

DE L'UTILITÉ ET DE LA BONNE INTEGRATION DU LOGEMENT SOCIAL

EN QUELQUES MOTS

Décembre 2010 a marqué les 10 ans de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, qui a permis d'ouvrir un vrai débat en matière d'habitat, d'enclencher une dynamique pour produire du logement social et organiser de la mixité sociale sur toutes les communes concernées par son désormais célèbre "article 55". Depuis, des lois successives ont renforcé ces outils mis à disposition des collectivités.

Mais la crise du logement, renforcée par la crise économique, reste très prégnante. Se loger reste une des préoccupations majeures des Français et est devenu le premier poste de dépense dans le budget des ménages (près de 25% en moyenne). Cet effort financier consenti et la rigidité du marché de l'immobilier les rend plus sensibles aux aléas de la vie. Selon un sondage (1), 64% des Français, toutes catégories sociales confondues, pensent qu'ils auront un jour besoin pour eux ou pour leurs enfants d'un logement social. Aujourd'hui, pour de nombreux ménages simplement modestes et non seulement les plus démunis, trouver un logement constitue un réel problème. Un constat qui concerne le logement locatif mais également l'accession quand on sait qu'aux prix actuels du marché, une très large majorité des propriétaires d'aujourd'hui n'auraient pas pu accéder à leur bien.

Permettre à toutes les personnes d'accéder à un logement adapté à leurs besoins et à leurs moyens constitue pour les élus locaux une composante forte d'un projet de territoire et un défi majeur de l'action politique dans la durée. Il est en effet primordial que toute l'énergie dépensée localement à faire "sortir des opérations" permette de répondre réellement aux besoins en logement de la population, en portant des valeurs de solidarité et de mixité, et en répondant à des exigences environnementales.

(1) sondage CSA pour l'Union Sociale pour l'Habitat - 2006

**QUI SONT LES DEMANDEURS
DE LOGEMENTS AIDÉS ?**

Personnes à la recherche
d'un emploi, salariés plus ou moins
précaires, mais également
les professions intermédiaires
comme les aides soignants
et infirmiers, les enseignants,
le personnel administratif...
Des familles nombreuses
aux familles monoparentales,
des jeunes célibataires ou en couple
à la recherche d'un premier logement,
et des personnes âgées
de plus en plus nombreuses
à demander un logement social.

L'ECHO AU SCOT OU COMMENT RÉPONDRE AUX BESOINS EN LOGEMENTS SOCIAUX

Sur le territoire de Métropole Savoie, 63% des ménages ont des revenus inférieurs aux plafonds PLUS et 29% des revenus inférieurs aux plafonds PLAI (cf. tableau page suivante). Ces données excluent les ménages éligibles au PLS car ceux-ci représentent une part minime de la construction. Ces proportions sont à peu près équivalentes sur les trois sous secteurs du SCOT, avec une part toutefois plus importante de ménages éligibles au PLUS sur le secteur Sud (66%) (2). Par ailleurs, les demandes en instance de logements sociaux s'élèvent au 31/12/2010 au nombre de 6811 sur le territoire de Métropole Savoie, dont 67% sur le Centre, 26% sur le Nord et 7% sur le Sud (3). Parallèlement, on constate que sur 1606 logements mis en chantier en 2009 sur la totalité du territoire, 9% sont locatifs sociaux (4).

Le besoin en production de logements, notamment social, pour créer du "parcours résidentiel", est donc bien réel. Pour y faire face, le SCOT a mis en place une prescription de mixité sociale qui stipule que toute opération d'aménagement significative à l'échelle de la commune concernée - et systématiquement les opérations de plus de 5000 m² de SHON - comptera un minimum de 20% de logements locatifs sociaux. Depuis la délibération du 11 juillet 2007, pour les communes non soumises à l'article 55 de la loi SRU et comportant plus de 10% de logements locatifs sociaux, il est alors possible d'intégrer, pour atteindre les 20% du SCOT : une zone contigüe ou à proximité immédiate et qui est réalisée concomitamment, ainsi que des logements en accession sociale sécurisée.

