

Chaire « Aménager le Grand Paris »
Séminaire de préfiguration du programme « Logement et
Aménagement »

Séance n°3 : La diversification de l'offre de logement dans les opérations de renouvellement urbain

Organisation et ordre du jour

Réunion organisée en visio le **17 mai 2021 de 16h à 18h**

12 Présent.e.s : Stéphane Bailly (SADEV 94), Tiphaine Bellière (Linkcity), Benoit Bichet (EPFIF), Hélène Bregeon (SADEV 94), Thomas Brosseron (Conseil départemental des Yvelines), Jean-Claude Driant (École d'urbanisme de Paris), Anne-Sophie Ducarroz (Conseil départemental des Yvelines), Jessica Gonzalez (EPFIF), Guillaume Lacroix (École d'urbanisme de Paris), Cécile Morisson (SADEV 94), Caroline Simonneau (CDC-Habitat), Benoit Vandromme (CDC Habitat)

Un nouveau programme à la Chaire

La Chaire Aménager le Grand Paris ouvre un nouvel axe de travail consacré au logement. Le programme de travail se déroulera sur trois ans, de 2020 à 2022 et le premier semestre de 2020 est consacré à sa préfiguration.

Après consultation des partenaires de la Chaire intéressés par la question du logement, il a été décidé que le programme traitera de trois thématiques qui lient le sujet aux problématiques de l'aménagement (voire note d'intentions et de questionnement diffusée en janvier 2020) :

- le logement locatif intermédiaire : séance du 23 janvier 2020
- la densification de la deuxième couronne francilienne : séance du 3 novembre 2020
- la diversification de l'offre dans les projets de renouvellement urbain

La phase de préfiguration du programme repose sur la tenue d'un séminaire acteurs-rechercheurs de retour d'expérience comportant trois séances thématiques.

Parallèlement, cinq mémoires d'étudiants du master 1 de l'EUP porteront sur ces thématiques : trois sur la densification en deuxième couronne, deux sur la diversification de l'offre de logements. Ils aident à constituer un état de l'art de la recherche et des questionnements sur ces sujets.

La phase opérationnelle du programme commencera au cours du deuxième semestre de 2021, avec des thématiques et questionnements affinées et sous des formes qui restent à préciser (travaux d'étudiants, post-doc sur la densification...).

L'animation scientifique du programme est assurée par Jean-Claude Driant, avec l'appui de Guillaume Lacroix.

La diversification de l'habitat dans les programmes de renouvellement urbain (introduction de Jean-Claude Driant)

Cette troisième séance de préfiguration du programme « logement » de la chaire est consacrée au thème de la diversification de l'offre de logements dans les opérations de renouvellement urbain.

Comme lors des deux premières séances, les partenaires de la chaire sont sollicités pour apporter leurs témoignages et rendre compte des expériences et interrogations que soulève cette thématique dans leur activité.

Depuis son origine, la politique de rénovation urbaine a comporté, dans son objectif de transformation des quartiers traités et de conquête d'une nouvelle attractivité résidentielle, une exigence de « diversification de l'offre de logement » passant par la production, dans ces quartiers, de logements privés en accession à la propriété ou avec des loyers libres ou intermédiaires. Cette exigence est encore renforcée pour le deuxième programme de renouvellement urbain.

Qu'en est-il à ce jour dans le Grand Paris ?

1. Quel bilan de la diversification de l'offre à l'issue de la première vague de rénovation urbaine ?
 - quelle appétence des promoteurs pour le développement d'une offre nouvelle en accession à la propriété dans ces quartiers ?
 - quels bilans de commercialisation (quelle demande, quels ménages) ?
 - quelles formes de coopération entre promoteurs, investisseurs (notamment l'Association Foncière Logement, mais aussi les investisseurs en LLI) et bailleurs sociaux (VEFA Hlm, accession aidée...) ?
2. Y a-t'il une géographie privilégiée de cette diversification ?
 - Tous les territoires en PNRU et NPNRU franciliens se valent-ils ?
 - Y a-t-il un effet de recouvrement PNRU / Grand Paris Express ?
 - Quelles priorités d'implantation dans et autour des sites de renouvellement ?
3. Quelles sont les principales modalités de diversification ?
 - Accession à la propriété sous toutes ses formes :
 - o Accession libre (publics ou produits hors TVA réduite)
 - o TVA réduite
 - o PSLA
 - o OFS
 - La place du logement locatif intermédiaire dans cet ensemble (et la concurrence éventuelle avec l'Association Foncière Logement)
 - La diversification par les produits du logement social (arbitrages PLA-I/PLUS/PLS)
- Quelles perspectives ce bilan permet-il de dessiner pour les projets de renouvellement urbain qui se lancent actuellement ?

