

Un logement pour tous : propositions en faveur du pouvoir d'achat des Bas-Rhinois

CD/2019/131

Service chef de file :

L5 - Habitat et logement

Résumé :

Le logement est le premier poste de dépenses des Bas-Rhinois et pèse fortement sur le budget des ménages les plus démunis.

Face aux difficultés sociales et financières actuelles, en cohérence avec l'engagement fort du Département dans la lutte contre la pauvreté et en faveur de l'autonomie des personnes âgées et handicapées, il est proposé à l'Assemblée d'augmenter ses aides volontaristes en faveur de la production de logements sociaux abordables financièrement et accessibles.

Trois nouvelles mesures sont ainsi soumises à l'approbation de l'Assemblée :

- l'augmentation de l'aide financière départementale pour l'adaptation à la perte d'autonomie et au handicap des logements sociaux réhabilités dans les quartiers prioritaires du Nouveau programme de Renouvellement Urbain (NPNRU) de l'Eurométropole de Strasbourg (EmS),
- la mise en place d'une aide exceptionnelle en investissement, en échange d'une minoration de loyer, pour les logements de type Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) créés dans le cadre de la reconstitution de l'offre du Nouveau programme de Renouvellement Urbain de l'Eurométropole de Strasbourg, avec une prime pour les grands logements familiaux,
- l'augmentation de l'aide financière départementale pour la création de logements sociaux PLAI sur le territoire de délégation du Département, avec une prime pour les grands logements en échange d'une minoration de loyer.

Les deux premières aides constituent le volet habitat public de l'engagement du Département dans le cadre du NPNRU de l'EMS.

En cohérence avec son engagement en faveur du pouvoir d'achat des Bas-Rhinois, le Département a soutenu, en 2018, la création de plus de 439 logements locatifs sociaux dont 92 logements PLAI destinés aux ménages aux plus faibles ressources. Répondant aux normes les plus récentes en matière thermique, ces logements permettront de réduire la facture énergétique des ménages.

Le Département a d'ailleurs souhaité, dans le cadre de sa nouvelle stratégie départementale, soutenir les opérations de réhabilitation énergétique des logements sociaux les plus énergivores.

Et, au titre de sa politique en faveur du parc privé, le Département a attribué, en 2018, plus de 7,7 M€ de crédits volontaristes et de crédits de l'ANAH pour aider 959 ménages modestes bas-rhinois à réhabiliter thermiquement leur logement ou à l'adapter à leur

perte d'autonomie ou à leur handicap.

Les trois nouvelles mesures proposées viendraient renforcer cet effort départemental **par un engagement complémentaire de près de 14,5 M€.**

Elles s'inscriraient dans la mise en œuvre du Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD), adopté par le Conseil Départemental, le 2 novembre 2015 (CD/2015/110).

1. Soutenir la qualité de vie des personnes en perte d'autonomie : augmentation de l'aide financière aux bailleurs sociaux pour l'adaptation des logements existants et la création de logements adaptés à la perte d'autonomie et au handicap, dans le cadre du NPNRU

Un effort partenarial important en faveur de l'amélioration des conditions de vie et d'habitat des ménages des quartiers les défavorisés de l'Eurométropole de Strasbourg est prévu dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) de l'EMS. La rénovation urbaine bénéficiera ainsi à 7 quartiers prioritaires : Cronenbourg, Elsau, HautePierre et Neuhof-Meinau à Strasbourg, les Écrivains à Schiltigheim et Bischheim, Libermann à Illkirch-Graffenstaden et les Hirondelles à Lingolsheim.

Au total, ce programme concernera près de 54 000 personnes, soit 11 % de la population de l'agglomération et représentera une enveloppe d'investissement d'un montant de 1,14 milliard d'euros.

Le programme prévoit la démolition de 2 120 logements sociaux et la construction de plus de 1 930 logements neufs dont 1 161 logements PLAI destinés aux ménages les moins aisés financièrement. Près de 4 200 logements devraient également être requalifiés (données du Comité de pilotage NPNRU 30/09/2019).

