

Séance publique du 13 novembre 2006

Délibération n° 2006-3700

commission principale : déplacements et urbanisme

objet : **Règles de financement du logement social et du logement d'insertion**

service : Délégation générale au développement urbain - Direction des politiques d'agglomération - Mission habitat

Le Conseil,

Vu le rapport du 24 octobre 2006, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

La production de logements sociaux constitue l'orientation principale de la politique communautaire de l'habitat : il s'agit de poursuivre l'accroissement du volume de production constaté depuis 2001. Dans le même temps, les coûts de production du logement social s'accroissent fortement depuis six ou sept ans et le système de financement du logement social a considérablement évolué avec la délégation des aides de l'État et la convention globale passée avec la Région (délibérations n° 2006-3198 et 2006-3200 en date du 23 janvier 2006).

Dans sa volonté de prendre part à l'évolution du contexte de production du logement social, le conseil de Communauté a décidé d'entrer dans l'actionnariat de neuf entreprises sociales pour l'habitat (ESH), par délibération en date du 21 juin 2005.

Par ailleurs, en complément au système de subvention à l'équilibre des opérations de production de logements sociaux et afin de se doter des outils permettant d'atteindre un niveau de production suffisant au regard de la demande croissante (43 000 demandeurs en 2002 et 44 000 en 2004), le conseil de Communauté a défini, le 12 juillet 2004 (par sa délibération n° 2004-1993), une méthode de soutien à la production d'offre locative sociale par l'acquisition de terrains ou d'immeubles pour les mettre ensuite à disposition des maîtres d'ouvrage sociaux sous forme de bail emphytéotique.

Le moment est donc venu d'actualiser le système communautaire de financement du logement social et de l'habitat adapté aux populations défavorisées, précédemment défini par les délibérations n° 1991-2240, n° 1991-2638, n° 1993-4167, n° 1999-3812 et n° 2000-5383.

En ce qui concerne le développement, l'amélioration et la diversification des logements sociaux, ces conventions définissent des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre en matière de logement social public : sur la période 2006-2008, l'objectif global de 6 150 logements locatifs sociaux (y compris résidences sociales, hors périmètre Anru) est cohérent avec celui du PLH, il constitue la priorité de l'utilisation des aides déléguées.

Cet objectif se répartit en :

- 1 130 logements en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), dont au minimum 450 logements familiaux,
- 2 920 logements en prêt locatif à usage social (PLUS), y compris foyers,
- 2 100 logements en prêt locatif social (PLS), y compris foyers hors foncière logement.

Pour 2006, l'objectif est de 1 950 logements locatifs sociaux, se déclinant en :

- 350 logements PLAI,
- 900 logements PLUS,
- 700 logements PLS hors foncière logement.

Pour mémoire, 630 logements, dont 50 PLS, sont à reconstruire au titre du renouvellement urbain et s'ajoutent à ces 1 950 logements, soit un total de 2 580 logements pour 2006.

La contribution de l'Etat à la mise en œuvre de ces objectifs sera de 11,1 M€ pour l'année 2006. Celle de la Région sera de 4,325 M€ pour l'année 2006, soit un montant près de deux fois supérieur à celui des années précédentes.

Les moyens mis à disposition par la Communauté urbaine jusqu'ici sont :

- depuis 2004 : un budget au titre de l'aide à l'acquisition foncière : 8 M€ en 2004, 13,5 M€ en 2005, portée à 27 M€ en 2006. Il faut noter que les acquisitions font l'objet de baux emphytéotiques qui permettent à la Communauté urbaine de rester maître des terrains à terme,
- une subvention d'équilibre aux opérations de l'ordre de 5 M€ par an.

Par ailleurs, dans un contexte général d'évolution très rapide des prix du foncier et de la construction, les coûts de production du logement social ont crû de 8 à 10 % par an depuis l'an 2000, alors que le système de financement du logement social n'a pas évolué au même rythme.

Compte tenu du contexte économique de la production d'offres nouvelles et de l'augmentation rapide des objectifs, il est proposé de faire évoluer le système d'aide financière apportée par la Communauté urbaine.