Cette prescription, pour être efficace, nécessite un affichage dans le PLU afin que chaque opérateur puisse anticiper et intégrer le plus en amont possible ce paramètre de mixité sociale.

(2) données FILOCOM exploitées par l'ANAH, (3) DDT 73, (4) DREAL / EPLS

EN DÉTAILS

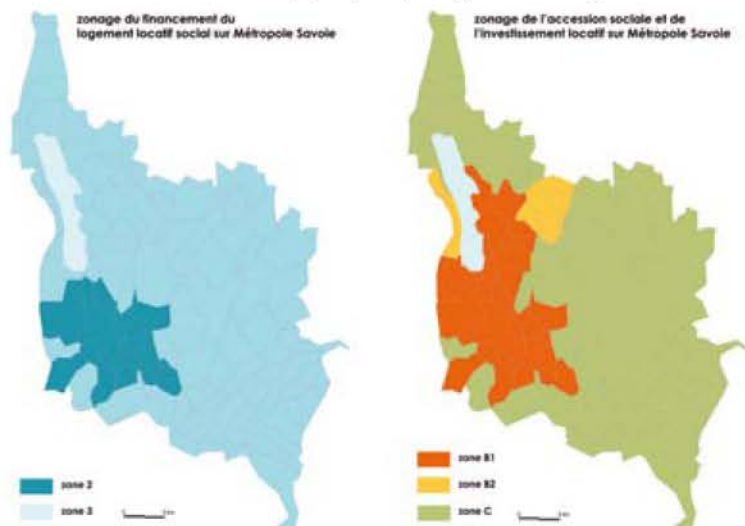
LOGEMENT SOCIAL : UNE LARGE "GAMME DE PRODUITS" PROPICE À LA MIXITÉ ET AUX PARCOURS RÉSIDENTIELS

Dans le cadre d'aides fixées par l'Etat, les opérateurs ont la possibilité, en partenariat avec la collectivité, de proposer une gamme de produits en cohérence avec la composition de la population, répondant ainsi aux attentes des catégories sociales qui ne peuvent se loger correctement aux prix du marché. Cette gamme s'apprécie selon **un niveau de loyer/prix de vente** et **un niveau de ressources**. Ceux-ci permettent de répondre à une population diversifiée et accompagnent les parcours résidentiels, contribuant de fait à la mixité sociale.

PLAFONDS DES RESSOURCES ET DES LOYERS/PRIX DE VENTE AU M² (année 2011)
exemple pour un ménage de 4 personnes composé d'un couple et deux enfants

	LOCATIF secteur public* (LLS)						ACCESSION SECURISEE (AS)			
	PLAI (prêt locatif aidé d'intégration)		PLUS (prêt locatif à usage social)		PLS (prêt locatif social)		PSLA (prêt social location accession)		PLI (prêt locatif intermédiaire)***	
Quel opérateur ?	Office Publique de l'Habitat (OPH), Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH), Coopératives d'HLM, Entreprises Publiques Locales (EPL)				OPH, ESH, coopérative HLM, EPL, opérateurs privés		Coopérative HLM, OPH, ESH, SACICAP			
Plafond de ressources	20 612 €		37 272 €		48 454 €		B et C	40 488 €	B et C	66 195 € 57 921 €
Plafond de loyer / prix m ² SH**	2	4.65 €	2	5.24 €	B1	8.20 €	B1	2 670 €	B1	3 027 €
					B2	7.86 €	B2	2 330 €	B2	2 643 €
	3	4.32 €	3	4.86 €	C	7.31 €	C	2 040 €	C	2 312 €

Source : circulaire du 30/12/09 (loyers parc public), FNSCHLM (plafonds de ressources 2011), décret n° 2010 1601 du 20/12/10 (Scellier)



* il existe également une gamme de logement locatif relevant du secteur privé dans le cadre de conventionnement avec l'ANAH : loyer très social, loyer social, loyer social déplafonné, loyer intermédiaire.

** les plafonds de loyers peuvent varier jusqu'à + 10% en fonction des majorations locales. Les plafonds de prix de vente sont des maximum en dessous desquels les opérateurs essaient le plus souvent d'aller.

