

N° 439

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 mars 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'application de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain,

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU A PRODUIT DES RÉSULTATS INDÉNIABLES POUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	7
A. LE DISPOSITIF DE LA LOI SRU DÉFINIT UNE CIBLE DE LOGEMENTS SOCIAUX ET UN RYTHME DE PROGRESSION POUR Y PARVENIR.....	7
1. <i>L'objectif initial unique de 20 % de logements sociaux a été accru mais aussi différencié selon la situation des communes</i>	<i>7</i>
2. <i>Des objectifs de construction triennaux sont fixés afin d'atteindre la cible de 25 % ou de 20 %</i>	<i>8</i>
3. <i>Des pénalités, potentiellement majorées, sanctionnent la non-atteinte des objectifs.....</i>	<i>9</i>
4. <i>Le contrat de mixité sociale ouvre la voie à une adaptation locale des modalités d'atteinte des objectifs de la loi SRU.....</i>	<i>10</i>
B. LA LOI SRU A EU UN EFFET IMPORTANT SUR LE VOLUME ET LA RÉPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX... ..	11
C. ... MAIS CES RÉSULTATS S'ACCOMPAGNENT DE DISPARITÉS PERSISTANTES .	13
II. TOUTEFOIS LA LOI SRU A DÉÇU LES ATTENTES D'AMÉLIORATION DE LA MIXITÉ SOCIALE	14
A. LA MIXITÉ SOCIALE NE PEUT SE MESURER PAR UNE SIMPLE RÉFÉRENCE AU TAUX DE LOGEMENT SOCIAL.....	14
B. DANS UNE APPROCHE PLUS FINE DE LA MIXITÉ SOCIALE, LA LOI SRU N'A PRODUIT QUE DES RÉSULTATS TRÈS RÉDUITS.....	15
III. LA PROLONGATION DE LA LOI DOIT TENDRE À ENCOURAGER LES COMMUNES QUI CONSTRUISENT.....	17
A. LES OBJECTIFS DE LA LOI SRU NE SERONT PAS ATTEINTS EN 2025	17
B. L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU DOIT DONC ÊTRE PROLONGÉ AVEC DES MODALITÉS MIEUX ADAPTÉES AUX CONDITIONS LOCALES	18
1. <i>L'échéance doit être repoussée au-delà de 2025 et son calendrier doit être aménagé</i>	<i>18</i>
2. <i>Les modalités doivent être mieux adaptées aux conditions locales</i>	<i>19</i>
C. LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DOIT S'APPUYER SUR LES ACTEURS LOCAUX	21
1. <i>Les mécanismes de sanction ne doivent pas conduire à décourager les communes mettant en œuvre une politique du logement volontariste.....</i>	<i>21</i>
2. <i>L'atteinte des objectifs dépend aussi des bailleurs sociaux.....</i>	<i>22</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER.....	25
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	41

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) est certainement l'un des articles de loi les mieux connus de notre législation.

L'objectif de taux de logements sociaux qu'il a fixé – à l'origine 20 %, aujourd'hui 25 % du nombre de résidences principales dans les communes urbaines – cristallise en effet des enjeux à la fois locaux et nationaux : institué pour assurer une répartition plus équilibrée des logements sociaux sur le territoire national, il constitue une contrainte très forte pour les communes qui n'en comprennent pas toujours le caractère uniforme. Par son impact sur la répartition sociale de la population et sur la politique de l'urbanisme, il touche à des compétences essentielles des communes, dont les ressources financières peuvent aussi être affectées significativement par les sanctions dont il est assorti.

Or, après une relative stabilité de ses modalités au cours des années récentes, il est à présent nécessaire que le législateur se penche de nouveau sur le cadre de l'article 55 de la loi SRU. Au-delà du bilan auquel invite le vingtième anniversaire de la loi, promulguée le 13 décembre 2000, l'approche de l'échéance de 2025 pour l'atteinte des objectifs contraint à une réflexion sur la prolongation du dispositif. Il apparaît clairement, en effet, que ce calendrier a été fixé de manière trop ambitieuse pour de nombreuses communes, indépendamment de leur volonté de respecter la loi.

C'est pourquoi la commission des finances du Sénat a demandé le 20 janvier 2020 à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), de réaliser une enquête sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU.

Le président de la cinquième chambre, M. Gérard Terrien, accompagné des magistrats qui ont conduit cette enquête, a présenté à la commission les résultats de cette enquête le 10 mars 2021, dans le cadre d'une audition « pour suite à donner ». À cette occasion, M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, et M. Manuel Domergue, directeur des études de la fondation Abbé-Pierre, ont été invités à apporter leurs commentaires sur les analyses et les recommandations de la Cour des comptes.

I. L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU A PRODUIT DES RÉSULTATS INDÉNIABLES POUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Le dispositif communément désigné comme l'article 55 de la loi SRU correspond aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, modifiés par l'article 55 de la loi SRU¹ proprement dit et par plusieurs textes ultérieurs. S'il a été progressivement adapté à certaines conditions locales, il a été surtout renforcé et constitue une contrainte de plus en plus marquée pour de nombreuses communes.

A. LE DISPOSITIF DE LA LOI SRU DÉFINIT UNE CIBLE DE LOGEMENTS SOCIAUX ET UN RYTHME DE PROGRESSION POUR Y PARVENIR

1. L'objectif initial unique de 20 % de logements sociaux a été accru mais aussi différencié selon la situation des communes

Une commune est dite « concernée » lorsqu'elle remplit les critères démographiques qui entraînent l'application des quotas de logements sociaux prévus par la loi SRU.

Les principaux critères d'application de l'article 55

Les communes concernées sont :

- **d'une part des communes de plus de 3 500 habitants** (ou plus de 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris) **appartenant à des agglomérations ou intercommunalités** de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ;

Il est assigné à ces communes un **objectif** de constitution d'un stock de **25 % de logements sociaux**². Cet objectif est **limité à 20 %** par la loi « Égalité et citoyenneté »³ là où les besoins en logements des personnes à revenu modeste et des personnes défavorisées ne justifient pas un effort de production supplémentaire ;

- **d'autre part des communes « isolées »** de plus de 15 000 habitants en croissance démographique, même si elles ne se situent pas dans l'un des territoires précités. L'objectif est alors de **20 % de logements sociaux**.

La loi « Égalité et citoyenneté » a également introduit des **cas d'exemption**, sur demande des intercommunalités, soit parce que la commune est mal desservie par les réseaux de transport en commun, soit parce que la demande de logement social y est faible, soit encore parce que plus de la moitié de son territoire urbanisé est inconstructible.

Source : commission des finances

¹ [Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000](#) relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Le taux était de 20 % antérieurement à la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

³ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, article 97.

Selon le rapport remis le 27 janvier dernier à la ministre chargée du logement¹ par M. Thierry Repentin, président de la commission nationale SRU, que le rapporteur spécial a également rencontré, il ressort de l'inventaire 2019 que **2 091 communes étaient ainsi « concernées »**. Parmi elles, 224 étaient exemptées de l'application de la loi, 767 avaient atteint le taux cible de 25 % ou de 20 % et **1 100 étaient donc déficitaires en logements sociaux** et astreintes à des obligations de rattrapage (« soumises » à la loi SRU).

Communes concernées par la loi SRU

(en nombre de communes et en pourcentage des communes concernées)

Communes ayant atteint le taux cible	Communes déficitaires	Communes exemptées	
767 (36,7 %)	1 100 (52,6 %)	224 (10,7 %)	2 091

Source : commission des finances, à partir du rapport de la commission nationale SRU

2. Des objectifs de construction triennaux sont fixés afin d'atteindre la cible de 25 % ou de 20 %

L'objectif formulé pour l'ensemble des communes en termes de stock est décliné en **objectifs intermédiaires par période de trois ans**, notifiés à chaque commune afin d'atteindre la cible de 25 % ou de 20 % de logements sociaux au plus tard en 2025.

Les communes qui, en raison de leur évolution démographique, entrent dans le dispositif à compter du 1^{er} janvier 2015 disposent de cinq périodes triennales pour atteindre l'objectif.

Cet objectif formulé en termes de flux est en outre **décliné sur le plan qualitatif** : 30 % au moins des logements produits doivent être financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et 30 % au plus (voire 20 % lorsque la proportion de logements sociaux est inférieure à 10 % du parc) par un prêt locatif social (PLS)².

¹ [Rapport de la commission nationale SRU sur les évolutions de la loi SRU après 2025, 27 janvier 2021.](#)

² Parmi les prêts finançant la production de logements sociaux, le PLAI finance les logements destinés aux ménages les plus modestes et le PLS les logements destinés à des ménages plus favorisés.

3. Des pénalités, potentiellement majorées, sanctionnent la non-atteinte des objectifs

L'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'un **prélèvement annuel** est effectué sur les ressources des communes qui n'atteignent pas le taux cible de 20 % ou de 25 % des résidences principales. Les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) sont exemptées de ce prélèvement si elles ont une proportion minimale de logements sociaux¹.

Le prélèvement est égal au **quart du potentiel fiscal par habitant, multiplié par la différence entre la cible du nombre de logements sociaux** (soit 20 % ou 25 % du nombre des résidences principales) **et le nombre effectif de logements sociaux** existant dans la commune l'année précédente. Il est plafonné à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune et **diminué du montant des dépenses de la commune en faveur de la construction de logements sociaux** (notamment subventions foncières, travaux de viabilisation, contribution aux dispositifs d'intermédiation locative, etc.). À titre d'exemple, le prélèvement brut était de 28,2 millions d'euros en 2016 pour la ville de Paris, en raison d'un taux de logement sociaux égal à 19,09 %, mais les dépenses faites par la commune en faveur du logement social lui ont permis de ne subir aucun prélèvement net².

Le prélèvement est imputé sur le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises inscrit à la section de fonctionnement du budget des communes concernées.

Lorsque la commune appartient à une intercommunalité bénéficiant de la délégation des aides à la pierre, celle-ci perçoit le produit du prélèvement, qui doit être utilisé pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux. À défaut, le produit est versé à un établissement public foncier (EPF) ou, en l'absence d'EPF, au fonds national des aides à la pierre (FNAP)³ ou, en outre-mer, aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain.

Par ailleurs, une **majoration de ce prélèvement**, pouvant aller jusqu'à son quintuplement, peut être instituée lorsque le préfet prend un **arrêté de carence** à l'encontre d'une commune. La majoration est versée au fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui doit l'utiliser pour financer

¹ Cette proportion minimale, en application de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, est respectivement de 20 % ou de 15 % selon que la commune est soumise au taux de 25 % ou de 20 % de logements sociaux.

² [Site « Transparence logement social »](#), ministère de la Cohésion des territoires.

³ Selon les réponses apportées aux questionnaires budgétaires, le FNAP, en tant que bénéficiaire de dernier rang, n'a reçu ces dernières années qu'un montant de l'ordre de 400 000 euros au titre des prélèvements SRU hors majoration, ce qui indique que la plus grande partie des prélèvements sont reversés à des établissements locaux.

des PLAI adaptés ou des actions d'intermédiation locative dans les communes carencées.

Le carencement, s'il peut être mal vécu localement, **semble avoir des effets sur la production de logement social**. Selon le géographe Grégoire Fauconnier, les communes carencées à l'issue de la période triennale 2011-2013 ont produit 23 131 logements sociaux entre 2014 et 2016, contre 7 348 au cours de la période précédente, soit un rythme de production multiplié par trois¹.

Le **montant des prélèvements nets totaux**, une fois déduits les dépenses des communes en faveur du logement social, était selon la Cour de 90 millions d'euros en 2018 et 88,7 millions d'euros en 2019. Sur ce total, le produit de la majoration reversée au FNAP était de 28,3 millions d'euros en 2018 et 27,8 millions d'euros en 2019². Le rapport de M. Thierry Repentin, mentionné *supra*, indique que le montant des prélèvements a atteint 85 millions d'euros en 2020, dont 25 millions d'euros au titre de la majoration. Il qualifie ce coût de « **coût de l'inaction** », dans la mesure où il s'agit de sommes versées par les communes ne respectant pas les critères de la loi SRU.

4. Le contrat de mixité sociale ouvre la voie à une adaptation locale des modalités d'atteinte des objectifs de la loi SRU

Une instruction du Gouvernement aux préfets du 30 juin 2015³ a tracé le cadre des **contrats de mixité sociale**, signés entre l'État et les communes carencées volontaires. **Ces contrats n'ont pas actuellement de base légale, ce qui crée une certaine incertitude pour leur application.**

Le contrat de mixité sociale doit préciser les moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ses objectifs triennaux. Ces moyens peuvent concerner notamment les modifications des documents d'urbanisme. Il constitue également un cadre de négociation pour la mobilisation du contingent de logements sociaux réservés par la commune pour une attribution à des ménages bénéficiant du droit au logement (DALO). Il prévoit enfin des actions d'accompagnement de l'État ou d'autres partenaires.

L'instruction du 30 juin 2015 prévoit en revanche une **action plus déterminée de l'État dans les cas où la commune ne souhaite pas s'engager dans une démarche de contrat de mixité sociale**. Les préfets sont alors

¹ Grégoire Fauconnier, Loi SRU et mixité sociale : le vivre ensemble en échec ?, *Omniscience*, 2020.

² Le montant du prélèvement principal reversé au FNAP en tant que bénéficiaire de dernier rang est très réduit en comparaison (499 422 euros en 2020, selon le rapport annuel de performance).

³ [Instruction du Gouvernement du 30 juin 2015](#) relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013, BO 2015-13 du 25 juillet 2015.

encouragés à utiliser l'ensemble des outils prévus par la loi (droit de préemption urbain, identification de secteurs sur lesquels l'État pourrait accorder des permis de construire à la place du maire, inscription d'une partie du financement des logements sociaux réalisés au budget de la commune carencée...).

La Cour des comptes montre que **cet outil, initialement conçu pour les communes carencées, a également été utilisé pour d'autres communes**, puisque seules 89 des 213 communes engagées dans un contrat de mixité sociale en cours en 2018 avaient fait l'objet d'un arrêté de carence au cours de la période triennale 2014-2016. Le rapport de M. Repentin, mentionné *supra*, recommande d'ailleurs de proposer un contrat de mixité sociale à toutes les communes rencontrant des difficultés pour atteindre leurs objectifs, qu'elles soient ou non carencées.

Par ailleurs, l'article 130 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)¹ a introduit le **contrat intercommunal de mixité sociale**, qui précise notamment les modalités de transfert à une intercommunalité des obligations des communes résultant la loi SRU. **Aucune intercommunalité ne s'est toutefois saisie de cette possibilité jusqu'à présent**, comme l'a indiqué devant la commission M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

B. LA LOI SRU A EU UN EFFET IMPORTANT SUR LE VOLUME ET LA RÉPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX...

L'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL) montre dans une étude parue en février 2020² que, entre 1999 et 2015, **les écarts entre communes au niveau national du point de vue du nombre de logements sociaux ont nettement diminué**. Alors que, avant 2000, on distinguait aisément les communes qui ont un fort taux de logement social de celles qui en avaient très peu, aujourd'hui la répartition est plus uniforme sur le territoire national : dans l'ensemble, les communes auraient bien appliqué la loi.

France Stratégie fait un constat proche dans une note publiée le 23 février 2021³, qui mesure les concentrations de logements sociaux au sein des agglomérations (unités urbaines) : la répartition des logements sociaux « *est sensiblement moins inégale aujourd'hui qu'au début des années 1990* » et la loi SRU y a probablement contribué en accélérant la construction de

¹ [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

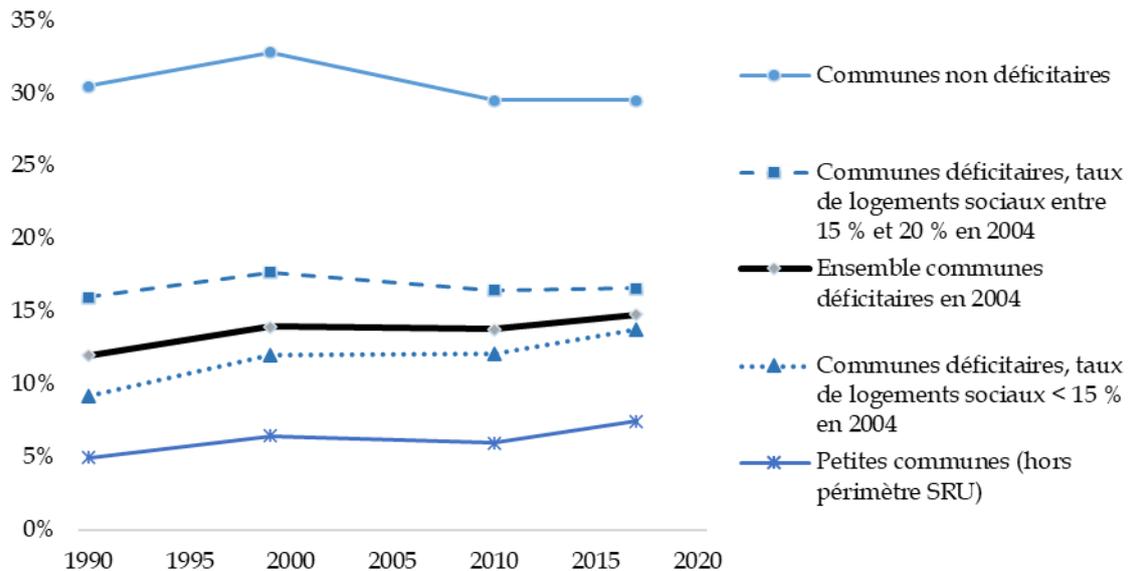
² Kevin Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury, IDHEAL, [20 ans après, la loi SRU a produit une « mixité de façade\(s\) »](#), 4 février 2020.

³ Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt et Alban George, [Point de vue : la meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?](#), France Stratégie, 23 février 2021.

logements sociaux dans les communes où ils étaient les plus rares. Le taux de logements sociaux a ainsi augmenté dans les communes « déficitaires », et ce d'autant plus que leur taux de départ était bas.

Évolution du taux de logements sociaux selon la situation des communes vis-à-vis des objectifs SRU en 2004 (base 100 en 1999)

(En pourcentage, base 100 en 1999)



Source : France Stratégie

Une analyse plus fine montre que **l'effet est particulièrement net si on considère séparément les communes situées juste au-dessus du seuil de 1 500 habitants qui les assujettit au respect des contraintes**, et celles qui ont moins de 1 500 habitants et ne sont donc pas soumises à l'article 55 de la loi SRU : à partir de l'an 2000, les premières construisent nettement plus de logements sociaux que les secondes.

Cette augmentation paraît certes encore insuffisante à la Cour des comptes, qui note que le taux de logements sociaux par rapport au total des résidences principales dans les communes déficitaires « *n'a que faiblement progressé* », passant entre 2002 et 2016 de 9,1 % à 13,8 %¹.

¹ La Cour reprend un calcul du géographe Grégoire Fauconnier (<https://politiquedulogement.com/2020/06/loi-sru-un-objectif-inaccessible/>), qui mesure la moyenne des taux des communes concernées, indépendamment de leur population : il ne s'agit donc pas de l'évolution du taux global de logements sociaux dans la partie du territoire national concernée par l'article 55 de la loi SRU.

Il faut toutefois souligner que **de nombreuses communes ont joué le jeu et ont fait des efforts importants pour accroître la production de logements sociaux**. Les logements sociaux sont mieux répartis entre les communes sur le territoire national, mais aussi entre les quartiers d'une même commune. Ainsi est-il devenu courant que des logements sociaux soient intégrés dans des programmes immobiliers privés : avec le développement de l'achat de logement sociaux en vente future à l'état d'achèvement (VEFA), près de 45 % des logements sociaux sont produits par des acteurs privés, selon le rapport IDHEAL. Ce phénomène, qui constitue une évolution majeure du mode de production des logements sociaux, avait d'ailleurs permis de soutenir le secteur du logement lors de la crise de 2009-2010.

C. ... MAIS CES RÉSULTATS S'ACCOMPAGNENT DE DISPARITÉS PERSISTANTES

Comme le fait observer la Cour des comptes, au constat du bilan global s'ajoute celui des disparités entre communes.

Si les périodes triennales 2014-2016 et 2017-2019 ont vu une production de logements sociaux (188 587 pour la période 2014-2016 et 210 737 pour la période 2017-2019) supérieure aux objectifs fixés au niveau national, **cette réussite repose en fait sur une partie seulement des communes**. 47 % seulement des communes ont atteint l'objectif quantitatif qui leur avait été fixé pendant la période triennale 2017-2019.

Cette situation est régulièrement soulignée par la fondation Abbé-Pierre qui constate une mise en application variable selon les territoires et une utilisation partielle des outils de sanction dont disposent les préfets.

De fait, **le nombre de communes carencées**, par rapport à celui des communes n'ayant pas atteint leurs objectifs, **est passé de 41 % pendant la période triennale 2014-2016 à 46 % pendant la dernière période 2017-2019** : la progression est réelle mais les préfets font le choix de limiter les constats de carence.

En outre, même lorsqu'une commune fait l'objet d'un arrêté de carence, il est rare que le préfet prononce le quintuplement des prélèvements ou reprenne le contrôle des autorisations d'urbanisme. La Cour des comptes relève que, à l'issue de la période triennale 2014-2016, 9 des 264 communes carencées ont fait l'objet d'un quintuplement du prélèvement, alors que 43 d'entre elles n'ont fait l'objet d'aucune majoration.

II. TOUTEFOIS LA LOI SRU A DÉÇU LES ATTENTES D'AMÉLIORATION DE LA MIXITÉ SOCIALE

Lors de la présentation et de la discussion de la loi SRU, la mixité sociale paraissait indissociable de la « solidarité » mentionnée dans l'intitulé de la loi, c'est-à-dire de la production équilibrée de logements sociaux dans toutes les communes – et pas seulement dans celles qui avaient, au moment du vote de la loi, une population peu ou moyennement favorisée. « Il n'y aura pas de mixité sociale et urbaine et d'équilibre social de l'habitat sans réalisation de logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout », proclamait ainsi l'exposé des motifs du projet de loi¹. La difficulté consiste toutefois à définir la mixité sociale.

A. LA MIXITÉ SOCIALE NE PEUT SE MESURER PAR UNE SIMPLE RÉFÉRENCE AU TAUX DE LOGEMENT SOCIAL

La manière la plus simple de mesurer l'évolution de la mixité sociale est de prendre comme référence le taux de logement social, objectif principal de la loi SRU.

La Cour des comptes note ainsi **l'augmentation relativement faible du taux de logements sociaux** (voir *supra*) tout en constatant l'absence de consensus parmi les spécialistes sur la définition de la mixité sociale.

C'est également cette approche qui ressort de la présentation budgétaire : le programme budgétaire 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », qui porte notamment des crédits consacrés au logement social, compte ainsi parmi ses objectifs celui de « *promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations au travers de la mixité de l'offre* »². Cet objectif est mesuré par l'évolution du taux de logements sociaux dans les communes concernées.

Cette assimilation de la mixité sociale au taux de logements sociaux de la commune ne permet toutefois pas d'appréhender de manière adéquate la complexité de la notion de mixité sociale :

- d'une part, la mixité doit être appréciée non seulement au niveau d'une commune, mais aussi entre les différents quartiers d'une commune (voire au sein des quartiers eux-mêmes) et les différentes communes d'une agglomération ;

- d'autre part et surtout, le taux de logements sociaux n'est qu'un indicateur très imparfait des inégalités sociales et de niveau de vie.

¹ [Projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains](#), texte n° 2131 déposé à l'Assemblée nationale le 7 février 2000.

² Mission « Cohésion des territoires », projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021.

C'est ce type d'approche que certains travaux récents ont tenté de mettre en œuvre, à défaut d'indicateur budgétaire réellement consacré aux effets de la loi SRU sur la mixité sociale.

B. DANS UNE APPROCHE PLUS FINE DE LA MIXITÉ SOCIALE, LA LOI SRU N'A PRODUIT QUE DES RÉSULTATS TRÈS RÉDUITS

Or ces travaux permettent de constater les **effets très réduits, pour ne pas dire inexistant, de la loi SRU sur la mixité sociale**, au-delà des chiffres bruts d'accroissement du parc locatif social.

Selon le rapport IDHEAL précité, **la ségrégation¹ en fonction des revenus**, mesurée par l'inégalité de répartition des 20 % de ménages les plus pauvres entre les communes au niveau national, **a progressé de 9 %, alors même que la répartition des logements sociaux était plus équilibrée**. Comme le conclut le rapport, *« les ménages les plus pauvres sont davantage entre eux et isolés du reste de la population »*.

Les auteurs de l'étude de France Stratégie, pour leur part, constatent que la ségrégation des plus modestes est restée stable entre 2012 et 2018, malgré l'amélioration de la répartition des logements sociaux. Cette étude adopte un point de vue différent de celle d'IDHEAL, puisqu'elle mesure les inégalités entre quartiers au sein des agglomérations concernées par la loi SRU, et non les inégalités entre les communes de l'ensemble du territoire national. Les auteurs concluent que *« globalement, la baisse rapide de l'indice de ségrégation des logements sociaux, c'est-à-dire leur meilleure répartition, ne semble donc pas s'être traduite par une meilleure répartition des ménages les plus modestes »*.

En d'autres termes, **la loi SRU ne paraît pas avoir eu un effet sur les concentrations de pauvreté** dans certains quartiers des grandes agglomérations.

Les explications sont complexes.

L'IDHEAL constate une divergence entre le parc privé (locataires et propriétaires-occupants) et le parc social : **la concentration de pauvreté augmente dans les logements sociaux**, alors que les ménages les plus modestes sont de moins en moins présents dans le parc privé. Le même rapport formule l'hypothèse que le rattrapage dans les communes « bonnes élèves » de la loi SRU s'est en fait réalisé en bonne partie par la construction de logements sociaux tels que ceux financés par des prêts locatifs sociaux (PLS), destinés aux classes moyennes et non aux ménages les plus modestes.

¹ Un indice de ségrégation ne mesure pas le niveau absolu des inégalités, mais leur concentration dans certaines parties du territoire. Il permet par exemple de constater si les ménages à bas revenus sont concentrés dans un nombre limité de communes ou, au contraire, répartis de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire. Il peut effectuer la même mesure pour d'autres grandeurs, telles que le statut d'occupation (parc privé ou parc social).

De fait, les ménages logés dans les HLM plus anciens sont plus souvent pauvres et les nouveaux entrants sont souvent plus riches que les locataires anciens, d'autant que la mobilité au sein du parc social est faible.

France Stratégie évoque plusieurs hypothèses :

- les quartiers comprenant une forte proportion de logements sociaux pourraient s'être paupérisés ;

- des logements sociaux pour personnes modestes pourraient avoir été construits dans des quartiers qui étaient déjà peuplés de ménages modestes logés dans le parc privé, ce qui peut être le cas notamment lorsque le parc privé est réhabilité et transformé en logement social ;

- de manière plus générale, le profil des nouveaux logements sociaux correspond souvent au profil des quartiers dans lesquels ils sont implantés : des ménages relativement aisés s'installent ainsi plutôt dans des quartiers relativement aisés que dans des quartiers pauvres. Cette explication est souvent avancée par des sociologues ;

- enfin, les procédures d'attribution pourraient privilégier les ménages habitant à proximité, de sorte que **la construction de logements sociaux n'aurait pas, par elle-même, d'effet sur la composition sociale du quartier**. Cette explication semble assez bien correspondre aux données existantes.

Ces éléments suggèrent que la loi SRU ne peut être le seul outil pour favoriser la mixité sociale.

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, s'est d'ailleurs opposé devant la commission à la fixation d'objectifs de mixité sociale explicites dans le cadre de la loi SRU, au motif que le dispositif avait pour objectif de mieux équilibrer la répartition des logements sociaux sur le territoire, mais qu'elle ne constituait pas un levier d'action suffisant à l'égard de la mixité sociale pour qu'on puisse l'évaluer de manière précise à cet égard. La mixité sociale dépend par exemple des politiques d'attribution de logements sociaux, de la localisation des logements sur le territoire communal, du niveau des loyers ou de la part de l'accession sociale à la propriété.

III. LA PROLONGATION DE LA LOI DOIT TENDRE À ENCOURAGER LES COMMUNES QUI CONSTRUISENT

A. LES OBJECTIFS DE LA LOI SRU NE SERONT PAS ATTEINTS EN 2025

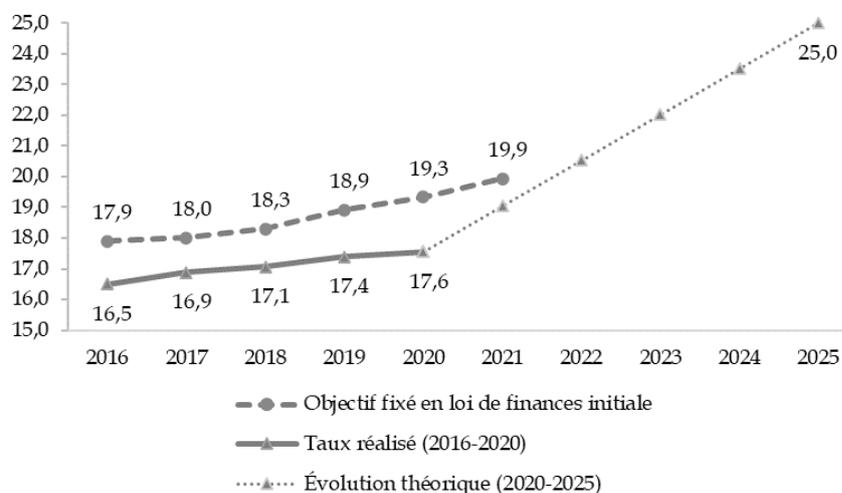
Il est désormais acquis que, **dans un grand nombre de communes, le taux cible de 25 % ou de 20 % de logements sociaux ne sera pas atteint en 2025.**

La Cour des comptes, en extrapolant les tendances actuelles, indique que le taux moyen des communes actuellement déficitaires n'atteindrait que 18,5 % en 2030.

Selon le rapport de M. Thierry Repentin et de la commission nationale SRU, seules 80 communes, soit 8 % des communes déficitaires, atteindraient le taux légal à l'horizon 2025 dans un scénario de production « moyen » (c'est-à-dire en projetant la poursuite des tendances observées entre 2011 et 2018) et 315 dans un scénario « haut ». Plus précisément, dans le scénario moyen, 19 % des communes soumises au taux de 20 % atteindraient leur objectif, mais seulement 4 % des communes soumises au taux de 25 %. Il faudrait de 11 à 30 ans pour qu'une commune soumise au taux de 25 % atteigne son objectif.

De la même manière, l'indicateur budgétaire, mentionné *supra*, relatif au taux de logement social dans les communes concernées par la loi SRU n'est jamais atteint, année après année, de sorte que, plus l'échéance de 2025 approche, plus la progression qu'il serait nécessaire de suivre au cours des années à venir pour atteindre l'objectif paraît irréaliste.

**Taux de logements locatifs sociaux
dans les communes soumises au taux de 25 %**
(En pourcentage du nombre de résidences principales)



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance 2016 à 2020

B. L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU DOIT DONC ÊTRE PROLONGÉ AVEC DES MODALITÉS MIEUX ADAPTÉES AUX CONDITIONS LOCALES

1. L'échéance doit être repoussée au-delà de 2025 et son calendrier doit être aménagé

Plusieurs propositions ont été faites concernant la prolongation du mécanisme défini par l'article 55 de la loi SRU.

M. Thierry Repentin, avec la commission nationale SRU, a formulé deux propositions à la ministre chargée du logement :

- soit un **objectif « glissant »** : il s'agirait de fixer non pas une échéance fixe comme dans le système actuel (en l'occurrence l'année 2025), mais un rythme de rattrapage par période triennale, qui serait d'autant plus élevé que la commune est éloignée du taux cible de 20 % ou de 25 % ;

- soit une **échéance fixe**, comme dans le mécanisme existant, mais plus tardive et déterminée en fonction du taux actuel de logements sociaux dans les communes concernées. En pratique, les communes disposeraient donc d'une à quatre périodes triennales supplémentaires pour atteindre le taux de 20 % ou 25 % de logements sociaux.

Le rapporteur spécial s'est interrogé sur la possibilité de fixer plutôt des objectifs en termes de flux, c'est-à-dire que la contrainte pèserait sur le nombre de logements sociaux rapportés au nombre de logements créés au cours d'une période.

La Cour des comptes écarte cette proposition en considérant qu'elle ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de mixité sociale.

Or les objectifs actuels fixés en stock présentent des défauts bien connus. Ils sont particulièrement difficiles à atteindre dans des zones très denses où le foncier disponible est rare, voire inexistant. En outre la construction de logements sociaux augmente aussi le stock sur lequel est calculé la proportion de logements sociaux, de sorte que l'effort réel est plus important que celui qui semble ressortir d'un examen sommaire des chiffres. En outre, le parc privé peut augmenter dans le même temps, les besoins en logement ne se limitant pas au logement social, ce qui rend encore plus difficile l'atteinte du taux cible.

L'objectif est donc incertain car il n'est pas possible de savoir à l'avance quelle sera l'évolution du parc privé, voire celle du parc social qui dépend de l'action des bailleurs sociaux. Or une commune comprenant de nombreux habitants aux revenus modestes est pénalisée par une augmentation de l'objectif de construction de logements sociaux si elle construit en même temps des logements diversifiés, alors même qu'elle peut contribuer ainsi à améliorer sa mixité sociale.

Alors que l'avant-projet de loi dit « 4D » (« différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification ») prévoyait simplement de repousser à 2031 l'échéance de 2025, M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, a indiqué devant la commission que la ministre chargée du logement avait l'intention d'y inclure les propositions de M. Repentin. **C'est donc l'objectif « glissant » qui est proposé à la discussion parlementaire dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.**

2. Les modalités doivent être mieux adaptées aux conditions locales

Le rapporteur spécial considère indispensable de mieux prendre en compte les conditions locales.

La Cour des comptes souligne ainsi que **les critères d'application de la loi SRU prennent insuffisamment en compte les besoins en termes d'équipements et d'aménagement** induits par l'accueil des habitants. Une production volontariste n'est par ailleurs pas adaptée à la demande en zone détendue.

Elle rappelle les **difficultés de type « double peine »** rencontrées au niveau local : une commune perdant la ressource de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) voit en plus son objectif de construction SRU passer de 20 % à 25 %¹ ; les sanctions réduisent encore les ressources que la commune pourrait consacrer à la construction de logements sociaux ; comme indiqué *supra*, la construction de logements sociaux augmente le parc existant, ce qui accroît donc l'objectif à atteindre.

L'adaptation aux conditions locales est aussi l'un des points sur lesquels insiste le rapport de la commission nationale SRU. Dans ses propositions, **l'objectif triennal pourrait être réduit lorsqu'un contrat d'objectifs et de moyens**, correspondant à l'actuel contrat de mixité sociale, **serait conclu** entre le préfet, la commune et l'intercommunalité pour une durée de 6 ans. Le taux pourrait à l'inverse être modulé à la hausse lorsque la commune a démontré sa capacité à l'atteindre. Les intercommunalités pourraient également mieux impliquées dans ces contrats.

La Cour des comptes propose elle aussi de s'appuyer sur le contrat de mixité sociale pour accorder à certaines communes une application différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logement sociaux.

¹ Plus précisément, comme vu *supra*, l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'une commune bénéficiant de la DSU est exemptée du prélèvement SRU si elle comprend au moins, selon son emplacement, 20 % ou 15 % de logements sociaux. En conséquence, la perte du bénéfice de la DSU expose cette commune à subir le prélèvement si son taux de logements sociaux n'est pas, selon son emplacement, de 25 % ou de 20 %.

Le contrat de mixité sociale devrait ainsi être l'outil permettant de mieux prendre en compte les situations locales. Un renforcement de son rôle pourrait nécessiter un meilleur encadrement législatif.

Par ailleurs, le **mécanisme d'exemptions** fait aussi l'objet de propositions. Selon M. Repentin, le critère d'exemption pour faible tension du marché du logement pourrait être étendu à toutes les communes, car sa limitation actuelle aux unités urbaines de plus de 30 000 communes est difficilement compréhensible. Quant au critère de la desserte par les transports collectifs, il n'implique pas nécessairement un manque d'attractivité de la commune.

La Cour des comptes constate également les difficultés d'interprétation et d'application des critères d'exemption, notamment celui relatif à l'insuffisante desserte en transports en commun et celui relatif à l'inconstructibilité.

En termes de mixité sociale, le rapporteur spécial considère que **les obligations de construction de logements sociaux devraient être adaptées à la composition sociale existante de la commune** : dans certaines communes, le taux de pauvreté résulte de la population résidant dans des logements sociaux mais aussi dans le parc privé, de sorte que l'augmentation du nombre de logement sociaux peut, à partir d'un certain seuil, aller à l'encontre de l'objectif de mixité sociale.

C'est dans cet esprit que le Sénat avait adopté en juillet 2018 sur sa proposition, lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), un amendement tendant à appliquer le taux de 20 % aux communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et dans lesquelles le taux de pauvreté des ménages dépasse les 25 % dans le parc locatif¹. Si ce dispositif n'a pas été conservé à ce moment-là par la commission mixte paritaire, le problème qu'il visait demeure entier.

Par ailleurs **la Cour des comptes suggère d'examiner la possibilité de mutualiser les objectifs de la loi SRU à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**. Il ne s'agirait pas de supprimer la contrainte au niveau communal, mais de moduler le calendrier d'atteinte des objectifs selon les communes, sous la condition d'une implication de la structure intercommunale et l'intégration de cette prolongation dans le contrat de mixité sociale.

¹ *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), amendement n° 659 rectifié, déposé le 16 juillet 2018 par M. Philippe Dallier et plusieurs de ses collègues.*

Cette proposition ne fait pas l'unanimité. Devant la commission, tant le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages que le directeur des études de la fondation Abbé-Pierre ont mis en garde contre un risque d'affaiblissement de la loi SRU par une extension du périmètre sur lequel seraient appréciés les critères. C'est le cas tout particulièrement dans des régions, telles que l'Île-de-France ou Provence-Alpes-Côte d'Azur, où la tension sur le logement social est forte, et où elle ne saurait être résolue en demandant un effort plus important aux communes qui ont déjà un taux élevé de logements sociaux.

Le géographe Grégoire Fauconnier craint également que cette proposition n'accroisse encore la complexité de la mesure : « *la multiplication des cas de figure induite par cette mesure risque de se traduire par une multiplication des contestations et des litiges qui pourrait in fine affaiblir le socle du dispositif et accentuer le sentiment d'injustice* »¹. Or la Cour souligne elle-même non seulement le nombre des litiges, mais leur connaissance insuffisante par l'administration centrale qui ne dispose pas de statistiques précises les concernant.

C. LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DOIT S'APPUYER SUR LES ACTEURS LOCAUX

1. Les mécanismes de sanction ne doivent pas conduire à décourager les communes mettant en œuvre une politique du logement volontariste

D'une manière générale, **le rapporteur spécial appelle à ne pas décourager les maires qui construisent.**

À cet égard, les prélèvements ont un effet incitatif fort, mais **l'accroissement des sanctions risquerait de rater son objectif** lorsque des contraintes locales constituent des raisons objectives à la difficulté d'atteindre les objectifs.

Le montant des prélèvements SRU a déjà augmenté de manière considérable, selon les données de la Cour des comptes : alors qu'ils étaient inférieurs à 30 millions d'euros par an en 2011 et 2012, ils atteignaient 51 millions d'euros au milieu des années 1990 et 90 millions d'euros en 2018 et 2019.

Or la non-atteinte des objectifs ne résulte pas toujours d'une mauvaise volonté. D'autres facteurs entrent en jeu : manque de foncier, demande pour du logement privé qui rend plus difficile l'accroissement du taux de logement sociaux...

¹ Grégoire Fauconnier, [*L'application de l'article 55 de la loi SRU \(rapport Cour des comptes\)*](#), 29 mars 2021.

M. Repentin attire en outre l'attention, comme le fait régulièrement le rapporteur spécial, sur les **coûts induits par les efforts entrepris par les communes pour respecter ces critères** : l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui n'est que partiellement compensée par l'État. Le rapporteur spécial partage à cet égard le souhait du président de la commission nationale SRU que cette part non compensée soit évaluée, suivie, et comparée au montant du prélèvement opéré sur les communes déficitaires.

Pour mémoire, la durée d'exonération de TFPB est de 25 ans pour la construction d'un logement social neuf, voire de 30 ans pour les constructions respectant certains critères de qualité environnementale. Le coût pour les communes et les groupements à fiscalité propre des exonérations de TFPB en faveur du logement social était estimé à 524 millions d'euros en 2019¹.

Au total, **certaines communes pourraient même avoir intérêt à ne pas construire de logement social, trouvant moins coûteux de payer les pénalités SRU**. M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, a confirmé devant la commission, lors de l'audition « pour suite à donner », que le risque d'« optimisation financière » pointé par M. Repentin existait effectivement.

Il convient toutefois de faire observer que le calcul, pour la commune, ne peut pas être uniquement financier : lorsqu'une commune est carencée, elle ne fait pas seulement l'objet de prélèvements majorés, elle perd aussi certaines prérogatives urbanistiques comme le droit de préemption, voire le droit d'accorder les permis de construire².

2. L'atteinte des objectifs dépend aussi des bailleurs sociaux

Enfin, **si l'État impose un haut niveau de production de logement sociaux, il n'en crée pas les conditions**.

Le rapporteur spécial s'interroge à cet égard sur l'objectif très ambitieux affiché par le Gouvernement de création de 250 000 logements sociaux en deux ans.

¹ *Calcul commission des finances du Sénat, à partir du rapport au Parlement sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux, en application de l'article 33 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, transmis à la commission des finances et à la commission des affaires économiques.*

² *Ce constat fait dire à Grégoire Fauconnier que « dans ces conditions, l'idée reçue selon laquelle les élus récalcitrants préféreraient « payer des amendes plutôt que de construire des HLM » ne tient plus » en raison du renforcement progressif du cadre d'application de la loi SRU.*

Si le Gouvernement espère peut-être atteindre une partie de cet objectif par un « effet rebond », avec le déblocage de dossiers non aboutis pendant l'année 2020, la capacité des bailleurs sociaux à lancer des opérations plus importantes en 2021 et en 2022 qu'au cours des années précédentes dépend de leurs capacités de financement.

Or celles-ci ont été amputées depuis 2018 avec la **mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS)**, comme l'a souligné le directeur des études de la fondation Abbé-Pierre lors de l'audition « pour suite à donner ».

La Cour des comptes elle-même a récemment¹ critiqué la complexité et le manque de lisibilité du dispositif, entraînant une charge de travail et donc des coûts de gestion supplémentaire pour les bailleurs sociaux qui doivent notamment identifier les bénéficiaires de la RLS qui ne sont pas allocataires des aides personnalisées au logement (APL), ce que la réforme dite de contemporanéisation des APL, entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier, rend encore plus difficile.

Surtout, elle rappelle que **la réduction de loyer de solidarité** qui, en dépit de son intitulé, est quasiment neutre pour les locataires de logements sociaux, **constitue une perte nette de recette locative** pour les bailleurs, estimée par la Cour à 4,5 % des rendements locatifs. **La RLS affecte donc directement le modèle de financement de la construction de logement social**, qui repose sur les prévisions de recettes locatives futures.

Ainsi, **l'autofinancement du secteur HLM a diminué, conduisant à une réduction des investissements**. Les premiers effets se traduisent par un retard d'engagement des bailleurs dans le nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU), mais aussi, comme s'en est inquiété le rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021², par une diminution de 7 % en valeur des dépenses d'entretien et de gros entretien. **Or ces économies à court terme pourraient être porteuses de besoins d'investissements beaucoup plus importants à moyen et long terme**, ce qui risquerait de réduire encore la capacité des bailleurs à financer de nouveaux logements.

Le rapporteur spécial craint que l'ensemble de ces difficultés ne facilite pas l'atteinte des objectifs de la loi SRU, que ce soit en 2025 ou dans les nouveaux délais qui pourraient être fixés.

¹ *Cour des comptes*, Premiers constats tirés de la conception et de la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS), *référé*, envoyé aux ministres le 22 décembre 2020 et publié le 5 mars 2021.

² *Philippe Dallier*, [Projet de loi de finances pour 2021 : Cohésion des territoires - Logement et ville](#), rapport spécial annexé au rapport général n° 138 (2020-2021), fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 10 mars 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

M. Claude Raynal, président. – Notre commission a demandé à la Cour des comptes, par une lettre du 20 janvier 2020, de lui remettre un rapport sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

À l'heure où le projet de loi « 4D » – pour différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification – pourrait contenir des mesures prolongeant la loi SRU, la conclusion de vos travaux est du plus haut intérêt pour le Parlement, et tout particulièrement pour le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales. Tout le monde sait que de nombreuses communes n'atteindront pas leurs objectifs en 2025, donc la question est celle des conclusions que l'on en tire, en particulier au niveau législatif : prolonger la loi telle quelle, fixer de nouveaux objectifs, mieux adapter les modalités en fonction des situations locales...

La Cour des comptes est représentée par le président de la cinquième chambre, M. Gérard Terrien, accompagné des magistrats qui ont conduit cette enquête. Nous avons décidé, avec le rapporteur spécial Philippe Dallier, de convier également à cette audition « pour suite à donner », d'une part le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, M. François Adam, puisque son administration est destinataire des 9 recommandations faites par la Cour ; d'autre part la fondation Abbé Pierre, représentée par son directeur des études, M. Manuel Domergue, en qualité de « grand témoin » des politiques du logement. La Fondation s'exprime régulièrement au sujet de la loi SRU, par exemple dans son rapport annuel sur l'état du mal-logement.

M. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – La Cour a été saisie de ce dossier il y a un an, et si le contexte sanitaire a compliqué notre tâche, rendant difficiles des visites sur place, nous avons réalisé une soixantaine d'entretiens avec les administrations, les bailleurs, les associations, la Caisse des dépôts et consignations, et nous nous sommes intéressés à cinq territoires en particulier : les Hauts-de-Seine, le Nord, la Charente-Maritime, les Alpes-Maritimes et le Val-de-Marne. Un travail préalable de la cinquième chambre nous a aidé.

La loi du 31 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a considérablement évolué, avec la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, pour laquelle l'abbé Pierre était venu au Parlement, la loi du 5 mars 2007, dite loi DALO, instituant le droit au logement opposable, la loi « Duflot » du 18 janvier 2013, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 et la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). La loi SRU concerne près de 8 000 communes et un peu plus de 2 000 communes entrent dans le champ de l'article 55. Un millier d'entre elles n'atteignent pas le taux requis de logements sociaux et 280 sont dites « carencées » dans le triennal 2017-2019. Le montant des prélèvements nets totaux approche 100 millions d'euros chaque année. Cependant, la répartition territoriale montre une forte concentration du mécanisme sur les régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Nous avons constaté que le dispositif était désormais reconnu quant à ses objectifs et son efficacité : si la majorité de nos interlocuteurs souhaitent des adaptations, l'article 55 de la loi SRU n'est pas remis en cause dans son principe. Les services de l'État se sont beaucoup impliqués dans la mise en œuvre de la loi. Nous constatons aussi un effet indéniable sur la production de logements sociaux : plus de la moitié des logements sociaux construits entre 2014 et 2016 l'ont été dans les communes soumises à la loi SRU. En Île-de-France, le nombre de communes disposant de logements locatifs sociaux était de 593 en l'an 2000 et de 691 en 2019. Cependant, la construction HLM n'a représenté en moyenne dans cette région que 18 % à 40 % de la construction neuve : il n'y a donc pas de rattrapage. Nous constatons également un effet beaucoup plus modéré sur la mixité sociale. En outre les résultats sont inégaux selon les communes : la moitié seulement des communes ont atteint l'objectif fixé. L'objectif pour 2025 ne sera pas atteint pour la moitié des communes, d'où les débats qui conduisent à la préparation de mesures dans la loi « 4 D ».

Dans le fonctionnement même du dispositif, nous avons constaté une recherche d'équilibre entre les principes légaux et la prise en compte des contraintes locales. Nous avons remarqué combien la production de logement a changé depuis vingt ans. Nous constatons encore, et c'est un point de différence avec le rapport de Thierry Repentin, une contradiction entre les compétences confiées aux intercommunalités en matière de logement, et la responsabilité reconnue au maire dans l'application de la loi SRU.

Cette loi a été appliquée de façon uniforme dans toutes les zones urbaines. Les spécificités locales ont été insuffisamment prises en compte, alors qu'il y a de fortes disparités, en particulier dans la pression foncière ou les contraintes limitant la constructibilité, sans parler des questions de peuplement. Les modalités de construction du logement locatif social ont

fortement évolué elles aussi : la vente en état futur d'achèvement (VEFA) a pris de l'ampleur, avec des conséquences directes sur le financement, mais aussi sur la mixité des projets et les délais de réalisation.

Les modifications apportées pour plus de souplesse ont rendu l'ensemble parfois bien complexe. On le voit dans le recensement des communes soumises à la loi SRU, dans l'extension de l'inventaire des logements pris en compte. S'agissant des exemptions, l'indicateur de tension de la demande de logement social est fondé sur l'enregistrement national des demandes, lequel est erroné à 20 %, nous l'avons montré dans notre rapport public de 2020 ; de même, la notion de desserte des transports en commun vers le bassin d'emplois est relative et les contraintes de constructibilité sont difficiles à apprécier.

Nous avons aussi noté les difficultés du suivi et du bilan triennal, dès lors qu'on mêle des critères quantitatifs et qualitatifs relatifs à la nature des logements, avec des difficultés de conciliation entre eux et des arbitrages qui ne sont pas uniformes, provoquant des difficultés d'ajustement triennal. Enfin, l'établissement de la liste des communes carencées a constitué un enjeu important, dès lors qu'elle a eu un impact fort pour les communes concernées. Il faut donc que la loi précise la doctrine des exemptions et la gestion des reports d'une période triennale à la suivante.

Du côté du contrôle, nous estimons qu'il faut adapter les outils à la complexité du dispositif et à la diversité des acteurs. La bonne application de l'article 55 de la loi SRU mobilise les services de l'État. Le contentieux a progressé, il s'est complexifié et il faut mieux le suivre à l'échelon national car l'administration centrale ne dispose pas de toutes les informations, afin de mieux appréhender les adaptations éventuelles. Nous pensons qu'il faut aussi un ancrage régional, avec une expertise et un appui technique de niveau régional, alors que cette expertise et cet appui sont départementaux ou nationaux. Il faut améliorer les outils de suivi et le contrôle de la chaîne financière, le mécanisme d'intégration des données et il y a des difficultés avec le calcul des indices de tension. Il faut bien suivre l'utilisation du prélèvement qui est versé aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en précisant mieux le champ des dépenses déductibles de ces prélèvements. Enfin, si les moyens légaux de coercition existent, comment peuvent-ils être mis en œuvre concrètement, en particulier lorsqu'ils consistent à faire reprendre par le préfet la compétence du permis de construire, ce qui suppose des moyens techniques dont il ne dispose pas nécessairement ? Il faut être pragmatique, la solution est aussi à rechercher du côté des retours d'expérience et de la diffusion des bonnes pratiques. Il faut aussi une harmonisation nationale, en clarifiant l'articulation entre la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les services déconcentrés et la commission nationale SRU : l'organigramme est complexe. Il faut également plus d'adaptation à l'échelon local, en promouvant, nous semble-t-il, l'échelon régional, pour un appui technique et de l'expertise.

Nous avons enfin tenté d'anticiper l'échéance de 2025, sachant qu'environ 600 communes n'atteindront pas leurs objectifs légaux, ce qui implique d'adapter les règles. Les services déconcentrés de l'État sont pragmatiques, ils recherchent les solutions adaptées, en privilégiant le qualitatif ou le quantitatif selon les cas de figure, avec des problèmes de suivi des plans locaux de l'habitat (PLH). Notre rapport montre que même si l'objectif était de 20 %, plus de 100 communes ne l'atteindraient pas. Nous pensons qu'il faut rechercher une adaptation, en affinant la connaissance, par territoire, des situations difficiles, et mieux prendre en compte l'objectif de mixité sociale. La meilleure prise en compte des spécificités locales passe aussi par la contractualisation, avec les contrats de mixité sociale, par une approche intercommunale, mais aussi par un calendrier différencié pour tenir compte de certaines difficultés.

La principale adaptation consisterait donc à mieux prendre en compte les caractéristiques des communes carencées, intercommunalité par intercommunalité, et à avoir une application plus différenciée, sans changer le cap national. L'objectif de mixité sociale devrait conduire à une réflexion au-delà de 2025, qui intègre la démographie et les évolutions potentielles de la répartition territoriale.

Nous avons retenu 9 recommandations, qui s'adressent au ministère du logement : préciser la doctrine en matière de mécanisme d'exemption et de gestion des reports ; assurer le suivi des contentieux au plan national ; développer un rôle d'expertise au plan régional, d'harmonisation et d'appui technique au profit des services déconcentrés ; améliorer les outils de recensement et de suivi des situations locales ; inscrire l'obligation de rendre compte de l'emploi des sommes issues des prélèvements SRU pour les établissements publics de coopération intercommunale et pour les établissements publics fonciers et donner à l'État la possibilité d'agir en cas d'usage non conforme des crédits ; préciser, au niveau national, les conditions d'utilisation des moyens de l'État en cas de carence en assurant une diffusion des éléments de doctrine, ainsi qu'une information sur les expériences, les initiatives positives ; établir, dans la perspective de 2025, une projection précise de l'identité des caractéristiques des communes susceptibles de ne pas remplir leurs objectifs ; intégrer, dans l'enquête annuelle de suivi, des indicateurs pour mieux apprécier l'évolution de la mixité sociale ; enfin prévoir, pour certaines communes, une application différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logements sociaux, en valorisant les objectifs de mixité sociale.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Merci pour cette enquête et ce rapport qui tombent à point nommé, avant le texte « 4 D » : c'est ce que nous espérions en vous passant commande, car nous savions que bien des communes n'atteindraient pas leur objectif légal en 2025, et que les meilleurs bâtisseurs pourraient se décourager des efforts qu'ils avaient faits.

Nous vous avons demandé de vérifier si les intentions du législateur ont été respectées, de voir comment l'État a mis en œuvre le dispositif sur le terrain et comment les élus s'en sont saisis.

La loi, en 2000, avait deux objectifs : la construction et la mixité sociale – le premier a pris le pas sur le second, dont on ne parle plus guère. Depuis vingt ans, les règles ont changé : le législateur a renforcé les objectifs, les pénalités, les pouvoirs du préfet, mais aussi assoupli les exemptions, les possibilités de déroger, voire de gérer les objectifs à l'échelon intercommunal, les contrats de mixité sociale ont été prévus, qui ont cependant pu fixer des objectifs inférieurs à ceux de la loi, donc accepter une application à géométrie variable. Le paradoxe est que si l'on a durci et assoupli la loi pour mieux l'appliquer, les objectifs qu'elle a fixés ne seront, malgré tout, pas atteints.

Le constat d'ensemble, c'est que si l'on a construit plus de logements sociaux, pour atteindre ainsi les objectifs triennaux, la mixité sociale n'a pas été améliorée. Pour comprendre pourquoi, il faut regarder de plus près, à l'échelle des territoires. Si, dans certaines communes, la mixité sociale n'a pas progressé parce qu'on a construit des logements en prêts locatifs sociaux (PLS) plutôt qu'en prêts locatifs d'accession et d'insertion (PLAI), dans d'autres communes, par exemple dans mon département, la simple construction de logements sociaux supplémentaires pose des problèmes au regard de la mixité. C'est ce qu'indique l'indice de ségrégation territoriale : il se dégrade, malgré la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU. Une politique de logement qui ne joue que sur le taux de construction peut-elle assurer une meilleure mixité ? Quel bilan faites-vous d'une trop faible utilisation des contrats de mixité sociale ? Nous avons des objectifs quantitatifs, ne faudrait-il pas un deuxième indicateur, par exemple le revenu médian par habitant ?

Nous savons, ensuite, combien l'application de la loi a varié sur le territoire, ce qui conduit à ce que 280 communes soient aujourd'hui carencées. J'ai rencontré Thierry Repentin, président de la commission nationale SRU, et son rapport démontre que sur 2 091 communes visées par l'article 55 de la loi SRU, 1 100 sont déficitaires, contre 767 qui ont atteint l'objectif légal – et que plus de 500 communes sont à plus de dix points de l'objectif, c'est considérable. L'écart ne sera pas rattrapé, ou bien il faudrait construire 600 000 logements sociaux d'ici 2025 dans ces seules communes, ce qui est bien sûr impossible.

Que faire pour continuer à construire des logements dans ces communes, mais avec des objectifs réalistes et atteignables ? Plusieurs hypothèses ont été formulées, sans que l'on sache celle que retiendra le Gouvernement dans son projet de loi « 4 D ». Un simple report à 2031 suffirait-il ? Je ne le crois pas. Thierry Repentin propose soit un objectif glissant, avec un rythme de rattrapage par période triennale, soit une échéance fixe mais plus tardive et déterminée en fonction du taux de

logements sociaux déjà atteint. Une proposition différente serait de travailler sur les flux plutôt que seulement sur les stocks ; la Cour des comptes a écarté cette hypothèse, considérant qu'elle ne répondrait pas à l'objectif, mais est-ce si sûr ? Il me semble que cette proposition rapprocherait de l'objectif.

Un autre élément va jouer : la suppression de la taxe d'habitation et les exonérations de taxe foncière dont bénéficient les bailleurs sociaux et qui sont en fait payées par les communes puisque l'État ne les compense quasiment plus. Thierry Repentin a fait remarquer qu'avec les règles actuelles, une commune carencée aurait avantage à construire du logement privé pour percevoir de la recette fiscale qu'elle utilisera ensuite pour payer les sanctions pour manque de construction sociale...

Sur les intercommunalités, la loi a prévu des expérimentations, mais le mécanisme est manifestement complexe ; qu'en pensez-vous ?

Enfin, on peut être surpris que l'État ne suive pas mieux les contentieux, alors qu'il y aurait certainement des leçons à en tirer.

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. – Le rapport de la Cour des comptes a donné lieu à de nombreux échanges. Nous en partageons les conclusions et recommandations, avec quelques réserves cependant sur les recommandations 8 et 9, c'est-à-dire sur le suivi de la mixité sociale et sur le rôle à confier aux intercommunalités. Il faut renforcer les capacités de suivi et d'harmonisation des situations locales, c'est un enjeu bien identifié, même si la Cour des comptes relève la forte implication des services de l'État dans le suivi. Je rappellerai aussi l'importance que la ministre du logement accorde au dispositif SRU et à son application rigoureuse : c'est le sens de l'augmentation du taux de carencement des communes dans le triennal 2017-2019. La ministre souhaite que le projet de loi « 4 D » règle précisément le fonctionnement dans l'après 2025, sur la base des propositions de la commission Repentin.

La seule construction de logements sociaux ne suffit pas à créer de la mixité sociale ; la loi n'avait du reste pas cette perspective au départ, mais celle d'encourager une production plus élevée en volume et mieux répartie sur le territoire – et cet objectif est atteint pour une bonne part. En réalité, la mixité sociale est le résultat et relève de bien d'autres leviers que la seule construction, en particulier des politiques d'attribution, de la localisation fine dans le territoire communal, du niveau des loyers, de la part de l'accession sociale, autant d'éléments qui ne sont pas dans la loi SRU. Faut-il, dans ces conditions, un indicateur de mixité sociale pour mesurer l'efficacité de cette loi ? Je suis réservé, car on mesurerait un résultat sur lequel on manquerait de levier d'action, et si l'outil paraissait plus complet, il en serait moins fiable. Attention, pour l'évaluation, à ne pas fixer des objectifs pour lesquels on ne dispose pas de levier direct d'action.

Les disparités territoriales sont fortes, vous l'avez dit, et le Gouvernement prévoit d'inscrire dans le projet de loi « 4 D » un mécanisme inspiré du rapport Repentin, avec un dispositif glissant plutôt qu'un simple report. Le texte est en préparation, l'intention de la ministre est bien de régler précisément l'après-2025.

La question de la fiscalité est délicate. C'est un sujet connu qui prend une acuité plus forte avec la suppression de la taxe d'habitation. Il n'y a pas, pour le moment, de proposition pour faire évoluer ce point qui a été évoqué dans le débat au Sénat sur la production de logement. Le risque d'optimisation financière, rapporté par Thierry Repentin, existe effectivement.

Le rôle des intercommunalités est un sujet très délicat, la réponse ne saurait être définitive car les intercommunalités évoluent rapidement. La loi SRU est parvenue à des résultats très positifs en se fondant sur la responsabilité des communes, cet aspect est central dans la relation entre le préfet et les élus. La loi a autorisé, à titre expérimental, de choisir le cadre intercommunal plutôt que communal, mais avec des conditions précises, le Gouvernement étant resté prudent pour ne pas affaiblir la loi SRU ; aucune intercommunalité ne s'en est saisie à ce jour et il me semble peu probable que le projet de loi « 4 D » aille plus loin dans le sens d'une « intercommunalisation », sauf peut-être via la contractualisation dès lors que l'EPCI est responsable du PLH et qu'il peut être délégataire des aides à la pierre.

Enfin, nous sommes tout à fait d'accord avec la recommandation de renforcer le suivi national des contentieux.

M. Manuel Domergue, directeur des études de la fondation Abbé Pierre. – Merci pour votre invitation. Je constate que nous menons un vrai débat sur la loi SRU, loin des échanges de points de vue caricaturaux qui avaient lieu il y a quelques années encore. Le débat gagne en qualité avec le temps, la loi SRU apparaît de plus en plus comme une bonne loi parce qu'elle est simple, comprise par nos concitoyens, et qu'elle fixe un objectif commun ; elle est intelligente, parce qu'elle a su s'assouplir et laisser des marges de manœuvre pour l'application ; elle mobilise l'opinion et je rappelle que l'abbé Pierre était venu en personne la défendre au Parlement. Cependant, l'article 55 ne résout pas tous les problèmes de la société française et c'est déjà un très bon résultat que d'avoir conduit à construire des logements sociaux dans des communes qui n'en avaient pas. Car l'objectif en la matière n'est pas seulement la mixité sociale, mais les conditions de logement de ceux qui vont bénéficier des logements construits, qui sont de bonne qualité et bien gérés, mieux répartis sur l'ensemble du territoire. Parmi les outils développés au gré des adaptations, les objectifs ciblés et qualitatifs, exprimés en logements PLAI et PLS, ont été très utiles face aux contournements de la loi ; ces objectifs qualitatifs ne sont intervenus cependant qu'en 2013 et leur incidence n'a donc pu être mesurée que dans le

dernier triennal, après une certaine tolérance envers l'irrespect de la loi au cours de la première période triennale.

En réalité, il n'y a pas assez de nouveaux logements PLAI et l'on doit bien constater que les politiques d'attribution reposent souvent sur un accord implicite pour accueillir en priorité les ménages habitant déjà la commune et pour ne pas accueillir ceux qui sont les plus pauvres. Le sociologue Fabien Desage démontre bien que les arrangements locaux empêchent en réalité l'attribution des nouveaux logements sociaux aux ménages les plus pauvres, ce qui explique qu'en dépit des constructions neuves, l'indice de ségrégation sociale continue de se dégrader. Dans les outils de suivi et de régulation, il faudrait en réalité inclure la production de locaux privés – nous le faisons à travers la base des permis de construire Sitadel, qui établit l'usage du foncier par les communes et qui montre que dans bien des cas, si l'on peine à dégager du foncier pour des logements sociaux, on en trouve pour des locaux privés.

Il y a des cas limites, en particulier en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). On est certes partis de loin, mais avec le laxisme du préfet, un écosystème local, une contestation explicite de la loi SRU par les élus locaux, par la majorité départementale voire régionale, l'État peine à faire appliquer la loi et se trouve un peu comme un professeur face à tellement de mauvais élèves qu'il hésite à punir toute la classe. Et comme, faute d'ingénierie et de volonté politique, l'État ne reprend pas la compétence urbanisme en cas de carence, comme la loi l'autorise à le faire, il ne va pas au bout de la sanction, y compris avec les communes qui sont carencées depuis vingt ans et qui, dans ce délai, ont vu leur taux de logements sociaux diminuer.

Nous avons, à la fondation Abbé Pierre, beaucoup travaillé avec la commission nationale SRU et nous nous associons au rapport de Thierry Repentin. Nous avons prévenu que l'échéance de 2025 ne serait pas tenue et qu'il fallait anticiper. Un dispositif pérenne avec un objectif glissant va dans le bon sens, à partir du moment où on le dote d'une « clause du dernier pas », car une commune pourrait toujours voir l'horizon reculer sans jamais l'atteindre tout en respectant les objectifs glissants ; comme le recommande la Cour des comptes, il convient en l'espèce d'avoir des objectifs différenciés, justement pour traiter de tels cas.

La définition des objectifs à l'échelle intercommunale ne nous semble pas une bonne idée, car les maires ont beaucoup de compétence en matière de logement, même si, en théorie, les intercommunalités développent les leurs. En réalité, sur la production et l'attribution, ce sont les maires qui ont la main, il est donc sain que le maire soit au centre du mécanisme SRU. Le travail remarquable fait par l'intercommunalité du Grand Poitiers, cependant, ne saurait servir d'exemple pour des communes comme Nice ou Cannes, car la situation n'y est pas du tout la même, du simple fait qu'il n'y a pas de tension sur le logement social à

Poitiers, alors qu'elle est très vive sur la Côte d'Azur. Il faut donc faire attention dans les comparaisons.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits du logement. – Je partage le propos de Philippe Dallier. L'application de la loi SRU pointe rituellement les difficultés en Île-de-France et en PACA. Certes, l'arithmétique ne joue pas en notre faveur, mais il faut voir d'où nous partons, le défaut de stratégie foncière qui a perduré pendant des décennies ; aujourd'hui, je ne connais pas un maire qui refuse de faire du logement social, la situation est bien différente d'il y a quelques années, je l'ai vue changer comme maire-adjointe au logement de Nice, où je rencontrais fréquemment des collègues farouchement opposés au logement social, disposés à payer les pénalités plutôt qu'à construire, et qui me disent aujourd'hui vouloir programmer du logement social pour leurs administrés. Pour certaines communes, le rattrapage est compliqué, d'autant que l'objectif a été relevé, et il faut aussi tenir compte des contraintes géographiques, de la protection de l'environnement, de la loi littoral, des risques sismiques... Il faut bien voir, aussi, que les communes attractives gagnent nécessairement en démographie, donc en logements privés, ce qui augmente encore le nombre de logements sociaux à construire pour se conformer à l'article 55 de la loi SRU – sans compter que la construction de nouveaux logements implique la réalisation d'équipements collectifs et d'infrastructures. L'objectif de 25 % ne sera donc pas atteint dans certaines communes, c'est clair.

La commission des affaires économiques a créé un questionnaire, qui sera mis en ligne sur le site du Sénat, pour permettre aux maires de nous faire remonter leurs difficultés à appliquer la loi, afin d'en tenir compte dans le projet de loi « 4 D ». Enfin, outre le logement social, on devrait aussi s'intéresser aux logements abordables pour les salariés, car les besoins sont importants. Dans la loi ELAN, nous avons intégré les logements à bail réel solidaire (BRS) dans le quota des logements sociaux : ne pourrions-nous pas faire de même pour les logements intermédiaires ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En dépit de la loi SRU, la mixité sociale n'est pas atteinte partout. Ne faudrait-il pas prendre en compte aussi le parc privé, aux côtés du parc social ? Lorsqu'un locataire achète son logement, celui-ci change de statut et n'est plus comptabilisé dans le parc social. Pourtant, son occupant reste le même et ses revenus n'ont pas changé.

De même, pour atteindre les objectifs de la loi, ne pourrait-on pas, outre la construction, encourager davantage la rénovation ou la reconstruction de bâtiments existants ? On ferait ainsi d'une pierre deux coups avec les objectifs de la transition énergétique.

M. Michel Canevet. – Je partage les conclusions de la Cour des comptes sur la nécessité de prendre en compte de manière plus spécifique la situation des communes: Certaines communes, en raison des regroupements forcés opérés par les préfets à la suite de la loi NOTRe, se sont retrouvées en infraction avec la loi SRU. Dans certains territoires où l'attachement à la propriété individuelle est très fort, il est difficile de construire brutalement un grand nombre de logements sociaux, et de trouver des locataires. On risque de déstabiliser le marché local et d'aboutir à des aberrations.

Je soutiens aussi l'objectif de mixité sociale. Nous ne sommes pas capables de produire assez de logements sociaux publics pour atteindre nos objectifs. Pourquoi ne pas associer davantage le privé? On pourrait envisager de mobiliser en faveur du logement l'épargne des Français qui a été accumulée pendant la crise.

Enfin, la fondation Abbé Pierre estime que l'on compte 300 000 mal-logés en France, mais combien ne veulent pas changer de logement ?

M. Thierry Cozic. – L'article 55 a eu des effets positifs sur la production de logements sociaux, en dépit de disparités selon les régions. Les maires ont parfois été accusés de ne pas jouer le jeu, notamment par la ministre du logement l'année dernière, pourtant ils ont fait de gros efforts.

La décision visant à faire supporter aux bailleurs sociaux le coût de la baisse des aides personnalisées au logement a pesé sur leur capacité d'investissement. À cela s'ajoute le désengagement financier de l'État : baisse des aides à la pierre, modalités de compensation de l'exonération de taxe foncière pour les logements sociaux, baisse du budget de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, suppression de la taxe d'habitation, etc. Cela ne risque-t-il pas de nuire à la réalisation d'objectifs nationaux toujours plus ambitieux ?

M. Claude Raynal, président. – La réponse est dans la question...

M. Didier Rambaud. – Le terme « logement social » fait peur et suscite bien des fantasmes. Nul candidat n'annonce dans son programme électoral qu'il veut réaliser plus de logements sociaux. Ils disent plutôt l'inverse et le premier réflexe d'un nouveau maire, comme à Bordeaux ou Lyon, est souvent d'arrêter les programmes de construction en cours. Il faut aussi reconnaître que la loi SRU ne s'est pas accompagnée d'une hausse de la mixité sociale.

Depuis le vote de la loi SRU, l'intercommunalité s'est développée. Il faut encourager la mise en place d'un nouveau couple entre les intercommunalités et les services déconcentrés de l'État. Je pense que les maires y sont prêts, dès lors qu'ils conservent le pouvoir d'attribution des logements.

Mme Christine Lavarde. - Le rapport met en évidence la décorrélation entre une compétence logement, qui relève des intercommunalités, et un calcul des seuils SRU et des pénalités, réalisé au niveau des communes. C'est nier les héritages et les réalités spatiales : certaines communes abritaient les usines et les ouvriers étaient logés à la périphérie, tandis que la commune centre faisait vivre le territoire par les retombées de son activité économique. On doit raisonner de manière globale à l'échelle du territoire, penser ensemble le développement économique et le logement.

Il ne suffit pas non plus de penser de manière quantitative mais aussi qualitative ; il faut prendre en considération la qualité des logements : un F5 n'est pas un studio, pourtant ils sont pris en compte de manière identique dans le calcul.

M. Sébastien Meurant. - Je m'exprime en tant que praticien du logement. Lorsque j'étais maire, j'ai souhaité faire un parcours résidentiel pour les habitants. Comme les prix du logement ont explosé en Île-de-France, les gens ne peuvent plus se loger. Les jeunes partaient, la population déclinait, et à leur suite, les services et les commerces. Le coût du logement social est lié au coût du foncier, et en région parisienne, il devient plus cher que le logement privé existant. Faut-il développer à tout prix le logement social : l'objectif ne devrait-il pas être que chacun ait un toit ? Les élus locaux sont prudents, car la population ne souhaite pas de nouvelles constructions. Pourtant les besoins augmentent : divorces, décohabitation, etc. Il faut aussi évoquer l'immigration : lorsque l'on accueille 400 000 personnes par an, qui se concentrent de surcroît dans certaines régions, il faut bien les loger ! L'essentiel est de construire. Une bonne loi doit être applicable et non remplie de bonnes intentions. Certaines communes n'ont plus d'espace constructible. Il faut aussi tenir compte des bassins de vie. Or le Val-d'Oise est en marge de tous les plans de développement de l'État. La loi SRU est inapplicable. Le bilan triennal ? Mais quel programme immobilier peut être réalisé en trois ans ? De plus, les permis de construire sont souvent contestés, de manière abusive souvent. Il faudrait aussi traiter cette question.

M. Christian Bilhac. - L'objectif de la loi, assurer la mixité sociale, n'est pas remis en cause, mais l'application de la loi soulève parfois des problèmes. Certaines communes ont choisi de ne pas respecter la loi en construisant des résidences de luxe afin de payer l'amende grâce au bénéfice dégagé. C'est inacceptable. Mais dans l'Hérault ou les Alpes-Maritimes, certaines communes n'ont simplement plus de terrains constructibles : zones inondables, restrictions des zones constructibles en raison des schémas de cohérence territoriale, etc. Inutile de faire l'autruche, certaines communes ne pourront jamais atteindre le quota de la loi SRU. Pourquoi ne pas réfléchir alors à un seuil de logements sociaux plus élevé, 35 % par exemple, dans les nouvelles constructions ?

J'attire aussi l'attention sur la situation des communes rurales : les bailleurs sociaux ne souhaitent pas construire dans ces communes, car les petits programmes coûtent trop cher à réaliser. Ne pourrait-on pas employer le produit des pénalités à financer l'ingénierie dans ces communes ?

Enfin, je rejoins aussi notre rapporteur général : est-il normal qu'un logement social acheté par son locataire sorte du quota ? Bref, je plaide pour davantage de pragmatisme.

Mme Isabelle Briquet. – Je veux aussi mettre l'accent sur la nécessité de prendre en compte l'aspect qualitatif des logements, l'état du parc existant et des loyers pratiqués. C'est important pour définir la part des logements PLAI et PLS dans les nouveaux programmes, notamment dans les zones détendues.

La suppression de la taxe d'habitation et l'exonération de taxe foncière pour le logement social font peser un grand risque sur la construction de logements sociaux.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je partage les recommandations de la Cour des comptes. La septième vise à établir une projection précise de l'identité et des caractéristiques des communes susceptibles de ne pas remplir leurs objectifs en 2025. Est-ce pour graduer les pénalités ? Dans certaines communes, toute la surface communale disponible est déjà construite, à l'exception des zones Seveso ou inondables. On ne peut pas atteindre l'objectif de la loi, sauf à surconstruire. Ne mettons pas au pilori des communes qui ne peuvent pas atteindre les objectifs de la loi en raison de leur situation objective.

M. Jean-Michel Arnaud. – Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (Sraddet) vont probablement réduire les capacités de production dans les zones détendues et rurales, car ils limitent les zones constructibles dans ces aires. Il conviendrait de trouver une solution pour permettre la construction de logements sociaux. Dans les Hautes-Alpes, 70 % des habitants sont éligibles au logement social, mais il y a pénurie. De plus, les Hautes-Alpes sont classées en grande partie en zone C. De ce fait, on ne trouve pas, dans les zones touristiques, d'opérateur privé désireux d'ouvrir les programmes de logements neufs, destinés à des investisseurs, à du logement social pour loger les populations permanentes. Dans les zones détendues, il faudrait donc imaginer de nouveaux outils et créer de nouveaux zonages pour faciliter la création des programmes mixtes pour loger ceux qui travaillent sur place ou les plus démunis.

M. François Adam. – Vous avez bien décrit les contraintes qui s'accumulent en région PACA dans certains territoires. Vous avez aussi souligné l'inertie de la politique du logement. Si la construction de logement social a été négligée pendant longtemps, il faut du temps pour tenir les objectifs de la loi SRU.

Faut-il fixer des objectifs en matière de logements abordables ? La loi ELAN prévoit que les PLH de certaines agglomérations doivent comporter des objectifs de production de logement intermédiaire. Le ministère du logement est favorable à la production de logement intermédiaire, et la prolongation du dispositif Pinel va en ce sens. L'enjeu est d'éviter tout effet d'éviction par rapport au logement social. Je rappelle aussi que selon les critères du logement social, 70 % de la population française y est éligible.

La loi SRU a permis de construire des logements sociaux de qualité. Les bailleurs sociaux savent construire des programmes de qualité et le logement social n'est plus perçu comme du logement dégradé.

Nous manquons de recul sur l'impact du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS) sur les bailleurs car il ne date que de 2018. Il nous semble toutefois que la situation des bailleurs reste saine et qu'ils peuvent investir. Leurs engagements pris en 2019 dans le cadre du pacte d'investissement pour le logement social signé avec l'État en témoignent. Il me semble que le référé de la Cour des comptes confirme cette appréciation.

Il est vrai qu'il y a une différence entre un deux-pièces et un cinq-pièces, mais, pour être applicables, les critères doivent rester simples et lisibles. La répartition des logements doit faire l'objet d'une discussion au niveau local entre les partenaires. Il semble toutefois difficile d'intégrer cette dimension dans le dispositif SRU, car ce serait trop complexe.

Vous avez évoqué les zones de redynamisation urbaine, qui ne sont souvent pas soumises aux obligations de la loi SRU en raison de leur population, mais il y a du logement social dans ces zones. Certains bailleurs interviennent en zone rurale et savent réaliser des programmes adaptés. Le Fonds national des aides à la pierre peut contribuer au financement.

L'équilibre entre constructions neuves et rénovation est un vrai sujet. Dans le projet de loi Climat et résilience, le Gouvernement proposera des objectifs ambitieux pour réduire l'artificialisation des sols. Mais la réalisation de logements sociaux peut aussi consister en des opérations d'acquisition-rénovation ou en des acquisitions d'immeubles sans travaux. Les bailleurs savent acheter des immeubles pour les transformer en logement social dans un cadre urbain contraignant. Cette voie devrait sans doute prendre de l'ampleur dans les territoires urbains où le foncier est rare.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Mais cela coûte plus cher !

