Guide du logement aidé en Haute-Savoie

à l'usage des élus

Vouloir et agir

Ce guide est né d'un constat collectif : il est essentiel que le rythme de construction des logements locatifs aidés* s'accélère dans notre département.

Contrairement aux idées reçues, le logement aidé est un véritable atout, indispensable au dynamisme, à l'équilibre, et à la qualité de vie dans nos communes.

Sans nous, élus, la pénurie que nous constatons en Haute-Savoie continuera à pénaliser entreprises et particuliers.

Nous avons déjà beaucoup agi, mais il faut que la construction de logements aidés devienne une priorité partout dans le département.

Ce guide a pour objectif de montrer qu'en ce domaine nous pouvons agir.

Il suffit de le vouloir.

**** Logement aidé, Logement social, ou HLM...c'est exactement la même chose.***

PRÉCISION :
"SOCIAL", "AIDÉ", "HLM"...
C'EST LA MÊME CHOSE !

Nos administrés ont besoin de logements aidés

Haute-Savoie : il manque plus de 13 000 logements aidés !

Le rythme de construction est très insuffisant : 800 logements aidés par an quand il en faudrait 1500.
Résultat : 14 000 demandeurs pour 4 000 logements aidés disponibles par an !

La Haute-Savoie a une économie dynamique...

Depuis plus de dix ans, nous connaissons une expansion créatrice d'emplois dans un environnement naturel très attractif.

... mais le manque de logements pose un problème économique

Les entreprises, les commerçants, les artisans, les services publics ont de plus en plus de mal à recruter, loger et fidéliser leur personnel. Les salaires demandés sont plus élevés qu'ailleurs, notamment à cause du coût du logement.
Les grandes entreprises délocalisent.

La Haute-Savoie a une démographie dynamique...

Avec 7 000 nouveaux habitants par an dans la dernière décennie, nous sommes le premier département de Rhône-Alpes et le troisième de France pour la croissance démographique.

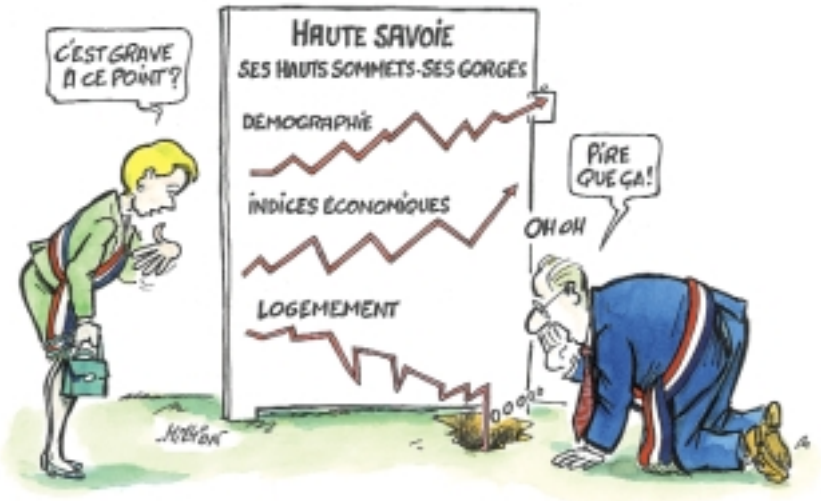
... mais le manque de logements pose un problème social

On ne construit pas assez de logements et le parc locatif aidé accuse un retard alarmant : une véritable pénurie. De ce fait, les rares logements aidés disponibles sont attribués prioritairement aux cas les plus urgents. Les ménages à revenus modestes et moyens n'arrivent pas à en obtenir dans des délais raisonnables et sont alors confrontés aux coûts de l'accession et aux loyers du secteur privé qui sont parmi les plus chers de France.

Une situation qui s'aggrave

Les prévisions font nettement apparaître que la situation va encore s"aggraver s'il n'y a pas une forte accélération de la construction de logements aidés.

Malgré l'attractivité de la région et les possibilités d'emploi, de nombreux ménages renoncent à venir s'installer en Haute-Savoie, et les enfants du pays s'expatrient de plus en plus souvent.



Annecy
Renaud Broissand Architecte

UN DOCUMENT DE SYNTHÈSE INDISPENSABLE

Les besoins en logements en Haute-Savoie

Etude CILSE / DDE réalisée par Géodes Mars 2002

Cette étude fait un point détaillé de la situation globale du département en 2000 en la comparant avec les situations régionale et nationale.

Elle détaille les besoins en logement par bassins de population jusqu'en 2010, en s'appuyant sur trois scénarii économiques pour donner un cadre à l'évolution : expansion soutenue, croissance modérée, ralentissement durable.

Elle démontre que construire est un enjeu majeur pour :

- lutter contre la pénurie qui menace le développement économique,
- combattre l'inadaptation des marchés,
- économiser l'espace.

Ce document est disponible au CILSE :
4, avenue de Chambéry
74000 Annecy

Des chiffres alarmants (*)

Alors que la Haute-Savoie a gagné 63 000 habitants de 1990 à 1999 et qu'elle a créé 22 000 emplois, on constate un manque cruel de logements.

Evolution démographique annuelle :

France : +0,37%,
Rhône-Alpes : + 0,60%,
Haute-Savoie : + 1,18%.(*)

Emplois en Haute-Savoie

1982 : 197 988,
1990 : 229 284 (+16%),
1999 : 251 434 (+10%).

La taille des ménages diminue

(2,62 personnes en 1990 à 2,45 en 1999)

L'évolution des modes de vie (décohabitation des jeunes, séparation des ménages, augmentation du nombre de célibataires) entraîne des besoins supplémentaires en logements : les personnes seules et les petits ménages sont de plus en plus nombreux.

