, vacants ou occupés**

Dit autrement, l'acquisition-amélioration décrite dans cette étude porte sur les opérations conduisant à la création de nouveaux logements sociaux : le parc HLM augmente à la suite d'une opération d'acquisition-amélioration.

5.4. Produire du logement social versus Loger des demandeurs sociaux :

Des notions divergentes en matière d'AA ?

Selon le point de vue adopté, la notion de « produire du logement social » ou « produire un logement social » peut recouvrir des réalités opérationnelles différentes.

Que signifie « produire un logement social » ?

- Augmenter le parc/stock de logement social de 1 ?
- Loger dans le parc social 1 personne de plus ?
- Loger dans le parc social 1 personne éligible au logement social de plus ?

Selon la définition choisie, le dispositif d'acquisition-amélioration n'y répond pas de la même façon.

En effet, si dans les opérations de production/construction neuve – qui représentent la majorité des opérations au niveau national – les différentes étapes de la production (financement, conventionnement, construction,

attribution¹⁹) se suivent dans des délais assez courts, il n'en est pas nécessairement de même pour l'acquisition-amélioration.

- **L'acquisition-amélioration pour augmenter le parc/stock de logement social de 1 ?**
Au sens strict, une opération d'acquisition-amélioration accroît le parc national de logement social dès lors que le/les logements font l'objet d'un conventionnement. Sans constituer un cas fréquent, l'ANCOLS – dans le cadre de ses activités de contrôle – a d'ores et déjà constaté des opérations d'AA où les bailleurs avaient décidé de ne pas conventionner immédiatement les logements de manière à s'affranchir des contraintes de plafonds de loyers/ressources.
→ Dans ce cas, le parc de logement social n'augmente pas dans l'immédiat.
- **L'acquisition-amélioration pour loger dans le parc social une personne de plus ?**
Une opération d'AA peut être réalisée soit avec des logements vacants soit des logements occupés. Dans le premier cas, il y a bien « logement d'une personne de plus » (en d'autres mots, la « file d'attente du SNE diminue de 1 »). Dans le second cas, le locataire en place restant dans les lieux, l'accroissement du parc de logement social ne se solde pas par « une personne logée de plus » (la file d'attente du SNE n'évolue pas).
- **L'AA pour loger dans le parc social une personne éligible au logement social de plus ?**
Dans la mesure où une opération d'AA peut être réalisée soit avec des logements vacants soit des logements occupés, deux cas sont ici également à distinguer. Dans le premier cas, le logement étant vacant, la désignation du nouveau locataire se fera via le processus d'attribution usuel avec une commission d'attribution : la « file d'attente du SNE diminue de 1 ». Dans le second cas, l'attribution du logement social ne se fera qu'au départ du locataire actuellement en place, qui n'est pas nécessairement éligible au logement social et qui peut conserver son logement de nombreuses années.

Selon la définition et le cas choisis, l'Acquisition-amélioration contribue donc de façon différenciée aux objectifs de production de logement social ou de logement des demandeurs sociaux.

5.5. L'activité d'Acquisition-amélioration dans la production de logement social

Remarque importante : Les analyses ci-dessous ont été réalisées par l'ANCOLS sur la base des données SISAL²⁰, et après retraitements (cf. chapitres 4.2.2 et 4.2.3).

Constat n°1 – Environ 2 % des logements sociaux agréés par an sont des acquisitions-améliorations selon la méthode proposée par l'ANCOLS

Au titre de l'année 2020, 87 500 logements locatifs sociaux ont été financés/agréés en France métropolitaine²¹, dont environ 1 700 en acquisition-amélioration (contre 5 900 sur la base des données SISAL brutes et non retraitées), soit environ 2 %. Sur une échelle de temps plus longue (2016-2020), ce sont environ 2 100²² logements

¹⁹ Ces différentes étapes peuvent avoir un enchaînement différent selon les situations. A titre illustratif :

- le conventionnement peut être réalisé après la livraison ;
- le financement, dans le sens de l'obtention de l'agrément, peut être réalisé après la construction dans le cas de la VEFA, etc..

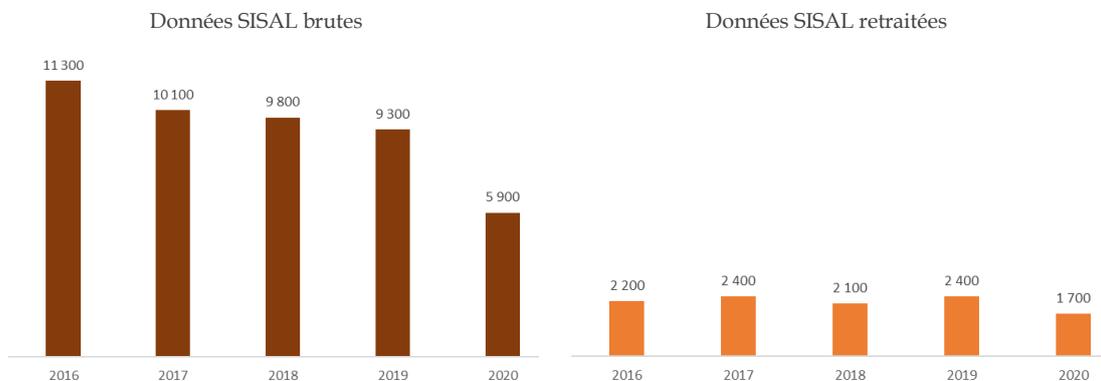
²⁰ SISAL est une base de données/un infocentre auquel sont transmises les données GALION et qui permet l'élaboration d'état statistiques ou de suivi. Pour rappel, GALION, mis en place par la DGALN/DHUP, est un logiciel de gestion des aides au logement mis à la disposition des « cellules de financement du logement » des DDT(M) et des délégataires des aides à la pierre. Cet outil permet notamment de suivre une opération depuis son lancement jusqu'à son terme (financement, signature de la convention APL, mise en chantier, achèvement des travaux et mise en location).

²¹ Ministère de la cohésion des territoires, www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/regard_sur_les_logements_sociaux_agrees_bilan_2020_cle7d969f.pdf, consulté le 6 décembre 2021.

²²

sociaux qui ont été agréés par an en acquisition-amélioration, soit quatre à cinq fois moins que le total des logements codifiés comme AA dans SISAL.

Figure 3 - Nombre de logements agréés par an en acquisition-amélioration (source : SISAL)



Notons une part plus importante des PLS dans les opérations d'AA - en comparaison de ce qui peut s'observer dans les opérations neuves - au détriment des PLUS, la proportion de PLAI étant quant à elle équivalente dans les deux cas. Cette surreprésentation des PLS n'est pas seulement due à une présence plus marquée de l'activité d'AA dans les territoires tendus : même en tenant compte de la zone (à l'exception de Paris), les PLS sont proportionnellement plus nombreux que dans le neuf.

Figure 4 - Répartition annuelle des nouveaux logements selon leur FPF une fois pris en compte le seuil du coût minimum pour les AA, 2016-2020 (source : SISAL)

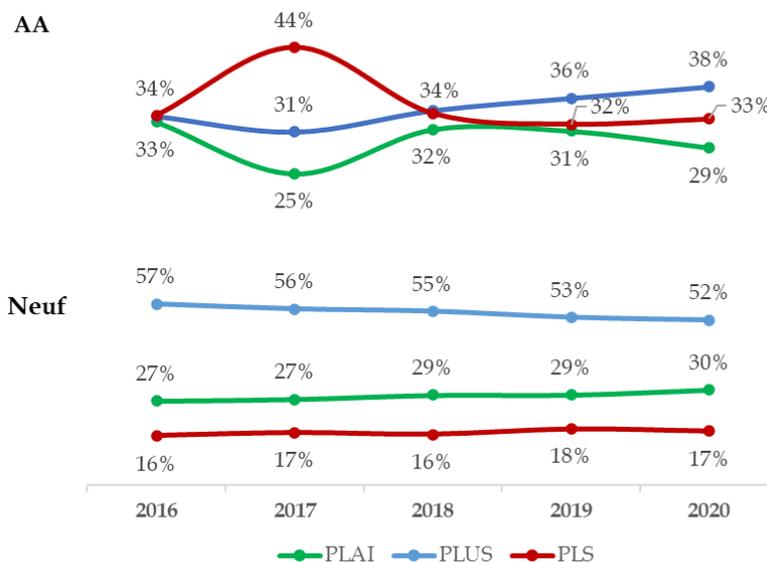
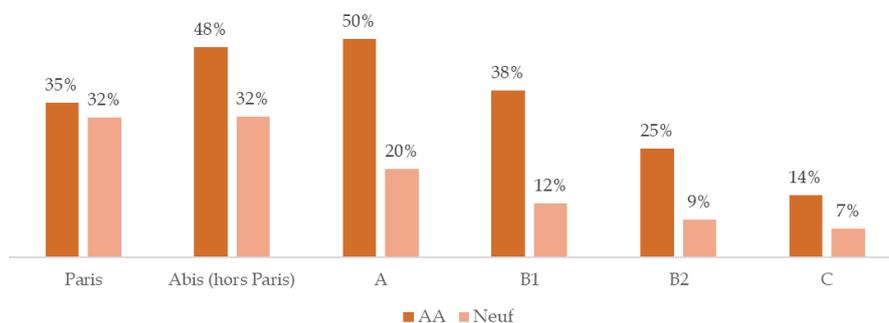


Figure 5 - Part de PLS dans la production, par zone, après retraitements statistiques de l'ANCOLS, 2016-2020 (source : SISAL)

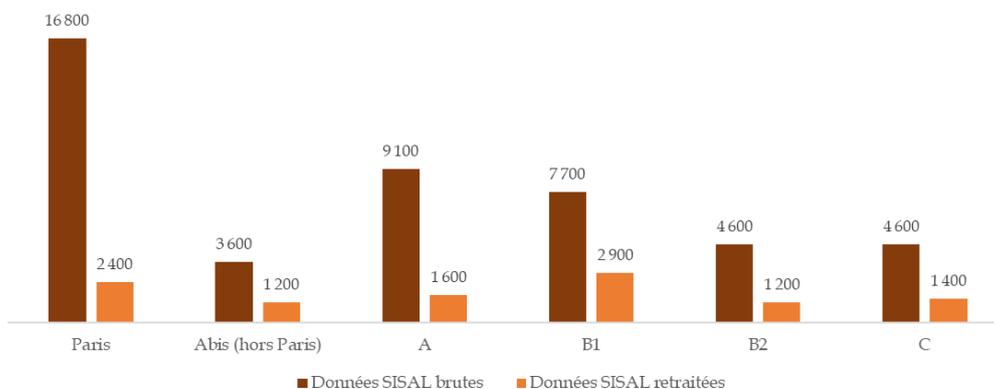


Constat n°2 – Une part importante des opérations d’AA ont lieu en zone A bis et se concentre notamment à Paris

Avec 2 400 logements agréés entre 2016 et 2020, la Ville de Paris représente à elle seule 23 % de la production d’AA. C’est la raison pour laquelle il a été décidé de séparer Paris du reste de la zone A bis dans l’ensemble des analyses.

L’AA est ainsi sur-représentée à Paris comparativement au neuf (qui représente en général la plus grande part de la production neuve) et dans le reste de la zone A bis et à l’inverse sous-représentée dans les zones A, B1 et B2, le poids de la zone C étant similaire pour le neuf et pour l’AA.

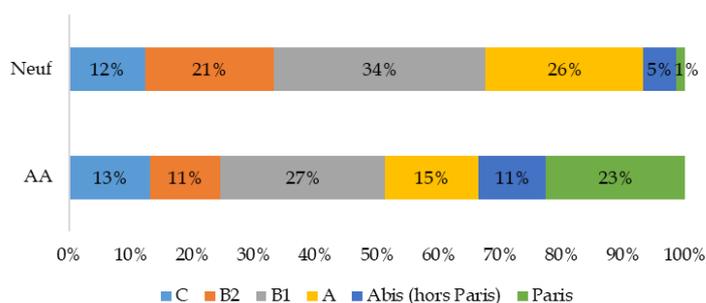
Figure 6 - Nombre de logements agréés en acquisition-amélioration par zone, 2016-2020 (source : SISAL)



Remarque : Les écarts de production à Paris entre la présente étude et les données APUR²³ peuvent s’expliquer notamment (i) par le périmètre et la définition choisis de l’AA, (ii) des décalages entre les logements livrés et agréés, (iii) des écarts entre les données de la Ville de Paris et les données contenues dans SISAL et (iv) la méthode statistique mise en œuvre par l’ANCOLS.

²³ APUR, www.apur.org/fr/nos-travaux/derniers-chiffres-logement-social-paris, consulté le 26 décembre 2021.

Figure 7 – Répartition du nombre de logements agréés en acquisition-amélioration et en neuf par zone, 2016-2020 (source : SISAL)

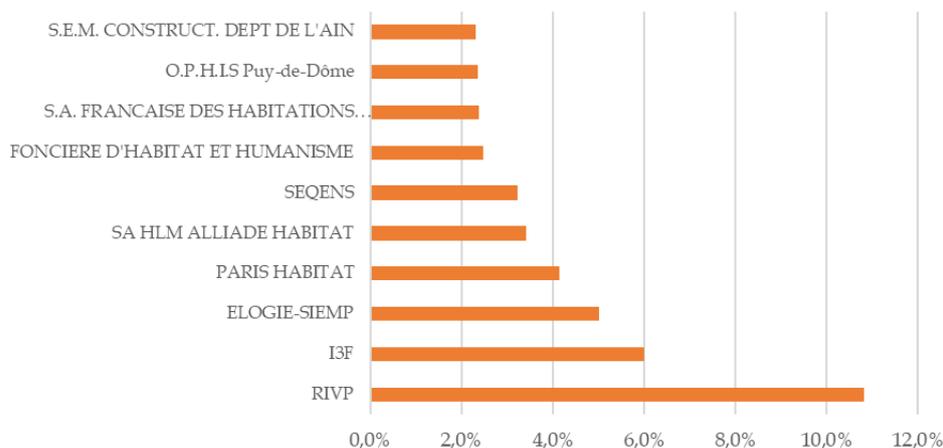


Constat n°3 – De nombreux bailleurs pratiquent l’AA, mais une activité qui demeure concentrée sur quelques opérateurs

Entre 2016 et 2020, ce sont plus de 300 bailleurs qui ont reçu au moins un agrément pour une opération d’acquisition-amélioration. Pour autant, l’activité est fortement concentrée, les 10 bailleurs les plus actifs concentrant à eux seuls 42 % de la production.

Remarque : Comme présenté plus loin dans l’étude, si de nombreux bailleurs ont d’ores et déjà effectué au moins une opération d’AA, cela ne signifie pas que les opérateurs utilisent l’AA comme méthode de production. En effet, dans de nombreux cas – notamment pour les opérateurs n’ayant fait que très peu d’opérations d’AA – il s’agit soit d’une opération strictement opportuniste, soit encouragée par la collectivité, cédant – par exemple – un patrimoine.

Figure 8 – « Top 10 » des bailleurs ayant le plus agréés de logements en AA, 2016-2020 (source : SISAL)



Constat n°4 – Une part des opérations de recyclage urbain n’est pas captée par l’AA

L’AA (s’entendant ici comme la somme des acquisitions-améliorations avec ou sans travaux et des acquisitions-démolitions-reconstructions) représente, dans le cadre de l’enquête, 76 % des opérations dites de *recyclage urbain*. En effet, l’esprit de l’AA est bien de développer une offre de logements sociaux à partir de bâti déjà existant.

Néanmoins, cette dernière ne capte pas toute cette dynamique. Ainsi, 14 % des logements agréés (et 18 % des logements finalement livrés) entre 2016 et 2020, correspondent à des opérations classées comme neuves dans la

mesure où elles consistaient en une acquisition suivie d'une démolition partielle ou totale en vue d'une reconstruction ou restructuration lourde.

Malgré tout, avec 86 % des logements agréés (et 82 % des logements livrés), l'essentiel du recyclage urbain est bien identifié comme AA par les bailleurs.

Figure 9 – Ventilation des logements agréés sur les 5 dernières années des bailleurs sociaux (source : questionnaire de l'étude)

Exemple de lecture : 36 % des logements de l'ensemble des opérations de recyclage urbain sont des AA de logements occupés

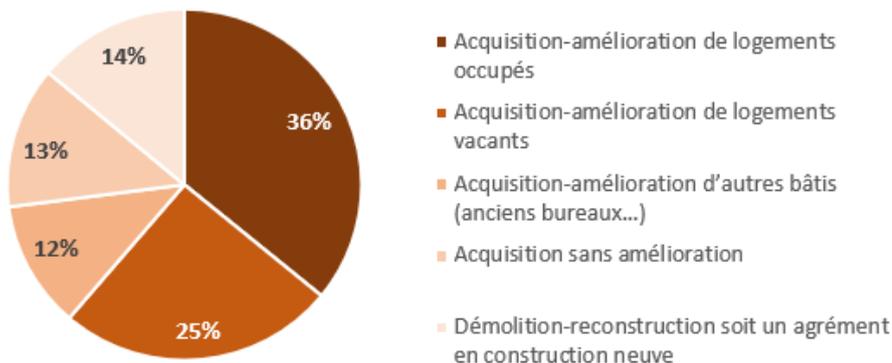
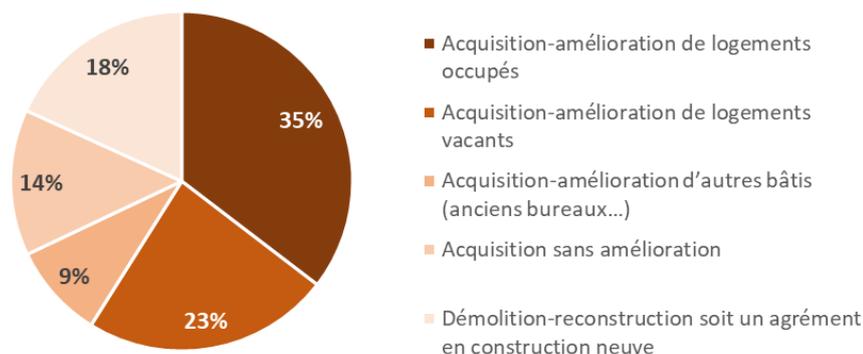


Figure 10 – Ventilation des logements livrés sur les 5 dernières années des bailleurs sociaux (source : questionnaire de l'étude)

Exemple de lecture : 35 % des logements de l'ensemble des opérations de recyclage urbain sont des AA de logements occupés



6. L'Acquisition-Amélioration dans l'aménagement territorial et la stratégie des bailleurs sociaux

En synthèse

S'agissant d'une modalité de production, l'acquisition-amélioration n'est pas prioritaire dans la stratégie des bailleurs. Par ailleurs, les opérations d'AA relèvent d'une démarche opportuniste, voire passive, des opérateurs HLM. Cet état de fait s'explique notamment par :

- Le modèle actuel dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les OLS, fondé sur la production de logements neufs (notamment en VEFA) pour satisfaire les objectifs quantitatifs gouvernementaux de production. En ce sens, l'AA qui permet de réhabiliter de « *petits collectifs* » dans une approche opérationnelle « *sur-mesure* » répond difficilement à ces objectifs ;
- Un manque d'opportunités – ou de visibilité sur les opportunités – foncières/immobilières.

Dans ce contexte, le rôle de la puissance publique, représentée par les collectivités et l'Etat, est clef en matière d'AA, puisque l'ensemble de ces acteurs agit de manière directe/indirecte, au travers d'instruments incitatifs (aides financières, dispositifs fiscaux, aide à l'ingénierie, démembrement de propriété), voire contraignants (article 55 de la loi SRU, loi Climat et Résilience).

En dépit des freins rencontrés par les OLS (notamment économiques et financiers), l'AA constitue une opportunité afin d'élargir leur rôle et missions, notamment en regard :

- Des enjeux économiques (revitalisation des territoires, centres-villes et centres-bourgs) et sociaux (accroissement du parc social et développement de la mixité sociale) ;
- Des enjeux climatiques et environnementaux (réduction de l'émission des gaz à effet de serre des bâtiments, lutte contre l'étalement urbain/réduction du rythme d'artificialisation des sols).

6.1. L'intégration de l'Acquisition-Amélioration dans la stratégie des bailleurs

Constat n°5 – La stratégie actuelle des bailleurs s'inscrit dans un paradigme fondé sur la production de logements neufs

Les OLS dont la mission historique principale est de loger en grand nombre, sont tournés vers un mode de production de logements neufs. Cette production est réalisée soit (i) par maîtrise d'ouvrage directe, soit (ii) en VEFA. Cette dernière est une modalité de production en forte croissance ces dernières années, dans un contexte marqué par la crise du logement, puisqu'elle représente 54 % des constructions en 2019, contre seulement 3 % en 2007²⁴.

En cela, le développement du parc social locatif *par le neuf* constitue le modèle, le paradigme même, des organismes HLM. Aujourd'hui encouragés par les pouvoirs publics à produire rapidement, les OLS doivent adresser des objectifs quantitatifs conséquents de production de logements.

Or, les opérations d'AA relèvent du « *sur-mesure* » et de la « *dentelle opérationnelle* » puisqu'elles nécessitent une ingénierie « *complexe et chronophage par logement produit*²⁵ ». Les opérateurs auditionnés au cours de l'étude résument ainsi leurs contraintes :

- « *Tant que les bailleurs ont pu produire du neuf, ils l'ont fait : [...] c'est plus simple* » ;
- « *Les bailleurs sont poussés à rationaliser leur gestion [...] : ils n'ont pas [...] les moyens d'aller dans la dentelle* ».

Par ailleurs, l'acquisition-amélioration, associée le plus souvent à une production de logements à l'unité ou en petits collectifs (entre 1 à 5 logements d'après certains acteurs auditionnés en zones détendues) ne permet pas aux OLS de répondre à leurs objectifs stratégiques de développement du parc de logements :

- « *L'AA ne permet pas de répondre au besoin de reconstituer l'offre de logement social. La priorité se trouve dans la recherche de bâti à construire.* » ;
- « *Dans les zones tendues et ne présentant guère d'opportunités d'acquisition immobilières de taille significative [...], l'AA ne peut pas contribuer fortement au développement de l'offre locative sociale et restera donc un mode minoritaire de production et très coûteux.* » ;
- « *L'office se saisira de toutes les perspectives d'acquisition en bloc auprès de bailleurs non sociaux sous réserve que les ensembles immobiliers compte a minima 25-30 logements.* »

Pourquoi certains opérateurs ne pratiquent pas l'AA ?

Les principales raisons évoquées sont²⁶ :

- Une stratégie qui ne privilégie pas l'AA, mais qui se concentre – à titre illustratif – sur le PSLA, le neuf... ;
- L'absence d'opportunité, par absence de proactivité du bailleur ou absence de sollicitation par les pouvoirs publics ;
- Les coûts élevés d'acquisition ainsi que la faisabilité financière/équilibre économique ;
- Des bâtis inadaptés à la demande et/ou nécessitant des travaux trop importants pour être transformés ;
- Une absence de demande des élus croisée à une absence d'intérêts stratégiques et financiers.

²⁴ Batiweb, www.batiweb.com/actualites/immobilier/le-logement-social-et-la-vefa-deux-leviers-pour-lutter-contre-la-crise-37526, consulté le 6 décembre 2021.

²⁵ Les opérations d'AA ne sont – au global – pas plus chronophages à mener qu'une opération de maîtrise d'ouvrage directe, sauf si le temps investi est ramené « au logement produit » (les opérations d'AA ne concernant généralement que quelques unités/logements).

²⁶ Ces différentes raisons seront détaillées tout au long de la présente étude.

Constat n°6 – Les bailleurs adoptent une démarche opportuniste, voire passive, en matière d’AA

Hors cas particulier (ex : ville de Paris, opérateur pratiquant de façon historique l’AA, etc.), les bailleurs gardent aujourd’hui une **démarche opportuniste, voire passive**, en la matière, c’est-à-dire de réponse à des opportunités apportées par des acteurs-tiers : les collectivités locales essentiellement (en propre ou via le droit préemption), mais également les directions départementales des territoires (DDT) et l’ANRU.