M. François Adam. – C'est vrai.

M. Manuel Domergue. – L'idée de moduler les objectifs de la loi SRU en fonction de la taille des logements est souvent avancée, mais c'est très difficile. La loi SRU n'est pas un PLH ! Il serait absurde que la loi détermine le pourcentage de logements en fonction de leur surface, sans

compter que les besoins de logements sociaux concernent surtout de petites surfaces.

Nous sommes pour la montée en puissance des intercommunalités pour les politiques de logement et d'attribution. Mais si on appliquait la loi SRU à l'échelle des intercommunalités, on la viderait de son contenu, chacune la respecterait ! Peut-être faut-il raisonner, dans les grandes métropoles, à l'échelle des arrondissements : les communes limitrophes du XVI^e arrondissement de Paris se plaignent d'être sanctionnées au titre de la loi SRU, alors que ce dernier n'est pas pénalisé, car il bénéficie de la mutualisation avec les arrondissements où les logements sociaux sont plus nombreux. Si Paris respecte la loi SRU, l'indice de ségrégation est élevé entre arrondissements. Il en va de même à Marseille ou Lyon.

Notre but n'est pas de faire que du logement social : seules 1 035 communes ne respectent pas la loi et il manque simplement 600 000 logements sociaux. De même, si nous sommes attachés à prendre en compte uniquement les logements sociaux, et non d'autres formes de logements comparables, c'est pour éviter que les logements des marchands de sommeil ne soient considérés comme des logements sociaux, même si leurs locataires y seraient éligibles au vu de leurs conditions de ressources. De même, on ne peut pas assimiler les logements Pinel ou PLI (Prêt locatif intermédiaire) à des logements sociaux – les conditions ne sont pas les mêmes au regard des loyers, des ressources, de la gestion, etc. La loi SRU permet déjà d'inclure le parc privé à vocation sociale en cas de conventionnement avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), sous certaines conditions, ou les logements BRS, mais cela ne concerne que quelques centaines de logements.

De même, un logement social qui a été vendu à son occupant n'appartient plus au parc social, même si son occupant reste le même, car il n'est plus remis en location. Donc ne confondons pas la loi SRU avec un PLH pour ne pas complexifier. Quant à l'argument de la densité, la ville de Paris a réussi à passer de 12 % de logements sociaux en 2001 à 24 % aujourd'hui, tout en améliorant la qualité des logements, grâce, en partie, à des opérations d'acquisition-amélioration.

On ne peut que déplorer l'incohérence de l'État qui veut sanctionner davantage, mais qui, dans le même temps, coupe les vivres aux opérateurs. La Cour estime ainsi dans un référé récent que la RLS est une usine à gaz, avec des effets négatifs sur la production de logements sociaux, même si les bailleurs peuvent être en bonne santé financière. Le Gouvernement risque d'avoir beau jeu de reporter la responsabilité sur les élus locaux ou les bailleurs si les objectifs de la loi ne sont pas atteints, et réciproquement ! Il importe pourtant que tout le monde tire dans le même sens.

M. Gérard Terrien. - Vous avez évoqué l'association du secteur privé au secteur social. Notre rapport montre que la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est une piste et, d'ailleurs, celle-ci se développe fortement.

La question des 300 000 mal-logés, dont 40 000 sans-abri, relève d'autres politiques publiques, mais je ne pense pas qu'ils ne souhaitent pas être relogés...

L'intercommunalisation semble une piste intéressante, mais il ne faut pas vider la loi SRU de son sens. Notre recommandation n° 7 ne vise pas à stigmatiser les communes qui ne respectent pas leurs objectifs, mais à comprendre pourquoi.

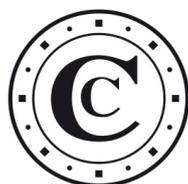
La construction et la mixité sociale ne relèvent pas du même temps, ni des mêmes politiques. La mixité relève aussi des questions d'éducation, de sécurité, etc. Quant à la RLS, la Cour vient de rendre un référé sur ce sujet, mais la question est vaste et nous entraînerait trop loin aujourd'hui...

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dallier.

ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES

Cour des comptes



L'APPLICATION DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

Rapport demandé par la commission des finances du Sénat

Février 2021

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UN ÉQUILIBRE DIFFICILE ENTRE FERMETÉ DE L'ÉTAT ET PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES LOCALES DE PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL	19
I - LES CONDITIONS DE PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL ONT ÉVOLUÉ DEPUIS LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF	19
A - Les objectifs d'habitat social demeurent assignés aux communes dans un contexte de montée en puissance des intercommunalités	19
B - La loi s'applique de manière uniforme dans toutes les zones urbaines avec une prise en considération insuffisante des spécificités locales.....	20
C - L'essor de la vente en état futur d'achèvement (Vefa) a modifié les conditions de production de logement social	23
II - LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE PAR DES MODIFICATIONS RÉGULIÈRES DU DISPOSITIF INITIAL REND SA MISE EN ŒUVRE COMPLEXE	25
A - Le recensement des communes « soumises SRU » : prise en compte de la tension sur le parc social et extension de l'inventaire	26
B - L'application de l'exemption: l'extension des critères et les difficultés d'interprétation	29
C - La définition et le suivi des objectifs du bilan triennal	31
D - L'établissement de la liste des communes carencées.....	32
CHAPITRE II DES MOYENS ET DES MÉTHODES DE CONTRÔLE À ADAPTER À LA COMPLEXITÉ DU DISPOSITIF ET À LA DIVERSITÉ DES ACTEURS	35
I - L'ADAPTATION NÉCESSAIRE DES MOYENS	35
A - Les ressources humaines : faire face au développement progressif des tâches liées à l'application de l'article 55	35
B - Les outils d'information et de suivi de la mise en œuvre du dispositif et le contrôle de la chaîne financière.....	39
C - L'efficacité limitée des moyens de coercition.....	48
II - LES MÉTHODES DE GOUVERNANCE : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES AU SEIN DE L'ÉTAT, ENTRE HARMONISATION NATIONALE ET APPLICATION TERRITORIALE	58
A - Les modalités d'harmonisation nationale.....	59
B - Les modalités d'harmonisation régionale	62

CHAPITRE III LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES DU DISPOSITIF FACE À L'ÉCHÉANCE DE 2025.....	67
I - LA GESTION DES INCERTITUDES LIÉES À L'ÉCHÉANCE DE 2025.....	67
A - Des interrogations quant à l'atteinte de l'objectif fixé.....	67
B - Une réponse délicate pour les services déconcentrés de l'État	69
II - LES VOIES D'UNE ADAPTATION POSSIBLE DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 55.....	70
A - Avoir une connaissance plus précise de l'application de la loi et de ses effets.....	71
B - Mieux prendre en compte les spécificités locales pour l'application de la loi : vers des échéances différenciées	74
CONCLUSION GÉNÉRALE	85
ANNEXES	87

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Le président de la commission des finances du Sénat a saisi le Premier président de la Cour des comptes le 20 janvier 2020, d'une demande d'enquête portant sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances. Cette demande a été acceptée par le Premier président par une lettre du 22 janvier 2020, il a annoncé une remise de la communication au mois de janvier 2021. Ce courrier a été suivi d'une note de cadrage adressée par la doyenne des présidents de chambre faisant fonction de Premier président, le 19 février 2020, afin de préciser le contenu de l'enquête.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date des 13, 24 et 27 mars 2020. Une notification complémentaire en vue de mener d'autres entretiens est intervenue le 20 juillet. D'abord fixée au mois de janvier 2021, la date de remise du présent rapport a été prolongée d'un mois, en février 2021, en raison des circonstances sanitaires qui ont rendu plus difficile en pratique le déroulement de la procédure d'instruction et de contradiction.

Cette saisine au titre de l'article 58-2 de la loi organique a été précédée d'une enquête menée à l'initiative de la Cour, portant spécifiquement sur le contrôle par l'État de l'application de cet article 55. Ce travail préalable a contribué à alimenter la réflexion dans le cadre de l'enquête demandée par le Sénat.

Pour conduire l'ensemble de ces travaux, les rapporteurs, outre l'exploitation des réponses à leurs nombreux questionnaires, ont mené une soixantaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations de l'État concernées, au plan national comme au plan local, avec les associations d'élus, avec de nombreux maires et des représentants d'intercommunalités, avec des représentants des bailleurs sociaux, d'établissements publics fonciers et d'aménagement, de la Caisse des dépôts, et des milieux associatifs.

Des enquêtes sur place ont été réalisées au sein de cinq départements : Alpes-Maritimes, Charente-Maritime, Hauts-de-Seine, Nord et Val-de-Marne.

*

**

Le rapport définitif a été délibéré le 18 décembre 2020 par la cinquième chambre présidée par M. Terrien, président de chambre et en formation composée de MM., Cabourdin, Giannesini, Oseredczuk, Champomier, conseillers maîtres et de M. Brottes, conseiller maître en service extraordinaire, et en tant que rapporteurs MM. Bouvier, Duguépéroux, conseillers maîtres et en tant que contre-rapporteur, M. Berthomier, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 26 janvier 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

Une politique de quotas mise en œuvre depuis plus de vingt ans et concernant 2 000 communes

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) visait notamment à développer la mixité sociale et urbaine de l'habitat. À ce titre, son article 55, codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), impose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux, selon des critères définis par le Code de la construction et de l'habitation (CCH). Ce taux est fixé aujourd'hui à 25 % ou 20 % selon les cas, par rapport à l'ensemble des résidences principales. La liste de ces communes est définie selon des critères démographiques et d'appartenance à une agglomération ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Les communes concernées qui sont situées en deçà de ce seuil, dites « communes déficitaires », doivent verser un prélèvement sur leurs recettes. Ce prélèvement est à la fois une sanction pour la commune mais aussi une incitation à rattraper son retard dans la mesure où les dépenses qu'elle consacre au développement du logement social en sont déduites. Ces communes doivent par ailleurs satisfaire à un objectif triennal de rattrapage, la loi indiquant qu'à la date de 2025 l'ensemble des communes concernées devront avoir atteint le pourcentage de 25 % ou 20 % prévu par la loi.

Au 1^{er} janvier 2019, 2 091 communes étaient comprises dans le périmètre d'application de cette disposition légale et donc tenues à ce titre de satisfaire à cette obligation, ce qui représentait près de 58 % de la population française. 1 100 d'entre elles, qui n'avaient pas atteint le taux prévu de logements sociaux, se trouvaient « soumises SRU », et donc redevables d'un prélèvement annuel sur ses ressources et soumise à un rythme de rattrapage.

Un dispositif efficace pour soutenir la production de logements sociaux mais inégalement appliqué sur le plan géographique

En termes d'efficacité, le mécanisme de quotas prévu par l'article 55 a incontestablement eu un effet positif sur la production globale de logements locatifs sociaux dans les communes concernées. Selon le dernier bilan effectué pour la période 2017-2019, 210 737 logements sociaux, soit plus de la moitié des logements construits sur le plan national, l'ont été dans les communes soumises à la loi SRU. Calculé globalement au plan national, l'objectif triennal fixé pour cette période a ainsi été atteint à hauteur de 107 %. La grande majorité des personnes rencontrées par la Cour, qu'il s'agisse d'élus, de représentants des administrations, des associations et des bailleurs, saluent cet effet positif sur la production de logement social. S'ils souhaitent parfois des adaptations du dispositif de l'article 55, ils n'entendent pas le remettre en cause dans son principe qui est aujourd'hui accepté.

La production globale de logements sociaux au sein de l'ensemble des communes soumises recouvre cependant de grandes disparités entre les régions et, au sein des différentes régions, entre les communes. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple, 79 communes, sur un total de 158 communes soumises, n'ont pas atteint l'objectif quantitatif fixé pour la période. Au sein des 1 035 communes relevant de ce bilan triennal 2017-2019 pour l'ensemble de la France¹, seules 485, soit 47 % de l'ensemble, ont atteint leur objectif quantitatif. Ces résultats différenciés sont significatifs des difficultés et des tensions rencontrées dans l'application de l'article 55.

Un dispositif complexe et sujet à des divergences d'interprétation

Depuis l'adoption du texte en 2000, les conditions de production du logement social ont connu des évolutions sensibles. Le développement de la vente en état futur d'achèvement (Vefa) a pu allonger les délais de réalisation des opérations et rendre plus difficile la maîtrise par les collectivités des projets de construction. Par ailleurs, la promotion des intercommunalités et de leurs compétences en matière de logement peut être source de contradiction avec la responsabilité qui demeure celle des communes et de leurs maires concernant aussi bien la production de logement social que l'application du dispositif de l'article 55.

Une tension est relevée entre ce dispositif de quota, défini au plan national et appliqué uniformément sur le territoire, et la nécessité de prendre en compte les contraintes et les spécificités locales. Afin de trouver un meilleur équilibre, un certain nombre de tempéraments ont été introduits par le législateur, à l'occasion des modifications successives du texte initial. L'inventaire des logements permettant la comparaison avec le total des résidences principales et la fixation du taux s'est significativement allongé, bien au-delà du logement locatif social pris au sens classique. Ainsi sont intégrés par exemple les structures d'hébergement et les logements-foyers ou encore les terrains locatifs familiaux prévus par les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

Un « indice de tension du parc social », défini comme le ratio entre le nombre de demandes de logement locatif social et le nombre d'emménagements annuels au sein du parc locatif social, est utilisé pour fixer les pourcentages, de 25 % ou de 20 %, imposés aux communes, mais aussi comme l'un des critères permettant d'exempter certaines d'entre elles de ce dispositif de l'article 55. Ces critères d'exemption devenant d'une application subtile, des divergences d'interprétation peuvent naître, puisque s'ajoutent à celui de la tension les critères de l'insuffisance de la desserte de transport en commun ou de l'inconstructibilité de la majeure partie du territoire urbanisé de la commune.

En outre, cette recherche de l'équilibre est souvent délicate, voire contradictoire. Au nom de l'efficacité, d'autres adaptations ont été apportées pour renforcer la fermeté dans l'application du dispositif national. Ainsi en est-il de l'augmentation en 2013 du taux de logements sociaux à atteindre ou du renforcement des moyens de coercition confiés au représentant de l'État lorsqu'à l'issue d'un bilan triennal une commune soumise qui n'a pas respecté ses objectifs fait l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en carence. 280 communes ont ainsi été « carencées » au terme du dernier bilan 2017-2019.

¹ Le chiffre de 1 035 correspond au nombre de communes « soumises SRU » à la date de 2017 et qui font donc l'objet du bilan triennal 2017-2019. Ce dernier ne tient pas compte des communes qui sont entrées dans la catégorie des « communes soumises SRU » entre 2017 et 2019. Au 1^{er} janvier 2019, il y avait 1 100 communes « soumises SRU » comme indiqué *supra*.

Si ces aménagements sont nécessaires et louables dans leur intention, ils ont rendu l'application de l'article 55 de la loi SRU particulièrement complexe.

Cette complexité, la technicité des règles applicables, autant que la sensibilité politique liée à la question du logement social, imposent que les services de l'État, au plan central comme à celui des services déconcentrés, disposent des ressources et des moyens nécessaires. Il s'agit des ressources humaines mais aussi des moyens requis pour établir les inventaires des logements, pour mesurer la tension en matière de logement social ou pour contrôler l'utilisation du prélèvement effectué sur les communes déficitaires, qui doit prioritairement être consacré à la promotion du logement social.

Il convient également de mieux garantir l'efficacité des moyens de coercition confiés au préfet de département lorsqu'une commune est carencée : reprise de la gestion des droits de réservation de logements sociaux attribués à la commune ; majoration du prélèvement ; reprise du droit de préemption urbain ou de l'octroi des permis de construire. On s'aperçoit en effet à l'expérience que ces instruments de coercition sont à la fois d'une application difficile et trop variable selon les départements.

Ce sujet conduit à évoquer une autre tension, qui relève aussi de la difficulté de trouver un équilibre entre un dispositif national et une bonne appréhension des situations locales. Le dispositif de l'article 55 est à la fois centralisé et déconcentré, partagé entre les orientations et les directives fixées par l'État central et les importantes compétences d'application confiées aux services déconcentrés. Il est centralisé dans la mesure où les procédures, les modalités de dialogue avec les collectivités locales et les objectifs de production de logements sociaux sont définis au niveau national pour l'ensemble des territoires, avec des possibilités d'adaptation ou de modulation qui demeurent limitées. Mais il est aussi déconcentré car une fois établies ces procédures et fixés ces objectifs, le préfet de département doit décliner concrètement les règles ainsi définies.

Un juste équilibre doit donc être trouvé entre, d'une part, la cohérence globale du dispositif, avec une interprétation des textes et une harmonisation des pratiques établies à l'échelon national et, d'autre part, la nécessité de marges de manœuvre laissées au représentant local de l'État. L'administration centrale pourrait ainsi opportunément préciser certains éléments de doctrine, relatifs par exemple au mécanisme d'exemption, aux conditions d'utilisation des moyens de l'État en cas de carence, ou assurer au niveau national un suivi des contentieux et en dégager les enseignements nécessaires. Dans le même esprit et face à la complexité et à la technicité des règles applicables et à la charge de travail qu'elles impliquent pour les services déconcentrés départementaux, le rôle d'expertise, d'appui technique et d'harmonisation de l'échelon régional de l'État pourrait être développé à leur profit.

Enfin, si le mécanisme de l'article 55 paraît avoir eu un effet indéniable sur la production de logement social, il est moins évident qu'il ait significativement contribué à développer la mixité urbaine et sociale, objectif premier de la loi SRU. Le « taux SRU », rapport entre le nombre de logements sociaux et le total des résidences principales, implicitement érigé en taux de mixité sociale par le législateur, n'a que faiblement progressé - d'environ cinq points entre 2002 et 2016. Il est vrai, comme le relève certains chercheurs, que la mixité sociale demeure difficile à définir et qu'elle dépend de multiples facteurs, le logement n'en étant qu'un parmi d'autres. Il est certain aussi dans la pratique qu'il peut y avoir opposition entre deux objectifs de la loi, celui de la production de logement et celui de la mixité sociale, dans les cas où la

volonté d'atteindre rapidement un objectif quantitatif de logements sociaux conduit à concentrer le logement social dans certains quartiers ou certains espaces dans lesquels le foncier demeure moins cher et plus disponible, renforçant ainsi la ségrégation et la « ghettoïsation ».

La nécessité d'anticiper l'échéance de 2025 en corrigeant les faiblesses du dispositif

Lié à cette faible progression du taux de logements sociaux, il est désormais acquis pour tous les acteurs concernés qu'un nombre significatif de communes n'aura pas atteint en 2025 l'objectif de 20 % ou de 25 % de logements locatifs sociaux prévu par la loi.

Dans son dernier bilan dressé en décembre 2020, le ministère du logement estime que plus de la moitié des 1 100 communes soumises à l'obligation SRU n'ont aucune chance de l'atteindre à l'horizon fixé par la loi. Dans sa très récente analyse remise au ministre du logement fin janvier 2021, le président de la commission SRU partage ce constat en estimant que moins du tiers des communes concernées atteindront l'objectif légal en 2025.

Pour l'heure et au regard de cette échéance, les services déconcentrés de l'État ont adopté une attitude pragmatique. Ils s'assurent surtout du maintien de la production globale de logements sociaux. Le respect strict du pourcentage prévu par rapport à l'ensemble des résidences principales n'est plus la préoccupation principale. Ils sont parfois conduits de ce fait à approuver des programmes locaux de l'habitat ou à conclure des documents contractuels avec les collectivités fixant des objectifs inférieurs à l'objectif légal.

Il y a donc un glissement par rapport à la lettre de la loi qui pose la question de savoir si le dispositif lui-même devra être adapté, s'il est confirmé que tous les objectifs ne pourront pas être atteints. Pour préparer cette échéance de 2025, il revient aux services de l'État d'établir dès maintenant la projection la plus fine possible pour identifier et caractériser les communes susceptibles de ne pas pouvoir remplir leurs obligations. Dans la même logique, il importe de mesurer précisément l'effet des dispositions légales sur la promotion de la mixité sociale liée au logement afin d'éclairer les choix du législateur. La sensibilité, au plan local comme au plan national, de ce sujet justifie que la décision d'adapter ou non le dispositif de l'article 55 ne soit prise qu'à l'issue de cet état de lieux.

Au titre des adaptations possibles est parfois évoqué le passage d'une appréciation par stocks - c'est-à-dire en pourcentage - de logements sociaux à une gestion par flux - c'est-à-dire en nombre de logements sociaux créés -. Un tel changement reviendrait cependant à renoncer à la finalité même de la loi SRU, en abandonnant l'objectif de développement de la mixité sociale.

Une autre voie serait de retenir une application de la loi qui prenne mieux en considération les spécificités des différentes communes. Cela peut passer par l'admission de nouvelles catégories de logements dans l'inventaire des logements sociaux ou encore par l'extension des cas d'inconstructibilité de nature à fonder une exemption, au risque cependant d'accroître la complexité du dispositif.

Mais au-delà de ces dispositions à caractère général, une application différenciée pourrait être conçue selon les collectivités, dans une recherche d'équilibre entre cohérence nationale et contexte local.

Celle-ci supposerait d'aménager les procédures de concertation avec l'État afin que les contraintes et les spécificités locales puissent mieux être prises en compte. En ce sens, les « contrats de mixité sociale » créés en 2015, conclus entre le préfet et la collectivité afin « d'engager une démarche volontaire pour atteindre (.../...) ses obligations légales » en matière

de logement social, pourraient être un outil adapté, sous réserve d'être suffisamment précis quant à la définition des objectifs fixés aux communes et à la mobilisation de l'ensemble des instruments disponibles. Une réflexion sur le bon niveau de concertation gagnerait également à être menée. Alors que la commune reste l'échelon de référence pour l'appréciation des seuils, les dispositions visant à une mutualisation des objectifs de production de logements à l'échelle intercommunale sont restées d'une application très limitée. L'implication plus forte des intercommunalités et le recours à la méthode contractuelle permettraient d'organiser une application différenciée de la loi. Cette application pourrait, au minimum, moduler l'horizon temporel d'atteinte d'un taux de logements sociaux, ce dernier demeurant uniforme au plan national.

Recommandations

1. Préciser la doctrine concernant le mécanisme d'exemption et la gestion des reports d'une période d'engagement triennale sur l'autre afin de faciliter l'appréciation des critères par les préfets (*DHUP*).
2. Assurer, au niveau national, un meilleur suivi des contentieux relatifs à l'application de l'article 55 de la loi SRU (*DHUP*).
3. Développer le rôle d'expertise, d'appui technique et d'harmonisation en matière d'application de l'article 55 de l'échelon régional de l'État au profit des services déconcentrés départementaux (*DHUP*).
4. Améliorer les outils de recensement et de suivi des situations locales dans un objectif de simplification et de fiabilisation (*DHUP*).
5. Inscrire l'obligation de rendre compte de l'emploi des sommes issues des prélèvements SRU pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les établissements publics fonciers (EPF), et donner à l'État la possibilité d'agir en cas d'usage non conforme des crédits (*DHUP*).
6. Préciser au niveau national les conditions de l'utilisation des moyens de l'État en cas de carence en assurant la diffusion des éléments de doctrine ainsi que l'information sur les expériences et les initiatives positives menées dans les différents départements (*DHUP*).
7. Établir une projection précise de l'identité et des caractéristiques des communes susceptibles de ne pas remplir leurs objectifs en 2025 (*DHUP*).
8. Intégrer dans l'enquête annuelle de suivi de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU des indicateurs permettant de mieux apprécier l'évolution de la mixité sociale dans les communes concernées (*DHUP*).
9. Prévoir pour certaines communes une application différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logements sociaux, dans un cadre intercommunal équilibré et en s'appuyant sur la signature d'un contrat de mixité sociale précis quant à ses objectifs et ses engagements et mobilisant l'ensemble des instruments dont disposent les signataires (*DHUP*).

Introduction

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 avait parmi ses objectifs majeurs celui de « *réussir la mixité urbaine* » en utilisant comme levier la construction des logements sociaux pour permettre l'accueil de populations modestes ou défavorisées. Les dispositions de l'article 55 de cette loi, aujourd'hui regroupées dans les articles L. 302-5 à L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH), ont été conçues dans ce but en imposant à l'échelle communale une politique de quotas de logements sociaux parmi les logements existants.

Le dispositif de l'article 55 et son évolution

Les communes dans un territoire concerné par cet article 55, c'est-à-dire défini selon des critères démographiques et d'appartenance à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), sont soumises à un quota de logements sociaux. Plus précisément, elles doivent avoir atteint, à une échéance temporelle définie par le législateur, un taux de logements locatifs sociaux par rapport au total des résidences principales. Les différentes catégories de logement pouvant figurer dans l'inventaire des logements locatifs sociaux sont définis par la loi. Ces communes sont dites « communes concernées ». Il existe cependant pour les communes une possibilité d'être exemptées de cette obligation selon une procédure et des conditions également fixées par la loi.

Une commune est dite « soumise SRU », ou déficitaire, dès lors que le taux de logements locatifs sociaux sur son territoire est inférieur à l'objectif fixé. Appartenir à cette catégorie emporte trois conséquences. Tout d'abord, les communes « soumises SRU » doivent payer un prélèvement annuel utilisé ensuite pour la construction de logements sociaux ; certaines dépenses exposées par la commune, notamment celles concourant au développement du logement social, peuvent toutefois venir en déduction du prélèvement, de même que sont prévues des possibilités d'exonérations. Ensuite, afin d'atteindre les taux prévus, ces communes doivent respecter un objectif de logements sociaux, qui évolue par périodes triennales. Enfin, les communes « soumises SRU » qui n'atteignent pas leurs objectifs triennaux peuvent faire l'objet d'un arrêté préfectoral dit de carence. Cet arrêté entraîne le transfert au profit du préfet de département de pouvoirs visant à faciliter la construction de logements sociaux sur le territoire de la commune dite carencée. Enfin l'article 55 prévoit aujourd'hui qu'à l'échéance de l'année 2025 l'ensemble des communes soumises devront avoir atteint le pourcentage de logements sociaux fixé par la loi (25 % ou 20 %, en fonction de la pression sur la demande de logement social constatée dans la commune).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU en décembre 2000, trois principaux textes ont apporté, sans en remettre en cause les principes, des modifications substantielles aux dispositions initiales : la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ; la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et enfin la loi du 24 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan).

Ces modifications sont inspirées par des préoccupations parfois contradictoires. Elles oscillent entre le maintien de la fermeté dans la déclinaison de ce dispositif national et un assouplissement nécessaire afin de mieux prendre en considération les circonstances ou les spécificités locales.

Au titre du premier objectif on relèvera notamment l'augmentation du pourcentage nécessaire de logements sociaux, fixé depuis 2013 à 25 % (sauf pour certaines communes demeurant soumises au taux initial de 20 %), et logiquement liée à cette évolution, la hausse des objectifs triennaux de production devant permettre d'atteindre le pourcentage de 25 % en 2025. On notera également l'extension de l'obligation imposée aux communes déficitaires soumises à un rythme de rattrapage triennal : elle est d'abord quantitative, s'agissant du nombre de logements sociaux à financer ou à mettre en service au cours de la période ; mais elle est devenue également qualitative, en fixant, au sein de l'ensemble des logements sociaux produits, un pourcentage minimum de logements très sociaux. Ainsi le non-respect de ce critère qualitatif suffira-t-il à lui seul à justifier la mise en carence de la commune, à quoi s'ajoute le renforcement progressif des pouvoirs du préfet à l'encontre des communes carencées.

Dans le sens de l'assouplissement, les catégories de logement comprises dans l'inventaire ont été élargies, manifestant une interprétation extensive de la notion de logement locatif social (structures d'hébergement ; logements-foyers ; etc.). Le dispositif a été recentré dans les territoires où la tension sur le logement social est la plus marquée, qu'il s'agisse du périmètre d'application de la loi, de la fixation des taux de logements sociaux applicables ou de la définition des critères d'exemption. Ces derniers critères ont été étendus : à cette tension sur le logement social s'ajoutent l'insuffisance de la desserte en transports en commun ou les contraintes de constructibilité. Enfin la loi Élan a introduit un tempérament en disposant que toute commune nouvellement soumise à ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2015 bénéficie de cinq périodes triennales pleines pour atteindre le taux de logements sociaux qui lui est fixé.

Les annexes Annexe n° 3 et Annexe n° 4 présentent respectivement la carte des communes soumises au dispositif SRU et celle des communes carencées à l'issue du bilan triennal 2017-2019.

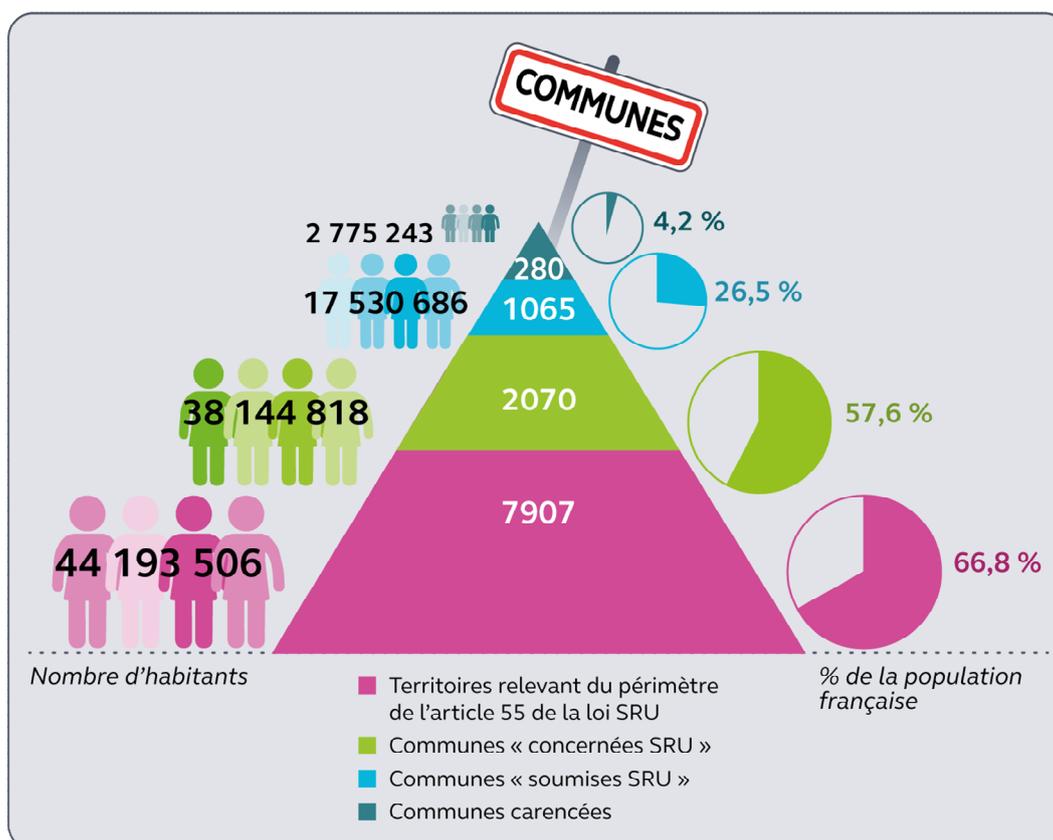
La place des communes relevant de la loi SRU dans l'ensemble national

Selon le bilan national 2019 correspondant à l'inventaire annuel des logements sociaux au 1^{er} janvier 2018, les territoires relevant du périmètre de cet article 55 de la loi SRU regroupaient 125 agglomérations et 214 EPCI représentant 7 907 communes. Au sein de cet ensemble, 2 070 communes étaient « concernées SRU » en raison de leurs populations. 1 065 communes étaient « soumises SRU », n'ayant pas atteint le pourcentage de logements locatifs sociaux prévus par la loi. À l'issue du dernier inventaire réalisé au 1^{er} janvier 2019, cette situation concerne 1 100 communes soumises pour 2 091 communes concernées. Par ailleurs, après le bilan triennal 2017-2019, 280 communes ont été carencées, chiffre en augmentation par rapport au précédent bilan triennal (264 communes).

Afin d'apprécier la place et l'importance du dispositif SRU dans l'ensemble national, une première comparaison peut être faite en termes de population. Par rapport à l'ensemble de la population française (67 063 703 habitants), les communes en territoire SRU représentent 66,8 % (44 193 506 habitants), les communes concernées 57,6 % (38 144 818 habitants), les

communes déficitaires et « soumises SRU », 26,5 % (17 530 686 habitants), enfin les communes carencées, 4,2 % (2 775 243 habitants).

Schéma n° 1 : les communes dans le dispositif SRU



Source : Cour des comptes, d'après données du bilan triennal 2017-2019

Cette première approche peut être utilement complétée par une comparaison portant sur le nombre de logements locatifs sociaux (LLS). Au sein des communes déficitaires et soumises SRU, on recense aujourd'hui 1 385 270 logements locatifs sociaux, soit environ 27 % du total de ces logements en France (5,2 millions en 2017) et 149 355 dans les communes carencées, soit environ 3 % du total.

L'impact de l'article 55

Si l'on se réfère au bilan de la période 2014-2016, l'objectif triennal, globalisé au niveau national, avait été atteint à hauteur de 106 %, ce qui tendrait à confirmer un rôle moteur du dispositif de l'article 55. De même, entre 2014 et 2016, 188 587 logements sociaux avaient été produits dans les communes soumises à la loi, soit plus de la moitié de la production totale de logements locatifs sociaux en France. Le bilan du triennal 2017-2019, dernier bilan disponible, fait apparaître une nouvelle progression : au sein des 1 035 communes soumises au bilan triennal, 210 737 logements sociaux ont été construits, soit un taux de réalisation de 107 %.

Ce résultat global cache cependant de grandes disparités de situation selon les différentes communes. Sur la période 2017-2019, seules 485 d'entre elles, soit 47 % de l'ensemble, ont atteint l'objectif quantitatif qui leur avait été initialement fixé.

En outre, si l'article 55 paraît ainsi avoir eu un effet indéniable sur la production globale, il est en revanche moins sûr qu'il ait directement contribué à développer la mixité urbaine et sociale, objectif majeur de la loi SRU. Le rapport entre le nombre de logements sociaux et le total des résidences principales, soit le « taux SRU » implicitement érigé en taux de mixité sociale par le législateur, n'a que faiblement progressé. Selon un calcul présenté par le géographe Grégoire Fauconnier², le taux SRU des communes déficitaires a progressé entre 2002 et 2016 de 4,7 points, passant de 9,1 % à 13,8 %, hausse réelle mais demeurant cependant loin des objectifs de la loi. Pour prendre l'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans les communes déficitaires, ce taux n'a progressé que d'un point en six ans, passant de 13,1 % en 2011 à 14,1 % en 2017.

L'objet de l'enquête

L'enquête de la Cour porte sur l'application des dispositions de l'article 55. Elle a été effectuée à la demande de la Commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Pour mener cette enquête ont été pris en considération les dispositions mêmes de l'article 55, leurs évolutions successives et leurs conséquences, les appréciations portées par les différents acteurs du logement social ainsi que les données relatives à l'application de ce dispositif et à son efficacité.

Plus généralement, en déterminant *a priori* un pourcentage de logements sociaux ayant vocation à s'appliquer dans l'ensemble des communes concernées, le mécanisme de l'article 55 de la loi SRU relève de politiques de quotas de peuplement auxquels les pouvoirs publics recourent fréquemment, en France comme dans certains États étrangers. Ces quotas sont fréquemment contestés par ceux qui les subissent, quel que soit l'effet finalement obtenu par la mise en œuvre de ces politiques. Le présent rapport de la Cour vise à porter une appréciation sur les dispositions de l'article 55 et leur application sans pour autant évaluer cette politique publique de peuplement.

Le premier chapitre du rapport présente les évolutions des règles contrôlées et les complexités liées à l'application d'un corpus juridique régulièrement adapté et complété. Le deuxième chapitre analyse les moyens et les méthodes du contrôle exercé par les services de l'État chargés de veiller à l'application de cet article : ressources humaines des services déconcentrés, outils d'information et de suivi, pouvoirs de coercition ; mais aussi gouvernance du contrôle, qui concerne la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents échelons de l'administration de l'État. Enfin, le dernier chapitre examine les incertitudes liées au respect de l'objectif de 25 % de logements sociaux en 2025 fixé par le législateur et les possibles voies d'adaptation et d'amélioration du dispositif de l'article 55.

² Grégoire Fauconnier, *La loi SRU, un objectif inaccessible ?*, politique du logement-analyses et débats, 15 juin 2020.

Chapitre I

Un équilibre difficile entre fermeté de l'État et prise en compte des contraintes locales de production du logement social

I - Les conditions de production du logement social ont évolué depuis la mise en œuvre du dispositif

A - Les objectifs d'habitat social demeurent assignés aux communes dans un contexte de montée en puissance des intercommunalités

Depuis la mise en œuvre du dispositif, il y a presque vingt ans, le paysage institutionnel et le rôle des collectivités territoriales dans la politique du logement ont sensiblement évolué. La période récente a été particulièrement marquée, dans le cadre des orientations nationales en faveur de la mixité sociale, par le renforcement progressif du rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de leur place en tant que chefs de file de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

Les lois adoptées depuis 2014³ ont donné aux intercommunalités des responsabilités croissantes en matière de pilotage et d'animation partenariale dans le domaine du logement social.

Ces intercommunalités interviennent désormais dans la politique de peuplement (gestion des attributions), en matière d'urbanisme et de foncier (programme local de l'habitat, plan local d'urbanisme intercommunal), ou encore à travers les délégations des aides à la pierre mises en place depuis 2004. Au 1^{er} janvier 2016⁴, 52 % de la programmation et de la production de logement social étaient encouragés par les intercommunalités à travers la délégation des aides à la pierre, qui concerne 95 communautés et métropoles et regroupe 52 % de la population France entière, couvrant ainsi une large part de la population urbaine.

³ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

⁴ Derniers chiffres disponibles issus du bilan du triennal 2014-2016.

Les communes assujetties à la loi SRU restent néanmoins soumises à une obligation de résultat en matière de production de logement social sous peine de sanctions. Ces collectivités continuent à jouer un rôle clé, s'agissant de la production nouvelle de logement social par le biais des documents et/ou des opérations d'urbanisme (zones d'aménagement concerté), d'aides en nature ou en numéraire, à travers les minorations foncières⁵. Le maire demeure également directement impliqué dans le dispositif d'attribution des logements sociaux.

Dans cette nouvelle configuration institutionnelle, l'affirmation de l'échelon intercommunal a eu pour effet de limiter le pouvoir d'influence des maires sur la politique du logement social. Pour autant, la culture de l'intercommunalité étant récente, les EPCI peinent encore à s'affirmer face aux communes. Dans le cadre du contrôle exercé par l'État sur la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, cette répartition des responsabilités entre les intercommunalités et les communes en matière de production de logement social peut générer des difficultés supplémentaires dans le dialogue entre les services déconcentrés et les collectivités locales. C'est particulièrement vrai en cas de désaccords politiques majeurs entre le président de l'intercommunalité et les maires des communes dites « soumises SRU » ou carencées.