La population de ces quartiers prioritaires, à l'image de celle du Bas-Rhin, est vieillissante alors même que ses habitants y ont des ressources bien inférieures à la moyenne départementale.

Le Département soutient, depuis 2008, l'adaptation de logements sociaux à la perte d'autonomie et/ou au handicap. Le dispositif est un soutien spécifique aux bailleurs HLM réalisant des travaux de réhabilitation de leur parc ou d'aménagement de logements à la demande de leur occupant. La subvention départementale s'élève à 75 % des travaux d'adaptation de ces logements, plafonnée à 2 300€ sur le territoire de l'Eurométropole.

En 2018, l'aide départementale a concerné 147 logements adaptés sur le territoire métropolitain pour un montant de près de 280 000€ (plus de 475 000€ sur tout le territoire départemental).

Dans le cadre des requalifications prévues par le NPNRU, les ménages occupants pourront solliciter l'adaptation de leur logement à leur perte d'autonomie. Des ménages relogés pourront, également, profiter du relogement pour accéder à des logements adaptés. Le nombre de ces ménages, calculé à partir notamment des ménages de plus de 75 ans, est estimé à près de 725 (ce nombre sera précisé lors des enquêtes sociales prévues dans le cadre du projet).

Les travaux d'adaptation n'étant pas financés par l'ANRU ou l'Eurométropole de Strasbourg, il est proposé à l'Assemblée de :

- financer 75% du coût des travaux d'adaptation à la perte d'autonomie ou au handicap, pour les logements adaptés dans les quartiers prioritaires ciblés par le NPNRU, dans la limite de 4 000€ par logement au lieu de 2 300€ actuellement,
- financer 75% du coût des travaux d'adaptation des logements PLAI et PLUS, créés dans le cadre de la reconstitution de l'offre NPNRU, en construction ou acquisition-amélioration, avec un plafond de 4 000€ par logement et sur la base du référentiel de travaux élaboré avec le CEP CICAT et adopté par la Commission Permanente du Conseil Départemental, le 9 juillet 2018 (CP/2018/222).

Le coût de cette mesure peut être estimé à 1,35 M€ d'engagements pour les opérations prévues dans le cadre du NPNRU 2019-2024.

2. Permettre aux plus fragiles d'accéder au logement : un toit pour tous

Les démolitions prévues dans le cadre du NPNRU vont réduire le nombre de logements PLAI à bas-loyer dans l'agglomération strasbourgeoise. En effet, les nouveaux logements PLAI créés auront, du fait de l'augmentation des coûts et des plafonds de loyers fixés par l'Etat, des loyers supérieurs aux anciens logements PLAI détruits.

Aussi, afin de soutenir la dimension sociale des projets de renouvellement urbain et en cohérence avec l'engagement du Département en faveur des ménages les plus fragiles, il est proposé à l'assemblée plénière de décider du principe d'une aide exceptionnelle permettant de minorer les loyers des logements PLAI reconstitués et de soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

A. Une aide de droit commun de 8 000€ contre minoration de loyer

Cette aide serait de 8 000€ pour tout logement PLAI créé dans le cadre de la reconstitution de l'offre, en dehors des quartiers du NPNRU. En contrepartie, le bailleur social consentirait un effort sur le loyer de mise en location d'au moins 5% du loyer plafond PLAI, pendant les 17 premières années de location des logements.

A titre d'exemple, un logement de 60m², créé dans le cadre de la reconstitution de l'offre, verrait ainsi son loyer passer de 348€ par mois à 330,60€ soit une baisse de 17,40€ par mois (près de 209€ par an).

L'avis conforme de la Commune d'implantation des logements aux loyers ainsi minorés serait à produire par le bailleur, à l'appui de sa demande, afin de garantir l'équilibre du peuplement en cohérence avec la Convention intercommunale d'attribution de l'EMS.

B. Une prime de 12 500 € pour les grands logements familiaux

Les données récentes, issues notamment de la Convention Intercommunale d'Attribution, mettent en évidence une tension sur les logements de type T5 et plus, qui ne sont pas assez nombreux pour répondre aux besoins des familles les plus modestes.

Or, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) comptent une moyenne de 12% de logements T5 et plus, contre 8% hors QPV.