*** les opérateurs sont tenus d'accueillir sur leurs ventes des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds du PLI. 10% des ménages doivent par ailleurs disposer de ressources inférieures aux plafonds PAS, qui sont identiques à ceux du PLUS.

Un ménage de 4 personnes gagnant moins de 1900 € net par mois peut bénéficier d'un T4 de 85 m² sur le secteur Sud du SCOT pour un loyer de 400 € / mois environ (PLAI). Ce ménage, s'il gagne moins de 5250 €/mois, peut acquérir le même T4 pour moins de 200 000 € (PLI). Le même logement coûtera près de 260 000 € en zone B1.

En contrepartie de ces prix plafonnés, les opérateurs bénéficient de subventions, d'une fiscalité avantageuse et de prêts bonifiés qui, cumulés, facilitent les montages financiers. Ces équilibres sont plus complexes à atteindre concernant l'accès sociale en l'absence de subvention, notamment en zone C où les prix de vente bas sont difficilement compatibles avec les coûts actuels du foncier et de la construction (normes d'accessibilité, exigences environnementales). **Dans ce contexte, les opérations ne peuvent sortir qu'avec une réelle volonté politique, qui se traduit souvent par une intervention de la collectivité.**

QUELQUES PISTES POUR AGIR LOCALEMENT ET DANS LA DURÉE

Préalablement, il convient de bien identifier les enjeux locaux, afin de mettre en place des actions qui permettent de répondre aux besoins en logement de la population dans une vision prospective. En matière d'habitat, c'est le Programme Local de l'Habitat qui énonce la politique du logement à l'échelon intercommunal. Il établit des "feuilles de route" en terme de production de logements que les communes doivent prendre en compte. Son application se concrétise à travers le PLU, qui doit être compatible avec le PLH. Seule Chambéry métropole dispose à ce jour d'un PLH adopté. La Communauté de communes de La Rochette-Val Gelon est la CALB Départementale de l'Habitat, réalisé dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et le Conseil Général. Le PDH, établi pour la période 2010-2016, est un document non prescriptif. Il comporte un diagnostic, un volet foncier et un document d'orientations. A partir de cette base, qu'il est intéressant de toujours actualiser et compléter, la collectivité peut actionner des outils FONCIERS, DE PLANIFICATION ou FISCAUX.

> FONCIER : quelques outils génériques au service du logement social :

Le renchérissement du prix des terrains constitue une des composantes fortes qui pénalise l'équilibre financier des opérations de logements sociaux. Les collectivités peuvent agir pour produire du foncier disponible.

- **La Zone d'Aménagement Différé (ZAD)**, créée par arrêté préfectoral, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCL en ayant compétence, permet la préemption par le maire sur une durée longue (14 ans), dans la perspective de réaliser un projet urbain à moyen ou long terme. C'est une procédure d'anticipation, utile pour constituer des réserves foncières, acquises progressivement, mais aussi pour éviter la spéculation.

- **Le Droit de Préemption Urbain (DPU)**, institué sur tout ou partie des zones urbaines et à urbaniser du PLU, le DPU offre la possibilité pour le maire de se porter acquéreur d'un bien immobilier, dès lors qu'une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) a été transmise à la commune par le vendeur d'un bien.

Dans le cadre de leur politique foncière, les communes peuvent obtenir un appui sur la négociation, l'acquisition et le portage des terrains, auprès de l'Etablissement Public Foncier Local 73 (EPFL), qui a pour principal objectif de favoriser la production de logements. La CALB assure également ce rôle de portage pour ses communes membres.



Opération mixte OPAC / promoteur à Saint Jean d'Arvey

Mais il peut s'agir également :

- **d'une mise à disposition d'un terrain** : la commune peut décider de céder un terrain à un organisme de logement social, à titre gratuit ou à un coût préférentiel nécessaire au bon équilibre de l'opération. Cet apport donne à la collectivité des droits de réservation supplémentaires sur les logements réalisés.

