



L'augmentation des coûts d'opérations de maîtrise d'ouvrage d'insertion

Note de situation

Octobre 2021

MOI

fapil

Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement

Suite à une alerte remontée par des adhérents sur l'augmentation de leurs coûts d'opérations, la Fapil a mis en place un groupe de travail pour échanger sur des constats et pistes d'actions. Un temps d'échange préparatoire, puis deux séances de travail ont été organisés en mars 2021 sur les coûts d'opérations en construction neuve et en acquisition-amélioration.

1) Constat : une augmentation des coûts d'opérations dans l'ancien et le neuf

A l'instar du secteur HLM, les adhérents de la Fapil soulignent une augmentation globale du prix de revient des opérations ces dernières années, touchant différents types de projets et différentes composantes du prix de revient, sans contrepartie en matière de financements.

A. Production et prix de revient des opérations des organismes MOI de la Fapil

L'agrément de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) permet à nos organismes de produire une offre de logements très sociale, via la construction neuve ou la réhabilitation d'un bâti existant. 29 organismes sont agréés au titre de la MOI à la Fapil, dont trois nouvellement en 2020 et deux à titre partiel, pour la réhabilitation de leur propre parc. Les organismes MOI détiennent un parc d'environ 8 000 logements ou équivalents, et produisent autour de 200 logements très sociaux par an.

La production des organismes MOI de la Fapil est très diverse, en termes d'échelle de production, de territoires d'implantation, de logements réalisés et de savoir-faire mobilisés : les adhérents peuvent intervenir en centres urbains très denses comme en territoires ruraux, sur des opérations de logements collectifs ou individuels, en construction neuve ou en acquisition-amélioration.

Toutefois, la majorité des opérations des adhérents de la Fapil est réalisée dans l'existant et vise la production de logements diffus. Ainsi, sur un échantillon de 140 opérations livrées et en cours en 2019¹ pour la production de 546 logements :

- 88% étaient en acquisition-amélioration, et 12% en construction neuve ;
- 95% portaient sur la production d'une offre de logements dans le diffus, et 5% sur des logements en structure collective.

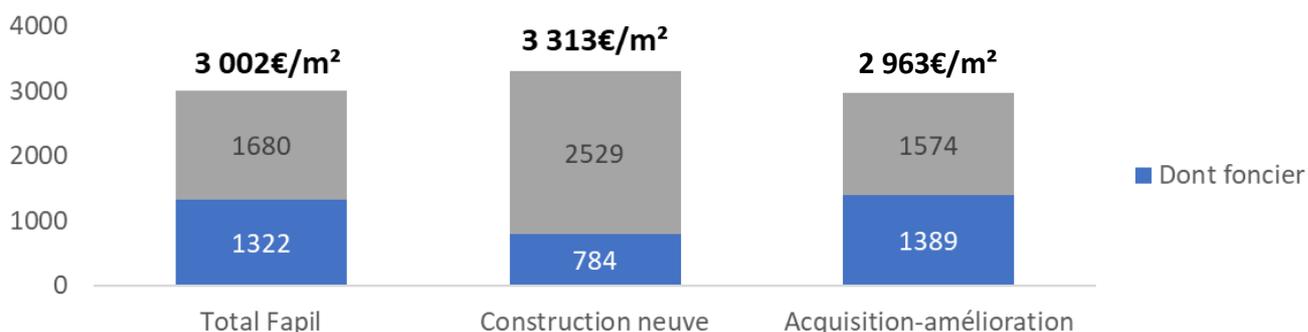
Les opérations portées au sein de la Fapil sont en majorité des petites opérations, de 4 logements en moyenne.

