

ESTIMATION DE LA
CHARGE FONCIÈRE
APPLICABLE AU
LOGEMENT SOCIAL
POUR UN BIEN
APPARTENANT A
L'ETAT ET A SES EP

.....
Mars 2009

Délégation à l'Action Foncière et Immobilière (DAFI)

ESTIMATION DE LA CHARGE FONCIÈRE APPLICABLE AU LOGEMENT SOCIAL POUR UN BIEN APPARTENANT A L'ETAT ET SES EP

date : Mars 2009

auteur : CETE méditerranée - Département DAT/PT

Directeur d'étude : Corinne Podlejski,

Pilote de l'étude : Joëlle VIALATTE,

Participant : Jean-Paul Bessière

résumé de l'étude :

L'analyse a permis d'appréhender la définition et la détermination de la charge foncière dans le logement social selon les différents acteurs et notamment de mettre en évidence les spécificités d'une opération locative sociale et les pratiques d'évaluation des services des domaines. Elle a également mis en lumière les données qui peuvent être recherchées, à partir du Système d'Information pour le Suivi des Aides au Logement (SISAL) pour conforter les évaluations de la charge foncière applicable aux logements sociaux lors des cessions des terrains de l'Etat..

zone géographique : PACA

nombre de pages : 22

n° d'affaire : 07A00300

maître d'ouvrage : la DAFI, représentée par messieurs Arnaud Longé, Paul Rius et Jésus Rodriguez.

référence : devis n° A0/2008 D 352 du 09/12/2008



SOMMAIRE

1 DÉFINITION ET DÉTERMINATION DE LA CHARGE FONCIÈRE DANS LE LOGEMENT SOCIAL	4
1.1 Caractéristiques et spécificités d'une opération locative sociale.....	4
1.1.1 Les caractéristiques d'une opération locative sociale.....	4
1.1.2 Les spécificités d'une opération locative sociale.....	5
1.2 Définition de la charge foncière selon les acteurs	7
1.2.1 Pour le bailleur et les instructeurs,	7
1.2.2 Pour les services de France Domaine	7
2 PRATIQUE ET RÔLES DES ACTEURS DANS LE MONTAGE D'UNE OPÉRATION LOCATIVE SOCIALE	8
2.1 Les bailleurs sociaux examinent la faisabilité de l'opération et calculent son équilibre	8
2.1.1 Les différentes étapes du montage d'une opération de logement social.....	8
2.1.2 Le loyer d'équilibre.....	8
2.1.3 Le compte à rebours du bailleur à la recherche d'un équilibre financier.	9
2.1.4 les variables d'ajustement d'une opération locative sociale	11
2.1.5 L'incidence de la variabilité la charge foncière dans l'équilibre d'une opération locative sociale - simulations LOLA -.....	12
2.2 Les services instructeurs (DDE, DDEA, Collectivités délégataires) valident le plan de financement	16
2.3 Lors des cessions des terrains de l'Etat, les services des Domaines évaluent la charge foncière.....	16
2.3.1 Pratique des services FD local	16
2.3.2 Pratique des services de la Direction nationale d'interventions domaniales, DNID	17
2.3.3 Les méthodes d'évaluation	17
3 DE NOUVEAUX TERMES DE COMPARAISON AVEC LES DONNÉES GALION-SISAL.....	19
3.1 Modalités de production de la donnée relative au logement social.....	19
3.1.1 L'outil GALION Web - "Gestion des Aides au Logement et Impact des Orientations Nationales"	19
3.1.2 La centralisation des données produites et consultation par requêtes - l'infocentre – SISAL-	19
3.2 Éléments contenus dans SISAL.....	20
3.3 Recherche de termes de références représentatifs dans SISAL - un test PACA -	20
3.3.1 Limites du test	20
3.3.2 Résultats du test PACA, cf annexe V	21
3.4 Une complémentarité de l'information à l'opération.....	22
4 CONCLUSION	23

LA CHARGE FONCIERE DANS LE LOGEMENT SOCIAL

La question du développement de l'offre locative sociale représente un axe prioritaire de l'action du gouvernement. Il s'agit de pallier à la fois, une insuffisance de production globale de logements mais aussi, une répartition très inégale du logement social sur le territoire, souvent liées à une tension excessive sur le marché du logement, particulièrement, dans le secteur locatif social.

Dans ce contexte, la mobilisation à des fins de construction de logement des terrains propriétés de l'État et de ses établissements publics, peut contribuer à accroître l'offre de logements sociaux. Cette contribution nécessite toutefois de prendre en compte les spécificités d'une opération locative sociale.

Aussi, la circulaire du 6 mai 2008 relative aux nouvelles procédures de cession du foncier public précise que *"France Domaine définit la charge foncière applicable aux logements sociaux du programme, par référence aux cessions de charge foncière du logement social enregistrées dans la même zone ou sur des territoires comparables, au cours des deux ou trois années précédentes. A cette fin, France Domaine disposera des éléments des différentes bases de données et des informations détenues par la DDE. En cas d'application de la méthode par comparaison, cette charge foncière sera appliquée à la seule part de SHON de logement social dans l'ensemble du programme"*.

Pour aider à la mise en œuvre de cette instruction et tirer des enseignements en terme de méthode à diffuser à l'ensemble des services, la DAFI et France Domaine ont créé un groupe de travail restreint (DDEA78, DDE 94, DNID, FD, DAFI, CETE Méditerranée) qui s'est réuni le 28 novembre 2008 et le 12 février 2009. Il s'est agi d'échanger sur les spécificités des opérations locatives sociales, de rendre compte des pratiques locales des différents acteurs et des modalités de production des données relatives au logement social. Pour alimenter ces échanges, le CETE méditerranée a conduit différents entretiens avec des services déconcentrés du MEEDDAT, quelques bailleurs, la MILOS et des services des domaines en région Provence Alpes Côte-d'Azur (PACA). Par ailleurs, le CETE Méditerranée a évalué dans quelle mesure les données issus du Système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL) pourraient contribuer aux évaluations de la charge foncière applicable au logement social.

1 Définition et détermination de la charge foncière dans le logement social

Le foncier est à l'origine de toute étape de construction neuve. Les bailleurs sociaux rencontrent actuellement des difficultés pour trouver des opportunités foncières à des prix abordables. Or, un coût de foncier trop élevé, hypothèque l'équilibre d'une opération locative sociale, donc, sa faisabilité.

1.1 Caractéristiques et spécificités d'une opération locative sociale

1.1.1 Les caractéristiques d'une opération locative sociale

Une opération locative sociale s'inscrit dans une démarche de développement durable et doit répondre à un triple objectif :

- Social - loger des personnes à faibles revenus
- Environnemental – Produire des bâtiments "écologiques" et rechercher une intégration dans le site
- Économique – Parvenir à une gestion équilibrée sur l'année

Aujourd'hui, une opération locative sociale ne peut plus se résumer à l'implantation d'un ou plusieurs bâtiments sur un terrain sans prendre en compte la gestion et la fonction des espaces internes à l'opération. En effet, pour un locataire, la notion d'habiter traduit une volonté d'appropriation de son logement mais aussi de l'ensemble des espaces, partie intégrante du cadre de vie, et générateur de lien social. Les bailleurs sociaux sont devenus, avec la décentralisation, les instruments des politiques locales de l'habitat et de l'urbanisme.

1.1.2 Les spécificités d'une opération locative sociale

Elle nécessite un agrément de l'État, ou de la collectivité délégataire des aides à la pierre, qui ouvre droit à la sollicitation d'un prêt de la Caisse des dépôts, et permet l'ouverture du droit à l'APL pour les locataires. Cet agrément est accordé au regard de l'équilibre financier de l'opération sur critères sociaux et financiers. Une opération sera considérée comme équilibrée, dès lors, que le solde de trésorerie cumulé est positif, ou nul, année après année, sur toute la durée du prêt principal.

