

LA TRIBUNE

de L' A.D.R.E.R

Association pour un développement réfléchi et équilibré du Rayol-Canadel

14 avenue des Anglais 83820 Rayol-Canadel sur mer

www.adrer.org

Association agréée en qualité d'association locale d'usagers au titre de l'article L121-5 du code de l'urbanisme.

Arrêté Préfectoral n° 2014/21.

Le logement social locatif dans son contexte rayolais

1. Contexte rayolais - Plusieurs familles en attente

La municipalité a prévu dans le cadre du PLU de réaliser des logements sur trois terrains communaux situés à Pramousquier, au Canadel et au Rayol.

A Pramousquier, le projet porte sur le terrain de l'ancien hôtel Centro sur lequel un permis de construire vient d'être accordé à Var-Habitat, office du Conseil départemental du Var, maître d'ouvrage pour la construction de logements sociaux.

Dix logements (6 T2, 3 T3, et 1 T4, une salle à caractère associative et une halte pour randonneurs) sont conventionnés avec Var-Habitat sous la forme d'un bail à construction d'une durée d'une soixantaine d'années. Le financement de l'opération est à la charge du Maître d'ouvrage et les loyers de 5 à 6€ du m2 seront perçus par lui. La municipalité devrait pouvoir obtenir la maîtrise totale de l'attribution des logements par "délégation de contingent préfectoral" (voir plus bas).

Au Canadel, il s'agit d'un projet sur le terrain contigüe à l'ouest des HLM Paulette Gola où il est prévu de réaliser 15 logements moitié locatif, moitié en accession aidée à la propriété. La partie locative devrait être menée suivant les mêmes dispositions que celles indiquées pour le terrain "Centro". Le démarrage de l'opération interviendrait un an après celle de Pramousquier.

Au Rayol enfin, sur le terrain de la villa Morel situé derrière le bâtiment "Le Maurin des Maures" la municipalité envisage de construire directement en tant que Maître d'ouvrage une dizaine de logements locatifs, après démolition de la maison qui est vétuste. Le financement serait en totalité assuré par la commune par la vente à Aktimo, des trois-quarts d'un terrain détaché du terrain dit de la pharmacie (cadastré AP 100 - propriété de la commune) qui pourrait rapporter 1,4 M€, la pharmacie restant en place.

Compte tenu du fait que le projet Aktimo fait l'objet de recours auprès du Tribunal administratif, la vente du terrain communal et donc la réalisation "Morel" ne pourront intervenir qu'après le jugement du Tribunal ou un retrait des recours, privant plusieurs familles actuellement sur la liste d'attente des attributions.

Dans ce numéro de la Tribune, l'ADRER a pensé utile de faire un point sur une matière complexe et étroitement réglementée, le logement social locatif et d'aborder les difficultés liées à l'attribution des logements par les communes qui les accueillent.

2. Qu'est-ce qu'un logement social?

Un logement locatif social est un logement loué pour un prix modéré, inférieur aux prix du marché privé, destiné à des personnes ayant des revenus modestes ou moyens. Il peut être financé par des subventions. Il est construit en accord et en collaboration avec la commune par un bailleur social.

Un logement acquiert le qualificatif "social" par une **convention** qui lie le bailleur social et l'État. Cette convention, clef de voute de la construction, ouvre un droit au locataire à l'Allocation Personnalisée au Logement (l'APL) et fixe les obligations du bailleur en échange des avantages dont il bénéficie pour la construction de logements (ou leur réhabilitation). Le respect du plafonnement du loyer et du plafonnement des ressources des bénéficiaires sont les deux principales obligations du bailleur social. On parlera donc plutôt de **logement conventionné** dans un cadre d'optimisation sociale.

Les bailleurs sociaux sont

- les offices publics de l'habitat (OPH): Établissements Publics locaux à caractère Industriel et commercial (EPIC), dont la collectivité de rattachement peut être une commune, une communauté de communes ou un département.
- les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) qui sont des entreprises privées à but non lucratif dont le capital peut être détenu par des personnes privées, publiques ou morales. Elles doivent avoir un actionnaire majoritaire de référence (collecteurs "Action Logement" - ex 1 % logement), certains assureurs, banques ou entreprises peuvent être au capital.