En 2019, le prix de revient ou coût total moyen de ces opérations s'élève à 151 560€ par logement, et 3 002€/m² de surface habitable. Parmi les paramètres qui influent sur ce prix de revient, les plus déterminants sont la zone ou situation géographique, et le type de logements produits (structure collective ou diffus), avec des prix pouvant aller jusqu'à 220k€/logement

¹ L'échantillon repose sur les données remontées annuellement à la Fapil par les organismes MOI dans le cadre de leur autocontrôle. Il n'est pas représentatif de la totalité des opérations portées au sein du réseau, certains adhérents MOI effectuant leur autocontrôle auprès d'autres fédérations, notamment l'Unafo pour les structures produisant principalement des logements collectifs.

pour des opérations de logements diffus dans les zones les plus tendues, et descendre autour de 80k€/logement pour des opérations de logement collectif de type pension de famille. D'autres paramètres peuvent influencer sur le prix de revient : le type de maîtrise d'ouvrage (directe ou en VEFA), le type d'opérations (les opérations de construction neuve étant plus coûteuses en moyenne que les opérations d'acquisition-amélioration) et le portage foncier de l'opération, en pleine propriété ou en propriété partielle.

Opérations Fapil : prix de revient moyen au m² de surface habitable (2019)



Prix de revient des opérations : comparaison avec les chiffres du secteur HLM

Le prix de revient moyen au logement des opérations Fapil est comparable à celui qui est observé pour la production de PLAI, tous bailleurs confondus : en 2019, celui-ci s'élevait à 149 111€ pour les logements ordinaires, et 79 994€ pour les logements collectifs (Bilan des logements aidés 2019, DHUP).

La comparaison avec les prix rapportés au mètre carré est plus difficile. Les chiffres du Ministère du logement, tous bailleurs confondus, sont remontés hors taxes, et rapportés à la surface utile des logements (2 571€ HT/m² SU en moyenne pour les opérations neuves). Ceux de la Fapil sont remontés TTC, et rapportés à la surface habitable des logements (3 002€/m² SH), qui est plus restreinte. Taxes comprises et rapporté à la surface habitable, le coût moyen présenté par le Ministère serait plus important, et se rapprocherait de la moyenne observée dans notre réseau.

A opérations égales, rien n'indique donc que les opérations portées par les organismes MOI soient plus chères. Des différences de prix peuvent toutefois s'expliquer au cas par cas du fait de la nature des opérations portées par les organismes MOI :

- La production de logements à faible coût d'usage pouvant impliquer des choix d'investissement plus importants ;
- L'intervention sur un bâti existant peut complexifier l'opération ;
- La localisation d'une majorité des opérations dans des territoires tendus implique un coût du foncier élevé.

B. L'augmentation des coûts d'opérations : un constat partagé au sein du réseau Fapil

Pour constater l'augmentation de leurs coûts d'opération, certains adhérents ont développé des indicateurs de suivi du prix de revient et de ses différentes composantes : la charge foncière, le coût des travaux et les autres charges, notamment les honoraires liés aux missions de maîtrise d'œuvre.

a) Les coûts de foncier

Les enjeux d'accès au foncier ont fait l'objet de nombreux travaux ces dernières années, dont ceux du député Jean-Luc Lagleize en 2019, ou plus récemment de la commission Rebsamen pour la relance de la construction de logements.

Un foncier de plus en plus rare et coûteux : cette réalité n'échappe pas à nos adhérents. En construction neuve, elle se traduit par une concurrence accrue pour l'accès au foncier vis-à-vis des promoteurs privés et des autres bailleurs, poussant les organismes MOI à réaliser des opérations plus importantes, ou à se tourner vers d'autres formes de mobilisation : en produisant en VEFA, en gérant des biens détenus par des bailleurs ou en mobilisant des terrains sur une courte durée.

En acquisition-amélioration, où les prix du foncier sont plus élevés qu'en construction neuve, ils semblent également augmenter plus rapidement. A l'inverse, les opérations pour lesquelles le coût du foncier est faible, notamment en zones détendues, ont tendance à porter sur des biens nécessitant des travaux importants, et dont les coûts augmentent. Ainsi, les adhérents se voient proposer de plus en plus la réhabilitation d'immeubles à bas coûts, mais particulièrement dégradés et/ou isolés.

Bail à réhabilitation : la réponse à l'augmentation des coûts de foncier ?

Face à l'augmentation des coûts de foncier, beaucoup d'adhérents se tournent vers des montages en propriété partielle auprès de collectivités, de propriétaires privés ou de partenaires institutionnels comme la foncière Solifap. En transférant à l'organisme MOI les droits réels immobiliers sur une durée limitée, le bail à réhabilitation permet d'alléger le coût du foncier, et d'influer sur l'équilibre d'exploitation à long terme des opérations, avec une exonération de taxe foncière sur toute la durée du bail.