B - La loi s'applique de manière uniforme dans toutes les zones urbaines avec une prise en considération insuffisante des spécificités locales

Le mouvement de désindustrialisation en France a été accompagné d'une profonde mutation de la trame urbaine, caractérisée par un creusement des écarts entre les zones urbaines tendues et les zones détendues. L'article 55 de la loi SRU génère, lui, des effets sensiblement différents selon les caractéristiques des territoires concernés, qu'il s'agisse de l'ancienneté du parc social, du niveau de disponibilité du foncier, des risques locatifs (vacances et impayés) et de la situation concurrentielle entre bailleurs.

Selon l'analyse du conseil général de l'environnement et du développement durable⁶, les communes carencées présentent un ensemble de caractéristiques sociales et démographiques similaires, même s'il peut être difficile de faire la part entre des facteurs objectifs de frein à la production de logement social et une mauvaise volonté de la part de certaines communes.

Les trois principaux obstacles soulignés par les élus de ces communes sont la raréfaction du foncier, l'absence d'équipements et d'accessibilité ou la faiblesse de la demande locale d'accès à des logements locatifs sociaux.

Dans un département comme celui des Alpes-Maritimes, la forte pression foncière est souvent mise en avant par les élus locaux. En effet, ce territoire conjugue plusieurs difficultés : une bande littorale avec un foncier entièrement consommé après des décennies d'urbanisation anarchique, des contraintes d'urbanisme liées à la prise en compte des risques naturels, un nombre élevé de résidences secondaires et beaucoup de logements inoccupés. Les communes

⁵ Des minorations foncières peuvent être accordées par les collectivités aux bailleurs sociaux pour une opération de construction de logement social : elles s'élèvent à environ 60 000 € à Lyon et entre 100 000 et 150 000 € à Paris.

⁶ CGEDD, octobre 2015, *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*.

doivent, au plan local, concilier la volonté d'augmenter en quantité la construction de logements sociaux avec des objectifs de protection du foncier et de limites à la constructibilité, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Littoral⁷ ou de la loi Montagne⁸. Certains territoires dans lesquels le marché est tendu, comme en première couronne de l'Île-de-France, sont soumis au même phénomène de rareté du foncier. Le niveau et l'augmentation régulière des prix du foncier rendent difficiles les opérations de production de logements locatifs sociaux car il peut y avoir incohérence entre le niveau des loyers nécessaire pour équilibrer une opération et le loyer effectivement supportable par les ménages modestes. Dans de nombreuses communes situées en zones tendues, les logements privés dégradés concurrencent alors le logement social, neuf ou rénové, dont les loyers sont trop élevés pour les ménages les plus précaires.

Certains élus locaux, dans des communes situées en périphérie de la commune-centre, contestent l'approche de l'article 55 de la loi SRU en relevant qu'elle est centrée sur la seule question de la production en quantité de logements sociaux. Selon eux, le dispositif ne tient pas suffisamment compte des besoins en terme d'équipements et d'aménagement qui sont induits par l'accueil des habitants dans ce type de logements, notamment les besoins en infrastructures de transports pour répondre aux enjeux d'accessibilité.

Dans les zones détendues, certains élus locaux font part d'une réelle difficulté à répondre à l'effort de production attendu. Ils soulignent l'absence d'une forte demande de logements locatifs sociaux et la faible capacité de leurs communes à attirer des bailleurs sociaux pour monter des opérations.

En zone détendue, le caractère volontariste de la loi dans la production quantitative de logements sociaux peut conduire à faire des mauvais choix, surtout dans un environnement très concurrentiel (bailleurs sociaux et promoteurs). Ces choix peuvent conduire à un désajustement entre l'offre et la demande par l'attribution d'appartements plus grands que nécessaires aux ménages (sous occupation) et la création de phénomènes de vacance structurelle sur les logements de grande taille.

Au-delà de la prise en compte de la tension sur le logement social, le nombre de communes déficitaires, qui n'ont pas atteint leur objectif, progresse en raison de l'entrée dans le dispositif de nouvelles communes. Cela résulte de l'extension du périmètre des intercommunalités et peut générer des difficultés, notamment sur le plan financier. De ce point de vue, le dispositif SRU pourrait gagner à la fois en clarté et en efficacité s'il n'englobait que les communes situées dans des agglomérations conséquentes, sans référence au rattachement à une intercommunalité.

En effet, la géographie intercommunale est elle-même mouvante et il n'est pas nécessaire, bien souvent, dans les franges isolées des intercommunalités hors agglomération tendue de développer de façon massive l'offre de logement social.

⁷ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁸ Loi n°85-330 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Exemples de difficultés exprimées par les maires dans la mise en œuvre de l'article 55

L'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) est destinataire de saisines de maires à travers lesquelles ceux-ci expriment leurs préoccupations sur les conséquences pour leur commune de la mise en œuvre du dispositif.

La commune de Rixheim, située dans le département du Haut-Rhin, a été déclarée en carence avec doublement de la peine en 2018 pour ne pas avoir respecté ses précédents objectifs triennaux. Le maire recense les différents facteurs faisant obstacle, selon lui, à l'atteinte des objectifs :

- le doublement de la peine prive la commune de ressources immédiates pour contribuer à la réalisation de programmes sociaux, alors qu'elle est en parallèle confrontée à la baisse des dotations de l'État ;
- le délai inhérent à chaque opération rend illusoire l'atteinte des objectifs en 2025 ;
- le nombre de logements aidés à réaliser étant en pourcentage de l'ensemble du parc existant, plus la commune essaie de rattraper son retard, plus l'objectif à atteindre augmente ;
- les disponibilités foncières ne sont pas en adéquation avec les objectifs imposés.

La commune de Villenave d'Ornon, appartenant à Bordeaux Métropole, était tenue de respecter un taux de logements sociaux de 20 % d'ici 2025, puisqu'elle percevait la dotation de solidarité urbaine (DSU). Selon le maire, « *la perte du bénéfice de la DSU en 2017 a conduit à l'application d'une double peine, puisqu'au-delà de la privation d'une ressource non négligeable, ma commune s'est vue subitement soumise à un taux de 25 % de logements sociaux à immédiate échéance et sans transition* ». Selon cet élu, il existerait une incohérence à appliquer uniquement le critère de 25 % de logements sociaux et à ne pas insérer dans le calcul émis d'autres critères pertinents, tels que les efforts entrepris en matière de construction de logements sociaux, ou encore l'accroissement démographique.

Pour l'assemblée des communautés de France (ADCF), la nécessité de définir au niveau national des politiques ambitieuses en matière d'habitat pour satisfaire les besoins de mixité et apporter des réponses à la crise du logement doit être conciliée avec une meilleure prise en compte de la forte diversité des contextes locaux, les secteurs à très fortes tensions ne pouvant pas avoir les mêmes objectifs que les zones en déprise. L'enjeu est donc de repenser les modalités d'application des objectifs de production de logements sociaux fixés par la loi SRU pour assurer une production suffisante de logements sociaux tout en répondant aux besoins et à la configuration des territoires.

C - L'essor de la vente en état futur d'achèvement (Vefa) a modifié les conditions de production de logement social

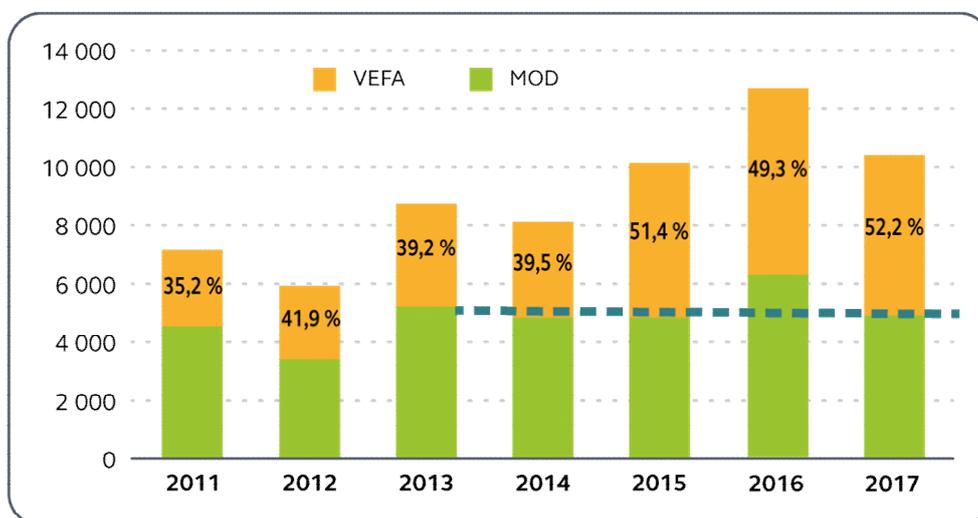
La Vefa⁹ a été ouverte aux bailleurs sociaux par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain pour favoriser la mixité sociale. La Vefa devait rester accessoire dans la constitution du parc des bailleurs, qui ne pouvaient acquérir, au plus, que la moitié d'un programme.

Après la crise économique de 2008, cette limitation a été levée et la voie a été ouverte au développement soutenu de la Vefa. Dans un contexte marqué par une conjoncture économique très défavorable, les promoteurs se sont réorientés vers le logement social, dont le développement a été fortement soutenu pour jouer un rôle contra-cyclique.

Selon l'Union sociale de l'habitat, alors qu'elle représentait seulement 1 % de la production de logements sociaux en 2007, la part de Vefa s'élevait à 39 % en 2016, pour des opérations majoritairement situées en zones tendues (régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes). Des promoteurs comme Alila se sont spécialisés dans la production de logements sociaux sur commandes des bailleurs sociaux.

À titre d'illustration, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la construction en Vefa est passée de 35,2 % en 2011 à 52,2 % en 2017.

Graphique n° 1 : évolution de la production de logements sociaux et de la part en Vefa en PACA



Source : Dreal PACA et SISA – Logements agréés (Vefa et maîtrise d'ouvrage directe)

⁹ Selon l'article 1601-3 du code civil, « la vente en l'état 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. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux ».

La Vefa a donc été un outil important en faveur de la relance de la production de logement social et de la mixité urbaine après la crise de 2008.

Cependant, par son ampleur, le développement de la Vefa fait l'objet de critiques, concernant notamment la difficulté de gestion locative des logements achetés en Vefa compte tenu des contraintes de copropriétés qui résultent des opérations mixtes (habitat privé/habitat social) et des surcoûts de gestion en cas de parc diffus.

S'agissant précisément de l'effet du développement de la Vefa sur l'application de l'article 55, et sur l'atteinte des objectifs visés, de production de logement social et de mixité, le bilan est contrasté.

Certes, comme le note le chercheur Grégoire Fauconnier, « *la Vefa permet de démultiplier les opérations en s'appuyant sur les capacités financières des promoteurs privés. Cet avantage s'avère déterminant dans les territoires où le coût du foncier est onéreux, cas de figure qui se retrouve dans les communes déficitaires et qui limite la capacité d'action des bailleurs sociaux* ». De même, les programmes en Vefa réunissant des logements sociaux et des logements privés dans un même ensemble immobilier, « *on pourrait a priori considérer qu'ils constituent un parangon de mixité sociale* »¹⁰.

La réalité est souvent plus complexe. Tout d'abord, l'un des principaux risques de la production de logement social en Vefa concerne la qualité d'usage des constructions. En effet, alors que le bailleur social s'engage sur 40 ou 50 ans et porte le risque de la gestion locative, le promoteur privé a comme horizon de temps la garantie décennale et ne porte pas le risque locatif. Dans certains territoires, des chartes de garantie d'usage ont été signées, visant à imposer aux promoteurs privés un engagement pour la qualité de l'habitat social.

Des engagements pour la garantie d'usage de la production du logement social en Vefa

La Métropole de Nice Côte d'Azur a signé une charte de partenariat public/privé « pour un cadre constructif en faveur du logement social durable » couvrant la période 2017-2022 avec l'établissement public d'aménagement, quinze communes de la Métropole assujetties à l'article 55 de la loi SRU, trente et un promoteurs et seize organismes HLM. Ce document rappelle les objectifs, engagements et outils mis en place par la Métropole en matière d'habitat (PLH et PLUi/PLU). Elle précise ensuite :

- le cadre référentiel pour la construction de logements durables et performants, notamment concernant la qualité d'usage des logements ;
- le cadre s'appliquant aux différents segments du marché, dont le logement locatif social en Vefa, et à l'encadrement des aides de la métropole et des communes. Il est notamment instauré des prix plafonds en Vefa et en maîtrise d'ouvrage directe, au-delà duquel la métropole n'apporte plus de subvention au bailleur social, ni sur ses fonds propres, ni au titre des crédits État délégués. La Métropole se réserve la possibilité de ne pas agréer les programmes dépassant ces plafonds.

Ce type de charte a été également adoptée par d'autres collectivités comme la métropole de Lyon.

¹⁰ Grégoire Fauconnier, *Loi SRU : un objectif inaccessible ?* politique du logement, analyses et débats, 15 juin 2020.

Dans le Val de Marne, la délégation de l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France, soutenue par plusieurs organismes HLM, porte un projet « d'engagement pour la qualité de l'habitat social dans le Val-de-Marne » dans lequel les bailleurs sociaux se sont accordés pour définir un socle de prescriptions techniques qu'ils souhaitent collectivement voir appliquer par la promotion privée dans le cadre des opérations locatives sociales produites en Vefa. Ces prescriptions correspondent à des critères de qualité du logement et des parties communes, à des enjeux de gestion locative de long terme ou encore au souci de maîtrise de loyers et des charges pour les habitants du parc social. Deux décrets du 7 mai 2017, pris en application de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, modifient le champ d'application territoriale de l'article 55 de la loi SRU.

Mais ces chartes de garantie d'usage, établies sans fondement juridique solide, pourraient être remises en cause notamment lorsqu'elles ont pour objectif le plafonnement des prix. De plus, en imposant une valeur d'acquisition du foncier plus faible, elles risquent de faire peser le coût de l'équilibre de l'opération sur les accédants au logement social. Ces outils mis en place par les collectivités locales et les bailleurs sociaux, dans un contexte de surenchère du prix du foncier dans les zones tendues, montrent comment l'essor de la Vefa modifie les équilibres et le poids respectifs des acteurs publics et privés dans le processus de production du logement social.

Ensuite, le recours à la Vefa peut rallonger les délais de réalisation des projets de construction de logements sociaux. Dans les zones denses, la production nouvelle de logement social est réalisée le plus souvent en diffus, dispersée dans la ville, grâce à des opérations mixtes avec du logement privé permettant aux promoteurs d'équilibrer économiquement leurs opérations. Ce mode de production nécessite des montages plus complexes et donc plus longs à mettre en œuvre, rendant l'atteinte des objectifs quantitatifs imposés par l'article 55 de la loi SRU moins aisée pour les communes concernées.

II - La recherche de l'équilibre par des modifications régulières du dispositif initial rend sa mise en œuvre complexe

Afin de tenir davantage compte des contraintes locales pesant sur la production de logement social, la loi relative à l'égalité et la citoyenneté du 27 janvier 2017 a recentré le dispositif sur les territoires dans lesquels la pression sur la demande de logement social est la plus forte, qu'il s'agisse du périmètre d'application de la loi SRU et de la fixation des taux de logements sociaux applicables, ou de la définition des critères d'exemption. Ce recentrage du dispositif a été rendu nécessaire par l'extension du périmètre des EPCI. Ces intercommunalités englobent des zones rurales parfois détendues, dans lesquelles la demande n'est pas toujours avérée et où les dynamiques d'étalement urbain sont importantes.

Cette loi a eu également pour objet de renforcer l'efficacité des dispositifs existants. L'inventaire des logements sociaux pris en compte dans le décompte SRU a été complété. Le prélèvement opéré sur la commune déficitaire a été augmenté¹¹. Dans le même sens, la loi a durci le critère d'exonération concernant les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Les critères de mise en carence ont été clarifiés. Il a été précisé notamment qu'au-delà du critère quantitatif fondé sur le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser, le non-respect du critère qualitatif lié à la typologie des logements sociaux est suffisant pour carencer. Dans la continuité de la loi de 2013, l'opérationnalité des mesures prises face à une commune carencée a été de nouveau renforcée. Enfin, l'articulation du dispositif SRU avec les documents de programmation (PLH et PLUi-H) a été confortée, de même qu'a été mieux encadrée la mutualisation des objectifs SRU dans les PLH afin d'éviter les stratégies d'évitement.

Plus récemment, la loi du 24 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan) est venue apporter quelques autres adaptations à l'article 55. Celles-ci concernent le droit de préemption urbain du préfet dans les communes carencées, un nouvel élargissement de l'inventaire des logements sociaux, la durée de décompte des logements sociaux vendus à leurs locataires, ou encore une possibilité d'expérimentation relative à la mutualisation des objectifs de rattrapage SRU à l'échelle de certains EPCI.

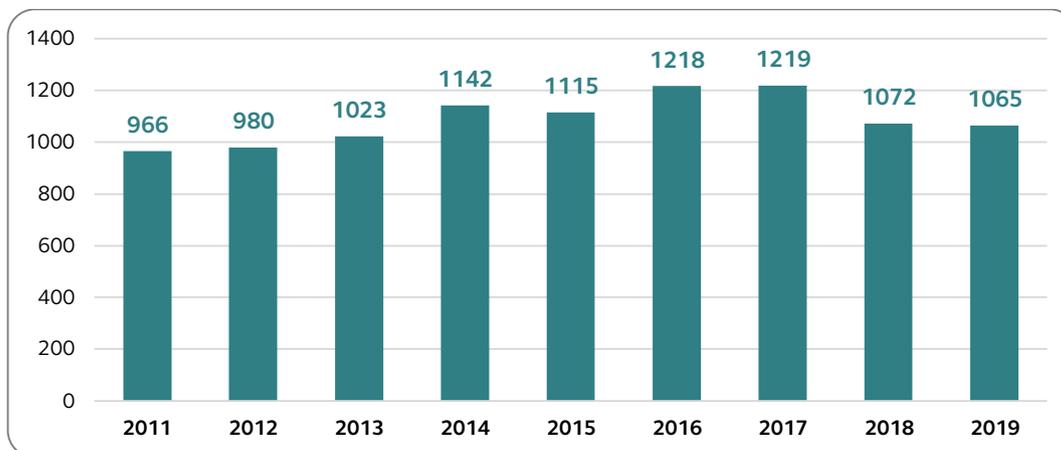
Il est significatif que parmi ces adaptations successives, certaines vont dans le sens de l'assouplissement et d'une meilleure prise en considération des contextes locaux, par exemple l'extension de l'inventaire des logements locatifs sociaux ou la référence à un indice de tension du parc social ou l'extension des critères d'exemption. D'autres au contraire sont inspirées par la fermeté dans l'application de dispositions nationales : prise en compte d'un critère qualitatif lié à la typologie des logements sociaux ou renforcement des moyens de coercition du préfet en cas de carence.

Ces évolutions et ces précisions, sans remettre en cause les grands principes de fonctionnement de l'article 55 de la loi SRU, ont rendu plus complexe le contrôle exercé par l'État sur la mise en œuvre du dispositif. À titre d'illustration, l'instruction du gouvernement du 23 juin 2020 « relative aux conditions de réalisation du bilan triennal et de la procédure de constat de carence au titre de la période 2017-2019 », et son annexe technique, font un total de trente-cinq pages.

A - Le recensement des communes « soumises SRU » : prise en compte de la tension sur le parc social et extension de l'inventaire

Il s'agit des communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants situées dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Par ailleurs, depuis la loi Élan, l'applicabilité, concernant spécifiquement l'Île-de-France, aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants, est limitée à l'unité urbaine de Paris. En dehors de cette unité urbaine, le seuil des communes franciliennes a été uniformisé avec celui des communes des autres régions, soit 3 500 habitants.

¹¹ Sur ce dernier point, Cf. Chapitre III II -B -2 - du rapport, relatif à l'échelon de coordination.

**Graphique n° 2 : évolution du nombre de communes « soumises SRU »
entre 2011 et 2019**

Source : Cour des comptes d'après des données transmises par la DHUP

Ces communes doivent disposer de 25 % de logements locatifs sociaux au sein de l'ensemble des résidences principales. Le taux est maintenu à 20 % pour les communes appartenant à des agglomérations ou EPCI dont la situation locale ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Assorti de la même condition, ce taux s'applique également aux communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant pas à une agglomération ou un EPCI, et dont la population a augmenté.

L'indice de tension du parc social correspond au ratio entre le nombre de demandes de logement locatif social et le nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, au sein du parc locatif social. Il est mesuré à partir des données du système national d'enregistrement (SNE).

La redéfinition du champ d'application de la loi SRU

Deux décrets du 7 mai 2017, pris en application de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, modifient le champ d'application territoriale de l'article 55 de la loi SRU.

Un décret « chapeau » crée un indicateur unique mesurant le taux de pression sur la demande de logements sociaux ; il permet de déterminer les obligations SRU des communes. L'« exonération » de produire du logement social supplémentaire est constatée lorsque ce ratio est supérieur à une valeur fixée dans le second décret. Ce second décret, dit « décret liste », liste en annexe les agglomérations et EPCI « SRU » dont les communes sont soumises à une obligation de 20 % de logements locatifs sociaux (de même que pour les communes « isolées »), et les agglomérations de plus de 30 000 habitants non tendues dont les communes pourront prétendre à l'exemption SRU.

Ces décrets renforcent les obligations de communes dans lesquelles la demande en logement social est forte, mais où l'offre disponible est toujours inférieure aux obligations de la loi SRU. Ils allègent les obligations des communes dans lesquelles la situation du marché du logement ne justifie pas le développement d'une offre locative sociale supplémentaire.

Ces dispositions rendent le dispositif encore plus complexe dans sa mise en œuvre. Selon les cas de figure, le « ratio seuil » fixé par ce décret est inférieur à quatre pour les communes appartenant à une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre avec un taux SRU de 20 %. Il en est de même pour les agglomérations, sauf celles concernées par l'application de la taxe sur les logements vacants, pour laquelle la valeur du ratio est de trois. La valeur du ratio est supérieure ou égale à cinq pour les communes de plus de 15 000 habitants dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixée par décret et qui n'appartiennent pas à une agglomération ou à un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comportant une commune de plus de 15 000 habitants, lorsque leur parc de logements existant justifie un effort de production pour répondre à la demande. Enfin, les agglomérations de plus de 30 000 habitants au sein desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées ont un ratio entre le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social, inférieur à deux.

L'article 55 de la loi SRU a prévu qu'un inventaire contradictoire soit effectué tous les ans entre chaque commune entrant dans son champ d'application et le service déconcentré de l'État pour déterminer le nombre de logements locatifs sociaux existants.

Le nombre de logements sociaux et le mode de financement de ces logements sont d'abord transmis au représentant de l'État dans le département par les organismes propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux. Le préfet transmet cet inventaire à la commune qui dispose de deux mois pour présenter ses observations. Le préfet notifie ensuite à la commune le nombre de logements sociaux retenus.

C'est à l'issue de cette procédure que peut être connu le pourcentage de logements sociaux par rapport à l'ensemble du parc de résidences principales et que sont identifiées les communes qui se situent en-deçà des taux fixés par loi (de 25 % ou 20 % selon les cas), dites « soumises SRU ».

Les catégories de logements locatifs sociaux retenues pour le calcul du taux ont été progressivement élargies. On peut distinguer trois catégories principales.

Les logements familiaux. Il s'agit plus précisément de tous les logements appartenant à un organisme d'habitation à loyer modéré et financés avant 1977 ; de tous les logements conventionnés à l'APL dont l'accès est soumis à conditions de ressources, ces logements pouvant appartenir à un organisme HLM, une SEM, une SCI, une collectivité locale, etc. ; des logements appartenant à des propriétaires privés (ou éventuellement à des bailleurs sociaux) conventionnés en social ou très social auprès de l'ANAH ; des logements faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative (sous condition de respect d'un plafond de ressources) ; des logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire (BRS) ; des logements faisant l'objet d'un dispositif de location-accession financé par un Prêt Social Locatif Aidé (PSLA).

Les structures d'hébergement et les logements-foyers. Cette catégorie comprend les logements des résidences sociales conventionnées à l'APL ; les logements ou lits des logements-foyers pour personnes âgées handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants, conventionnés à l'APL ; les places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

Les terrains locatifs familiaux destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles dont la réalisation est prévue au schéma départemental d'accueil de gens du voyage.

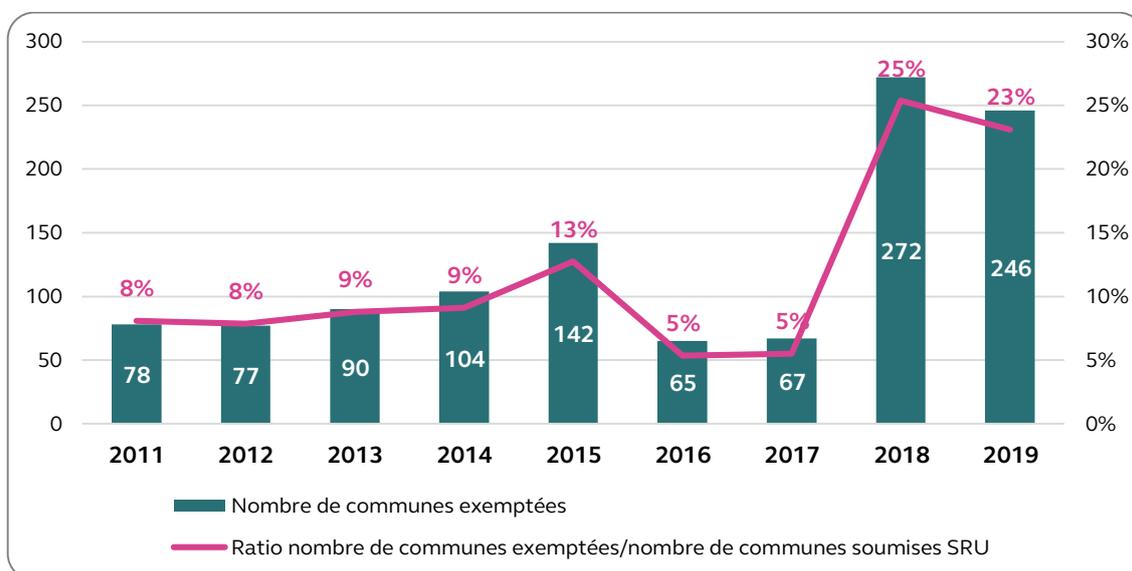
Enfin, un dispositif de maintien de certains logements est prévu dans l'inventaire des logements sociaux : maintien pendant dix ans de ceux qui ont fait l'objet de ventes à leurs locataires occupants ; maintien pendant cinq ans après leur déconventionnement des logements conventionnés à l'APL.

Si les logements appartenant à un organisme d'habitation à loyer modéré sont identifiés dans un système d'information unique, à savoir le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), la comptabilisation des nouvelles catégories de logements rend plus complexe la tâche des services déconcentrés de l'État. Elle nécessite de solliciter les bailleurs sociaux et de croiser des données provenant de différentes sources.

B - L'application de l'exemption: l'extension des critères et les difficultés d'interprétation

Les critères d'exemption ont été modifiés par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. La liste des communes exemptées est fixée par décret, au moins au début de chaque période triennale. Cette liste est arrêtée sur proposition des agglomérations ou EPCI auxquels appartiennent ces communes, après avis du représentant de l'État dans la région et de la Commission nationale SRU.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) exemptées entre 2011 et 2019



Source : Cour des comptes d'après des données transmises par la DHUP

Les critères d'exemption ont évolué, ce qui explique la forte hausse des communes concernées en 2018 et 2019. Le précédent critère de décroissance démographique du territoire a été abandonné au profit de l'un des trois critères suivants :

- la faiblesse de l'indicateur de tension sur la demande de logement social, lorsque la commune appartient à une agglomération de plus de 30 000 habitants ;

- à défaut d'appartenance à une telle agglomération, l'insuffisance de la desserte de la commune par le réseau de transport en commun, depuis les bassins d'activités et d'emploi ;
- l'inconstructibilité de la majeure partie du territoire urbanisé de la commune. Pour ce dernier critère, les contraintes énumérées par la loi sont les plans d'exposition au bruit, les servitudes liées à la protection de l'environnement, les plans de prévention des risques technologiques, naturels et miniers.

Dans une instruction du 9 mai 2017 à destination des préfets de région et de département relative à la mise en œuvre de la procédure d'exemption des communes du dispositif SRU, il est précisé que les intercommunalités ont la responsabilité de proposer, au regard des trois critères mentionnés, la liste des communes à exempter de leurs obligations SRU, y compris pour les communes concernées par le critère d'inconstructibilité (critère dont le respect rendait auparavant l'exemption automatique). Cette liste est définitivement actée par décret, pris après avis successifs des préfets de département, de région et de la commission nationale SRU, l'objectif étant de garantir l'homogénéité de l'application du dispositif d'exemption sur le territoire national.

Certaines difficultés d'interprétation et d'application des trois critères d'exemption ont cependant été relevées, notamment pour qualifier l'insuffisance de la desserte de la commune par le réseau de transport en commun. Selon la DHUP, de nombreux territoires se sont limités à l'appréciation de qualité de la desserte en transport en commun des bassins de vie et d'emploi pour motiver leur demande d'exemption. Ainsi, 57 communes avaient été proposées à l'exemption avec avis favorable du préfet de région, alors qu'elles étaient situées dans des EPCI dans lesquels une très forte tension sur la demande de logement social s'exprime (soit une tension supérieure à 5), indépendamment de l'accès aux transports en commun. Cela aurait justifié des avis préfectoraux favorables au maintien de ces communes dans le dispositif SRU.

Le critère d'inconstructibilité pose également des difficultés d'interprétation. La DHUP précise que ce critère d'exemption repose sur la notion de « territoire urbanisé » de la commune. Cela correspond aux parties du territoire communal qui comportent déjà un nombre et une densité significatifs de construction, dont la majeure partie est inconstructible en application d'un plan d'exposition au bruit, d'un plan de prévention des risques, etc. Toutefois, celui-ci ne saurait s'apprécier en fonction du zonage prévu par le document d'urbanisme de la commune. Par conséquent, une difficulté technique est d'identifier toutes les couches géo-référencées pour le calcul des surfaces inconstructibles (servitudes) conformément à la législation. En Île-de-France, la mesure de la servitude d'inconstructibilité a été facilitée par l'existence du mode d'occupation du sol (MOS)¹² mis à jour en 2017.

Le cadrage régional a indiqué que seule la mesure de la servitude au regard de critères choisis au niveau régional faisait foi. L'harmonisation régionale a donc pu être facilitée par rapport à d'autres territoires ne disposant de cet outil.

¹² Le Mos (mode d'occupation du sol) est un inventaire numérique de l'occupation du sol de l'Île-de-France.

Par ailleurs, dans une décision du 1^{er} juillet 2019¹³, le Conseil d'État a précisé que l'exemption n'est pas de droit, même si les critères qui y ouvre droit sont remplis. Le décret fixant la liste des communes exemptées peut aussi prendre en considération d'autres critères. En l'espèce, quatre communes¹⁴ demandaient au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 28 décembre 2017. L'annulation de ce décret était demandée « *en tant qu'il ne [les] fait pas figurer au nombre des communes exemptées, pour les années 2018 et 2019, des obligations en matière de logements sociaux* », prévues par la loi SRU. Or ces communes, déficitaires en logements sociaux, estimaient entrer dans la liste des cas donnant lieu à exonération des obligations de la loi. Le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article L. 302-5 du CCH « *se bornent à définir les conditions auxquelles doivent répondre les communes susceptibles d'être exemptées des obligations, sans prévoir l'application de plein droit de cette exemption aux communes éligibles* ».

Malgré la publication par la DHUP d'un « flash-DGALN » le 31 juillet 2019 précisant les critères minimaux d'exemption définis par la loi ainsi que les éléments à prendre en compte dans l'analyse locale des demandes, les marges d'interprétation dans l'application des critères et les difficultés techniques pour objectiver les situations locales rendent particulièrement délicat, pour les services déconcentrés de l'État, l'arbitrage en faveur de l'exemption ou non d'une commune aux obligations de la loi SRU. Le mécanisme d'exemption des communes, tout en maintenant des marges de manœuvre liées à une analyse locale, gagnerait à être davantage appuyé sur des critères objectifs, transparents et incontestables.

C - La définition et le suivi des objectifs du bilan triennal

La question des reports est également source de complexité et nécessiterait d'être clarifiée. Le bilan de la période triennale 2017-2019 offre l'occasion de s'interroger sur cette question, puisque les premiers reports ont été réalisés en fin du triennal 2014-2016.

Les communes placées dans le champ de la loi qui ne disposent pas de 25 % de logements locatifs sociaux (20 % dans certains cas) sont soumises à une obligation de rattrapage. Pour la période triennale 2017-2019, elles devaient rattraper 33 % de leur retard. Celles qui, au cours de la précédente période triennale, n'avaient pas atteint l'objectif de rattrapage qui leur était fixé, sont susceptibles d'être déclarées en état de carence, ce qui emporte un certain nombre de conséquences contraignantes. Au terme du triennal 2017-2019, 280 communes n'ayant pas satisfait à cet objectif se trouvent donc en situation de carence.

Ce rythme imposé aux communes se décline en une double obligation :

- elle est d'abord quantitative, s'agissant du nombre de logements sociaux à financer ou à mettre en service sur la période triennale ;
- elle est ensuite qualitative, s'agissant de la répartition équilibrée des logements sociaux à financer sur la période triennale : il convient de produire au minimum 30 % de logements bénéficiant de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et au maximum 30 % de prêts locatifs sociaux (PLS).

¹³ CE, 1^{er} juillet 2019, n° 418 568.

¹⁴ Agde (Hérault, 28 000 habitants), Leucate (Aude, 4 400 habitants), Marseillan (Hérault, 7 800 habitants) et Méréville (Essonne, 3 100 habitants).

Depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017, le représentant de l'État dans le département notifie à la commune les objectifs de réalisation. Auparavant, il revenait au conseil municipal de définir ces objectifs.

La loi Élan a introduit un tempérament. Elle précise que toute commune nouvellement soumise à ce dispositif à compter du 1er janvier 2015 dispose de cinq périodes triennales pleines pour atteindre le taux mentionné (cette disposition restera toutefois inapplicable à une nouvelle commune issue d'une fusion de communes, dès lors qu'elle a intégré au moins une commune préexistante ayant déjà été soumise à ce dispositif).

C'est à la commune qu'il incombe de prendre sur son territoire les dispositions nécessaires pour permettre de réaliser le nombre de logements sociaux prévus. Cependant, lorsque la commune est comprise dans le périmètre d'un Programme local de l'habitat (PLH), celui-ci doit prendre en compte, dans ses orientations et ses plans d'action, les objectifs quantitatifs et de typologie de logement qui ont été définis. Dans le même sens, ses orientations et plans d'action doivent être adaptés dans le temps pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires.

L'une des difficultés dans le suivi des objectifs triennaux est qu'il n'y a pas de règle pour transposer, selon la distinction PLUS/PLS/PLAI, les nouveaux « produits » en matière de logements tels que le bail réel solidaire (BRS), l'intermédiation locative ou encore les terrains locatifs familiaux décomptés au titre de la loi SRU. Ce défaut freine le montage de certaines opérations « innovantes » et les décomptes sur ces produits. De plus, l'évaluation de l'objectif n'est pas précisément déterminée aujourd'hui entre le code de la construction et de l'habitation (CCH) et les instructions ministérielles : faut-il définir les objectifs en nombre et en pourcentage ? Quelle est la base de calcul ?

En Île-de-France, les reports, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, ont été faits de façon très hétérogènes. Tous les scénarios ont été réalisés : report en termes quantitatif et qualitatif, uniquement qualitatif ou uniquement quantitatif. Si le report quantitatif paraît le plus facile à suivre, la question du report qualitatif n'est pas tranchée entre les services à ce stade. Ces différences d'interprétation conduisent à des applications des reports qui ne sont pas homogènes sur le territoire. La définition d'une doctrine précise par la DHUP permettrait de simplifier et d'homogénéiser la mise en œuvre des reports sur la prochaine période triennale.

D - L'établissement de la liste des communes carencées

Le non-respect par la commune de ses obligations triennales peut conduire le préfet à prononcer, par arrêté, un constat de carence. Il aura auparavant informé le maire de son intention d'engager la procédure de constat de carence, en l'invitant à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Il devra également prendre l'avis du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

En outre, préalablement à la signature des arrêtés de carence, la commission nationale SRU pourra, de sa propre initiative ou sur saisine du CRHH, émettre des avis ou des recommandations aux préfets. Elle transmet ces avis au ministre chargé du logement.

L'entrée en vigueur de l'arrêté de carence emporte des conséquences importantes, comme la majoration du prélèvement de base sur les ressources de la commune ou encore le transfert du droit de préemption urbain et les droits de réservation dont dispose la commune sur les logements sociaux à l'État¹⁵.

Dans ce cas également, la mise en œuvre concrète de ces dispositions peut soulever des difficultés en termes d'homogénéité. En Île-de-France, en 2017, une grille de carence a été élaborée par le niveau régional, puis suivie par six préfets sur sept (Paris n'étant pas carencée). L'étalement des sanctions allait de 1 à 5, sauf pour l'un deux qui a décidé d'étaler la sanction de 1 à 3. Cette grille constituait donc un socle commun théorique. Après échanges d'arguments entre les préfets et les maires, les modulations de carence ont pu être revues à la baisse. Ces modulations, à la main des préfets, n'avaient pas été harmonisées préalablement et les réductions de carence ont donc été plus ou moins fortes. Une réunion en comité de l'administration régionale (CAR) de juillet 2017 a permis aux préfets de s'accorder sur ces modulations.

Le résultat des niveaux de sanctions de carence pour les communes d'Île-de-France déficitaires a été examiné par la commission nationale SRU. Celle-ci a demandé à certains préfets de revoir leur proposition, considérant que les faibles efforts de production de logement social de la commune n'étaient pas sanctionnés au bon niveau. Ces allers-retours ont produit, outre un certain agacement des préfets concernés, une réelle difficulté lorsqu'il a fallu revenir vers les élus pour leur apprendre que la carence serait plus forte que celle envisagée initialement.

Globalement, le dispositif de l'article 55 de la loi SRU est devenu très complexe, alors que l'échéance de 2025 approche et que l'ensemble du système se trouve sous tension. Cette situation peut porter atteinte à la crédibilité de l'État quant à sa capacité à imposer les objectifs fixés. Lors de l'enquête, la DHUP a précisé à la Cour qu'une instruction ministérielle relative aux conditions de réalisation du bilan triennal 2017-2019 et à la procédure de carence est en cours de publication afin de rappeler et de préciser les conditions de report du nombre de logements produits d'un triennal vers l'autre, à la fois sur les volets quantitatif et qualitatif.