Le caractère passif de la démarche des bailleurs en matière d’AA peut notamment s’expliquer par des opportunités limitées de marché. Plusieurs bailleurs interrogés dans le cadre de l’enquête justifient ainsi leur démarche :

- « Nous saisissons les opportunités qui se présentent à nous, mais nous ne les déclenchons pas à l’heure actuelle. Dans ces conditions, on ne peut pas savoir par avance qui vendra et ce qu’il vendra. » ;
- « La production de logements en AA dépend plus d’une **logique d’opportunité identifiée** soit par les **collectivités locales** sur des bâtiments à restaurer/transformer, soit par des préemptions à l’occasion d’une DIA, soit par des biens privés mis en vente à reconvertir en logements, que d’une **démarche de prospection volontaire** ».

Une des hypothèses venant étayer ce constat est que les opérations en AA sont principalement localisées dans les territoires tendus, c’est-à-dire des territoires dans lesquels les opportunités sont peu nombreuses. Les territoires tendus rassemblent en effet 40 % des logements issus d’AA réalisées sur les cinq dernières années, devant les communes déficitaires au titre de l’article 55 de la loi SRU qui rassemblent 33 % des logements.

En outre, la majorité des bailleurs (61 %) considère que le potentiel de logements du parc privé à acquérir en vue de les transformer en logements sociaux est *relativement limité* sur leur territoire d’intervention.

Figure 11 - Au cours des cinq dernières années, indiquer le poids respectif (en % du nombre de logements) des opérations en AA localisées dans les catégories de communes suivantes ? La somme doit être égale à 100 % (source : questionnaire - 89 répondants)

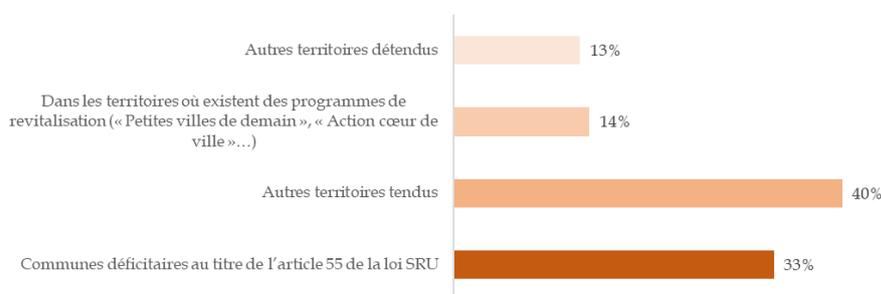
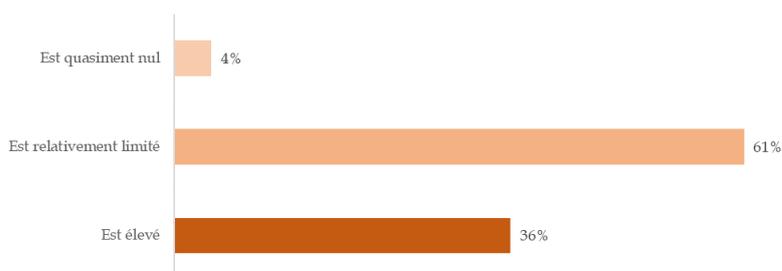


Figure 12 - A votre avis, sur votre territoire d’intervention, le potentiel de logements du parc privé à acquérir en vue de les transformer en logements sociaux ? (source : questionnaire - 85 répondants)



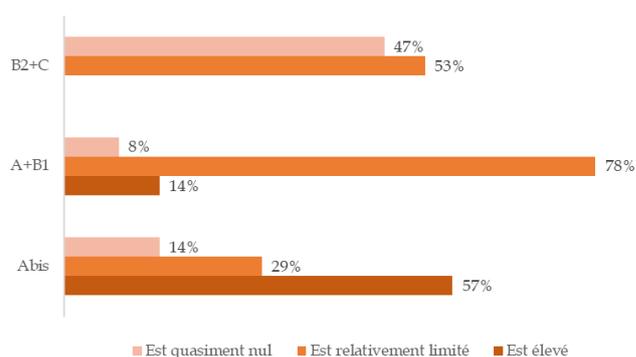
Remarque : En toute logique, le potentiel d'acquisition de logements du parc privé est davantage perçu comme limité pour les bailleurs situés en zones tendues. Ainsi, en zone A bis, 67 % des bailleurs répondants à l'enquête estiment que le potentiel d'acquisition est « *relativement limité* », contre 62 % en zone A+B1 et 54 % en zone B2+C²⁷.

Ce manque d'opportunités en matière d'acquisition touche également le segment de l'immobilier de bureaux puisque 63 %²⁸ des bailleurs indiquent que le potentiel de bureaux à acquérir, sur leur territoire d'intervention, en vue de les transformer en logements sociaux est *relativement limité*.

Ces résultats sont toutefois disparates selon la zone principale d'intervention du bailleur, avec logiquement des potentiels de marchés accrus en zone A bis. Ainsi :

- Le potentiel d'acquisition de bureaux est *élevé* pour 57 %²⁹ des bailleurs intervenant en zone A bis, en lien avec la structure du parc parisien et de l'Ile-de-France. A titre illustratif, sur les 148 millions de m² de surface bâtie à Paris, 17 millions de m² sont des bureaux³⁰ ;
- Le potentiel d'acquisition de bureaux est *relativement limité* pour 78 %³¹ des bailleurs intervenant en zones A+B1 et pour 53 %³² des bailleurs intervenant en zones B2+C.

Figure 13 - A votre avis, sur votre territoire d'intervention, le potentiel de bureaux à acquérir en vue de les transformer en logements sociaux est... ? (source : questionnaire – 64 répondants)



Remarque : Le ministère de la Transition écologique travaille actuellement à l'élaboration d'un outil numérique permettant d'identifier le parc de bureaux et notamment les biens obsolètes ou vacants. Cet outil pourrait permettre à terme d'accompagner les acteurs à identifier de nouvelles opportunités sur ce segment.

Enfin, si pour la majorité des bailleurs, le potentiel de marché est relativement limité, sont néanmoins évoqués par certains quelques pistes ou potentiels, tels que la vente de logements par des investisseurs (de type Scellier, Duflot, etc.) lorsque les dispositifs d'exonération fiscale arriveront à échéance.

²⁷ Base : 85 répondants.

²⁸ Base : 64 répondants.

²⁹ Base : 7 répondants.

³⁰ APUR, www.apur.org/sites/default/files/documents/parc_bureaux_parisien_potentiel_transformation.pdf, consulté le 8 décembre 2021.

³¹ Base : 36 répondants.

³² Base : 19 répondants.

Constat n°7 – L'AA n'étant pas une priorité pour les bailleurs, elle n'est que peu formalisée dans leurs documents de programmation

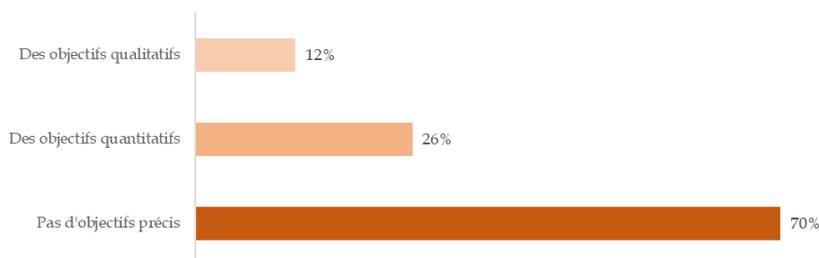
Comme indiqué précédemment, l'AA ne constitue pas un mode de production privilégié par les bailleurs (hors cas particulier) puisqu'il ne leur permet pas de répondre suffisamment à leurs objectifs quantitatifs de production. Ces objectifs sont notamment repris dans la **convention d'utilité sociale (CUS)**.

Définition : Signée par chaque bailleur social avec l'État et certaines collectivités locales pour une période de six ans, la **convention d'utilité sociale** est un contrat qui a pour objectif de définir (i) la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, (ii) la politique sociale de l'organisme et (iii) la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires. Pour ce faire, la convention est composée d'un état des lieux de l'activité patrimoniale, sociale et de qualité de service, d'orientations stratégiques et d'un programme d'action³³. Elle s'appuie également sur des **objectifs chiffrés** sur lesquels s'engage le bailleur social.

Or, parmi les bailleurs interrogés, seuls **16 %**³⁴ d'entre eux indiquent que l'AA est une *thématique prioritaire* de la CUS, tandis qu'ils sont plus de la moitié (**53 %**) à indiquer que ce *n'est que peu abordée* ou *abordée, mais non prioritaire*.

De même, **70 %**³⁵ des bailleurs précisent que leurs documents de programmation ne contiennent *pas d'objectifs précis* en termes de développement de leur patrimoine par AA du fait – par hypothèse des rédacteurs – du caractère opportuniste de l'AA qui ne permet pas de quantifier et prévoir cette activité d'AA.

Figure 14 - Vos documents de programmation contiennent-ils des objectifs précis en termes de développement de votre patrimoine avec des opérations en AA ? (source : questionnaire – 90 répondants)



Plus largement, plus la zone ABC d'intervention des bailleurs est tendue, plus la thématique de l'AA est abordée dans les documents de programmation : convention d'utilité sociale (CUS), plan stratégique de patrimoine (PSP) et plan à moyen terme (PMT).

Ainsi, en zone A bis, **44 %**³⁶ des répondants indiquent que l'AA est une *thématique prioritaire* de la CUS, contre **12 %**³⁷ en zone A+B1, et **15 %**³⁸ en zone B2+C³⁹.

³³ Ministère de la transition écologique, www.ecologie.gouv.fr/convention-dutilite-sociale-cus, consulté le 9 décembre 2021.

³⁴ Base : 96 répondants.

³⁵ Base : 70 répondants.

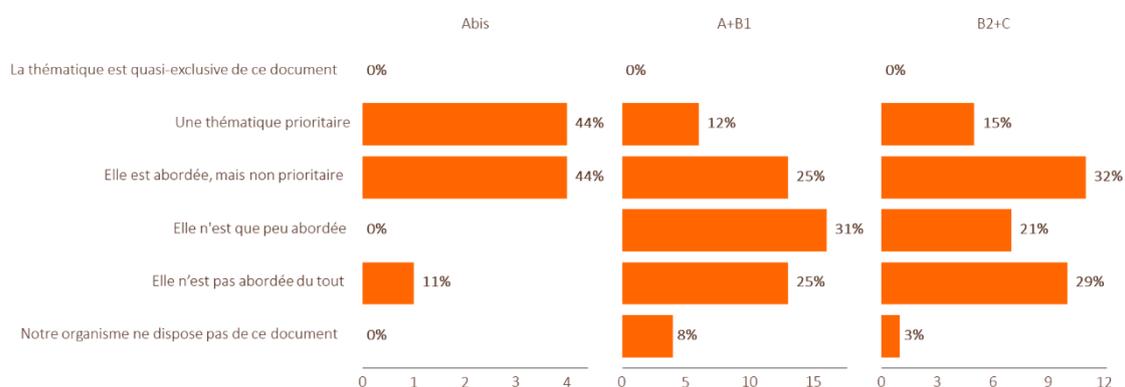
³⁶ Base : 9 répondants.

³⁷ Base : 52 répondants.

³⁸ Base : 34 répondants.

³⁹ Base : 96 répondants.

Figure 15 - Comment est prise en compte la question des opérations en AA au sein de la CUS ? (source : questionnaire – 96 répondants)



Concernant la prise en compte de l'AA au sein du plan stratégique de patrimoine (PSP) :

- En zone A bis, elle est une *thématique prioritaire* pour 33 % des répondants et est *abordée mais non prioritaire* pour 44 %⁴⁰ ;
- En zone A+B1, elle est une *thématique prioritaire* pour seulement 12 % des répondants et est *abordée mais non prioritaire* pour 33 %⁴¹ ;
- En zone B2+C, elle est une *thématique prioritaire* pour seulement 15 % des répondants et est *abordée mais non prioritaire* pour 30 %⁴².

Définition : Le **plan stratégique de patrimoine** est un document définissant la stratégie de l'organisme à moyen terme, comprenant des objectifs chiffrés de production, ainsi qu'une stratégie de développement territorialisée. Il s'agit d'un document obligatoire introduit dans le Code de la Construction et de l'Habitation par la loi MOLLE du 25 février 2009.

Il est défini à l'article L. 411.9 du CCH : « Les organismes d'habitations à loyer modéré élaborent un plan stratégique de patrimoine qui définit leur stratégie pour adapter leur offre de logements à la demande dans les différents secteurs géographiques où ils disposent d'un patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. Le plan comprend une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long terme des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme. »⁴³

⁴⁰ Base : 9 répondants.

⁴¹ Base : 52 répondants.

⁴² Base : 33 répondants.

⁴³ Legifrance, www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000020448234, consulté le 8 décembre 2021.

Figure 16 - Comment est prise en compte la question des opérations en AA au sein du PSP ? (source : questionnaire – 95 répondants)

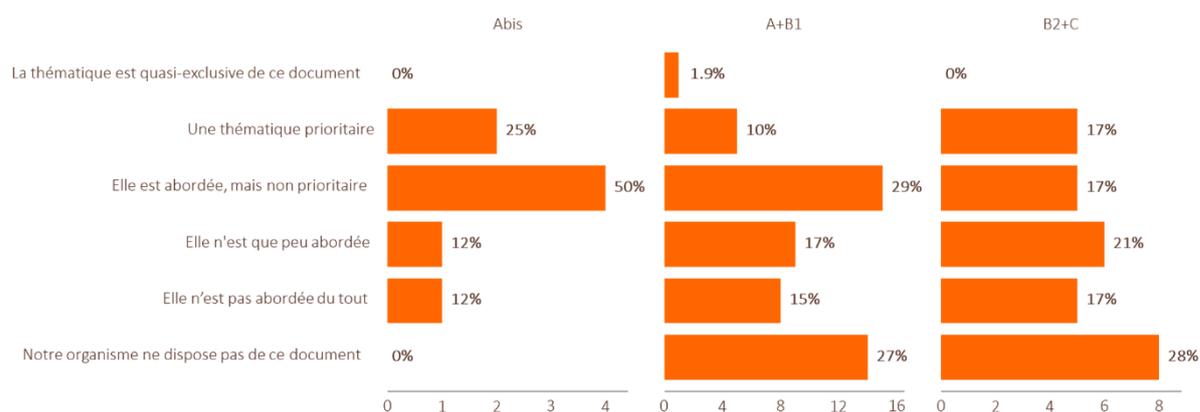


Quant à la prise en compte de l'AA au sein du Plan moyen terme (PMT) :

- En zone A bis, elle est une *thématique prioritaire* pour 25 % des répondants et est *abordée mais non prioritaire* pour 50 %⁴⁴ ;
- En zone A+B1, elle est une *thématique prioritaire* pour seulement 10 % des répondants et est *abordée mais non prioritaire* pour 29 %⁴⁵ ;
- En zone B2+C, elle est une *thématique prioritaire* pour seulement 17 % des répondants et est *abordée mais non prioritaire* pour 17 %⁴⁶ ;

Il convient toutefois de noter que d'autres documents peuvent également faire mention de l'AA : projets d'entreprises, conventions NPNRU, rapports de gestion, etc.

Figure 17 - Comment est prise en compte la question des opérations en AA au sein du PMT ? (source : questionnaire – 90 répondants)



⁴⁴ Base : 8 répondants.

⁴⁵ Base : 52 répondants.

⁴⁶ Base : 29 répondants.

Constat n°8 – Deux exceptions toutefois : l’AA est un enjeu stratégique pour certains acteurs spécialisés et pour la ville de Paris

→ Les acteurs de Maîtrise d’Ouvrage d’Insertion (MOI)

L’acquisition-amélioration s’inscrit au **cœur de la stratégie des acteurs spécialisés**, notamment ceux disposant de l’agrément de Maîtrise d’Ouvrage d’Insertion.

Définition : L’agrément MOI vise une production de logements en petit volume, réalisée le plus souvent à l’unité ou en petits collectifs, de façon diffuse. Il permet de cibler les opérations localisées dans les centres anciens des grandes villes et dans les cœurs de bourg. Son objectif stratégique est de favoriser la mixité sociale, en permettant aux familles les plus démunies d’habiter dans des bassins d’emploi et à proximité des services publics. En ce sens, le mode de production d’AA « *en dentelle* », réalisé à l’unité ou en petits collectifs, très souvent localisé à proximité des centres villes, répond entièrement à ces objectifs.

A titre illustratif, un acteur MOI interrogé dans le cadre de cette étude a adopté une stratégie centrée exclusivement sur la production par acquisition-réhabilitation, en diffus et en PLAI/PLAI adapté, avec :

- A 80 %, des opérations d’AA au sein d’immeuble des années 60, en copropriété, réhabilité, puis conventionné en logement social à faibles charges. Les logements peuvent se trouver – par exemple – dans des communes en-dessous de leurs objectifs SRU ;
- A 20 %, des opérations d’AA sur de petites bâtisses (ex : une ancienne cure dans un centre-ville) avec un commerce en rez-de-chaussée géré par la collectivité⁴⁷.

Remarque : Un autre acteur MOI auditionné réalise également des opérations de petite taille qui s’inscrivent pleinement dans les caractéristiques des opérations d’acquisition-amélioration⁴⁸ : (i) acquisition « *d’une vieille bâtisse en centre-ville* », transformée en 1 à 2 logements, (ii) acquisition d’un EHPAD transformé en une quinzaine de logements...

→ Ville de Paris

Du fait de la problématique foncière, la ville de Paris constitue un cas particulier. En effet, pour accroître le parc de logement social, les bailleurs sociaux (notamment Paris Habitat) utilisent massivement l’AA pour atteindre leurs objectifs de production. La mairie de Paris a ainsi adopté, depuis 2011, une politique volontariste en matière d’AA en ayant recours au droit de préemption urbain (DPU), celui-ci permettant à une commune d’acquérir en priorité un bien foncier ou immobilier mis en vente, dans le but de réaliser une opération d’aménagement⁴⁹.

A titre d’illustration, la ville de Paris comptait 254 314 logements sociaux en 2019⁵⁰, contre 154 314 en 2001. Sur cette période, 59 % des logements sociaux produits (soit plus de la moitié) sont issus de la transformation de biens immobiliers existants du parc privé⁵¹.

⁴⁷ Le prix de revient de ces opérations est estimé à 110 000 euros (acquisition d’un 65 m² environ) + 35-45 000 euros (travaux).

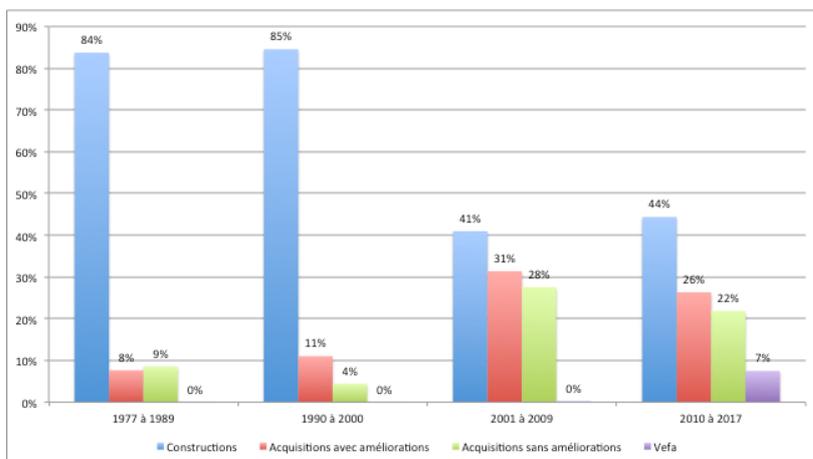
⁴⁸ Ces caractéristiques seront notamment détaillées dans le chapitre suivant, dédié à la gestion opérationnelle des opérations d’AA.

⁴⁹ Ce droit est notamment détaillé dans la partie 6.2 du présent chapitre.

⁵⁰ Données issues de la Ville de Paris.

⁵¹ Données issues de DLH, 2018.

Figure 18 - Mode d'entrée dans le parc social des logements collectifs en pleine propriété - Ville de Paris, 1977 à 2017, pourcentage par période (source : RPLS, 2018)



6.2. Le rôle de la puissance publique dans la stratégie et l'action des bailleurs en matière d'AA

Constat n°9 – Le rôle-moteur des collectivités locales en matière de fléchage des opportunités d'AA

Les collectivités locales sont définies dans le présent rapport par les communes, les intercommunalités, les régions et les départements, les établissements publics fonciers (EPF), et disposent – chacune à leur niveau selon leur statut et leurs missions – d'un **rôle-moteur** pour inciter les OLS à conduire des opérations d'AA.

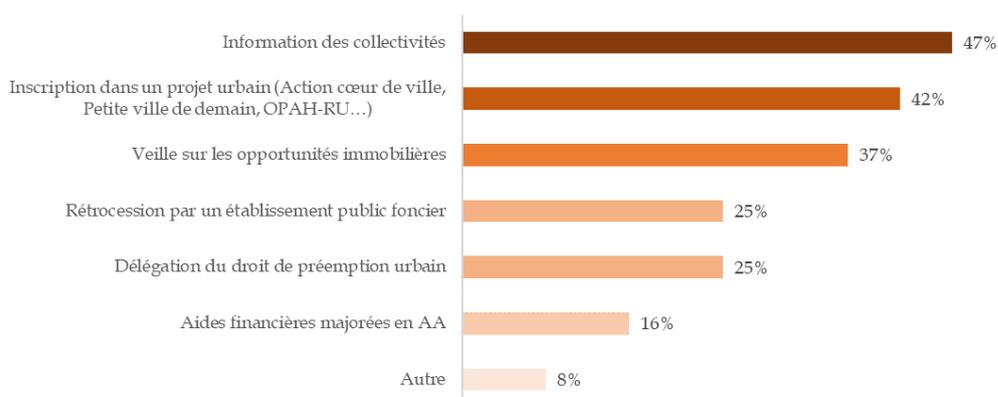
En effet, c'est principalement par leur biais que les bailleurs acquièrent des immeubles/bureaux en vue d'AA⁵², puisque les principaux canaux utilisés pour identifier et acquérir des logements sont :

- **L'information des collectivités**, citée par 47 % des bailleurs ;
- **L'inscription dans un projet urbain** (Action Cœur de Ville, etc.), 42 % des bailleurs ;
- Et la **délégation du droit de préemption urbain** (DPU), 25 %.

Un bailleur le résumant ainsi : « [...] *Les opportunités se présentent plutôt au fil de l'eau, encore le plus souvent à l'initiative et à la demande des communes (contrairement à la construction neuve). Dans un cadre plus spécifique et stratégique avec la collectivité, nous intervenons actuellement avec une délégation du droit de préemption sur deux copropriétés.* »

⁵² Base : 103 répondants.

Figure 19 - Quels sont les moyens /outils mobilisés pour acquérir les logements ? (source : questionnaire – 103 répondants)



Les résultats de l'enquête montrent toutefois que seuls 29 %⁵³ des logements acquis par les bailleurs interrogés proviennent des collectivités, quand 33 %⁵⁴ des logements acquis proviennent des particuliers (cf. ci-dessous). Notons cependant que la formulation de la question ne permet pas d'identifier/distinguer la part de préemption (via la collectivité donc) dans les acquisitions auprès de particuliers.

Figure 20 - Quelle est la part des logements que vous avez acquis ces 5 dernières années qui provient ? (La somme doit être égale à 100) (source : questionnaire – 93 répondants)



Constat n°10 – Des collectivités locales qui disposent de nombreux outils incitatifs en matière d'AA

Sont distingués ci-après deux principaux leviers d'encouragement au développement de l'AA à disposition des collectivités locales⁵⁵ :

- **L'intervention directe et indirecte**, au travers notamment :
 - (i) d'aides financières directes (subventions) et indirectes (dispositifs fiscaux),
 - (ii) du droit de préemption urbain (DPU) ;

⁵³ Base : 93 répondants.