En effet :

- les différentes conventions conclues en début d'année avec l'Etat et la Région visent à mettre en place un guichet unique pour l'instruction des demandes de financement, ce qui permet, d'une part, de diminuer le nombre de dossiers à déposer pour une opération mais aussi d'identifier un besoin global de subvention pour chaque opération et, d'autre part, d'optimiser l'attribution des subventions en fonction des particularités des opérations. En particulier, le choix de la Région de financer 40 % du programme annuel conduit à prévoir une contribution de la Communauté urbaine qui s'adapte à cette règle,
- les nouvelles conditions de montage des opérations ont été étudiées dans le cadre d'un travail commun aux organismes HLM et aux institutions qui financent le logement social : il est aujourd'hui possible d'édicter un corps de règles acceptées par l'ensemble des acteurs, destinées à permettre d'atteindre les objectifs ambitieux affichés au plan de l'agglomération, en fonction des masses financières que chacun a décidé de consacrer à la réalisation des objectifs,
- le développement d'opérations montées sur des fonciers acquis par la Communauté urbaine et mis à disposition des opérateurs sociaux par bail emphytéotique conduit à mettre en place un corps de règles spécifiques : le loyer cumulé versé à l'entrée du bail pourrait tendre vers un minimum de 50 % du prix d'acquisition pour la Communauté urbaine. L'équilibre de l'opération peut, dès lors, nécessiter des subventions qui seront recherchées en priorité auprès de l'Etat, de la Région et des Communes. Une dérogation à ce principe pourrait éventuellement être envisagée dans le cadre d'une opération exceptionnelle dans un objectif de localisation,
- le montant des subventions apportées par les Communes doit être revu pour tenir compte de leurs capacités et de leurs obligations éventuelles.

Les règles de financement des opérations par la Communauté urbaine

- conformément à la délibération du 12 juillet 2004 par laquelle le conseil de Communauté de la Communauté urbaine a décidé la refonte de ses compétences, la subvention de la Communauté urbaine sera accompagnée d'une subvention communale,
- le besoin en subvention des opérations sera analysé en fonction de l'équilibre d'exploitation prévisionnel et des fonds propres que l'organisme propose d'investir dans l'opération. Il est admis que les fonds propres des organismes devront, sauf cas exceptionnel dûment justifié, représenter à minima 10 % du prix de revient global de l'opération (TVA 5,5 %).
- *les produits subventionnés et non subventionnés*

. Les produits qui seront subventionnés par la Communauté urbaine sont les PLUS et les PLAI en construction neuve et en acquisition-amélioration, logements familiaux ou foyers.

. Les produits qui ne seront pas aidés par la Communauté urbaine sont :

- les PLS,
- les PLUS ou PLUS construction-démolition (CD) réalisés sur des fonciers situés dans des périmètres d'opérations de renouvellement urbain qui sont financés par l'Anru.

- *les opérations de réhabilitation*

Ces opérations ne seront pas aidées par la Communauté urbaine sauf, cas exceptionnel, motivé notamment par la nécessité de moderniser lourdement un patrimoine obsolète que l'on ne peut pas démolir.

- *les opérations de démolition de logements sociaux*

Les opérations de démolition de logements sociaux, hors sites labellisés par l'Anru, ne seront aidées par la Communauté urbaine qu'aux conditions suivantes :

- l'opération fait partie d'un projet urbain inscrit dans la programmation pluriannuelle d'investissements de la Communauté urbaine,
- la démolition a été autorisée par l'Etat.

Les aides octroyées par la Communauté urbaine

- *Les aides actuelles*

Il existe, à ce jour, deux modes d'aide à la production de logements sociaux :

- les aides octroyées par la Communauté urbaine dans le cadre de mise à disposition, par bail emphytéotique de biens acquis soit par préemption, soit par négociation amiable,
- et les aides octroyées sous forme de subvention à l'équilibre de l'opération.

- *les baux emphytéotiques*

Actuellement, l'aide apportée par la Communauté urbaine, dans le cadre des baux emphytéotiques, est évaluée à environ 350 à 400 € par mètre carré de surface utile, mais la collectivité conserve le terrain à terme.