Il existe d'autres bailleurs sociaux sous forme de sociétés d'économie mixte, fondations, coopératives, etc. La Société nationale immobilière (SNI), filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est également un des principaux bailleurs français.

Par ce statut, les bailleurs peuvent bénéficier de différents types d'aides directes et indirectes décrits plus bas.

Il existe différents types de logement sociaux :

- Les logements de type HLM construits et gérés par un organisme public ou privé.
- Les logements subventionnés ou conventionnés, construits et parfois gérés privativement.
- Les coopératives d'habitation dont la formation a été subventionnée et aidée.

L'habitat conventionné peut être de tout type : "grands ensembles", "petit collectif", individuel dans une copropriété, pavillonnaire, etc.

Afin d'inciter à la construction d'habitations¹ et apporter des aides les départements, les communes et leurs groupements peuvent garantir les emprunts contractés par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles, soit leur allouer des avances dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

¹ Articles L. 312-2-1 à L. 312-3 du CCH,

3. Le financement du logement social conventionné (suivant les réglementations actuelles)

La crise économique ouverte en 2008/2009 impacte fortement le modèle financier du logement conventionné. Avec la hausse des prix fonciers et immobiliers, le prix de revient des logements sociaux a tendance à augmenter (+ 85% entre 2000 et 2011 pour une inflation de + 19%), plus vite que les loyers sous l'effet de la progression des coûts de construction, de l'évolution des normes et de la recherche de meilleures localisations, sans que les aides publiques suivent cette évolution. Il s'ensuit que les besoins de fonds propres des organismes Hlm augmentent. Si l'équilibre financier des opérations nouvelles est souhaitable et recherché, la possibilité de péréquation entre le patrimoine ancien amorti et une partie de la production récente donne une marge de souplesse.

Ceci a pour conséquence (cf annexe 1):

- un besoin croissant d'aides complémentaires des autres partenaires de l'Etat: Action logement et collectivités locales qui contribuent ensemble à plus de 10% du financement des « PLUS » ;
- un recours accru aux fonds propres (résultats accumulés) des organismes, estimé à plus de 10% du prix de revient (14 % en 2011 en Prêt Locatif à Usage Social - voir plus bas).

Un des précédents gouvernements avait fait du logement une priorité, avec un objectif de 500 000 logements par an, dont 120 000 sociaux. Ces priorités ont été reprises dans deux textes². Le budget 2016 de l'Etat prévoyait pour les acteurs de l'habitat, une enveloppe consacrée au logement de 17,7 milliards € contre 17,9 milliards € en 2015. (L'annexe 1 donne des éléments chiffrés plus détaillés sur les plans de financement). Quatre nouvelles mesures vont concerner les locataires, avec des modalités plus restrictives du calcul des aides:

- prise en compte du patrimoine des allocataires
- réduction de l'aide pour les loyers très élevés.
- suppression du bénéfice de la 1ere année d'embauche pour les locataires de moins de 25 ans
- allocations arrondies à la baisse³

Plusieurs acteurs peuvent intervenir en matière de logement aidé:

- **l'État** qui intervient sous quatre formes:
 - une subvention, fonction de la vocation sociale du projet, dite communément "aide à la pierre" ;
 - des exonérations fiscales dont principalement l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) - les collectivités locales bénéficiaires de cet impôt étant en partie dédommagées par un fonds de compensation - et l'exonération de l'impôt sur les sociétés ;

² Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, et décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État.

³ . La règle d'arrondi des allocations à l'euro, en oubliant les centimes, permet 20 millions d'euros d'économies supplémentaires.

