

Séance publique du 12 juillet 2004

Délibération n° 2004-1993

commission principale : déplacements et urbanisme

objet : **Foncier habitat - Individualisation d'autorisation de programme**

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

Le Conseil,

Vu le rapport du 23 juin 2004, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

La production de logements sociaux constitue un élément déterminant de la mise en œuvre de plusieurs projets du plan de mandat : les objectifs à atteindre dépassent les résultats obtenus à ce jour. En outre, la croissance très rapide des coûts de production déstabilise fortement le système de financement traditionnel, le présent rapport a pour objet de proposer une solution permettant d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux qui reste compatible avec les capacités financières de la Communauté urbaine.

Les besoins

En 2002, la demande de logement social insatisfaite est de 43 000 demandeurs, pour une offre de l'ordre de 13 000 logements offerts à la location dans l'année, soit une durée moyenne d'attente de 3,2 ans, en augmentation (2,6 ans en 2000). La grande majorité de cette demande émane de ménages à ressources faibles et souvent précaires : 75 % ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds HLM, cette valeur étant légèrement supérieure au seuil de pauvreté. Cette tension est accrue à ce jour par la raréfaction accélérée de l'offre privée à faible loyer, l'augmentation très rapide des loyers du parc privé et du prix des logements neufs et, enfin, par l'accélération de la démolition des logements sociaux et des besoins en relogement qui en découlent.

Afin de répondre à ces divers besoins ainsi qu'aux objectifs de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), le plan local de l'habitat (PLH) prévoit une accélération de la production de logements sociaux : l'objectif est de 2 450 logements financés par an, dont 600 pour la reconstitution de l'offre démolie dans les opérations de renouvellement urbain. La production de logements sociaux réellement financés par l'Etat a fortement crû, puisqu'elle est passée de 1 220 en 2000 à 1 988 logements en 2003. Cette accélération de la production s'est accompagnée d'un fort rééquilibrage géographique, au bénéfice du centre et de l'ouest résidentiel. Deux fragilités demeurent toutefois : un risque de ralentissement marqué à Lyon et une trop forte proportion de Prêt Local Social (PLS) au vu des besoins.

Enfin, il sera nécessaire de se pencher sur les moyens de production de logements locatifs intermédiaires et en accession sociale, notamment pour les primo-accédants.

Une évolution des prix inquiétante

Les prix du marché ont considérablement augmenté depuis 4-5 ans : environ + 50 %. Le coût de production des logements sociaux a augmenté d'autant : comme les règles de financement principal de l'Etat sont restées globalement stables, cet accroissement des prix de revient repose entièrement sur les fonds propres des organismes HLM et sur les collectivités. Ainsi, une opération de construction neuve ne peut s'équilibrer, sans subvention des collectivités locales, qu'avec un foncier gratuit.

En appliquant le système actuel de subvention d'équilibre au prix de revient constaté, les besoins de financement sont portés à environ 25 000 € par logement en construction neuve, 35 000 à 50 000 € par logement en acquisition-amélioration, au lieu de 7 000 € par logement en moyenne. Ce besoin correspond pour chaque opération, à trois, voire quatre fois le montant moyen de l'aide accordée par la Communauté urbaine en 2003 ; il correspond aussi à trois, voire quatre fois le montant de fonds propres investis généralement dans leurs opérations par les maîtres d'ouvrage sociaux.

Dans ces conditions, pour atteindre un rythme de production suffisant, qu'on peut raisonnablement estimer à hauteur de 2 200 logements par an, la Communauté urbaine serait conduite à porter son enveloppe budgétaire annuelle affectée au développement des logements sociaux de 5 M€ (budget primitif 2004) à environ 28 M€ en section de fonctionnement. Ce montant correspondant au financement de 1 200 logements, 1000 autres étant produits sans financement communautaire, suivant le tableau ci-dessous :

Production totale	Logements non financés par la Communauté urbaine			Logements financés par la Communauté urbaine				total
	PLS	PLUS Opac 69	PLUS CD sur site	PLAI rés sociale	PLUS	PLUS CD hors site	PLAI familial	
2 200	600	300	100	200	750	200	50	1 200

Dans le cas d'un budget maintenu au niveau des dépenses réelles de 2003, soit 5,7 M€, seuls 250 logements pourraient être aidés dans des conditions permettant leur réalisation. La production totale à l'échelle de l'agglomération serait alors limitée de 1 250 à 1 300 logements, dont 600 PLS et aucune résidence sociale. Cette hypothèse est très insuffisante et déséquilibrée par rapport aux besoins.