- *les subventions d'équilibre*

Le système actuel, découlant de la délibération du 8 juin 2000, suit une règle générale de plafonnement des aides octroyées par la Communauté urbaine, déclinée selon les types de financement des logements :

. pour les logements financés en PLUS

. 76 € par mètre carré de surface utile pour les constructions neuves dans les Communes non prioritaires et 152 € par mètre carré de surface utile pour les opérations neuves situées en secteur prioritaire (notamment les Communes soumises à l'article 55 de la loi SRU),

. 152 € par mètre carré de surface utile pour les logements acquis améliorés sur les Communes non prioritaires et 228 € par mètre carré de surface utile pour les logements acquis améliorés en secteur prioritaire (notamment les Communes soumises à l'article 55 de la loi SRU) ;

. pour les logements financés en PLAI

- . 10 % du prix de revient de l'opération pour les constructions neuves,
- . 20 % du prix de revient prévisionnel pour les logements acquis améliorés.

- *Le nouveau système proposé*

. Le montant de la subvention communautaire à apporter est la résultante, d'une part, de l'analyse des besoins en subvention pour obtenir l'équilibre financier de l'opération et, d'autre part, des subventions qui peuvent être apportées par les différents partenaires. Pour les opérations générant le plus fort besoin de subvention d'équilibre, le plafond de subvention global (Communauté urbaine, Communes, Région) des collectivités est fixé à 340 € par mètre carré de surface utile.

. Les aides octroyées par les Communes

Pour éviter de faire peser sur les Communes la hausse des coûts de production du logement social et pour être conforme aux décisions prises en matière de répartition des compétences entre Communes et Communauté urbaine, il est proposé de fixer la participation minimale des Communes de manière forfaitaire au niveau pratiqué aujourd'hui, soit un forfait minimum de 35 € par mètre carré de surface utile.

Ces forfaits sont des participations-plancher que les Communes peuvent décider de dépasser, notamment celles qui sont soumises au prélèvement fiscal de la loi SRU.

Selon cette règle et suivant les priorités admises précédemment, une opération démontrant un besoin en subvention d'équilibre pourrait bénéficier de subventions de la Communauté urbaine, dont le plafond de subvention pourrait être de 175 € par mètre carré de surface utile ou de 305 € du mètre carré de surface utile, suivant les aides apportées par la Région ou la Commune d'implantation de l'opération. Les aides de l'État (subvention de base, surcharge foncière, viennent en plus des subventions des collectivités locales).

Toute dérogation serait accordée par monsieur le vice-président délégué à l'habitat et au logement, à la demande du maître d'ouvrage, dans la limite des besoins d'équilibre de l'opération ;

. Pour les résidences sociales

Il est proposé de maintenir une subvention forfaitaire de 5 000 € par chambre. La délibération sur les compétences-habitat de juillet 2004 a exonéré les Communes de l'obligation de contribuer au financement de ces structures à vocation d'agglomération.

L'enveloppe globale pour la Communauté urbaine

Ces règles de financement ont été établies pour la production des logements indiqués dans la convention de délégation des aides de l'État et de la Région (une moyenne de 900 logements familiaux et 100 logements foyers) :

- pour la Région, sur la base d'une enveloppe prévisionnelle d'un peu plus de 4 M€,

- pour les Communes, sur la base d'enveloppes cumulées de l'ordre de 2 M€,

- pour la Communauté urbaine les besoins de financement s'établiraient, en rythme de croisière, à environ 11 M€. Cette somme, qui correspond à plus du double des dépenses constatées jusqu'à 2005, ne sera pas atteinte, en termes de dépenses réelles, avant trois à quatre ans, en raison du rythme d'avancement des opérations et des demandes de paiement par les organismes.

Afin de contribuer à l'équilibre général du budget et compte tenu de la nette amélioration de la santé financière des organismes communautaires de logement social, le volume de dotation voté pour la période 2003-2008 sera versé aux organismes sur une période plus longue. Un avenant aux conventions signées en 2003 sera soumis à la délibération du conseil de Communauté d'ici la fin de l'année.

On rappelle que la convention de délégation de l'Etat prévoit, au sein de l'enveloppe de 11,1 M€ pour 2006, une dépense de l'ordre de 10 M€ pour la production de logements sociaux.

La prise en compte des objectifs environnementaux

La prise en compte des objectifs environnementaux, rassemblés dans le référentiel habitat durable de la Communauté urbaine, est une nécessité au regard tant des objectifs de l'Agenda 21 que d'économie de charges pour les locataires.