Les opérations d'acquisition-amélioration conduites au sein du réseau sont en moyenne 34% moins coûteuses en bail à réhabilitation qu'en pleine propriété :

- Un prix de revient moyen de 2 657€/m² en bail à réhabilitation, contre 3 563€/m² en pleine propriété.
- La charge foncière pèse en moyenne pour 43% du prix de revient des opérations en bail à réhabilitation (1 132€/m²) et 53% en pleine propriété (1 872€/m²).

Toutefois, le bail à réhabilitation ne permet pas toujours d'équilibrer les opérations, selon les négociations conduites avec le propriétaire : il peut n'avoir qu'une influence modérée sur le coût du foncier (s'il fait l'objet d'un loyer trop élevé ou d'autres frais d'aménagement), ou être prévu sur une durée trop courte pour permettre l'amortissement de travaux importants. Il dépend également des orientations de politique locale et de la stratégie patrimoniale des structures, les montages en propriété partielle ne permettant pas de valoriser les biens réhabilités au patrimoine des organismes MOI à l'issue du bail.

b) Les coûts de travaux

En construction neuve, les récentes évolutions réglementaires ont et auront un impact fort sur les équilibres d'opérations. Dans une récente note d'actualité², l'Union Sociale pour l'Habitat estime qu'en plus des surcoûts liés aux évolutions réglementaires récentes, la RE 2020 amènera un surcoût de construction en valeur absolue de l'ordre de 8,6%. Ces surcoûts n'épargneront pas la maîtrise d'ouvrage d'insertion : à titre d'exemple, l'utilisation de matériaux biosourcés, plus coûteux et encore relativement rares, est difficilement amortissable sur une opération de petite taille. Pour les organismes MOI, la possibilité d'assouplir localement certaines normes (par exemple celles relatives aux places de parkings), a pu permettre des gains significatifs sur le coût des travaux.

En réhabilitation, les adhérents soulignent un manque de visibilité sur les évolutions de la réglementation thermique qui pèseront sur des équilibres d'opérations déjà fortement contraints par les coûts de remise aux normes liés à l'intervention sur un bâti existant.

Aux exigences réglementaires s'ajoutent celles de financeurs spécifiques à la maîtrise d'ouvrage d'insertion, qui complexifient les chantiers voire peuvent être contradictoires :

- Pour atteindre certaines exigences thermiques, les organismes peuvent être contraints à des choix d'isolation qui empiètent sur la surface et donc sur la qualité du logement.
- D'autres opérations impliquent des travaux importants et des changements de composants pour coller aux exigences énergétiques, sur des biens par ailleurs en bon état.

A ces surcoûts réglementaires et environnementaux s'ajoutent des surcoûts conjoncturels, liés d'une part à la flambée récente du coût des matières premières, et d'autre part à une forte tension du marché de la construction, avec des entreprises de plus en plus sollicitées dans les grandes villes, et de moins en moins disponibles en zones détendues.

c) Les coûts d'honoraires

Le renforcement des exigences réglementaires et financières impacte également le coût des honoraires, du fait de l'augmentation des coûts de maîtrise d'œuvre et de la multiplication des études et diagnostics, notamment énergétiques, demandés pour les opérations de MOI. Ceux-ci pèsent d'autant plus sur les coûts d'opérations qu'ils peuvent se superposer, différents financeurs demandant différents types de diagnostics.

C. Impacts de la hausse des coûts d'opérations sur la production des organismes de la Fapil

Face à l'augmentation des coûts d'opérations et à des niveaux de financements constants, voire qui se dégradent selon les territoires, les organismes MOI de la Fapil sont confrontés à des opérations de plus en plus difficiles à équilibrer, à la fois en construction neuve et dans l'ancien. La première conséquence est l'augmentation du « taux de chute » des opérations portées dans notre réseau, qui correspond à la part des opérations abandonnées faute d'équilibre financier, sur le total des opérations étudiées.