La nouvelle méthode proposée

La solution proposée vise à solliciter essentiellement le budget d'investissement : la Communauté urbaine acquerrait des terrains et des immeubles pour les mettre ensuite à disposition des maîtres d'ouvrage sociaux sous forme de bail emphytéotique. Elle pourrait percevoir un droit d'entrée au bail, des loyers à partir d'environ 35 ans et, à terme, rester propriétaire du foncier. La différence entre le coût d'acquisition et le droit d'entrée tiendrait lieu d'aide à la production de logements sociaux.

La montée en régime devrait se traduire par un cumul pendant deux ou trois ans d'un investissement à niveau élevé (parce qu'il faut acheter les terrains et immeubles dès à présent) et de dépenses de fonctionnement également à niveau élevé (pour solder les opérations en cours de montage).

En rythme de croisière du système de financement proposé, un budget de fonctionnement devra être maintenu, au maximum au niveau actuel, afin d'aider les opérations difficilement compatibles avec la formule de bail (ventes en état futur d'achèvement, logements diffus en copropriété, résidences sociales par exemple).

L'impact sur les participations des différents financeurs

L'Etat, qui ne pourrait réglementairement plus être sollicité au titre de la surcharge foncière, économiserait une partie de la ligne fongible (un peu plus de 1 M€ en 2003). Cette somme pourrait avantageusement être reportée sur des opérations non financées aujourd'hui (réhabilitation, accroissement de la production nouvelle, utilisation plus fréquente des financements majorés dérogatoires). En outre, la baisse de 41 % de l'enveloppe fongible, résultant de la loi de finances 2004, réduit l'impact de cette non-sollicitation du surcoût foncier.

La Région conserverait sensiblement le même niveau de contribution par la mobilisation de ses aides aux réserves foncières pour le logement social.

D'autres sources pourraient alléger la charge de la Communauté urbaine : fonds propres des organismes, prêts de 1 %, à mobiliser dans le cadre d'une négociation globale avec les collecteurs locaux. Le principe d'une contribution des Communes sera examiné dans les travaux de la commission spéciale sur les compétences.

En revanche, la Région et l'Etat se sont engagés dans le contrat d'agglomération à apporter chacun 500 000 € en bonification d'emprunts par an sur trois ans : la mise en place de ces emprunts est en cours.

En outre, certains acteurs pourraient contribuer à ce portage foncier de long terme : des contacts sont en cours avec la Caisse des dépôts et consignations et les collecteurs du 1 % logement.

Les acquisitions de terrains et d'immeubles déjà engagées et en cours

Pour les acquisitions de terrains et d'immeubles pour 2004-2007, des enveloppes pour les opérations globalisées ont été définies dont 9,65 M€ par an pour les réserves foncières. Sur ce montant 1 M€ par an était affecté au logement social. Une réaffectation au sein de l'enveloppe a permis de dégager 4 M€ afin de mettre en œuvre, dès 2004, la délibération du Conseil de novembre 2003 sur le logement social.

De plus, un budget de 6 M€ par an avait été demandé pour 2005-2006.

Les 4 M€ ont été consommés à la fin de mars 2004 (60 logements pour 3,5 M€).

Plusieurs partenaires professionnels ou détenteurs de foncier-immobilier ont été approchés : les Hospices civils de Lyon (HCL), Gecina, FNAIM, etc. Ainsi, les HCL sont disposés à s'engager dans une démarche pluriannuelle de vente d'immeubles à la Communauté urbaine, allant de 200 à 250 logements.