Les contributions des participants

Benoit Vandromme et Caroline Simonneau présentent les grandes lignes de l'expérience de CDC Habitat sur ce sujet.

Lors de l’ANRU 1 (programme national de rénovation urbaine (PNRU), la diversification n’a pas été aussi importante qu’espérée. L’acteur principal en était l’Association Foncière Logement (AFL), filiale d’Action Logement créée pour cela, mais n’ayant pas, dans un premier temps, la capacité à construire beaucoup.

De plus, l’AFL n’a pas souhaité intervenir partout et s’est montrée très sélective dans ses choix d’investissement. Il reste d’ailleurs des sites où des emprises ont été réservées par l’AFL mais pour lesquelles on sait qu’elle ne viendra pas.

Là où elle s’est faite, la diversification a porté sur des programmes de taille très réduite.

Pour l’ANRU 2 (nouveau programme national de renouvellement urbain – NPNRU), le périmètre est plus restreint. Pour CDC Habitat social, le montant des investissements est plus faible (1,6 milliard d’€ pour ANRU 1, 450 millions d’€ pour ANRU 2). Il y a moins de démolition et une obligation, difficile à mettre en œuvre, de reconstituer le parc en PLAI et en PLUS hors des QPV.

Pour diversifier, CDC Habitat Social travaille avec les collectivités pour proposer des produits tels que le PSLA (prêt social location-accession). Ce sont des produits peu investis par CDC Habitat Social à ce jour et pour lesquels l’opérateur a encore peu de recul.

Aménageurs et promoteurs interpellent les bailleurs sociaux pour qu’ils contribuent à cette diversification.

La réponse naturelle du groupe serait de proposer du logement locatif intermédiaire (LLI), mais les opérations sont généralement situées dans des territoires qui ne peuvent pas se permettre les exonérations de taxe foncière qui vont avec.

CDC Habitat Social propose désormais des logements abordables contractualisés (LAC) qui sont des logements locatifs libres pour investisseurs institutionnels sans coût fiscal pour la collectivité.

Anne-Sophie Ducarroz et Thomas Brosseron présentent l’expérience et les questionnements du département des Yvelines (présentation PowerPoint annexée). Le département comporte 31 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) situés dans 23 communes. Lors de l’ANRU 1, il y a eu sept projets de rénovation urbaine. Il y en a huit dans l’ANRU 2, dont quatre d’intérêt national, auxquels s’ajoutent des projets de renouvellement urbain hors ANRU.

Le département est très actif dans le domaine avec une forte montée en puissance financière : 450 millions d’€ mobilisés d’ici à 2024, permettant d’amorcer sans délai les projets qui tardaient à démarrer.

A l’occasion d’un bilan du volet logement du PNRU, le département a tenté un premier vrai bilan de la diversification, mais a beaucoup de mal à reconstituer l’information sur ce sujet car l’objectif a été peu piloté et peu observé lors de l’ANRU 1.

Pour l’ANRU 2, le département s’est doté d’une définition de ses objectifs en matière de diversification :

- en termes de typologies de logement (individuel, collectif,...),
- de création de nouveaux produits (PSLA, BRS -bail réel solidaire-, LLI,...),

- de restructuration des typologies existantes,
- de requalification de l'offre privée (traitement des copropriétés en difficulté).

Après avoir brièvement présenté des exemples d'opération (NPNU de la Noé-Feucheret à Chanteloup-les-Vignes, des Cinq Quartiers aux Mureaux, Centre-Sud à Limay, ORCOD-In au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie), quelques problématiques se dégagent :

- quelle est la réalité du marché pour les produits de diversification dans un contexte où le foncier reste assez cher (coûts de dépollution, d'éviction des commerces...) ?
- quelle appétence des ménages pour l'accès en BRS (exemple d'un programme de 18 maisons à Limay) ?

En termes de géographie, plus on est proche de la première couronne, plus la diversification est jouable et plus les opérateurs privés s'investissent. Par exemple le projet des Indes à Sartrouville est piloté par UrbanEra.

Et puis il y a la question du temps. Certaines opérations d'accès libre menées aux Mureaux ont ainsi dû être reconvertis en logement social car c'était sans doute encore trop tôt pour que ces opérations suscitent une demande.

Tiphaine Bellière rend ensuite compte de l'expérience et des interrogations de Linkcity qui se considère comme « peu prescripteur » sur les territoires de la rénovation urbaine.