On ne construit pas assez

Ces dix dernières années, il aurait fallu construire 500 logements de plus par an pour couvrir les besoins. Il y a donc une offre très insuffisante, d'où inflation des prix :

Exemple du loyer mensuel d'un T3 de 70 m² en 2000 :

En France : 496 €,
En Rhône-Alpes : 548 €,
En Haute-Savoie : 587 € (654 € à Annecy !)

Le marché locatif privé de Haute-Savoie était déjà l'un des plus chers de France en 2000, et il a très fortement augmenté ces trois dernières années.

Les logements aidés sont en situation de pénurie grave

Nombre de logements locatifs sociaux pour 1000 habitants :

En France : 67
En Rhône-Alpes : 68
En Haute-Savoie : 47

Le retard est encore plus fort dans les agglomérations :

France : 93 (moyenne des agglomérations)
Thonon-Evian : 74,6
Annemasse : 71
Cluses : 66
Annecy : 55,8

Aujourd'hui, 14 000 demandeurs sont inscrits au fichier pour 4 000 logements disponibles par an seulement.
Le parc HLM existant (30 000 logements) suffit à peine à répondre à l'urgence.
Le taux de rotation est très faible (moins de 10 %) : peu d'occupants quittent leur logement aidé chaque année.
Cela signifie que les ménages restent dans des logements inadaptés (trop petits, trop grands, loin du lieu de travail, etc.).
Enfin, la production est insuffisante (800 logements par an).

Il faudrait 13 000 logements aidés de plus dans le département pour que la situation redevienne normale !

(*) Chiffres extraits de l'étude CILSE / DDE : "Les besoins en logement en Haute-Savoie" voir ci contre.

Manque de logements aidés : l'avenir compromis !

Haute-Savoie : les ménages à revenus moyens et modestes supportent des coûts trop importants pour se loger :

Acheter : c'est trop cher !
Louer dans le privé : c'est trop cher !
Trouver un logement aidé : pénurie !
Comment dans ces conditions construire un foyer et avoir un parcours de vie normal ?

Qui sont ces revenus moyens et modestes ?

Si l'on considère les professions :
…les trois quarts de la population.
… l'ouvrier, l'enseignant, le fonctionnaire territorial, la vendeuse, le jardinier, le caissier, le policier, l'employé des impôts, l'infirmière, le pompier, le chauffeur routier …
… mais aussi,
… le jeune médecin, le jeune entrepreneur, l'artisan, le kinésithérapeute, l'épicier, le garagiste…

Si l'on considère les situations personnelles :
…tout le monde à un moment ou à un autre de sa vie.
Les jeunes couples (d'abord sans, puis avec des enfants), les étudiants, les ménages qui se séparent (entraînant un double foyer), les personnes âgées, les jeunes travailleurs qui veulent partir de chez leurs parents, les personnes malades ou handicapées, les chômeurs, les familles recomposées…

De graves difficultés pour nos administrés

Les enfants du pays ont des loyers trop lourds et ne parviennent plus à se loger là où ils sont nés.
La personne qui vit seule dans un logement d'attente et qui ne parvient pas à faire venir sa famille finira par partir.
Le logement étudiant c'est "la galère".
Les saisonniers sont parfois logés dans des caravanes !

Les 3/4 des ménages en Haute-Savoie sont en dessous des plafonds de ressources et peuvent donc prétendre à un logement aidé.

La santé économique du département est menacée

Artisanale, commerciale, de service ou industrielle, grande ou petite, une entreprise emploie des personnes à revenus moyens ou modestes. Ceci est également vrai pour les services publics en général.
Si ces populations ne peuvent plus venir s'installer ou même se maintenir en Haute-Savoie, la carence en main d'œuvre est inéluctable. D'autant plus que la Suisse est attractive.
Sans main d'œuvre, le développement est stoppé :

- Les entreprises se tournent vers des régions où le logement est plus accessible pour trouver de la main d'œuvre.
- Les services publics ont de plus en plus de mal à assurer leurs missions.

Sans développement, c'est le début de l'appauvrissement.

UN DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Le logement en Haute-Savoie

Livre blanc de l'Agence Économique Départementale (AED)

Consciente de l'enjeu économique de la pénurie de logements, l'Agence Économique Départementale a réalisé un livre blanc qui étudie les aspects économiques et psychologiques freinant les projets : coût du foncier, des travaux, délais, image du social, complexité technique, culture de ruralité…

Ce document est disponible à l'AED : 1,rue du 30e Régiment d'infanterie 74000 Annecy

Plafonds de revenus (*)

pour avoir droit à un logement aidé

Les logements aidés classiques de référence **(PLUS)** sont attribuables aux personnes dont les revenus mensuels nets avant impôt sont inférieurs aux montants suivants :

- Pour une personne seule : 1 585 € (10 400 F)
- Pour un couple avec deux enfants à : 3074 € (20 161 F)

Les logements plus sociaux, c'est-à-dire plus aidés **(PLAI)** sont attribuables aux personnes dont les revenus mensuels nets avant impôt sont inférieurs aux montants suivants :

- Pour une personne seule : 872 € (5 719 F)
- Pour un couple avec deux enfants à : 1 700 € (11 149 F)

Les logements aidés intermédiaires **(PLS)** sont attribuables aux personnes dont les revenus mensuels nets avant impôt sont inférieurs aux montants suivants :

- Pour une personne seule : 2061 € (13 519 F)
- Pour un couple avec deux enfants à : 3 996 € (26 209 F)

(*) Exemples calculés sur les plafonds au 1er Janvier 2003.

Loyers des logements aidés

Pour un 3 pièces d'environ 70m²

PLAI : de 280 à 310 €

PLUS : de 320 à 350 €

PLS : de 430 à 460 €

Viuz-la-Chiesaz
Group'Arch Architecte

Manque de logements aidés : la cohésion sociale en jeu

La vie sociale normale d'une commune passe par la mixité des populations. Mêler logements aidés et privés, locataires et propriétaires, jeunes et moins jeunes, petits et grands logements, habitations et commerces est un enjeu capital pour maintenir et développer la qualité de vie de nos administrés.