² <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-du-logement/les-surcouts-dans-la-construction-note-d-actualite-de-l>

Dans le neuf, à l'instar d'une part désormais majoritaire des bailleurs sociaux, certains organismes MOI se tournent vers la promotion privée pour produire une offre très sociale, via des opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). Ce mode de production permet de limiter les coûts d'opérations pour les maîtres d'ouvrage, qui bénéficient d'un prix d'achat plafonné. Il n'est cependant pas sans conséquence pour les organismes MOI, leurs compétences en matière de maîtrise d'ouvrage laissant la place pour ces opérations à un travail de négociation auprès des promoteurs.

Au-delà de la VEFA, le travail de négociation prend une place de plus en plus importante dans la conduite des opérations de MOI, qu'il s'agisse de négocier des conditions d'acquisition ou de mobilisation de foncier favorables, ou des coûts de maîtrise d'œuvre ou de travaux maîtrisés.

Des « coûts » de MOI porteurs d'économies pour les pouvoirs publics

Dans son [étude d'impact social](#)³ réalisée en 2020, Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL) rappelle que les logements produits en maîtrise d'ouvrage d'insertion accueillent des personnes qui pour la grande majorité n'avaient pas de logement personnel auparavant.

Le financement de la création de logements en MOI par les pouvoirs publics, via des subventions d'investissement, comprend l'acquisition et la réhabilitation d'un bien, mais également la gestion locative adaptée et, le cas échéant, l'accompagnement social assurés par les organismes MOI pendant toute la durée du bail. Sur le long terme, le soutien à la maîtrise d'ouvrage d'insertion est peu coûteux, et permet de proposer des solutions durables de logement pour les personnes défavorisées.

³ <https://www.solidarites-nouvelles-logement.org/wp-content/uploads/2021/06/Etude-Impact-Social-SNL-2020-web-1.pdf>

2) Propositions de la Fapil

Les organismes MOI de la Fapil prennent toute leur part dans la production de logements très sociaux de qualité. Nous formulons aux financeurs du logement social les propositions suivantes pour préserver cette production, complémentaire à celle des bailleurs HLM, et garantir le maintien de leurs compétences de maîtrise d'ouvrage.

1. Rendre accessible du foncier pour les opérations de maîtrise d'ouvrage d'insertion

- Encourager les apports de fonds gratuits par les collectivités via des subventions ou la mise à disposition de foncier :
 - En cédant leur foncier gratuitement ou en-dessous du prix des domaines ;
 - En confiant du patrimoine public à des organismes MOI via des baux emphytéotiques ou à réhabilitation.
- Utiliser les moyens de l'Etat et des collectivités pour réserver du foncier de qualité à la production d'une offre très sociale :
 - Mobiliser le droit de préemption, qui peut être délégué aux organismes MOI, pour des terrains ou des biens faisant l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner ;
 - Encourager les établissements publics fonciers (EPF) à préempter, revendre ou mettre à disposition des organismes MOI du foncier.
- Garantir l'effectivité du financement de la surcharge foncière, y compris dans les zones où il est fondu dans le financement au forfait par logement.
- Rendre plus transparents les financements octroyés au logement social par les communes carencées au titre de la loi SRU, et orienter ces financements vers les opérations portées par des organismes MOI lorsque c'est possible.

2. Améliorer les conditions de financement de la maîtrise d'ouvrage d'insertion pour absorber l'augmentation du coût des travaux et les surcoûts spécifiques aux évolutions réglementaires

- Garantir un niveau minimum de la subvention principale PLAI pour les opérations de MOI, quel que soit le département et le mode de calcul retenu par les services instructeurs, pour garantir l'équilibre de ces opérations.
- Prévoir un financement spécifique des surcoûts de construction engendrés par les nouvelles normes environnementales pour les organismes MOI.
- Autoriser des refinancements pour les opérations dont les coûts de construction ont été significativement impactés par la crise sanitaire et/ou l'augmentation récente du coût des matériaux.

3. Maîtriser l'augmentation des honoraires et frais d'études

- Simplifier et harmoniser les exigences de financeurs en matière d'études préalables, notamment concernant les diagnostics énergétiques.



6, avenue du Professeur André Lémierre
75020 Paris

contact@fapil.fr
www.fapil.fr