⁵⁴ Base : 93 répondants.

⁵⁵ Etant entendu que ces leviers sont illustratifs et non-exhaustifs.

- **Le portage financier** avec des baux emphytéotiques ou à construction.

→ L'intervention directe/indirecte

Les **subventions** constituent un outil déployé par certaines collectivités pour encourager les OLS à conduire des opérations d'AA⁵⁶. A titre illustratif, la Métropole Européenne de Lille abonde aujourd'hui les opérations d'AA à hauteur de **35 000 euros** par logement dans le cadre du montage global⁵⁷.

Ces subventions (ou aides directes) peuvent s'inscrire dans le cadre de **la délégation de gestion des aides à la pierre**⁵⁸. En effet, depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat peut déléguer aux collectivités la gestion des aides à la pierre (parc locatif social et parc privé relevant de l'ANAH). Ces aides à la pierre peuvent être :

- **Directes**
il s'agit des aides budgétaires et donc des subventions ;
- **Indirectes**
 - Aides dites de taux ou de circuit (prêts à taux bonifiés) ;
 - Aides fiscales, dont l'exonération de TFPB, la TVA à taux réduit ou encore l'exonération des droits de mutation à titre onéreux pour les OPH et les SEM.

Le **droit de préemption urbain** est un outil foncier stratégique dont disposent la commune, ainsi que d'autres autorités compétentes, déterminées par les articles L211-1 et L211-2 du Code de l'urbanisme⁵⁹.

Ce droit leur permet, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement (telle qu'une opération d'acquisition-amélioration). Ce droit peut être utilisé :

- Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols (POS ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) sur tout ou partie des zones urbaines et d'urbanisation future délimitées par lesdits plans ;
- Sur tout ou partie de leurs territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur⁶⁰.

Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'Etat, à une collectivité locale (commune, département, région), à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Par ailleurs, l'autorité titulaire du DPU peut également déléguer ce droit en matière de logement social à :

- Une SEM de construction et de gestion de logements sociaux ou un organisme HLM ;
- Un organisme agréé concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement.

⁵⁶ Ce point sera notamment détaillé dans le chapitre consacré au financement et au modèle économique des opérations d'AA.

⁵⁷ Données chiffrées communiquées à 1630 Conseil par la MEL, septembre 2021.

⁵⁸ Les opérateurs des aides à la pierre sont donc l'Etat et ses délégataires, mais également l'ANRU, la Caisse des Dépôts et Consignations, et Foncière Logement.

⁵⁹ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, selon l'autorité compétente en matière de PLU, la Métropole de Lyon et des établissements publics territoriaux dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris par exemple.

⁶⁰ Cerema, http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_dpu_v4_cle74c987.pdf, consulté le 7 décembre 2021.

Lorsqu'un propriétaire souhaite céder un bien immobilier situé sur une zone de préemption, il doit informer la commune de son intention et formuler une **déclaration d'intention d'aliéner** (DIA). Celle-ci peut alors faire valoir son droit de priorité pour l'acquisition du bien.

Remarque : Si certaines collectivités délèguent leur droit de préemption, se pose la question du bailleur qui en bénéficiera et de l'égalité de traitement avec les autres bailleurs présents sur le territoire.

→ Le portage financier avec des baux emphytéotiques (ou à construction)

Le **bail emphytéotique**⁶¹ n'est pas *stricto sensu* une méthode d'acquisition foncière. Il s'agit d'un système de mise à disposition des terrains par une collectivité (une fois l'acquisition déjà faite par cette dernière) à un organisme HLM. Il confère – jusqu'au terme d'un contrat dont la durée peut être comprise entre 18 et 99 ans – aux bailleurs sociaux (dits *preneurs*) la garantie d'un droit réel sur les terrains occupés et d'un droit de propriété sur le bâti.

Plus précisément, le bail emphytéotique permet, en dissociant juridiquement la propriété du sol et celle des bâtiments qui y sont édifiés :

- **Au propriétaire du terrain**, de conserver la maîtrise de la vocation du foncier, tout en valorisant son patrimoine et en conservant la plus-value qui en sera générée ;
- **Au preneur (un bailleur social)**, de réduire la charge foncière et d'associer le propriétaire aux risques et aux gains de l'opération.

Concrètement, le bail emphytéotique (outil à la main des collectivités propriétaires du foncier) permet aux bailleurs soit (i) d'équilibrer le compte de résultats/bilan de l'opération d'AA, soit (ii) d'en rendre le déséquilibre moins grand (cf. chapitre dédié au modèle économique de l'AA).

Remarque : Ces outils incitatifs (subventions et baux emphytéotiques notamment) constituent également un coût pour les collectivités locales ; toutes ne sont pas en capacité financière de les supporter.

Constat n°11 – L'action des collectivités en matière d'AA est hétérogène, du fait notamment de l'ingénierie qu'elle requiert

Si le rôle-moteur des collectivités est indéniable, leur action est – quant à elle – « *hétérogène* » en matière d'AA et ce, principalement selon la taille/les ressources de la collectivité. Ainsi :

- Certaines collectivités, de petite taille notamment, n'ont pas intégré l'AA dans leur stratégie d'aménagement urbain ou disposent de politiques foncières peu incitatives en la matière⁶² ;
- Certaines collectivités, notamment les grandes agglomérations, sont davantage structurées et disposent de l'ingénierie conséquente (connaissances et compétences en matière de préemption par exemple) pour accompagner les OLS en matière d'AA. Précisé ainsi par un bailleur : « *certaines collectivités sont plus ou moins matures sur le sujet. Il y a [de nombreux] territoires qui ne sont pas formés à la DIA. Parfois, les villes ne voient même pas les opérations de vente passer...* » et lorsque les collectivités sont de moindre taille : « *il n'y a plus rien et le bailleur ne peut identifier les opportunités intéressantes* ».

⁶¹ Union Habitat, www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/documents/2018-03/CAHIER%20105.pdf, consulté le 8 décembre 2021.

⁶² Sauf en cas de conventionnement avec un EPF et de délégation du Droit de préemption urbain.

Remarque : Ce manque d'ingénierie et/ou de ressources de la collectivité peut constituer un véritable frein pour le bailleur et le développement de l'AA.

Constat n°12 – L'Etat et ses services déconcentrés viennent compléter et appuyer l'action des collectivités en matière d'AA

L'Etat et ses services déconcentrés (DREAL et DDT notamment) peuvent venir compléter et appuyer l'action des collectivités en matière d'AA au travers d'instruments (i) incitatifs (financement et ingénierie notamment) et/ou (ii) contraignants.

Définition : La **direction départementale des Territoires (DDT)** est un service déconcentré de l'État qui contribue à l'équilibre des territoires. Elle est sous la tutelle de trois ministères : le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le ministère de la Transition écologique, le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. La DDT est chargée de mettre en œuvre les politiques relatives à la promotion du développement durable, les politiques agricoles, d'urbanisme, de logement, de construction et de transports, de prévention des risques naturels, ainsi que les politiques relatives aux déplacements et aux transports.

Plus précisément, en **matière de logement**, la DDT « est en charge des missions relatives à l'offre de logement et à leur qualité ainsi que de la mobilisation de cette offre pour les besoins de la politique sociale. Cela comprend le financement et le suivi des programmes (dont l'ANAH et l'ANRU), la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, la prise en compte des enjeux énergétiques et les relations avec les bailleurs. »⁶³. Par ailleurs, les DDT jouent un rôle-clef dans la régulation de la production des logements sociaux dans la mesure où ce sont elles qui délivrent l'agrément APL.

→ L'incitation par les subventions budgétaires

Les subventions budgétaires apportées par certains services déconcentrés de l'Etat peuvent venir largement compléter, voire se substituer, au financement des collectivités locales. Ainsi, il a été constaté dans le cadre de cette étude que certaines DREAL et DDT sont particulièrement incitatives en matière d'AA. A titre illustratif :

- **Dans les Hauts-de-France**, s'ajoute à la subvention de la Métropole Européenne de Lille une subvention complémentaire de la DREAL de 10 000 euros par opération⁶⁴ ;
- **En Normandie**, une prime PLAI en AA de 1 500 euros par logement aux bailleurs est mise en place depuis 2019. Cette prime, qui vient en complément de la subvention en PLAI classique, est instaurée par l'Etat, avec le concours des DDT, de la DREAL, du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)⁶⁵ ;
- **En PACA**, une prime AA est versée par logement depuis 2015 par les services de l'Etat, pour les PLAI, et à titre dérogatoire pour les PLUS, selon les critères suivants :
 - 3 400 € (montant de base par logement),
 - 6 800 € si l'opération est située dans l'une des 13 communes « Action cœur de ville »,
ou si l'opération a lieu dans un immeuble en centre ancien construit antérieurement à 1948 ;

⁶³ Préfet de la Haute-Marne, www.haute-marne.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Agriculture-environnement-amenagement-et-logement/Direction-departementale-des-Territoires/La-Direction-departementale-des-Territoires-DDT-Role-et-missions, consulté le 8 décembre 2021.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Données chiffrées communiquées à 1630 Conseil par la DDT 76, septembre 2021.

- 10 200 € si l'opération contient moins de 15 logements après travaux et présente un coût de travaux supérieur à 1 000 € HT/m² de surface utile.⁶⁶

Définition :

Les subventions budgétaires de l'Etat (via le FNAP) en matière de logement social peuvent être de trois types⁶⁷ :

1. La *subvention de base* calculée en fonction de la superficie et de la structure (taille moyenne des logements) de l'opération ;
2. La *subvention pour surcharge foncière*, destinée à permettre une implantation dans les zones où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés. Il s'agit de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération qui dépasse une valeur de référence ;
3. En Ile-de-France, la *prime d'insertion* vise à faciliter la réalisation des logements les plus sociaux dans cette zone où le coût du foncier est très élevé.

→ L'incitation par l'appui en ingénierie

Par ailleurs, l'Etat joue un rôle d'appui afin de développer l'ingénierie des collectivités locales, notamment sur le volet des nouvelles normes et réglementations environnementales. A titre d'exemple, et en lien avec la loi dite *Climat & Résilience*, l'Etat met à disposition des collectivités de nouveaux outils pour atteindre l'objectif de *Zéro Artificialisation Nette (ZAN)*.

Ainsi, l'Observatoire national de l'artificialisation des sols (devenu un portail) fournit des données annuelles de consommation d'espaces par commune, des fiches-outils et des exemples d'initiatives pour une aide à la mise en œuvre du ZAN.⁶⁸

Cet appui est d'autant plus essentiel que plusieurs bailleurs interrogés dans le cadre de l'étude ont insisté sur le risque « *d'accroissement des inégalités* » entre les grandes agglomérations/métropoles et les communes plus rurales, notamment pour adresser les défis climatiques et environnementaux.

Figure 21 - Illustration des ressources mises à disposition des acteurs publics locaux pour atteindre les objectifs ZAN⁶⁹



⁶⁶ DREAL PACA, Note à l'attention des bailleurs sociaux de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur sur l'acquisition-amélioration, juillet 2021.

⁶⁷ Vie publique, www.vie-publique.fr/eclairage/19433-le-financement-du-logement-social-les-aides-aux-producteurs, consulté le 8 décembre 2021.

⁶⁸ Portail sur l'artificialisation des sols, <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>, consulté le 8 décembre 2021.

⁶⁹ Portail sur l'artificialisation des sols, https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/Guide_Pratique_Artif_complet.pdf, consulté le 8 décembre 2021.

→ L'incitation contraignante de la loi SRU (en théorie)

L'action de l'Etat visant à promouvoir la production de logements sociaux par application de la loi SRU s'applique également à l'AA, notamment en regard des objectifs de ZAN et sobriété foncière. Si les objectifs de production s'exercent au premier chef sur les collectivités, ils impliquent également les organismes de logement social.

Remarque : L'acquisition-amélioration permet aux bailleurs sociaux d'intervenir dans des communes carencées en LLS en regard de la loi SRU et où le foncier est rare.

6.3. L'élargissement et l'affirmation par l'AA du rôle et des missions des OLS

Constat n°13 – L'AA, encouragée par des dispositifs de revitalisation des territoires, conforte le rôle des bailleurs en tant qu'aménageur et garant de la cohésion des territoires

Depuis la loi ELAN, les OLS sont encouragés par la puissance publique à développer leurs métiers d'aménageur du territoire, de constructeur et de gestionnaire. L'objectif étant qu'ils puissent affirmer leur rôle central et stratégique dans les collectivités où ils interviennent. Dans ce contexte, l'AA constitue une opportunité pour les bailleurs de se (re)positionner en ce sens en jouant un rôle majeur dans la redynamisation des centres-bourgs et centres-villes notamment.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN)⁷⁰ porte notamment l'objectif de « construire plus, mieux et moins cher », dans lequel s'inscrit l'ambition de **revitaliser les territoires**. Pour l'atteindre, l'article 157 de la loi prévoit la création de l'opération de revitalisation de territoire (ORT). Cet outil juridique est destiné aux collectivités locales qui souhaitent mettre en œuvre un projet global de revitalisation. Il accompagne ainsi le programme Action Cœur de Ville dans lequel sont engagées 222 collectivités, ainsi que les communes lauréates du programme Petites Villes de Demain⁷¹.

A titre d'exemple, le programme *Action Cœur de Ville* finance des opérations d'AA au titre du développement de l'offre classique et se concentre sur des opérations de reconquête du bâti et du tissu urbain existant en vue d'y produire du logement social⁷².

Lancé en 2018 auprès de 222 collectivités, ce programme national a pour ambition de :

- Redynamiser le centre des villes moyennes ;
- Valoriser le patrimoine urbain, architectural et paysagé dans les cœurs de ville ;
- Développer une offre nouvelle et attractive de logements locatifs ;



⁷⁰ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-evolution-du-logement-de-lamenagement-et-du-numerique-elan>, consulté le 8 décembre 2021.

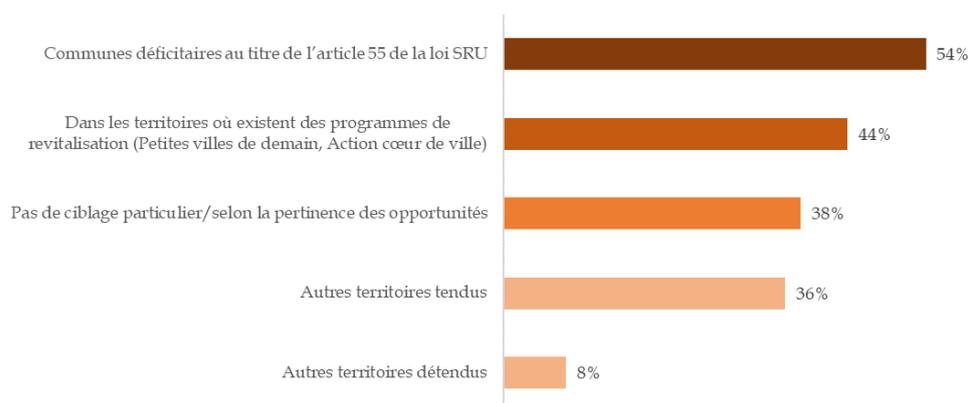
⁷¹ Agence nationale de la cohésion des territoires, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/operations-de-revitalisation-de-territoire-ort-576>, consulté le 8 décembre 2021.

⁷² Également du logement non social.

- Contribuer au développement de l'activité économique locale (ou d'entreprises locales).

Ce sont ainsi 42 % des bailleurs interrogés qui s'inscrivent dans un projet urbain de type *Action cœur de ville*, *Petites villes de demain*, *OPAH-RU* pour acquérir des logements en vue d'AA et près de la moitié des bailleurs (44 %) qui considère que les opérations d'AA actuelles et futures sont localisées dans les *territoires où existent des programmes de revitalisation* (parmi lesquelles figure Action Cœur de Ville).

Figure 22 – Quelles zones géographiques particulières avez-vous identifiées pour vos opérations actuelles et futures en AA ? (source : questionnaire – 100 répondants)



Action Cœur de Ville (ACV) est d'autant plus reconnu qu'il apporte aux bailleurs sociaux une sécurité financière dans le cadre d'opérations d'AA parfois complexes et avec des aléas.

Plus généralement, la mise en œuvre de programme de revitalisation adresse un signal politique sur l'AA et constitue un levier important de développement. Ces dispositifs soulignent la politique volontariste menée par l'Etat et les collectivités et profitent aux bailleurs qui en tirent parti « *et [réalisent...] nombre d'opérations d'AA dans le temps du programme* ».

Constat n°14 – L'AA positionne les bailleurs en première ligne pour répondre aux défis climatiques et environnementaux

Le secteur du bâtiment (parc résidentiel, bureaux et locaux commerciaux du secteur tertiaire), en générant 20 % des gaz à effet de serre en France, contribue au dérèglement climatique. Les acteurs du logement social sont alors appelés par les pouvoirs publics à contribuer aux efforts nationaux en la matière : lutte contre les « *passoires thermiques* », rénovation énergétique des bâtiments, réduction du rythme d'artificialisation des sols, etc.

Dans ce contexte, l'acquisition-amélioration permet aux OLS de répondre à des impératifs d'ordre écologique et de transition énergétique, *en sus* de leurs impératifs quantitatifs et économiques. En effet, l'AA permet :

- D'émettre moins de gaz à effet de serre que les constructions neuves (au travers, par exemple, des travaux d'amélioration et de rénovation énergétique/mise aux normes qu'il induit) ;
- De « *refaire la ville sur la ville* », en ciblant le bâti existant et en réduisant l'étalement urbain ;
- De réduire *in fine*, le rythme de l'artificialisation des sols.

Selon un représentant du Ministère de la Transition écologique, le bilan économique, social et environnemental de l'AA est « *bien meilleur que [celui] des opérations de construction neuve* ».

En ce sens, et en lien avec les défis environnementaux et climatiques, la production de logements sociaux en AA ouvre plusieurs perspectives pour les OLS :

- Des **perspectives d'ordre stratégique** : les critères environnementaux devront de plus en plus être définis à l'échelle de la stratégie des bailleurs ;
- Des **perspectives d'ordre opérationnel** : le développement de l'AA nécessitera la montée en puissance d'un modèle opérationnel⁷³ qui reste à identifier/industrialiser ;
- Des **perspectives d'ordre économique et financier** : l'AA devra trouver « *son modèle économique pérenne* ». La construction neuve étant un choix d'urbanisation « *court-termiste pouvant s'avérer coûteux pour les opérateurs et la collectivité au sens large* » (nécessité de prolonger les routes, les réseaux, etc.). En outre, la loi *Climat & Résilience* introduit des mesures de bonus (par exemple en cas d'intervention sur du bâti vacant ou sur des friches) qui sont autant d'opportunités pour les bailleurs.

Dans ce contexte, les rédacteurs de l'étude constatent une prise de conscience des bailleurs quant à ces enjeux. Sans toutefois disposer d'éléments quantitatifs sur ce sujet, plusieurs éléments de nature qualitative viennent étayer ce constat :

- Un bailleur interrogé prévoit une augmentation du développement du parc par AA au cours des trois prochaines années « *en application de la loi Climat & Résilience et pour être en accord avec le futur PLH [...] : arrêt de l'étalement urbain et résorption des dents creuses dans les centres-villes ou centres-bourgs.* » ;
- Un autre constate également « *[que l'] on peut imaginer que, dans le cadre du ZAN, les communes-centres et les agglomérations réorientent très fortement leurs aides vers l'AA et la démolition-reconstruction au détriment de la construction neuve en diffus. Les OLS devront répondre à ces nouvelles orientations.* » ;
- Enfin, un maire analyse que « *dans une ville comme Lens, il y a 50 % de logements sociaux avec des citoyens en grande précarité. Le rôle des bailleurs sociaux est donc fondamental pour la rénovation, qu'elle soit énergétique ou globale.* »⁷⁴

Constat n°15 – L'AA permet aux bailleurs de répondre en partie aux préoccupations et enjeux sociétaux à l'œuvre

En matière sociétale, l'AA permet aux bailleurs :

- De répondre en partie aux préoccupations d'une partie de la population à l'endroit de l'étalement urbain et de la « *bétonnisation à outrance* ». Ces préoccupations sont d'autant plus prégnantes qu'elles sont croissantes et constituent un facteur de pression sur les élus, qui parviennent de moins en moins à légitimer la construction neuve. Résumé ainsi par Valérie MANCRET-TAYLOR, Directrice générale de l'ANAH : « *mettre à niveau un parc de logements existant pour le rendre durable par rapport aux enjeux environnementaux, c'est aussi le rendre désirable pour la population de demain. La rénovation doit être abordée avec une vision globale*⁷⁵. » ;
- De développer la mixité sociale à l'échelle du quartier, voire de la cage d'escalier.

En effet, dans son principe même, l'AA favorise la mixité sociale en permettant aux familles les plus démunies d'habiter dans des bassins d'emploi actifs (centres-villes notamment) et à proximité des services publics.

⁷³ Fondé sur des ressources humaines et matérielles, des processus et outils, une culture et des modes de travail, etc.

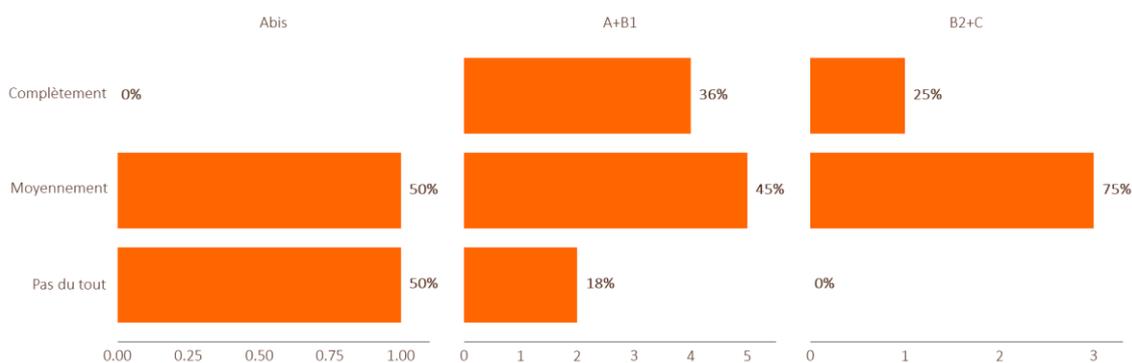
⁷⁴ Ministère de la Transition écologique, <https://www.ecologie.gouv.fr/habiter-france-demain-tables-rondes>, consulté le 8 décembre 2021.

⁷⁵ Compte-rendu des tables rondes « Habiter la France de demain », www.ecologie.gouv.fr/habiter-france-demain-tables-rondes, consulté le 20 décembre 2021.

Toutefois, interrogés sur la question de la mixité sociale générée par les opérations d'AA en logements diffus, 75 %⁷⁶ des bailleurs de la zone B2+C précisent que celle-ci est *moyennement* un facteur de satisfaction pour les locataires, et ils sont 63 %⁷⁷, en zone A+B1, à indiquer qu'elle est *moyennement*, voire *pas du tout*, un facteur de satisfaction pour les locataires.

Parmi les raisons invoquées par les bailleurs, à titre qualitatif, figurent notamment « *l'image du logement social* » et de ses bénéficiaires : « *les locataires en place sont très interrogatifs sur les [futurs locataires] de logements PLAI/PLUS* », renvoyant à la notion d'acceptabilité de logement social.

Figure 23 – Dans le cadre des opérations d'AA en logements diffus, est-ce que la mixité sociale générée est un facteur de satisfaction pour les locataires ? (source : questionnaire – 18 répondants)



Constat n°16 – La transformation des bureaux en logements offre des opportunités pour les OLS, toutefois embryonnaires

Afin de répondre aux enjeux cités précédemment, la transformation de bureaux en logements constitue théoriquement un levier aux perspective nombreuses...