¹⁵ Les moyens de coercition de l'État sont traités au chapitre II.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Depuis le début de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, il y a plus de vingt ans, le contexte dans lequel l'État exerce son contrôle a profondément évolué. Certains changements majeurs, liés à la mise en application de lois successives, ne concernent pas directement le dispositif lui-même mais emportent des conséquences lourdes sur les conditions de production du logement social. La montée en puissance des intercommunalités dans la définition et la conduite de la politique du logement ou encore la transformation des modalités d'intervention des bailleurs sociaux depuis 2008 génèrent des effets sur la capacité des communes à produire le nombre de logements sociaux imposés au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Pour les élus de certaines communes, ces choix de l'État en termes de politiques publiques peuvent constituer des injonctions contradictoires : produire plus de logement social sans disposer des leviers nécessaires pour réaliser cette production. Dans le cadre de leur contrôle, les services instructeurs doivent tenir compte de ces tensions.

Dans l'objectif d'une meilleure prise en compte des contraintes locales de production du logement social, notamment selon que le dispositif s'applique en zone urbaine dense ou en zone détendue, l'article 55 de la loi SRU a fait l'objet d'ajustements permettant de disposer de davantage de souplesse dans sa mise en œuvre. Cette souplesse s'accompagne d'une plus grande complexité du corpus juridique, ce qui génère des conséquences importantes sur le contrôle exercé par les préfets. Sur un sujet extrêmement sensible pour les communes concernées, les enjeux de sécurisation et d'harmonisation dans l'application du dispositif impliquent pour le ministère de la transition écologique et solidaire, plus spécifiquement la DHUP, de développer encore davantage les éléments de doctrine sur des points techniques comme le mécanisme d'exemption dont les critères ont été modifiés par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, et la gestion des reports d'un triennal sur l'autre.

La Cour formule ainsi la recommandation suivante :

- 1. Préciser la doctrine concernant le mécanisme d'exemption et la gestion des reports d'une période d'engagement triennale sur l'autre afin de faciliter l'appréciation des critères par les préfets (DHUP).*
-

Chapitre II

Des moyens et des méthodes de contrôle à adapter à la complexité du dispositif et à la diversité des acteurs

Présenter les modalités du contrôle exercé par les services de l'État conduit tout d'abord à recenser et à apprécier les moyens mis en œuvre, qu'il s'agisse des ressources humaines, des outils d'information et de suivi, mais aussi des pouvoirs de coercition à l'égard des collectivités ne satisfaisant pas aux objectifs fixés. C'est ensuite s'interroger sur les méthodes, ou la gouvernance, du contrôle, s'agissant notamment de la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents échelons de l'administration de l'État.

I - L'adaptation nécessaire des moyens

A - Les ressources humaines : faire face au développement progressif des tâches liées à l'application de l'article 55

1 - L'accroissement de la charge de travail liée à l'application de l'article 55

L'une des premières explications de cette hausse de la charge tient à la technicité et la complexité croissantes du dispositif, relevées plus haut¹⁶, tant sur le plan des procédures que des règles de fond. Il en va ainsi par exemple de l'établissement de l'inventaire des logements sociaux. La difficulté est particulière lorsque ces logements ne figurent pas dans le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) et qu'il appartient aux services déconcentrés de contacter directement les propriétaires ou gestionnaires des logements. Il en est de même de l'appréciation des critères d'exemption.

¹⁶ Cf. chapitre I.

En outre, le renforcement progressif des moyens d'action de l'État qui caractérise l'évolution des dispositions de l'article 55 aboutit logiquement à ce que les services, spécialement à l'échelon départemental, soient plus fortement mobilisés : établissement de l'inventaire et avis donné sur l'exemption, mais aussi notification des objectifs de rattrapage, quantitatifs et qualitatifs, fixés par périodes triennales, et calcul des reports ; établissement des dépenses déductibles du prélèvement. Ces responsabilités confiées au préfet de département et à ses services sont particulièrement importantes en matière de carence. Après avoir pris l'arrêté de mise en carence, le préfet met en œuvre un ensemble de moyens de contrainte ou de coercition, soit obligatoirement appliqués, soit laissés à son appréciation.

Dans le même sens, la complexité, voire la subtilité parfois, des règles applicables, peuvent entraîner des divergences d'interprétation avec les communes. Cela explique le développement progressif des contentieux relatifs à l'application de l'article 55.

Ces contentieux concernent les différentes étapes de la procédure. S'agissant tout d'abord de la décision d'exemption, le juge administratif, à l'occasion de saisines émanant des communes, a pu ainsi préciser qu'il exerçait un contrôle restreint, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Il a également indiqué que les trois critères établis par la loi constituaient en quelque sorte des conditions nécessaires mais non suffisantes. Le pouvoir réglementaire peut légitimement s'appuyer sur d'autres critères liés aux caractéristiques ou aux circonstances locales pour refuser l'exemption¹⁷. Concernant ensuite les requêtes relatives à la carence, elles peuvent viser l'établissement même de la carence, portant parfois sur des points de procédure¹⁸. Elles peuvent viser aussi l'application des dispositions prévues par la loi en cas de carencement, sur des points d'interprétation souvent délicats : dans les communes carencées, toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher doit comprendre au moins 30 % de logements sociaux ; le préfet « peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération ¹⁹ ». Concrètement la dérogation peut être accordée si un quartier proche comprend un nombre important de logements sociaux. Le juge administratif a ainsi rejeté le recours d'un préfet contre un permis de construire accordé par le maire qui ne prévoyait pas le pourcentage nécessaire de logements sociaux, au motif que le représentant de l'État avait mal apprécié cette proximité²⁰.

Afin de donner un contenu plus objectif à la question des contentieux relatifs à l'article 55, la Cour a demandé à la DHUP d'indiquer le nombre global, au niveau national, des contentieux en cours, l'évolution de ce nombre depuis l'entrée en vigueur de la loi, les principaux sujets ayant donné lieu à contentieux et le pourcentage de cas où le juge a donné raison à l'État.

¹⁷ Cf. chapitre I §II-B.

¹⁸ Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, *commune de Saint-Cloud*, ordonnance du juge des référés du 26 mars 2019 : suspension de l'arrêté de mise en carence pris par le préfet des Hauts-de-Seine, la commission départementale ayant méconnu l'étendue de sa compétence en n'émettant pas d'avis sur l'existence ou non de raisons objectives ayant empêché la commune de remplir son objectif triennal.

¹⁹ Article L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation, repris à l'article L. 111-24 du code de l'urbanisme.

²⁰ Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, *préfecture des Hauts-de-Seine contre commune d'Asnières sur Seine*, ordonnance de référé du 29 juin 2018.

Le ministère indique à ce sujet qu'il ne lui est pas possible d'apporter une réponse précise et exhaustive aux questions posées. Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour défendre la légalité des actes qu'il prend, le ministère chargé du logement n'ayant compétence qu'en appel et en cassation. Les requêtes déposées devant les tribunaux administratifs sont communiquées aux seuls services territorialement compétents. Le ministre n'a connaissance du litige qu'au jour où le jugement ou l'ordonnance lui est notifié. En outre, il s'avère que la décision rendue n'est pas systématiquement notifiée au ministre. La DHUP indique qu'elle va diligenter une enquête auprès des services déconcentrés afin de mener une analyse plus détaillée. C'est un point positif. Mais il est évidemment regrettable qu'une information systématique et régulière ne soit pas organisée entre les services territoriaux et l'échelon central. La connaissance précise des contentieux et de leurs suites donnerait un éclairage fort utile sur l'application de la loi et les éventuelles difficultés liées.

Dans ce contexte, les éléments qui suivent, présentés par la DHUP, ne peuvent avoir qu'une portée relative.

S'agissant des sujets donnant lieu à contentieux, les requêtes dirigées contre l'arrêté préfectoral prononçant la carence, ou contre le même arrêté lorsqu'il fixe le taux de majoration du prélèvement, et celles visant l'arrêté fixant le montant du prélèvement, représentent plus de 80 % de l'activité contentieuse.

Quant aux moyens soulevés par les communes, ils portent principalement sur l'absence, avancée, d'une prise en compte par le préfet des difficultés de la collectivité pour respecter les objectifs fixés par loi, ou des efforts qu'elle fait pour les atteindre. Dans le cas de la fixation du montant du prélèvement, on trouve des argumentations plus techniques, portant sur l'erreur dans le décompte des logements sociaux, ou dans la prise en compte des sommes déductibles.

Dans l'immense majorité des cas connus par la DHUP, le juge a donné raison à l'État : le taux d'annulation se limite à 5 % de l'ensemble des recours.

Enfin, le ministère relève que le contentieux relatif à l'article 55 se caractérise comme un contentieux de « série » ou « en chaîne », c'est-à-dire que la majorité des requêtes sont introduites par les mêmes communes qui multiplient les actions à l'encontre des actes qui les concernent et des décisions juridictionnelles qui leur sont défavorables.

2 - Les perspectives d'adaptation des services de l'État

L'action de l'État s'inscrit dans un contexte général de réorganisation et de réduction des effectifs. À l'échelon national, à la DHUP, deux agents à temps plein suivent l'ensemble des tâches et des procédures liées à l'article 55, et notamment la préparation du bilan triennal. Leur activité est encadrée par une cheffe de bureau et son adjoint²¹. À l'échelon départemental, le préfet s'appuie essentiellement sur la direction départementale des territoires (DDT)²² mais aussi sur la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), notamment pour les questions liées à la gestion des réservations de logements, et sur la direction qui, au sein de la

²¹ Bureau de la programmation du logement social, des politiques locales de l'habitat et du renouvellement urbain, placé au sein de la sous-direction des politiques de l'habitat.

²² En Île-de-France, il s'agit de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl).

préfecture, assure le contrôle de légalité. Au sein des DDT, le plus souvent, un seul agent a la charge de suivre au quotidien le déroulement de l'ensemble des procédures liées à cet article. Plus généralement, certains acteurs locaux regrettent « une forme de retrait progressif de l'État » et le risque qu'il perde « les capacités d'expertise et d'analyse » nécessaires pour assurer le suivi de l'article 55 dans les territoires.

L'application des pouvoirs accordés au préfet de département en cas de carence est significative de ces tensions. S'agissant par exemple du transfert à l'État des autorisations d'urbanisme, cela avait été initialement conçu comme une possibilité pour le préfet de se voir attribuer dans les secteurs de la commune qu'il détermine l'intégralité de la compétence relative à la délivrance des autorisations d'urbanisme à destination du logement. À l'expérience, ce dispositif est apparu trop lourd à gérer.

En outre, il est parfois mal perçu par les agents des services déconcentrés. Leurs compétences et les effectifs correspondants ont été réduits par les lois de décentralisation, et on leur demande de reprendre, sans moyen nouveau, la gestion d'autorisations d'urbanisme relevant désormais des communes. Afin de rendre cette procédure plus efficace, l'arrêté de carence devra maintenant cibler les « catégories de constructions ou d'aménagements à usage de logements » pour lesquelles le préfet sera compétent²³. Quant au transfert à l'État des droits de réservation de la commune sur les logements sociaux, la tension sur les effectifs des DDCCS peuvent rendre difficile pour les agents d'assister à l'ensemble des commissions d'attribution. Cela conduit à sélectionner les commissions considérées comme les plus sensibles.

Comme l'activité contentieuse, évoquée précédemment, ira probablement en s'accroissant à l'approche de l'échéance de 2025, elle nécessitera un fort investissement des services chargés du contrôle de légalité.

Dans ce contexte se posent les questions de l'adaptation des services de l'État et d'une meilleure gestion de leurs ressources.

Il n'est pas question de remettre en cause le rôle de l'échelon départemental, ni les pouvoirs accordés au préfet de département, à qui revient notamment la décision de prononcer la carence et de fixer le taux de majoration du prélèvement, ni la nécessité de conserver cet échelon de proximité, de dialogue avec les élus et cette connaissance des réalités du terrain. Il serait toutefois logique de développer le rôle de l'échelon régional de l'État. En cohérence avec la fonction d'harmonisation des pratiques et des critères de décision que cet échelon est amené à exercer²⁴, certaines directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) pourraient développer un rôle d'expertise et de connaissance du dispositif et mettre à disposition des outils techniques. Dans le même sens, des sessions de formation pourraient être organisées à l'échelon régional, solution souvent moins coûteuse et plus pratique que l'organisation de sessions nationales. Ce « pôle article 55 » ou cette « *task force* » ferait éventuellement l'objet d'une identification formelle dans l'organigramme. Un soutien spécifique en matière juridique et de contentieux liés à l'article 55 pourrait également être organisé, soit à la préfecture de région, soit au sein des Dreal.

²³ Art. 98 de la Loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, repris à l'article L. 302-9-1 du CCH.

²⁴ Cf. chapitre II §II-B.

Certaines directions régionales se sont déjà engagées en ce sens, en créant des « missions d'appui » et en réunissant régulièrement les services départementaux concernés dans le cadre par exemple du « Club SRU » animé en Île-de-France par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl). La Dreal de la région PACA a créé de son côté un « Groupe SRU ». À l'initiative de sa directrice, elle a présenté un rapport très précis et complet sur le bilan de l'application de l'article 55²⁵. Ces expériences mériteraient d'être étendues à d'autres régions, comme pourraient être opportunément développées les tâches d'expertise confiées à ces pôles.

Cette organisation, qui pourrait être réservée aux territoires les plus sensibles, devrait également être adaptée précisément à la configuration des régions concernées.

Par exemple, elle ne semble pas s'imposer en région Hauts-de-France, compte tenu de la concentration des tensions et des questions liées à l'article 55 dans le département du Nord²⁶. Le préfet du Nord précise en ce sens que ce département concentre à lui seul 90 % des communes déficitaires de la région.

Au-delà de ces adaptations, la réflexion pourrait être poussée plus loin vers une réorganisation plus profonde des services. En Île-de-France, la Drihl exerce, à l'échelle de la région, la double responsabilité de l'hébergement et du logement. En outre, dans les départements de la petite couronne, elle exerce une compétence interdépartementale, avec des unités territoriales qui lui sont directement rattachées²⁷, bénéficiant à la fois des attributions d'une DDT et des attributions logement et hébergement d'une DDCS. Cette configuration de la petite couronne parisienne qui, selon le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), a fait la preuve de son efficacité, pourrait être étendue à d'autres grandes agglomérations, comme Aix-Marseille ou la métropole lyonnaise²⁸.

B - Les outils d'information et de suivi de la mise en œuvre du dispositif et le contrôle de la chaîne financière

Les principales difficultés en matière de remontée des données tiennent à l'important travail de consolidation et de fiabilisation de ces dernières par l'administration centrale et les services déconcentrés.

Des outils perfectibles de recensement et de suivi à faire évoluer dans un objectif de simplification et de fiabilisation

Afin d'assurer un suivi rigoureux et exhaustif de l'application du dispositif « article 55 », une enquête annuelle est réalisée à travers un outil national unique de remontées, puis de compilation et d'analyse des données SRU locales. Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et les directions régionales de l'environnement, de

²⁵ *Mobilisation des outils de production du logement social en vue de l'atteinte des objectifs SRU-Quel bilan en Provence-Alpes-Côte d'Azur ?* septembre 2019.

²⁶ Entretien avec les services de l'État du département du Nord du 26 novembre 2019.

²⁷ Quatre unités : Paris ; Hauts-de-Seine ; Seine-Saint-Denis ; Val-de-Marne.

²⁸ *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – deuxième phase*, rapport du CGEDD d'avril 2016, pp. 50 et ss.

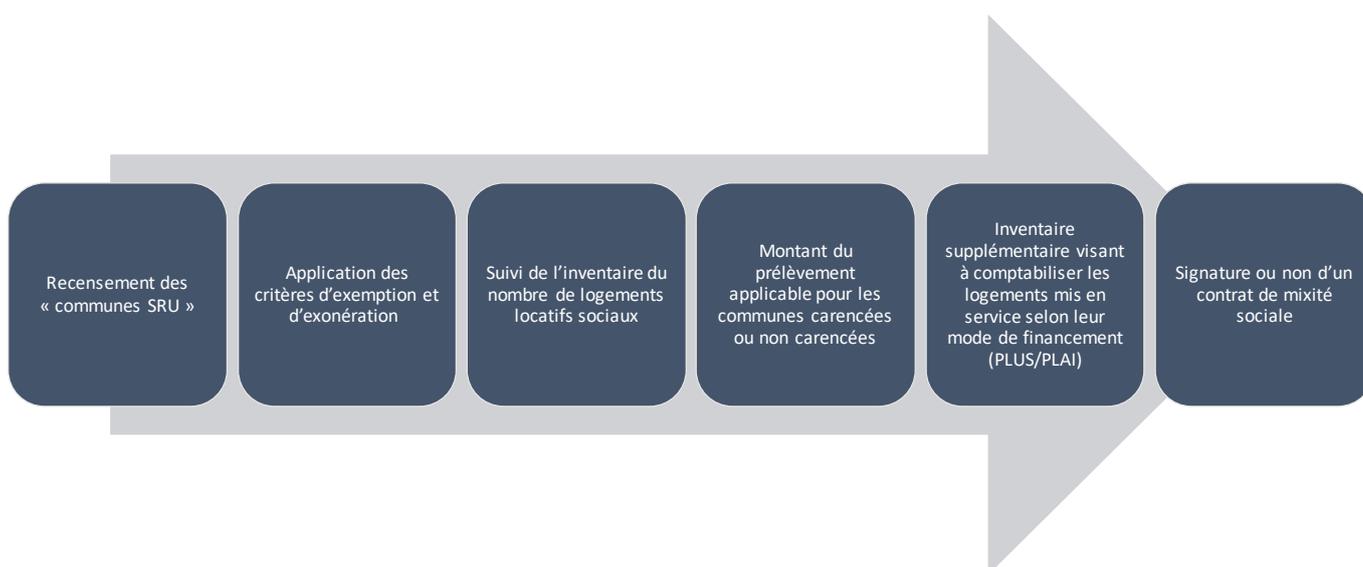
l'aménagement et du logement (Dreal) ont la responsabilité de garantir la fiabilité de l'alimentation de l'outil. L'enquête doit être renseignée pour le 30 avril de chaque année. Les données fournies sont vérifiées et consolidées par l'administration centrale et sont compilées, commune par commune, dans un tableau.

L'outil est évolutif et tient compte des modifications législatives (intégration des nouvelles catégories de logements issues de la loi relative à l'égalité et la citoyenneté et de la loi Élan, par exemple).

L'application informatique (module « article 55 ») a fait ainsi l'objet d'une refonte et d'une actualisation disponible début 2020 pour permettre aux services de renseigner les données de l'inventaire au 1^{er} janvier 2019 et du prélèvement 2020. Un guide de l'utilisateur, mis à jour par les services de la DHUP, est proposé aux DDT(M) et aux Dreal.

L'outil est structuré autour de six « étapes ».

Schéma n° 2 : les six étapes du module article 55 SRU



Source : Cour des comptes

L'existence d'un outil national unique, alimenté par les services déconcentrés de l'État permet effectivement un suivi annuel précis sur la production de logement social et le degré d'atteinte des objectifs par les communes. Toutefois, au regard des difficultés opérationnelles, certaines améliorations permettraient de fiabiliser davantage les données tout en allégeant le travail des services.

En raison de la complexité croissante des règles applicables, des points de difficultés majeurs ont pu être identifiés par les services déconcentrés de l'État comme par d'autres parties prenantes du dispositif (associations d'élus, Fondation Abbé Pierre). Ils concernent principalement, outre le calcul du montant du prélèvement sur les ressources des communes et l'établissement de la liste des dépenses déductibles, l'inventaire du nombre de logements sociaux et le calcul de l'indice de tension du parc social.

1 - L'établissement de l'inventaire du nombre de logements sociaux

Les données du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), qui servent de base pour établir l'inventaire du parc locatif social des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte, sont alimentées par les différents systèmes d'information des bailleurs sociaux. Ces données sont transmises aux services déconcentrés à travers trois types d'extractions : AG (Patrimoine locatif), VE (Patrimoine vendu au locataire) et DE (Patrimoine déconventionné). Les données « AG » représentent la grosse majorité du parc social total (environ 88 % par exemple dans les Alpes-Maritimes).

Ces extractions nécessitent plusieurs types de retraitements qui sont effectués par les services. Les principales difficultés concernent :

- l'identification de l'opération : champs vides ou erronés (encadré rouge) ; éclatement sur des lignes multiples pour une même opération (encadré bleu) ; raison sociale de l'organisme non mis à jour (encadré vert) ; alinéa « Non SRU » renseigné à tort (encadré rose) ;

Schéma n° 3 : extraction du système d'information RPLS

F	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AD	AE	AF	AG	AI	AJ			
RSPRO	DEP	COM	LUBCOM	AMCCOM	ONVEX	LUBELUG	ANNLOC	ANNOCU	TYPELOG	TY PR	LIB	LUBELUS	DENTUS	NUMVOIE	TYPEVOIE	NOMVOIE	ALINE A.1	ALINE A.2	ALINE A.3	ALINE A.4	ALINE A.5	ALINE A.6	ALINE A.7	ALINE A.8	ALINE A.9		
SA HLM Logrem	06	068	NICE			0830		2006	L	14				7BIS	RUE	BEALMONT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
SA HLM Logrem	06	029	CANNES			13138	1976	1975	L	62				15	AVENUE	DES BUISSONS ARDENTS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Poste Habitat Provence	06	068	NICE			0022	2018	2018	L	13				282	Route	DE SAINT ANTOINE DE GINESTIERE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poste Habitat Provence	06	068	ST ISIDORE			0022	2018	2018	L	13				282	Route	DE SAINT ANTOINE DE GINESTIERE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA HLM ICF Sus-Est Mediterranée	06	149	LA TRINITE			LA TRINITE	1995	1995	L	12						4 ALLEE DE LA GARE	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA HLM ICF Sus-Est Mediterranée	06	149	LA TRINITE			LA TRINITE	1995	1995	L	12						1 ALLEE DE LA GARE	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA HLM ICF Sus-Est Mediterranée	06	149	LA TRINITE			LA TRINITE	1995	1995	L	12						2 ALLEE DE LA GARE	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA HLM ICF Sus-Est Mediterranée	06	149	LA TRINITE			LA TRINITE	1995	1995	L	12						3 ALLEE DE LA GARE	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA HLM ICF Sus-Est Mediterranée	06	149	LA TRINITE			LA TRINITE	1995	1995	L	12						2 ALLEE DE LA GARE	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA HLM ICF Sus-Est Mediterranée	06	149	LA TRINITE			LA TRINITE	1995	1995	L	12						1 ALLEE DE LA GARE	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				11	TRAV	de la Digue des Francais	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				7	TRAV	de la Digue des Francais	0	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				15	TRAV	de la Digue des Francais	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				20	AV	de la Mediterranee	0	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				9	TRAV	de la Digue des Francais	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				28	AV	DE LA MEDITERRANEE	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				17	TRAV	DE LA DIGUE DES FRANCAIS	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				13	TRAV	de la Digue des Francais	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				30	AV	de la Mediterranee	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62				32	AV	DE LA MEDITERRANEE	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	06	068	NICE			128	1973	1973	L	62						12 ALLEE DE LA GARE	1	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Immoieiere Mediterranee SA HLM	06	157	Vence			02201007999853009027254	2017	2017	L	13				7	RUE	SAIN-MICHEL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : DDTM des Alpes-Maritimes

- l'extraction « VE » ne contient que le patrimoine vendu aux locataires occupants pour l'année de l'inventaire et non l'ensemble des ventes de l'année ; ainsi le suivi du stock doit se faire par « défaut » ou en réinterrogeant le bailleur (sauf pour l'inventaire 2019 où une extraction supplémentaire regroupant l'ensemble des sorties de patrimoine a été reçue) ; quant au fichier « DE », il n'est pas exploitable (plusieurs bailleurs ont confirmé n'avoir jamais effectué de déconventionnements) ;

- l'identification des éventuels changements, lors de la réception de la deuxième et troisième salves d'extractions. En effet, comme le précise la réponse du préfet du Val-de-Marne à la Cour, la reprise annuelle de l'ensemble des données, plutôt qu'un système permettant de ne traiter que les différences, est une activité lourde et source d'erreurs potentielles.

Certaines actions, simples à mettre en œuvre, pourraient faciliter le travail des services ; ainsi, par exemple, il serait utile d'associer davantage les chargés de suivi de l'article 55 SRU des DDT à l'équipe responsable du traitement des extractions de données ou de transmettre la liste des contacts des bailleurs qui renseignent le RPLS en même temps que les extractions pour permettre aux services, en cas d'anomalies, d'interroger directement les personnes sources.

Par ailleurs, la prise en compte à l'inventaire SRU de nouvelles catégories de logements a rendu plus complexe les modalités d'inventaire.

Les logements-foyers (LF)²⁹ représentent environ 10 % du nombre total de logements locatifs sociaux sur les communes SRU des Alpes-Maritimes. 67 % du parc de logements-foyers appartient à des organismes HLM ou à des sociétés d'économie mixte et 29 % à des associations de tailles diverses. Mais la gestion de ce parc est réalisée très majoritairement par des structures associatives ou par des CCAS. Ce type de logements n'est pas intégré dans le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux. Par conséquent, les données sont collectées auprès des gestionnaires et/ou des propriétaires, ce qui soulève plusieurs difficultés telles que l'identification de la personne ressource, la fiabilité des données et leur qualité (par exemple, les modifications du nombre de logements sans avoir procédé à la mise en adéquation de la convention APL lors de la transformation d'un bureau en logement).

Les autres logements à prendre en compte dans l'inventaire SRU (Anah, centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada), centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), intermédiation locative, prêt social de location-accession, bail réel solidaire, etc.) sont peu nombreux et ils représentent en moyenne 2 à 3 % du parc locatif social total. Mais leur recensement nécessite un temps de traitement non négligeable pour les services instructeurs de l'État en raison de la multiplicité et la diversité des supports de données (extractions Anah, liste des Cada et CHRS, déclarations d'intermédiation locative, bilans des organismes de foncier solidaire, déclarations des bailleurs hors RPLS, etc.) soulevant un questionnement quant à la fiabilité et à l'exhaustivité des données recueillies et à l'efficacité du travail de recensement, étant donnée la masse de données à traiter au regard du nombre de logements effectivement pris en compte.

Les difficultés rencontrées pour la première campagne d'inventaire intégrant ces nouvelles catégories de logement, ont été identifiées par la DHUP. Celle-ci met en place plusieurs outils et procédures afin d'alléger la tâche des services instructeurs, par exemple avec le développement de l'application Selfy³⁰ annoncé par la DHUP pour 2021 permettant d'inventorier les logements-foyers et résidences sociales. Une enquête parallèle restera néanmoins nécessaire pour identifier les logements sociaux appartenant à des organismes privés, les places d'hébergement en CHRS/Cada ainsi que les logements démolis.

²⁹ Les structures comme les logements foyers, les CHRS et les Cada sont comptabilisés comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles sont constituées de logements autonomes (eau potable et système d'évacuation des eaux usées, disponibilité d'une pièce spéciale pour la toilette, d'un cabinet d'aisances intérieur au logement, d'un évier et d'appareils de cuisson).

³⁰ Système d'enregistrement des logements-foyers.

La DHUP a précisé lors de l'instruction de la Cour que « *le suivi des logements en Prêt Social Locatif Aidé (PSLA) constituera sur la durée, une source de difficulté potentielle, compte tenu de sa comptabilisation pour une durée limitée* ». En effet, le logement en PSLA est comptabilisé uniquement lors de la phase locative qui peut aller de quelques mois à plusieurs années, puis il est conservé pendant cinq ans après la levée d'option du ménage, c'est-à-dire quand ce dernier achète effectivement le bien. Cette levée d'option n'est pas obligatoire et le ménage peut ne pas acheter le logement *in fine*. Dans ce cas, le logement est soit vendu par l'organisme, soit transformé en logement social ordinaire, soit est remis à un nouveau ménage en PSLA. « *Le suivi de ces logements est donc plus difficile et nécessitera d'être particulièrement rigoureux (en vue notamment de connaître la date de levée d'option ou d'absence de levée d'option), sous peine de fausser l'inventaire* ».

L'établissement de l'inventaire est un enjeu particulièrement sensible pour les élus des communes concernées. Il pourrait être davantage facilité et fiabilisé par une normalisation des déclarations élaborées par les propriétaires et les gérants de ce type de logements, par la création d'une plate-forme spécifique de déclarations, par le rattachement des associations et autres structures à un « référent » pour les guider dans leur déclaration ou encore par le croisement des données (APL, DGFIP, etc.) afin de faciliter le travail de vérification.

2 - Le calcul de l'indice de tension du parc social

Comme mentionné *supra*³¹, l'indice de tension du parc social est mesuré à partir des données du système national d'enregistrement (SNE).

Pour préparer les bilans triennaux de l'application de la loi SRU, la DHUP aurait dû pouvoir se fonder sur des statistiques indiscutables, afin de faciliter les négociations des services déconcentrés avec les EPCI dont les indices de tension sont proches du seuil d'exemption.

Or les lacunes statistiques ne permettent pas à l'État de se fonder sur des données indiscutables pour assigner aux communes leurs objectifs triennaux. Il existe des doublons dans les demandes que l'on peut déduire de l'important écart observé entre les flux entrants et sortants. Estimés à 20 % des demandes, ils peuvent conduire à en surévaluer le nombre réel et à fausser l'indice de tension sociale³².

Ainsi dans les agglomérations de plus de 30 000 habitants, un effort supplémentaire de production de logements sociaux est imposé aux communes à partir d'un indice de tension de 2. Or plusieurs communes se sont vu signifier, au titre de la période 2020-2022, des dépassements faibles de ce seuil (passage de 1,94 à 2,123229 dans le cas d'une commune ; de 1,72 à 2,00185 dans le cas d'une autre). Cette incertitude qui s'attache au nombre de demandes est particulièrement sensible car les effets de seuils ont des conséquences non négligeables pour les collectivités concernées.

³¹ Cf. chapitre I §II, A.

³² Cour des comptes, *La numérisation de la demande de logement social*, insertion au rapport public annuel de 2020.

L'attribution d'un numéro national unique à chaque demandeur de logement social, prévue depuis 2017 par la loi relative à l'égalité et la citoyenneté, devrait permettre de corriger ce biais statistique. La DHUP s'est engagée, en réponse à une recommandation de la Cour, à la mettre en œuvre dans les meilleurs délais³³.

De plus, la DHUP souligne que : « *le mode de calcul du taux de tension (calculé, à date fixe, en début de chaque période triennale) rendait le niveau de pression observé très sensible à certaines actions ponctuelles, telles que par exemple, l'augmentation importante de demandeurs suite à la livraison d'un programme de logements sociaux, ou encore le surcroît de remplissage des attributions par un bailleur sur son parc. Ces biais induisaient possiblement, pour les communes dont le taux tangente le seuil pivot, des effets de « saut » d'obligation SRU d'une année sur l'autre, pouvant nuire à la lisibilité et à la pertinence de l'indicateur, et à la crédibilité du dispositif SRU, in fine* ».

Une illustration des difficultés d'application du calcul de l'indice de tension du parc social à Mont-de-Marsan Agglomération (Aquitaine)

L'AMF a été saisie en 2018 par Mont-de-Marsan Agglomération (51 000 habitants) qui relevait des incohérences et des difficultés d'application locale des décrets du 5 mai 2017 qui ont redéfini le champ d'application en matière de réalisation de logements locatifs sociaux.

Deux communes de l'agglomération, Mont-de-Marsan et Saint-Pierre du Mont sont soumises au quota de 25 % de logements sociaux en raison d'un indice de tension du parc social constaté en 2016 de 4,04, un effort de production supplémentaire étant justifié lorsque le ratio est supérieur à 4.

Selon les services de l'agglomération, les chiffres retenus pour calculer l'indice ne reflètent pas exactement la situation locale du fait des décalages possibles dans l'enregistrement des attributions de l'année 2016 et ne représentent pas la tendance sur plusieurs années. Un état des lieux réalisé avec l'ensemble des bailleurs sociaux du territoire sur les chiffres 2017 aurait permis d'établir que le ratio 2017 est inférieur à 4, et le ratio de 2015 était de 3,70. L'année 2016 semble donc être exceptionnelle en termes de tension sur le parc de logement social, faisant augmenter de manière artificielle l'effort supplémentaire de production demandé et sans dérogation possible.

Afin de gommer ces biais observés, les niveaux de tension sur la demande en logement social des territoires SRU sont calculés, depuis juin 2019³⁴, de manière glissante, sur trois ans.

3 - Un contrôle de la chaîne financière liée au prélèvement sur les communes à renforcer

Les communes déficitaires sont soumises à un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales, directement proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal³⁵.

³³ Cour des comptes, rapport public 2020, « La numérisation de la demande de logement social ».

³⁴ Modification de l'article R. 302-14 du CCH.

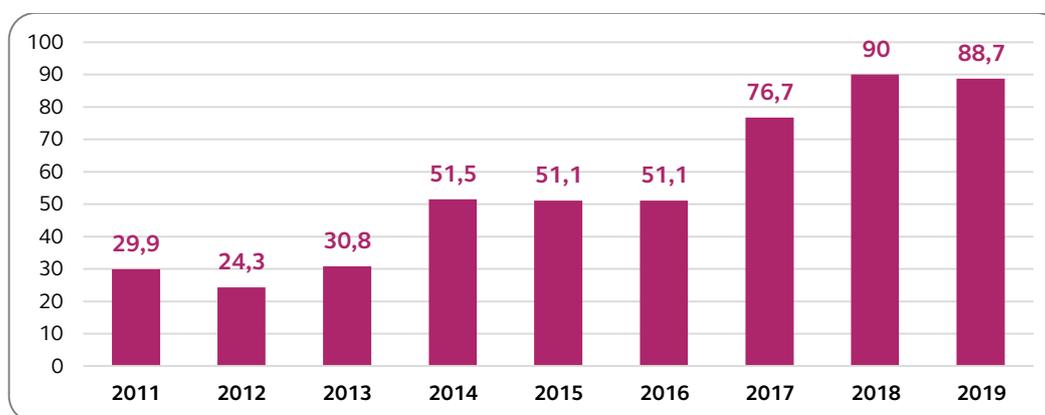
³⁵ Le prélèvement brut est égal à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le pourcentage de logements sociaux manquants par rapport à l'objectif de 20 % ou 25 %, avec un plafond fixé à 5 % ou à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de l'année précédente.

Les critères d'exonération du prélèvement sont listés au 1er alinéa de l'article L. 302-7 du CCH. Il s'agit :

- d'une commune soumise pour la première fois au dispositif SRU, quel que soit le motif de sa soumission : dépassement du seuil de population d'application de la loi par la commune (3 500 habitants ou 1 500 en Île-de-France), communes nouvelles issues de fusion de communes, communes dont le territoire d'appartenance (EPCI/agglomération) devient territoire d'application de la loi SRU (EPCI/agglomération de plus de 50 000 habitants sous réserve d'une commune centre de plus de 15 000 habitants), suite à une croissance démographique ou à une recomposition intercommunale ; dans ces cas, la commune est exonérée de prélèvement pendant trois ans ;
- d'une commune bénéficiant de la DSU (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale) et qui dispose de plus de 15 % ou 20 % (selon qu'elle est soumise à 20 % ou 25 %) de logements locatifs sociaux.

Chaque année, avant fin février, le préfet prend un arrêté de prélèvement à l'encontre de la commune prélevée. Cet arrêté définit le montant du prélèvement net (après dépenses déductibles) et éventuellement de la majoration nette du prélèvement, si la commune est carencée. En cas de prélèvement majoré, l'arrêté de prélèvement distingue le montant relevant du prélèvement de base et le montant relevant de la majoration.

Graphique n° 4 : évolution des prélèvements nets totaux entre 2011 et 2019 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après des données transmises par la DHUP

L'arrêté précise le bénéficiaire du prélèvement : à savoir, par ordre de priorité, l'EPCI, délégataire des aides à la pierre, l'établissement public foncier (EPF) local, l'EPF d'État ; en l'absence de bénéficiaires locaux, le fonds national des aides à la pierre (FNAP) pour les communes de métropole et le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (Frafu) dans les DROM, ainsi que de la majoration - le bénéficiaire est alors forcément le Fnap.

Une fois cet arrêté pris et notifié à la commune, la DDFiP se charge de prélever le montant, par neuvième de mars à novembre, sur les attributions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2332-2 du CGCT³⁶.

a) Le calcul du montant du prélèvement sur les communes

Aucune difficulté majeure n'a été identifiée concernant le calcul du montant brut du prélèvement. Des points de vigilance demeurent, dans certains cas, s'agissant de la fiabilité du montant des dépenses réelles de fonctionnement (DRF), telles qu'elles sont inscrites dans les comptes administratifs des communes de nature à affecter le plafond de prélèvement. Des erreurs sur le montant imputé au compte « prélèvement SRU » (compte n°739115) sont parfois relevées par les services des préfetures. Elles soulèvent la question plus globale de la validité de l'ensemble des données comptables nécessaires au calcul des DRF « nettes ».

Les principales difficultés concernent le calcul des dépenses déductibles du prélèvement. Les dépenses qui peuvent être déduites du prélèvement sont énumérées, de façon limitative, aux articles L. 302-7 et R. 302-16 du CCH. Pour être déductible, une dépense doit *a minima* répondre à deux principes : être supportée par la commune et avoir pour objet le développement du logement social sur son territoire. Les communes ont la charge d'établir la liste des dépenses éligibles. Elles bénéficient d'un accompagnement, de conseils et d'information par les services de l'État sur les dispositions réglementaires de déduction de dépenses en faveur de la création de logements sociaux en amont d'un projet et tout au long du processus. La DHUP reste le point d'appui pour clarifier ou confirmer l'éligibilité de certaines dépenses à caractère particulier ou inhabituel.

Cet important travail de pédagogie à l'attention des communes est d'autant plus nécessaire que le cadre juridique a évolué au fil des lois successives et que le nombre de dépenses pouvant être déduites du prélèvement a augmenté, rendant ainsi difficile l'interprétation des dispositions législatives et réglementaires.

Selon la DHUP, une autre difficulté tient à l'application de règles, par nature générales, à des cas particuliers. Ainsi, une partie non négligeable des échanges avec les DDT(M) ont trait à des questions relatives aux dépenses déductibles, notamment concernant les dépenses hors versement de subventions classiques (par exemple, les moins-values, les coûts de travaux de viabilisation et de démolition, etc.). Les services instructeurs peuvent rencontrer des difficultés pour obtenir les pièces justificatives (manquantes, insuffisantes, inadaptées, etc.) et considèrent que certaines communes ont une mauvaise compréhension des textes réglementaires.

Enfin, l'ajout par la loi de nouvelles catégories de logements au décompte SRU (intermédiation locative, terrains familiaux pour l'accueil des gens du voyage, logements en bail réels solidaires, en PSLA) ont entraîné de nouvelles questions des services s'agissant des types de dépenses pouvant être déduites.