L'opération est "aidée" financièrement. Son montage repose sur des financements sous la forme de prêts à taux privilégiés et de subventions publiques (État, Collectivités locales et territoriales). Chacune des personnes morales ayant apporté une aide à la réalisation d'un programme bénéficie d'un contingent de réservations, donnant lieu à une priorité de présentation des candidatures devant les commissions d'attribution. L'article R.441-5 du code de la construction et de l'urbanisme précise les bénéficiaires de ces réservations (décret 99-836 du 22 septembre 1999). Il s'agit :

- de l'État, à concurrence de 20 % de chaque programme, destinés à des familles prioritaires et de 5 % réservés aux fonctionnaires ;
- des collectivités territoriales, établissements publics ou Chambre de Commerce et d'Industrie, en contrepartie de l'octroi de garanties d'emprunt et dans la limite de 20 % de chaque programme ;
- d'autres partenaires en contrepartie d'un apport de terrain ou d'une contribution financière, et notamment des employeurs, représentés par les C.I.L.

Le montage financier des opérations de logements sociaux est complexe et repose sur des financements croisés. Quelques éléments de repérage sur les différents types de prêts et subventions sont détaillés ci-dessous :

- **Le prêt à taux réduit de la caisse des dépôts et consignation (CDC)** avec une durée d'amortissement longue. La durée maximale d'amortissement pour un PLA I est de 40 ans, avec option à 50 ans pour une quotité représentative de la charge foncière ou immobilière.
- **La garantie des emprunts CDC** par les collectivités locales ou à défaut par la CGLLS (garantie entre 1 et 2 % du capital emprunté).
- **Les aides de l'État**
 - Une opération locative sociale bénéficie de la réduction de la TVA à 5.5% ainsi que de l'exonération de Taxe foncière sur les Propriétés Bâties pendant 25 ans (portée à 30 ans pour les constructions neuves qui satisfont à certains critères de qualité environnementale).
 - Lors de la réalisation de programmes de logements sociaux, l'Etat verse une subvention forfaitaire¹ à l'opérateur, avec, le cas échéant, une subvention pour surcharge foncière. Le principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix

¹ Article R 331-10 du CCH- Pour le calcul du montant de la subvention de l'Etat ou du prêt, des **valeurs de base** sont fixées par mètre carré de surface utile en construction neuve et en acquisition-amélioration. Ces valeurs de base sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et de l'habitation et des finances. Elles sont actualisées au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de la variation annuelle de l'indice du coût de la construction.

de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence selon des conditions définies. Cette aide peut être déterminante dans l'équilibre de l'opération. Le tableau ci-après précise les valeurs foncières de référence.

Valeurs foncières de référence (VF) (en €/m ² de SU)	Zone I		Zone II		Zone III	
	Collectif	individuel	collectif	individuel	collectif	individuel
Neuf	200 €	290 €	150 €	210 €	100 €	130 €
Acquisition Amélioration (VFA)	1300€	1300€	1150€	1150€	1000€	1000€

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'enveloppe budgétaire de subvention peut être déléguée au Président de l'EPCI ou du département qui a conclu une convention de délégation des aides à la pierre avec l'État.

- **Les subventions des collectivités territoriales** : Conseil Régional, Communauté urbaine (ou Conseil Général), communes,
 - Les collectivités et les EPCI font l'objet de plus en plus de délégation de compétences, et maîtrisent ainsi les aides à la pierre. Elles ont la possibilité par ce biais d'appliquer des taux encadrés par décret. Ces taux de subvention sont définis dans une circulaire de programmation annuelle.
- **Les financements du 1% logement²** : Tous les employeurs de dix salariés et plus sont tenus de consacrer 0,45% de leur masse salariale à "l'effort de construction". Cette contribution, dont l'appellation juridique est la "Participation des employeurs à l'effort de construction", PEEC, est également appelé "1% Logement" ou "1% Patronal". Les fonds collectés par des Collecteurs Interprofessionnels du Logement, CIL, sont utilisés aussi bien en prêts qu'en subventions, afin de favoriser le logement locatif ou l'accession à la propriété.
 - L'emploi des fonds collectés est notamment destiné au dispositif "1% relance", pour toutes les opérations de construction neuve ou d'acquisition amélioration PLUS et PLAI hors champ d'intervention de l'ANRU. Les subventions sont négociées localement entre les CIL et les bailleurs sociaux, dans le cadre d'une concertation régionale et en contrepartie de contrats de réservations.

On peut noter, que pour l'opérateur HLM, les contraintes sont les mêmes que pour n'importe quel opérateur immobilier, à la recherche d'un équilibre entre les dépenses et les recettes. Néanmoins la particularité propre à l'opérateur HLM se situe dans le plafonnement des loyers fixés annuellement par l'État en contrepartie des subventions accordées. L'organisme promoteur de l'opération mais également gestionnaire, doit trouver un équilibre financier dans le temps et sur l'ensemble de son parc de logements.

Enfin, l'opération doit être intégrée dans le site et permettre d'assurer une bonne gestion de proximité. C'est à dire, améliorer le cadre de vie des habitants en agissant à la fois, sur l'entretien et l'aménagement du site, notamment, par la qualité de la propreté et de la maintenance des espaces de proximité, le nettoyage des espaces collectifs, des annexes, des stationnements, des voiries résidentielles, des espaces verts. Mais aussi, par la mise en place d'une organisation adaptée du recueil des déchets ou du tri sélectif au sein des résidences. La mise en œuvre de la gestion de proximité est contrôlée par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

²La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion introduit une réforme profonde du 1% Logement; deux nouvelles missions, rénovation urbaine et rénovation de l'habitat et renforcement de l'efficacité du système de la PEEC tout en le recentrant autour de l'Etat décisionnaire.

1.2 Définition de la charge foncière selon les acteurs

1.2.1 Pour le bailleur et les instructeurs,

La charge foncière ou la charge immobilière est définie par l'arrêté du 10 juin 1996 relatif à la majoration de l'assiette de la subvention et aux caractéristiques techniques des opérations de construction, d'amélioration ou d'acquisition-amélioration d'immeubles en vue d'y aménager avec l'aide de l'État des logements ou des logements-foyers à usage locatif (annexe I) . Elle comprend :

- **le prix et les frais d'acquisition du terrain ou de l'immeuble;**
- **le coût des sondages éventuels;**
- **les dépenses relatives aux travaux d'aménagement du terrain ;**
 - démolitions, mouvement des terres, voirie, réseaux divers, éclairage public, aires de stationnement, les travaux relatifs à l'aménagement des abords des bâtiments et des espaces libres, aux plantations, au mobilier urbain, etc., dans la limite de 4 % du prix de revient du bâtiment ou du coût total des travaux ;
- **la part du coût des fondations ;**
- **les participations prévues par le Code de l'urbanisme** (art. L. 332-6) pour la réalisation d'équipements publics, notamment les participations pour raccordement à l'égout ou pour réalisation de parcs publics de stationnement ;
- **les surcoûts de construction résultant de l'adaptation de la structure** ou du mode de construction de l'immeuble aux contraintes foncières du site ;
- **toutes les taxes liées à la réalisation de l'opération**, notamment, la taxe locale d'équipement ;
- La charge foncière peut, comprendre également le montant de la participation mise à la charge du constructeur au bilan d'une zone d'aménagement concerté, le rachat du fond de commerce d'un hôtel meublé, les travaux d'accessibilité ou les dépenses relatives au relogement éventuel.

Elle est calculée en m² de Surface Utile³ (Su).

1.2.2 Pour les services de France Domaine

Appelée également "charge foncière vendeur" (par opposition à la charge foncière "aménageur"), elle représente le prix d'un terrain en fonction des droits à construire dont il dispose.

Elle s'exprime en euro par mètre carré de surface de plancher hors œuvre nette d'une construction, SHON⁴ à bâtir et correspond à la somme à verser à un aménageur par un promoteur, en échange du droit de construire un bâtiment d'une catégorie donnée.

Elle ne prend pas en compte les dépenses relatives aux travaux d'aménagement liés à l'opération (pieds d'immeubles, abords des bâtiments, mobilier urbain, espaces verts..).

