

L'aide au surcoût foncier dans le logement social

La subvention pour surcharge foncière est une aide de l'État, complémentaire aux subventions de base du financement du logement social. Elle est susceptible d'être accordée dès lors que la charge foncière (en neuf) ou le prix de revient (en acquisition-amélioration) dépasse une valeur de référence et qu'une collectivité locale participe par une aide à la surcharge foncière au moins égale à 20% du dépassement.

Le contexte rhônalpin

En Rhône-Alpes, les montants consacrés à la subvention pour surcharge foncière ont connu une très forte augmentation ces dernières années : de 1 M€ en 1997-1998, ils doublent en 1999 et atteignent 4,3 M€ en 2002, soit 12% de l'ensemble des subventions distribuées pour le financement de la production de logements sociaux.

Le contexte actuel du foncier (raréfaction des opportunités et forte augmentation des prix) n'est sans doute pas étranger à cette augmentation. Rhône-Alpes, région démographiquement et économiquement dynamique, connaît sur son territoire de fortes tensions qui se répercutent sur le marché locatif. L'acuité des difficultés liées à la question foncière s'accroît encore quand il s'agit de logements sociaux, situation encore accentuée par les processus de renouvellement urbain et les démolitions de logements qu'ils induisent.

L'objectif de l'étude-expertise sur l'utilisation de la surcharge foncière dans les opérations de logements sociaux est de comprendre à quelles réalités correspondent les fortes évolutions de la mobilisation de cette aide dans les dernières années.

Elle consiste en l'analyse des plans de financement des opérations agréées en 2001 et 2002 et de l'évolution des coûts du foncier, mais également des pratiques et des conditions d'attribution de la surcharge foncière et des logiques des différents acteurs du financement du logement social.

Prix de revient et coût foncier

Les données des plans de financement analysés¹ font état de hausses conséquentes et récentes (2000-2002) des prix de revient, et tout particulièrement des coûts du foncier. L'augmentation est surtout sensible dans les agglomérations de Lyon et Grenoble, en Haute-Savoie et dans le Pays de Gex (Ain). Indépendamment des hausses objectives des prix du marché, l'impact des politiques territoriales, qui visent de plus en plus à un recentrage urbain des opérations, conduit également à une augmentation des charges foncières.

Un autre constat est que la réglementation relative aux zonages de financement² semble parfois peu adaptée aux réalités des contextes locaux : pour les opérations neuves, la différence des prix de revient entre zones 2 et 3 est faible. Sur certains territoires, les opérations en collectif en zone 3 peuvent dépasser les prix de la zone 2.

Mais la dispersion des charges foncières est plus importante que celle des prix de revient : elles varient de 100 à 300 €/m², leur poids dans le prix de revient atteint 20 à 27% pour les opérations en collectif en zone 2 et est de 15 à 20% pour les autres opérations.

L'acquisition proprement dite représente environ 70% de la charge foncière en zone 2 collectif. Pour les autres opérations, son poids est plus faible (45% en moyenne). L'écart des valeurs d'acquisition entre les opérations bénéficiaires de surcharge foncière et les autres est particulièrement élevé et ne peut vraisemblablement pas s'expliquer uniquement par les coûts objectifs. Y contribuent également les conditions d'acquisition (acquisition aux valeurs du marché ou aide en nature en amont). On remarque aussi la disparition des politiques de maîtrise des coûts telles que les ZAC et une tendance des collectivités à privilégier de plus en plus une certaine monétarisation de leurs aides au détriment d'un apport direct de foncier.

1- voir encadré page 8.

2- Le zonage du financement du logement social a notamment un impact sur les loyers maximums autorisés, ainsi que sur les valeurs foncières de référence. La zone 2 correspond aux agglomérations et aux communautés urbaines de plus de 100 000 habitants.

Si l'on a constaté une hausse des coûts fonciers, on observe également que les dépenses constitutives de la charge foncière hors acquisition croissent également. Cette hausse s'explique par l'augmentation de dépenses d'aménagement particulières, entraînée par la plus grande centralité urbaine des implantations. Cependant l'alourdissement de ces postes annexes quand il y a surcharge foncière a conduit à étudier plus profondément les dossiers afin de faire la part d'un coût objectivement plus élevé et d'un effet d'affichage de la charge foncière permettant de remplir les conditions d'obtention de la subvention. Il est apparu que dans les marchés les plus tendus, les opérateurs ne cherchent pas à "gonfler" la charge foncière, alors que dans les zones moins tendues, il semble que la présentation des dossiers charge un peu la charge foncière de manière à optimiser les possibilités d'obtention de la surcharge foncière.