³⁶ « Les taxes et impositions perçues par voie de rôle, pour le compte des communes et des établissements publics locaux, sont attribuées mensuellement, à raison d'un douzième de leur montant total, tel qu'il est prévu au budget de l'année en cours, le premier versement étant effectué avant le 31 janvier ».

Il n'est prévu aucun suivi post prélèvement, hormis la validation des dépenses déclarées tous les deux ans. Les documents sont simplement certifiés par le comptable public et il n'existe aucune autre forme de contrôle.

b) Les modalités de suivi de l'utilisation des fonds par les bénéficiaires

Sur ce point, les retours d'information mériteraient d'être plus organisés pour donner plus de transparence sur la façon dont ces fonds sont mobilisés au service de la production de logement social.

Le respect des ordres de priorité, qui relève de la responsabilité des directions départementales des finances publiques (DDFiP), ne semble pas soulever de difficulté particulière. S'agissant du contrôle de l'emploi des fonds prélevés, aux termes de l'article L. 302-7 du CCH, les bénéficiaires locaux sont tenus de transmettre chaque année à l'autorité administrative compétente de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées. La DHUP reconnaît ne pas avoir connaissance au niveau de l'administration centrale des modalités de suivi effectué par l'État local de ces dispositions.

Les prélèvements opérés sur les ressources des communes et réaffectés aux EPCI délégataires des aides à la pierre ne donnent pas lieu à un contrôle particulier par les services de l'État, par exemple dans le cadre des conventions de délégation des aides à la pierre. Par ailleurs, dans certains cas, ces sommes ne semblent pas avoir d'impact sur le budget global de l'EPCI affecté au logement. Pour la métropole de Toulouse³⁷, par exemple, quoique ces prélèvements³⁸ constituent une recette affectée qui abonde le budget de la Métropole, ils n'ont pas d'incidence sur le volume global des ressources métropolitaines consacrées à la politique du logement, contrairement à ce qu'indiquent les délibérations annuelles sur les délégations d'aide à la pierre. Afin d'améliorer l'information transparente sur l'utilisation de ces fonds, la DHUP propose, dans le cadre de la refonte du modèle de convention de délégation des aides à la pierre, d'inscrire l'obligation pour les EPCI délégataires de rendre compte de l'emploi des sommes issues des prélèvements SRU parmi les éléments de suivi annuel de la convention de délégation. Cette nouvelle obligation donnerait effectivement une meilleure traçabilité de l'utilisation des fonds. Lors de l'enquête, la DHUP a indiqué à la Cour qu'elle était pleinement favorable à cette recommandation et qu'elle expertisera, dans le cadre des travaux de refonte des modèles de convention de délégation des aides à la pierre, la possibilité d'inscrire, parmi les éléments de suivi, le compte-rendu d'utilisation des sommes issues du prélèvement SRU.

Cette proposition, logique dans un souci de transparence et de contrôle de l'utilisation des fonds, ne fait pas l'unanimité. L'Assemblée des communautés de France (AdCF) estime ainsi que la délégation des aides à la pierre constitue avant tout un outil de programmation. Cette obligation de « reporting » ferait double emploi avec la comptabilité de la collectivité³⁹. Elle ajoute que le CCH n'impose aucune utilisation contrainte du prélèvement, ce que l'on peut contester dès lors que la vocation du prélèvement, de contribuer au développement du logement social, est énoncée par le Code.

³⁷ Cour des comptes, *Toulouse Métropole : territorialisation de la politique du logement*, 2020.

³⁸ Le cumul de ces prélèvements a représenté 8,8 M€ sur la période 2013-2018, soit 1,5 M€ par an en moyenne et 14,5 % des ressources propres mobilisées par la Métropole.

³⁹ Courrier du 9 décembre 2020 adressé par l'AdCF à la Cour des comptes.

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) et les établissements publics fonciers d'État (EPFE) doivent eux rendre compte de l'utilisation des fonds dans le cadre du rapport d'activité annuel présenté en conseil d'administration. Une communication au fil de l'eau permettrait aux EPCI d'avoir davantage de visibilité sur la nature des opérations financées par les sommes prélevées et de vérifier qu'elles sont bien mobilisées en priorité en faveur des projets des communes déficitaires et carencées.

Enfin, le FNAP bénéficie du versement du produit de la majoration du prélèvement SRU. Ces recettes sont destinées au financement exclusif de la réalisation de logements très sociaux et de la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative. Elles servent donc à alimenter le fonds de concours n°1-2600480 « PLAI adaptés et intermédiation locative communes carencées ». Elles représentent une part qui oscille entre 4 % et 6 % des ressources du FNAP, selon les années considérées. Depuis la création du FNAP, cette ressource connaît une croissance dynamique : elle a augmenté de 22 % en 2017 et de 95 % en 2018, en lien avec la hausse du nombre de communes carencées. Le versement des majorations SRU se fait en neuvièmes de mars à novembre. Des vérifications sur les prélèvements versés au FNAP sont effectuées par la Caisse de gestion du logement locatif social (CGLLS).

C - L'efficacité limitée des moyens de coercition

La logique générale de l'article 55 repose sur l'inventaire des communes situées en territoire SRU, puis sur l'identification, au sein de cet ensemble, des seules communes dont le taux de logements sociaux est inférieur à un objectif fixé au niveau national. Afin d'atteindre ce taux, celles-ci devront respecter un objectif de réalisation de logements sociaux fixé par période triennale. Ces communes subiront un prélèvement annuel sur leurs recettes, les bénéficiaires devant ensuite utiliser les sommes prélevées pour produire des logements sociaux. Ce prélèvement est à la fois une sanction pour la commune mais aussi une incitation à rattraper son retard dans la mesure où les dépenses qu'elle consacre au développement du logement social en seront déduites.

À l'expérience, il apparaît que ce dispositif général ne permet pas à lui seul une amélioration significative de la situation des communes déficitaires. Un mécanisme spécifique de contrainte est ainsi prévu par la loi et l'application en est confiée aux services de l'État, et plus précisément au préfet de département. Il repose sur la mise en carence de la commune, prononcée par arrêté préfectoral, et les moyens de coercition confiés au représentant de l'État dans cette hypothèse.

1 - Une panoplie étendue d'outils

Le constat de carence de la commune entraîne des conséquences importantes quant aux pouvoirs confiés au préfet de département. Les premières ont un caractère automatique et obligatoire. Les secondes s'analysent comme des possibilités, ou des facultés, laissées à la libre appréciation du représentant de l'État.

Au titre des moyens dont l'application est obligatoire, c'est d'abord la reprise de la gestion du contingent communal par le préfet : l'arrêt de carence « prévoit, pendant toute sa durée d'application, le transfert à l'État des droits de réservation (...) dont dispose la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer, et la suspension ou modification des conventions de réservation passées par elle avec les bailleurs gestionnaires, ainsi que l'obligation pour la commune de communiquer au représentant de l'État dans le département la liste des bailleurs

et des logements concernés »⁴⁰. En outre, l'attribution de logements au profit des prioritaires Dalo s'impute sur ce contingent communal⁴¹. C'est ensuite la majoration du prélèvement, fixée par le préfet, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant la signature de l'arrêté de mise en carence. Cette majoration ne peut cependant excéder 5 % du montant des dépenses de fonctionnement de la commune, ce taux pouvant être porté à 7,5 % en fonction du potentiel fiscal de la collectivité⁴². C'est également la reprise par le préfet du droit de préemption urbain (DPU) exercé par la commune⁴³. Par ailleurs, toutes les opérations de construction de logements sociaux dépassant un certain volume ou une certaine surface devront respecter un pourcentage minimum de logements de catégorie PLUS ou PLAI : « dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5, hors logements financés avec un prêt locatif social. Le représentant de l'État, sur demande motivée de la commune, peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération »⁴⁴. Enfin, la commune ne pourra pas mettre en œuvre les dispositions permettant la création de logements intermédiaires⁴⁵.

Parmi les mesures laissées à l'appréciation du préfet figure la possibilité de reprendre l'octroi des permis de construire : l'arrêté prononçant la carence « peut aussi prévoir les secteurs dans lesquels le représentant de l'État dans le département est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme et d'occupation de sols pour des catégories de constructions ou d'aménagements à usage de logements listées dans l'arrêté »⁴⁶. À cela s'ajoute la faculté pour le préfet de conclure des conventions avec des bailleurs sociaux, soit pour développer de façon générale la construction ou l'acquisition de logements sociaux et satisfaire ainsi aux objectifs fixés à la commune, soit plus spécifiquement pour mettre en œuvre dans le parc privé un dispositif d'intermédiation locative. La commune devra obligatoirement contribuer au financement de ces opérations⁴⁷.

2 - Une application difficile et variable

Afin d'apprécier si la carence et les moyens de coercition qui lui sont attachés sont efficaces, il est utile de comparer la part de logements sociaux construits dans les communes carencées à celle des communes déficitaires. Cette comparaison conduit à dresser un constat décevant.

À l'échelon national, au 1^{er} janvier 2018 et sur le territoire métropolitain, il y avait 1 018 communes déficitaires et au sein de cette catégorie, 240 communes carencées (soit environ 23 % de l'ensemble). Le nombre de logements locatifs sociaux financés pour 2019 dans les communes déficitaires s'élève à 48 377, et à 10 591 dans les communes carencées (soit environ 22 %). Certes, cette simple comparaison doit être interprétée avec prudence. Elle devrait être complétée par une analyse plus fine de la situation des communes déficitaires et des communes carencées, intégrant notamment le parc social existant.

⁴⁰ Art. L. 302-9-1 du CCH.

⁴¹ Art. L. 444-2-3 du CCH.

⁴² Art. L. 302-9-1 du CCH. On range cette majoration au titre des applications automatiques ou obligatoires liées à la carence compte tenu de l'indicatif présent utilisé dans le CCH : le préfet « (...) fixe la majoration du prélèvement (...) ».

⁴³ Art. L. 210-1 du Code de l'urbanisme.

⁴⁴ Art. L. 302-9-1-2 du CCH.

⁴⁵ Art. L. 302-9-1 du CCH.

⁴⁶ Art. L. 302-9-1 du CCH.

⁴⁷ Art. L. 302-9-1 du CCH.

**Tableau n° 1 : production de logement locatif social entre 2014 et 2019
pour les communes déficitaires en 2019**

<i>Régions</i>	Nombre de communes déficitaires prélèvement 2019 (inv. 1 ^{er} janv. 2018)	LLS financés 2014*	LLS financés 2015*	LLS financés 2016	LLS financés 2017	LLS financés 2018	LLS financés 2019
<i>AURA</i>	154	5 806	6 458	6 684	6 765	6 225	6 832
<i>Bourgogne Franche Comté</i>	9	562	882	721	593	731	543
<i>Bretagne</i>	44	806	883	707	817	964	737
<i>Centre Val de Loire</i>	17	386	237	181	203	381	307
<i>Corse</i>	3	169	169	384	204	506	203
<i>Grand Est</i>	49	772	858	1 052	1 167	1 312	1 525
<i>Hauts de France</i>	66	714	1 190	1 539	1 190	1 748	1 133
<i>Ile de France</i>	239	14 831	17 093	20 490	17 955	18 808	18 013
<i>Normandie</i>	16	53	203	170	166	171	188
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	104	5 226	5 175	5 755	5 472	5 399	4 178
<i>Occitanie</i>	125	5 000	4 927	7 174	5 855	5 001	5 222
<i>PACA</i>	160	6 619	10 561	10 673	8 621	9 564	8 485
<i>Pays de Loire</i>	32	1 563	1 070	1 139	1 038	1 366	971
<i>France métropolitaine</i>	1 018	42 507	49 706	56 669	50 046	52 176	48 337

Source : DHUP

**Tableau n° 2 : production de logement locatif social entre 2014 et 2019
pour les communes carencées en 2019**

Régions	Nombre de communes carencées	LLS financés 2014*	LLS financés 2015*	LLS financés 2016	LLS financés 2017	LLS financés 2018	LLS financés 2019
AURA	32	292	304	507	797	1 326	1 450
Bourgogne Franche Comté	2	45	77	27	80	134	37
Bretagne	1	0	18	8	11	44	37
Centre Val de Loire	4	52	96	27	26	204	145
Corse	1	75	0	0	0	104	0
Grand Est	11	70	60	179	208	287	399
Hauts de France	12	74	36	109	119	336	146
Ile de France	56	1 245	2 150	2 472	2 072	3 411	3 587
Normandie	1	8	0	0	0	29	0
Nouvelle Aquitaine	17	204	302	199	436	555	833
Occitanie	33	482	483	502	1 049	986	870
PACA	69	1 363	1 547	1 862	2 146	2 781	3 073
Pays de Loire	1		26	4	11	26	14
France métropolitaine	240	3 910	5 099	5 896	6 955	10 223	10 591

Source : DHUP

Toutefois, à l'échelon régional, la Dreal PACA a mené une analyse portant sur la période 2011-2017 qui conduit à une appréciation nuancée, mais qui va dans le même sens⁴⁸.

⁴⁸ Mobilisation des outils de production du logement social en vue de l'atteinte des objectifs SRU, septembre 2019, pp.21 et ss.

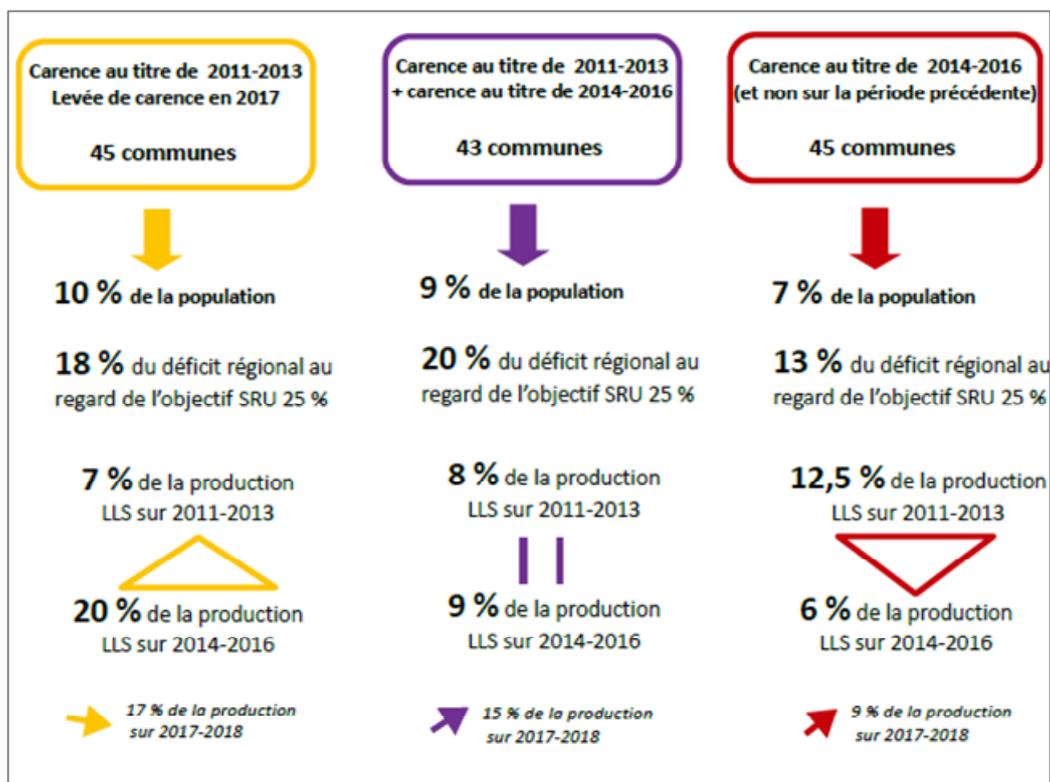
Les communes non déficitaires (catégorie regroupant en l'espèce les communes non concernées par la loi SRU et les communes ayant dépassé le taux de 25 %^o) représentent 25 % de la population régionale. Leur poids dans la production régionale de logement social diminue progressivement : de 19 % sur 2011-2013 à 11 % sur 2017-2018.

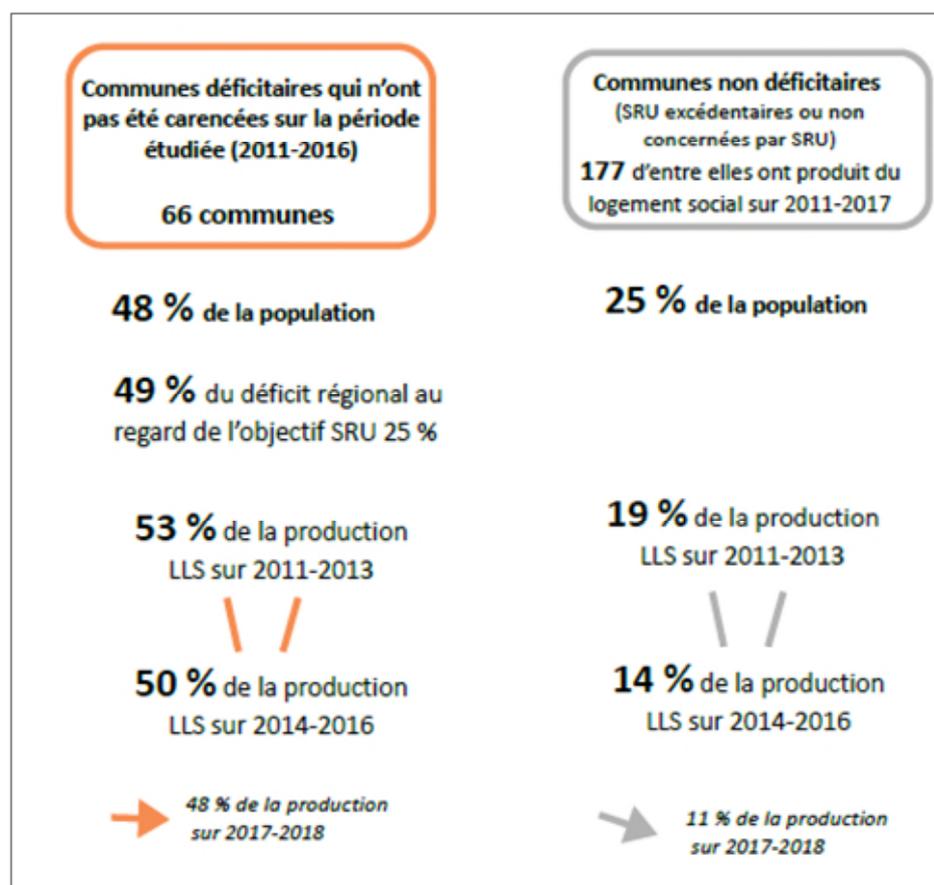
Les 179 communes déficitaires représentent 75 % de la population régionale mais elles concentrent 86 % de la production de logements sociaux sur la période.

Au sein de cet ensemble de 179 collectivités, les communes déficitaires non carencées représentent environ la moitié de la population, presque la moitié du déficit SRU, et un peu plus de la moitié de la production de logement social. Elles parviennent à maintenir un effort de production de logement social qui dépasse légèrement leur poids dans le déficit régional SRU, contrairement aux communes carencées.

Au sein des communes carencées, qui représentaient 30 % du total national au terme du triennal 2017-2019, il convient en effet de distinguer deux catégories. 45 communes carencées au titre de 2011-2013 puis sorties de carence, représentant 10 % de la population régionale, ont pesé pour 20 % dans la production de logement social sur la période 2014-2016. Sur 2011-2013, elles n'avaient pesé que pour 7 % de la production. On constate ainsi que la carence a eu un effet réel sur la production de logement de ces communes. En revanche, 43 communes déjà carencées au titre de 2011-2013 et de nouveau carencées au titre de 2014-2016, représentant 9 % de la population régionale mais 20 % du déficit en logement social, n'ont participé qu'à hauteur de 8 % de la production sur 2011-2013, puis 9 % sur le triennal suivant, chiffres nettement trop faibles pour rattraper leur retard.

Schéma n° 4 : analyse des effets de la carence entre 2011 et 2017 en PACA





Source : Dreal PACA

Ces résultats peuvent s'expliquer par les difficultés d'application rencontrées par les préfets et les services déconcentrés, ce qui entraîne une utilisation très variable des moyens de coercition dont ils disposent.

Dans la pratique en effet, l'utilisation de ces moyens peut se heurter à des difficultés ou connaître des limites.

Le transfert à l'État des droits de réservation est considéré *a priori* comme efficace en ce sens qu'il est le plus sensible pour les maires. Ils les privent d'une compétence qu'ils perçoivent comme essentielle dans leur relation avec les habitants de la commune. Ce risque devrait donc constituer une forte incitation à sortir de la situation de carence en développant la production de logement social. Mais cette disposition, qui a suscité des réactions particulièrement vives des élus lorsqu'elle est entrée en vigueur, peut à l'inverse se montrer contre-productive. Le rapport de la Dreal de la région PACA, dressant un bilan de l'atteinte des objectifs SRU, rend ainsi compte de témoignages d'élus préférant ne plus construire de logement social, même si la collectivité doit payer des pénalités plus importantes, plutôt que d'investir dans du logement pour se voir ensuite imposer des populations par des acteurs extérieurs⁴⁹. D'autres élus relèvent

⁴⁹ Mobilisation des outils de production du logement social en vue de l'atteinte des objectifs SRU-Quel bilan en Provence-Alpes-Côte d'Azur ? septembre 2019, p.45.

que cette mesure « pénalise politiquement l'équipe en place »⁵⁰, ou encore qu'elle empêche le maire de traiter au bon niveau de proximité des situations sociales d'urgence comme par exemple l'accueil de femmes victimes de violences conjugales⁵¹. Sur ce point, les services de l'État dans le Val-de-Marne indiquent cependant qu'ils portent une attention particulière aux situations d'urgence qui peut les conduire à mobiliser le contingent préfectoral au-delà du territoire de la commune. Au total, cette mesure peut être complexe à mettre en œuvre, en compromettant durablement les relations entre l'État local et les communes, et en freinant de façon paradoxale la dynamique de production de logement social. De plus, son application subit les contraintes en matière de ressources humaines des DDCS, dans un contexte où nombre de ces directions connaissent déjà des difficultés pour gérer le contingent préfectoral et assurer une présence satisfaisante au sein des commissions d'attribution.

Les difficultés techniques pour les services de l'État, tenant au mode de calcul du prélèvement, qu'il soit appliqué automatiquement dans toute commune déficitaire ou que son montant soit laissé à l'appréciation du préfet dans les communes carencées, ainsi qu'au suivi des sommes prélevées, ont été précédemment mentionnées.

S'agissant précisément du prélèvement majoré, son montant brut, au niveau national, s'élevait en 2019 à 45 737 101 €, ce qui représente environ 29 % du prélèvement brut hors majoration (égal à 157 041 968 €). Mais si l'on compare le prélèvement net majoré au prélèvement net hors majoration, celui-ci représente environ 44 % du second (27 707 568 € par rapport à 60 953 215 €). Ainsi, il y a concentration du prélèvement net dans les communes carencées.

Tableau n° 3 : montant et affectation des prélèvements en 2019

	Prélèvement brut (hors majoration)	Majoration brute (impact carence)	Prélèv' brut total (avant plafonnement éventuel)	Prélèv' brut total (après plafonnement éventuel)	Prélèvement net (après déduction)	Prélèv' Fds National (après déduction - impact carence)	Affectation du prélèvement net			
							EPCI délégataire	EPF local (y compris l'office foncier de la Corse)	EPF Etat	FNAP FRAPU (DOM)
Métropole	152 714 779 €	45 702 137 €	198 416 917 €	190 701 914 €	58 474 665 €	27 672 605 €	25 189 944 €	3 841 759 €	29 114 989 €	327 974 €
DOM	4 327 189 €	34 963 €	4 362 153 €	4 362 153 €	2 478 550 €	34 963 €	0 €	2 174 998 €	0 €	303 552 €
Total France entière	157 041 968 €	45 737 101 €	202 779 070 €	195 064 067 €	60 953 215 €	27 707 568 €	25 189 944 €	6 016 757 €	29 114 989 €	631 526 €

Source : DHUP

Par ailleurs, les limites ou les améliorations nécessaires du dispositif de prélèvement, parfois évoquées par les observateurs, ne visent pas spécifiquement le prélèvement majoré. Elles ont une portée plus générale. L'élargissement progressif des dépenses déductibles conduirait à une diminution excessive du prélèvement net et réduirait l'effet de levier du

⁵⁰ Entretien avec le maire de Marolles en Brie du 20 novembre 2019.

⁵¹ Entretien avec le maire du Perreux sur Marne.

dispositif. Certaines communes peuvent ainsi quasiment échapper au prélèvement en menant des opérations coûteuses d'acquisition foncière ou de construction.

C'est le cas par exemple de la commune de Vincennes pour laquelle les subventions de surcharge foncière versées par la ville sont supérieures au montant du prélèvement⁵². Cette situation peut d'autant plus se produire qu'il n'existe pas de plafond de dépenses par logement, hormis pour les dépenses concernant l'intermédiation locative. La DDTM des Alpes-Maritimes cite par exemple le cas d'une dépense de 600 000 € pour la production de deux logements sociaux⁵³. Du côté des bénéficiaires, les montants perçus par rapport au montant total de leurs dépenses en faveur du logement social peuvent parfois sembler faibles⁵⁴. Ces éléments avaient conduit le CGEDD, en 2016, à recommander une augmentation du niveau du prélèvement afin de le rendre plus incitatif⁵⁵. En sens inverse, d'autres relèvent que le système des déductions fonctionne de façon positive et incite les collectivités à engager des dépenses en faveur du logement social.

Le transfert au profit du préfet du droit de préemption urbain (DPU) suscite fréquemment des interrogations et le scepticisme des élus. Compte tenu de la rareté et du coût du foncier, des contraintes légales et réglementaires qui freinent la construction, des nombreux recours qui peuvent être intentés contre les projets, ils doutent que l'État puisse « faire mieux que le maire ». Ils soulignent, de surcroît, que le maire a une connaissance plus fine du territoire de la commune⁵⁶. Un maire réticent conserve d'ailleurs la faculté de s'opposer à la préemption en refusant d'accorder le permis de construire, dans l'hypothèse où la compétence en matière d'autorisation d'urbanisme n'aurait pas été reprise par le préfet. À ces limites s'ajoutent la perte des capacités d'ingénierie des services déconcentrés et les difficultés relatives à la mobilisation des ressources humaines nécessaires. S'agissant ainsi de l'instruction de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA), préalable nécessaire à l'application du DPU et obligatoirement adressée au préfet depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, les services déconcentrés estiment que l'instruction de 30 DIA requiert en moyenne un Équivalent temps plein (ETP)⁵⁷. Dans le Val-de-Marne, ce travail mobilise 2 ETP⁵⁸. En région PACA, la reprise du DPU par l'État dans les communes carencées a entraîné une charge de travail considérable pour les DDT, pour une mobilisation effective du DPU très faible.

Le tableau qui suit l'illustre bien pour le département des Alpes-Maritimes : sur un total de 8 144 DIA en 2018, seules 10 ont abouti à une préemption⁵⁹.

⁵² Entretien avec la mairie de Vincennes le 19 novembre 2019.

⁵³ Source : Dreal PACA, rapport précité, p.45.

⁵⁴ Selon le CGEDD, pour les établissements publics fonciers locaux, en 2015 ce rapport serait environ de 1 à 10, et de 1 pour 100 pour les établissements publics fonciers d'État (rapport du CGEDD - *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU - première phase - octobre 2015*, p.27).

⁵⁵ *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU - deuxième phase - avril 2016*, p.39.

⁵⁶ Entretiens avec le maire de Mandelieu le 14 novembre 2019, avec le représentant du maire de Vincennes le 19 novembre 2019.

⁵⁷ Source : rapport CGEDD d'avril 2016, précité.

⁵⁸ Entretien avec la Drihl du 19 novembre 2019.

⁵⁹ Source : Dreal PACA.

Tableau n° 4 : bilan du traitement des DIA dans les Alpes-Maritimes en 2018

NOM COMMUNE	Nb DIA Sans suite	Nb DIA Étudiées	dont préemptions	Nb Renoncations expresses	total	Nombre de logements (potentiel)	% de demandes de renoncation/nb de DIA
BEAULIEU-SUR-MER	37	0	0	1	38	0	2,63 %
BIOT	244	8	0	15	267	0	5,62 %
CANNES	3813	41	3	140	3994	20	3,51 %
CAP D'AIL	123	0	0	5	128	0	3,91 %
CONTES	27	0	0	5	32	0	15,63 %
GATTIERES	86	3	0	8	97	0	8,25 %
LA COLLE-SUR-LOUP	145	8	1	13	166	30	7,83 %
LA GAUDE	65	2	2	4	71	nc	5,63 %
LA ROQUETTE-SUR-SIAGNE	90	1	0	7	98	0	7,14 %
LE CANNET	67	6	1	36	109	nc	33,03 %
LE ROURET	9	0	0	8	17	0	47,06 %
MANDELIEU-LA-NAPOULE	260	1	0	16	277	0	5,78 %
MENTON	1162	13	0	22	1197	0	1,84 %
PEGOMAS	11	1	0	8	20	0	40,00 %
ROQUEBRUNE-CAP-MARTIN	660	6	0	23	689	0	3,34 %
SAINT-JEANNET	19	0	0	1	20	0	5,00 %
SAINT-LAURENT DU VAR	398	13	0	28	439	0	6,38 %
TOURRETTE-LEVENS	25	0	0	6	31	0	19,35 %
TOURRETTES-SUR-LOUP	3	0	0	26	29	NC	89,66 %
VALLAURIS	497	15	1	47	559	1	8,41 %
VENCE	334	16	2	14	364	1	3,85 %
VILLEFRANCHE-SUR-MER	69	11	0	2	82	0	2,44 %
TOTAL	8144	145	10	435	8724	>52 LLS	

Source : DDTM des Alpes-Maritimes

Dans la pratique, cependant, les services déconcentrés « aménagent » le transfert. Ils établissent une relation de coopération et de dialogue avec les communes en leur confiant une large part du travail d’instruction des DIA. Ils demandent, par exemple, à la collectivité d’opérer une présélection et de leur transmettre un avis signalant les déclarations considérées comme les plus intéressantes en vue d’une préemption ultérieure⁶⁰. Dans le même sens, les préfets délèguent par convention l’exercice du droit de préemption, le plus souvent à des établissements publics fonciers (EPF), car la plupart des communes ayant fait l’objet d’un arrêté de carence se situent dans le périmètre d’intervention d’un de ces établissements. Ces conventions passées entre l’État et l’EPF peuvent être signées au niveau régional⁶¹. Allant plus loin dans le sens de la collaboration entre tous les acteurs, en Île-de-France sont signés des « protocoles précisant les modalités de collaboration entre la commune, l’État et l’établissement public foncier régional (EPFIF) ». Ces assouplissements et aménagements permettent de donner plus d’effectivité au transfert du droit de préemption. Selon les déclarations effectuées par les services dans le cadre de l’enquête annuelle 2018, on compterait ainsi 1 286 logements sociaux

⁶⁰Entretien avec les représentants de la commune du Perreux-sur-Marne, 20 novembre 2019.

⁶¹ Par exemple, la convention cadre signée le 14 décembre 2015 entre le préfet de la région PACA et la directrice générale de l’EPF PACA.

programmés sur le territoire des communes carencées, à la suite de l'exercice du droit de préemption urbain par l'État⁶².

Les services de l'État rencontrés lors de l'enquête estiment que l'obligation, dans le cadre d'une opération de construction, de prévoir au moins 30 % de logements financés par des PLUS ou des PLAI, a un effet très positif. C'est un levier important pour produire du logement social ; cette obligation permet de l'imposer même quand les documents des collectivités, de type PLU, sont peu incitatifs⁶³. La vigilance s'impose cependant quant aux risques de détournement de la règle et au contrôle de légalité exercé sur les permis présentés, certaines opérations étant à dessein conçues de façon à demeurer juste en dessous des seuils de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher⁶⁴.

La reprise par l'État des autorisations d'urbanisme est rendue difficile en raison de la réduction des effectifs et de la perte relative des compétences des services de l'État en la matière après la décentralisation. Elle suscite également des réactions des agents concernés qui la perçoivent comme un retour en arrière sans adaptation des ressources nécessaires. Cet aspect a déjà été évoqué⁶⁵. La mise en œuvre de ce transfert est d'autant plus délicate que les recours contre les permis sont nombreux. Ces recours peuvent mettre en lumière les contradictions qui existent avec d'autres politiques publiques, telles que la sauvegarde de l'environnement, la protection du littoral, ou la prévention des risques.

Ces difficultés d'application contribuent largement à expliquer l'utilisation de ces moyens qui est faite par les services de l'État, variable selon le type d'outil et selon les départements ou les territoires.

S'agissant des mesures laissées à l'appréciation du préfet, elles sont peu utilisées. Cela se vérifie au plan national s'agissant de la reprise des permis de construire, particulièrement mal ressentie par les communes. Elle est peu employée par les préfets. Selon l'enquête annuelle 2018, elle est surtout utilisée en région PACA (72 permis État) et dans quelques communes de Nouvelle Aquitaine (33), Île-de-France (5), Occitanie (6) et Auvergne Rhône-Alpes (2).

Il en va de même de la possibilité de conclure une convention avec un opérateur en vue de la construction ou de l'acquisition de logements sociaux. Dans la majorité des cas, la disposition est perçue comme trop agressive. En région PACA, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes et le Var ne l'ont jamais utilisée. Toutefois, dans le Vaucluse, l'approche est différente. Les promoteurs, lorsqu'ils souhaitent intervenir en commune carencée, savent que l'État peut préempter le terrain. La plupart d'entre eux prennent donc contact en amont avec les services déconcentrés. Un accord peut se faire ainsi sur le contenu du projet, et notamment concernant la part de logement social, qui conduit à la signature d'une convention⁶⁶. C'est une perspective intéressante qui a vocation à s'appliquer dans d'autres territoires.

⁶² Source : DHUP.

⁶³ En ce sens entretien avec les services de la DDT des Alpes-Maritimes du 13 novembre 2019.

⁶⁴ La Drihl indique que le contrôle de légalité est particulièrement vigilant sur ce point, et oriente son plan de contrôle vers les permis situés entre 700 et 800 m². Elle cite l'exemple de la commune de Saint-Maur des Fossés dans le Val de Marne qui présente régulièrement des permis situés immédiatement au-dessous de la barre des 800 m².

⁶⁵ Cf. *supra* chapitre II §I-B-2.

⁶⁶ Source : Dreal PACA.

Cette diversité dans l'application se mesure aussi s'agissant des mesures pour lesquelles le préfet a compétence liée. Les taux de majoration varient selon les communes et leur situation, ce qui en soi ne contrevient pas aux dispositions prévues par le législateur.

Mais il y a des cas où, contrairement à la lettre de la loi, aucune majoration n'a été appliquée, hors l'hypothèse de dépenses déductibles supérieures au montant du prélèvement. Au plan national, à l'issue du bilan triennal 2014-2016, 264 communes ont été carencées. 43 communes n'ont pas subi de majoration. Au sein des 221 communes dont le prélèvement a été majoré, 155 ont eu une majoration comprise entre 1 et 100 %, 43 communes une majoration comprise entre 101 et 200 %, 10 communes une majoration supérieure à 300 %, dont 9 ont eu une majoration de 400 %, soit le maximum prévu par la loi⁶⁷. En région PACA, en 2015, sur un total de 88 communes carencées, 15 d'entre elles ne s'étaient pas vues appliquer de majoration.

S'il est évidemment souhaitable de laisser une marge d'appréciation au représentant local de l'État, il paraît néanmoins nécessaire de donner, au plan national ou régional, des éléments plus précis de doctrine générale et de méthode quant à l'utilisation de ces différents outils. Il est important également de favoriser les partages d'expérience en diffusant des éléments d'information sur les initiatives positives prises dans les différents départements.

II - Les méthodes de gouvernance : la répartition des compétences au sein de l'État, entre harmonisation nationale et application territoriale

S'agissant de l'application de l'article 55, les services de l'État, au plan national, exercent une première fonction de recueil et de centralisation des données transmises par les régions et les départements, portant sur la situation des communes concernées, sur les inventaires et les bilans. Ils assurent également la diffusion de ces informations vers l'extérieur. Ces fonctions sont assurées par le ministère de la Cohésion des territoires et, au sein du ministère de la transition écologique et solidaire, par la DHUP. La DHUP joue également le rôle habituel d'une administration centrale, en préparant puis en explicitant les dispositions législatives et réglementaires, en donnant les directives et en fournissant certaines données, nécessaires à l'application des procédures (procédure d'exemption ; lancement de l'enquête relative à l'inventaire annuel ; établissement du bilan triennal ; procédure de mise en carence).

Le préfet de région, s'appuyant sur la Dreal, assure la transmission entre les échelons nationaux et départementaux. Mais il doit aussi jouer un rôle important de mise en cohérence, d'harmonisation de l'action de l'État et des critères retenus par les préfets de département. Ainsi, dans le cadre de la procédure d'exemption, est-il obligatoirement consulté sur les propositions faites par les collectivités.

De même, il peut veiller à donner une cohérence régionale s'agissant de l'application des mesures prises par les préfets de département après constat de carence d'une commune, notamment dans la fixation des taux de majoration du prélèvement.

⁶⁷ Source : DHUP.

Le préfet de département, et sous son autorité la DDT, la DDCS et le service chargé du contrôle de légalité, sont les premiers interlocuteurs des communes. Ils se voient confier un rôle majeur dans la déclinaison locale de la loi SRU. Le préfet de département, au même titre que le préfet de région, est consulté sur les propositions d'exemption. Il gère au plan local l'établissement de l'inventaire des logements sociaux. Il notifie aux communes les objectifs de rattrapage, en termes quantitatifs et qualitatifs, tels qu'ils sont fixés par périodes triennales. À cela s'ajoutent les pouvoirs qui lui sont confiés au titre de la carence.

Le dispositif de l'article 55 présente ainsi la caractéristique d'être à la fois centralisé et déconcentré. Il est centralisé dans la mesure où les procédures, les modalités de dialogue avec les collectivités locales et surtout les objectifs de production de logements sociaux sont définis au niveau national pour l'ensemble des territoires, sans qu'existent de véritables possibilités d'adaptation ou de modulation selon les caractéristiques ou les spécificités locales. Il est déconcentré dans le sens où, une fois établies les procédures et fixés les objectifs au niveau national, il revient, pour l'essentiel, au préfet de département de décliner concrètement les règles ainsi définies.

Ce contexte contribue largement à expliquer les tensions que peuvent entraîner les procédures d'harmonisation pour l'application de ce dispositif, qu'elles interviennent à l'échelon national ou à l'échelon régional. D'un côté, elles sont une garantie de la cohérence et de l'égalité dans l'application de la loi. Elles permettent de tempérer les critiques souvent faites par les maires d'une application trop différenciée selon les départements, voire selon les préfets. Elles permettraient aussi d'éviter une souplesse excessive des préfets, perçus parfois comme ayant tendance, du fait de la proximité avec les élus, à interpréter la loi dans un sens qui leur serait trop favorable⁶⁸. En ce sens, l'article 55 deviendrait en certains cas une variable d'ajustement entre le préfet et le maire, le premier évitant une application stricte en échange d'un effort du second sur d'autres politiques prioritaires, telles que l'ouverture de places d'hébergement d'urgence ou d'aires d'accueil de gens du voyage⁶⁹. D'un autre côté, certains services locaux s'inquiètent d'une « reconcentration » progressive de cette politique publique et rappellent que l'application de ce dispositif nécessite une connaissance fine du contexte local qui ne peut exister à l'échelon central.