Mixité des populations et cohésion sociale

Chacun le sait désormais, les quartiers regroupant exclusivement des populations défavorisées, les ensembles trop grands, entraînent des phénomènes de "ghetto" qui fragilisent la cohésion sociale.
Quant aux communes où se regrouperaient exclusivement des populations aisées ou âgées, ou les deux, ce ne serait pas mieux.
Comment vivre sans personnel municipal, sans commerce de proximité, sans école, sans activités sportives ?
La solution, chacun l'a compris, est le mélange des populations.

Mixité des types d'habitations

Il faut construire du locatif privé bien sûr, mais aussi des logements aidés pour réduire la pression sur le marché locatif en général. Il faut de petits ensembles de logements aidés répartis sur tout le territoire, harmonieusement adaptés aux besoins propres de chaque bassin de vie, de chaque commune, et de chaque quartier ou hameau.

Équilibre sociologique

Les règles d'attribution des logements aidés tiennent compte non seulement de l'urgence de la demande (femmes seules avec enfants, ressources insuffisantes…), mais aussi de notions plus fines comme l'équilibre sociologique des immeubles, le respect des principes de mixité, ou les conventions négociées entre les partenaires.

Plus de logements sociaux, moins de problèmes sociaux !

L'image souvent négative du HLM est une conséquence directe des constructions réalisées massivement dans les années 60 et 70, essentiellement en périphérie des grosses agglomérations comme Paris, Lyon ou Grenoble.
On ne fait plus ces erreurs aujourd'hui : les nouveaux ensembles sont de taille humaine, confortables, imbriqués dans le tissu urbain…
En Haute Savoie, la majorité des logements aidés sont déjà des immeubles de qualité occupés par des gens bien insérés dans la vie sociale.
Le vrai problème reste la pénurie.
Une augmentation du parc de logements aidés doit permettre son accès, non seulement aux cas d'urgence, mais à toute la population.
Il ne faut en aucun cas dramatiser le logement social, mais le banaliser.

La vie d'un quartier, d'un village, d'une commune, c'est la vie d'une communauté, et la richesse d'une communauté provient de sa diversité.

Faverges
Atelier 2 Architectes

Au congrès des Maires...

Construire plus de logements aidés : c'est de notre compétence

Puisque le marché ne répond pas aux besoins en logements de la population, les élus doivent prendre l'initiative.
Ils ont là un rôle majeur, indissociable des compétences exercées quotidiennement par les communes : urbanisme, écoles, équipements sportifs et de loisirs, circulation….

Pour :

… assurer sur chaque commune une réelle mixité,
… améliorer la qualité de la vie,
… permettre aux familles un parcours de vie normal,
… accueillir la main d'œuvre nécessaire à nos entreprises,
… diminuer la tension sur le marché immobilier,

les élus doivent inscrire le logement aidé au premier rang de leurs préocupations.

C'est indispensable pour tous nos administrés

Un parc de logements aidés insuffisant, comme c'est le cas actuellement, ne répond qu'à l'urgence et ne rend plus le service qui doit être le sien : offrir aux ménages à revenus moyens et modestes un logement adapté.
Construire des logements aidés c'est donc offrir un service indispensable à la grande majorité de nos administrés.
C'est lorsqu'on ne construit pas assez que surviennent les difficultés.

C'est indispensable pour toutes nos communes

Si le besoin est plus fort en zones urbaines, il est également nécessaire de réaliser des petits programmes dans les zones périurbaines ou rurales.

La Vernaz
Robert Morallet
Architecte

Pas de logement aidé sans volonté des communes

Certes ce n'est pas la commune qui construit, et un maire ne peut pas refuser une demande de permis de construire déposée par un bailleur social si elle est conforme au règlement d'urbanisme existant.
Mais en réalité, sans une politique volontaire des élus, les logements aidés ne peuvent pas voir le jour.
En effet, dans la pratique, il est difficile, voire impossible, qu'une opération se réalise sans l'aide active de la commune (garantie de prêts, voirie nouvelle, ou même très souvent apport du terrain).
De plus la réalisation de logements aidés nécessite une collaboration étroite entre la commune et le constructeur. C'est la commune qui prépare l'opération à travers son Plan Local d'Urbanisme (PLU) et l'autorise en délivrant le permis de construire.

Un enjeu politique pour agir et non subir

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), en prévoyant l'élaboration par la commune d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) incite les élus à maîtriser le futur de leur commune, à l'inscrire dans le cadre plus large du bassin de vie, à réfléchir aux infrastructures nécessaires, y compris au logement.
La commune doit donc prendre toute la mesure de son rôle et se donner les moyens d'être un acteur politique véritable au sein de son département.
Le logement aidé est un enjeu majeur pour tous.

Les élus retroussent les manches…

Seuls les élus des communes peuvent débloquer la situation de pénurie aggravée dont souffre l'ensemble de la Haute-Savoie. Ils ont d'ailleurs très souvent commencé à le faire.

Le logement aidé d'aujourd'hui est loin de ressembler aux HLM de jadis

Argonay
Ettori / Revillon Architectes

Grand-Bornand
Jourdan Architecte

Yvoire

Annecy
R. Plottier Architecte

Seythenex
Veyrat-Masson Maître d'Œuvre

Etrembières
Pierre Sibille Architecte

Qu'est-ce que le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ?

C'est le document qui traduit le projet communal pour les années à venir. Son élaboration constitue donc un moment privilégié de réflexion et de maîtrise du futur pour l'équipe communale.

Qu'est-ce que le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ?

Il remplace le POS depuis la loi SRU et comprend :

- un diagnostic de l'urbanisme de la commune,
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD de la commune),
- le classement des parcelles de la commune selon leur destination.

