

ANNEXE

Eléments détaillés de la situation actuelle et des solutions proposées

A - Situation actuelle

Pour développer du logement social, que ce soit en neuf ou en acquisition-amélioration, en PLUS, PLUS construction-démolition ou PLA d'intégration, un maître d'ouvrage social fait appel à quatre types de financement :

- des aides de l'Etat : une subvention forfaitaire de droit commun (de 5 à 25 % d'une assiette de subvention fixée nationalement par l'Etat) ; une subvention facultative pour surcharge foncière ou immobilière (jusqu'à 60 % du dépassement de l'assiette de subvention fixée ci-dessus) ; la TVA réduite à 5,5 %,
- un prêt de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) bonifié par l'Etat (de 2,95 % à 3,45 % sur 35 à 50 ans),
- un prêt d'organisme collecteur du 1 % logement (de 1 % à 1,5 % sur 20 à 39 ans),
- ses capitaux propres.

Par ailleurs, les collectivités locales sont systématiquement sollicitées au titre de la garantie des emprunts CDC.

En contrepartie de son aide, l'Etat exige du maître d'ouvrage le respect de plafonds concernant d'une part, les ressources des futurs locataires, d'autre part, le niveau des loyers applicables. De plus, en accord avec la CDC, il réglemente fortement les conditions d'exploitation et de gestion des logements.

Dans la pratique concernant l'agglomération lyonnaise, ce système de financement s'avère structurellement déséquilibré, notamment parce qu'il est bâti sur des prix de revient antérieurs à l'accroissement rapide des prix de marché (foncier, immobilier et construction). Or, à conditions équivalentes d'emprunt et d'exploitation, c'est précisément le prix de revient qui conditionne le besoin en aide supplémentaire nécessaire à l'équilibre financier d'une opération de logement social.

Ainsi, face à l'augmentation des prix de revient, les maîtres d'ouvrage sociaux ont été amenés progressivement à solliciter de plus en plus leur fonds propres et l'aide financière des collectivités locales. Cette aide, dont le principe existe depuis le début des années 1990, dépend du constat d'un déséquilibre d'exploitation financière des opérations ; elle est donc mobilisée sur le coût marginal, en fonction d'un besoin réellement constaté, et directement liée à l'évolution des prix de revient et des conditions d'équilibre d'exploitation.

Depuis juin 2000, la Communauté urbaine a modifié son système d'aide financière au développement du logement social par la mise en place de plafonds (Communauté urbaine + Ville) destinés à limiter la demande et l'orienter vers les secteurs prioritaires ; ces plafonds sont les suivants :

Plafonds de subvention Communauté urbaine + Ville aux opérations de développement de logements sociaux		
Libellé	Construction	Acquisition-amélioration
secteurs prioritaires ou opérations exceptionnelles	152 €/m ² surface	228 €/m ² surface utile
secteurs moins prioritaires	76 €/m ² surface	152 €/m ² surface utile

En raison d'une hausse importante des coûts du terrain et de la construction, due à la forte reprise du marché immobilier et au recentrage de la production dans les secteurs prioritaires du PLH, les prix de revient des opérations de logement social ont fortement augmenté depuis 2000.

Désormais, la quasi-totalité des opérations de logement social génère une demande de subvention auprès des collectivités locales ; presque toutes situent leur besoin au plafond et, malgré cela, présentent une impasse moyenne de 20 000 € par logement, soit deux à trois fois le montant des fonds propres mis aujourd'hui par les organismes.

Par ailleurs, les prévisions de prix de revient pour les projets à financer continuent à croître, sous l'influence du marché foncier et immobilier (10 à 12 % par an) : ils pourraient atteindre, en 2004, 1 600 €/m² à 1 800 €/m².

Concernant l'acquisition-amélioration, le prix de revient admissible sans subvention des collectivités locales est d'environ 980 €/m² de surface habitable (66 000 € par logement). Au delà, chaque euro supplémentaire génère un besoin de subvention équivalent. En ajoutant les aides maximales de droit commun proposées par la Communauté urbaine et la Région, soit environ 310 €/m², le prix de revient admissible est d'environ 1 255 €/m². Lorsque les prix de revient atteindront 1 600 €/m² (soit environ 103 000 € par logement moyen), l'impasse financière pour les maîtres d'ouvrage sera d'environ 25 %, soit 26 300 € par logement.