- Selon les prévisions de l'Institut d'épargne immobilière (2021), « *la montée en puissance du télétravail dans la seule Ile-de-France conduirait dans les 10 prochaines années à un excès de 3,3 millions de m² de bureaux, soit 6,5 % du parc [...]* » ;
- « *Ce type de transformations est une alternative intéressante car elle limite la consommation d'espaces. Cela permet de loger des populations ciblées, telles que les personnes en situation précaire avec du logement d'urgence, des étudiants ou des personnels de santé* », selon la maire de Noisy-le-Grand, Brigitte MARSIGNY⁷⁸.

...et certains acteurs, à l'instar de la Foncière de Transformation Immobilière (FTI – filiale d'Action Logement), se sont spécialisés sur ce segment visant l'acquisition d'immeuble obsolètes (bureaux ou autres activités, etc.) pour les transformer en logements majoritairement sociaux et intermédiaires et ce, en réponse à une double urgence :

- Disposer d'accroître le parc de logements abordables ;
- Réduire les émissions de GES et l'artificialisation des sols en privilégiant la transformation immobilière.

⁷⁶ Base : 4 répondants.

⁷⁷ Base : 11 répondants.

⁷⁸ La Gazette des communes, www.lagazettedescommunes.com/753073/transformer-des-bureaux-en-logements-pas-si-simple, consulté le 8 décembre 2021.

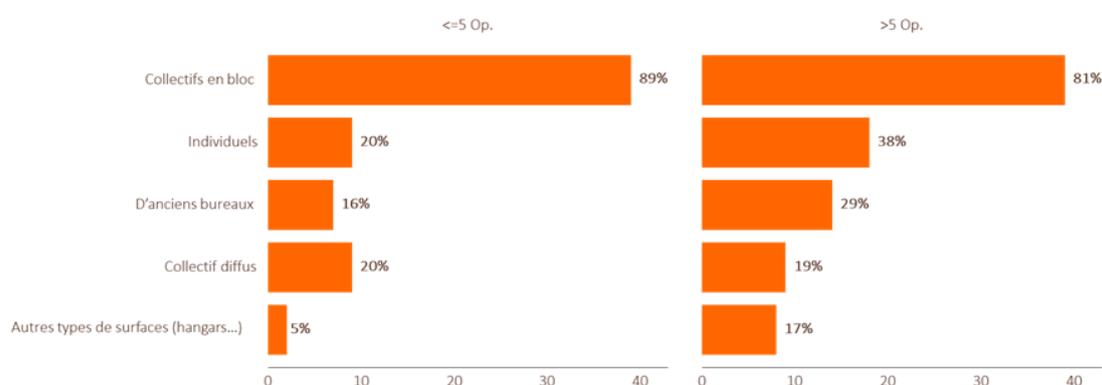
Cependant, et en pratique, hormis quelques acteurs spécialisés tels la FTI, les transformations de bureaux en logements demeurent et demeureront faibles⁷⁹ puisque, selon un bailleur, « *il n'y aura un impact [qu'à] partir du moment où la question sera [véritablement] saisie par le politique* », soulignant ainsi la nécessité d'un portage politique clair, voire d'un accompagnement spécifique.

Dans le cadre de l'étude, ce sont ainsi seulement 23 %⁸⁰ des bailleurs qui ciblent les anciens bureaux pour les transformer en logements, sans différence notable selon les zones ABC principales d'intervention. En revanche, il s'élève à 29 %⁸¹ chez les bailleurs ayant réalisé plus de 5 opérations d'AA, contre 16 %⁸² chez les bailleurs ayant réalisé un nombre d'opérations inférieur ou égal à 5.

Toutefois, si peu de bailleurs ciblent aujourd'hui activement les bureaux, ce segment immobilier les intéresse néanmoins dans leur majorité, puisque 56 %⁸³ des bailleurs s'y intéresseraient si l'occasion se présentait.

Remarque : Les difficultés d'ordre économique ou opérationnel relatives à la transformation des bureaux en logement sont présentées dans les chapitres dédiés.

Figure 24 – Quels types de bâti priorisez-vous ? (source : questionnaire – 93 répondants)



Il est à noter par ailleurs que l'intérêt des bailleurs pour les logements collectifs en bloc pour réaliser des opérations d'AA est confirmé puisqu'elles représentent 68 % des opérations déclarées par les opérateurs HLM.

⁷⁹ A l'échelle du parc immobilier national, sur la période 2013-2020, seuls 5 300 logements par an sont issus d'immeubles de bureaux transformés. Source : Ministère de la transition écologique, www.ecologie.gouv.fr/habiter-france-demain-tables-rondes, consulté le 9 décembre 2021.

⁸⁰ Base : 93 répondants.

⁸¹ Base : 49 répondants.

⁸² Base : 44 répondants.

⁸³ Base : 70 répondants ; filtre appliqué sur les bailleurs qui n'ont pas sélectionné les « anciens bureaux » comme type de bâti à prioriser dans la question précédente.

Figure 25 – Ventilation des opérations déclarées par les bailleurs répondants (source : questionnaire)

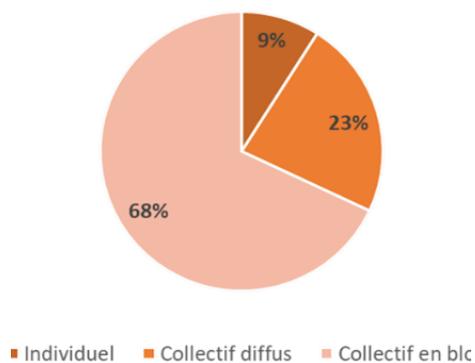
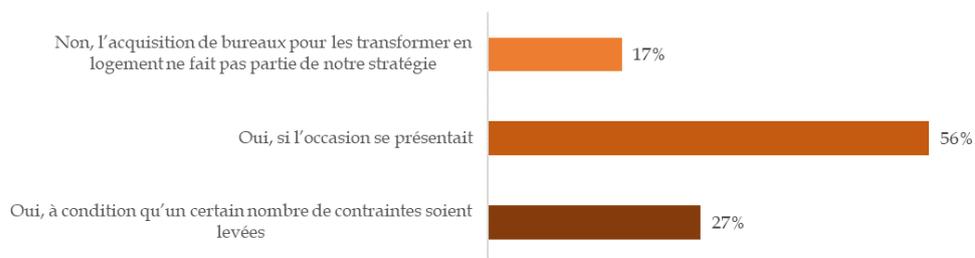


Figure 26 – Seriez-vous malgré tout intéressé par acquérir d'anciens bureaux ? (source : questionnaire – 70 répondants)



7. La gestion opérationnelle des opérations d'AA

7.1. La gestion locative des opérations d'AA et des logements issus d'AA

Rappel : Les opérations d'AA peuvent être réalisées soit un milieu occupé, partiellement occupé ou vide (le bâtiment acquis est alors totalement vacant).

En synthèse

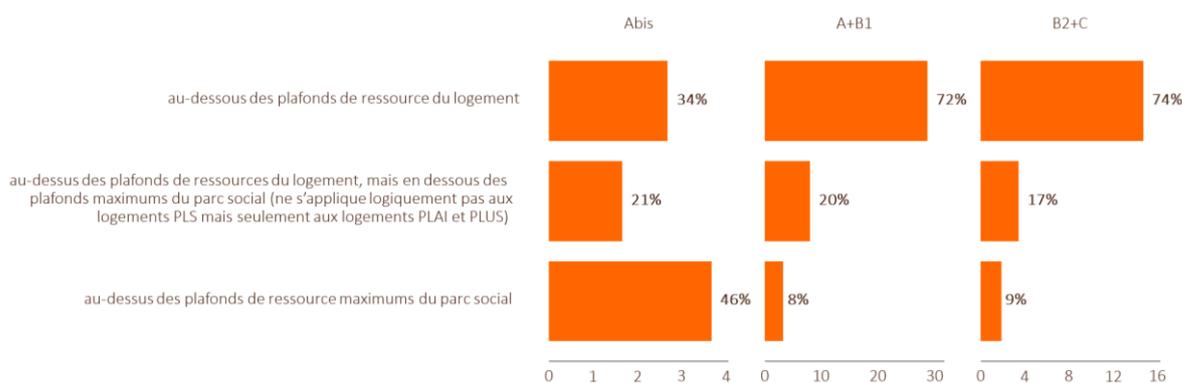
- Les locataires en place dans les logements issus d'opérations AA sont majoritairement en dessous des plafonds de ressources.
- Les locataires ne quittent pas ou peu leur logement au changement de propriétaire au profit d'un bailleur social ; un changement qui n'a pas d'impact sur le « *quotidien des locataires* », voire peut même « *être rassurant* » pour les locataires (rapport à l'Etat, confiance dans la maîtrise technique du bâti, etc.). Une part des locataires bénéficie d'une baisse de loyer à la suite d'une acquisition par un bailleur sans toutefois pouvoir être qualifiée précisément.
- Les OLS mobilisent rarement les MOUS, mais mènent des activités similaires (enquêtes, relogement, communication-locataires, etc.).
- Les locataires qui se sont vu attribuer un logement issu d'une opération d'AA seraient globalement moins satisfaits que les emménagés dans les programmes neufs (en lien avec des problématiques de taille des logements d'acoustique, de distribution des pièces et espaces, etc.). Toutefois, il convient de nuancer ce constat car la notion de satisfaction selon les bailleurs dépend de plusieurs facteurs, notamment « *des immeubles et de leur emplacement dans la ville* ».
- Sans différence particulière entre les zones, une grande majorité des bailleurs répondants (88 %) considèrent que la vacance sur les logements issus d'AA et de programmes neufs est similaire.

Constat n°17 – Des locataires en place majoritairement en dessous des plafonds de ressources

Les opérations d'AA en milieu occupé – contrairement aux opérations sur des sites intégralement vacants – ont pour spécificité de ne pas « faire [systématiquement] diminuer la file du SNE ». En effet, le locataire en place – qui peut ne pas être éligible au logement social – peut tout à fait conserver son logement, désormais propriété d'un bailleur social.

Pour autant, les bailleurs interrogés indiquent que 87 % des locataires, au moment de l'acquisition, sont soit (i) au-dessous des plafonds de ressource du logement, soit (ii) au-dessus des plafonds de ressources du logement, mais en-dessous des plafonds maximums du parc social, quand on estime à environ 60 %⁸⁴ la part de la population française éligible au logement social.

Figure 27 - Pour les opérations en site occupés, au moment de l'acquisition, en moyenne, quelle est la part des ménages locataires ? (La somme doit être égale à 100) (source : questionnaire – 68 répondants)



Remarque : La zone A Bis (Paris et les communes limitrophes) reste un cas particulier, avec 46 % des locataires en place au-dessus des plafonds de ressources maximums du parc social. Elle illustre le paradoxe associé à l'AA, notamment en zone tendue et en milieu occupé, là où les besoins de logements abordables sont les plus importants : quand le parc national de logement social augmente de 100⁸⁵, la file du SNE ne diminue pas⁸⁶ (cf. infra pour plus d'avantage de détails).

Constat n°18 – Des locataires en place qui ne quittent pas ou peu leur logement au changement de propriétaire

En lien avec le constat précédent, peu de ménages (hors zone B2 + C) sous les plafonds de ressources quittent leur logement à l'arrivée du bailleur social comme nouveau propriétaire (entre 0 et 5 %) et ce, pour deux principales raisons :

- Une part d'entre eux bénéficie d'une diminution de loyer quand le logement représente le premier poste de dépenses pour les ménages modestes⁸⁷ (cf. infra) ;

⁸⁴ www.ecologie.gouv.fr/attributions-logements-sociaux, consulté le 24/11/2021

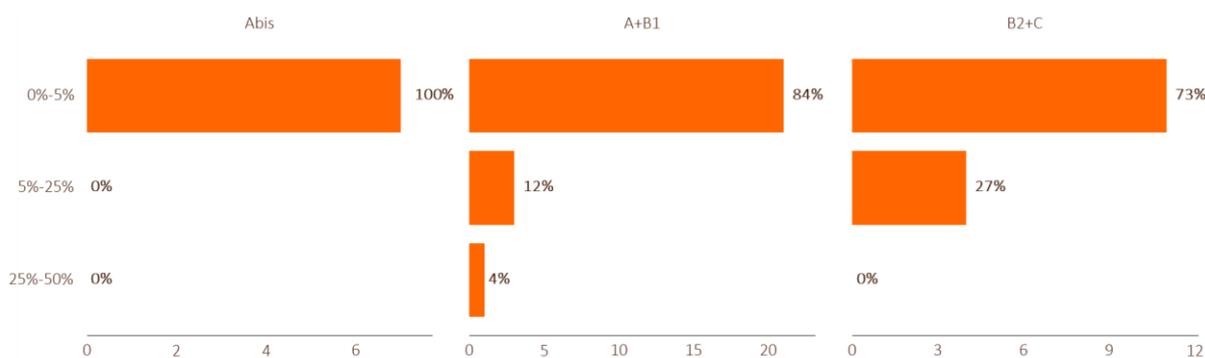
⁸⁵ Base 100 et dans l'hypothèse où le bailleur ne demande pas un report de ses engagements conventionnels (cf. infra).

⁸⁶ Sauf si certains locataires en place étaient par ailleurs inscrits dans le SNE.

⁸⁷ www.insee.fr/fr/statistiques/4764315, consulté le 24/11/2021

- Le changement de propriétaire, au profit d'un bailleur social, n'a pas d'impact sur le « *quotidien des locataires* », voire peut même « *être rassurant* » pour les locataires : rapport à l'Etat, confiance dans la maîtrise technique du bâti, etc.

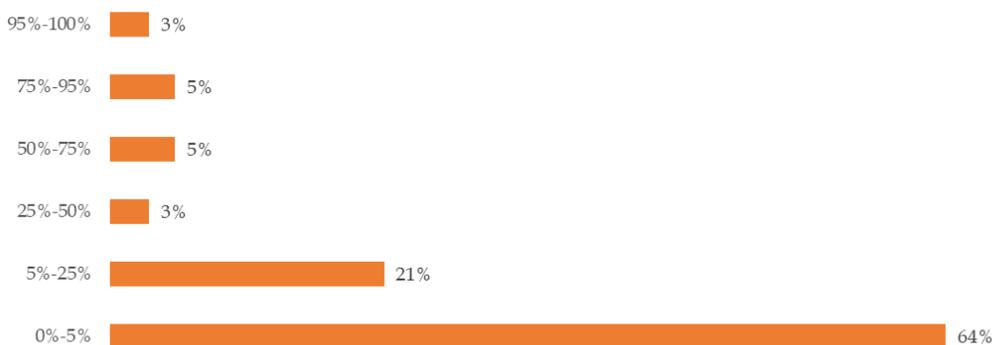
Figure 28 - Pour les opérations en site occupés, quelle est la part des ménages locataires, sous les plafonds de ressources du logement dans lequel ils vivaient, qui quittent la résidence du fait de l'arrivée du bailleur social comme nouveau propriétaire ? (source : questionnaire - Répondants : A bis : 7 ; A+B1 : 25 ; B2+C : 15)



Le constat est similaire pour les locataires au-delà des plafonds de ressources, puisque 64 % des bailleurs indiquent qu'entre 0 et 5 % quittent le logement à l'arrivée du bailleur social comme nouveau propriétaire.

Remarque : Similairement au constat précédent, ce faible taux de rotation des ménages au-delà des plafonds de ressources de leur logement (à l'arrivée du bailleur comme nouveau propriétaire) questionne l'efficacité à court terme de l'AA (en milieu occupé) comme un outil pour loger des ménages à faibles revenus. Par ailleurs, ce ménage ne pourra se voir exiger – quelles que soient ses ressources – un surloyer de solidarité (cf. infra).

Figure 29 - Pour les opérations en site occupé, quelle est la part des ménages locataires, au-delà des plafonds de ressources du logement, qui quittent la résidence du fait de l'arrivée du bailleur social comme nouveau propriétaire ? (source : questionnaire – 39 répondants)



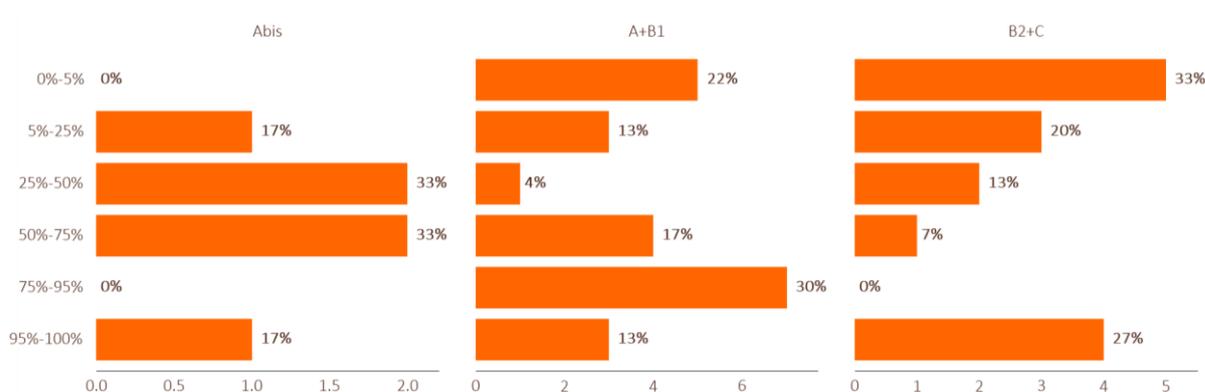
Constat n°19 – La part des locataires qui voit son loyer baisser est variable, selon les territoires et selon les bailleurs

La part de locataires qui voit son loyer baisser à la suite d'une acquisition par un bailleur social ne peut pas être qualifiée précisément, à tout le moins dans le cadre de cette étude.

Tout d'abord, parce que les bailleurs sociaux n'ont pas accès à cette donnée – logement par logement – de façon aisée, seule façon de mesurer efficacement cette réalité. D'autre part, parce que cette part ne peut s'étudier « en moyenne » tant les contextes locaux, sociologiques, mais aussi *circonstanciels* peuvent jouer. Néanmoins :

- **En zones B2 et C**, l'hypothèse selon laquelle les loyers locatifs en logement libre sont relativement similaires à ceux des logements sociaux pourrait expliquer que, pour **53 %** des bailleurs répondants⁸⁸, au maximum 25 % des locataires en place voient leur loyer diminuer au changement de propriétaire ;
- **En zones A et B1**, les résultats se ventilent sur l'ensemble des modalités bien que **60 %** des bailleurs indiquent que plus de 50 % des locataires en place voient leur loyer diminuer. A ce stade, aucune hypothèse n'est formulée si ce n'est qu'à l'intersection des logiques de marché (notamment en B1) et des situations personnelles des locataires, les situations rencontrées par les bailleurs peuvent être multiples. Le constat est similaire en **zone A bis**.

Figure 30 - Parmi les ménages locataires sous plafond de ressources et qui décident de rester dans leur logement, quelle est la part des ménages qui voit leur loyer diminuer ? ((source : questionnaire - Répondants : A bis : 6 ; A+B1 : 23 ; B2+C : 15))



Constat n°20 – Des évolutions législatives et réglementaires qui laissent le choix aux locataires en place

Lors de l'acquisition-amélioration d'un bâtiment occupé, et en application de l'article L. 353-7 du CCH :

- Le bailleur doit proposer au locataire un bail conforme aux stipulations de la convention ;
- Le locataire dispose d'un délai de six mois pour accepter/refuser ce bail (dit *bail social* ci-après).

Plusieurs cas sont donc à considérer pour le locataire en place dans le cadre des opérations d'AA :

→ Cas n°1 - Le locataire refuse de contractualiser un bail social avec le bailleur

Si le locataire refuse ce *bail social* :

- Le bailleur social peut demander une révision/report de ses engagements conventionnels ;
- Le locataire n'aura pas droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- Les stipulations de son bail en cours (dit *bail privé* ci-après) restent inchangées jusqu'à son expiration.

⁸⁸ Base : 15 répondants

Plus précisément, quel que soit son niveau de ressources (supérieur ou inférieur au plafond de ressources du logement), le loyer applicable reste celui figurant dans le bail privé. En effet, la nouvelle rédaction de l'art. L. 353-16 du CCH, issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite ELAN), précise que la faculté pour le bailleur de fixer un nouveau loyer dans la limite du loyer maximal de la convention n'est applicable qu'aux locataires ayant opté pour un nouveau bail social.

- Le locataire ne pourra pas se voir exiger un Surloyer de solidarité (SLS) depuis la loi ELAN.

Il est à noter que cette évolution législative n'a pas eu d'impact (i) sur le renouvellement des ménages locataires dans le cadre des opérations d'AA pour **13 bailleurs sur 16 répondants**, et (ii) la part des ménages qui accepte de signer un bail social pour **16 bailleurs sur les 20 répondants**.

Article L353-16⁸⁹ du CCH

A compter de la date d'entrée en vigueur de la convention ou de la date d'achèvement des travaux d'amélioration lorsque la convention le prévoit, le bailleur peut, dans la limite du maximum prévu par la convention, fixer un nouveau loyer qui est applicable dès sa notification aux titulaires de baux en cours ou aux bénéficiaires du droit au maintien dans les lieux sans qu'il soit nécessaire de leur donner congé.

Les modalités d'évolution du loyer sont fixées par la convention et s'appliquent aux titulaires de baux en cours ou aux bénéficiaires du droit au maintien dans les lieux.

Les deuxième et troisième alinéas du présent article ne sont pas applicables aux locataires ayant refusé de conclure un nouveau bail en application de l'article L. 353-7.

Il est toutefois à noter une exception au principe évoqué ci-dessus, si le conventionnement fait suite à des travaux justifiés par des considérations de salubrité, de sécurité ou de mise aux normes minimales d'habitabilité. Dans ce cas, l'article L. 353-8 du CCH prévoit que « *par dérogation aux dispositions de l'article L. 353-7, les dispositions de la convention s'appliquent de plein droit, à compter de la date d'achèvement des travaux, à tous les locataires et occupants* ». En conséquence, uniquement les cas n°2 et n°3 sont alors applicables.

En conséquence, et si le bailleur a demandé un report de ses engagements conventionnels :

- Le parc de logement social français n'augmente pas de 1 ;
- Le nombre de personnes éligibles au logement social logé dans le parc social n'évolue pas ;
- La liste d'attente du SNE n'évolue pas.

→ Cas n°2 - Le locataire accepte le bail social et ses ressources sont inférieures au plafond du logement

Le bailleur applique un loyer conforme aux stipulations de la convention et à ses pratiques.

En conséquence :

- Le parc de logement social français augmente de 1 ;
- Le nombre de personnes éligibles au logement social logé dans le parc social augmente de 1 ;
- La liste d'attente du SNE n'évolue pas nécessairement (selon que le locataire était inscrit dans le SNE ou non).

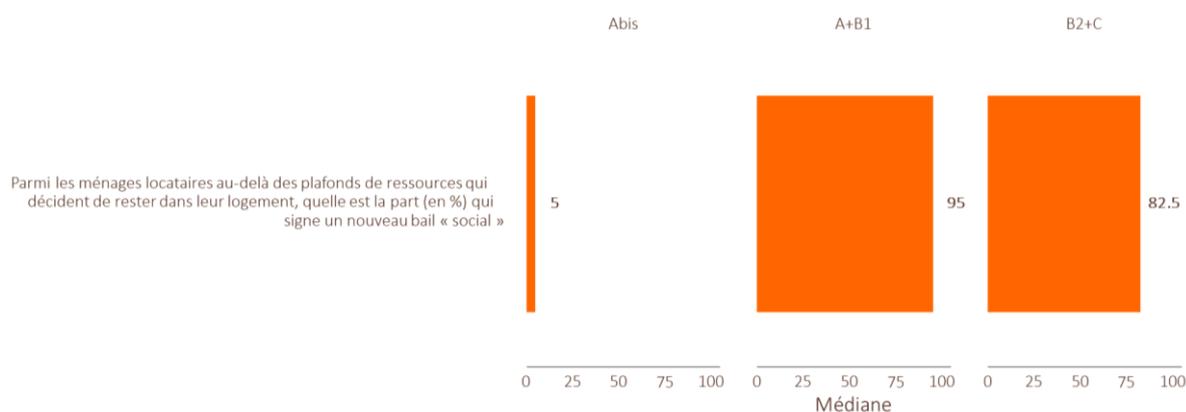
⁸⁹ www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037668696/, consulté le 24/11/2021

→ Cas n°3 - Le locataire accepte le bail social et ses ressources sont supérieures au plafond du logement

- Le bailleur applique un loyer conforme aux stipulations de la convention et à ses pratiques ;
- Le locataire peut être redevable d'un surloyer de solidarité (SLS) en application des dispositions de l'article L. 441-3 du CCH ; ce même article prévoyant – cependant – que les locataires en place sont exemptés de SLS pendant une durée de trois ans à compter du conventionnement de leur logement. De la même façon, en vertu de l'article L441-4 du CCH, « le montant du supplément de loyer de solidarité est plafonné lorsque, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède, par mètre carré de surface habitable, un plafond fixé par décret qui tient compte des loyers moyens constatés dans la zone géographique concernée ».