A - Les modalités d'harmonisation nationale

Dans le sens de cette harmonisation, la DHUP transmet aux services déconcentrés deux types de documents, régulièrement renouvelés : des instructions ou des circulaires mais aussi des fiches techniques et des guides pratiques concernant l'application des différentes procédures.

Cet ensemble de documents vise à présenter les textes et à en préciser le contenu, à rappeler les orientations nationales, à indiquer le calendrier à respecter et les méthodes à adopter, qu'il s'agisse de la réalisation de l'enquête annuelle, de la présentation détaillée de la liste de logements devant figurer dans l'inventaire des logements sociaux et des modalités d'établissement de cet inventaire, ou encore du mode de calcul du prélèvement sur les recettes des communes déficitaires

⁶⁸ Critique souvent faite par des associations œuvrant dans le domaine du logement, notamment la Fondation Abbé Pierre (Cf. en ce sens *Loi SRU : des centaines de cancrs malgré une bonne loi*, *Palmarès 2014-2016*).

⁶⁹ Entretien avec le Président de la commission nationale SRU du 17 décembre 2019.

et de la prise en compte des dépenses déductibles. Mais ils peuvent aller plus loin en présentant des outils permettant de guider et d'encadrer plus étroitement la décision.

C'est le cas par exemple du sujet de l'exemption pour laquelle la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a présenté une « grille d'analyse de la situation des communes ». Celle-ci précise le contenu des critères énoncés par la loi, mais indique aussi les autres éléments d'appréciation de la situation des communes qui doivent être pris en considération : taux de tension sur la demande de logement social ; mobilité au sein des bassins de vie et d'emplois ; volontarisme des communes⁷⁰. Cette grille rappelle implicitement le caractère nécessaire, mais non suffisant, des trois critères énoncés par le législateur, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État⁷¹. À la lumière de la procédure conduite en 2017, il était apparu en effet que 57 communes avaient été proposées à l'exemption avec avis favorable des préfets de région, propositions fondées exclusivement sur l'application du critère de « mauvaise desserte des transports en commun », alors qu'elles étaient situées dans des intercommunalités au sein desquelles s'exprimait une très forte tension sur la demande de logement social.

C'est également le cas des décisions de carence. Ainsi, la DHUP a précisé, à l'intention des Dreal, les éléments d'une « trame d'analyse de la situation des communes soumises à la procédure de carence par les préfets de département » : taux d'atteinte des objectifs triennaux ; ancienneté de la commune dans le dispositif ; degré d'engagement de la commune et mobilisation des outils disponibles pour remplir ses obligations ; difficultés objectives rencontrées ; situation projetée de la commune dans le dispositif SRU⁷².

Parallèlement à l'action de la DHUP, la commission nationale SRU contribue également à cette harmonisation⁷³.

Présidée par une personnalité qualifiée nommée par le ministre chargé du logement, elle est composée de parlementaires (deux membres du Sénat, deux membres de l'Assemblée nationale), d'un membre du Conseil d'État et d'un membre de la Cour des comptes, d'un membre du CGEDD, de représentants des associations d'élus locaux (association des maires de France et association des communautés de France), d'un membre du Haut-comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), de représentants des bailleurs sociaux et d'associations œuvrant dans le domaine du logement (Fondation Abbé Pierre et Droit au logement).

Créée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, son rôle initial était de proposer au ministre chargé du logement, à l'issue de chaque période triennale et après saisine par la commission départementale, un aménagement des obligations d'une commune, lorsque l'on pouvait considérer qu'il existait des raisons objectives à la non atteinte des objectifs triennaux.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a nettement renforcé ses prérogatives. Afin de contribuer à l'homogénéité des critères de carence, elle peut, préalablement à la signature des arrêtés, émettre des recommandations destinées aux préfets. À l'issue de cette phase

⁷⁰ Flash DGALN n°08-2019. *SRU-Présentation des modalités et du calendrier de mise en œuvre, en 2019, de la procédure d'exemption pour la période 2020-2022*. 31 juillet 2019.

⁷¹ Cf. Chapitre I II -B - du présent rapport.

⁷² DHUP. Annexe technique à l'instruction relative à la procédure de bilan à mener au titre de la cinquième période triennale 2014-2016.

⁷³ Son rôle et ses missions sont définis à l'article L. 302-9-1-1 II du CCH.

d'échanges, elle transmet son avis au ministre chargé du logement. De la même façon, elle est saisie pour avis avant l'adoption du décret établissant la liste des communes exemptées.

La commission joue incontestablement un rôle important pour homogénéiser les pratiques et apporter plus de cohérence dans l'application du dispositif. En matière de carence, cela vaut pour la décision de mise en carence elle-même. Mais la commission contribue également à l'harmonisation des sanctions en vérifiant que leur application par les préfets est suffisamment dissuasive. Lors de la dernière procédure de carence, certains préfets ont ainsi été conduits à augmenter la majoration du prélèvement au sein de communes que la commission avait nommément désignées (notamment dans les régions Hauts-de-France, Grand Est, Pays de la Loire et Bretagne).

Les prises de position de la commission sur les critères d'application des textes ont été souvent suivies par le ministère. Elle a ainsi insisté, dans son avis de novembre 2017, sur la nécessité de prendre en considération la tension sociale avant d'autoriser l'exemption. Elle a également alerté le ministère sur certaines difficultés rencontrées, notamment quant à la juste appréhension du critère de mauvaise desserte par les transports en commun. Elle a contribué à faire évoluer la réglementation, en préconisant par exemple de lisser sur trois ans le calcul du taux de tension, suggestion suivie par le ministre.

Il reste que son intervention a pu susciter des tensions et conduire à des divergences avec les services déconcentrés de l'État.

La procédure de carence suivie après le triennal 2014-2016 en est une illustration. À l'été 2017, les préfets de département n'avaient initialement envisagé de sanctionner, par la mise en carence, que 233 communes déficitaires sur un total de 649. Le ministre, suivant en cela la position de la commission, a considéré que ces propositions n'étaient pas à la hauteur de l'ambition portée par le gouvernement et a demandé que soit relevé le niveau de carence. 269 communes ont été finalement proposées. Les préfets et leurs services ont pu se sentir déjugés et placés dans une situation délicate vis-à-vis des communes⁷⁴. Ces difficultés étaient largement dues à un défaut d'articulation chronologique entre les procédures. Le vote tardif de la loi Égalité et citoyenneté a conduit la commission nationale à intervenir lorsque les préfets avaient déjà arrêté leur décision.

En outre, le vote de la nouvelle loi en cours de période triennale a conduit les services de l'État à mener les travaux portant sur la liste des communes exemptées pour 2018-2019 au second semestre 2017, alors que la procédure de carence au titre du bilan 2014-2016 s'achevait.

Dans ce cadre, certains préfets ont proposé des communes à la carence, puis à l'exemption. En l'espèce, ces exemptions ont été refusées par le ministre, considérant que l'on ne pouvait exempter pour l'avenir une commune de ses obligations SRU quand dans le même temps l'on estimait qu'elle n'avait pas fait les efforts suffisants dans le passé pour y satisfaire. Cette difficulté ne devrait pas se reproduire. Le décret dressant la liste de communes exemptées pour la période 2020-2022 a été publié le 31 décembre 2019, donc avant la procédure de carence lancée officiellement le 30 juin 2020 par la transmission aux préfets de l'instruction du gouvernement relative aux conditions de réalisation du bilan triennal et de la procédure de constat de carence au titre de la période 2017-2019. La cohérence entre les deux procédures

⁷⁴ Cf. *supra*, chapitre I.

sera donc assurée. Dans le même sens, il est prévu que la commission nationale émette ses recommandations suffisamment tôt dans la procédure, afin que les échanges avec les préfets se déroulent de manière plus sereine : à l'issue de la phase contradictoire avec les communes organisées par les préfets de département, et après transmission des projets d'arrêtés de carence à la commission nationale avant le 28 septembre, elle devra rendre son avis avant le 13 novembre. Les arrêtés devaient être pris par les préfets avant le 31 décembre 2020.

Une autre divergence d'appréciation concerne l'application de l'exemption. Certains préfets proposent parfois l'exemption car une commune est sur une trajectoire permettant d'atteindre à terme les 20 % ou 25 % de logements sociaux. La commission s'oppose à cette position, en considérant qu'il est discutable d'exempter une commune simplement parce qu'elle respecte la loi⁷⁵.

Plus généralement, certains représentants des services déconcentrés s'interrogent sur le rôle de la commission qui aurait tendance à demander un grand nombre de pièces et à refaire l'ensemble de l'instruction après les administrations locales. Une concentration sur les points majeurs d'harmonisation et un contrôle recentré sur les erreurs manifestes d'appréciation leur sembleraient souhaitables. Par ailleurs, selon ces interlocuteurs, le système actuel n'est pas satisfaisant et il révèle une défiance de l'administration centrale par rapport aux préfets de département : la commission nationale, le plus souvent suivie par le ministre, « déjuge » le préfet qui est pourtant compétent pour prendre l'arrêté de carence. Une clarification serait nécessaire : soit le préfet reste l'autorité de décision, après avis préalable de la commission ; soit la commission décide. Sur ce point, la position prise par le ministère visant à ce que la commission intervienne en amont de la procédure semble aller dans le sens de cette clarification.

Dans une même logique, l'association des maires de France a suggéré que la commission intervienne plus en amont encore, auprès des communes concernées par la loi SRU. Au-delà d'un rôle de sanction, la commission aurait ici un rôle d'accompagnement auprès de ces collectivités, en les conseillant dans l'atteinte de leurs objectifs et en leur donnant une meilleure connaissance des outils à leur disposition⁷⁶. À l'occasion du débat sur la loi Élan, cette proposition a été reprise dans un amendement parlementaire qui n'a pas été adopté.

B - Les modalités d'harmonisation régionale

Si l'on se réfère au texte du CCH, le préfet de région et les services régionaux de l'État interviennent à deux occasions dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 55. Au début de la procédure d'exemption, avant le 30 juin de l'année précédant le début de chaque période triennale, le préfet de département transmet au préfet de région la liste des communes que les EPCI proposent d'exempter, assortie de son avis. Avant le 15 septembre, le préfet de région transmet ensuite à la commission nationale cette même liste, en y joignant également

⁷⁵ Entretien avec le Président de la commission nationale, le 17 décembre 2019. La position de la commission sur ce point est partagée par la Fondation Abbé Pierre.

⁷⁶ Cf. amendement déposé au Sénat, article additionnel après l'article 46 bis B.

son avis.⁷⁷ En matière de carence, avant la prise de l'arrêté, le préfet de département doit obligatoirement recueillir l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)⁷⁸.

Dans ce cadre légal, les instructions et les guides de procédure ministériels insistent régulièrement sur le rôle d'animation, de pilotage, de synthèse et de mise en cohérence que doivent jouer les préfets de régions, au titre des orientations nationales, en précisant et déclinant les grilles d'analyse ou les critères suggérés par l'administration centrale. C'est le cas en matière d'exemption. En Île-de-France, par exemple, la Drihl a défini des éléments de méthode qu'elle a transmis aux services départementaux. Il en va également ainsi de la procédure de carence : les éléments d'une grille d'analyse ont été définis au niveau national pour être ensuite précisés à l'échelon régional et transmis aux préfets de département après avis du CRHH.

Les réunions des comités de l'administration régionale (CAR) présidées par les préfets de région permettant également d'harmoniser les critères de décision adoptés par les préfets de département. En Île-de-France, en 2017, dans un premier temps, la grille de carence élaborée au niveau régional n'avait pas été respectée par l'ensemble des préfets. Une réunion du CAR, en juillet 2017, a permis trouver un accord sur l'application de cette grille, ainsi que sur la modulation des sanctions. Une procédure analogue a été adoptée en région PACA.

De même, en région Auvergne-Rhône-Alpes, la Dreal a établi un cadrage régional pour la mise en œuvre du bilan triennal, validé en CAR et par le CRHH. Ce cadrage et son respect par les préfets de département ont été remarqués par la commission nationale SRU qui n'a pas jugé utile de remettre en cause le choix de proposer 42 communes pour le carencement. Les préfets de département ont également approuvé cette méthode. Ils ont été associés à la préparation du cadrage, qui garantit l'égalité de traitement entre les communes. Leur dialogue avec les maires s'en est trouvé ainsi facilité⁷⁹.

Sans remettre en cause les compétences confiées au préfet de département ni la nécessité de son rôle en raison de sa connaissance fine du territoire et des contextes communaux, un rôle de coordination et d'harmonisation plus important devrait être dévolu aux préfets de région, intermédiaires entre le national et le local, pour donner une cohérence plus forte en matière d'application de l'article 55. Cette proposition est à relier avec les observations antérieures, relatives aux ressources humaines, suggérant que soient développées au sein des directions régionales de l'État des missions de soutien et d'appui au profit des services départementaux concernés.

⁷⁷ Art. L. 302-7 du CCH.

⁷⁸ Art. L. 302-7 du CCH.

⁷⁹ Courrier adressé par le préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes à la Cour des comptes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

S'agissant des moyens de l'État, la première question est celle des ressources humaines affectées au contrôle du respect de l'article 55. L'accroissement de leur charge de travail, lié à la technicité et à la complexité croissantes du dispositif, à l'extension progressive des compétences confiées à l'échelon déconcentré, au développement des contentieux, rend nécessaire une adaptation des services et de leur organisation.

Sur le point précis des contentieux, leur développement autant que la complexité des règles applicables rendent indispensable un suivi précis au niveau national. Il permettra de disposer d'une vision d'ensemble des suites données à ces procédures et d'en dégager les enseignements nécessaires.

En matière de ressources humaines de l'État plus généralement, sans remettre en cause les pouvoirs ni les compétences confiés au préfet de département dans l'application de l'article 55, il serait utile de développer le rôle d'expertise et d'appui techniques, et d'harmonisation des pratiques, que joue l'échelon régional en soutien des services déconcentrés départementaux.

S'agissant des moyens techniques d'information et de suivi de la mise en œuvre du dispositif, les outils de recensement et de gestion, qu'ils soient relatifs à l'établissement de l'inventaire des logements sociaux dans la commune, ou à la mesure de la tension sociale, souvent complexes, opaques, et insuffisamment fiables, méritent d'être améliorés. Le contrôle de la « chaîne financière » du prélèvement effectué sur les communes déficitaires, depuis son calcul, son inscription dans le budget de la collectivité, jusqu'à son utilisation conforme à la loi par les bénéficiaires, est souvent trop approximatif. Il doit être renforcé.

S'agissant des moyens de coercition confiés au préfet de département, ils sont significatifs en nombre, mais dans la pratique difficiles à mettre en œuvre et d'utilisation variable. Préciser au niveau national les éléments de doctrine et de méthode relatifs à l'utilisation des moyens de l'État en cas de carencement paraît nécessaire.

Enfin, pour garantir des méthodes et une gouvernance efficace du contrôle, il importe de trouver un juste équilibre entre l'harmonisation nationale et l'application territoriale. En ce sens, dans le cadre des procédures d'exemption et de carence, une saisine de la commission nationale SRU suffisamment en amont serait de nature à éviter les malentendus et à rapprocher les positions.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 2. assurer, au niveau national, un meilleur suivi des contentieux relatifs à l'application de l'article 55 de la loi SRU (DHUP) ;*
- 3. développer le rôle d'expertise, d'appui technique et d'harmonisation en matière d'application de l'article 55 de l'échelon régional de l'État au profit des services déconcentrés départementaux (DHUP) ;*
- 4. améliorer les outils de recensement et de suivi des situations locales dans un objectif de simplification et de fiabilisation (DHUP) ;*

5. *inscrire l'obligation de rendre compte de l'emploi des sommes issues des prélèvements SRU pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les établissements publics fonciers (EPF), et donner à l'État la possibilité d'agir en cas d'usage non conforme des crédits (DHUP) ;*
 6. *préciser au niveau national les conditions de l'utilisation des moyens de l'État en cas de carence en assurant la diffusion des éléments de doctrine ainsi que de l'information sur les expériences et les initiatives positives menées dans les différents départements (DHUP).*
-

Chapitre III

Les ajustements nécessaires du dispositif

face à l'échéance de 2025

Depuis 2013, la loi SRU a fixé des objectifs ambitieux visant à ce que le taux légal de 25 % de logements sociaux soit atteint en 2025. La loi précise également, en pourcentage de logements manquants, l'objectif pour chacune des périodes triennales précédant l'échéance de 2025⁸⁰. Toute commune nouvellement soumise au dispositif dispose cependant de cinq périodes triennales pour atteindre le taux légal.

À l'analyse, cet objectif semble difficile à atteindre pour un nombre significatif de communes. Au-delà de la situation délicate dans laquelle peuvent ainsi se trouver les services de l'État chargés d'appliquer et de faire respecter la loi, la question se pose d'éventuels aménagements ou adaptations du dispositif.

I - La gestion des incertitudes liées à l'échéance de 2025

A - Des interrogations quant à l'atteinte de l'objectif fixé

L'instruction du gouvernement relative aux conditions de réalisation du bilan triennal et de la procédure de constat de carence au titre de la période 2017-2019, en date du 23 juin 2020, a été transmise aux services déconcentrés de l'État. L'un des objets de ce bilan sera de donner une vision précise de la situation des différentes communes déficitaires. Dans le prolongement de cet exercice, il paraît nécessaire de prévoir une analyse des perspectives dans lesquelles se trouvent ces communes face à l'échéance de 2025, en associant étroitement les services déconcentrés.

⁸⁰ Art. 302-8 du CCH.

Objectif pour le triennal 2014-2016 : produire 25 % des logements sociaux manquants.

Triennal 2017-2019 : produire 33 % des logements manquants.

Triennal 2020-2022 : 50 %.

Triennal 2022-2025 : 100 %.

Sur l'ensemble du territoire métropolitain, alors que les logements sociaux produits sur la période 2014-2016 dans les communes SRU ont augmenté d'environ 25 % par rapport à 2011-2013, ce qui peut témoigner des dynamiques en place, la part de ces communes n'ayant pas atteint leur objectif de rattrapage et qui sont donc « sanctionnables » à ce titre est passée de 39 à 45 %. Au terme du triennal 2017-2019, la progression n'est que de 12 % et le nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif demeure de 550, soit 53 % des communes soumises SRU⁸¹.

De son côté, le géographe Grégoire Fauconnier, estimant que le taux moyen des communes initialement déficitaires est passé de 9,1 % en 2002 à 13,8 % , ajoute qu'à ce rythme le taux moyen atteindra seulement 18,5 % en 2030 alors qu'il est censé atteindre 25 % en 2025⁸³.

Nombre de communes ont fait valoir, lors de l'enquête, que même si elles consacraient l'essentiel, voire la totalité, de la production nouvelle de logements au logement social d'ici 2025, au risque de créer une concentration du parc social sur certaines parcelles et d'aller à l'encontre du principe de mixité sociale, elles n'atteindraient néanmoins pas leurs objectifs⁸⁴.

Pour prendre l'exemple de l'agglomération toulousaine, à partir des hypothèses de croissance du nombre de résidences principales figurant dans le PLH 2014-2019, les services de Toulouse-Métropole ont évalué la part de nouveaux logements qui devraient être dévolus au parc social pour atteindre l'objectif SRU de 25 %. Aux termes de cette simulation, 20 communes devraient consacrer la moitié de leur production de logements au parc social, dont 12 plus de 60 %. Pour deux d'entre elles, l'objectif est inatteignable puisque le taux ainsi calculé dépasse 100 %⁸⁵.

De son côté, la Dreal de la région PACA, se fondant sur un outil de calcul automatisé conçu en interne, a défini trois scénarii possibles à l'échelle de la région.

Les trois scénarii possibles présentés pour la région PACA

Le premier, dit « au fil de l'eau », se fonde sur un rapport inchangé entre la production totale de résidences principales et la production de logement sociaux au sein de cet ensemble. Il conduit à un taux de 15,4 % de logements sociaux en 2025.

Le deuxième scénario est celui « d'un effort très significatif », avec notamment un développement des résidences principales deux fois plus élevé que la moyenne actuelle et 50 % de la construction neuve dédiés au logement social. Il aboutit à un taux de 19 %.

Le troisième, « quelles hypothèses pour obtenir 25 % en 2025 », repose sur des projections à la fois irréalistes et non souhaitables : une croissance des résidences principales trois fois supérieure au rythme actuel en élevant la part de logements sociaux produits à 60 % ; ou bien doubler, et non plus tripler, le rythme de croissance, et consacrer 95 % des nouvelles résidences à du logement social⁸⁶.

⁸¹ Source : DHUP.

⁸³ Grégoire Fauconnier, *La loi SRU, un objectif inaccessible ?*, politique du logement-analyses et débats, 15 juin 2020.

⁸⁴ Cf. par exemple l'entretien avec le maire de Lambersart.

⁸⁵ Analyse citée dans le cadre d'une enquête menée par une formation inter juridictions de la Cour portant sur la territorialisation de la politique du logement.

⁸⁶ Dreal-PACA : *Mobilisation des outils de production du logement social en vue de l'atteinte des objectifs SRU- Quel bilan en Provence –Alpes-Côte d'Azur ?*

Ce caractère irréaliste de l'objectif fixé tend à décourager ou démobiliser certains maires. Il conduit aussi à remettre en question l'ensemble du dispositif SRU et surtout cet écart entre l'objectif et la réalité porte atteinte à la crédibilité de l'État et de ses services, face à une loi ambitieuse dans son contenu mais dont l'objectif, exprimé en taux de logement social, est difficile à appliquer et à faire respecter.

B - Une réponse délicate pour les services déconcentrés de l'État

Face à ces incertitudes, dans nombre de départements, les préfets ont fait le choix de ne pas mettre en avant les objectifs quantitatifs de la loi SRU, dans le souci de maintenir le dialogue et une relation de confiance avec les maires. Dans les Alpes-Maritimes, au regard des fortes difficultés de production de logements locatifs sociaux (rareté et coût du foncier élevé, contentieux nombreux, topographie contraignante, risques naturels, etc.), le préfet, plutôt que de se référer strictement à un pourcentage de logements sociaux par rapport au total des résidences principales, a fixé un seuil minimal de 3 000 logements sociaux à produire annuellement. Cette approche pragmatique fixant des objectifs réalistes et atteignables a permis de créer une réelle dynamique : 2 130 logements sociaux ont été agréés en 2014, 3 260 en 2018⁸⁷.

Dans la même logique, les services font preuve de souplesse dans la décision de mise en carence, en appliquant les critères d'analyse préconisés par la DHUP (évolution de la production de logements sociaux, degré d'engagement de la commune et mobilisation des outils disponibles, difficultés objectives rencontrées) et en les complétant par une appréciation sur plusieurs années. Dans le Val-de-Marne, la ville de Vincennes, dont l'équipe municipale fait un effort soutenu de mobilisation de l'ensemble des outils visant à développer le logement social et qui travaille en étroite collaboration avec les services de l'État, n'a pas non plus été carencée.

Ce même pragmatisme peut être observé à l'examen de certains contrats de mixité sociale prévus par la loi SRU et signés par le représentant de l'État, qui se réfèrent à des objectifs inférieurs à ceux prévus par la loi. C'est aussi la démarche de la communauté urbaine du Grand Poitiers qui vise l'atteinte de l'objectif à l'horizon 2035, soit dix ans après la date retenue par le législateur.

Au-delà, la difficulté manifeste d'atteindre les objectifs, et, selon les analyses présentées plus haut, leur possible irréalisme, peuvent mettre les préfets dans des situations délicates.

Depuis la loi Égalité et citoyenneté, qui a traduit la volonté du législateur d'augmenter la pression sur les communes dans le sens du respect de l'article 55⁸⁸, lorsqu'une commune soumise SRU est comprise dans le périmètre d'un PLH, ce programme doit prendre en compte, dans ses orientations et ses plans d'action, les objectifs quantitatifs et de typologie des logements. Dans le même sens, ses orientations et plans d'action doivent être adaptés dans le temps afin de prendre en considération les évolutions législatives et réglementaires⁸⁹. Or, dans de nombreux cas, les objectifs des PLH ne respectent pas ceux qui sont fixés par la loi. Certains préfets les ont cependant approuvés, sans les remettre en cause dans le cadre du contrôle de légalité. Si l'administration centrale a connaissance de cette situation, elle n'en a pas été informée officiellement et elle n'en a pas tiré de conséquence.

⁸⁷ Entretien avec le DDTM des Alpes-Maritimes, le 13 novembre 2019.

⁸⁸ Cf. Françoise Zitouni, *Obligation de réalisation de logements sociaux : un difficile équilibre entre contrainte étatique et émancipation intercommunale*, *Revue du Droit Immobilier*, 2017, pp.466 et ss.

⁸⁹ Art. L. 302-8 du CCH.

La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Elle alimente un soupçon exprimé à l'encontre des préfets, comme l'expriment les mentions de « laxisme » évoqué par la Fondation Abbé Pierre ou les divergences avec certaines positions de la commission nationale SRU relatives à l'exemption ou à la mise en carence. Ces faiblesses placent les services déconcentrés de l'État dans une situation délicate en les conduisant à ne pas appliquer strictement la loi, avec l'assentiment implicite de l'administration centrale. Enfin, l'impossibilité effective d'atteindre l'objectif fixé dans le délai établi peut conduire à décourager de nombreux élus.

II - Les voies d'une adaptation possible du dispositif de l'article 55

La Cour a constaté que la grande majorité des personnes rencontrées, qu'elles appartiennent aux services de l'État, qu'il s'agisse d'élus, de bailleurs sociaux ou de représentants du monde associatif, ne remettent pas en cause le dispositif de l'article 55 dans son principe. Ces acteurs estiment qu'il a joué un rôle important pour développer la production de logements sociaux. Mais ils évoquent souvent que des adaptations pourraient en faciliter l'application et ainsi la rendre plus efficace.

Il est fréquemment suggéré par les maires rencontrés que les objectifs de construction de logements, plutôt qu'être appréciés en termes de stocks, de pourcentage de logements sociaux par rapport au nombre de résidences principales existantes, le soient en termes de flux pour une période donnée, en nombre de logements sociaux créés. Selon les partisans de cette modification, elle apporterait une forme de réponse à cette conséquence paradoxale de la loi qui veut que, lorsque l'on construit du logement social, on augmente par là le nombre total de résidences principales et l'on accroît la difficulté à atteindre le pourcentage fixé. A ce paradoxe s'ajoute le fait que, dans la pratique, la construction de logements privés s'est maintenue et même qu'elle constitue parfois la majorité des logements construits dans les communes déficitaires, rendant d'autant plus difficile l'atteinte de la part de logements sociaux prévue par la loi. S'intéressant plus particulièrement au département des Yvelines, le géographe Grégoire Fauconnier estime ainsi que, sur la période 2000-2016, les logements privés ont représenté 57 % des nouvelles constructions implantées dans les communes déficitaires contre 43 % pour les logements sociaux⁹⁰.

Toutefois, si l'on devait fixer les objectifs en termes de flux, le risque est réel de « tuer la loi SRU », pour reprendre une expression employée au cours de l'enquête⁹¹. Si ce changement satisferait sans doute à l'objectif de production de logements sociaux, il négligerait l'objectif premier de la loi, imposant un taux de logements sociaux afin de promouvoir la mixité sociale de l'habitat. Cette suggestion semble donc peu opportune.

Il semble toutefois nécessaire de porter des adaptations à la loi. Premier impératif, il importe d'avoir une connaissance plus précise qu'aujourd'hui de son application et de ses effets. Cela permettra de mieux mesurer la situation des communes face à l'échéance de 2025, mais aussi de mieux apprécier la progression de la mixité sociale au sein de ces collectivités. Ensuite, sans en remettre en cause les objectifs ni les principes de l'article 55, des aménagements pourraient être apportés pour que son application prenne plus finement en considération les spécificités locales.

⁹⁰ Cf. Grégoire Fauconnier, *Loi SRU : un objectif inaccessible, Politique du logement-analyses et débats*, 15 juin 2020.

⁹¹ Même si, pour éviter cette conséquence, l'AdCF propose d'assortir l'objectif de logements en flux d'un objectif de rattrapage sur le stock à définir (courrier du 9 décembre 2020 adressé à la Cour des comptes).

A - Avoir une connaissance plus précise de l'application de la loi et de ses effets

1 - Mieux mesurer la situation des communes face à l'échéance de 2025

Il revient aux services de l'État d'établir la projection la plus précise possible de la détermination et des caractéristiques des communes qui sont susceptibles de ne pas avoir rempli leurs objectifs à l'échéance légale. À l'issue de cet état des lieux, il appartiendra au législateur d'adapter ou non le dispositif de l'article 55.

En ce sens, la ministre chargée du logement vient de lancer une concertation avec les représentants des acteurs du logement et des collectivités territoriales, membres de la commission nationale SRU, portant sur les conditions d'application de la loi au-delà de 2025. Une lettre de mission adressée au Président de la commission nationale SRU a été signée à cet effet. Dans la perspective de ces travaux, la DHUP a établi une projection de la situation en 2025⁹².

À la suite du bilan de la période triennale 2017-2019, la DHUP a pu dégager de premières tendances. Au sein des communes soumises aux objectifs de production fixés par la loi SRU, la DHUP distingue les 975 communes « historiques » soumises à la loi avant 2015 et les 125 communes qui ont été soumises depuis le 1^{er} janvier 2015. Parmi les 975 collectivités « historiques », la DHUP estime que 10 % d'entre elles sont assurées d'avoir atteint le taux légal d'ici le 31 décembre 2025. Mais elle relève aussi que plus de la moitié n'aura « aucune chance d'y arriver » et qu'un bon tiers se trouve dans une situation intermédiaire⁹³.

2 - La mixité sociale : un objectif mal défini et peu évalué

La loi SRU affiche la mixité sociale comme un objectif politique d'égalité pour tous en termes de mobilité résidentielle. Si de nombreux pays ont développé des politiques publiques et des instruments visant à lutter contre la concentration de la pauvreté dans les quartiers défavorisés, la France est le seul pays en Europe à avoir instauré un mécanisme national coercitif visant à construire du logement abordable dans les espaces urbains les plus tendus.

La mixité sociale, idéal politique, se heurte à la tendance naturelle des individus et des groupes à se regrouper par affinité. De manière générale, la spécialisation économique et sociale est une tendance sociologique qui s'exprime à toutes les échelles (immeubles, rues, quartiers, arrondissements, villes) et dans toutes les composantes de la vie (éducation, loisirs, lieux de socialisation, etc.).

De fait, l'objectif de mixité sociale, pourtant affiché dans de nombreuses politiques publiques, reste flou et mal défini. Il n'existe pas de définition officielle de la mixité sociale comme le relève l'universitaire Thomas Kirszbaum⁹⁴. Certaines analyses considèrent même qu'il s'agit d'un objectif inatteignable. Selon Hacène Belmessous⁹⁵, « *la mixité sociale est un*

⁹² Courrier de la DHUP du 12 décembre 2020 adressé à la Cour des comptes.

⁹³ Cf. annexe n° 5 « Situation des communes vis-à-vis de l'échéance de 2025 ».

⁹⁴ Mixité sociale dans l'habitat, revue de la littérature dans une perspective comparative, Paris, La Documentation française/Halde, 2008.

⁹⁵ Hacène Belmessous, *Mixité sociale, une imposture : retour sur un mythe*, 2006.

mythe, un idéal humaniste et irréaliste de la ville harmonieuse (...). En tout temps et en tout pays, les villes présentent une régularité frappante : elles ont toutes une structure spatiale stratifiée, opposant des quartiers riches à des quartiers moins aisés. Elles n'ont jamais cessé d'être de remarquables organes de discrimination et de classement des individus ».

Les effets de l'article 55 de la SRU sur l'amélioration de la mixité sociale ne sont d'ailleurs pas réellement évalués. L'analyse des bilans triennaux établis par le commission SRU met en lumière que le dispositif de l'article 55 a permis d'engager un effort de rattrapage dans les communes en déficit, insistant ainsi sur l'aspect quantitatif de la production du logement social, avec une vision en stock. Mais les déséquilibres dans la répartition des logements sociaux entre territoires restent importants⁹⁶, y compris au sein même des communes⁹⁷. L'étude précitée de Grégoire Fauconnier, réalisée dans le département des Yvelines entre 2002 et 2016, tend à montrer que « la loi SRU se traduit bel et bien par l'implantation de logements sociaux dans les communes déficitaires. Cependant, le pourcentage de logements sociaux n'augmente que modérément à cause de la construction parallèle de logements privés. Enfin, il y a de quoi s'interroger sur la nature « sociale » des logements réalisés dans le cadre de l'application de la loi SRU tant leurs caractéristiques semblent en fait limiter la mixité »⁹⁸.

Il est certain que les enjeux et objectifs de mixité sociale se gèrent dans un temps long. Ils ne sont pas forcément compatibles avec les objectifs quantitatifs ambitieux de production de logement social tels qu'ils sont définis dans la loi SRU à l'horizon 2025. Les anciennes zones à urbaniser en priorité (ZUP) des années 1960/1970, devenues souvent des quartiers prioritaires de la ville, ont été établies dans une logique de diversité de peuplement mais avec une absence de diversification de l'habitat, certains quartiers prioritaires de la ville actuels étant constitués à plus de 90 % d'habitat social. La volonté d'atteindre un objectif quantitatif de production de logement social pourrait même conduire à des erreurs urbanistiques majeures s'il n'est pas traité dans le cadre d'une approche plus globale d'équilibre territorial et à une échelle pertinente. Le risque, sinon, est de concentrer les logements sociaux dans les espaces où le foncier reste disponible (par exemple, la reconversion d'une ancienne friche industrielle) et de créer ainsi les quartiers prioritaires de la ville de demain.

Par ailleurs, les dépenses consacrées par les collectivités à la correction des déséquilibres de la répartition spatiale du parc social sont imparfaitement connues. Les communes suivent avec précision les dépenses consenties à cet effet car elles peuvent les déduire de leur contribution au titre de la loi SRU, mais ce n'est pas le cas des EPCI ni des métropoles, qui n'y sont pas soumises. La correction des déséquilibres sur un bâti déjà existant est un processus long et souvent très coûteux. Dans les zones très urbanisées, la production de logements sociaux passe nécessairement par l'acquisition de logements privés en vue de leur conventionnement. Or, ces opérations mobilisent des montants de fonds publics élevés, ne créent pas d'offre nouvelle et ils peuvent induire des mobilités subies des locataires en place dont les ressources dépassent les plafonds.

⁹⁶ Cour des comptes, *Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur*, chapitre du rapport public annuel 2019, février 2019-.

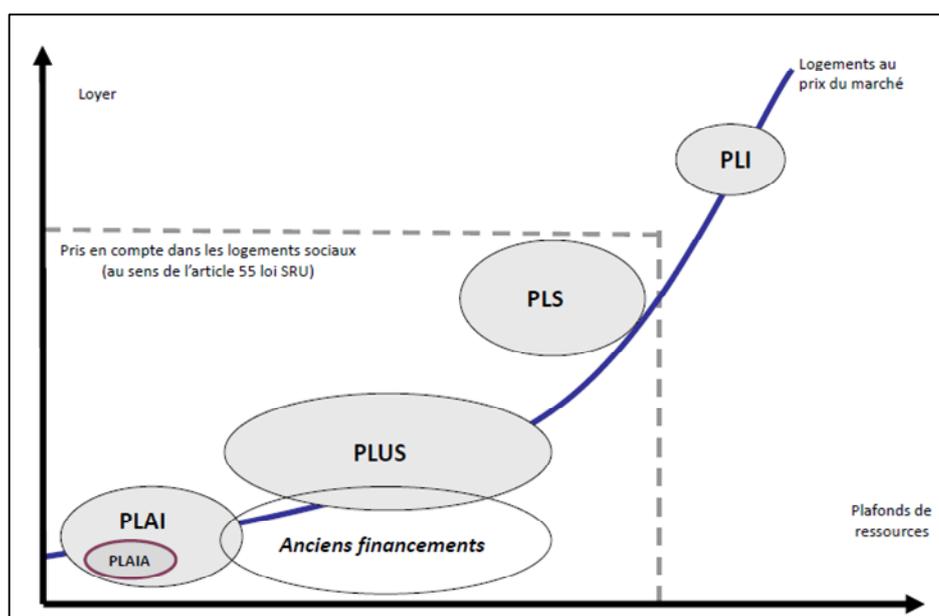
⁹⁷ D'après le bilan triennal 2014-2016 de la commission SRU, à Paris, cinq arrondissements dépassent le seuil de 20 % tandis que quatre ont des taux inférieurs à 4 %, à Lyon, les 8^{ème} et 9^{ème} arrondissement ont des taux élevés alors que le 6^{ème} a un taux très faible.

⁹⁸ Grégoire Fauconnier, *Logement social et application de la loi SRU : la lettre plutôt que l'esprit*, métrópolis.eu.

Enfin, la problématique est autant celle d'une augmentation quantitative de l'offre de logements que celle de l'accès aux logements (solvabilité des ménages) et de la fluidité des parcours résidentiels. Afin d'être en mesure de loger les ménages les plus pauvres, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de janvier 2017 impose désormais une quotité minimale de PLAI (30 %) et maximale de PLS (30 %) aux communes soumises à l'article 55 de la loi SRU⁹⁹.

**

Schéma n° 5 : caractérisation des logements sociaux pris en compte par la loi SRU selon leur mode de financement



Source : Cour des comptes

Il est certain que le dispositif de l'article 55 de la loi SRU ne peut pas, à lui seul, opérer un rééquilibrage territorial à plus ou moins long terme. Il doit être articulé de manière cohérente avec les autres objectifs qui s'imposent aux acteurs du logement.

Ainsi, la mise en œuvre d'une politique de droit au logement tournée vers les ménages prioritaires et les objectifs de mixité sociale répondent à des logiques différentes : l'accès au logement des ménages se trouvant en situation précaire et urgente relève d'une politique catégorielle et d'une logique de court terme, alors que l'approche visant la mixité sociale correspond à une politique d'organisation et de répartition territoriale qui s'inscrit dans le long terme. Selon Magali Busseuil, « cet antagonisme entre droit au logement et mixité sociale rend difficile leur « cohabitation » sur le même plan en tant que critères d'attribution des logements sociaux »¹⁰⁰. De plus, les stratégies d'occupation du parc locatif social peuvent conduire à des déséquilibres entre les patrimoines de logements des différents bailleurs sociaux et à une concentration des populations les plus précaires dans certains quartiers.

⁹⁹ Articles L. 302 5 à L. 302 9 4 et R. 302 19 du CCH.