Concernant la construction, le prix de revient admissible sans subvention des collectivités locales est d'environ 1 180 €/m² de surface utile (83 000 € par logement). Au delà, chaque euro supplémentaire génère un besoin de subvention équivalent. En ajoutant les aides maximales de droit commun proposées par la Communauté urbaine et la Région, soit environ 190 €/m², le prix de revient admissible est d'environ 1 385 €/m². Lorsque les prix de revient atteindront 1 600 €/m² (soit environ 114 000 € par logement moyen), l'impasse financière pour les maîtres d'ouvrage sera d'environ 17 %, soit 15 300 € par logement.

Le risque est donc grand d'une chute brutale de l'activité des maîtres d'ouvrages sociaux dès 2004. Ceci compromettrait la réalisation des objectifs de production affichés dans le PLH et plus récemment dans le contrat d'agglomération, notamment ceux qui sont liés aux programmes de renouvellement urbain et à la mise en œuvre de la loi "solidarité et renouvellement urbains".

Maintenir l'activité nécessite des moyens budgétaires sans commune mesure avec les marges de manœuvre du budget de fonctionnement : la proposition qui suit vise à réduire autant que possible la dépense sur cette section et à faire porter l'effort sur l'investissement.

B - Solution proposée

Les hypothèses développées ci-dessous s'appuient sur le financement par la Communauté urbaine de 1 000 logements sociaux familiaux (600 neufs et 400 acquis-améliorés), correspondant à une production totale de 2 200 logements sociaux. Sont inclus dans cette hypothèse 200 logements PLA d'intégration en résidence sociale, considérés comme devant être financés, comme auparavant, avec des subventions de fonctionnement.

Hypothèses de production annuelle								
Production totale	Logements non financés par la Communauté urbaine			Logements financés par la Communauté urbaine				
	PLS	PLUS Opac 69	PLUS CD sur site	PLAI rés sociale	PPLUS	PLUS CD hors site	PLAI familial	total
2 200	600	300	100	200	50	200	50	1 200

Acquisition suivie d'une vente ou d'un bail emphytéotique

Face à la double contrainte de la forte augmentation des besoins budgétaires en section de fonctionnement et de l'incapacité probable des maîtres d'ouvrage à produire, la solution d'une aide par l'acquisition suivie d'une vente ou d'un bail emphytéotique peut être envisagée.

Ainsi, la Communauté urbaine achèterait des immeubles et des terrains, soit en direct par son action de prospection, soit en se substituant aux maîtres d'ouvrage sociaux qui auraient négocié avec les propriétaires vendeurs. Compte tenu des prévisions de prix d'acquisition, la dépense communautaire peut être évaluée à environ 38 M€ par an.

Selon les cas, la Communauté urbaine revendrait les biens avec moins-value ou consentirait un bail emphytéotique, avec ou sans droit d'entrée. Afin de limiter au maximum la consommation de budget en fonctionnement, le montant de la moins-value nécessaire serait calculé pour atteindre l'équilibre d'exploitation des projets sans subvention de la Communauté urbaine.

En première analyse, les recettes escomptées par la cession des biens acquis dans ce cadre seraient de l'ordre 11 M€ par an.

Cette moins-value, condition *sine qua non* pour que les opérations se réalisent, s'explique de la manière suivante :

a) - baisse des participations des partenaires financiers :

L'Etat accorderait toujours sa subvention forfaitaire de droit commun mais, compte tenu des prix de revient abaissés par la prise en charge du foncier par la Communauté urbaine, il ne pourrait plus être sollicité au titre du surcoût foncier. L'économie potentielle théorique est évaluée à 5 M€. De toutes façons, en raison de la faiblesse de sa dotation (environ 2 M€), l'Etat serait sans doute incapable d'apporter le montant nécessaire de financement. En revanche, l'économie ainsi réalisée sur la production neuve pourrait permettre de réorienter l'action vers des domaines insuffisamment dotés de façon récurrente, principalement la réhabilitation. Parallèlement, l'Etat s'est engagé dans le contrat d'agglomération à apporter 0,5 M€/an pendant trois ans en faveur de l'action foncière.