C'est dans le cadre du PLU que peuvent être réservés des terrains pour réaliser des logements aidés et que peut s'exercer le droit de préemption.

Un logement aidé, qu'est-ce que c'est ?

PRÉCISION : "SOCIAL", "AIDÉ", "HLM"... C'EST LA MÊME CHOSE !

De façon globale, c'est un logement :

- **loué pour un prix modéré à des personnes ayant des revenus modestes ou moyens.**
- **financé par des subventions et des prêts privilégiés dans le cadre d'une convention avec l'Etat.**
- **construit, en accord et en collaboration avec la commune, par un bailleur social.**

Un loyer à prix modéré

Le loyer du logement aidé est plafonné en fonction du financement de la construction (PLUS, PLAI, PLS), et de la zone dans laquelle il est situé.

Un revenu modeste

Le revenu doit être inférieur à un plafond de ressources défini en fonction de la composition du ménage et du type de logement aidé (PLAI, PLUS,PLS). Il faut noter en outre les aides à la personne (Allocation Logement (AL) et Aide Personnalisée au Logement (APL)) qui viennent atténuer le poids des loyers.

Les prêts privilégiés proviennent :

de la Caisse des Dépôts et Consignations (PLAI, PLUS),
des banques (PLS),
du collecteur 1% logement (en Haute-Savoie : le CILSE).

Les subventions proviennent :

de l'Etat (pour les PLAI et PLUS),
du Conseil régional,
du Conseil général,
des communes et EPCI.

Les subventions de l'Etat varient selon la zone où le logement est situé (voir ci-dessous).

Un bailleur social

La construction est réalisée par les bailleurs sociaux : Office HLM, SA HLM, Société d'Économie Mixte, Coopérative HLM. Le bailleur social peut apporter des fonds propres pour compléter le financement.

On distingue trois types de logements aidés selon les prêts qui les financent

Le **PLAI** (prêt locatif aidé d'intégration) qui est le plus social et le plus aidé, est destiné aux plus modestes.
Le **PLUS** (prêt locatif à usage social) qui est le plus classique et le plus répandu.
Le **PLS** (prêt locatif social) destiné à des ménages dont les revenus peuvent aller jusqu'à 130% des plafonds PLUS.

Zone 1, 2 ou 3, de quoi s'agit-il ?

Les loyers, les références en matière de coût de la construction et de coût du foncier, et les subventions de l'Etat varient en fonction d'un zonage défini par arrêté ministériel.

Les montants les plus élevés sont réservés à Paris et l'Ile de France (zone 1).

La zone 2 comprend, pour la Haute-Savoie, deux unités urbaines :

- Celle "d'Annecy" avec les communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Argonay, Chavanod, Cran-Gevrier, Duingt, Epagny, Lovagny, Metz-Tessy, Meythet, Poisy, Pringy, Saint-Jorioz, Sevrier, et Seynod.
- Celle de "Genève / Annemasse" avec les communes d'Ambilly, Annemasse, Arthaz, Bonne, Contamine-sur-Arve, Cranves-Sales, Etrembières, Fillinges, Gaillard, Lucinges, Marcellaz, Monnetier-Mornex, Saint-Julien-en-Genevois, Vetraz-Monthoux, Ville-la-Grand.

Dans la zone 3, où les montants sont les plus faibles, on trouve tout le reste du département.

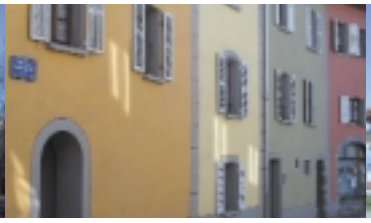
Des demandes sont actuellement déposées au ministère pour que le classement du département soit amélioré.

Le logement aidé d'aujourd'hui est loin de ressembler aux HLM de jadis.

Désormais, on construit bien et beau. Ce ne sont plus les grandes tours ni les barres des années 1960.
À présent, Il est impossible de distinguer dans les nouvelles constructions les logements aidés et les logements privés. Ils sont souvent imbriqués.

Partout où elle existe, cette mixité est bien vécue.

Saint-Jorioz
Groupe Axe Architectes



Faverges
Atelier Cooperim Architectes

Beaumont
Lazzarini Architecte

Argentières
Descombes Architecte

Annecy-le-Vieux
Fouché Architecte

Ambilly - R. Plottier Architecte

Construire des logements aidés : ce n'est pas si compliqué !

Aux élus la connaissance des besoins de la commune et de son bassin de vie.
Au bailleur social la connaissance de la réglementation.

Aux élus la réflexion, la décision, la planification.
Au bailleur social l'étude, le plan de financement, la réalisation, la gestion.

La démarche de la commune se schématise comme suit :

… Planifier et quantifier les réalisations futures

Tout commence par une réflexion sur les besoins, sur ce qu'est et ce que veut devenir la commune. Cette réflexion, que les élus sont invités à conduire pour l'élaboration du PADD, devient efficace lorsqu'elle débouche sur des orientations concrètes définissant les équipements à réaliser (y compris des logements) et leur planification. En ce domaine, la commune peut utilement se faire aider par un bailleur social, par des cabinets privés d'urbanisme ou par la DDE.

… Intégrer cette planification dans le territoire

La réflexion sur l'avenir trouve son sens si elle prend en compte l'ensemble du bassin de vie. Elle peut être conduite dans le cadre des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Elle s'inscrira dans le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT). Dans les agglomérations, la planification pourra être exprimée sous la forme d'un Programme Local de l'Habitat (PLH).

… Mûrir et préparer les projets

C'est le début de l'action concrète, qui consiste à décider les types de logements aidés à réaliser (PLAI, PLUS, PLS) et les emplacements où ils seront construits.