- **d'un bail emphytéotique** : en distinguant la propriété du sol de celle du bâti, il peut permettre de dispenser l'opérateur social de l'achat du terrain et de diminuer le montant des opérations. La commune met à disposition du foncier pour la réalisation d'une opération de logements, mais reste propriétaire. La particularité du bail, souvent réalisé à titre gratuit, est sa longue durée (jusqu'à 99 ans). A l'issue de la période, soit la commune récupère l'usage de son bien et la propriété des constructions réalisées dessus, soit elle cède le terrain au propriétaire des logements.

> FISCALITÉ : les avantages du logement social à mieux connaître

La commune peut faire connaître à ses administrés le dispositif avantageux concernant l'impôt sur la plus-value réalisée en cas de vente à un organisme HLM : exonération partielle pour les entreprises et totale pour les particuliers. Cette exonération s'applique également pour le propriétaire quand il vend à un EPFL et que celui-ci s'engage à revendre à un opérateur social. Ce dispositif d'exonération est valable jusqu'au 31 décembre 2011.

> PLANIFICATION : les outils spécifiques du PLU pour répondre à des objectifs de mixité sociale et faciliter la production de logement social

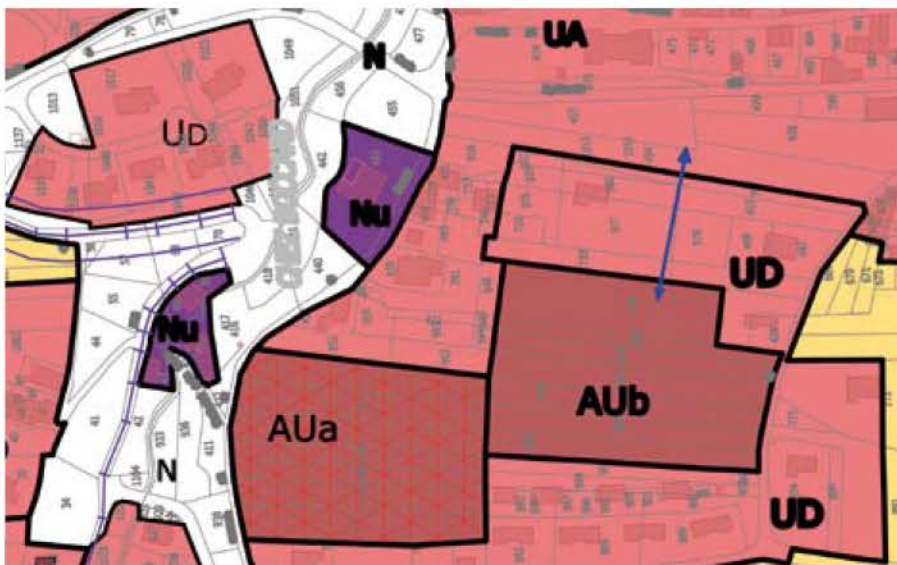
A travers son document d'urbanisme, la commune définit un Projet d'Aménagement et de Développement Durable, et en cohérence, précise le droit des sols. Elle fixe ainsi un cadre pour les actions d'aménagement et peut intégrer des principes favorisant la mixité sociale.

- **La servitude de mixité sociale** (art. L123.2 b du Code de l'Urbanisme), qui permet de réserver un emplacement en vue de la réalisation de programmes de logements que le PLU définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. Cette servitude doit être affichée sur le plan de zonage. Des conditions ou précisions de programmation peuvent être inscrites dans le Règlement écrit (article 2 dans un lien de conformité) ou au niveau d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (dans un lien de compatibilité).

En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires, qui peuvent mettre en demeure la collectivité d'acquérir leur terrain. La servitude est levée après réalisation du programme défini par le PLU ou après cession de la partie du terrain sur lequel sera réalisé le programme à un opérateur social.

- **Le périmètre de mixité sociale** (art. L123.1.5 16° du Code de l'Urbanisme), qui permet de délimiter des secteurs en zones U et AU où en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme sera affecté à des catégories de logements que le PLU définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. Il est important que ces secteurs apparaissent clairement sur le Règlement graphique. Les logements définis ne se développent qu'au gré des projets de construction de logements.

Dans ces deux cas (servitude et périmètre de mixité sociale), la demande de permis de construire doit être complétée par un tableau indiquant la surface hors oeuvre nette des logements par catégorie (art.R. 431-16-1 du Code de l'Urbanisme).