La Région accorderait toujours sa subvention de droit commun mais, compte tenu des prix de revient abaissés par la prise en charge du foncier par la Communauté urbaine, elle ne pourrait plus être sollicitée au titre de la surcharge foncière. L'économie potentielle théorique est évaluée à 3,2 M€/an sur sa participation aux opérations ; en revanche, elle pourrait apporter en théorie au titre de l'aide aux réserves foncières, 3,7 M€/an en subvention sur les acquisitions. Mais, de toutes façons, en raison de la faiblesse de sa dotation (environ 1,5 M€), la Région serait sans doute incapable d'apporter le montant nécessaire de financement. Parallèlement, la Région s'est engagée dans le contrat d'agglomération à apporter 0,5 M€/an sur trois ans de bonifications d'intérêts.

Les communes économiseraient quant à elles l'équivalent d'une subvention d'environ 2,5 M€/an. Dans l'attente du calage définitif dans le partage des compétences lié à l'application de la loi Chevènement, les communes pourraient être sollicitées à concurrence de ce qu'elles donnent aujourd'hui, c'est-à-dire environ 1,25 M€. Il reste à vérifier si elles pourront intervenir à hauteur de cette économie, sachant que par ailleurs, la plupart sont soumises au prélèvement fiscal de la loi SRU.

b) - prise en charge de l'impasse constatée dans le système actuel :

Pour le neuf, les fonciers libres ne devraient pouvoir être cédés que gratuitement ou sous forme de bail emphytéotique, sans droit d'entrée. En effet, les conditions de montage opérationnel résultant des règles de l'Etat suffisent tout juste à couvrir le coût des travaux et honoraires actuels, soit environ 1200 €/m², générant même un besoin en subvention d'environ 50 €/m². Il est ici proposé de laisser cette faible impasse à la charge des maîtres d'ouvrage afin de les inciter à mieux maîtriser les coûts de travaux.

Pour l'acquisition-amélioration, les immeubles ne devraient pouvoir être cédés qu'avec une moins-value, sous forme de vente ou de bail emphytéotique avec droit d'entrée dont le montant évolue de manière inversement proportionnelle au montant des travaux ; cette moins-value serait équivalente aux montants cumulés de la subvention versée et de l'impasse constatée dans le système actuel.

Financement

a) - bonification d'emprunt

Dans le cadre du contrat d'agglomération, la Région s'est engagée à apporter 500 000 € par an pendant 3 ans en bonification d'intérêts pour l'action foncière en faveur de l'habitat social. Cette recette permettrait de lever environ 16 M€ d'emprunts pour la période de 3 ans. L'Etat s'est également engagé à même hauteur : si cette recette peut être utilisée pour bonifier des emprunts, ce sont donc 32 M€ qui pourraient être mobilisés de cette façon à utiliser sur une période de 3 ans.

b) - fonds propres des organismes HLM

Les simulations financières ayant servi à élaborer cette proposition ont retenu un montant de fonds propres assez faible (7 000 €/logement).

c) - participation des communes

Sans anticiper sur les conclusions de la commission spéciale sur les compétences, qui devrait statuer courant 2004 en matière d'habitat, on peut envisager une participation des communes de l'ordre de 1,25 M€ (niveau de participation actuel) à 3 M€ par an (sous réserve de la capacité des communes à dégager les budgets en conséquence).

d) - prêts du 1 % logement

A ce jour, le 1 % logement accorde des prêts à taux très intéressants préférentiellement aux SA de HLM, les Opac et Offices publics d'HLM y ayant assez peu accès : une négociation globale de la Communauté urbaine avec les principaux collecteurs agissant localement pourrait permettre de drainer vers les Opac-office public des sommes substantielles sous forme de prêts à taux très réduits et différés importants.