Les territoires sont très divers et Linkcity intervient prioritairement là où il y a un marché, c'est-à-dire principalement en Première couronne. C'est effectivement une question de temporalité et il est possible que Linkcity interviennent dans des quartiers plus excentrés, mais plus tard, vers la fin des projets.

Là où il y a un peu de marché, les opérations peuvent sortir grâce à des coûts fonciers modérés et à la TVA à taux réduit qui permet de serrer les prix pour des accédants à revenus modestes.

A propos de la Première couronne, **Stéphane Bailly, Cécile Morisson et Hélène Bregeon** exposent l'expérience de la SADEV 94. Elle a répondu à deux consultations pour les concessions d'aménagement de deux projets NPNU près de gares du Grand Paris Express sur la ligne 15 sud (Les Musiciens à Bagneux et L'Haÿ-les-Roses), qui sont des sites marqués par de très fortes dynamiques. La commercialisation auprès des promoteurs est assez facile car leur appétence pour ces secteurs est forte, le foncier y est rare et la desserte excellente à moyen terme.

Lorsque l'aménageur arrive, l'essentiel de la programmation est décidé en amont par les collectivités et l'ANRU. Le volet logement social est porté par les bailleurs déjà présents sur le territoire et les opérations en LLI sont également engagées avec leurs opérateurs spécialisés. L'aménageur s'occupe donc principalement de l'accès à la propriété en lien avec les promoteurs, même si souvent les bailleurs gardent la main sur leur foncier.

Selon les options politiques des villes, la question de la diversification peut prendre des formes diverses. Le PSLA est peu utilisé. Le BRS suscite beaucoup d'intérêt de la part des collectivités et les

premières expériences de commercialisation sont bonnes à ce jour. Le BRS apparaît comme une solution efficace pour équilibrer les opérations.

Compte tenu de cette attractivité, les opérations de renouvellement urbain à proximité des futures gares du Grand Paris Express présentent le risque d'évincer les populations actuelles. Il y a donc un enjeu à préserver des niveaux de loyers abordables, ce qui n'est pas facile à faire dans le neuf. Il faut développer « un Grand Paris Express inclusif et pas exclusif ». Le tout en maîtrisant les densités pour préserver le cadre de vie. Ces enjeux sont particulièrement forts dans des sites très attractifs tels que Villejuif, avec le nœud des lignes 14 et 15. Dans ce type de sites, les bailleurs sont tentés de valoriser fortement leur foncier, au risque de faire monter les prix de vente et d'exclure les ménages modestes.

Pour l'EPFIF, **Benoit Bichet** développe particulièrement l'action sur les copropriétés en grande difficulté.

L'EPFIF est très peu intervenu dans le cadre de l'ANRU 1. Pour le NPNRU, l'EPFIF a pris en charge les ORCOD-IN (opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national) et accompagne aussi quelques immeubles plus récents qui posent déjà quelques problèmes.

La réhabilitation des immeubles privés existants dans les opérations de renouvellement urbain est un enjeu essentiel et constitue une des formes de la diversification. Celle-ci n'est pas seulement l'affaire de produits neufs.

Il peut aussi arriver que la diversification de l'habitat passe par l'apport de logements locatifs sociaux. C'est le cas par exemple à Grigny ou à Clichy-sous-Bois où on a des copropriétés en grande difficulté et où l'apport de logements sociaux constitue un atout, soit sous la forme d'acquisition-amélioration de lots de copropriétés, soit en neuf quand on a démolie.

Dans le neuf ou lorsqu'il y a eu restructuration lourde, on est confrontés à la difficulté de retrouver des prix abordables. Dans ces cas, le BRS ou la location-accession peuvent être des solutions. L'EPFIF y travaille.

Ensuite, se pose la question de l'accompagnement des nouveaux copropriétaires. En amont, avec les banques, les commercialisateurs et les agents immobiliers, il faut veiller à ce que ces nouveaux propriétaires puissent vraiment le devenir en pensant à leur solvabilité dans la durée pour assurer la maintenance des immeubles et éviter que les programmes neufs ou restructurés soient les copropriétés dégradées de demain.

Discussion ouverte

Sur le dernier point évoqué par Benoit Bichet, Anne-Sophie Ducarroz souligne que l'un des avantages du BRS est justement de permettre un suivi des accédants dans la durée et, en plus, d'éviter la transformation des logements en locatif.