La culture des organismes HLM en matière de maîtrise d'ouvrage environnementale connaît une évolution rapide mais reste très inégale entre les organismes.

En outre, la Région est en train de définir, en partenariat notamment avec les organismes HLM, les services de l'Etat et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des objectifs environnementaux et règles de financement.

Enfin, les règles de financement du logement social par l'Etat offrent une possibilité de modulation des subventions et des loyers en fonction d'objectifs locaux particuliers, parmi lesquels la sauvegarde de l'environnement peut s'inscrire en priorité.

Afin de définir un dispositif communautaire qui soit le plus efficace possible au regard de ces objectifs, qui rencontre la meilleure adhésion des maîtres d'ouvrage et qui soit cohérent avec les règles régionales, il est proposé à ce jour :

- de retenir le principe de différenciation de l'aide communautaire au logement suivant que les opérations sont conformes ou pas au référentiel communautaire,
- de poursuivre le travail avec les différents partenaires afin d'élaborer les modalités concrètes de définition des objectifs à atteindre, de financement et de contrôle.

Un rapport à ce sujet sera présenté au conseil de Communauté au cours du premier semestre 2007.

L'évaluation

Concernant l'ensemble des dispositions contenues dans ce rapport, la Communauté urbaine et les communes examineront, dans un délai de deux ans à compter de son adoption, les conditions de leur mise en œuvre réelle et, le cas échéant, les amendements qu'il conviendra d'y apporter.

Circuit décisionnel : ce projet a fait l'objet d'un avis favorable du pôle urbanisme le 10 juillet 2006 et du Bureau le 2 octobre 2006 ;

Vu ledit dossier ;

Oùï l'avis de sa commission déplacements et urbanisme ;

Oùï l'intervention de monsieur le rapporteur précisant qu'il convient de lire au chapitre L'enveloppe globale pour la Communauté urbaine, à la fin du 2° paragraphe :

"Afin de contribuer à l'équilibre général du budget...sur une période plus longue. Un avenant aux conventions signées en 2003 sera soumis à la délibération du conseil de Communauté **au début de l'année 2007.**"

au lieu de :

"Afin de contribuer à l'équilibre général du budget ... sur une période plus longue. Un avenant aux conventions signées en 2003 sera soumis à la délibération du conseil de Communauté **d'ici la fin de l'année** ;

DELIBERE

1° - Accepte les modifications proposées par monsieur le rapporteur.

2° - Valide les principes d'intervention et les règles de financement suivants :

- le principe d'une intervention financière de la Communauté urbaine au cas par cas, sous forme de subvention à l'équilibre de l'opération, après analyse de l'équilibre financier des opérations, dans la limite des plafonds suivants :

. 305 € par mètre carré de surface utile pour les constructions neuves ou les acquisitions-améliorations, en PLUS ou PLAI (logements familiaux et foyers), dans les secteurs prioritaires ou les sites à marché foncier élevé, lorsque l'aide déléguée par la Région ne s'applique pas à l'opération,

. 175 € par mètre carré de surface utile pour ces mêmes opérations lorsque l'aide déléguée par la Région s'applique à l'opération ;

- pour les opérations de reconstitution d'offre démolie hors site de renouvellement urbain, en PLUS, PLUS CD ou en PLAI : une aide est possible suivant les cas et suivant l'équilibre de l'opération ;

- pour les résidences sociales, maintien du principe d'une subvention d'équilibre plafonnée à 5 000 € par chambre ;

- la proposition de fixer forfaitairement la participation minimale des Communes à 35 € par mètre carré de surface utile ;

- la proposition aux Communes de fixer forfaitairement leur participation à 35 € par mètre carré de surface utile pour les Communes telles que définies ci-dessus ;
- la proposition d'étaler, selon des modalités à définir d'ici la fin 2006, le versement de la dotation aux organismes communautaires de logement social ;
- compte tenu de l'évolution rapide du contexte économique qui préside à la construction de logements sociaux, ces dispositions feront l'objet d'un examen partagé par le Grand Lyon, les communes, l'Etat et l'ensemble des acteurs concernés, dans un délai de deux ans.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,