Il est à noter que – hors A Bis – une très grande majorité (environ 90 %⁹⁰) des ménages au-delà des plafonds de ressources qui choisissent de rester dans le leur logement signe un bail social.

Figure 31 - Parmi les ménages locataires au-delà des plafonds de ressources qui décident de rester dans leur logement, quelle est la part (en %) qui signe un nouveau bail « social » ? (source : questionnaire - Répondants : A bis : 6 ; A+B1 : 18 ; B2+C : 12) – Médiane



Constat n°21 – Les OLS mobilisent rarement les MOUS, mais mènent des activités similaires

Définition

La *maîtrise d'œuvre urbaine et sociale* (MOUS) a pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées. Il s'agit à la fois d'une prestation d'ingénierie et d'un outil dont le champ favorise la prise en considération de situations très diverses et qui requièrent un savoir-faire qui relève de l'ingénierie technique (bâtiment et/ou juridique), sociale et financière. Se distinguent ainsi :

- **Les MOUS relogement** qui servent à trouver des solutions de logement, dans le parc existant ou à produire, adaptées à la situation de ménages identifiés. Dans ce cas le volet social est prépondérant : il s'agit de bien comprendre les besoins des ménages, ainsi que leurs capacités financières afin de faire émerger des projets viables de logement adapté ;

⁹⁰ Médiane

- **Les MOUS projets** qui sont mises en place pour affiner des projets en vue de leur parfaite adéquation aux problèmes rencontrés. A titre d'exemples : la réalisation d'une résidence sociale, d'un habitat adapté pour les gens du voyage, etc. ;
- **Les MOUS insalubrité** qui visent à apporter une solution de logement décent aux occupants d'un habitat insalubre ;
- **Autres types de MOUS :**
 - Les MOUS visant à permettre le maintien dans le logement (prévention des expulsions),
 - Les MOUS de prospection d'une offre nouvelle de logements sociaux dans le diffus,
 - Les MOUS assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les prestations de maîtrise d'œuvre des MOUS sont généralement confiées à des associations et/ou organismes agréés, mais peuvent être également réalisées directement par les bailleurs sociaux.

→ Les missions des MOUS dans le cadre des opérations d'AA

Les opérations d'AA en milieu occupé s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte de plus en plus difficile pour les bailleurs. En effet, ces opérations sont par nature « délicates » et demandent un relationnel important avec les occupants.

Ci-dessous et à titre d'exemple, les prestations attendues par un bailleur social dans le cadre d'une opération de réhabilitation lourde qui peut ici s'apparenter à une opération d'AA avec travaux ou d'ADR :

- La communication autour du projet ;
- La réalisation des enquêtes sociales avec :
 - Présenter aux occupants du projet et de ses contraintes (relogement hors site éventuel) ;
 - Etablir un climat de confiance entre les locataires, le propriétaire et le prestataire ;
 - Communiquer sur le dispositif mis en œuvre dans le cadre du relogement (prise en charge, planning, contrainte et opportunité hors site) ;
 - Recueillir les informations sur les caractéristiques socio-économiques des ménages et leurs attentes, éléments nécessaires à l'élaboration d'une stratégie de relogement, notamment :
 - les données concernant le ménage (composition familiale, âge, CSP, emploi, etc.) ;
 - les éléments liés au relogement permettant d'apprécier les souhaits et besoins ;
 - les informations relatives à l'insertion de la famille dans le quartier ;
 - les informations concernant les contraintes d'évolution des parcours résidentiels ;
 - les éléments permettant le calcul de l'APL et les simulations financières ;
 - les particularités familiales, sociales, médicales, financières pouvant avoir une incidence.
- L'élaboration d'une stratégie de relogement ;
- La mise en œuvre du relogement ;
- Le suivi et l'évaluation des relogements.

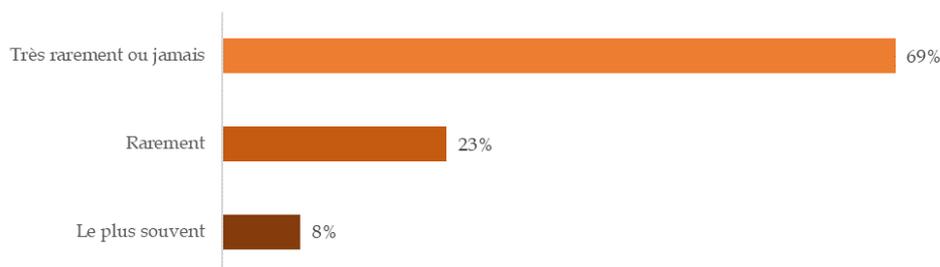
→ La mobilisation des MOUS par les bailleurs lors d'une opération d'AA

Dans la majorité des cas, les OLS ne font **jamais** ou **rarement** appel à des MOUS lors de leurs opérations d'AA (92%) et ce, sans différence notable selon la zone ABC principale d'intervention.

Pour autant, les bailleurs faisant appel à ce dispositif jugent que celui-ci à un impact significatif (hors OLS intervenant en zone A bis jugeant son impact limité). Les bailleurs font principalement appel à une MOUS

lorsque les travaux nécessitent de vider le bâtiment (49%⁹¹) ou lorsque les travaux vont engendrer des nuisances importantes (46 %⁹²).

Figure 32 - Mobilisez-vous une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) lors de l'acquisition du bien ? (source : questionnaire - 71 répondants)

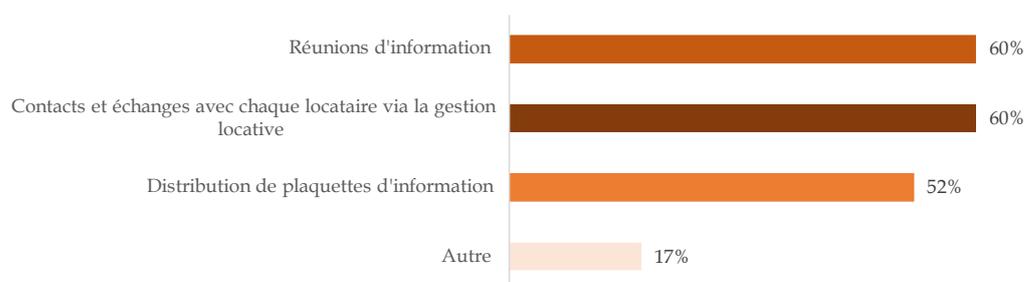


Ce constat s'explique notamment par le fait que les bailleurs effectuent – sans s'inscrire dans ce dispositif – des activités comparables et indispensables (enquêtes, relogement, communication-locataires, etc.) dans le cadre de leurs opérations d'AA.

Ce sont ainsi 75 %⁹³ des répondants qui – au-delà des formalités légales – ont recours à des modalités de communication supplémentaires pour informer les locataires du changement de propriétaire et de ses conséquences, au travers notamment :

- De contacts et échanges via la gestion locative ;
- Des réunions d'informations ;
- De distribution d'éléments/plaquettes d'information, d'affichages dans les halls ;
- Des courriers individuels ou notes d'information individualisées.

Figure 33 - Au-delà des formalités légales, quelles modalités de communication supplémentaires utilisez-vous ? (source : questionnaire - 52 répondants)



Constat n°22 – Des locataires qui se sont vu attribuer un logement issu d'une opération d'AA qui seraient globalement moins satisfaits que les emménagés dans les programmes neufs

⁹¹ Base : 41 répondants

⁹² Idem.

⁹³ Base : 69 répondants

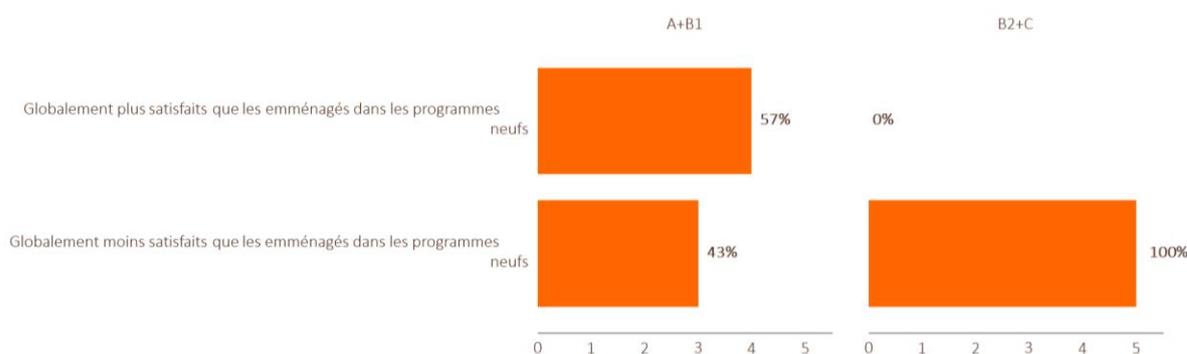
Considérant le faible nombre de répondants à cette question (12), il convient d'interpréter les résultats avec réserve. Pour autant, ils corroborent les propos tenus par les bailleurs lors des auditions, à savoir – qu'en général et selon les bailleurs – **les ménages qui se sont vu attribuer un logement issu d'une opération d'AA sont globalement moins satisfaits que les ménages ayant emménagé dans un programme neuf** et ce, et notamment en zone C, B2 et B1, voire A.

Les raisons évoquées sont principalement d'ordre technique et programmatique :

- Problématique acoustique ;
- Distribution des pièces et espaces ;
- Taille et nombre d'huissiereries insuffisants ;
- Taille des logements ;
- Absence d'espaces verts.

Pour autant, les bailleurs nuancent ces résultats quantitatifs dans leurs propos⁹⁴. En effet, cette notion de satisfaction dépend grandement « *des immeubles et de leur emplacement dans la ville* » et omet que « *les logements sont [parfois] atypiques avec beaucoup de charme* ». Par ailleurs, « *[quid de cette] satisfaction par rapport à un programme non réalisé* » ?

Figure 34 - D'après vous, les ménages qui se sont vu attribuer un logement issu d'une opération AA, A(A) ou toute opération de modification du parc (individuel ou collectif en bloc) sont ? (source : questionnaire - Répondants : A bis : 0 ; A+B1 : 7 ; B2+C : 5)



Constat n°23 – Des logements issus d'AA dont la vacance est similaire aux logements issus de programmes neufs

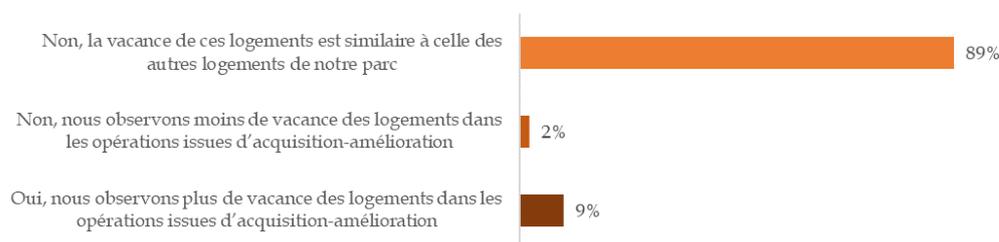
Sans différence particulière entre les zones, une grande majorité des bailleurs répondants (88 %) considèrent que la vacance sur les logements issus d'AA et de programmes neufs est similaire.

En toute logique, conséquence de la tension des marchés immobiliers, des opportunités locatives disponibles et des modalités habituelles de production de logements :

- 0 % des bailleurs en A bis constatent davantage de vacance dans le parc issu d'AA ;
- 7 % des bailleurs en A+B1 constatent davantage de vacance dans le parc issu d'AA ;
- 14 % des bailleurs en B2+C constatent davantage de vacance dans le parc issu d'AA.

⁹⁴ Réponses aux questions ouvertes

Figure 35 - Etes-vous confrontés à davantage de vacance dans votre patrimoine en AA en comparaison des logements neufs ?
(source : questionnaire – 82 répondants)



7.2. La gestion des travaux des opérations d'AA

En synthèse

- Les travaux en milieu occupé sont facteurs de complexité pour les bailleurs et les entreprises générales, mais ces acteurs sont habitués à ce type d'intervention (qu'ils maîtrisent par ailleurs).
- Hormis les structures spécialisées telles les MOI ou certains bailleurs dont l'AA peut constituer une activité importante, les bailleurs n'ont généralement pas d'équipes dédiées à la maîtrise d'ouvrage et au suivi des opérations d'AA (tant internes qu'externes).
- Les bailleurs ne rencontrent généralement pas de difficultés particulières pour trouver des entreprises générales compétentes en matière d'AA, hormis dans certains cas (nombre insuffisant d'entreprises sur certains territoires, problématique d'adéquation entre la taille/le coût de l'opération et la capacité du prestataire, etc.).
- En cas de travaux à réaliser en site occupé, les bailleurs mobilisent l'ensemble des dispositifs de relogement à leur disposition pour trouver au plus vite une solution-logement (relogement temporaire ou pérenne des locataires, autres dispositifs tels que les aides au déménagement, etc.).
- Les opérations d'AA se transforment en opérations d'Acquisition-Démolition-Reconstruction soit (i) dans le cadre de projet d'ampleur visant une densification ou la modification de la forme urbaine), soit (ii) lorsque les travaux sont trop importants (bâti trop dégradé, construction atypique, etc.).
- Les opérations d'AA (hors transformation du bureaux) ne posent pas de difficultés particulières aux bailleurs, hormis sur le volet économique/financier et sur la question des travaux (difficultés d'ordre architectural en lien avec les ABF, d'ordre opérationnel voire liées à la multitude des intervenants).

Constat n°24 – Les travaux en milieu occupé sont facteurs de complexité pour les bailleurs et les Entreprises générales, mais les opérateurs y sont habitués

Entretenir et réhabiliter le patrimoine fait partie des missions premières des bailleurs sociaux. A ce titre, les interventions en milieu occupé – maîtrisées par les bailleurs et les entreprises générales – sont régulièrement pratiquées, mais peuvent se révéler plus ou moins complexes selon les travaux à opérer.

Sont décrites ci-après les principales exigences (exemples non exhaustifs et non limitatifs⁹⁵) que peuvent exprimer/exiger les bailleurs à l'endroit d'entreprises générales – et plus généralement de l'équipe dédiée d'encadrement attendue – afin de (i) minimiser les nuisances aux locataires et (ii) prendre en compte leurs attentes légitimes.

Remarque : Il est entendu que certaines attentes ci-dessous sont menées de concert avec le bailleur.

Encadrement du chantier :

- Rassurer les occupants, en les informant longtemps à l'avance sur la nature des travaux envisagés et la manière dont ils vont être effectués ;
- Recueillir l'avis des locataires lors de réunions d'information préalable, et lors de visite quotidienne au cours des travaux ;
- Prendre toutes dispositions pour :
 - Réduire la pénibilité des travaux pour les habitants, en particulier dans les parties privatives et notamment en termes d'information, de propreté et de respect de leurs biens, de planification et de durée des travaux ;
 - Assurer le respect des consignes et dispositions sanitaires désormais intégrées dans le droit commun ;
- Assurer la pérennité des travaux engagés, en informant et en conseillant les occupants sur l'utilisation de leurs installations ;

Préparation du chantier :

- Information et communication :
 - Rencontre avec l'amicale des locataires ou comité de résidents pour présenter la ou les entreprises retenues, son planning et sa méthodologie d'intervention ;
 - Réunions publiques de lancement du chantier afin de présenter l'équipe travaux et le fonctionnement du chantier ;
 - Publication sur la réhabilitation transmise à l'ensemble des locataires ;
 - Courrier de notification transmis aux locataires avant le démarrage des travaux.
- Visite avant travaux parties privatives :
 - Visite avant travaux de l'ensemble des logements en phase de préparation pour préparer les travaux, identifier les éventuelles particularités techniques et les cas nécessitant des mesures particulières.
- Etat de lieux parties communes et extérieurs ;
- Mise en place de logement-témoin et/ou de prototypes.

⁹⁵ Ces éléments sont extraits d'une annexe à un CCAP d'un bailleur social relatif à une réhabilitation en milieu occupé.

Réalisation des travaux :

- Planification des travaux ;
- Informations et prise de contact pendant le chantier :
 - Affiches et avis de passage ;
 - Gestion des demandes de renseignements et réclamations.
- Organisation des travaux en milieu occupé avec notamment :
 - L'identification des personnes habilitées à travailler dans les logements ;
 - La gestion des clefs ;
 - La non-consommation (eau, gaz, électricité, etc.) sur les abonnements privatifs ;
 - La limitation des nuisances de chantier avec :
 - Les modalités de protection des sols notamment ;
 - Les modalités de démolitions et percements ;
 - Les modalités de nettoyage (quotidien et hebdomadaire) ;
 - Les modalités de circulation dans le chantier ;
 - La continuité de services pour les résidents ;
 - L'aménagement d'un logement de courtoisie, si nécessaire, pour les locataires, dont les logements sont en travaux. Ce local est destiné à recevoir simultanément plusieurs locataires pendant les heures d'ouverture du chantier et est aménagé dans un appartement vacant ou dans un local désigné par le maître d'ouvrage ;
 - L'aménagement de logement-relais si nécessaire pour les locataires dont les logements font l'objet de travaux importants (voire mise à disposition de logements-témoins) ;
- La réception avec notamment l'ensemble des visites techniques préalables ainsi que les opérations préalables à la réception.

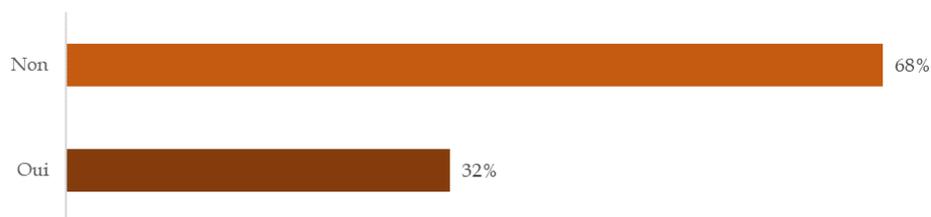
Constat n°25 – Les bailleurs n'ont généralement pas d'équipes dédiées à la maîtrise d'ouvrage et le suivi des opérations d'AA et jugent disposer – tant en interne qu'en externe – des compétences suffisantes pour réaliser ces opérations

Hormis les structures spécialisées telles les MOI ou certains bailleurs dont l'AA peut constituer une activité importante (ex : bailleur intervenant en zone A bis, opérateur dans Action Cœur de ville, etc.), les bailleurs n'ont généralement pas d'équipes dédiées (68 %) :

- Soit parce que l'AA s'apparente à de la réhabilitation :
 - « Il n'y a aucune compétence spécifique qui [ne] serait dédiée qu'aux seules AA »
 - « Nous ne faisons pas de différence en maîtrise d'ouvrage entre le neuf et l'AA »
 - « Les opérationnels suivent tous types de développement »
- Soit parce que les volumes d'AA ne justifient pas une équipe dédiée :
 - « Le volume d'AA [...] ne le] permet pas »
 - « Pas de ressources [...] dédiées au suivi des AA parce que [...] de petite taille et peu complexe »
- Soit parce que les opérateurs souhaitent encourager la polyvalence de la MOA :
 - « [La] volonté que les chargés d'opérations puissent travailler sur tous types d'opérations »
 - « [Des] compétences apportées et réparties sur toute l'équipe de la Direction [de la construction] »
 - « Pas de spécialisation des collaborateurs pour leur permettre d'accroître leurs compétences »

Pour autant, chez certains bailleurs, un interlocuteur-référent peut être « *identifié, mais pas dédié* ».

Figure 36 - Disposez-vous en interne de compétences et/ou postes dédiés spécifiquement à l'AA sur le volet pour la maîtrise d'ouvrage et le suivi des opérations en AA et pourquoi ? (source : questionnaire – 95 répondants)



Ainsi, en matière de travaux, qu'il s'agisse des études de faisabilité quant aux objectifs thermiques à atteindre, des choix des travaux à effectuer ou encore des matériaux à utiliser, **les bailleurs s'appuient principalement leurs compétences internes, avec – si nécessaire – un appui externe** (maîtres d'œuvre, bureaux d'études techniques ou spécialisés, architectes, etc.) et estiment dans leur majorité (87%⁹⁶) disposer ainsi de suffisamment de compétences d'appuis et de conseils pour opérer les choix techniques de l'opération.

Parmi les compétences/métiers particulièrement recherchés par les bailleurs sociaux au sein de la maîtrise d'œuvre, sont principalement évoqués : le métier de thermicien, d'économiste de la construction, d'architecte du patrimoine, de spécialiste structure et acoustique ou encore des compétences en matière thermique et énergétique.

Figure 37 - Comment sont opérés les choix techniques pour les opérations d'AA ? Pour la faisabilité des objectifs thermiques à atteindre, les conduisez-vous ? (source : questionnaire – 98 répondants)

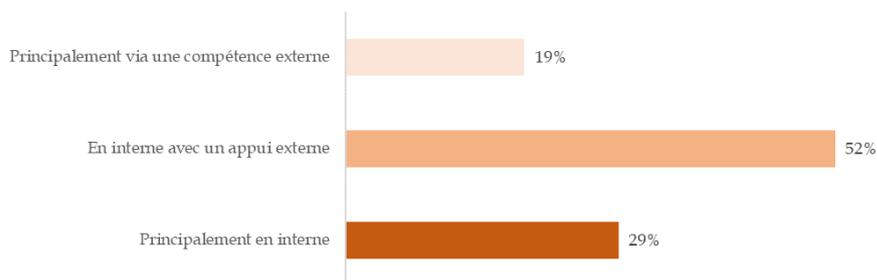
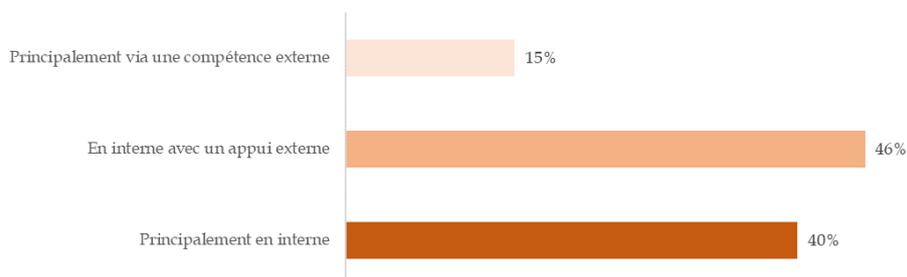
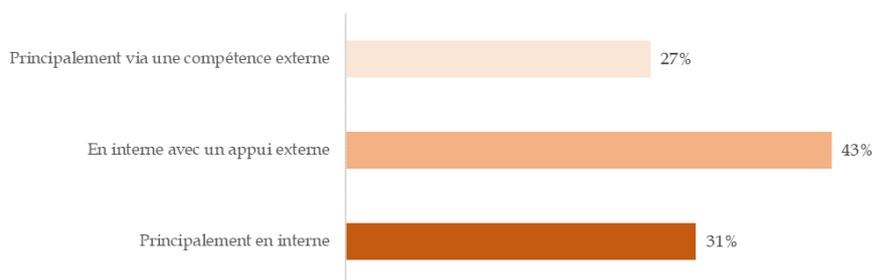


Figure 38 - Comment sont opérés les choix techniques pour les opérations d'AA ? Pour le choix des travaux à réaliser, les conduisez-vous ? (source : questionnaire – 96 répondants)



⁹⁶ Base : 95 répondants

Figure 39 - Pour le choix des matériaux et techniques (source : questionnaire – 94 répondants)

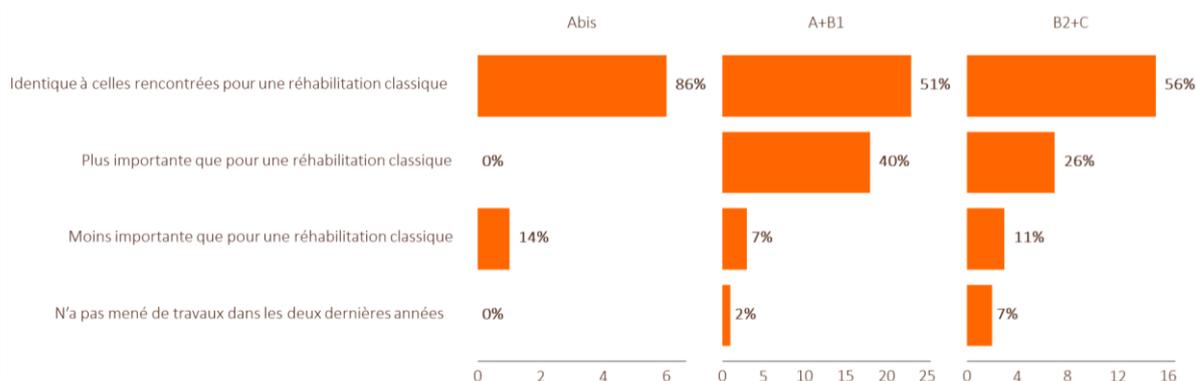


Remarque : L'AA mobilise des compétences historiques des bailleurs, à savoir la maîtrise technique du bâti et la maîtrise d'ouvrage directe. En ce sens, les opérations d'AA – qui sont réalisées en direct par les bailleurs, contrairement aux VEFA – ont cette vertu de conserver et maintenir chez les bailleurs leurs expertises et savoir-faire.