- une TVA à taux réduit (5,5 % depuis le 1er janvier 2014), selon le régime fiscal de la livraison à soi-même; en contrepartie le préfet a ainsi un droit de réservation de 30 % des logements sociaux, dont 5 % pour les fonctionnaires de l'État.
 - le versement de l'aide personnalisée au logement (APL). Calculée en fonction du revenu des locataires et du loyer, cette aide est directement versée au bailleur.
- **les collectivités territoriales** peuvent également contribuer à des opérations de logements : par l'octroi de subventions complémentaires à celles de l'État ;
 - par des cessions foncières à des prix inférieurs au prix du marché ;
 - par la mise en œuvre de baux emphytéotiques ;
 - par des subventions directes à leur Office Public de l'Habitat (OPH)

En contrepartie de leur garantie ou de leur aide financière, les collectivités reçoivent un droit de réservation sur les logements concernés (la part des logements ne pouvant excéder 20 %).

- **Les employeurs par le biais de l'"Action logement"** depuis 2009 (anciennement le 1 % logement). Ces fonds sont utilisés aussi bien en prêts qu'en subventions pour favoriser le logement locatif (ou l'accès à la propriété). En contrepartie de ces aides financières, les collecteurs obtiennent des droits de réservation sur les opérations concernées.
- **La Caisse des dépôts et consignations** prêteur historique du logement conventionné, ne finance pas en subvention, mais en prêt à taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché indexés sur le livret A dont on rappellera que la CDC est gestionnaire de la collecte des fonds qu'elle re-prête aux bailleurs sociaux.

L'emprunt⁴ constitue le mode de financement principal des investissements locatifs conventionnés. La charge financière de ceux-ci ainsi que les autres charges d'exploitation doivent être couvertes par les loyers encaissés. Ainsi, c'est l'ensemble des citoyens qui, via l'Etat, au final supporte la charge des aides dans le cadre de la solidarité.

On désigne chacun des produits de financement des logements sociaux par le nom du prêt principal qui lui est associé. Plus les loyers sont bas et les conditions d'accès restrictives, plus les aides sont importantes. Les offres de produits sont répertoriées selon leur possibilité de financement par les prêts encadrés de l'État :

- Le "prêt locatif à usage social" (PLUS) finance la production standard et sert de point de référence. Il constitue le principal dispositif de financement du logement conventionné et se veut un outil de mixité sociale. Il vise des ménages disposant de revenus sur une amplitude assez large. Ainsi, 75% de la population française peut y accéder.
- Le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) finance le logement des ménages qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion ne pouvant accéder au logement par les filières classiques. Il comporte comme le PLUS, des aides spécifiques et ouvre droit à un prêt distribué par la Caisse des dépôts.

⁴ source Brochure OLS - Union Sociale pour l'Habitat - L'Union sociale pour l'habitat est l'organisation représentative du secteur Hlm Représente 755 organismes Hlm à travers 5 fédérations.

- Le prêt locatif social (PLS) est un produit intermédiaire entre le PLUS et le prêt locatif intermédiaire (PLI) qui s'adresse aux ménages à revenus moins réglementés dans des secteurs immobiliers tendus (loyers privés élevés).

Les obligations relatives aux principaux produits et les aides correspondantes varient d'un produit à l'autre (cf tableau en annexe 2). La CDC finance le logement conventionné selon un catalogue riche de plus de 20 produits⁵: réhabilitation, réhabilitation thermique, portage foncier, amélioration restructuration extension, prêts divers: habitat Privé, logement aidé d'intégration, logement de fonction, logement Intermédiaire, PLS, logement d'urgence, locatif à usage social, etc...

4. L'attribution des logements sociaux

Point critique dans tout projet, l'attribution des logements sociaux⁶ est régie par le code de l'habitat. Les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements aux personnes physiques de nationalité française et aux personnes physiques de nationalité étrangère en situation régulière sur le territoire français. Le montant des ressources des attributaires ne doit pas excéder celui d'un barème tenant compte du nombre de personnes vivant au foyer.