Il importe donc de soutenir la reconstitution de grands logements PLAI suite aux démolitions prévues dans le cadre du NPNRU, par le biais d'une mesure incitative complémentaire.

Il est proposé de mettre en place une prime forfaitaire de 12 500€ qui représenterait environ 50% du surcoût d'une 5^{ème} chambre de 9m² et contribuerait à conforter un équilibre d'opération plus délicat à établir pour les grands logements.

Le volume de logements PLAI créés dans le cadre de la reconstitution de l'offre, hors sites prioritaires du NPNRU, étant estimé à 1 117 logements, un objectif de reconstitution de 12% de T5 et plus représenterait 140 T5 PLAI.

Cette aide forfaitaire serait cumulaire avec le soutien financier aux travaux d'adaptation.

Le montant prévisionnel de l'aide départementale serait ainsi d'un montant maximal de 10,63 millions d'Euros d'engagements en faveur de la reconstitution de PLAI minorés dans le NPNRU 2019-2024 (dont 1,75 M€ au titre du soutien à la production de grands logements).

Il est proposé de déléguer à la Commission permanente la définition des modalités de mise en œuvre de ce dispositif (modalités de cumul des primes et de réduction des loyers, pièces justificatives exigées, etc).

Ces deux premières mesures, en faveur de l'adaptation et de la minoration de loyer, dont le coût peut être estimé à 11,980 millions d'euros d'engagements maximum, constitueraient le volet habitat public de l'engagement du Département dans le cadre du Nouveau programme national de Renouvellement urbain (NPNRU) de l'Eurométropole de Strasbourg, en complément des financements prévus pour les équipements publics de proximité et le nouveau collège du Neuhof (CD/2019/20).

A ce stade, l'engagement du Département dans le cadre du NPNRU s'élèverait à 54,95 M€ :

- dont 23,73 M€ au titre du contrat départemental et de la convention ANRU ;
- dont 31,22 M€ au titre de la maîtrise d'ouvrage du Département dans le cadre de la programmation pluriannuelle des collèges.

Un volet parc privé est en cours d'étude avec l'Eurométropole. Il viserait à proposer un effort départemental complémentaire en faveur des copropriétés dégradées des quartiers du NPNRU.

Cet engagement fort en faveur des habitants des quartiers prioritaires du NPNRU de

l'Eurométropole vient également compléter l'intervention du Département en matière de politique de la ville, sur les territoires de l'Eurométropole de Strasbourg, de Saverne et de Haguenau-Bischwiller, soumise à l'approbation de l'assemblée plénière en cette séance du 9 décembre 2019.

3. Renforcer l'offre de logements abordables sur l'ensemble du Département

A. Une aide de 7 000 € pour la création de logements abordables PLAI

La production de logements PLAI, sur le territoire départemental hors Eurométropole, est en retrait ces deux dernières années (155 logements en PLAI, 50 en 2017, 93 en 2018, 75 en 2019) alors même que c'est cette catégorie de logements qui a vocation à accueillir les ménages les plus défavorisés et que la demande en logements sociaux abordables est forte.

A titre d'exemple, le loyer d'un logement de 60m² créé en PLAI serait de 348€/ mois contre, dans le parc privé, un loyer médian de 474€ dans les centralités secondaires et de 504€ dans les villes moyennes du Bas-Rhin (données de l'observatoire de l'Habitat piloté par l'ADEUS).

Le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD) 2015-2020 fixe d'ailleurs un objectif de production de 150 logements PLAI par an, hors Eurométropole.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à cette production insuffisante au regard des besoins sociaux : les restructurations des bailleurs liées à la loi **du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN**, un ralentissement des projets de type résidences seniors et résidences sociales et médico-sociales ainsi que la difficulté des bailleurs à équilibrer leurs opérations dans un contexte de réduction des loyers perçus et donc de leur autofinancement, suite à cette même loi ELAN.