… Informer, communiquer, convaincre

Il faut, le plus tôt possible, informer la population sur les projets et les besoins auxquels ils répondent, ouvrir le débat, les expliquer et les faire éventuellement évoluer.
Il est essentiel de faire partager les objectifs et faire accepter les projets par la population, le plus en amont possible.

… Adapter le PLU pour maîtriser le foncier

Pour préparer la réalisation des futurs projets, il peut être nécessaire, lorsque les disponibilités foncières sont limitées, de modifier le PLU, par exemple pour y inscrire des emplacements réservés.

… Choisir le réalisateur (bailleur social) et lui demander une étude de faisabilité

Pour la commune, c'est une étape essentielle : ce n'est pas elle qui construit mais un constructeur-bailleur. Il a les compétences nécessaires en matière de construction, de coûts et de financements. Il monte le dossier du projet depuis l'étude de faisabilité (qui va permettre de définir les engagements de la commune) jusqu'aux demandes de subventions et d'agrément de l'État.
Enfin, il assurera la construction proprement dite, puis la gestion des logements et leur entretien.

… Décider, avec le bailleur social, le lancement effectif de l'opération

Lors de cette étape, les apports et engagements de la commune et/ou de l'EPCI sont contractualisés.

… Enfin, participer activement à l'attribution des logements

L'attribution des logements aidés obéit à des règles qui font intervenir les apporteurs d'aides (sous forme de subventions ou de prêts à taux faibles).
Il est essentiel que la commune intervienne activement, en collaboration avec le bailleur social, dans cette procédure d'attribution.

Pour la commune, la démarche doit s'inscrire dans la durée. Elle oblige très souvent à voir plus loin que la durée du mandat.

Qu'est-ce qu'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ?

Les communautés de communes et les communautés d'agglomérations sont des EPCI.
Ce sont des structures de regroupement permettant de gérer certaines compétences à un niveau plus large que celui de la commune.
On peut y planifier, quantifier et préparer un programme de logements aidés.
Il y 18 communautés de communes en Haute-Savoie et une seule communauté d'agglomération : celle d'Annecy.

Qu'est-ce que le Programme Local de l'Habitat (PLH) ?

C'est un document intercommunal qui fixe, pour une durée au moins égale à 5 ans, les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la politique de l'habitat des communes et EPCI.
Il définit une répartition équilibrée des logements entre les communes ou les quartiers d'une même commune.
Il détermine les actions et les moyens, notamment fonciers et financiers, à mettre en oeuvre.

Les différents acteurs de l'habitat, au premier rang desquels se trouvent les communes, participent à l'élaboration de ce document très concret, ce qui facilite la concertation et le partenariat autour d'un projet commun.

Qu'est-ce que le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) ?

C'est un document qui fixe, pour 10 ans, les orientations générales de l'organisation d'un territoire intercommunal.
Elaboré dans un périmètre regroupant les communes d'un même bassin de vie, il présente un projet d'aménagement et de développement durable et définit des objectifs en matière :
- d'habitat et de logements aidés
- d'urbanisme
- de développement économique et d'équipements commerciaux
- de protection des paysages
- de grands équipements
- de prévention des risques
- de loisirs

Le SCoT est confirmé ou révisé tous les dix ans.
Les PLU, PDU (Plan de Déplacements Urbains), et PLH doivent être compatibles avec le SCoT.

Chamonix - Vezzaro Architecte

Un préalable essentiel : maîtriser le foncier

Pour prévoir, puis promouvoir des opérations d'aménagement, les communes doivent préalablement acquérir ou faire acquérir les terrains.
Les propriétés foncières de la commune représentent un apport souvent essentiel pour la construction de logements.

Plus une commune dispose de réserves foncières, plus grande est sa capacité d'action

Plus une commune dispose de temps, plus elle peut se constituer des réserves foncières. Cela nécessite, bien entendu, que les élus aient défini une véritable politique d'aménagement.

Saisir les opportunités, anticiper…

En saisissant les occasions d'achat.
En contrôlant le plus possible de terrains pour créer les pôles urbanisés et préserver la nature et le cadre de vie.

Publier
H. Thiebault Architecte

Tenir compte de l'environnement

Dans le cadre des EPCI, la politique foncière communale prend toute sa valeur. Elle permet de se positionner dans un environnement plus vaste et réaliste.

Quantifier, planifier

Les opérations doivent être quantifiées et planifiées en pensant à l'avenir de la commune, par exemple en déterminant le nombre de logements aidés que le conseil municipal se fixe comme objectif.
Tout cela peut bien sûr être défini dans le cadre d'un EPCI.
Les études nécessaires peuvent être réalisées par des conseils privés spécialisés, extérieurs à la commune : urbanistes, architectes, ingénieurs, économistes…
Les services de la DDE peuvent également être sollicités.
Des aides financières existent pour aider les élus à conduire ces études.

Des outils efficaces

Quand les acquisitions de terrains ne peuvent se faire à l'amiable, la commune dispose de moyens efficaces lui permettant de mettre en œuvre une politique foncière : PLU, emplacements réservés, droit de préemption et expropriation. Elle peut également demander l'intervention de l'Etablissement Public Foncier (EPFL) si elle en est membre.

Qu'est-ce-que le surcoût foncier ?

Pour le calcul du financement d'un logement aidé, des références de prix au m² de surface utile construite sont fixées, au niveau national, pour le coût de la construction et pour celui du foncier.
En Haute-Savoie, la différence entre le prix induit par cette référence et le prix réel des terrains est considérable : c'est ce qu'on appelle le surcoût foncier.