Les maires ne sont pas souverains dans les attributions car les conventions prévoient un droit de réservation de l'État sur 30 % des logements concernés par l'opération conventionnée et subventionnées par lui. En contrepartie de leur garantie ou de leur aide financière, les collectivités reçoivent un droit de réservation sur les logements concernés, la part des logements ne pouvant excéder 20 %. Des réservations supplémentaires peuvent être consenties en échange d'un apport de terrain ou d'un financement

Dans le cadre des conventions de réservation, les maires peuvent proposer aux organismes HLM des candidats à l'attribution des logements qui leur sont réservés. Les maires de la commune où sont situés les logements à attribuer, ou leur représentant, restent cependant membres de droit des commissions d'attribution. Ils disposent d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Pour favoriser la transparence des attributions, chaque demande de logement conventionné fait l'objet d'un enregistrement départemental unique.

Les maires qui souhaitent contrôler les attributions ont toutefois deux procédures à leur disposition:

- la "délégation de contingent préfectoral"
- le "logement communal"

Dans le premier cas, le préfet peut, par convention, déléguer au maire tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie. La convention fixe les engagements du maire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements (voir un exemple de convention en annexe 3).

⁵ <https://www.prets.caissedesdepots.fr/test-pls.html>

⁶ Articles L. 441 à L. 441-2-5 du CCH

Dans le cas du "logement communal", il s'agit d'un logement⁷ appartenant au domaine public ou privé, de la commune et qui est destiné à être loué à un ménage. Si les revenus de ce ménage ne dépassent pas certains plafonds, ce logement pourra être financé sur fonds publics, et s'apparenter à du logement conventionné. Il peut être issu d'une construction neuve comme d'une acquisition et réhabilitation de bâtiment ancien et peut prendre la forme d'un logement individuel d'un immeuble collectif.

La création de logements locatifs communaux permet aux municipalités de développer ou rééquilibrer l'offre en logements disponibles sur la commune afin d'accueillir tous types de ménages, et assurer ainsi son équilibre et le dynamisme de ses services, contribuer à redonner vie au cœur du village. Ainsi la commune peut offrir un logement à un actif dont la commune a besoin dans le cadre d'une activité économique soutenue par la Mairie (Bistrot de pays, épicerie, atelier relais, etc...); loger des personnes modestes qui ont un emploi à proximité, loger des jeunes ménages avec des enfants qui vont permettre de maintenir l'école active, etc...

Cette catégorie tend à se développer pour plusieurs raisons: ralentissement de la production de logement, offre de logements diversifiés et de qualité, de logements locatifs conventionnés, de logements à loyers maîtrisés en baisse, déséquilibre de la mixité sociale, difficultés d'accessibilité pour les personnes âgées et/ou handicapées.

Différentes types d'opération selon les possibilités du territoire sont possibles: réhabilitation, amélioration de logements anciens, requalification, utilisation de bâtiments à l'abandon.

Un logement communal peut être un logement conventionné. Il est alors aidé par l'Etat, éventuellement par le Conseil Régional et le Conseil Départemental. Pour l'Etat, la signature d'une convention est obligatoire. Celle-ci définit pendant la durée du prêt: des conditions de ressources, le loyer maximum autorisé et le droit pour le locataire à l'APL qui peut être versée à la commune.

La TVA n'est pas récupérable pour ce type d'opération. L'intervention d'un maître d'œuvre inscrit à l'ordre des architectes est obligatoire, s'il y a demande de permis de construire d'une collectivité locale. (L'annexe 4 décrit le déroulé type d'un projet).

La création de logements communaux et sociaux peut être juridiquement portée de plusieurs façons:

- **En régie:** la commune est propriétaire et gestionnaire de l'opération et doit donc emprunter. Elle monte et gère l'opération avec ses propres services et agents. Une variante est possible : la commune est propriétaire et confie la gestion par contrat à un tiers (association...).
- **Par délégation de l'opération à un organisme de logement conventionné** (OPH; ESH ou SEM/SPL) Ce bailleur peut être soit un Office Public d'Habitat, soit une société privée (Entreprise Sociale pour l'Habitat ou Société Coopérative), soit une Association reconnue d'utilité publique. Le foncier peut - ou pas - transiter par la commune (expropriation - préemption).