Le coût pour la Communauté urbaine : rythme de croisière

En rythme de croisière, pour la production de 1 200 logements (acquisition de 900 logements (terrains et immeubles), et subvention pour 100 logements en Vente en futur d'achèvement (Vefa) et 200 logements en résidences sociales) les besoins de financement et les recettes potentielles se présentent comme suit :

Libellé	Montant (en M€ par an)	
	Investissement	Fonctionnement
besoins de financements	38	3 à 4
recettes à encaisser par la Communauté urbaine	18	
reste à financer	20	3 à 4

Pour l'année 2004 : hypothèse de monter du régime

Pour l'année 2004, compte tenu du rythme d'acquisitions enregistré au premier trimestre et des perspectives pour le reste de l'année, il est proposé de porter le budget à hauteur de 8 M€, susceptibles d'être dépensés réellement dans l'exercice.

A ces dépenses d'investissement, il faut ajouter des dépenses de fonctionnement, pour subventionner les opérations en cours de montage et celles qui ne peuvent pas passer par une acquisition par la Communauté urbaine. Pour l'année 2004, le budget primitif a prévu 5 M€.

Pour les années suivantes, un rapport ultérieur sera présenté au Conseil dans le cadre de la préparation budgétaire de 2005 et de la programmation pluriannuelle d'investissements.

Les moyens humains nécessaires

Au-delà du poste de prospecteur foncier, il faudra évaluer les charges de travail supplémentaires notamment à la direction foncière et immobilière et à la direction de la logistique et des bâtiments. Des décisions d'adaptation des moyens humains pourront être proposées dans le courant de 2005, en fonction du volume d'activité.

Les modalités d'acquisition et de mise à disposition

Pour les acquisitions, comme pour le choix de l'organisme bénéficiaire, une concertation formelle avec les Communes semble nécessaire. Les décisions pourraient être prises par un comité d'engagement constitué de messieurs les vice-présidents chargés du foncier, du domaine et de l'habitat et du logement.

a) - Les principes généraux d'acquisitions

Les modalités d'acquisitions foncières et immobilières doivent garantir les principes suivants :

- la saisine préalable et écrite de monsieur le maire de la Commune concernée sur le principe d'un projet de logement social,

- la validation des dossiers par messieurs les vice-présidents délégués à la politique foncière, au patrimoine, à l'habitat et au logement,

b) - Les principes de mise à disposition

Pour mettre son bien à disposition, la Communauté urbaine peut choisir le maître d'ouvrage bénéficiaire, selon le cas, de l'une ou l'autre des deux manières suivantes :

- première : la désignation d'un seul opérateur ; cette solution est la plus simple ; elle nécessite l'élaboration d'un cahier des charges très précis,

- deuxième : la consultation de plusieurs opérateurs ; cette solution est la plus lourde, elle nécessite de définir préalablement les critères d'analyse des offres qui permettent de les départager ; elle nécessite aussi, dans le cas d'une opération de construction neuve, un choix sur esquisse.

La solution retenue sera à l'initiative de messieurs les vice-présidents cités précédemment, les modalités de consultation des maîtres d'ouvrages seront soumises pour avis au maire de la Commune concernée.

Toute proposition de mise à disposition sera assortie d'un délai de réponse court afin de ne pas retarder la sortie opérationnelle du projet, d'être en mesure de proposer rapidement le bien à un second maître d'ouvrage en cas de défaillance du premier et d'inciter les maîtres d'ouvrage à être plus réactifs.

Le maître d'ouvrage bénéficiaire sera proposé par monsieur le vice-président délégué à l'habitat et au logement, après avis du maire concerné. La décision de mise à disposition ainsi que des modalités (choix du bénéficiaire, cession ou bail emphytéotique avec ou sans droit d'entrée) seront dans tous les cas du ressort de monsieur le vice-président délégué au patrimoine communautaire.

Circuit décisionnel : ce projet a fait l'objet d'un avis favorable du pôle urbanisme les 1er et 15 mars 2004 et du Bureau restreint le 19 avril 2004 ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission déplacements et urbanisme ;

DELIBERE

1° - Autorise la mise en œuvre, à titre expérimental en 2004, des nouvelles modalités d'intervention pour le financement du logement social présentées ci-dessus.

2° - L'autorisation de programme ouverte sur l'opération n° 0095 - réserves foncières pour le logement social est augmentée pour l'année 2004 d'un montant de 4 000 000 € en dépenses.

3° - Les crédits de paiement correspondants seront inscrits sur le budget principal de la Communauté urbaine - exercice 2004 - compte 213 200 - fonction 824.

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