Afin de dynamiser la production de logements PLAI sur le territoire hors EMS, et dans un souci d'équilibre avec les aides volontaristes de l'Eurométropole pour la création de PLAI, il est proposé à l'Assemblée de modifier le dispositif existant et de décider de porter de 2 000€ à 7 000€ l'aide forfaitaire départementale pour chaque logement PLAI créé. A cette aide, se rajoute celle de l'Etat, définie chaque année dans le cadre des crédits délégués (en 2019 : 7 200€, portés à 8 200€ pour les Communes soumises à l'article 55 de la loi SRU).

Le coût de cette mesure peut être évalué à 500 000€/an soit 2,5 M€ sur 2020-2024.

B. Une prime de 12 500 € pour les grands logements familiaux, contre minoration de loyer

La problématique du manque de grands logements abordables étant signalée sur d'autres territoires, hors Eurométropole, il est proposé de renforcer le soutien à la création de PLAI par une prime complémentaire de 12 500€ par logement PLAI de type T5 ou plus, créé sur le territoire de délégation du Département.

Afin de limiter le frein que le niveau élevé des loyers des grands appartements constitue

pour de nombreux ménages modestes, cette prime ne serait accordée qu'en échange d'une minoration de loyer d'au moins 5% pour une durée de 17 ans.

Le coût de cette mesure, sur la base de 8 PLAI T5 créés chaque année, peut être évalué à 100 000€/an soit 500 000€ sur 2020-2024.

Il est proposé de déléguer à la Commission permanente la définition des modalités de mise en œuvre de ce dispositif (motivation du projet, justification du besoin, pièces justificatives de la minoration de loyer, etc).

Au total, avec ces trois mesures, c'est donc un montant de 14,480 M€ qu'il est proposé de consacrer au renforcement du pouvoir d'achat des Bas-Rhinois dont 11,980 M€ au titre du volet habitat du NPNRU de l'Eurométropole de Strasbourg.

L'approbation des crédits d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de ces trois mesures est soumise à l'assemblée dans le cadre du vote du budget 2020.

Ces propositions ont fait l'objet d'un avis favorable de la Commission Emploi, Insertion et Logement lors de sa réunion du 18 novembre 2019.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Après en avoir délibéré, le Conseil Départemental décide :

- de financer 75% du coût TTC des travaux d'adaptation à la perte d'autonomie ou au handicap, pour les logements adaptés dans les quartiers prioritaires ciblés par le NPNRU, dans la limite de 4 000 € par logement au lieu des 2 300 € prévus par la délibération CD/2018/008 du 26 mars 2018, adoptant la stratégie départementale de l'habitat;*
- de financer 75% du coût TTC des travaux d'adaptation des logements PLAI et PLUS, créés dans le cadre de la reconstitution de l'offre NPNRU, en construction ou acquisition-amélioration, avec un plafond de 4 000 € par logement et sur la base du référentiel de travaux élaboré avec le CEP CICAT et adopté par la Commission Permanente du Conseil Départemental, le 9 juillet 2018 (CP/2018/222);*
- d'attribuer une aide forfaitaire de 8 000€ pour tout logement PLAI créé dans le cadre de la reconstitution de l'offre NPNRU, en dehors des quartiers prioritaires, en contrepartie d'une minoration du loyer de mise en location d'au moins 5% du loyer plafond PLAI, sur une durée de 17 ans, avec une prime forfaitaire de 12 500 € pour la création de logements PLAI T5 et plus, après avis conforme de la Commune d'implantation des logements;*
- de donner délégation à la Commission permanente du Conseil départemental pour la définition des modalités de mise en œuvre de cette aide (modalités de cumul des primes et de réduction des loyers, pièces justificatives exigées, etc.);*
- de fixer à 7 000 € au lieu de 2 000 € l'aide forfaitaire départementale pour chaque logement PLAI créé, hors EMS, avec une prime complémentaire de 12 500 € pour tout*

PLAI de type T5 ou plus contre une minoration de loyer de 5% sur une durée de 17 ans, par modification de la délibération CD/2018/008;
- de donner délégation à la Commission permanente du Conseil Départemental pour la définition des modalités de mise en œuvre de ce dispositif (justification du besoin, pièces justificatives de la minoration de loyer, etc).

Strasbourg, le 27/11/19
Le Président du Conseil Départemental



Frédéric BIERRY