⁷ Catherine DIETERLEN urbaniste opqu architecte dplg - Programme d'Aménagement Solidaire Pays dignois novembre 2012

- **Par une aide communale à un organisme:** la commune peut par ses subventions foncières permettre la réalisation de logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité des villes et des quartiers⁸. Elle peut aussi lui céder le terrain à un prix inférieur à celui des domaines.

Le bail signé entre la commune et l'occupant varie selon la destination:

- **logement du domaine privé** de la commune : bail relevant de droit privé en exécution d'une décision prise en conseil municipal.
- **logement de fonction:** cas du fonctionnaire dont la présence répond à une nécessité absolue ou une utilité de service qui ne peut accomplir son service sans être logé sur place (Instituteurs etc.), il s'agira d'un acte unilatéral de "concession de logement".
- **logement conventionné** : le loyer est régi par la convention (logement conventionné).
- **logement appartement au domaine public** (enceinte de l'école ou de la mairie) : le contrat prendra la forme d'une convention d'occupation du domaine public qui ne peut être conclue qu'à titre précaire et révocable⁹.

5. Le contexte national

Les critiques énoncées par le Gouvernement actuel sur le financement du logement conventionné ne sont pas nouvelles: les subventions sur argent public sont distribuées aux organismes HLM et les loyers ne cessent d'augmenter¹⁰. La nouveauté est que le Gouvernement a décidé d'agir. La dépense publique consacrée au logement conventionné diminuera de 1,7 milliard d'euros en 2018. Cette baisse provient, pour 1,5 milliard, d'une baisse de loyers imposée aux bailleurs sociaux, censée rendre indolore pour les locataires HLM la réduction de leur APL pour un montant global équivalent. En outre, les loyers du parc conventionné seront gelés en 2018, grevant encore les ressources des organismes.

Ce plan aura t-il un impact sur les projets municipaux?

⁸ article L2254-1 et 1523-5 du CGCT

⁹ En cas de la location d'un immeuble communal utilisé comme presbytère : s'il est inutilisé par un desservant, la commune peut le louer à un tiers avec un contrat de droit commun.

¹⁰ "dans le monde où nous vivons, c'est que nous finançons le logement social, mais il augmente les loyers, et nous finançons de l'autre côté les locataires les plus modestes par les APL . On dépense des deux côtés !" (E. Macron 14 oct 2017)

6. Conclusion

Sauf à s'impliquer totalement dans le financement de logements sociaux (sur fonds propres ou par emprunts) et sans appel à subventions, une commune ne peut pas maîtriser la totalité des attributions des logements sociaux édifiés sur son territoire. Toutefois, le pouvoir du maire à influencer les décisions d'attribution sont étroitement dépendantes de plusieurs facteurs:

- l'implication de la commune dans le financement des projets (garanties ou subventions)
- sa contribution sous forme de mise à disposition de foncier ou d'immobilier
- sa capacité de négociation avec les bailleurs sociaux
- sa participation active aux comités d'attribution
- son intense lobbying auprès du Préfet pour réduire la part préfectorale qui ne peut pas dépasser 30%
- en mettant en œuvre la procédure de la "délégation du contingent préfectoral".

Une consultation faite auprès de praticiens donne la réponse suivante:

"La maîtrise de l'attribution des logements sociaux est complexe mais en dernier ressort c'est toujours le propriétaire bailleur qui décide et c'est bien normal puisque c'est lui qui assume la responsabilité de l'opération. Une commune peut décider de réaliser elle même la maîtrise d'ouvrage d'une opération de logement conventionné .Si elle utilise des prêts dits PLA elle pourra affecter les logements selon son choix. Cela devient rare car le montage d'opération nécessite l'injection de beaucoup de fonds propres . Dans les commissions d'attribution des programmes neufs des offices publics et des Sociétés de logements conventionné , le maire siège a la commission mais il a un rôle de conseil plus ou moins écouté selon son poids politique. En général il arrive a être déterminant pour une ou deux familles pas plus. Les demandes sont classées par les services selon des ordres de priorités définis par les textes et un numéro d'ordre de demandeur selon le fichier départemental. Pour équilibrer financièrement les opérations les maitres d'ouvrage font appel au 1% en contrepartie duquel sont logés des salaires des entreprises cotisantes. Le contingent préfectoral va en général aux cas très difficiles. Pour le reste les maires disent toujours que c'est grâce a eux que des familles ont obtenu leur logement même si ce n'est pas tout a fait vrai".