³Surface Utile, SU : Pour les logements construits après le 1^{er} janvier 1996, le loyer est calculé en fonction de la surface utile. Elle représente la surface habitable majorée de la moitié des annexes et pondérée par un coefficient propre à chaque logement en fonction de sa taille, sa situation et sa qualité.

⁴La SHON, est une unité au m² qui s'obtient en déduisant de la surface hors œuvre brute, (somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction), les combles et sous-sols non aménageables, les terrasses, balcons et loggias (surfaces non closes au rez-de-chaussée), les surfaces de stationnement des véhicules dans la construction, les surfaces destinées au logement des récoltes, des animaux, du matériel agricole et aux serres de production.

2 Pratique et rôles des acteurs dans le montage d'une opération locative sociale

2.1 Les bailleurs sociaux examinent la faisabilité de l'opération et calculent son équilibre

2.1.1 Les différentes étapes du montage d'une opération de logement social

Depuis la recherche du foncier jusqu'à la livraison des logements, toute opération de construction neuve obéit à un processus organisé dans lequel l'équilibre financier de l'opération demeure la priorité.

1. Face à une opportunité foncière, le bailleur réalise une étude d'opportunité (adéquation avec la demande, pré-étude technique et financière destinée à vérifier la faisabilité d'une opération).
2. Le projet est soumis à l'approbation d'une instance décisionnelle interne qui s'assure de l'adéquation entre la conception de l'opération et son équilibre financier. Il est ensuite présenté à la collectivité concernée. Après validation, le projet est soumis à l'approbation du Conseil d'administration du bailleur.
3. En parallèle, le bailleur, pour avoir un prix de revient connu, prépare les dossiers de consultations des entreprises et lance les appels d'offre. Les marchés sont notifiés aux entreprises retenues, une fois la sélection effectuée.
4. Un dossier complet est adressé à la collectivité délégataire ou à la DDE pour l'obtention :
 - d'une décision de financement, après validation des données techniques et de l'opportunité de construire des logements sur le site retenu.
 - d'un agrément qui ouvre droit à des financements spécifiques, les prêts PLUS, PLA-I, PLS. L'agrément donne également accès à un système de subventions et de TVA à taux réduit.
5. Le bailleur assure le suivi technique (via le maître d'œuvre), administratif et budgétaire de l'opération.

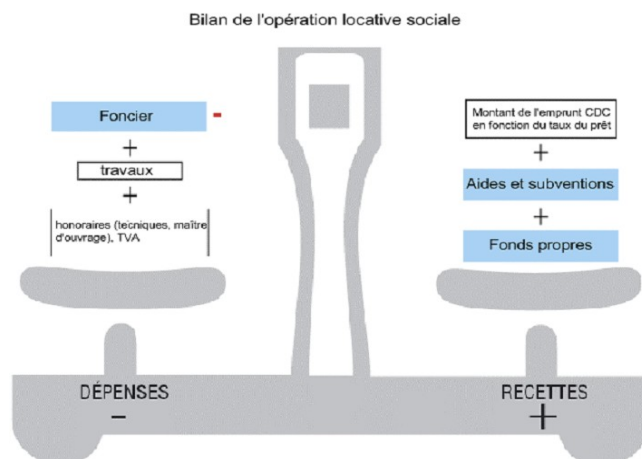
2.1.2 Le loyer d'équilibre

La notion de loyer d'équilibre permet d'évaluer la faisabilité financière d'une opération. Elle conditionne l'agrément accordé par la collectivité délégataire ou la DDE. En effet, le loyer d'équilibre doit être inférieur ou égal au plafond réglementaire prévu pour chaque financement (PLUS, PLA-I, PLS). Parallèlement, il doit permettre au bailleur de couvrir les dépenses courantes, les charges d'entretien, les remboursements d'emprunts et le renouvellement du patrimoine.

De plus, son calcul doit intégrer l'évolution de différents paramètres (inflation, taux du livret A, loyers, frais de gestion) sur le très long terme. Les remboursements d'emprunt PLUS s'étendent en effet sur 35 ans, voire 50 ans pour la partie foncière.

Le bailleurs déduit alors les coûts engagés :

- les frais et honoraires (architecte, BET, assurances) qui représente généralement entre 6 à 12% du montant des travaux,
- les coûts de construction variables en fonction du prix des matériaux, des salaires, des prix de location des engins nécessaire à la construction...,
- les taxes, redevance et participations diverses (TLE, CAUE.....),
- la charge foncière.

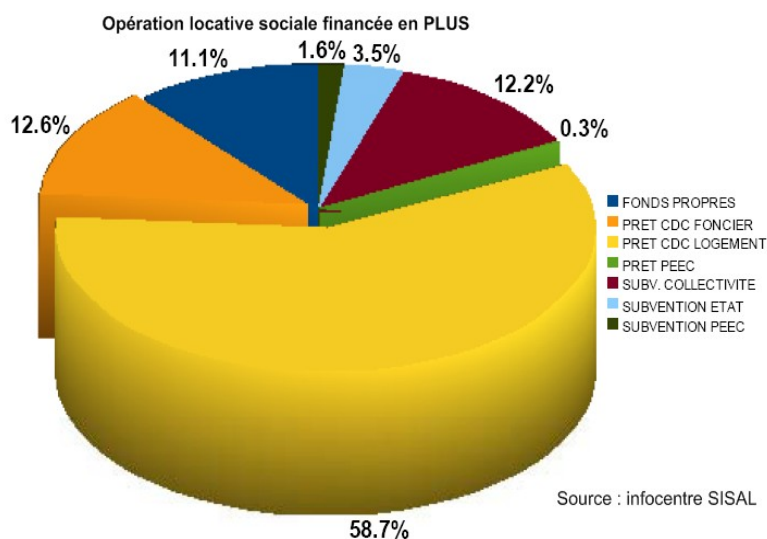


Cette démarche lui permet d'établir le bilan de l'opération à partir des dépenses, constituées de l'acquisition du foncier, du coût des travaux, des honoraires, taxes, redevance et participations diverses et des recettes constituées des emprunts, (le montant des annuités d'emprunt admissibles dans le bilan d'exploitation), des subventions des collectivités et des fonds propres mobilisables.

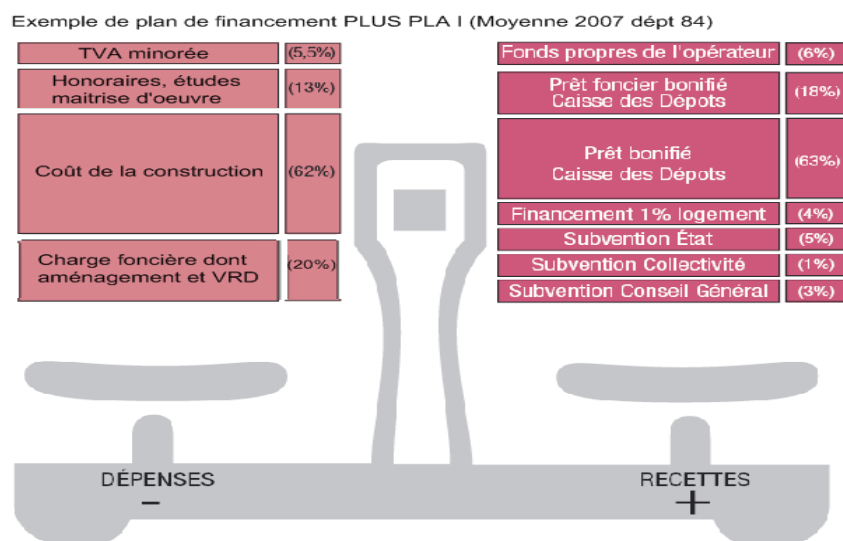
L'augmentation du prix de revient des opérations, foncier et travaux, nécessite une intervention de plus en plus forte des financeurs traditionnels du logement, en particulier les collectivités locales et les collecteurs 1%, pour relancer la production. Les bailleurs sociaux sont également fortement engagés, du fait de la mobilisation de leurs fonds propres.