Pour prendre un exemple :

Prix de référence du foncier :	150 € par m² de surface utile
Coût réel pour une opération :	248 €
Surcoût foncier :	98 € par m² de surface utile

Le bailleur social ne peut donc pas financer son opération avec les seuls prêts et subventions de l'Etat dont les montants sont cohérents avec les références nationales.
Sans aides complémentaires des collectivités, le bailleur social serait obligé de s'endetter lourdement. Mais les annuités de ces emprunts ne seraient pas couvertes par les loyers modérés, et l'opération serait déséquilibrée, donc impossible.
Ces aides complémentaires indispensables sont le fait du Conseil général, des communes, des EPCI et éventuellement du Conseil régional dans certains secteurs.
Seule une étude au cas par cas, réalisée par le bailleur social, permet de déterminer le surcoût foncier, son financement, et l'apport de la commune.
Celui-ci peut consister à mettre le terrain à disposition, sous la forme, par exemple, d'un bail emphytéotique.

Qu'est-ce qu'un EPFL ?

Un Etablissement Public Foncier Local est compétent pour réaliser des acquisitions foncières ou immobilières, pour constituer des réserves foncières ou préparer des opérations d'aménagement. Il agit pour lui-même ou pour le compte de ses membres.

Ses ressources proviennent d'emprunts, de subventions ou participations de l'Etat et des collectivités territoriales, éventuellement d'une taxe spéciale d'équipement, et enfin de la revente de ses biens immobiliers ou fonciers.
Un EPFL est actuellement en gestation en Haute-Savoie. Le logement est l'un de ses axes prioritaires.

Qu'est-ce qu'un bail emphytéotique ?

C'est un bail de très longue durée, souvent consenti à titre gratuit par la commune dans le cas d'un logement aidé. Il permet au preneur (ici le bailleur social) de construire et d'avoir le temps de récupérer son investissement. Au terme du bail la commune retrouve la pleine propriété et disponibilité du terrain et de la construction.

Qu'est-ce que la réservation de terrains ?

Le Code de l'urbanisme permet de réserver des terrains en zone urbaine dans le cadre du plan local d'urbanisme. "*Dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit*". *(article L 123 2b)*

Cette réservation a pour conséquence de geler les terrains. Les propriétaires peuvent alors exiger que la commune les achète.

Lorsque la commune décide d'engager l'opération projetée, elle achète les terrains à l'amiable ou, si aucun accord ne peut être trouvé, par expropriation.

Préemption et expropriation ?

Outre la négociation amiable qui reste essentielle, la maîtrise foncière d'une commune passe par l'exercice du droit de préemption ou du droit d'expropriation.

Qu'est-ce que la préemption ?

La préemption est le moyen pour une collectivité d'acquérir un bien en se substituant à l'acheteur au moment de la vente.

Lorsque la commune a instauré le droit de préemption dans le secteur concerné, tout propriétaire est tenu de déposer à la mairie une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) lorsqu'il décide de vendre son bien.

Le Conseil municipal prend alors la décision de préempter ou non.
Il doit motiver cette décision. La construction de logements aidés ou la constitution de réserves foncières sont évidemment des motivations recevables.

Qu'est-ce que l'expropriation ?

L'expropriation est un moyen autoritaire d'acquisition de la propriété.

L'expropriation est prononcée par l'Etat, mais les communes ou EPCI peuvent prendre l'initiative de la procédure et en bénéficier.

Deux notions essentielles :

- elle est subordonnée à une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) de l'opération, qui nécessite une enquête publique, la nomination d'un commissaire enquêteur, la constitution d'un dossier...

L'intérêt général est le principal motif de l'expropriation.

- le prix d'acquisition est fixé par voies administrative et judiciaire.

Pour monter une opération : choisir un partenaire

C'est le bailleur qui :
- **fait l'étude de faisabilité**
- **construit et gère les logements locatifs**

Le choix de ce partenaire est donc un acte essentiel pour la commune.

Missions du réalisateur-bailleur (ou bailleur social)

- Il construit et gère des logements locatifs aidés.
- Il peut acquérir des immeubles anciens pour les transformer en logements aidés.
- Il peut aussi construire des logements pour l'accession à la propriété aidée.

Plus généralement, le bailleur social met son expérience et son savoir-faire au service de la commune et de sa politique de l'habitat.

C'est donc le partenaire incontournable de tout projet de logements aidés. C'est lui qui met en cohérence tous les paramètres d'une opération.

La commune exprime son besoin, le bailleur réalise.

Ce partenariat ne se limite d'ailleurs pas à la construction, mais se poursuivra pendant toute la vie de l'immeuble.

Il faut donc établir une relation de confiance avec ce professionnel, seul capable d'équilibrer le projet de manière optimale dans l'intérêt de la commune.

Comment choisir ce partenaire ?

Il s'agit de trouver l'opérateur qui comprendra et réalisera le mieux les objectifs de la commune.

Il faut donc apprécier :
- son expérience
- sa compréhension
- sa proximité
- sa gestion

On peut le rencontrer, visiter ses réalisations, apprécier la clarté de ses études de faisabilité. On peut aussi solliciter les avis d'autres élus ayant travaillé avec lui.

Il peut se faire aussi (ce n'est pas rare) que ce soit le bailleur social qui vienne proposer un projet à la commune.

Enfin la nature de l'opération projetée (petite réhabilitation, opération d'aménagement importante, programme mixte locatif et accession, programme mixte de logements et équipement public) est aussi un élément à prendre en compte.

Voir page 20 les bailleurs sociaux de Haute-Savoie.

L'étude de faisabilité ?