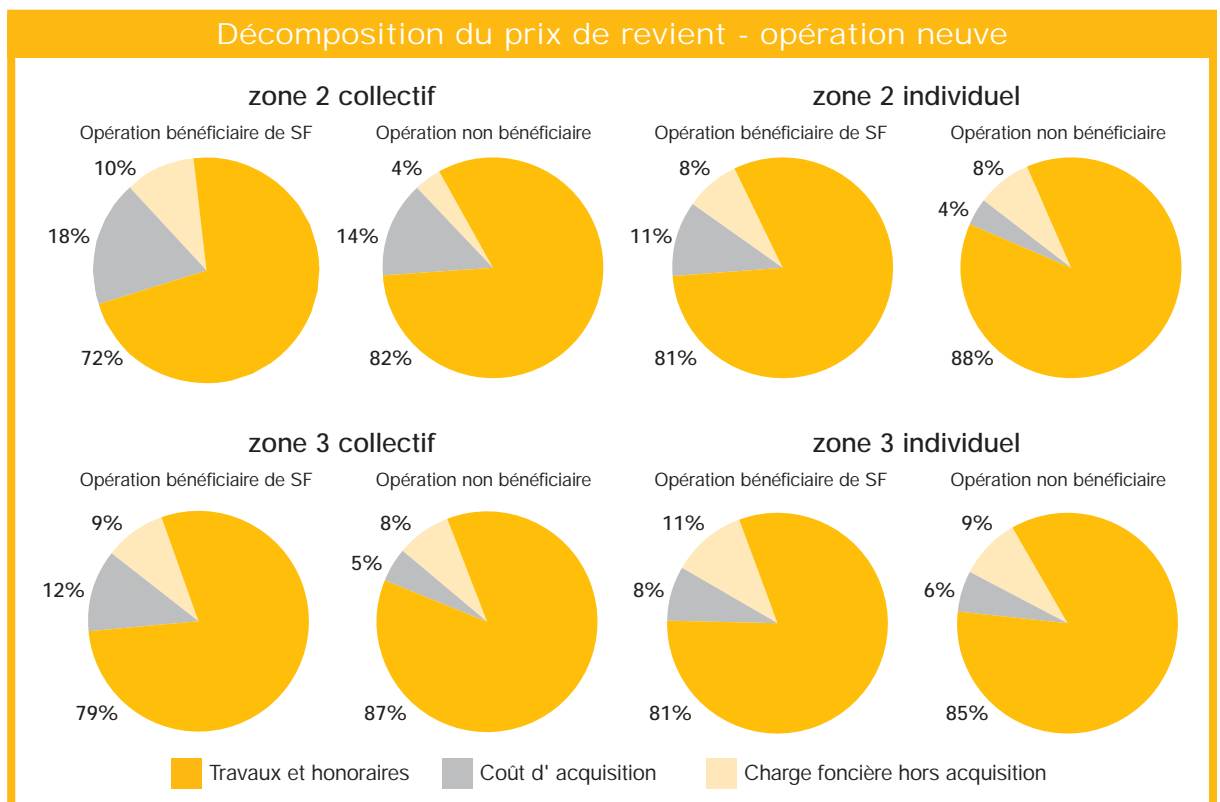
Les opérations bénéficiaires

Les opérations bénéficiaires de la subvention pour surcharge foncière, représentent 18% des opérations financées. Elles concernent plutôt du collectif neuf, de grande taille (avec un nombre moyen de logements par opé-

ration s'établissant à 17 contre 12 pour l'ensemble des opérations), et sont plutôt situées en zone 2. Cependant la place de la zone 3 est loin d'être négligeable, elle représente 36% des logements ayant bénéficié de surcharge foncière (pour 47% de l'ensemble des logements). Quatre départements (Haute-Savoie, Drôme, Isère et Rhône) concentrent 87% des opérations ayant mobilisé de la surcharge foncière. L'Ardèche n'en utilise pas, l'Ain n'en distribue que depuis peu. La Loire et le Rhône réservent l'attribution de la surcharge foncière aux opérations situées en zone 2. En Savoie et Haute-Savoie, la part de la zone 3 est plus importante qu'ailleurs, ce qui traduit leur contexte territorial particulier. Il n'apparaît pas qu'un organisme ou une famille d'organismes soit privilégié en matière d'attribution de la surcharge foncière.