Depuis 1998, le ministère chargé du logement établit un bilan annuel dans lequel il fait apparaître des éléments significatifs, tels que le coût moyen d'un logement financé en PLUS ou en PLAI en détaillant plus particulièrement les modalités de bouclage du financement d'un logement locatif social (annexe II).

FONDS PROPRES	11.1%
PRET CDC FONCIER	12.6%
PRET CDC LOGEMENT	58.7%
PRET PEEC-CONCOURS PRIVILEGES	0.3%
SUBVENTION COLLECTIVITE	12.2%
SUBVENTION ETAT	3.5%
SUBVENTION PEEC	1.6%
Total	100.0%



Néanmoins, compte tenu de la diversité des situations, il n'existe pas de ratios nationaux, représentatifs de la part de l'ensemble des postes, mis au bilan d'une opération locative sociale, notamment pour ce qui concerne les dépenses. Aussi, certains services déconcentrés se sont dotés "d'éléments de référence" à l'instar de la DDEA du Vaucluse. Ces données lorsqu'elles existent peuvent être communiquées à France Domaine local.



2.1.4 les variables d'ajustement d'une opération locative sociale

Parmi les différents postes constitutifs du bilan d'une opération locative sociale, certains peuvent servir de variables d'ajustement pour permettre la faisabilité financière d'un programme.

Les honoraires, pour une faible part. Les tarifs fixés par les architectes et les bureaux d'études sont négociables, cependant, ils sont très fortement liés aux coûts de structure de leur entreprise et à leur marge bénéficiaire.

Les fonds propres mobilisables par l'organisme HLM

- Ils résultent du bilan d'exploitation d'une opération à l'issue du remboursement du prêt principal, une opération de logements aidés permet de constituer des fonds propres au bout de 40 à 50 ans. Ils représentent la capacité d'autofinancement mobilisée pour la réhabilitation de son patrimoine et le développement des opérations neuves. Leur mobilisation dans la production neuve ne doit pas se faire au détriment de l'amélioration du parc existant.
- La structure financière d'un organisme est directement liée à son statut juridique (SA, Offices, SEM..), à la taille et à la dispersion des patrimoines (notion de compétence géographique) et à son mode de fonctionnement. La gestion des organismes HLM peut être appréhendée à partir du ratio "coût moyen de gestion d'un logement locatif" propre à chaque organisme, qui varie selon la vacance constatée dans le parc.

Les subventions publiques, elles nécessitent la mise en place d'une véritable ingénierie financière pour les bailleurs compte tenu de la complexité des situations.

- Chaque collectivité (région, départements, certains EPCI) a ses règles propres, en fonction de son budget et de sa politique locale.
- La subvention État est fonction du type de logement depuis les plus économiques jusqu'aux logements "intermédiaires":

- Très social : PLAI (prêt locatif aidé insertion), très bas niveau de loyer, 4,52€ par m² de Su en zone 2, destiné aux bénéficiaires de minima sociaux.
- Social : PLUS (prêt locatif à usage social), niveau moyen de loyer, 5,10€ par m² de Su en zone 2, destiné aux "petits salaires".
- PLS (prêt locatif social), niveau de loyer plus haut, 7,64€ par m² de Su en zone 2, destiné aux "classes moyennes". Il est accessible aux bailleurs privés.

Le 1% collecteur, en contrepartie de financements mobilisés sur les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction, les CIL bénéficient de droits de réservation pour les salariés dans les programmes locatifs sociaux qu'ils financent.

La charge foncière; elle correspond au **prix d'acquisition du foncier et du coût des aménagements** (abords des bâtiments et des espaces libres). Elle reste la plus grande variable d'ajustement.

Ces différentes variables sont nécessaires à la recherche du loyer d'équilibre. Celui-ci, est apprécié selon **les modalités de calcul précisées par l'annexe IV de la circulaire du 29 mai 1997**. Certaines DDE et DDEA procèdent par simulations à l'aide du logiciel LOLA (Loyer d'équilibre des opérations locatives aidées réalisées par les bailleurs sociaux), d'autres services instructeurs s'appuient sur les simulations fournies par les bailleurs.

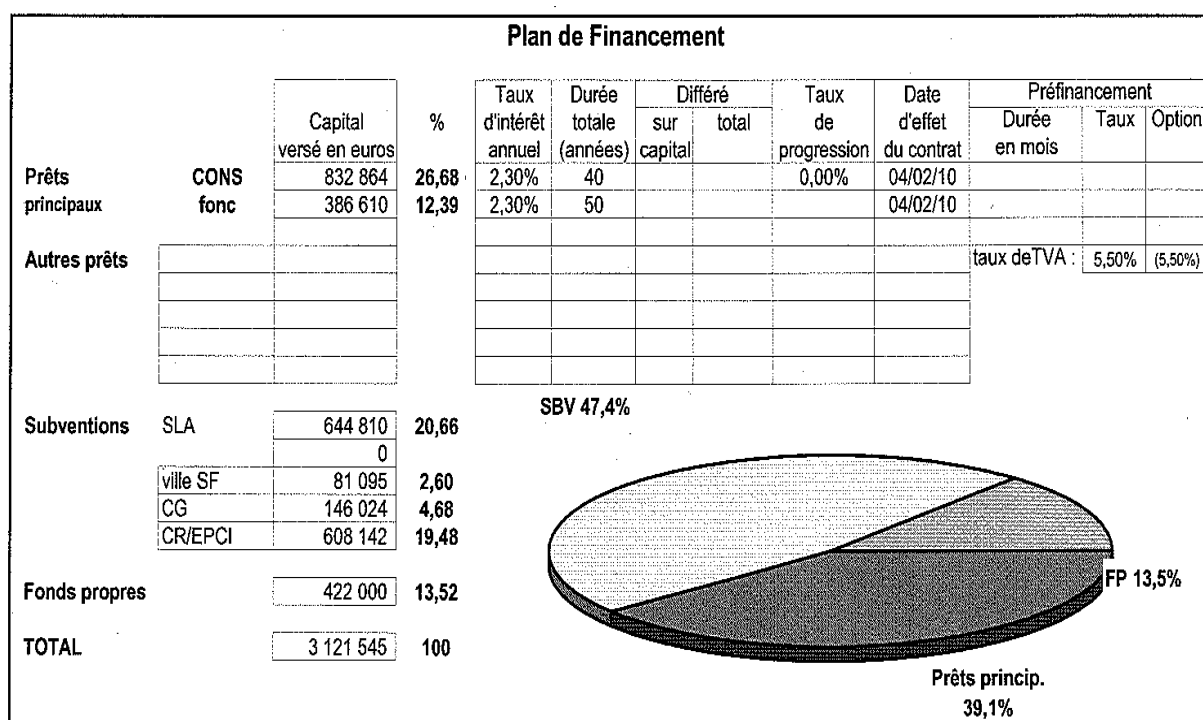
2.1.5 L'incidence de la variabilité la charge foncière dans l'équilibre d'une opération locative sociale - simulations LOLA -

LOLA (*Loyer d'équilibre des opérations locatives aidées réalisées par les bailleurs sociaux*) est un logiciel de simulation du loyer d'équilibre des opérations locatives. Il permet le calcul de l'équilibre financier et du loyer d'équilibre des opérations locatives, la présentation des comptes prévisionnels d'exploitation détaillant les charges et produits de l'opération et propose une feuille de synthèse de l'opération devenant le document de référence en termes de caractéristiques et de résultats, (annexe III).