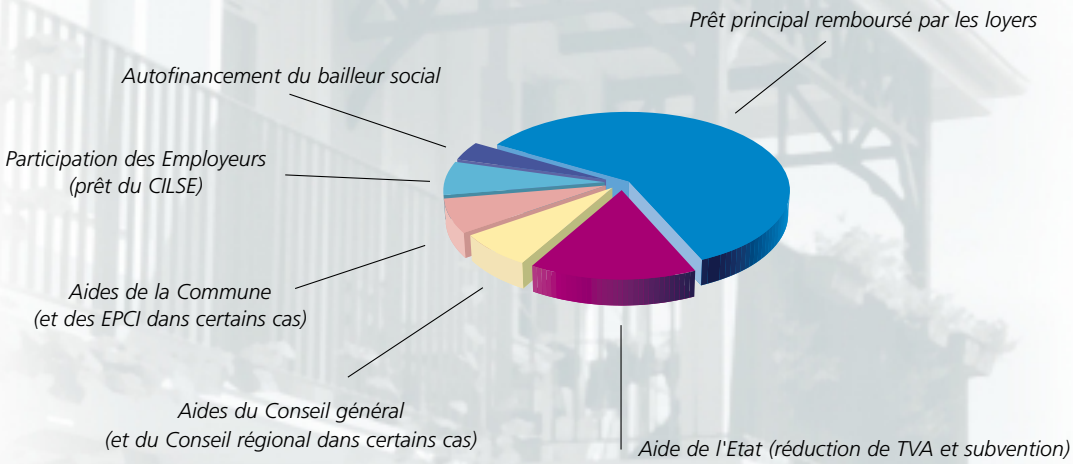
Réalisée par le bailleur, elle présente le projet à la commune en précisant :

- L'esprit général du projet (objectifs d'aménagement, aspects résidentiels, contraintes d'entretien, qualité de construction, charges…).
- Les caractéristiques techniques du programme de logements (nombre, surfaces, stationnements, loyers, modalités de réservation).
- Les études de coûts.
- Les financements et donc les participations financières de l'Etat, des collectivités locales, du 1% logement, du constructeur lui-même (fonds propres) et l'apport de la commune.
- L'équilibre financier de l'opération, ce qui détermine si le projet est réalisable.

L'étude de faisabilité est donc l'élément déterminant dans la décision de réaliser une opération.

Une fois la décision prise, c'est de nouveau le bailleur social qui établira le dossier final et le transmettra à la DDE pour instruction afin d'obtenir le financement et l'agrément de l'Etat.

Financement type d'un logement aidé



Une opération équilibrée ?

Le bailleur social assurera la gestion des logements construits. Il devra bien sûr équilibrer dépenses et recettes. Les dépenses, ce sont les annuités d'emprunts, les frais d'entretien et les frais de gestion. Les recettes, ce sont les loyers versés par les locataires avec le soutien des aides à la personne.

Les loyers, étant plafonnés, sont parfaitement connus, comme le sont les frais d'entretien et les frais de gestion qui répondent à des normes bien établies. Le bailleur social connaît donc très bien ce qui lui restera pour couvrir les annuités et par là même le maximum d'emprunts qu'il peut contracter.

Une opération est équilibrée, et donc "faisable" quand la somme de ces emprunts et des aides obtenues, couvre le coût prévisionnel du terrain et de la construction.

Qu'est-ce que le "1% Logement" ?

En fait, c'est une contribution obligatoire de 0,45% de la masse salariale que toutes les entreprises du secteur privé non agricole, employant dix salariés ou plus, sont tenues de verser à un organisme collecteur agréé.

En Haute-Savoie le "1% logement" est collecté et géré à plus de 80 % par le CILSE.

Quel rapport entre le CILSE et le logement aidé ?

Le CILSE dispose d'une capacité d'investissement importante qui lui permet d'octroyer des prêts à taux faibles aux bailleurs sociaux pour compléter leurs plans de financement.

Les droits de réservation qu'il obtient en contrepartie sont destinés exclusivement aux salariés des entreprises cotisantes.

Attribution de logement : il faut participer

C'est le bailleur social qui attribue le logement social après avis de sa commission d'attribution. La commune participe à cette commission et a donc ainsi le moyen de prendre part à la décision.

Trois logiques président aux attributions des logements

Satisfaire les besoins légitimes de la commune

- Loger ses habitants
- Accueillir les nouveaux arrivants
- Gérer ses propres problèmes sociaux

Loger la main d'œuvre nécessaire au développement économique du bassin de vie dans lequel la commune est insérée.

Assurer la cohésion sociale et répondre aux exigences de l'Etat en matière de solidarité.

En Haute-Savoie, les contingents de réservations se répartissent généralement ainsi :

20 à 40 % pour la commune

Avec ce contingent les élus peuvent assurer un équilibre et une politique de peuplement adaptée à l'environnement démographique et social.

30 à 40 % pour le CILSE

Ne sont proposés que des salariés parrainés par leur entreprise. Ce sont des populations généralement jeunes, toujours actives, souvent en démarche préalable à l'accession. Le candidat n'est pas nécessairement de la commune mais en pratique, 3 fois sur 4, il a un lien avec elle (travail ou domicile).

25 % de réservation préfectorale

(20% de réservation sociale ; 5% pour les fonctionnaires d' État).

Le contingent de réservation sociale concerne les personnes et les familles éprouvant des difficultés particulières, soit en raison de la faiblesse de leurs ressources, soit pour une urgence spécifique liée à un accident survenu dans leur vie (divorce, chômage, etc).

5 à 10 % pour le bailleur social

Lovagny
Kémény, Montmasson, Poncet Architectes

Quelles sont les règles d'attribution d'un logement ?

L'attribution d'un logement locatif aidé est soumise à des règles strictes fixées par le code de la construction et de l'habitation (articles R 441.9 à R 441.12) et précisées par le RDA (Règlement Départemental d'Attribution, disponible à la DDE).

Les ménages présentent une demande auprès des "réservataires" (communes, bailleurs sociaux, CILSE par le biais de leur entreprise, services sociaux…).

Les demandes sont centralisées dans le fichier départemental des demandes géré par "Pour le Logement Savoyard" (PLS, ADIL 74). Elles sont classées et font l'objet d'une cotation tenant compte :

- du montant des revenus et de la composition du ménage,
- de critères sociaux (précarité, logement actuel, insalubrité et inconfort, urgence, taux d'effort),
- de l'ancienneté de la demande.