Extrait de règlement graphique de la commune de Ruffieux pour une zone AUa comptant au moins 37% de logements locatifs sociaux afin de répondre aux préconisations du SCOT pour la globalité du secteur désigné comme opération significative. Afin de confirmer ce choix, cette zone fait l'objet d'un emplacement réservé au titre de l'article L123-2b pour la réalisation de logements sociaux.

- **La majoration des règles de construction** (art. L.127-1 du Code de l'Urbanisme). Le conseil municipal peut, par délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du PADD ou du POS, délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible (COS ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol). La délibération fixe, pour chaque secteur, cette majoration, qui ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération.

- **Allègement de l'obligation de places de stationnement** pour toutes les opérations de logement social.

- **Non application de la Participation pour Voiries et Réseaux (PVR)** aux organismes de logements sociaux.

LA PAROLE À...

M Giroud maire d'Albens,
M Ginet 1^{er} maire-adjoint et **M Aulner** responsable
du développement à la SEMCODA,
à propos de la ZAC des Poètes.

En plein coeur du chef-lieu d'Albens, un vaste terrain classé IINA au POS et appartenant à un propriétaire privé a été mis en vente. Pour contrôler le devenir de cette zone stratégique, la commune lance une réflexion d'aménagement pour définir un projet et le montage opérationnel adéquat. Située à proximité des commerces, équipements et de la gare, les élus veulent que cette opération comporte une « part significative de logements pour tous », alors que le SCOT de Métropole Savoie se finalise et que la commune compte environ 10% de logements locatifs sociaux.

Souhaitant tenir ces orientations de projet sans toutefois en être le maître d'ouvrage, la commune lance une consultation d'opérateurs et retient la SEMCODA comme aménageur-constructeur unique. C'est dans le cadre d'une convention de ZAC privée que la commune fixe ses éléments de programme, dont 20% de logements locatifs sociaux, des équipements publics et des locaux commerciaux. Outil de la négociation, la modification du POS permettant l'ouverture à l'urbanisation ne se fait qu'une fois la ZAC créée.

En 2009, une première tranche est construite avec 4 petits immeubles collectifs comptant au total 60 logements dont un immeuble de 20 logements locatifs sociaux (PLUS et quelques PLS).

De manière générale, en tant que vice-président de l'OPAC de la Savoie, M Giroud alerte sur la nécessité de s'adapter à la demande de la population et de définir localement les besoins réels en logements sociaux, en adéquation avec l'évolution démographique.

En l'occurrence sur Albens, "petite ville d'équilibre" du SCOT Métropole Savoie, le marché du logement est dynamique et a permis à la collectivité de mener à bien cette opération sans portage du foncier. Pour M Giroud, cela a permis de contrôler le projet sans en être l'opérateur, obtenant d'autant mieux l'adhésion de la population au cours des différentes phases de concertation.

D'autres projets sont en cours sur la commune. Notamment une petite opération intergénérationnelle de huit logements locatifs sociaux, menée avec l'OPAC de la Savoie, où la commune initie un autre mode opératoire : le bail à construction.

En fournissant une partie du foncier, la commune conserve la propriété de deux des logements, après une période de jouissance par l'OPAC qui sera de 30 ans environ.



Terrain à Cruet acquis par l'EPFL pour la réalisation d'un programme de logements dont 20% de Locatif social (LLS)

> **l'EPFL en chiffres** : Au 31 décembre 2010, l'EPFL était propriétaire de 67,34 ha de foncier destiné au logement, dont 62,62 ha sur le seul périmètre de Métropole Savoie.