Le calcul de l'équilibre d'opération conduit à prendre en compte : le descriptif de l'opération, l'échéancier de sa construction et de sa mise en service, mais également,

- le plan de financement et les profils des prêts

source DDEA 78/SHRU/PFLS



- et les paramètres de gestion de l'organisme et des hypothèses économiques

La définition de chaque poste est détaillée dans la circulaire pré-citée. En complément, une note technique⁵(annexe IV) révisé les hypothèses d'évolution des produits et charges retenus pour l'analyse de l'équilibre d'opération. Ces modifications sont le fruit d'une concertation avec la Direction générale du Trésor et de la politique économique, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse de garantie du logement locatif social et l'Union sociale pour l'habitat. Certaines valeurs dépendent du contexte local particulier. C'est le cas notamment du taux de vacance et d'impayés ou des frais de gestion.

Tableau des différents paramètres économiques à prendre en compte

Paramètre à prendre en compte (2)	Valeurs	Taux de croissance (3)
Loyers	sans objet	1,8%
Annuités	taux du prêt sur la base d'un taux du livret A de référence à 3,00%	sans objet
Taux de vacance et d'impayés	3% (4)	sans objet
Produits financiers	3,00% (taux du livret A de référence)	sans objet
Frais de gestion	sans objet	2,3% (4)
Grosses réparations (5)	0,8% de l'assiette constituée par la valeur des constructions et des VRD	1,8%
TFPB	sans objet	2,3%

1. Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
2. Définitions figurant dans l'annexe IV de la circulaire interministérielle du 29 mai 1997
3. A compter de l'année de simulation ou de la dernière année connue pour les évaluations tenant compte du contexte
4. Sauf contexte local particulier
5. Dans le cas où la Provision pour Grosses Réparations (PGR) est calée sur le profil forfaitaire proportionnel au prix de revient.

source : Ministère du logement; note technique du 12/11/92 modifiée en 2008

Les taux d'évolution retenus dans l'exemple ci-après, sont actualisés.

source DDEA 78/SHRU/PFLS

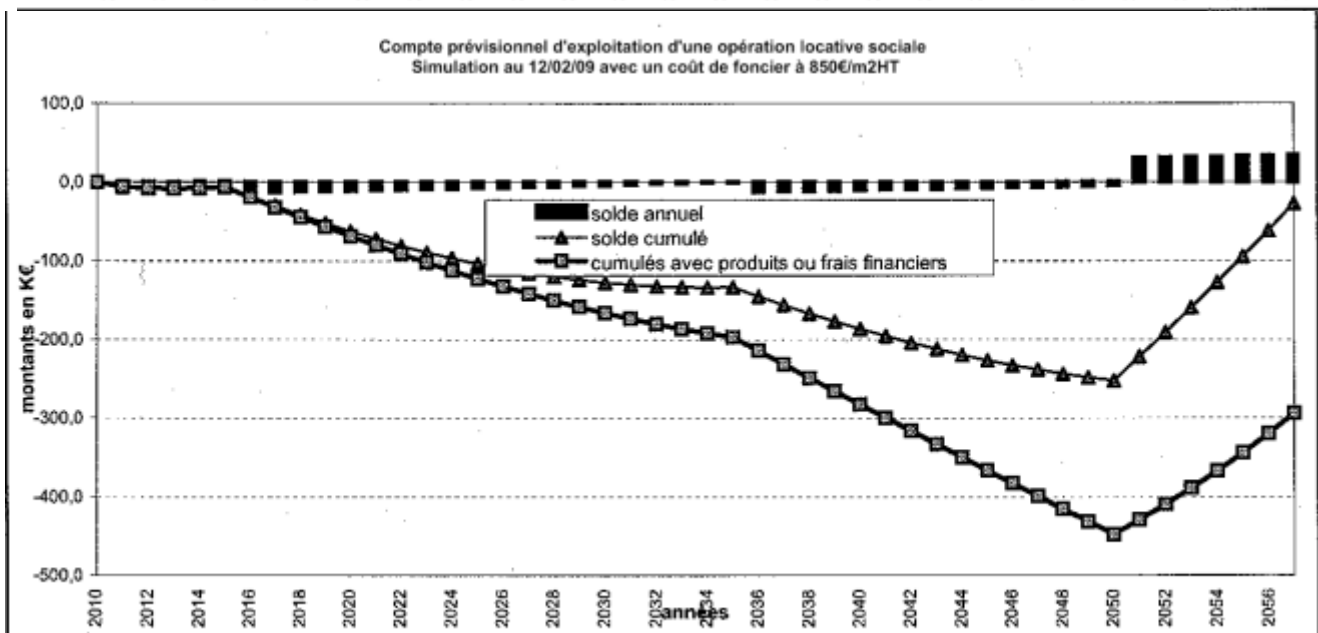
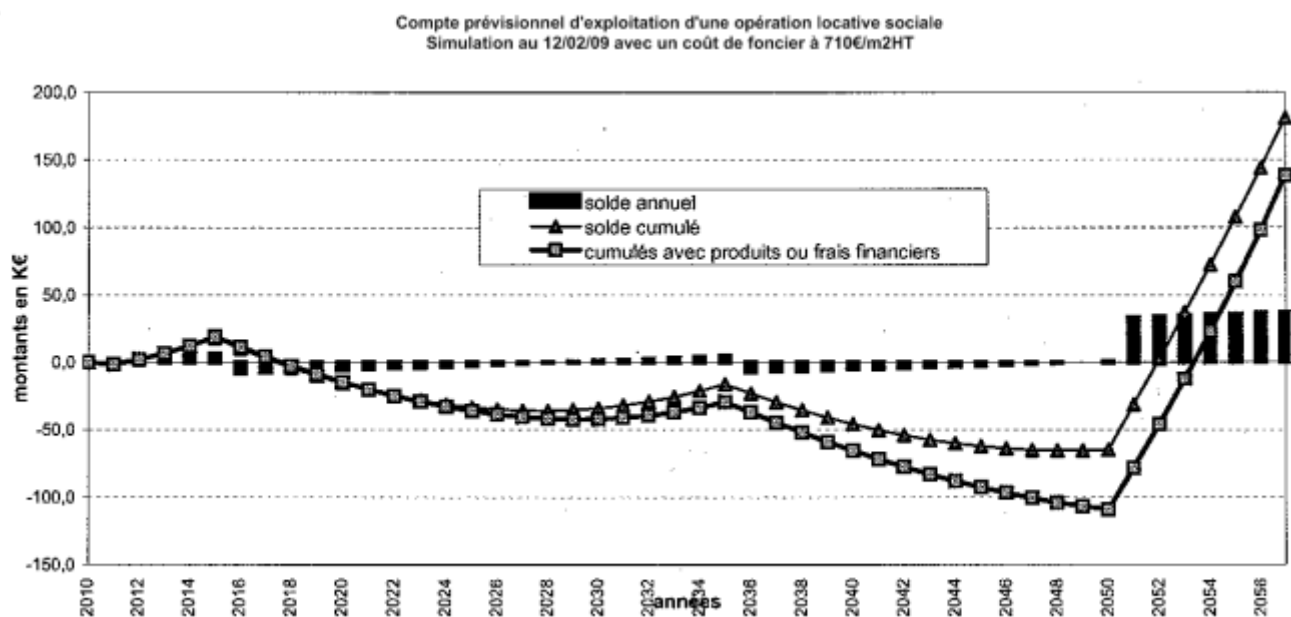
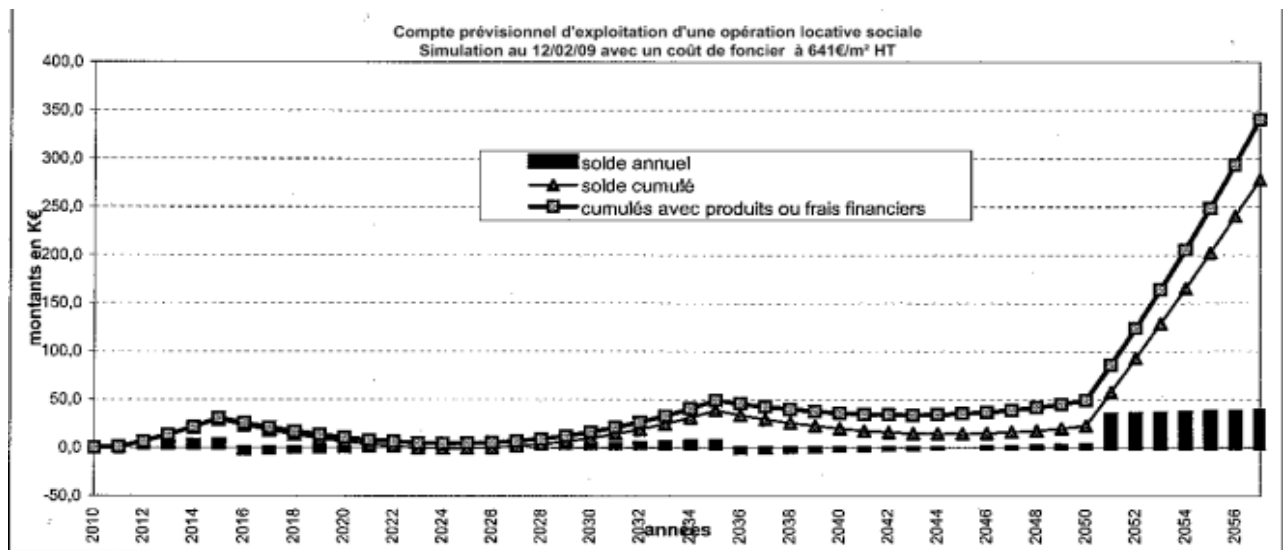
Valeurs pour l'année de simulation		Paramètres d'exploitation des logements		Taux (circulaire)	
Loyers exprimés en E/m ² de surface utile		2009		(du)	
				d'évolution	(29/05/97)
Loyer de zone	5,16				
Marge locale de dépassement	3,00%				
Loyers plafonds de conventionnement		PLAI		1,80%	(1,80%)
Loyers pratiqués		5,65			
Loyers d'équilibre (normal)		5,64			
(Solde de trésorerie cumulé >=0)		5,80			
Loyers annexes en E/mois			rapport / PLAI		
Garages (par garage)		40			
Autres loyers (total)			0,00		
Charges d'exploitation			différé		
Frais de gestion en E/logt/an		716	années	2,30%	(2,30%)
Dotations à la PGR : taux		0,60% (0,60%)	5 (5)	1,80%	(1,80%)
TFPB en E/logt/an		410	25 (15)	2,30%	(2,30%)
Total vacance + impayés		3,00% (3,00%)			
Reconstitution des fonds propres		Non 40 ans	0	0,00%	(1,80%)
Rémunération de la trésorerie					
- solde positif		2,75% (2,75%)			
- solde négatif		2,75% (2,75%)			