Droit de présentation (des financeurs dit "réservataires")

Seuls les partenaires ayant participé à la réalisation d'un logement aidé peuvent présenter des candidats compte-tenu de leurs engagements financiers.

En Haute-Savoie les contingents de réservations se distribuent entre :

- la commune en contrepartie de sa garantie d'emprunt, de ses propres apports et de ceux du département et des structures intercommunales (EPCI).
- le CILSE en contrepartie de ses apports sous forme de prêts à taux faibles.
- l'Etat en contrepartie de ses subventions, prêts bonifiés, et réduction de TVA.

Procédure d'attribution

Seul le bailleur social peut attribuer un logement à un ménage.

A cet effet, il constitue une commission composée d'administrateurs, de représentants des locataires, du maire de la commune et du préfet. Cette commission travaille collégialement et doit tenir compte de différents éléments :

- le ménage (plafond de ressources, priorité, urgence…)
- le contexte :
  équilibre sociologique des immeubles (niveau de ressources, cotation, nationalité), politique de peuplement (règles définies éventuellement par les Conférences Intercommunales du Logement : CIL).
- les contingents de réservation.

Qu'est-ce que le fichier unique des demandeurs

PLS /ADIL 74 (Pour le Logement Savoyard).

Créée il y a une vingtaine d'années, cette structure gère le fichier départemental des demandes de logements locatifs.

Ce fichier permet de donner à chaque demandeur de logement un numéro unique d'enregistrement. C'est un important outil d'aide à la décision pour les représentants de l'État, du Département, des communes et pour les bailleurs sociaux.

Qu'est-ce que la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) ?

Cette instance intercommunale permet un débat sur les problèmes d'habitat à l'échelle intercommunale et facilite la mise en œuvre de certaines actions du PDALPD. Elle peut aussi émettre des propositions d'attribution des logements de la réservation sociale.

En Haute-Savoie l'arrêté préfectoral du 16/11/2000 a défini cinq bassins impliquant la mise en œuvre de CIL : Annecy, Annemasse, Bonneville, Cluses, Thonon-les-Bains / Evian-les-Bains.

Qu'est ce que le PDALPD ?

Le Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Populations Défavorisées est le volet logement du plan départemental d'insertion. Un budget d'environ 2,2 millions d'Euros par an permet de financer les actions qui y sont inscrites en faveur des personnes ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans les lieux. Il est pris en compte dans le cadre des CIL.

Les bailleurs sociaux de Haute-Savoie

OPAC 74	2, RUE MARC LEROUX - BP 554 - 74055 ANNECY CEDEX Téléphone 04 50 88 22 22
OFFICE HLM DE THONON-LES-BAINS	26, BOULEVARD DU CANAL - BP 27 - 74201 THONON-LES-BAINS Téléphone 04 50 83 03 03
HALPADES	6, AVENUE DE CHAMBÉRY - BP 2271 - 74011 ANNECY CEDEX Téléphone 04 50 88 26 26
SA MONT-BLANC	76, 84 RUE CARNOT - BP 263 - 74007 ANNECY CEDEX Téléphone 04 50 88 54 10
ALPES HABITAT	6, AVENUE BOUVARD - 74000 ANNECY Téléphone 04 50 66 65 65
SIGEM	10, RUE DE LA VERNAZ - 74240 GAILLARD Téléphone 04 50 39 81 40
SAIEM VALLÉE DE L'ARVE	11, RUE ANDRÉ GIDE - BP 208 - 74005 ANNECY CEDEX Téléphone 04 50 51 90 71

Des organismes HLM venus de l'extérieur peuvent également intervenir sur le territoire de la Haute-Savoie

Ont participé à l'élaboration de ce document :

L'Agence Économique Départementale (AED), la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), le Comité Interprofessionnel du Logement Social et de son Environnement (CILSE), La Communauté de l'Agglomération d'Annecy, la Communauté de Communes de l'Agglomération d'Annemasse, le SIVOM de Bonneville, Halpades, l'Opac 74, la Direction de la Prévention et du Développement Social (DPDS) du Conseil Général.

Réalisation :

Conception-rédaction : François Habran & Jean Rousseau
Dessins : Georges Million
Conception graphique : Argos
Impression et façonnage : Gutenberg

Remerciements :

Caroline Desbos et Gisèle Bonnot, Sébastien Léger et Nelly Pesenti, Véronique Marin, Mamadou Maïga et Philippe Labouré, Frédéric Jullian, Gérard Sallière, Jacky Richardeau et Pascal Bernier, Alain Benoiston et Antoine Bouchez, Jean Rousseau…

AED
Agence Economique Départementale .....

AL
Allocation logement .....

APL
Allocation logement .....

CIL
Conférence Intercommunale
du Logement ..... *page 19*

CILSE
Comité Interprofessionnel
du Logement Social
et de son Environnement ..... *page 17*

DDE
Direction Départementale de l'Équipement.....

EPCI
Établissement Public de
Coopération Intercommunale ..... *page 13*

EPFL
Établissement Public Foncier Local .... *page 15*

HLM
Habitation à Loyer Modéré .....

Loi SRU
Solidarité et Renouvellement Urbains.....

PADD
Projet d'Aménagement
et de Développement Durable..... *page 9*

PDALPD
Plan Départemental d'Aide
au Logement des Plus Défavorisés .... *page 19*

PLAI
Prêt Locatif Aidé Intégration ..... *page 10*

PLH
Programme Local de l'Habitat ..... *page 13*

PLS
Prêt Locatif Social ..... *page 10*

PLS / ADIL 74
Pour le Logement Savoyard ..... *page 19*

PLU (ex POS)
Plan Local d'Urbanisme ..... *page 9*

PLUS
Prêt Locatif à Usage Social..... *page 10*

RDA
Règlement Départemental d'Attribution .....

SCoT
Schéma de Cohérence Territoriale.....*page 13*