> **Opération en accession sociale** : des clauses anti-spéculatives et de sécurisation (assurance revente, garantie de rachat, garantie de relogement ou de maintien dans les lieux) sont mises en place, en partenariat avec l'opérateur social, pour légitimer l'intervention de la collectivité sur le prix du foncier



Opération mixte OPAC / CIS quartier de la Soierie à Cognin



ZAC des Poètes à Albens

«ANNEXE» - LES NIVEAUX D'INTEGRATION DE LA MIXITE SOCIALE : MODES OPERATOIRES

La nécessité de production de logements pour tous doit aussi s'accompagner d'une diversité minimum pour favoriser le "vivre ensemble". Des montages dans le cadre de partenariats privé-public peuvent contribuer à la bonne mise en oeuvre de la mixité sociale aussi bien dans les quartiers existants que dans les zones à urbaniser. Ils sont présentés ci-dessous à partir d'exemples selon trois principaux aspects : la propriété foncière, le programme et la répartition des types de logements, la maîtrise d'ouvrage.

FONCIER	FONCIER SEPRE	MEME FONCIER			
BATIMENTS	BATIMENTS SEPARES		MEME BATIMENT		
OPERATION	2 OPERATIONS		1 OPERATION		
M.O.	2 MAITRES D'OUVRAGE		1 MAITRE D'OUVRAGE		
SCHEMA DE MASSE					
SCENARII	A vend une partie du foncier à B, chacun restant libre dans la réalisation de son opération.	A vend des droits à construire à B. Chacun réalise son ou ses bâtiments. Le bailleur garde la gestion de son bâtiment avec une obligation de gestion commune du sol et des équipements communs.	A réalise une opération de construction et vend en VEFA* à B un bâtiment complet. Si le bailleur est l'acquéreur, il bénéficie des avantages liés au promoteur (délais...) et conserve une liberté dans la gestion de son ensemble.	Ce montage permet une mixité à l'échelle d'un bâtiment et laisse une certaine liberté au bailleur dans la gestion de ses cages d'escalier (possibilité de division en volume). L'ensemble immobilier conserve une cohérence architecturale.	Permet une forte mixité mais peut conduire à des difficultés de gestion : le bailleur intégrant la copropriété ne peut se conformer à sa politique de gestion, sauf à rester syndic.
EXEMPLE	St-Jean d'Arvey : vente de foncier par l'OPAC 73 (28 LLS + 20 AS) à un opérateur privé pour 21 accessions.	La Motte-Servolex Tessonnière, 100 logements : 65 locatifs sociaux (SIC Habitat), 35 accessions (Bouygues)	Aix-les-Bains Bords du Lac, 140 logements : 28 PLUSCD acquis par l'OPAC 73 à un groupe de promoteurs locaux	St-Alban-Leysses, 16 logements : 10 accessions (CHP promotion), 4 PLUS et 2 PLAI (transfert en VEFA à Savoisienn Habitat)	La Ravoire, 60 logements : 14 accessions, 6 accessions sociales, 2 PLAI, 8 PLUS. CHP / Savoisienn Habitat (restée syndic)

* La Vente en l'Etat Futur d'Achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Depuis la loi n°67-3 du 03/01/1967, les personnes morales de droit public peuvent acquérir des immeubles en VEFA, au même titre que les privés. Suite au décret du 08/02/2000, les bailleurs sociaux peuvent de plus bénéficier de prêts et subventions. Encouragée par la puissance publique car favorable à la mixité sociale, cette procédure a permis aux bailleurs d'élargir leur parc social dans des secteurs où le foncier ne leur était plus accessible. La VEFA ne doit être financée que pour des logements situés dans des immeubles ou ensembles immobiliers comportant une majorité de logements privés.



12 logements en accession sociale à la propriété, une halte-garderie et un pôle social (Aime/Savoisienn Habitat).

La VEFA permet le montage de cette mixité, ainsi que l'organisation d'une diversité des fonctions à l'immeuble, en liant la construction de logements à la production d'équipements publics en rez-de-chaussée, à coûts maîtrisés car mutualisés dans une même structure bâtie.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Métropole Savoie - 04 79 62 91 28
- EPFL 73 - 04 79 25 23 38
- Guide à l'usage des élus locaux sur le logement social et les politiques locales de l'habitat (USH et AMF).
- 16^{ème} rapport annuel sur l'état du mal logement en France, Fondation Abbé Pierre 2011 www.fondation-abbepierre.fr



185 rue de la Martinière 73000 Chambéry

Réalisée avec le soutien financier de : **RhôneAlpes**