Constat n°26 – Les bailleurs ne rencontrent généralement pas de difficultés particulières pour trouver des entreprises générales compétentes en matière d'AA

Les opérations d'AA sont souvent qualifiées – notamment lors des auditions préliminaires – de « complexes » et « chronophages » et des difficultés à trouver des entreprises générales ont été à plusieurs reprises évoquées. Pour autant, 86 % des bailleurs intervenant en zone A bis indique rencontrer des difficultés pour trouver des entreprises compétentes identiques à celles d'une réhabilitation classique ; il en est de même en zones A+B1 et B2+C pour respectivement 51 % et 56 % des bailleurs.

Figure 40 - Lors des deux dernières années, rencontrez-vous des difficultés pour trouver des entreprises compétentes mettant en œuvre les travaux ? (source : questionnaire - Répondants : A bis : 7 ; A+B1 : 45 ; B2+C : 27)



Si une majorité des bailleurs de l'échantillon ne rencontrent donc pas de difficultés particulières à trouver des prestataires de travaux, sont tout de même régulièrement évoquées d'autres types de difficultés :

- D'ordre territorial (expliquant de fait les difficultés plus importantes en zones A+B1 et B2+C)
 - « [Des difficultés] sur les lots techniques car disparition des métiers dans les territoires détendus » ;
 - « Menuisier, plombier, électricien, façadier... car il y a peu d'entreprises [sur le territoire] » ;
 - « Insuffisance d'entreprises par rapport à la demande globale ».
- D'ordre opérationnel :
 - « [Des] difficultés à travailler en milieu occupé » ;
 - « [Les prestataires] préfèrent se consacrer à des travaux [sur du] neuf ».

- D'ordre technique :
 - « *Si l'AA touche la structure du bâtiment, il faut une entreprise assez spécialisée* » ;
 - « *Le travail de la pierre [nécessite] un spécialiste du bâti ancien* ».

- D'adéquation entre la taille/le coût de l'opération et la capacité du prestataire :
 - « *[Un] montant [...] trop important pour les petites entreprises et trop faibles pour les grosses* » ;
 - « *Les difficultés s'expliquent en raison du dimensionnement des travaux et de [leur] montant* » ;
 - « *[Les] petites opérations en [milieu] occupé n'intéressent pas les majors du BTP* » ;
 - « *Conjoncture, carnets de commandes pleins et appels d'offres infructueux* ».

- Dans une moindre mesure, d'ordre logistique (qui peut s'appliquer uniformément au Neuf) :
 - « *[La] difficulté de stationner facilement en centre-ville* »

Remarque : En toute logique, les difficultés ci-dessus ont pour conséquence des retards dans la conduite des travaux.

Constat n°27 – Une réglementation et des règles d'urbanisme qui compliquent la réalisation des opérations d'AA

Les opérations d'AA se réalisent sur tous types de bâti, en zone dense ou pavillonnaire, selon les opportunités et les arbitrages des bailleurs. Cette multiplicité des configurations et des types de surface a pour corollaire une augmentation des contraintes et difficultés. A titre d'exemples :

- **Des difficultés liées aux règles d'urbanisme, notamment en « secteur protégé » :**
Ex : la préservation de l'aspect du bâti interdit isolation par l'extérieur et impose des contraintes sur les menuiseries extérieures

- **Des difficultés relatives aux normes :**
 - de performance énergétique ;
 - Incendie, notamment « *sur les aménagements de combles et pour des projets de surélévation* » ;
 - PMR, notamment « *pour l'accessibilité* » ;
 - de stationnement, notamment « *pour les parkings dédiés à la future résidence* » ;
 - relatives au bâti (« *des contraintes structurelles peuvent rendre impossible la création de pièces ; principales au sens de l'ARS – minimum 9 m²* »).

En conséquence, ces difficultés sont anticipées et traitées le plus en amont possible par les bailleurs avec leurs partenaires afin de trouver des compromis « *ne générant pas de dérapages financiers* » et/ou obtenir des dérogations réglementaires et/ou avec les ABF.

Pour autant – et si une solution technique/dérogatoire est généralement possible – l'impact le plus fréquent est « *un budget d'opération très élevé et inflationniste* ». Si – pour s'en prémunir – les bailleurs élaborent des diagnostics techniques de plus en plus détaillés avant toute acquisition définitive, « *en zones tendues [...] où les biens partent rapidement, le [délai] nécessaire pour étudier techniquement une opération et sécuriser le programme prévisionnel d'intervention est souvent incompatible avec les délais fixés par les vendeurs* ».

Par ailleurs, ces difficultés et contraintes techniques peuvent également – et à elles seules – mettre un terme à l'étude de l'opération (le modèle économique ne pouvant plus s'équilibrer).

- « *Les [...] difficultés [et les travaux à réaliser] sont identifiés dès le stade de l'étude. [Ils] peuvent [à eux seuls] justifier l'abandon d'une opportunité d'AA* » ;

- « *Si les non-conformités sont visibles lors des études, les projets sont abandonnés* » ;

- « Les différentes réglementations (ascenseur, éclairage naturel...) induisent la réduction du potentiel de logement réalisables et peuvent aller jusqu'au déséquilibre et donc l'abandon de l'opération »

Constat n°28 – Des bailleurs qui mobilisent tous les dispositifs possibles pour reloger les locataires durant la phase 'travaux'

Selon l'ampleur et la nature des travaux, leur réalisation peut nécessiter que le bâtiment soit vide (ou partiellement vide), notamment si la restructuration est lourde (77 %⁹⁷ des bailleurs) ou en présence d'amiante (46 %⁹⁸) ou encore « de plomb ». Pour ce faire, les bailleurs mobilisent l'ensemble des dispositifs de relogement à leur disposition pour trouver au plus vite une solution-logement. En effet, les travaux ne pourront débuter tant que le bâtiment/un étage n'est pas vide.

Remarque : Les bailleurs procèdent également à des relogements lorsque les locataires sont âgés, précaires ou fragilisés en regard des nuisances provoquées par les travaux et ce, alors même que pour d'autres locataires ils ne procèdent pas à un relogement.

Les principaux dispositifs utilisés sont :

- **Le relogement temporaire des locataires par la mobilisation de logements-tiroirs et de logements vacants au moment de l'opération** (environ 85 %⁹⁹ des bailleurs les mobilisent systématiquement ou selon les opérations). Pour rappel, sont appelés *logements tiroirs* les logements de courtoisie qui vise à déplacer temporairement les locataires d'une résidence à un autre afin de réaliser les travaux ;
- **Le relogement pérenne des locataires dans d'autres logements sociaux** (systématique ou selon les opérations pour 91 %¹⁰⁰) ;
- **D'autres dispositifs cités par les bailleurs tels :**
 - Des « aides au déménagement » pour encourager la mobilité ;
 - Le « relogement chez d'autres bailleurs sociaux » ;
 - Des réservations hotellières pour des « interventions ponctuelles » ;
 - La location de logements modulaires (« très rare »), etc.

Remarque : Certains bailleurs ont indiqué lors des auditions des durées excessivement longues, pouvant durer « plusieurs années », pour vider un bâtiment. Il est important de noter que durant cette période le bailleur porte (i) la vacance financière des logements vides et (ii) le coût du relogement.

Constat n°29 – Une gestion technique courante du bâti issu d'AA relativement identique à celle du neuf

Sans différence particulière entre les zones, 60 % des bailleurs indiquent que la gestion technique courante du bâti issu d'AA est identique à celle du neuf ou plus simple. A l'opposé, ils sont 40 % à l'estimer plus complexe. Les principales raisons évoquées sont alors :

- **Du fait d'aléas et de l'absence (parfois) d'historique des travaux réalisés par l'ancien propriétaire :**
 - « L'AA comporte toujours quelques surprises, notamment sur du bâti ancien (étanchéité, réseaux) »

⁹⁷ Base : 78 répondants

⁹⁸ Idem

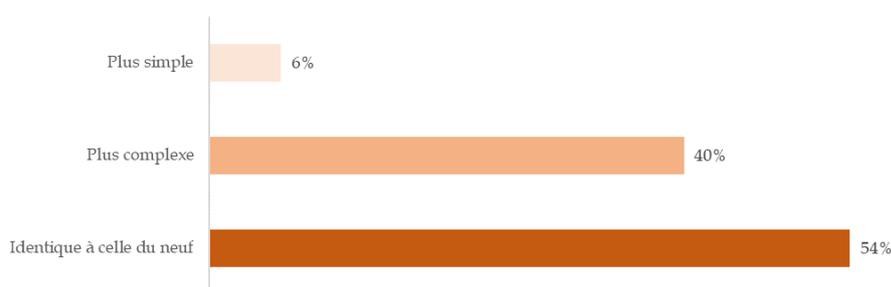
⁹⁹ Base : environ 71 répondants

¹⁰⁰ Base : 75 répondants

- **Du fait de la nature même de la réhabilitation :**
 - « Une opération d'AA prévoit rarement des prestations neuves en intégralité, d'où la nécessité de prévoir un entretien plus important » ;
 - « Nous avons dû faire des compromis en matière technique, [ce qui] exige une gestion et un prévisionnel de travaux plus adaptés à l'histoire du bâtiment » ;
 - « Une partie des composants n'est pas en état neuf, mais rénovés ou laissés en l'état. Cela nécessitera une surveillance spécifique et des interventions plus régulières ».

- **Du fait de la nature même du bâti :**
 - « Les logements sont moins standards dans leurs matériaux et matériels » ;
 - « La nature du bâti et [du] secteur géographique (ABF et archéologie) demandent des attentions spécifiques ».

Figure 41 - Après la livraison, la gestion du parc en AA en termes d'entretien, de prévision de travaux de rénovation est ? (source : questionnaire – 80 répondants))

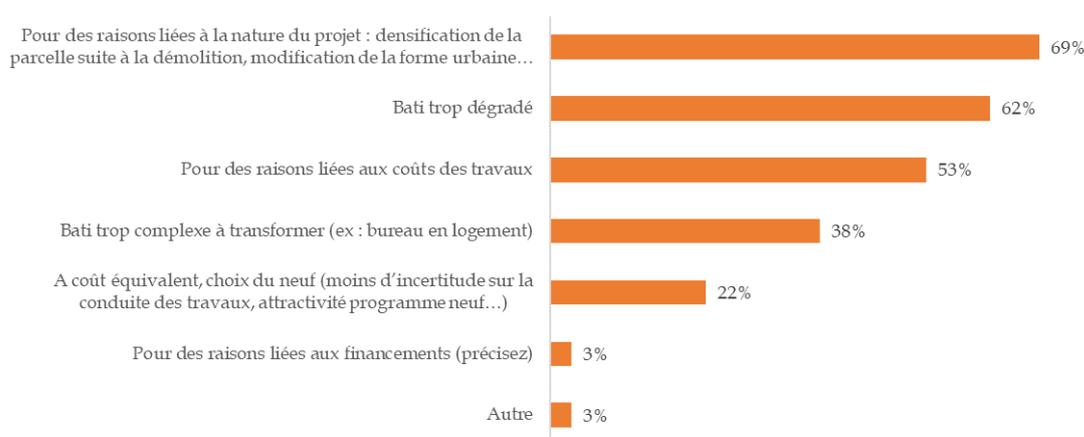


Constat n°30 – Des opérations réalisées en ADR lorsque les travaux sont trop importants

En toute logique, les opérations d'AA se transforment en opérations d'Acquisition-Démolition-Reconstruction soit (i) dans le cadre de projet d'ampleur visant une densification ou la modification de la forme urbaine, soit (ii) lorsque les travaux sont trop importants parce que (a) le bâti est trop dégradé avec la découverte de pathologie (termites, plomb) ou (b) la construction est atypique complexifiant sa transformation.

Par ailleurs, ces opérations d'ADR entraînent régulièrement une augmentation du nombre de logements.

Figure 42 - Pour quelles raisons avez-vous opté dans certains cas pour une opération de démolition-reconstruction plutôt que pour une acquisition-amélioration ? (source : questionnaire – 32 répondants)- Plusieurs réponses possibles



Remarque : Sans qu'il n'ait été possible dans le cadre de nos travaux d'en qualifier précisément à la fois la fréquence et les volumes, deux types d'ADR sont à distinguer. D'une part, les « **ADR issues d'AA** », c'est-à-dire une opération initialement préfigurée comme une acquisition-amélioration, mais qui – à la suite d'un nouvel événement (ex : découverte de mэрule) – a été reconfigurée en ADR. D'autre part, les « **ADR à but foncier** » où un bailleur acquiert un bâti, sachant dès le début de l'opération qu'il sera démoli : c'est ici l'opportunité foncière qui est visée.

Constat n°31 – De façon générale, des opérations d'AA (hors transformation du bureaux) qui ne posent pas de difficultés particulières aux bailleurs

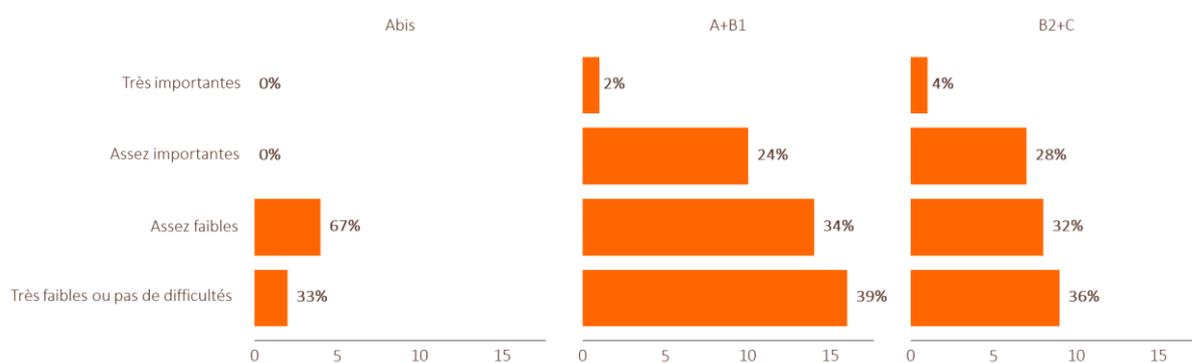
Les **trois quarts environ** des organismes interrogés ne rencontrent pas ou peu de difficultés pour identifier et flécher les opérations d'AA de logements, qu'elles soient en collectif ou diffus, en bloc ou en copropriété.

Pour autant, les principales difficultés évoquées sont relatives (i) à l'équilibre économique global de l'opération (qui peut être bloquant – cf. chapitre suivant) ou (ii) à la conduite des travaux. Sont ainsi citées des difficultés :

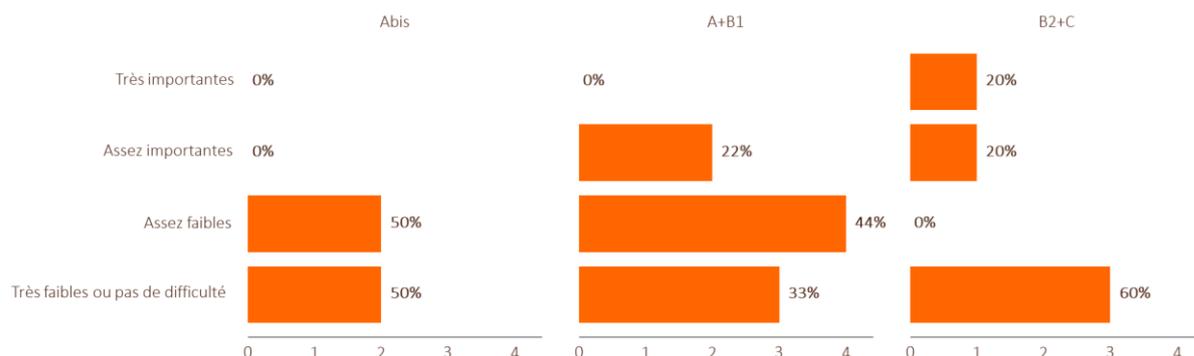
- **D'ordre architectural en lien avec les ABF** (ex : « un changement de matériaux de façade en phase d'EXE ») et/ou liées à l'archéologie préventive ;
- **D'ordre opérationnel :**
 - Négociations parfois longues et coûteuses avec les locataires en place individuels et commerciaux
 - Conditions de chantier (accès au chantier, stockage et approvisionnement, etc.) ;
 - Découvertes de nouvelles pathologies qui peuvent interrompre le chantier (ex : mэрule).
- **Liées à la multitude des intervenants** (ville, agglomération, département, Ministère, etc.).

Figure 43 – Avez-vous rencontré des difficultés lors de l'identification et du fléchage de cette opération (ex : pour l'acquisition immobilière, l'obtention des autorisations d'urbanisme (PC, accord ABF...), le montage financier, le soutien des collectivités, de l'Etat...) ? (source : questionnaire)

→ Pour la transformation de logements collectifs (bloc) ou individuels – 73 répondants



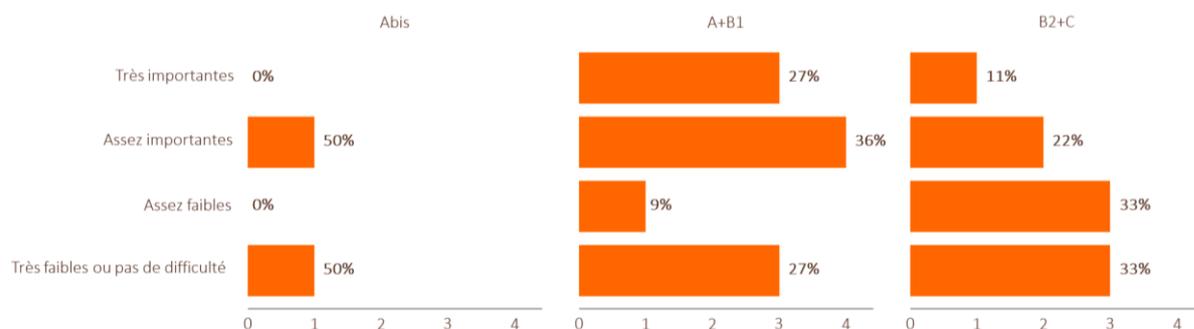
→ Pour la transformation de logements collectifs diffus – 18 répondants



Contrairement aux opérations d'AA de logements, les opérations de transformation de bureaux sont davantage sources de difficultés pour les bailleurs. Ce sont ainsi 63 % des bailleurs qui interviennent en zones A+B1 qui indiquent rencontrer des difficultés assez importantes ou très importantes lors du montage et fléchage des opérations, 50 % en zone A bis et 33 % en B2+C.

Si les difficultés évoquées sont similaires à celles pour les opérations d'AA de logements, s'ajoutent également, sans que cela ne soit ni exhaustif ni limitatif, des difficultés à obtenir (i) une validation politique (obtention du permis de construire ou modification du PLU) ou (ii) l'accord des copropriétaires lorsqu'il s'agit d'un changement de destination.

→ Pour la transformation de bureaux – 22 répondants



En lien, et concernant la transformation de bureaux en logements, plusieurs bailleurs expriment des interrogations d'ordre législatif ou réglementaire, notamment en ce qui concerne les impacts de cette transformation.

Est ainsi présenté ci-dessous un questionnement d'un bailleur (en cours d'investigation avec l'administration fiscale) qui a acquis un ensemble de bureaux, mais qui ne pourra – pour des raisons locales – les transformer en logement que dans plusieurs années.

L'article 207, I, 4^e du Code général des impôts (CGI) exonère d'impôt sur les sociétés certaines activités ou produits générés par les bailleurs sociaux qui ne relèvent pas du Service d'Intérêt Economique et Général (SIEG), notamment « les produits engendrés par les locaux annexes et accessoires des ensembles d'habitations mentionnés à l'article L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation, à la condition que ces locaux soient nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensembles ».

Si l'administration fiscale ne définit pas précisément la formule « locaux annexes et accessoires des ensembles d'habitations », la doctrine indique en la matière que ces locaux peuvent être « accolés ou non aux immeubles » (BOFIP IS-CHAMP-30-30-10-15 n°410).

Une interprétation possible serait – en conséquence – que les locaux ne peuvent être isolés de toute habitation appartenant à un organisme de logement social et ne doivent être prépondérants par rapport aux immeubles d'habitation.

Se posent alors les questions suivantes :

- Dans l'hypothèse d'acquisition de bureaux dont le bailleur perçoit – pour différentes raisons – des loyers commerciaux, les bénéfices retirés de la location de ces locaux à usage professionnel sont-ils imposables ou exonérés...
 - ...si les locaux, sans être prépondérants, sont situés à proximité de logements sociaux...
 - n'appartenant pas au bailleur (cas du bailleur) ?
 - appartenant au bailleur ?
 - ...si les locaux ne sont pas situés à proximité de logements sociaux ?
(exemple théorique d'une acquisition de bureaux dans une zone commerciale)

Remarque : Plus largement, se pose ici la question de la mobilisation par un bailleur social de ses fonds propres (notamment) pour acquérir des bureaux qui *in fine* deviendront des logements sociaux, mais pas avant plusieurs années.