Paramètres conformes à la circulaire du 29 mai 1997 (et à la note complémentaire en vigueur)

Les 3 simulations présentées ci après, sont réalisées avec un coût de foncier à 641€/m², 710€ m² et 850€/m². L'examen des courbes permet d'apprécier l'incidence de la charge foncière sur l'équilibre d'exploitation d'une opération locative sociale.

Plus le coût foncier est élevé, plus l'opération est déséquilibrée. Dans les simulations 2 et 3, l'opération n'obtiendrait pas l'agrément des services instructeurs, elle n'ouvrirait donc pas droit au prêt de la CDC.

⁵Les valeurs en cours sont contenues dans la note technique du 12 novembre 1999, modifiée par la note DGALN du 31 octobre 2008



LOLA – Loyeur d'équilibre des Opérations Locatives Aidées réalisées par les bailleurs sociaux

source DDEA 78/SHRU/PFLS.

2.2 Les services instructeurs (DDE, DDEA, Collectivités délégataires) valident le plan de financement

Les services instructeurs entretiennent des relations étroites avec les bailleurs sociaux dans le cadre de l'élaboration, de l'exécution et du suivi de la programmation des logements sociaux.

Ils assurent également la programmation et le suivi des contrôles des organismes bailleurs en liaison avec la MIILOS. A ce titre, ils vérifient la santé financière des organismes et leur capacité à contribuer à une offre nouvelle de logements sociaux.

Pour chaque nouveaux programmes, ils valident la faisabilité de l'opération à travers le calcul de son équilibre. Ils instruisent les demandes d'attribution de subvention et délivrent les décisions de financement.

Une fois le programme terminé, ils gèrent le suivi de l'opération à partir de la décision d'achèvement de travaux et du plan de financement définitif. A ce stade, les services instructeurs créent une nouvelle décision qui tient compte de la situation définitive en particulier de la modification du plan de financement.

Il est à noter que la gestion du suivi des opérations n'est pas traitée de façon systématique par tous les services instructeurs.

2.3 Lors des cessions des terrains de l'Etat, les services des Domaines évaluent la charge foncière

2.3.1 Pratique des services FD local

Pour fixer le prix des cessions de l'Etat, les services des domaines procèdent le plus souvent à la méthode d'évaluation des prix par comparaison qui dans le cas d'un programme de logements sociaux peut bénéficier du mécanisme de la décote de 25 ou 35% créée par la loi de cohésion sociale de 2005. Ils peuvent également appliquer la méthode du compte à rebours.

2.3.1.1 Source d'identification du bien à céder:

Les biens susceptibles d'être cédés en vue de la réalisation de logements sociaux peuvent correspondre à des biens remis aux domaines par les autres services de l'Etat et intégrés au programme annuel de cession établi par les services des domaines.

Ils peuvent également être identifiés par les services des DDE et DDEA, dans le cadre des référentiels fonciers publics réalisés en région, avec le soutien de la DAFI .

2.3.1.2 Éléments de connaissance du bien

L'évaluation de la charge foncière par les services des domaines nécessitent l'obtention de différents éléments de connaissance dont :

- la nature du bien, son propriétaire et son occupation
- les motifs de l'opération envisagée voir la consistance physique du programme
- les références cadastrales,
- les plans et dispositions du PLU applicables au bien évalué

Ces éléments sont fournis par les DDE au service des domaines. La circulaire du 6 mai 2008 précise le contenu et les modalités de cession du foncier public pour rechercher les procédures les plus adaptées et vérifier l'acceptabilité de l'opération par la collectivité locale. Il est notamment prévu que les services des

DDE réalisent des études de faisabilité financées dans le cadre du Compte d'affectation spéciale "gestion du patrimoine immobilier de l'Etat".

2.3.1.3 La recherche des termes de comparaison par les services des domaines

L'évaluateur domanial réunit des termes de comparaison à partir :

- de la consultation de la base de données, OEIL "Observatoire des évaluations immobilières locales" dans laquelle il dégager des surfaces et des prix sur des transactions comparables (de même nature et dans une même zone géographique). La recherche porte généralement sur 5 à 10 références,
- de la consultation de la Banque Nationale de Données Patrimoniales (BNDP) qui contient les documents relatifs aux transactions immobilières transitant par les conservations et les hypothèques,
- de la consultation du document d'urbanisme et/ou du permis de construire pour déterminer la SHON utilisée. Selon les cas, il retiendra la SHON indiquée dans le permis de construire ou la SHON théorique maximale,
- de l'évaluation des caractéristiques physiques du terrain pour détermination du potentiel de constructibilité dans les secteurs sans COS (ex: centres anciens).

C'est le croisement de l'ensemble de ces éléments qui permet à l'évaluateur de déterminer la charge foncière.

2.3.2 *Pratique des services de la Direction nationale d'interventions domaniales, DNID*

La DNID procède selon les mêmes modalités que les services locaux. Toutefois elle a développé une pratique qui isole les transactions relatives à la construction de logements sociaux en ZAC.

Cette pratique répond aux termes de la circulaire du 6 mai 2008, elle implique une recherche systématique dans la BNDP de la nature des acquéreurs pour identifier les bailleurs.

Elle est toutefois difficilement généralisable, en raison de l'inadaptation de la BNDP dont le système de requête est limité et mal adapté à ce type de démarche. La base de données Oeil ne contient aucune information sur l'acquéreur.