Si le taux d'occurrence de l'obtention de surcharge foncière augmente avec le montant de la charge foncière, on constate que parmi les opérations neuves, seules 22% ont bénéficié de subvention pour surcharge foncière, alors que près de 60% dépassaient la valeur foncière de référence.

Il ressort ainsi des analyses la non-automatisme entre dépassement de la valeur foncière de référence et obtention de la subvention.



En effet, d'autres critères que le niveau de la charge foncière entrent en jeu, tels que les priorités contextuelles, les engagements entre partenaires et la logique d'équilibre global de l'opération.

La mobilisation de l'aide

Les tensions sur le marché foncier et immobilier, qui commencent à peser dans certains endroits sur le développement local, font de plus en plus émerger un consensus de l'ensemble des acteurs sur la nécessité de maintenir un niveau soutenu de production de logements sociaux. Par ailleurs, le contexte en pleine évolution (décentralisation et sollicitation accrue des collectivités locales – hausse des prix rendant de plus en plus difficile le montage des opérations dans le cadre habituel des financements d'État – organismes HLM qui accordent de plus en plus de poids à leur gestion patrimoniale, parfois au détriment de la production) entraîne des modifications du positionnement des acteurs.

En 2001 en Rhône-Alpes, 10% du budget de l'État consacré à la production PLUS a été mobilisé par les subventions pour surcharge foncière³, ces dernières représentant un budget équivalent au financement de 400 logements PLUS. La mobilisation de la surcharge foncière correspond donc à un réel arbitrage de l'État et traduit son importance dans le maintien d'un volume de production, accompagné d'une stratégie de localisation visant à un recentrage sur les zones urbaines tendues.

L'effet de levier de la subvention surcharge foncière est en effet conséquent : elle représente une augmentation moyenne de 75% par rapport à la subvention de base de l'État. Il apparaît cependant que la subvention de base est souvent moins élevée quand l'opération bénéficie de surcharge foncière, ce qui conforte l'idée d'une fonction de rattrapage dans une logique d'équilibre global de l'opération.

Le poids non négligeable qu'a pris le financement de la surcharge foncière impose aux DDE de composer entre l'accompagnement des opérations difficiles à monter et les contraintes budgétaires. Les modalités d'attribution de la subvention surcharge foncière sont très hétérogènes d'un département à l'autre, et même si des règles départementales sont fixées (sélec-

tion de territoires, plafonnement), les partenaires déplorent un manque de transparence et de lisibilité des critères utilisés.

Paradoxalement, les départements où les tensions sont les plus aiguës, davantage sollicités sur la surcharge foncière, ont tendance à plafonner l'aide par rapport à la réglementation nationale. Alors qu'ailleurs, où les contraintes budgétaires sont moindres, il est possible de cibler davantage la surcharge foncière, qui remplit alors mieux son rôle de levier dans une logique d'étude au cas par cas des équilibres d'opérations. Ces différences de traitement sont mal comprises par les organismes. Mais les DDE ont parfois du mal à appréhender la réalité de l'opération, les présentations des plans de financement n'étant pas toujours homogènes et lisibles.

Le rôle des autres acteurs

Le rôle des **collectivités locales** en matière de logement social se développe tant au niveau des budgets d'aides qu'à travers les politiques locales de l'habitat et les orientations prises en matière de localisation (communes SRU, recentrage urbain), ou avec la création d'EPFL⁴. Elles sont également un acteur important de l'expression de la demande et des besoins locaux et de l'émergence d'opportunités foncières. Elles interviennent sur les 3/4 des opérations étudiées et représentent globalement 7% du financement des opérations de logement social en Rhône-Alpes (l'État 8,5%). Ce sont les communes et intercommunalités qui interviennent le plus fréquemment (dans 45% des opérations). Sur la question foncière, on constate une évolution des modes d'interventions avec un recul des ZAC et de l'apport direct de foncier, au profit d'une monétarisation de l'aide. Leurs dispositifs d'aides sont moins codifiés que ceux de la Région et du Département, et relèvent plus de l'étude au cas par cas et de la négociation. La quotité des aides des communes et groupements atteint 9% du financement des opérations qui en bénéficient, elles interviennent donc au-delà des strictes règles d'accompagnement des aides de l'État.