ANNEXE 1 - Répartition des aides et financement type

Où vont les aides publiques au logement ?¹¹

- Propriétaires occupants: 32%
- Locatif conventionné: 40%
- locatif privé et hébergement: 28%

Plan de financement moyen en PLUS et aides publiques associées (2011)

Montant moyen par logement (en €)

- Prix de revient unitaire 141 900
- Subvention Etat (surcharge foncière incluse) 2 500
- Subvention 1% Logement 3 700
- Subventions collectivités locales et autres 11 100
- Prêt Caisse des dépôts 105 100
- Fonds propres 19 500

ANNEXE 2 - Les obligations relatives aux principaux produits et les aides correspondantes varient d'un produit à l'autre

Au 15/01/2013	PLUS (prêt locatif à usage social)	PLAI (prêt locatif d'aide à l'intégration)	PLS (prêt locatif social)	PLI (prêt locatif intermédiaire)
obligations				
plafond de ressources en % du PLUS	100	55-60	130	1800 zone A 160 zone B 140 zone C
Plafonds de loyers en % du PLUS	100 (soit de 5 à 7 €/m ² SU /mois selon localisation)	89	150à 195 selon zone	150à 275 selon zone
Conventionnement	oui	oui	oui	non
Aides				
TVA réduite	oui	oui	oui	oui
Subvention de l'Etat (théoriquement logement neuf)	5%	15/17%	0	0
Subvention foncière Etat	oui	oui	oui	non
Exonération de TFPB	25 ans	25 ans	25 ans	non
Caractéristiques du prêt				
Durée du prêt principal (dont prêt foncier) en années	40 à 50	40 à 50	40 à 50	30 à 50
Taux: Marge sur tx Livret A+	Marge de 0.6%	Marge de -0.20%	Marge de 1.11%	Marge de 1.40%

¹¹ Source : compte du Logement 2010 (mEEddat, Service de l'observation et des statistiques)

ANNEXE 3 - Exemple de convention de délégation du contingent préfectoral

Le contingent préfectoral est composé de 30% du total des logements sociaux de chaque organisme, dont 5% au bénéfice des agents de l'Etat (art . R 441-5 du code la construction et de l'habitation alinéas 5 et 6). Les droits de réservation de la présente convention portent sur les 25 % de logements locatifs sociaux de chaque organisme bailleur composant le contingent préfectoral au titre des personnes démunies . La quote part de 5% réservé aux agents civils et militaires de l'Etat reste gérée directement par les services de l'Etat (préfecture). Cette convention porte sur les droits de réservation des logements nouvellement construits ou réhabilités à partir de la date de signature de celle-ci. Elle sera conclue pendant une durée de 3ans .

Article 2 Après identification avec les bailleurs sociaux des logements réservés au titre du contingent préfectoral , les services de la préfecture et de la collectivité délégataire détermineront conjointement la répartition du contingent entre la fraction déléguée et celle que gère le préfet au titre des agents civils et militaires de l'Etat.

Article 3 Les propositions d'attributions de logements au titre du contingent délégué devront concerner des personnes et des familles confrontées à des difficultés d'accès au logement conventionné

Article 4 Le maire bénéficiaire de cette délégation s'engage à tenir un tableau de relevé des attributions proposées et des suites qui y seront données par la commission ad hoc . La mise en œuvre des conventions fera l'objet de l'élaboration d'un bilan qualitatif et quantitatif de ces attributions. Ce dernier sera transmis annuellement au délégant .

ANNEXE 4 - Déroulement d'un projet type de "logement communal"