2.3.3 *Les méthodes d'évaluation*

Les services des domaines mobilisent différentes méthodes d'évaluation selon le type de biens et les informations dont ils disposent sur le programme projeté :

2.3.3.1 Méthodes d'évaluation des terrains

Principe de l'évaluation au prix moyen du m²

La méthode consiste à rechercher parmi les mutations, celles dont les caractéristiques présentent les plus grandes similitudes, terrains comparables en surface, en situation géographique, en zonage au PLU et à déterminer le prix moyen au mètre-carré qui ressort des mutations.

L'unité de mesure sera le prix du m², soit : $\text{prix au m}^2 = \text{prix global} / \text{superficie globale}$. Le prix moyen qui ressort sera appliqué au bien évalué.

Principe de l'évaluation par la charge foncière

La méthode consiste à apprécier la valeur du terrain en fonction des possibilités de construction attachées à la parcelle. La SHON est déterminée soit par application des règles d'urbanisme issues du POS ou PLU; soit par examen des permis de construire déposés par les promoteurs sur les terrains en cause. L'examen des permis de construire doit être privilégié car ils indiquent la SHON réelle et non théorique.

L'unité de mesure n'est plus le prix du m² mais le prix du m² de SHON, soit : Charge foncière = prix de référence / superficie constructible ou construite.

Principe de l'évaluation par le compte à rebours

La méthode consiste à déterminer la valeur du bien en retranchant au prix de vente prévisible les dépenses du constructeur, elle est aussi appelée "le compte à rebours promoteur". France Domaine s'appuie sur le prix de vente de l'appartement à estimer duquel il déduit les coûts de construction, puis divers frais tel que honoraires, frais de gestion, frais financiers..., qui sont déterminés à partir de ratios issus des pratiques des professionnels du secteur.

Le solde représente le prix auquel le promoteur peut acheter le terrain aménagé (disposant de l'ensemble des VRD) pour réaliser l'opération projetée. Ce prix représente la charge foncière de l'opération. Elle s'exprime en €/m² SHON.

Dans les opérations de logements sociaux, l'évaluation par le compte à rebours est peu utilisée en raison de l'absence d'élément de référence sur différents postes des plans de financement des opérations. A ce titre, France Domaine fait part de son intérêt pour une évaluation technique, réalisée par les services instructeurs, sur les postes du compte à rebours, à l'instar de la procédure de décote.

2.3.3.2 Méthode d'évaluation des immeubles bâtis :

Principe de l'évaluation par comparaison

La méthode consiste à évaluer un immeuble au m² de surface utile et terrain intégré. La valeur unitaire tient compte à la fois du bâti et du terrain qui porte l'immeuble.

Principe de l'évaluation par le revenu ou Cash Flow

Le principe est d'évaluer un immeuble donné, qui est loué en appliquant, au loyer produit par cet immeuble, un taux de rendement locatif. La difficulté de cette méthode repose sur le fait que le taux de rendement locatif est une donnée théorique. Ainsi, selon le taux que l'on retient, on arrive à un prix de l'immeuble qui peut-être très variable. Par exemple, si on a un immeuble qui génère un loyer de 100 000 euros par an et qu'on retient un taux de rendement locatif de 7% et 10%, la valeur de l'immeuble va varier de 1,4 millions dans le premier cas à 1 million dans le second cas.

Ces deux méthodes adaptées au projet d'acquisition / amélioration nécessitent que France Domaine possède les critères retenus par les services déconcentrés, sur la faisabilité d'une opération qui vise la transformation d'un immeuble en logements sociaux

En règle générale, l'évaluateur va croiser plusieurs méthodes et choisir celle qui semble la mieux adaptée.

3 De nouveaux termes de comparaison avec les données Galion-SISAL

3.1 Modalités de production de la donnée relative au logement social.

3.1.1 *L'outil GALION Web - "Gestion des Aides au Logement et Impact des Orientations Nationales"*

C'est un logiciel de gestion des "aides à la pierre" géré par la Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP-bureau de la connaissance du logement et de l'habitat), il permet :

- d'instruire un dossier de demande de subvention (calcul des subventions de base, de surcharge foncière, de la subvention spécifique d'insertion en Île-de-France) ;
- d'éditer les décisions de financement correspondantes ;
- de gérer les dotations de crédits et les contingents d'agrément pour les catégories de logement sans subvention (PLS et PSLA) ;
- 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).

Une refonte de cet outil a été engagée en 2006 afin de rendre le logiciel plus paramétrable, de s'adapter plus facilement aux évolutions de la réglementation et aux particularités locales de financement, et de le rendre accessible directement aux délégataires qui ne souhaitent pas confier l'instruction de leurs dossiers aux DDE. Il permet en outre, le suivi des programmes par les différents niveaux d'acteurs (DDE, délégataires, DRE, administration centrale du logement). Actuellement, seuls trois délégataires n'utilisent pas l'outil.

Le cadre de saisie, imposé depuis 2008, permet de limiter les erreurs de saisie. A ce jour, un travail de consolidation de la base a été entrepris pour permettre le rattrapage des données et l'élimination des doublons. Les données relatives aux années 2007, 2008, 2009 seront consolidées.

3.1.2 *La centralisation des données produites et consultation par requêtes - l'infocentre – SISAL-*

Le pilotage de la politique du logement s'effectue au niveau local, par la négociation et le suivi des conventions, et au niveau ministériel par la fixation des grands objectifs nationaux (plan de cohésion sociale) et le compte rendu au parlement à travers les projets et les rapports annuels de performance au sens de la LOLF.

Le dispositif "infocentre" **SISAL -Système d'Information pour le Suivi des Aides au Logement-** créé et géré par la DHUP permet de collecter les informations statistiques sur les aides attribuées par les services instructeurs des DDE ainsi que par les collectivités délégataires. Toutes les données saisies dans Galion alimentent SISAL, les informations concernent les opérations dont le plan de financement a été validé et des opérations dont les travaux ont été achevés.

Un programme de formation est actuellement en cours auprès des DDE et des délégataires. Un système de requêtage sera disponible en 2009 pour l'ensemble des instructeurs avec des possibilités de mémorisation des requêtes et de mises à jour de ces dernières lors de leur lancement.

3.2 Éléments contenus dans SISAL

L'infocentre SISAL contient des informations relatives à la localisation et à la nature de l'opération, à la consistance de l'opération, au coût de l'opération et des informations relatives au plan de financement de l'opération.

Les données sont exprimées en m² de SU et non en m² de SHON, néanmoins, on peut trouver une équivalence. En effet, la pratique des acteurs consiste à considérer que la SU est égale à la SHON x 0,85.

3.3 Recherche de termes de références représentatifs dans SISAL - un test PACA -

A partir des éléments contenus dans le dispositif "infocentre SISAL", le CETE Méditerranée a réalisé une expertise technique sur la pertinence des données au regard des objectifs de la circulaire de mai 2008 (annexe V). Ce test n'intègre pas les évolutions apportées en février et mars 2009 par la DHUP lors de la consolidation des données. Pour disposer d'un nombre conséquent d'opération, il a été décidé de travailler sur la période 2000 -2008 (1447 opérations saisies et validées dans GALION, dont 920 constructions neuves et 527 acquisitions améliorations). Néanmoins, dans un souci de pertinence, et comme le prévoit la circulaire, un zoom particulier a été porté sur une période de 3 ans, 2006 – 2008.

L'objectif consiste à rechercher la possibilité d'établir des termes de références représentatifs pour ce qui concerne **la construction neuve et l'acquisition /amélioration**. Le parti a été pris de supprimer toutes les opérations qui n'étaient pas renseignées dans leur totalité. En conséquence, les moyennes annoncées ne peuvent être considérées comme représentatives des prix actuellement pratiqués sur les départements testés.

Les croisements effectués ont permis de dégager par département, par bénéficiaire, par année, par type de financement, en Zone d'aménagement concertée, ZAC de 2000 à 2008, des éléments relatifs :

- au coût du terrain HT,
- à la charge foncière HT,
- au coût de l'opération TTC

A noter qu'il n'existe pas de champs ZAC, le repérage des opérations en Zac a donc été réalisé par le libellé de l'opération.