8. Le financement et modèle économique des opérations d'Acquisition-Amélioration

En synthèse

- Les opérations d'AA telles que définies ici sont plus coûteuses que les opérations de constructions neuves avec un prix au m² moyen estimé compris entre :
 - 2 500 et 2 700 €/m² en zones B1, B2 et C (contre entre 1 900 et 2 200 €/m² pour le neuf) ;
 - 3 600 et 4 900 €/m² en zones A et Abis (contre entre 2 600 et 3 500 €/m² pour le neuf).
- Quant à Paris, les opérations d'AA y sont également plus coûteuses avec un prix estimé au m² d'environ 6 300 €/m², contre 4 300 € pour les opérations neuves, et ce, alors même que le foncier y fait souvent l'objet d'une décote via des baux emphytéotiques.
- Pour autant, les prix de revient déterminés via SISAL ne constituent pas les coûts complets pour les bailleurs sociaux. En effet, outre l'acquisition du bâti, les travaux et les prestations intellectuelles associées à l'opération, peuvent s'ajouter :
 - D'autres coûts directs, tels les coûts d'éviction des commerces durant les travaux, le coût du relogement des locataires en place durant les travaux, la vacance financière que porte le bailleur entre le moment où il acquiert un bâti occupé et le moment où il est parvenu à le vider intégralement pour réaliser les travaux, etc.
 - Des coûts indirects (i) lors de la réalisation des opérations d'AA qui, ramenées « *au nombre de logements produits* », sont plus consommatrices de temps pour les bailleurs, tant sur le volet technique que gestion locative et (ii) lors de l'exploitation des logements où la gestion technique et locative d'ensembles immobiliers de petite taille augmente les coûts fixes.
- Le financement d'une opération d'AA s'appuie sur des modalités financières connues et maîtrisées par les bailleurs sociaux qui les utilisent dans le cadre des opérations de construction neuve, à savoir : fonds propres, prêts et subventions. Pour autant, la part des subventions est plus importante en AA, notamment en zones B1, B2 et C du fait d'une multiplicité de dispositifs.
- Pour une grande majorité des bailleurs interrogés, l'application du taux de TVA réduit à 5,5% pour les opérations d'AA financées en PLUS (contre 10% pour les logements PLUS en neuf) a conduit à équilibrer des opérations qui, sans ce dispositif additionnel, ne l'auraient pas été.
- Malgré cela, l'étude avance l'hypothèse qu'un nombre important d'opérations d'AA identifiées ne sont pas *in fine* réalisées pour des raisons d'équilibre économique global.
- En zone tendues, et notamment à Paris, le démembrement de propriété constitue une solution pour diminuer le coût de l'AA pour les bailleurs : les biens préemptés sont cédés au moyen de baux emphytéotiques, la Ville conservant la propriété des biens préemptés et déléguant la gestion aux organismes HLM qui disposent de droits réels durant la durée du bail. Lors de ce transfert de propriété au moyen d'un bail emphytéotique, la Ville effectue une importante décote du prix du bien.

8.1. Remarque liminaire quant aux données SISAL et la méthodologie de traitement (RAPPEL¹⁰¹)

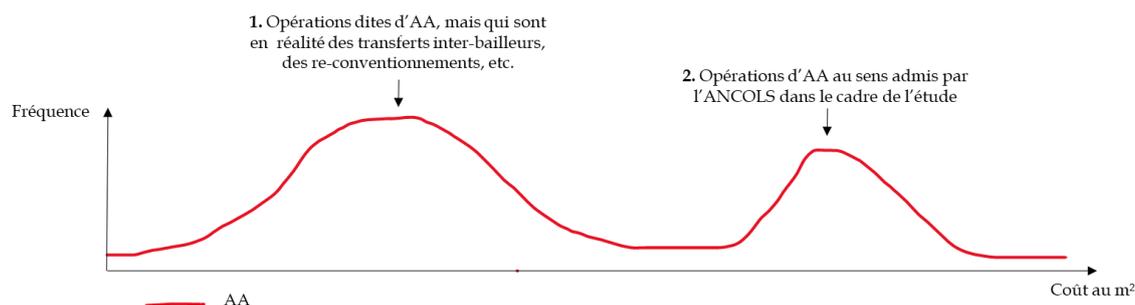
Une part notable des travaux a porté sur l'analyse des données SISAL afin de (i) mesurer le volume actuel d'AA sur le territoire (cf. supra) et (ii) déterminer le coût réel de ces opérations (objet du présent chapitre).

Au gré des travaux, l'ANCOLS et 1630 Conseil ont acté que la base de données n'était pas pleinement fiable et contenait des données erronées. A titre d'exemples dans SISAL : (i) une opération d'AA en bail emphytéotique codifiée en « plein propriété », (ii) un transfert de logements inter-bailleurs (qui ne crée pas de nouveaux logements sociaux et donc n'entre pas dans la définition de l'ANCOLS de l'AA) codifié en AA. En conséquence :

- A la fois les analyses de volume et de coût faisaient apparaître des écarts importants avec les propos tenus par les bailleurs lors des auditions ;
- A la date de rédaction de la présente étude, il n'existe pas de moyen simple et certain d'identifier dans SISAL des opérations qui – dans l'esprit – ne sont pas des AA (ex : transfert inter-bailleurs, reconventionnement, etc.).

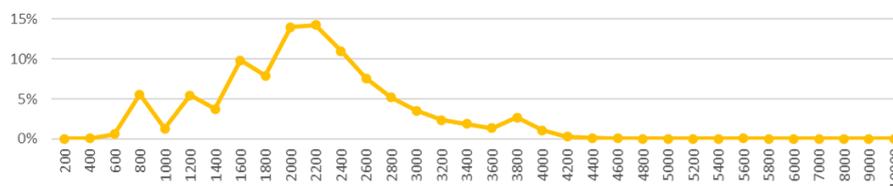
De fait, à partir de ces constats, l'ANCOLS a mis au point une méthode pour identifier au mieux dans SISAL les opérations d'AA qui relèvent de la définition admise dans le cadre de cette étude (cf. chapitre 5), dont la logique est rappelée ici :

- Les AA codifiées dans SISAL peuvent être supposées de fausses (1) ou vraies (2) opérations d'AA. Il est possible de s'attendre à ce que les opérations d'AA contenues dans SISAL, ordonnées selon leur coût au m², suivent une courbe de la forme suivante :



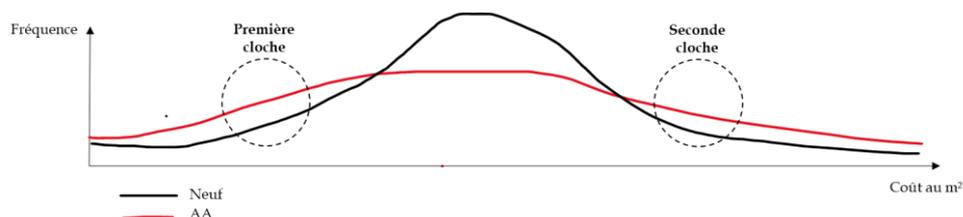
- A noter que la première cloche est attendue comme plus importante que la seconde dans la mesure où le coût moyen des opérations d'AA dans SISAL est relativement faible.
- **Dans les faits, la représentation des données SISAL ne permet pas – en premier lieu – de distinguer cette double cloche** (cf. exemple ci-après pour les opérations d'AA en zone B1 entre 2016 et 2020).

Répartition des logements agréés en AA, par tranche de coût au mètre carré, zone B1, 2016-2020 (source : SISAL)



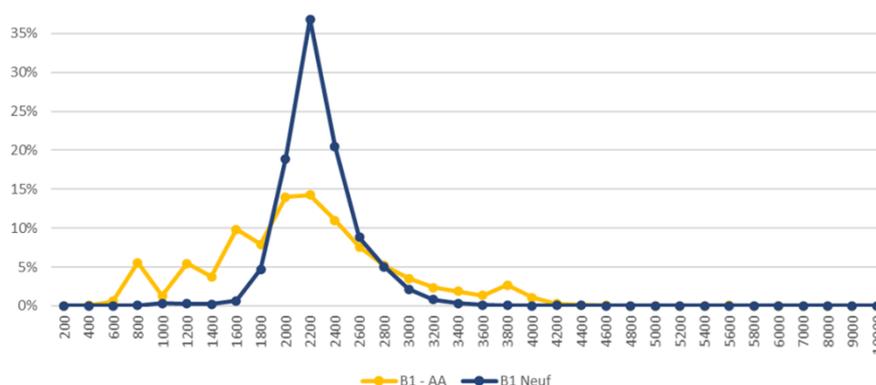
¹⁰¹ Voir 4.2.3 du présent rapport.

- Pour faire apparaître cette *double cloche*, la solution a été
 - Tout d'abord, de comparer les coûts par m² de l'AA par rapport à ceux de la construction neuve dans l'objectif de faire apparaître les deux cloches non pas en valeur absolue mais par rapport à la répartition des opérations neuves, comme le synthétise le schéma suivant :



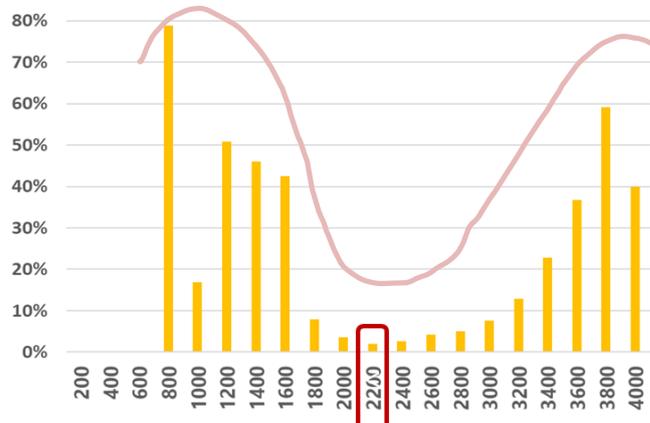
Cette situation a effectivement été observée pour les différentes zones. N'est présenté ici que le résultat pour la zone B1, mais le détail des autres zones est disponible plus loin dans l'étude.

Répartition des logements agréés respectivement en AA et en neuf, par tranche de coût au mètre carré, zone B1, 2016-2020 - Comparaison - en proportion - entre l'AA et le neuf (source : SISAL)



- ...Puis de mesurer le différentiel entre les courbes jaune (l'AA) et bleue (le neuf) en valeur absolue afin de mieux faire apparaître la double cloche.

Part des logements construits en AA dans le total, par tranche de coût au mètre carré, zone B1, 2016-2020 (source : SISAL)



Lecture : En zone B1, à 2 200 €/m², la part des AA parmi l'ensemble des logements produits, ordonnés selon leur coût au m², est la plus faible. Ce faisant, ce montant a été retenu comme le seuil pour cette zone :

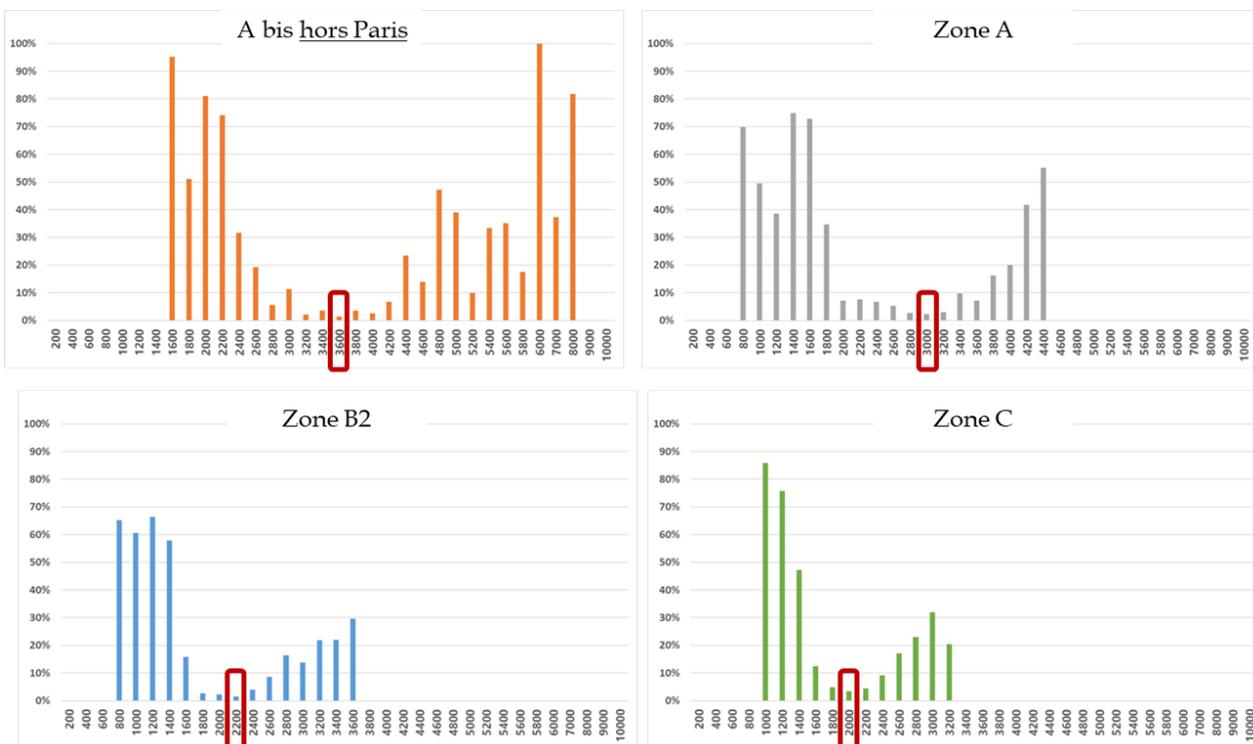
- Au-delà duquel les opérations d'AA sont supposées être des opérations d'AA au sens de la présente étude ;
- En-deçà duquel les opérations d'AA sont supposées être des opérations qui, dans l'esprit, ne sont pas de l'AA (reconventionnement, transfert inter-bailleurs...).

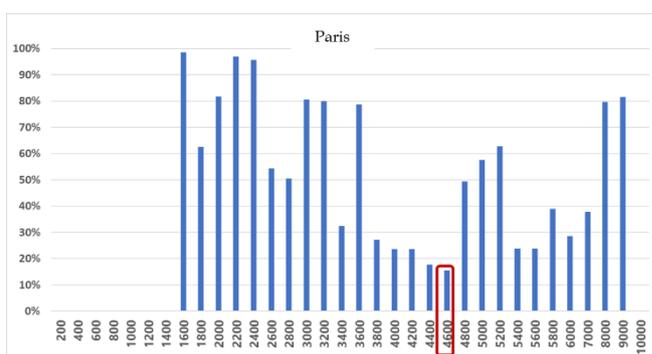
→ Cette méthode a été ensuite répliquée pour chaque zone pour déterminer leur seuil respectif :

- Paris : 4 600 €/m² ;
- A bis (hors Paris) : 3 600 €/m²
- A : 3 000 €/m²
- B1 : 2 200 €/m²
- B2 : 2 200 €/m²
- C : 2 000 €/m²

Seules les opérations au-dessus du seuil ont été intégrées dans cette étude.

Représentations des doubles cloches pour les différentes zones (hors B1 représenté ci-dessus) (source : SISAL, 2016-2020) sont encadrés en noir les cloches représentant les opérations supposées d'AA d'après la méthode mise au point par l'ANCOLS





8.2. Le modèle économique des opérations d'AA

Constat n°32 – Des opérations d'AA qui sont plus coûteuses que les opérations neuves

Le sujet du coût des opérations d'AA n'est pas aisé à traiter. D'une part, car les données SISAL (cf. remarque méthodologique ci-dessus) ne permettent pas de le mesurer précisément et directement, d'autre part car, selon les interlocuteurs, le propos diverge.

Ainsi, et à titre d'exemple, à la fois la Caisse des Dépôts et Consignations et la Direction départementale des territoires et de la mer du Nord indiquent (au gré des entretiens) que le prix de revient d'une opération d'AA est relativement équivalent, voire plus faible, que les opérations de construction neuve, quand les bailleurs auditionnés mentionnent quasi systématiquement des opérations « plus coûteuses que les opérations classiques » avec notamment :

- Un prix du foncier trop élevé
« La cherté du foncier dans notre région, notamment sur les zones littorales, entraîne des difficultés pour équilibrer les opérations » ;
- Un prix de l'immobilier ancien en centre-ville trop élevé, notamment en zones tendues
« L'acquisition dépasse [les] capacités d'équilibre sur une opération de logement social » ;
- Des coûts de travaux/réhabilitation trop élevés, et d'éventuels surcoûts liés à des aléas techniques
« [Les bailleurs] sont parfois découragés à obtenir des biens trop difficiles à requalifier » ;
- Des coûts annexes (cf. infra) pesant sur l'équilibre économique global.

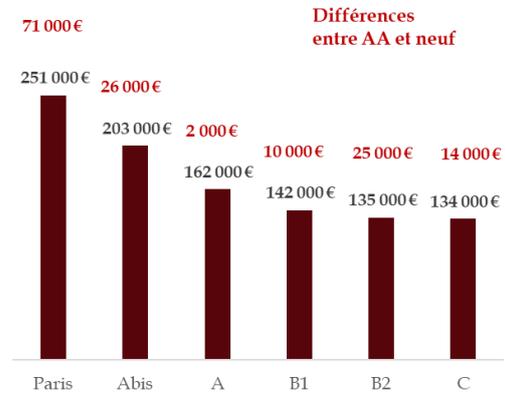
Après les retraitements SISAL (2016-2020) décrits précédemment, le prix de revient d'un logement issu d'AA est, quasiment par construction, systématiquement supérieur à celui d'un logement en construction neuve, avec un différentiel plus ou moins important selon le zonage ABC.

A titre d'exemple, le prix de revient d'un logement issu d'AA est estimé à 160 K€ TTC en zone B2, quand il est de 135 K€ TTC en neuf, soit un différentiel de 25 K€.

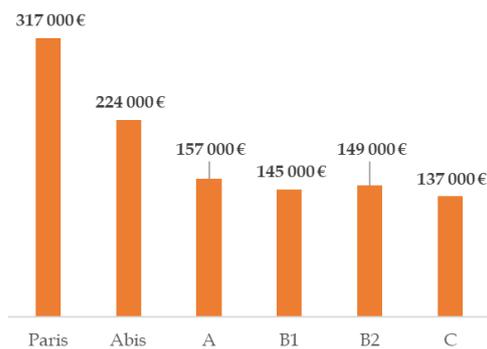
Coût **TTC** des logements produits en AA pour lesquels le coût au m² est supérieur au « niveau minimum », par zone (source : SISAL)



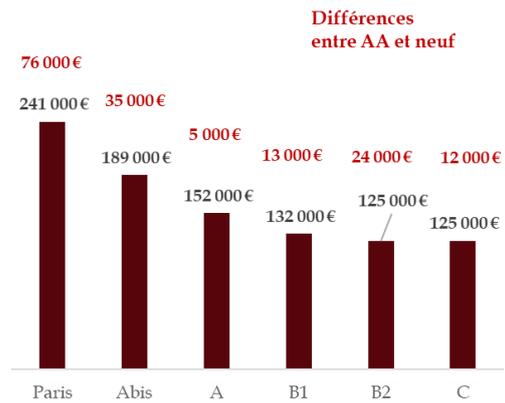
Coût **TTC** des logements produits en neuf, par zone (source : SISAL)



Coût **HT** des logements produits en AA pour lesquels le coût au m² est supérieur au « niveau minimum », par zone (source : SISAL)



Coût **HT** des logements produits en neuf, par zone (source : SISAL)

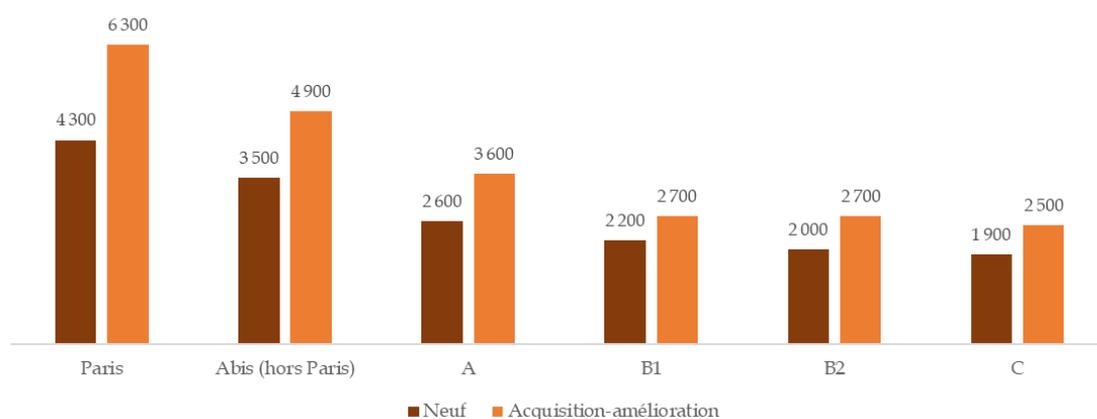


Remarque n°1 : Les prix de revient/coûts ci-dessus ne constituent pas les **coûts complets pour les bailleurs sociaux**. En effet, certains coûts directs et indirects, relevant de charges d'exploitation et propres aux opérations d'AA, ne sont pas contenus dans SISAL (cf. infra).

Remarque n°2 : En sus de la remarque précédente, les **coûts en zone A Bis** ne représentent pas les **coûts complets des opérations** puisqu'une part importante de celles-ci est réalisée avec le soutien de la Ville de Paris avec des baux emphytéotiques (cf. infra).

Remarque n°3 : Au-delà du fait que selon la filière de financement le taux de TVA diffère (et que dans le cas du PLUS le taux n'est pas le même entre AA et neuf) qui limite la possibilité de « reconstruire » les montants TTC à partir des montants HT (et inversement), dans SISAL, 4 % des opérations classées comme neuves et 14% de celles classées en tant qu'AA ont les mêmes montants HT et TTC renseignés, ce qui constitue une erreur qui n'a pas pu être corrigée, et explique que les différences entre les écarts HT et TTC ne soient pas proportionnelles.

Figure 44 - Comparaison des prix de revient au m² de la construction neuve et de l'acquisition-amélioration (source : SISAL)



Constat n°33 – Des modalités de financement des opérations d'AA quasi similaires aux opérations de construction neuve

Le financement d'une opération d'AA s'appuie sur des modalités financières connues et maîtrisées par les bailleurs sociaux qui les utilisent dans le cadre des opérations de construction neuve, à savoir : fonds propres, prêts et subventions. Auprès de la Caisse des Dépôts, les opérateurs HLM ont accès pour l'AA aux mêmes offres de prêts que pour la construction neuve, à savoir notamment :

- Les prêts réglementés ;
- Les autres offres de prêts (Prêt Booster + Prêt Haut de Bilan PHB 2.0, etc.).

Par ailleurs – et contrairement à la réhabilitation de logements déjà conventionnés – les bailleurs peuvent financer la part « amélioration » de l'Acquisition-Amélioration avec des prêts réglementés.

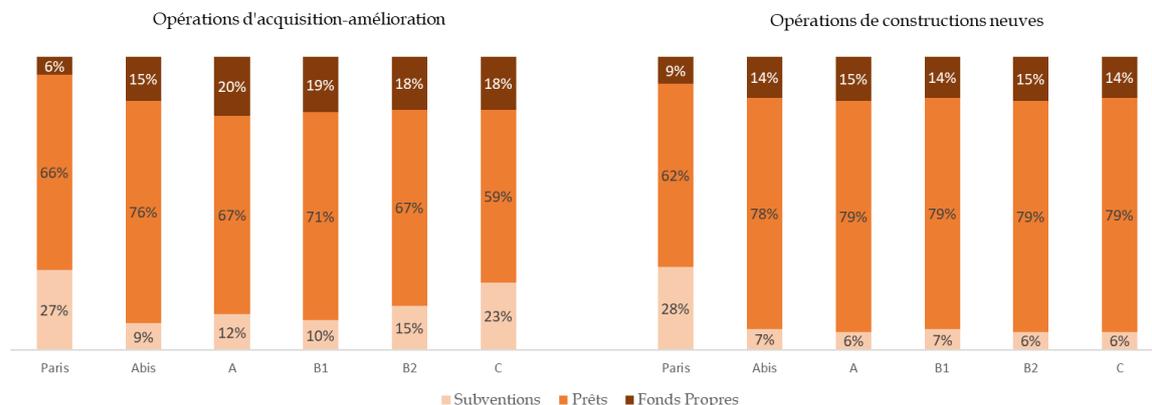
Remarque : Le financement de la part « amélioration » via des prêts réglementés n'est possible que dans l'hypothèse où les travaux sont quasiment concomitants avec l'acquisition du bâti. Dans le cas contraire, le bailleur doit recourir à deux financements distincts : le premier visant l'acquisition du bâti avec un prêt réglementé, le second visant les travaux avec un prêt dédié (prêts à la réhabilitation : PAM, éco-prêt, PHBB), le Code de la Construction et de l'Habitat n'autorisant pas à recourir à plusieurs reprises aux prêts réglementés pour un même logement. Cet élément pourrait expliquer certaines situations pour lesquelles l'opération dans SISAL affiche un coût limité, la rénovation étant traitée et donc financée dans un second temps.