Caroline Simonneau revient sur le LLI. Ce sont des logements qui concernent principalement des publics « en transit ». Ce sont des petits logements qui ne favorisent pas l'ancrage résidentiel. D'où la question de savoir quelle est la bonne jauge quantitative pour le LLI sur les territoires de la politique de la ville. En Grand couronne, par exemple, ce produit n'est pas évident du tout du fait de la

concurrence avec l'accession ou des limites de la desserte (sauf, par exemple, à proximité immédiate des gares de la future ligne E du RER dans les Yvelines).

Il y a aussi quelques territoires mono-bailleurs où il est difficile d'intervenir car les opérateurs déjà présents agissent dans des logiques qui leur sont propres et laissent peu de place à de nouveaux entrants.

Pour Tiphaine Bellière, les perspectives de diversification dépendent aussi des coûts du foncier. Outre les travaux, les coûts de réaménagement, de dépollution, de dévoiement des réseaux, sont élevés et ont un impact sur le coût final des logements. C'est un enjeu politique important pour faire comprendre aux habitants qu'il y a des coûts invisibles. Le département des Yvelines apporte d'ailleurs des aides financières pour ces coûts.

Plusieurs intervenants évoquent les difficultés du PLS (prêt locatif social) comme produit de diversification. Ils sont très difficiles à commercialiser. Selon Benoit Vandromme, « tous nos PLS en QPV sont dégradés en PLUS, voire en PLAI ».

Même problème parfois pour les PSLA pour lesquels les locataires n'ont pas levé l'option d'achat. On les transforme en locatifs PLS et le bailleur se retrouve, sans l'avoir souhaité, en copropriété.

Au total, il est difficile d'évaluer l'ampleur de la demande d'accession à la propriété dans les QPV. On constate qu'une partie des candidats à l'accession souhaite plutôt quitter ces quartiers.

Plus largement, plusieurs intervenants se demandent si le développement du BRS peut être susceptible de créer des appétences pour l'accession dans ces territoires, tout en assurant une présence, dans la durée, auprès des copropriétaires, via l'organisme foncier solidaire (OFS) détenteur du foncier.

En conclusion, tous les présents s'accordent à souligner qu'il n'y a pas de réponse unique en matière de diversification dans la diversité des territoires concernés. L'expérience de l'ANRU a montré qu'il y avait beaucoup de difficultés à lever et que c'est par la différenciation des réponses qu'on y parvient. Il faut définir les produits immobiliers avec beaucoup de finesse, notamment en matière de statut, mais aussi de types de logement, de typologies et de surfaces. Travailler sur la diversification, c'est travailler sur une granulométrie qui mêle neuf et ancien, typologies, cibles sociales et démographiques (produits pour les jeunes et/ou les personnes âgées...), utilisation des rez-de-chaussée, etc. La réflexion est d'ailleurs de plus en plus présente du fait de l'implication renforcée des collectivités territoriales : notamment les EPT de première couronne et les départements comme le montre le cas des Yvelines.

Les propositions faites au comité de pilotage de la Chaire pour donner suite à ce séminaire

Le séminaire a mis en évidence une série de questionnements, dont beaucoup reposent sur le constat d'une absence de bilan solide de l'expérience de diversification, portant engagée depuis une quinzaine d'années. Les constats tirés du terrain mettent en relief de fortes disparités géographiques entre les opérations de renouvellement urbain situées dans des secteurs à fort potentiel de développement (par exemple le long de la ligne 15 dans le Val-de-Marne) et ceux qui apparaissent « hors marché » (certains secteurs hors des territoires investis par les Jeux Olympiques de Seine-

Saint-Denis, d'autres dans la Grande couronne). Dans ces derniers, y compris lorsqu'un potentiel fort se dégage à moyen terme (par exemple avec une gare du Grand Paris Express ou de la ligne E), les opérateurs de diversification tendent à attendre les avancées publiques des opérations d'aménagement pour s'engager à leur tour.

Dans ces conditions, trois voies de recherche semblent envisageables.

- Un regard dans le rétroviseur pour élaborer des bilans localisés de la diversification menée à l'occasion des opérations de ANRU 1 : quels produits (types de logements, statuts, prix, etc.) ? avec quel succès de commercialisation (en accession ou en location) ?
- Plus avant, se dégage un intérêt spécifique pour observer le devenir des copropriétés créées par les opérations en accession à la propriété. Situation des copropriétés, rythme et modalités des reventes et des mises en location...
- La construction d'une géographie de la diversification incluant non seulement son intensité et ses modalités, mais aussi ses rythmes, temporalités et anticipations selon les opérateurs impliqués (bailleurs sociaux, promoteurs, OFS...).