Il est également apparu intéressant de faire ressortir **la part des VRD dans la charge foncière, qui à ce jour ne rentre pas dans les évaluations réalisées par les services des domaines**.

L'analyse a permis de calculer des moyennes et de mettre en lumière des évolutions, par typologie, (pour un bénéficiaire, pour un département, pour un type de financement).

Toutefois, Sisal permet de réaliser ces moyennes par commune, regroupement de communes, (tel qu'un EPCI) et pour Lyon, Marseille et Paris par arrondissement municipal. Il permet également de disposer des informations étudiées pour une opération.

L'annexe V donne une vision globale des traitements effectués. On peut noter par ailleurs, que d'autres termes de comparaison restent possibles, tels que ; individuel / collectif, taille des logements.... Les résultats des tests présentés ci-après ne reprennent qu'une partie du contenu de l'annexe V.

3.3.1 Limites du test

Au-delà des questions relatives à la mise à jour et la consolidation des informations, plusieurs données déterminantes sont apparues incomplètes ou non renseignées dont notamment l':

- impossibilité de savoir si l'opération est achevée ou non, (FD recherche des termes de comparaison sur des opérations réalisées),
- absence d'information sur la surface des terrains,
- absence d'information sur type de droit de propriété (ex bail emphytéotique...),
- absence d'un champ Zac .

Sisal devrait toutefois encore évoluer et la DHUP envisage de mener une réflexion avec les instructeurs des aides aux logements pour mieux définir les besoins relatifs aux données foncières.

3.3.2 Résultats du test PACA, zoom porté sur la période 2006 – 2008 *cf annexeV*

3.3.2.1 Construction neuve

Le test effectué en PACA met en avant les éléments suivants :

Le coût d'acquisition du terrain hors TVA

- La moyenne des coûts de terrains / m² SU 1 se situe à 216€ m² de Su en PACA (210€ dans le 04, 453€ dans le 06, 186€ dans le 13, 218€ dans le 83 et 266€ dans le 84) (*test sur 179 opérations*)
- et à 322 € m² de Su en ZAC - (*test sur 7 opérations*)

Dans les Bouches du Rhône, la moyenne des coûts de terrains / m² SU est passée de 132€ en 2006 à 274€ en 2008.

On constate par ailleurs, que les coûts les plus importants concernent les opérations pour les personnes âgées (340 €) et les étudiants (254 €). Les opérations financées en PLS ont un coût de terrain/m² plus élevé (270 €) que les opérations financées en PLUS (193 €) qui elles, sont les plus nombreuses. L'analyse laisse également apparaître une évolution du financement PLUS qui varie de 65 € m² de SU en 2000 à 193 € en 2008.

La charge foncière (coût du terrain, VRD) hors TVA

- La moyenne de la charge foncière / m² SU se situe à 410€ m² de Su PACA (292€ dans le 04, 267€ dans le 05, 792€ dans le 06, 360€ dans le 13, 357€ dans le 83 et 344€ dans le 84)- (*test sur 383 opérations*)
 - 749 € en ZAC - (*test sur 11 opérations*)
 - 400 € hors ZAC (*test sur 372 opérations*)

Dans les Bouches du Rhône, la moyenne de la charge foncière / m² SU est passée de 299€ en 2006 à 478€ en 2008.

De plus, il ressort de l'étude, une évolution de la charge foncière pour les opérations financées en PLUS qui varie de 207 € en 2000 à 364 € en 2008.

La part des VRD dans la charge foncière (177 opérations)

Départements	Nombre d'opérations	Part VRD dans charge foncière
04	12	62%
05	3	85 %
06	6	31 %
13	146	41 %
84	10	36 %
Ensemble PACA	177	43%

La part des VRD pour PACA se situe à 26% en ZAC (*test sur 10 opérations*) et 44% hors ZAC (*test sur 167 opérations*);

On peut remarquer la faible variation dans le temps et par type de financement.

Coût de l'opération TTC (charge foncière, coût de construction, prestation intellectuelle)

(429 opérations)

- en moyenne, 2 694€/ m² SU en ZAC (*test sur 11 opérations*)
- 2 275€ hors ZAC (*test sur 418 opérations*)
- Coût d'opération de 4 705€ m² SU pour les pers âgées

3.3.2.2 Acquisition / amélioration

Le test effectué en PACA met en avant les éléments suivants :

Coût de l'immeuble / m² de surface utile (74 opérations)

- La moyenne des coûts de l'immeuble / m² SU se situe à 1 009€ m² de Su en PACA (552€ dans le 04, 1 599 € dans le 06, 978 € dans le 13, 1 055€ dans le 83 et 326€ dans le 84)

Charge immobilière / m² de surface utile (147 opérations)

- 1 248€ m² de Su en PACA (502€ dans 04, 423€ dans le 05, 1 729€ dans le 06, 1 318€ dans le 13, 1 289€ dans le 83 et 554€ dans le 84)

Coût de l'opération TTC (charge foncière, coût de construction, prestation intellectuelle)

(168 opérations)

Départements	Nombre d'opérations	Coût opération TTC/m ² Su
04	17	1 723€
05	1	2 506€
06	53	2 370€
13	43	2 248€
83	23	1 846€
84	31	1 553€
Ensemble PACA	168	2 051€

3.4 Une complémentarité de l'information à l'opération

En complément des prix moyens calculés à partir de Sisal, les DDE sont en capacité de fournir à France Domaine des informations de SISAL et/ou du logiciel de gestion des "aides à la pierre" GALION Web", (annexe VI) sur toutes les opérations de logements sociaux. Ces renseignements, à l'opération, peuvent notamment être utiles pour mieux apprécier les participations des collectivités locales qui peuvent fortement varier d'un territoire à l'autre.

4 Conclusion

L'estimation de la charge foncière applicable au logement social interroge les pratiques des services des domaines tout comme celle des services du MEEDDAT.

La détermination de la charge foncière par les bailleurs et les services instructeurs est définie par l'arrêté du 10 juin 1996. Elle comprend le prix du terrain et les dépenses relatives aux travaux d'aménagement du terrain (aménagement des abords des bâtiments et des espaces libres, plantations, mobilier urbain, etc.).

Elle constitue le plus souvent la plus grande variable d'ajustement permettant l'équilibre des opérations.

Les échanges et entretiens réalisés dans le cadre de cette prestation ont permis de mieux appréhender les éléments à partir desquels de nouvelles pratiques et contributions pourraient être envisagées.

Ainsi, la mise à disposition des données issues du Système d'Information pour le Suivi des Aides au Logement devrait conforter les évaluations de la charge foncière appliquée au logement social :

- par la transmission aux services des domaines des éléments de comparaison propres aux opérations de logements sociaux
- par l'assistance et la validation technique des services des DDE et DDEA pour juger de la pertinence des comptes à rebours bailleur.

L'exploitation des données SISAL effectuée par le CETE dans le cadre du test sur la région PACA a confirmé l'intérêt de produire des requêtes standardisées afin de faciliter ces transmissions et d'accompagner les services dans l'utilisation des données.

A ce jour, le bureau de la connaissance du logement et de l'habitat de la DHUP construit ces requêtes à partir de maquettes proposées par le CETE Méditerranée avec 2 objectifs :

- Déterminer des prix moyens de terrains ou d'immeubles pour le logement social, par année et commune (ou arrondissement municipal), selon la nature du bien (terrain nu, viabilisé, immeuble...), le vendeur (État, commune, particulier...), l'acheteur et le type de transaction (vente en pleine propriété, bail emphytéotique, bail à construction...).
- Déterminer la structure moyenne du prix de revient (charge foncière, bâtiment, honoraires...) et du plan de financement (fonds propres, subventions, prêts...) d'une opération de logement social par année et commune et selon d'autres variables issues du premier volet comme par exemple la nature et la consistance de l'opération.