3- Au niveau national hors Ile de France, Rhône-Alpes se place au 6^{ème} rang en valeur relative et au 2^{ème} (derrière PACA) en volume absolu.

4- Établissement Public Foncier Local

Au total, la quotité de l'ensemble des subventions de l'État et des collectivités locales atteint 18,9% en présence de surcharge foncière, contre 15,2% sans. En neuf, la quotité des subventions pour les opérations bénéficiaires de surcharge foncière est de 24% supérieure par rapport aux opérations non bénéficiaires. En acquisition-amélioration, l'écart est encore plus élevé (56%). Toutefois, cette augmentation de la prise en charge par les subventions ne suffit pas à couvrir l'écart entre les prix de revient : en moyenne seule 40% de la différence est compensée par "l'effet surcharge foncière".

Les organismes HLM, confrontés aux difficultés croissantes d'équilibre des opérations, jouent sur tous les leviers susceptibles d'être mobilisés (contrats de relance, surcharge foncière, collectivités, 1%, fonds propres) dans une approche globale. Les marges de manœuvres restent cependant réduites et rendent nécessaires des négociations au dossier avec chaque partenaire, qui allongent les délais et alourdissent le montage des opérations.

Le concours privilégié "relance" du **1% logement** joue un rôle très important dans le montage financier des opérations. Cette aide est plus fréquemment attribuée aux opérations bénéficiant de surcharge foncière.

Il ressort de l'étude que si la subvention surcharge foncière représente un levier important, il est cependant insuffisant, et dans un contexte en pleine évolution l'efficacité des dispositifs pâtit d'un manque de lisibilité et de concertation entre les actions des différents partenaires financeurs.

Les pistes d'améliorations proposées

En premier lieu, le développement d'un partenariat et d'une concertation sur les objectifs et les priorités de programmation, améliorerait les synergies entre les différents financements et permettrait une meilleure lisibilité des moyens mobilisables.

Par ailleurs, le constat que la surcharge foncière représente un élément parmi d'autres de l'équilibre de l'opération, parfois distribuée selon des critères autres que la stricte prise en compte de la charge foncière, milite pour une

approche globale des montages financiers avec un meilleur affichage des critères d'attribution. En allant plus loin, une réflexion est à mener sur le principe d'une contractualisation globale sur les objectifs et moyens à une échelle territoriale adaptée, qui dépasserait la logique d'équilibre attaché à une opération et articulerait politique locale de l'habitat, politique patrimoniale des organismes et mécanismes de péréquation des opérations immobilières.

Il s'agit également de parvenir à dégager de nouvelles marges de manœuvres, en travaillant sur les marges locales, les modulations en marchés tendus, et les synergies entre les aides de l'État et celles des collectivités locales, en facilitant la mixité des produits par une simplification des procédures et montages financiers, en améliorant l'ingénierie financière, en développant les baux à long terme tels que bail emphytéotique et bail à construction, afin de soulager l'opérateur du poids de la charge foncière.

D'autres pistes plus lourdes à mettre en œuvre sont esquissées, telles que la révision du zonage réglementaire du financement du logement social, la bonification des prêts par les collectivités locales et l'allongement de l'exonération de TFPB.

La méthodologie utilisée se base sur trois axes d'analyse :

- l'exploitation de la base de données de la CDC des opérations de logements sociaux financées en 2001 et sur les premiers mois de 2002. Cette base correspond à 454 opérations, soit 5 400 logements,
- l'analyse détaillée d'une vingtaine d'opérations sur la base des dossiers de demande de financement,
- des entretiens auprès des acteurs concernés : opérateurs HLM, organismes et collectivités prenant part au financement des opérations.