Constat n°34 – Un plan de financement où les subventions sont généralement plus importantes

Si le plan de financement-type d'une opération d'AA est similaire à celui d'une opération de construction neuve, la part des subventions est plus importante en AA, notamment en zones B1, B2 et C. Cet écart s'explique – en première approche – par des dispositifs de subventions plus avantageux. A titre illustratif :

- Les aides exceptionnelles d'Action Logement dans le cadre du plan de relance ;
- Des primes spécifiques régionales (exemple : en région PACA, une prime AA existe depuis 2015, pour les PLAI et à titre dérogatoire pour les PLUS, allant de 3 400 € à 10 200 € selon les situations) ;
- Des fonds spéciaux, à l'image du fonds « Friches » qui contribue au financement des opérations de recyclage des friches ou la transformation de foncier déjà artificialisé (acquisition, dépollution, démolition), etc.

Figure 45 - Ventilation du financement des opérations d'AA et de constructions neuves, 2016-2020 (source : SISAL ¹⁰²)



Constat n°35 – Un taux de TVA réduit qui contribue à encourager les opérations d'AA

Pour le secteur HLM, la loi de Finances 2020 a notamment fixé un taux de TVA à 5,5 % sur certains types de travaux, à savoir :

- Les travaux réalisés dans le cadre d'une opération d'acquisition-amélioration financée en PLUS, quelle que soit la situation géographique ;
- Les travaux réalisés sur des logements existants situés dans les quartiers prioritaires de la ville faisant l'objet d'une convention NPNRU.

Pour une grande majorité des bailleurs interrogés (75 %), l'application de ce taux de TVA réduit à 5,5% pour les opérations d'AA financées en PLUS (contre 10% pour les logements PLUS en neuf) a conduit à équilibrer des opérations qui, sans ce dispositif additionnel, ne l'auraient pas été.

Remarque : Dans la mesure où certaines opérations d'AA sont requalifiées en neuf, les opérateurs ne bénéficient pas toujours de cet avantage fiscal.

Constat n°36 – Le démembrement de propriété : une solution pour diminuer le coût de l'AA pour les bailleurs (l'exemple de Paris)

Si l'AA constitue la méthode privilégiée pour « produire sans construire », les opérateurs – notamment en zones tendues et Paris – se heurtent à la réalité du marché, à savoir le prix d'acquisition : « *en pleine propriété, le prix de revient à Paris c'est environ 11 000 € TTC par m²* », « *[et avec des loyers plafonnés] l'équation est impossible [...]* ».

Pourtant, et malgré ce constat, la Ville de Paris affiche depuis 2001 la volonté de produire un grand nombre de logements sociaux, à la fois pour répondre aux obligations de la loi SRU, mais également et surtout répondre à la très forte tension du parc de logements dans la Capitale (plus de 181 000 demandes de logement social sont décomptées par an pour seulement 14 000 attributions)¹⁰³.

¹⁰² Retraitements ANCOLS des données SISAL

¹⁰³ « *Préemption et production de logement social à Paris : produire la ville par les opérations d'acquisition-amélioration* », Angèle DE LAMBERTERIE, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, septembre 2019

Si le dispositif d'acquisition-amélioration est utilisé dans d'autres communes, « aucune n'y met les mêmes moyens et n'obtient de résultats de la même ampleur qu'à Paris »¹⁰⁴ qui dispose d'une enveloppe budgétaire dédiée. Ainsi, sur les trois milliards d'euros d'investissement en direction du logement dépensés sous la mandature 2014-2020, un milliard d'euros – soit un tiers du budget d'investissement – est destiné au Compte Foncier Logement (CFL), budget d'investissement dédié à la préemption et l'acquisition d'immeubles existants du parc privé.

Les biens préemptés sont cédés au moyen de **baux emphytéotiques** (cf. supra), la ville conservant la propriété des biens préemptés et déléguant la gestion aux organismes HLM qui disposent de droits réels durant la durée du bail.

Lors de ce transfert de propriété au moyen d'un bail emphytéotique, la Ville effectue une importante décote du prix du bien (de l'ordre de 70 % en moyenne selon l'importance des travaux à prévoir et la présence de locaux commerciaux, générateurs de revenus locatifs pour les bailleurs) permettant ainsi aux bailleurs de parvenir à un équilibre économique.

Constat n°37 – L'AA : une méthode de production cumulant coûts directs et indirects

Le financement d'une opération d'AA est quasi similaire à celui d'une opération de construction neuve (cf. supra) et est principalement constitué de trois postes qui constituent des dépenses d'investissement, à savoir :

- **L'acquisition du foncier/bâti**, incluant les frais notariés et autres frais s'appliquant au foncier¹⁰⁵ ;
- **Les travaux de réhabilitation/rénovation** ;
- **Les prestations intellectuelles** recouvrant notamment les honoraires de missions d'études de conception et de suivi des travaux (maîtrise d'œuvre, ordonnancement, pilotage et coordination du chantier, bureau d'études, etc.).

Sans préjuger que des dépenses annexes puissent exister pour des opérations de constructions neuve, il est à noter que les opérations d'AA peuvent engendrer d'autres dépenses d'investissements ou charges d'exploitations qu'il est nécessaire d'apprécier pour évaluer le coût complet réel d'une opération d'AA.

Ainsi, en sus des dépenses d'investissement ci-dessus, peuvent également être cités :

- **Des coûts/dépenses directs**, notamment :
 - **Les coûts d'éviction des commerces** durant les travaux (si cela s'avère nécessaire). Pouvant se chiffrer à plusieurs millions d'euros selon les contextes locaux, ce coût d'éviction peut être estimé en amont de l'opération par les bailleurs et est – a priori – intégré dans les coûts des travaux remontés par les opérateurs dans SISAL ;
 - **Le coût du relogement des locataires en place durant les travaux**¹⁰⁶ (si cela s'avère nécessaire) et ce, sans préjuger des modalités de relogement (logement-tiroir, nuitée en hôtel, etc.) qui relèvent du cas par cas ;
 - **La vacance financière**¹⁰⁷ que porte le bailleur entre le moment où il acquiert un bâti occupé et le moment où il est parvenu à le vider intégralement pour réaliser les travaux. En effet, les

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ce coût peut être diminué dans le cas d'un bail emphytéotique

¹⁰⁶ Ces coûts relevant de charges d'exploitation ne sont – a priori – pas contenus dans les données SISAL.

¹⁰⁷ Idem.

logements se vidant peu à peu (« *presque 10 ans dans un cas extrême* »), les revenus locatifs s'amenuisent jusqu'à atteindre zéro avant le début des travaux ;

- **Les coûts indirects**

- **Lors de la réalisation de l'opération**

Si les opérations d'AA ne sont pas jugées plus chronophages qu'une opération en maîtrise d'ouvrage directe (MOD) en termes de charges et ressources internes, les bailleurs précisent que cela ne vaut qu'à la maille de l'opération. Ramenée « *au nombre de logements produits* », l'AA est plus consommatrice de temps pour les équipes, tant sur le volet technique que gestion locative ;

- **Lors de l'exploitation des logements**

Les opérations étant souvent des ensembles immobiliers de petite taille, il s'en suit une augmentation des coûts fixes de gestion (technique + gestion locative), sans qu'il n'ait été donné possibilité aux rédacteurs de la qualifier/quantifier.

A des degrés différents, l'ensemble de ces coûts est à considérer lors du montage de l'opération de manière à en garantir l'équilibre économique. Néanmoins, les délais courts qui s'imposent généralement aux bailleurs lors d'un arbitrage pour une opération d'AA – notamment dans le cas d'une DIA – ne permettent pas toujours de les évaluer avec précision avec pour conséquence :

- Des coûts réels différents des coûts budgétés mettant en risque l'équilibre de l'opération ;
- Un opérateur qui ne se positionne *in fine* pas sur l'opération (*cf. infra*).

Est représenté ci-dessous, sans mise à l'échelle, le coût **complet** d'une opération d'AA et les opérateurs le supportant.



Constat n°38 – Un nombre conséquent d'opérations identifiées d'AA ne sont pas présentées en comité d'engagement pour des raisons principalement d'équilibre économique

Le montage des opérations d'AA se déroule de façon similaire à celui des autres types d'opérations immobilières, à savoir, et de façon simplifiée :

- L'identification d'une opportunité (qu'elle soit foncière ou immobilière) ;
- La préfiguration du montage ;
- La présentation pour validation ou non en comité d'engagement ;
- et selon l'arbitrage du comité d'engagement, la finalisation du montage/la réalisation de l'opération.

Sans qu'il n'ait été possible aux rédacteurs de comparer les résultats ci-dessous avec les opérations usuelles de logements neufs en MOD/VEFA, plusieurs constats peuvent être dressés :

- Entre 60 et 70 % des opérations d'AA en logement individuel ou en bloc collectif ne sont *in fine* pas agréées. En effet, sur 100 opérations d'AA en logement individuel identifiées et ayant fait l'objet d'une étude préalable en amont du comité d'engagement, seules 37 sont finalement agréées (et 33 pour les opérations en bloc en logement collectif) ;
- Environ 60 % des opérations d'AA en logement collectif diffus et de transformation de surface (hors bureaux) identifiées et ayant fait l'objet d'une étude préalable en amont du comité d'engagement sont *in fine* agréées avec, respectivement, 61 et 62 opérations sur 100 ;
- 49 % des opérations de transformation de bureaux en logements, identifiées et ayant fait l'objet d'une étude préalable en amont du comité d'engagement, sont *in fine* agréées.

Par ailleurs, et plus précisément, c'est en amont du comité d'engagement que l'on constate la « déperdition » la plus importante d'opérations avec – sur 100 opérations d'AA identifiées – 53 de logement individuel qui ne sont *in fine* pas présentées en comité d'engagement et 49 de logement collectif en bloc. A contrario, cette « déperdition » est moindre pour les logements collectifs diffus (32), les bureaux (10) et les autres surfaces (25).

Concernant la transformation de bureau, la déperdition observée semble aussi avoir lieu entre l'agrément et la livraison dans la mesure où si les logements obtenus à partir de la transformation de bureau représente 12 % des agréments, ils ne représentent en termes de livraison que 9 % (*cf. supra*)¹⁰⁸.

Figure 46 - Sur les 5 dernières années, décrivez le nombre d'opérations d'AA-A(A)-ADR ? (source : questionnaire – 81 répondants)

| BASE 100 | Logement individuel | Logement collectif bloc | Logement collectif diffus | Bureau | Autres bâtis (hors logement et bureau) |
|--|----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------|---|
| Opérations identifiées et ayant fait l'objet d'une étude préalable en amont du comité d'engagement | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Nombre d'opérations présentées en comité d'engagement | 47 | 51 | 68 | 90 | 75 |
| Nombre d'opérations validées par le comité d'engagement | 42 | 44 | 65 | 82 | 74 |
| Nombre d'opérations dont la demande d'agrément a abouti | 37 | 33 | 61 | 49 | 62 |

A ce stade, l'hypothèse avancée – et corroborée par l'enquête – est que l'opération est abandonnée lorsque l'équilibre économique de l'opération n'est soit pas assuré/garanti/possible. Elle n'est ainsi pas présentée en comité d'engagement ou non validée par celui-ci. En effet, entre 73 et 79 % des répondants indiquent que les opérations sont abandonnées ou non validées pour des raisons liées aux coûts de travaux et coûts de l'acquisition.

¹⁰⁸ A noter cependant qu'il existe un décalage temporel entre les logements agréés et ceux livrés. Ce faisant, les deux pourcentages ne peuvent pas être aussi facilement comparés que dans le tableau présenté ici. Néanmoins, ils confirment la tendance qui peut être observée avant l'agrément et qui mérite ainsi d'être soulignée.

Figure 47 - Quels sont les facteurs qui vous ont conduit à abandonner des opérations en AA potentielles identifiées par vos équipes et ayant fait l'objet d'une étude préalable en amont du comité d'engagement, mais n'ayant pas été présentées en comité d'engagement ? (source : questionnaire – 33 répondants)

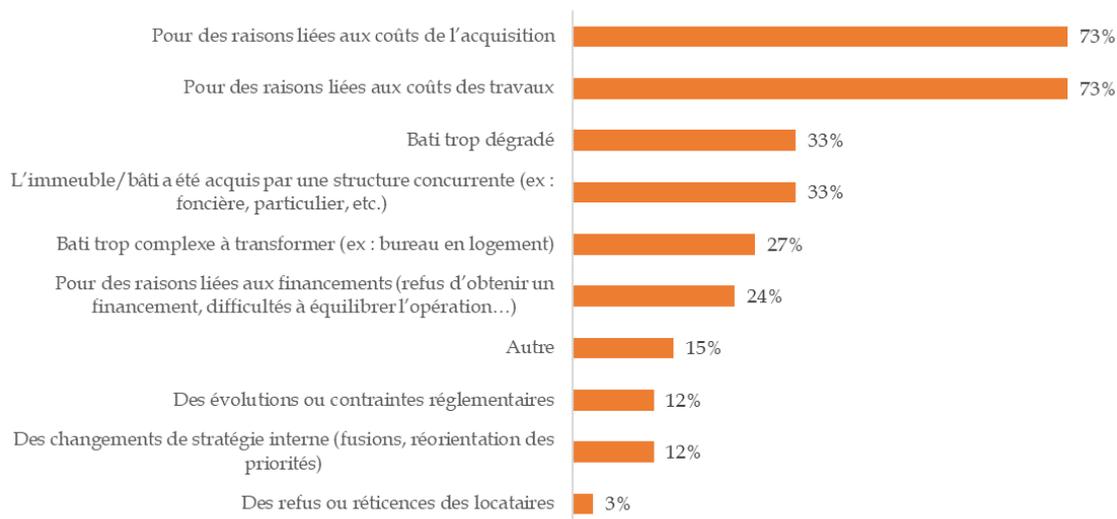


Figure 48 - Quels sont les facteurs qui vous ont conduit à abandonner des opérations en AA présentées en comité d'engagement, mais n'ayant pas été validées par ce comité ? (source : questionnaire – 19 répondants)



- FIN -

9. Table des illustrations

| | |
|---|----|
| <i>Figure 1 - Présentation schématique et non exhaustive des informations et données recueillies</i> | 12 |
| <i>Figure 2 – Les bailleurs répondants à l’enquête-internet</i> | 14 |
| <i>Figure 3 - Nombre de logements agréés par an en acquisition-amélioration</i> | 23 |
| <i>Figure 4 -Répartition annuelle des nouveaux logements selon leur FPF une fois pris en compte le seuil du coût minimum pour les AA (2016-2020)</i> | 23 |
| <i>Figure 5 - Part de PLS dans la production, par zone, après retraitements statistiques de l’ANCOLS (2016-2020)</i> | 24 |
| <i>Figure 6 - Nombre de logements agréés en acquisition-amélioration par zone (2016-2020) sur la base des données SISAL brutes ou retraitées</i> | 24 |
| <i>Figure 7 – Répartition du nombre de logements agréés en acquisition-amélioration et en neuf par zone (2016-2020)</i> | 25 |
| <i>Figure 8 – « Top 10 » des bailleurs ayant le plus agréés de logements en AA (2016-2020)</i> | 25 |
| <i>Figure 9 – Ventilation des logements agréés sur les 5 dernières années des bailleurs répondants au questionnaire</i> | 26 |
| <i>Figure 10 – Ventilation des logements livrés sur les 5 dernières années des bailleurs répondants au questionnaire</i> | 26 |
| <i>Figure 11 - Au cours des cinq dernières années, indiquer le poids respectif (en % du nombre de logements) des opérations en AA localisées dans les catégories de communes suivantes ? La somme doit être égale à 100 % - 89 répondants</i> | 29 |
| <i>Figure 12 - A votre avis, sur votre territoire d’intervention, le potentiel de logements du parc privé à acquérir en vue de les transformer en logements sociaux ? – 85 répondants</i> | 29 |
| <i>Figure 13 - A votre avis, sur votre territoire d’intervention, le potentiel de bureaux à acquérir en vue de les transformer en logements sociaux est... ? – 64 répondants</i> | 30 |
| <i>Figure 14 - Vos documents de programmation contiennent-ils des objectifs précis en termes de développement de votre patrimoine avec des opérations en AA ? – 90 répondants</i> | 31 |
| <i>Figure 15 - Comment est prise en compte la question des opérations en AA au sein de la CUS ? – 96 répondants</i> | 32 |
| <i>Figure 16 - Comment est prise en compte la question des opérations en AA au sein du PSP ? – 95 répondants</i> | 33 |
| <i>Figure 17 - Comment est prise en compte la question des opérations en AA au sein du PMT ? – 90 répondants</i> | 33 |
| <i>Figure 18 - Mode d’entrée dans le parc social des logements collectifs en pleine propriété - Ville de Paris, 1977 à 2017 (pourcentage par période)</i> | 35 |
| <i>Figure 19 - Quels sont les moyens /outils mobilisés pour acquérir les logements ? – 103 répondants</i> | 36 |

| | |
|--|----|
| Figure 20 - Quelle est la part des logements que vous avez acquis ces 5 dernières années qui provient ? (La somme doit être égale à 100) – 93 répondants..... | 36 |
| Figure 21 - Illustration des ressources mises à disposition des acteurs publics locaux pour atteindre les objectifs ZAN | 40 |
| Figure 22 – Quelles zones géographiques particulières avez-vous identifiées pour vos opérations actuelles et futures en AA ? – 100 répondants..... | 42 |
| Figure 23 – Dans le cadre des opérations d'AA en logements diffus, est-ce que la mixité sociale générée est un facteur de satisfaction pour les locataires ? – 18 répondants | 44 |
| Figure 24 – Quels types de bâti priorisez-vous ? – 93 répondants..... | 45 |
| Figure 25 – Ventilation des opérations déclarées par les bailleurs répondants..... | 46 |
| Figure 26 – Seriez-vous malgré tout intéressé par acquérir d'anciens bureaux ? – 70 répondants | 46 |
| Figure 27 - Pour les opérations en site occupés, au moment de l'acquisition, en moyenne, quelle est la part des ménages locataires ? (La somme doit être égale à 100) – 68 répondants | 48 |
| Figure 28 - Pour les opérations en site occupés, quelle est la part des ménages locataires, sous les plafonds de ressources du logement dans lequel ils vivaient, qui quittent la résidence du fait de l'arrivée du bailleur social comme nouveau propriétaire ? (Répondants : A bis : 7 ; A+B1 : 25 ; B2+C : 15)..... | 49 |
| Figure 29 - Pour les opérations en site occupé, quelle est la part des ménages locataires, au-delà des plafonds de ressources du logement, qui quittent la résidence du fait de l'arrivée du bailleur social comme nouveau propriétaire ? (Répondants : 39) | 49 |
| Figure 30 - Parmi les ménages locataires sous plafond de ressources et qui décident de rester dans leur logement, quelle est la part des ménages qui voient leur loyer diminuer ? (Répondants : A bis : 6 ; A+B1 : 23 ; B2+C : 15)..... | 50 |
| Figure 31 - Parmi les ménages locataires au-delà des plafonds de ressources qui décident de rester dans leur logement, quelle est la part (en %) qui signe un nouveau bail « social » ? (Répondants : A bis : 6 ; A+B1 : 18 ; B2+C : 12) - Médiane | 52 |
| Figure 32 - Mobilisez-vous une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) lors de l'acquisition du bien ? (71 répondants) | 54 |
| Figure 33 - Au-delà des formalités légales, quelles modalités de communication supplémentaires utilisez-vous ? (52 répondants) . | 54 |
| Figure 34 - D'après vous, les ménages qui se sont vu attribuer un logement issu d'une opération AA, A(A) ou toute opération de modification du parc (individuel ou collectif en bloc) sont ? (Répondants : A bis : 0 ; A+B1 : 7 ; B2+C : 5) | 55 |
| Figure 35 - Etes-vous confrontés à davantage de vacance dans votre patrimoine en AA en comparaison des logements neufs ? (Répondants : 82)..... | 56 |
| Figure 36 - Disposez-vous en interne de compétences et/ou postes dédiés spécifiquement à l'AA sur le volet pour la maîtrise d'ouvrage et le suivi des opérations en AA et pourquoi ? (Répondants : 95)..... | 59 |
| Figure 37 – Comment sont opérés les choix techniques pour les opérations d'AA ? Pour la faisabilité des objectifs thermiques à atteindre, les conduisez-vous ? (Répondants : 98) | 59 |
| Figure 38 - Comment sont opérés les choix techniques pour les opérations d'AA ? Pour le choix des travaux à réaliser, les conduisez-vous ? (Répondants : 96)..... | 59 |
| Figure 39 - Pour le choix des matériaux et techniques (Répondants : 94) | 60 |
| Figure 40 - Lors des deux dernières années, rencontrez-vous des difficultés pour trouver des entreprises compétentes mettant en œuvre les travaux ? (Répondants : A bis : 7 ; A+B1 : 45 ; B2+C : 27)..... | 60 |
| Figure 41 - Après la livraison, la gestion du parc en AA en termes d'entretien, de prévision de travaux de rénovation est ? (Répondants : 80)..... | 63 |

| | |
|--|-----------|
| <i>Figure 42 - Pour quelles raisons avez-vous opté dans certains cas pour une opération de démolition-reconstruction plutôt que pour une acquisition-amélioration ? (Répondants : 32 – Plusieurs réponses possibles)</i> | <i>63</i> |
| <i>Figure 43 – Avez-vous rencontré des difficultés lors de l'identification et du fléchage de cette opération (ex : pour l'acquisition immobilière, l'obtention des autorisations d'urbanisme (PC, accord ABF...), le montage financier, le soutien des collectivités, de l'Etat...) ?</i> | <i>64</i> |
| <i>Figure 44 - Comparaison des prix de revient au m² de la construction neuve et de l'acquisition-amélioration</i> | <i>73</i> |
| <i>Figure 45 - Ventilation du financement des opérations d'AA et de constructions neuves, SISAL 2016-2020.....</i> | <i>74</i> |
| <i>Figure 46 - Sur les 5 dernières années, décrivez le nombre d'opérations d'AA-A(A)-ADR ? (81 répondants).....</i> | <i>77</i> |
| <i>Figure 47 - Quels sont les facteurs qui vous ont conduit à abandonner des opérations en AA potentielles identifiées par vos équipes et ayant fait l'objet d'une étude préalable en amont du comité d'engagement, mais n'ayant pas été présentées en comité d'engagement ? (Répondants : 33)</i> | <i>78</i> |
| <i>Figure 48 - Quels sont les facteurs qui vous ont conduit à abandonner des opérations en AA présentées en comité d'engagement, mais n'ayant pas été validées par ce comité ? (Répondants : 19)</i> | <i>78</i> |

10. Glossaire

| | |
|----------|--|
| ANRU | Agence nationale pour la Rénovation Urbaine |
| CCH | Code de la construction et de l'habitation |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CUS | Convention d'utilité sociale |
| DPE | Diagnostic de performance énergétique |
| ELAN | Loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique |
| ETP | Équivalent temps plein |
| GIE | Groupement d'intérêt économique |
| OFS | Organisme de foncier solidaire |
| OLS | Organisme de logement social |
| OPH | Office public de l'habitat |
| PLAI | Prêt Locatif Aidé d'Intégration |
| PSLA | Prêt social location-accession |
| RPLS | Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SRU | Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| SA d'HLM | Sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré |
| SNE | Système national d'enregistrement |
| SEM | Société d'économie mixte |
| USH | Union sociale pour l'habitat |



Laurène NICOLAS

Consultante

lnicolas@1630conseil.com

Bertrand MOINEAU

Associé-fondateur

bmoineau@1630conseil.com

Charles-Henri ARNOULD

Associé

charnould@1630conseil.com

www.1630conseil.com

18, rue Séguier 75006 Paris

Tél. +33 (0)1 42 86 44 70