¹⁰⁰ Magali Busseuil, *La mixité sociale dans les politiques de répartition et d'attribution des logements sociaux*, HAL, 2017.

L'objectif de mixité sociale paraît ainsi particulièrement difficile à décliner dans une stratégie opérationnelle cohérente. Il est donc nécessaire que les stratégies locales de peuplement soient partagées par tous les acteurs locaux, qu'elles fassent l'objet d'une forte appropriation politique, qu'elles soient appliquées avec constance et dans la durée en résistant, le cas échéant, aux décisions d'urgence et que dans l'aire urbaine existent des alternatives pour continuer de proposer des solutions aux ménages qui sont les plus en difficulté. La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 vise ainsi à clarifier les critères d'attribution des logements sociaux et à atteindre une meilleure répartition du parc de logement social au sein des villes et des quartiers.

Afin de lutter contre une ségrégation tant spatiale que sociale, la loi repose sur deux postulats¹⁰¹ : le logement social doit accueillir des familles en difficulté ou tout au moins des familles ne pouvant avoir accès au parc privé. Dans le même temps, la diversité dans l'habitat social doit être garantie en favorisant la cohabitation de différentes catégories sociales au sein d'une ville, d'un quartier, voire d'un même immeuble.

Au regard de la mixité de l'habitat, la Dreal de Provence-Alpes-Côte d'Azur¹⁰² formule trois principales recommandations pour assurer les conditions de réussite sociales et urbaines de la mixité sociale :

- ajuster les exigences de mixité sociale au réalisme économique, urbain et social local en adaptant l'effort de production aux caractéristiques réelles du quartier (présence de logements sociaux, tension de la demande, mixité résidentielle locale) ;

- affiner la déclinaison de la mixité dans les programmes des opérations (ajustement local des typologies PLAI/PLUS/PLU) ;

- trouver l'échelle de mixité la plus pertinente et ajuster le mode de gestion en conséquence, une opération mixte pouvant composer sa programmation « sociale » et « libre » de différentes façons (unités foncières distinctes, bâtiments différents ou cages d'escalier distinctes, mixité plus fine, par exemple au palier).

L'objectif d'améliorer la mixité sociale pourrait être davantage suivi dans le cadre du contrôle par l'État de l'application de l'article 55 de la loi SRU. À ce titre, il conviendrait d'élaborer des indicateurs qualitatifs qui seraient intégrés dans l'enquête annuelle de suivi du dispositif, au-delà des 30 % de PLAI imposés dans les nouvelles opérations de construction de logement social.

B - Mieux prendre en compte les spécificités locales pour l'application de la loi : vers des échéances différenciées

Nombre de maires font valoir qu'en dépit de leur volonté d'appliquer la loi SRU, ils se heurtent aux caractéristiques propres de leurs communes qui limitent la constructibilité : coût et rareté du foncier ; zones naturelles protégées ; exposition aux risques ; application de la loi Littoral. La commune de Sainte-Foy-lès-Lyon, par exemple, fait valoir que son territoire concentre la rareté du foncier disponible, de nombreux espaces naturels classés, des risques d'inondations et des risques liés à la topographie de la commune, à quoi s'ajoute une desserte insuffisante en transports en commun gérés par la métropole lyonnaise limitant d'autant les

¹⁰¹ Le logement social est pensé, dans ce cadre, en dehors des mécanismes du marché.

¹⁰² Dreal PACA, Septembre 2019, *Mobilisation des outils de production du logement social en vue de l'atteinte des objectifs SRU – Quel bilan en Provence-Alpes-Côte d'Azur ?*

capacités d'adaptation de la ville au logement social¹⁰³. Dans le même sens, les communes littorales insistent sur les limites de constructibilité prévues par la loi, à quoi s'ajoute fréquemment un coût du foncier particulièrement élevé rendant difficile l'équilibre des opérations.

Dans le cadre de l'exemption et de l'appréciation de l'inconstructibilité, il est ainsi suggéré d'intégrer les restrictions liées à l'application de la loi Littoral, afin de tenir compte des difficultés spécifiques des communes côtières, ce qui peut en effet sembler pertinent. De même, il est proposé plus généralement d'étendre les critères d'appréciation afin de mieux prendre en compte l'exposition aux risques naturels dans les territoires ou de mieux intégrer certaines contraintes (par exemple la protection des champs captants qui concerne notamment les communes du département du Nord). Ces extensions doivent cependant s'opérer avec mesure, à la fois parce qu'elles sont un facteur de complexité supplémentaire, mais aussi parce qu'elles ne doivent pas conduire à remettre en cause l'objectif de mixité sociale qui fonde la loi. Le coût du foncier, par exemple, ne peut pas être un critère de nature à constituer, à lui seul, un élément d'appréciation ni *a fortiori* à justifier l'exemption.

L'extension de l'inventaire des logements sociaux, autre façon de prendre en compte les caractéristiques de certaines communes et leurs besoins propres, est souvent évoquée. Il est proposé d'y intégrer les logements étudiants individuels, les logements saisonniers, au-delà des seuls logements locatifs familiaux, les aires d'accueil des gens du voyage et les places d'hébergement d'urgence.

On peut être réservé sur les deux premières catégories proposées car leur intégration conduirait à adopter une vision très extensive de la notion de logement à caractère social. Grégoire Fauconnier note en ce sens que dans le cadre de l'inventaire actuel intégrant les résidences étudiantes, les résidences pour jeunes actifs, les logements-foyers pour personnes âgées, certaines communes déficitaires du département des Yvelines ont fait le choix de répondre à leurs obligations de construction en implantant presque exclusivement des structures collectives. Celle-ci apparaissent ainsi comme une alternative aux logements sociaux « classiques ». « *Tout en répondant à une demande sociale objective* », ces constructions s'expliquent « *par les avantages qu'ils présentent pour les communes devant appliquer la loi SRU (...), ces logements limitent l'impact sociodémographique de l'article 55 en accueillant presque exclusivement des personnes seules et au statut plutôt bien considéré* »¹⁰⁴.

En revanche, intégrer les aires d'accueil et les places d'hébergement d'urgence, même si ces aires et ces places ne correspondent pas strictement à l'objectif de mixité et ne constituent pas des logements à caractère permanent, permettrait d'encourager les efforts demandés aux communes sur des sujets sensibles pour lesquels les réticences locales sont souvent fortes.

Autre proposition d'extension de l'inventaire, certains maires suggèrent d'étendre le délai de dix ans pendant lequel sont maintenus dans cet inventaire les logements sociaux, auparavant locatifs, après leur accession à la propriété. Ces élus considèrent en effet que le délai actuel est trop court. Ils voient là une incohérence avec la politique publique qui entend favoriser l'accession à la propriété. Ils préconisent que ce délai soit allongé, voire que ces logements soient maintenus de façon définitive dans l'inventaire. Ils mettent en avant que ces logements, même s'ils passent d'un régime locatif à celui de l'accession, demeurent des logements sociaux compte tenu du profil de leurs habitants¹⁰⁵.

¹⁰³ Entretien avec le maire de Sainte-Foy-lès-Lyon, le 23 septembre 2020.

¹⁰⁴ Grégoire Fauconnier, *Logement social et application de la loi SRU*, précité.

¹⁰⁵ En ce sens, courrier du 7 décembre 2020 adressé à la Cour des comptes par le maire de Villenave d'Ornon, également courrier du 10 décembre 2020 du maire de Sainte-Foy-lès-Lyon.

De façon plus générale, il est suggéré de prolonger le calendrier de réalisation des objectifs au-delà de la date butoir de 2025 ou d'étendre la période de référence du bilan de trois à cinq ans, les opérations de construction de logements sociaux, souvent longues à monter au plan local, s'étalant fréquemment sur des temps supérieurs à la période triennale.

Mais au-delà de ces adaptations qui auraient vocation à s'appliquer à l'ensemble des communes, une adaptation plus fine à la spécificité des différents territoires suppose une évolution législative.

Sans remettre en cause les principes de la loi, ni son objectif premier de développement de la mixité sociale, cette application différenciée pourrait concerner les objectifs de production, les taux de logements sociaux, ou, dans une version moins forte, le calendrier de réalisation de ces objectifs et d'atteinte de ces taux. Cela supposerait de préciser la procédure et l'échelon de la concertation entre les services de l'État et les collectivités locales.

1 - Les procédures de concertation : développer la contractualisation entre l'État et les collectivités locales

Les dispositions de l'article 55 prévoient dès à présent l'association des communes aux différents étapes de la procédure.

Celles-ci sont d'abord impliquées dans l'établissement de l'inventaire qui est nécessaire pour le calcul du taux de logements sociaux. Le préfet transmet le projet d'inventaire à la commune qui dispose d'un délai de deux mois pour présenter ses observations¹⁰⁶.

Dans le cadre de l'établissement du bilan triennal, une procédure spécifique est prévue, afin de mieux prendre en compte les contextes locaux. Le préfet réunit une commission départementale chargée d'examiner la situation des communes ne respectant pas leurs objectifs triennaux. Créée par l'article 65 de la loi portant Engagement national pour le logement du 16 juillet 2006, cette commission, présidée par le préfet, est composée du maire de la commune concernée, du président de l'EPCI compétent et de représentants des bailleurs et des associations ayant pour objet l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation correspondant à l'objectif triennal, elle peut recommander l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier permettant de rattraper le retard.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle saisit la commission nationale SRU¹⁰⁷.

Même si son rôle est consultatif, et si les maires ont parfois le sentiment de « passer devant un tribunal », la commission départementale reste un lieu d'échange et de dialogue. Elle permet aux élus d'appeler l'attention sur les difficultés spécifiques auxquelles ils sont confrontés. La DHUP a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler l'importance de cette procédure, en regrettant que certains services déconcentrés n'aient auditionné qu'une sélection de communes et non l'ensemble des communes déficitaires¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Art. L. 302-6 du CCH.

¹⁰⁷ Art. L. 302-9-1-1. du CCH.

¹⁰⁸ Entretien avec les services de l'État du département du Nord, 26 novembre 2019.

Dans le cadre de la carence, le préfet est tenu d'informer préalablement le maire de son intention d'engager la procédure, en lui laissant deux mois pour présenter ses observations¹⁰⁹.

Enfin, les dispositions législatives et réglementaires du CCH n'associent pas formellement les communes à la procédure d'exemption, ce qui est surprenant au regard de la portée de cette mesure pour les collectivités.

Au titre des outils de concertation et de dialogue avec les communes, est également à mentionner la possibilité de conclure avec le représentant de l'État des contrats de mixité sociale (CMS).

Prévu par une instruction du Premier ministre en date du 30 juin 2015, dans un contexte où le nombre de communes en retard et « résistant à la loi » était perçu comme nettement trop élevé, l'objectif de ce contrat passé entre le préfet de département et la commune qui le souhaite est de « proposer un cadre opérationnel d'actions (...) lui permettant d'engager une démarche volontaire pour atteindre en 2025 ses obligations légales ». Il devra préciser les moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ses objectifs. « Il pourra également préciser les engagements que prendront le cas échéant l'État et les autres partenaires mobilisables localement (EPF État, EPF local, EPCI,...) pour accompagner l'effort de production de logements sociaux par la commune »¹¹⁰.

Initialement, cet outil était conçu comme destiné prioritairement aux communes carencées. Le tableau présenté ci-après montre que la pratique a été différente : sur les 213 communes ayant un CMS en 2018, seules 89 d'entre elles avaient été carencées à l'issue du bilan triennal 2014-2016.

¹⁰⁹ Art. L. 302-9-1 du CCH.

¹¹⁰ Instruction du gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013.

Tableau n° 5 : nombre des communes ayant un contrat de mixité sociale par région

<i>Région</i>	<i>Nombre de communes soumises à l'article 55 en 2019</i>	<i>Nombre des communes ayant un CMS en 2018</i>	<i>Nombre des communes carencée sur la période 2014-2016 ayant un CMS en cours en 2018</i>
<i>Ile-de-France</i>	239	16	7
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	154	49	23
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	9	0	0
<i>Bretagne</i>	44	6	1
<i>Centre-Val de Loire</i>	17	2	1
<i>Grand-Est</i>	49	10	5
<i>Hauts-de-France</i>	66	16	8
<i>Normandie</i>	16	4	1
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	104	18	8
<i>Occitanie</i>	125	22	9
<i>Pays de la Loire</i>	32	8	1
<i>PACA</i>	160	62	25
<i>Corse</i>	3	0	0
<i>Guadeloupe</i>	11	0	0
<i>Martinique</i>	14	0	0
<i>Guyane</i>	8	0	0
<i>Réunion</i>	12	0	0
<i>Mayotte</i>	2	0	0
<i>Total France entière</i>	1065	213	89

Source : DHUP - Données des DDT pour le bilan annuel 2019 - prélèvement 2019 en référence à l'inventaire au 1^{er} janvier 2018

Le rapprochement du nombre de contrats de mixité sociale conclus avec le nombre de communes « soumises SRU » montre que ce dispositif a été relativement peu utilisé. La comparaison avec le nombre total de communes carencées (269 communes après le triennal 2014-2016, 280 pour 2017-2019) indique en outre qu'elle a concerné faiblement les communes qui en auraient eu le plus besoin et constituaient la cible privilégiée lors de la mise en place du

dispositif. Il est vrai qu'il y a un intérêt variable des services de l'État pour cet outil, car ils considèrent qu'il entraîne un lourd travail de préparation et d'élaboration pour un résultat limité. Toutefois, dans plusieurs régions (Auvergne-Rhône-Alpes, PACA, Nouvelle-Aquitaine), des contrats ont été systématiquement proposés. Nombre de communes n'ont pas donné suite, ou ont donné leur accord pour finalement renoncer ou ne pas signer le contrat à l'issue de la procédure¹¹¹. Le manque de volonté des collectivités peut s'expliquer par une position de principe défavorable à l'accroissement du nombre de logements sociaux, mais aussi par le manque d'engagements précis et suffisamment incitatifs de la part de l'État.

Une fois le contrat signé, son efficacité est variable. On peut distinguer à l'expérience deux situations.

Pour les communes les plus engagées, les contrats sont l'occasion d'un dialogue et d'une coopération positive avec l'État. Ils permettent de recenser et de mettre en cohérence l'ensemble des moyens disponibles en faveur de la production de logements sociaux. Parallèlement aux « outils SRU » diligentés par l'État dans les communes déficitaires et carencées, la collectivité peut contribuer à la mixité sociale en adaptant le contenu du plan local d'urbanisme (PLU) :

- dispositifs imposant la production de logement social sur certains secteurs, de façon exclusive (« emplacements réservés »)¹¹² ou en fonction des projets à venir (« secteur à pourcentage de logement social »)¹¹³, ou encore dans toute opération dépassant un certain seuil ;
- dispositifs pouvant autoriser des conditions préférentielles aux opérations de logement social en majorant la constructibilité¹¹⁴.

En cas de volonté exprimée par la commune, le préfet est conduit à utiliser de façon plus mesurée les moyens dont il dispose en cas de carence, par exemple en ne reprenant pas les autorisations d'urbanisme ou en jouant sur le taux de majoration du prélèvement. Cette contractualisation l'aide aussi à associer la collectivité et d'autres acteurs à la mobilisation de certaines mesures. C'est le cas du transfert de droit de préemption, qui s'organisera dans le cadre d'une convention entre le maire, le préfet et le représentant de l'EPF compétent¹¹⁵.

À l'inverse, certains maires voient essentiellement les contrats de mixité sociale comme un moyen de négocier leurs objectifs à la baisse, et d'éviter ainsi plus facilement la carence. Cela rejoint une critique faite par la fondation Abbé Pierre, considérant que les préfets ont trop tendance à ne pas carencer certaines communes qui s'engagent à signer un contrat de mixité sociale, alors même que certains de ces contrats engagent les maires sur des perspectives inférieures à ce qu'exige la loi SRU. Ils seraient ainsi détournés de leur finalité¹¹⁶.

Au total, conçus comme des instruments de dialogue et de mobilisation des outils, les contrats de mixité sociale conservent leur utilité, notamment dans la perspective de l'échéance de 2025. Même si la conclusion d'un contrat de mixité sociale ne saurait à elle seule conduire

¹¹¹Analyse communiquée par la DHUP.

¹¹²Article L. 151-41 du code de l'urbanisme.

¹¹³Article L. 151-15 du code de l'urbanisme.

¹¹⁴Article L. 151-28 du code de l'urbanisme.

¹¹⁵ Cf. Chapitre II I -C -2 - du présent rapport.

¹¹⁶ Fondation Abbé Pierre, *Loi SRU (...)*. *Palmarès 2014-2016*.

à écarter le constat de carence d'une commune, ces contrats de mixité sociale gagneraient à être plus précis dans leur contenu, qu'il s'agisse des engagements de l'État comme de la commune quant aux outils qu'elle mobilisera dans le cadre du PLU, mais aussi des objectifs de production qui doivent être chiffrés très explicitement¹¹⁷. Trop souvent en effet ces contrats se limitent à une simple revue des projets en cours. Ce chiffrage figurant dans les contrats permettrait d'éviter un détournement de leur usage et une signature par un exécutif local peu disposé à mettre en œuvre les actions nécessaires.

2 - L'importance de l'échelon de concertation : un équilibre à définir entre la commune et l'intercommunalité

La montée en puissance des intercommunalités en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'habitat a été soulignée précédemment¹¹⁸.

S'agissant précisément de l'article 55, l'atteinte des objectifs de production demeure de la responsabilité des communes. En matière d'exemption, les EPCI proposent, en début de procédure, la liste des communes susceptibles de bénéficier de cette mesure. Dans le même sens, dans le cadre de l'établissement du bilan triennal, le président de l'EPCI est membre de la commission départementale chargée d'examiner la situation des communes ne respectant pas leurs objectifs. Ces compétences peuvent d'ailleurs entraîner des divergences d'appréciation ou des tensions entre l'EPCI et la commune, lorsque l'intercommunalité rend des avis négatifs sur les demandes d'exemption présentées par certaines communes membres¹¹⁹.

Examiner la possibilité de définir, voire de mutualiser, les objectifs définis par la loi SRU à l'échelle de l'EPCI s'inscrirait dans la logique de cette promotion des intercommunalités.

Une première perspective en ce sens est ouverte par le CCH. Lorsqu'une commune appartient à un EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat (PLH), ce programme peut fixer l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune. Il est précisé que la somme des objectifs de réalisation de logements sociaux ne doit pas être inférieure à la somme des objectifs de rattrapage des communes soumises au prélèvement et qu'une commune non soumise à prélèvement ne peut se voir imposer la construction de logements sans son accord. Cette possibilité ouverte vise à assouplir temporairement le rythme de rattrapage des communes, afin de donner plus de souplesse à la production et de mieux l'adapter aux spécificités locales.

Cependant ce dispositif avait pu être détourné dans son application, permettant à certaines communes de réduire en toute légalité leur production sur une période donnée et d'éviter ainsi la carence, sans report effectif sur la période suivante. La loi Égalité et citoyenneté a donc durci les conditions d'application : la procédure n'est plus ouverte qu'aux seuls EPCI, délégataires des aides à la pierre ; le PLH ne peut fixer l'objectif de réalisation que pour une seule période

¹¹⁷ Cette position est notamment partagée par la Commission nationale SRU dans son récent rapport de janvier 2021 sur l'après-2025.

¹¹⁸ Cf. Chapitre I I -A -.

¹¹⁹ Cela a notamment été le cas de l'intercommunalité d'Aix-Marseille Provence.

triennale ; l'objectif triennal de chaque commune ne peut être inférieur au tiers de l'objectif de réalisation fixé par la loi¹²⁰.

Une nouvelle perspective a été offerte avec l'expérimentation prévue par la loi Élan. Elle est prévue sur une durée de six ans à compter de 2020. Ouverte aux seuls EPCI délégataires des aides à la pierre couverts par un programme local de l'habitat, la loi pousse plus loin la mutualisation, à l'échelle intercommunale, des obligations, l'EPCI se substituant alors à l'ensemble des communes soumises aux obligations SRU. La structure intercommunale devient l'interlocuteur unique du préfet de département dans la mise en œuvre du dispositif. Elle assume, à ce titre, l'ensemble des obligations auxquelles chaque commune membre serait individuellement soumise. Elle répond de leur non-respect. L'intercommunalité est notamment redevable de la majoration du prélèvement en cas de carence. Un contrat de mixité intercommunal doit être conclu au préalable entre l'État et l'EPCI, déterminant les objectifs à atteindre pour l'ensemble des communes membres. Afin de ne pas remettre en question le principe et les objectifs de l'article 55 et de le réserver aux communes ayant dès à présent fait un effort significatif, la mutualisation ne peut concerner que les communes soumises au taux légal de 25 % de logements sociaux et ayant déjà atteint un taux de 20 %. Cette mutualisation ne peut par ailleurs concerner les communes ayant atteint un taux supérieur à 35 %¹²¹.

Les dispositifs précédemment évoqués ont été peu utilisés. Les maires sont souvent réticents face à une procédure qui réduirait leurs compétences et leurs responsabilités en matière de logement social. Ils rappellent l'importance de fixer l'objectif au niveau communal et de veiller à maintenir la mixité au sein même du territoire communal. Les intercommunalités, elles-mêmes, hésitent à s'engager. Dans le Nord, par exemple, la métropole lilloise ne l'a pas souhaité, en raison de la complexité de la procédure et d'une implication relative des communes¹²². L'expérimentation prévue par la loi Élan n'a fait l'objet d'aucune application car complexe à mettre en œuvre. Le contrat avec l'État devait être conclu dans un délai contraint et selon un processus de validation long à mettre en place¹²³. Il comprenait des conditions qui restreignent la liste des collectivités éligibles. En Île-de-France, par exemple, la métropole du Grand Paris regroupe des établissements publics territoriaux¹²⁴, non des EPCI classiques.

Cependant certaines intercommunalités se sont engagées, avec l'appui des services déconcentrés de l'État concernés, dans des expériences de mutualisation originales et positives.

C'est notamment le cas de la communauté urbaine du Grand Poitiers.

¹²⁰ Art. L. 302-8 I du CCH.

¹²¹ Art. 130 de la loi Élan.

¹²² Entretien avec la Métropole européenne de Lille, le 26 novembre 2019.

¹²³ Liste des EPCI expérimentateurs à fixer par décret pris après avis du CRHH, adoption avant le 31 décembre 2019 par l'organe délibérant de l'EPCI et les communes à une majorité qualifiée.

¹²⁴ Cour des comptes, *L'organisation territoriale en région Île-de-France*, référé du 31 octobre 2017.

Une expérience originale : la demande d'exemption des obligations SRU pour les communes de Grand Poitiers communauté urbaine

Grand-Poitiers Communauté urbaine regroupe 40 communes. Elle agit comme « autorité organisatrice » du logement et de l'habitat sur son territoire. Forte d'une longue tradition intercommunale (le PLU est intercommunal depuis 1986 ; son nouveau PLH couvrira la période 2019-2024), elle est délégataire des aides à la pierre.

À l'échelle de la communauté urbaine, le taux de logements locatifs sociaux atteint 22 % des résidences principales (32 % sur la seule ville de Poitiers). Si le taux était calculé à l'échelle intercommunale, Grand-Poitiers satisferait aux objectifs de la loi (en l'espèce 20 %). Cependant, dix communes de Grand Poitiers sont en dessous des obligations de la loi.

Ces communes n'ont pas de réticence face à la construction de logements sociaux. Mais le dossier préparé par la communauté urbaine tend à montrer que l'atteinte des objectifs légaux en respectant l'échéance de 2025 prévue par la loi s'avère impossible pour certaines communes : il faudrait produire pendant 6 ans dans l'ensemble de ces communes 290 logements sociaux par an et pour deux d'entre elles ne construire que des logements sociaux.

Afin d'éviter le découragement ou le désintérêt des maires face à cette impossibilité, et d'appliquer une stratégie dynamique de production de logements sociaux, la communauté urbaine, et non chaque commune prise séparément, a présenté à l'État une demande d'exemption pour les 10 collectivités déficitaires (une demande analogue avait été présentée, puis acceptée, pour la période 2018-2019). Cette demande est assortie d'objectifs quantifiés précis qui concernent autant la communauté urbaine dans son ensemble que chacune des communes, adaptés à leur situation particulière. Elle présente aussi des objectifs pour les communes non assujetties à la loi SRU. Elle est également accompagnée d'objectifs qualitatifs, tels que privilégier la production de logements sociaux dans les centres-villes et les centres-bourgs afin de favoriser la mixité sociale. Il est explicitement précisé dans le dossier que l'objectif SRU, qui ne peut être atteint en 2025, le sera en 2035.

Une délibération, présentant la demande d'exemption et reprenant l'argumentaire, a été adoptée par le conseil communautaire le 12 avril 2019. Le décret du 31 décembre 2019 exempte les 10 communes.

Plutôt que de devoir renoncer à toute mutualisation des objectifs de la loi SRU, l'enquête de la Cour tend à montrer que la réussite de cette mutualisation suppose au moins, outre l'évidence que constitue l'existence d'une vraie solidarité intercommunale, la réunion de trois conditions : la définition et l'approbation d'une vraie stratégie intercommunale en matière de logement social, des procédures simples (ainsi, dans le cas du Grand Poitiers une délibération a suffi sans signature d'un contrat intercommunal) et la fixation d'objectifs précis et quantifiés, qui doivent concerner autant la structure intercommunale que chaque commune prise isolément.

En définitive et en utilisant conjointement le contrat de mixité sociale signé entre la commune et l'État et l'implication de la structure intercommunale dans l'application de l'article 55, il serait possible d'avoir une application différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logements sociaux et d'accepter une échéance plus lointaine pour certaines communes. En d'autres termes, si un pourcentage uniforme demeurerait fixé au niveau national, le délai d'atteinte de cet objectif pourrait varier selon les collectivités. Un pas supplémentaire d'évolution consisterait à abandonner le taux uniforme et à accepter des taux différenciés selon les communes. Toutefois, un tel changement porterait une atteinte excessive à l'article 55, à son principe et son objectif.

S'agissant du contenu du contrat de mixité sociale, l'adaptation du calendrier suppose une présentation précise de la situation de la commune et des actions qu'elle mène, justifiant cette adaptation, puis une forte précision des engagements pris et des objectifs de production fixés, enfin une signature commune par l'État, la commune, et l'intercommunalité concernée. Pour la structure intercommunale, cela implique de fixer à son échelle un objectif de production de logements sociaux ou au niveau de bassins de vie ou d'agglomérations ne correspondant pas nécessairement à l'ensemble de son périmètre.

En effet, un pilotage intercommunal ne signifie pas nécessairement un périmètre de référence intercommunal. Comme mentionné précédemment, les notions de bassin de vie ou d'agglomération sont parfois plus pertinentes qu'une référence à l'ensemble d'un périmètre intercommunal dont les franges isolées n'ont pas les mêmes caractéristiques ni les mêmes besoins en terme de logements social¹²⁵. « *Les limites administratives(...) n'ont pas de sens en matière d'organisation territoriale du logement* », écrit le maire de Sainte-Foy-lès Lyon¹²⁶, regrettant que l'expérimentation de mutualisation en bassin de vie menée dans la métropole de Lyon n'ait pas été reconduite. De même, dans les très grandes villes, un objectif pourrait être défini à l'échelle de l'arrondissement.

Mais ces nuances ne doivent pas s'opposer à ce qu'un objectif de production propre à chaque commune soit également maintenu, en laissant au maire la responsabilité première de la production, notamment quant à d'éventuelles sanctions en cas de non-atteinte de l'objectif. Les maires comme les présidents des intercommunalités rencontrés lors de l'enquête de la Cour ont insisté sur ce dernier point. L'expérimentation prévue par la loi Élan prévoyait, on l'a vu, que la structure intercommunale deviendrait l'interlocuteur unique du préfet et assumerait ainsi l'ensemble des obligations incombant antérieurement aux communes, devenant notamment redevable de la majoration du prélèvement en cas de carence. Ces dispositions peuvent contribuer à expliquer les réticences des collectivités à s'engager dans cette expérimentation.

Cette application différenciée, qui permettrait de proposer des calendriers plus réalistes et adaptés, éviterait l'effet de découragement d'élus locaux de bonne volonté. La méthode contractuelle permettait également d'écarter de cette application plus souple de la loi les communes ayant une réticence de principe au développement du logement social et qui refusent de prendre des engagements précis en ce sens.

Plusieurs collectivités, en concertation avec l'État, se sont engagées en ce sens. C'est la démarche, évoquée plus haut, de la communauté urbaine du Grand Poitiers, prévoyant une atteinte de l'objectif SRU à l'horizon 2035. De même, en considération des difficultés spécifiques de la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon et de l'engagement dont elle fait preuve, le contrat de mixité sociale signé avec l'État prévoit un objectif de production qui ne lui permet pas d'atteindre en 2025 l'objectif fixé par la loi.

Par ailleurs, ce contrat est également signé par la métropole et les bailleurs concernés qui précisent leurs engagements respectifs¹²⁷.

¹²⁵ Cf. Chapitre I I -B - du présent rapport.

¹²⁶ Courrier adressé à la Cour des comptes précité.

¹²⁷ Contrat de mixité sociale 2017-2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion par les services de l'État des incertitudes liées à l'échéance de 2025 semble particulièrement délicate. Le respect par toutes les communes de l'objectif, fixé en taux de logements sociaux, paraît loin d'être acquis. Pour l'heure les services déconcentrés de l'État adoptent le plus souvent une attitude pragmatique, plus axée sur la production de logements sociaux que sur la part stricte de logements sociaux dans l'ensemble des résidences principales. Au-delà de cette réponse contestable quant à l'écart qu'elle implique par rapport à la lettre des textes, la question demeure celle d'une adaptation du dispositif lui-même, s'il est établi à l'expérience que les objectifs ne sont pas partout réalistes.

Dans la perspective de 2025, il revient aux services de l'État d'établir la projection la plus précise possible quant à la connaissance et aux caractéristiques des communes susceptibles de ne pas avoir rempli leurs obligations. De même, la mixité sociale, objectif premier de la loi SRU qui ne se limite pas à une vision simplement quantitative de production de logements sociaux, mériterait d'être à la fois mieux définie et mieux évaluée.

À l'issue de cet état des lieux, il appartiendra au législateur d'adapter ou non le dispositif de l'article 55. Une perspective d'évolution possible serait de mieux prendre en compte les spécificités locales. Au-delà d'adaptations techniques visant par exemple à mieux tenir compte des contraintes ou des freins à la constructibilité, cela passe plus généralement par le développement de la contractualisation entre l'État et les collectivités locales, en améliorant l'efficacité des contrats de mixité sociale. Cela passe aussi par la promotion d'approches intercommunales, tout en maintenant cependant un objectif de production propre à chaque commune.

Ainsi, sans remettre en cause ni le principe, ni les objectifs de l'article 55, en usant de ces deux moyens que constituent le contrat de mixité sociale et l'implication de l'intercommunalité, il convient de concevoir une approche différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logements sociaux et d'accepter une échéance plus lointaine pour certaines communes.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 7. établir une projection précise de l'identification et des caractéristiques des communes susceptibles de ne pas remplir leurs objectifs en 2025 (DHUP) ;*
 - 8. intégrer dans l'enquête annuelle de suivi de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU des indicateurs permettant de mieux apprécier l'évolution de la mixité sociale dans les communes concernées (DHUP)*
 - 9. prévoir pour certaines communes une application différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logements sociaux, s'inscrivant dans une perspective intercommunale équilibrée et s'appuyant sur la signature d'un contrat de mixité sociale précis quant à ses objectifs et ses engagements et mobilisant l'ensemble des instruments dont disposent les signataires (DHUP).*
-

Conclusion générale

Nul ne conteste la nécessité ni la légitimité des objectifs qui ont inspiré la loi SRU et son article 55 : la promotion de la mixité urbaine et sociale, le développement du nombre et de la part de logements sociaux qui en constitue l'une des composantes. Nul ne peut sérieusement contester qu'en dépit d'une mécanique devenue complexe au fil de ses nombreux aménagements, mais aussi d'équilibres difficiles entre un dispositif, décidé et organisé au niveau national et ses déclinaisons locales, l'application de cet article aura largement contribué à augmenter de façon significative le nombre de logements locatifs sociaux, un logement social sur deux ayant été produit en zone SRU depuis l'origine. Les chiffres les plus récents, issus du bilan de la période triennale 2017-2019, le confirment.

Comme l'a constaté la Cour des comptes, la grande majorité des interlocuteurs rencontrés, qu'ils appartiennent aux services de l'État, qu'il s'agisse d'élus, de bailleurs sociaux ou de représentants du monde associatif, ne remettent pas en cause le dispositif de l'article 55 de la loi SRU dans son principe. Tous considèrent qu'il a joué un rôle important pour développer la production de logements sociaux. Mais tous estiment aussi que des adaptations pourraient en faciliter l'application et par là le rendre plus efficace.

La Cour a pu également observer un fort engagement et une forte implication des services de l'État dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 55, au plan national comme à celui des services déconcentrés, avec une conscience forte de la sensibilité liée à ce dispositif et de sa dimension politique.

Ces services se sont adaptés aux différentes évolutions des règles applicables et à la complexité qu'elles entraînaient. Dans la gestion du dispositif et des procédures associées, une coopération et une répartition des tâches se sont établies entre les différents échelons de l'administration de l'État, national, régional et départemental. Leur engagement mais aussi le pragmatisme des services déconcentrés ont contribué à l'augmentation de la production de logements sociaux dans les communes déficitaires.

Mais si le nombre de logements locatifs sociaux a progressé, il n'en va pas de même de leur taux, rapporté à l'ensemble des résidences principales. En d'autres termes, l'article 55 n'aura que faiblement contribué à développer la mixité sociale, et l'objectif n'est donc que partiellement atteint. Ce constat en demi-teinte explique les incertitudes et les interrogations exprimées quant à la possibilité pour l'ensemble des communes déficitaires d'atteindre l'objectif prévu pour 2025. Alors que les projections établies par les services de l'État ou par la commission nationale SRU tendent à confirmer qu'une fraction significative des collectivités concernées ne pourra pas remplir ses obligations au terme des deux dernières périodes triennales à venir, la question d'une modification de certaines dispositions de l'article 55 de la loi SRU se pose.

Sans remettre en cause cet article dans son principe ni ses objectifs, et en conservant à l'esprit les résultats déjà obtenus, la principale voie d'adaptation qui est proposée à l'issue de cette enquête est de prendre en compte de façon plus fine les spécificités des communes concernées et de retenir une application différenciée du dispositif selon les situations locales. Une telle orientation est susceptible de s'intégrer dans le cadre d'évolutions législatives futures.

Plus largement, les observations relatives à l'objectif de mixité sociale, à la difficulté de le définir et de le mesurer, doivent également conduire, dans la perspective de « l'après 2025 », à ouvrir la réflexion sur le dispositif destiné à succéder à l'article 55. Ce nouveau cadre devrait intégrer l'évolution sociale de la population et sa répartition territoriale, en affinant la distinction entre les zones de tension et les zones peu tendues ainsi que les nouveaux équilibres de compétences entre les collectivités territoriales.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des personnes et organismes rencontrés	88
Annexe n° 2 : schéma de fonctionnement de l'article 55 de la loi SRU	92
Annexe n° 3 : carte des communes soumises SRU au 1 ^{er} janvier 2019	93
Annexe n° 4 : carte des 280 communes carencées – 2017-2019.....	94
Annexe n° 5 : liste des logements retenus dans l'inventaire SRU	95
Annexe n° 6 : bilan 2017-2019 actualisé en 2020 (source DHUP).....	98
Annexe n° 7 : situation des communes vis-à-vis de l'échéance 2025 (Source DHUP)	100

Annexe n° 1 : liste des personnes et organismes rencontrés

DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES (DHUP)

Sous-directeurs des politiques de l'habitat

Sous-directeur des politiques de l'habitat

Adjointe au sous-directeur des politiques de l'habitat

Cheffe du bureau des politiques locales, de l'habitat et du renouvellement urbain

- Adjoint au chef du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

- Directeur général
- Cheffe du bureau de la domanialité

COMMISSION NATIONALE DE LA LOI SRU

Président

UNION SOCIALE DE L'HABITAT (USH)

Secrétaire général à l'action régionale et membre de la commission SRU

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉS

- Maire de Coudekerque-Village et membre de la commission nationale de la loi SRU
- Maire de Vitry-le-François
- Conseiller technique logement
- Responsable département aménagement du territoire
- Responsable du département de l'action sociale, éducative, sportive et culturelle

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

- Conseillère finances, fiscalité et habitat

FRANCE URBAINE

- Présidente de la commission logement, Présidente du Grand Reims
Directeur de la cohésion sociale et du développement urbain

FONDATION ABBÉ PIERRE

Délégué général

CGEDD

- M. Alain WEBER, co-auteur du rapport d'expertise 2015-2016 sur l'application de l'article 55 de la loi SRU et membre de la commission nationale de la loi SRU

DIRECTION RÉGIONALE ET INTERDÉPARTEMENTALE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT (Drihl)

- Directrice régionale
- Directrice régionale adjointe
- Chef du service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement

DÉPLACEMENT DANS LES ALPES MARITIMES

- Mme Dominique Estrosi-Sassone, sénatrice des Alpes-Maritimes, adjointe au maire de Nice et conseillère métropolitaine déléguée de la métropole Nice Côte d'Azur

- Préfecture

- Préfet des Alpes-Maritimes
- Secrétaire générale sous-préfète de Grasse
- Sous-Préfet de Nice-Montagne

- Services de la DDTM

- Service Habitat et Renouvellement Urbain
- Service d'Appui Territorial
- Service Aménagement Urbanisme Paysage

- Autres organismes

- EPA Plaine du Var
- EPF PACA
- Dreal PACA
- Côte d'Azur Habitat
- OPH Cannes
- CDC Habitat
- Habitat 06
- Grand Delta

- EPCI et communes

- Métropole Nice Côte d'Azur (MNCA) et ville de Nice
- Communauté d'Agglomération Sophia Antipolis (CASA) et ville d'Antibes
- Communauté d'Agglomération Cannes Pays de Lérins (CACPL) et ville de Cannes
- Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse (CAPG) et ville de Grasse
- Commune de Mandelieu

Commune Le Cannet

DÉPLACEMENT DANS LES HAUTS-DE-SEINE

- Préfet des Hauts-de-Seine
- Directrice de l'unité territoriale de la Drihl
- Direction de la citoyenneté et de la légalité

DÉPLACEMENT DANS LE VAL-DE-MARNE

- Préfecture et services déconcentrés

- Préfet du Val-de-Marne
- Adjointe chef de bureau mixité sociale et suivi des bailleurs
- Directrice de l'UD Drihl 94
- Directeur de l'UD DRIEA 94
- DDFiP 94

- Autres organismes

- Valophis (bailleur social)
- Immobilière 3F (bailleur social)
- EPFIF

- EPCI et communes

- EPT 10
- Commune de Nogent-sur-Marne
- Commune de Marolles-en-Brie
- Commune du Perreux-sur-Marne
- Commune de Vincennes

DÉPLACEMENT DANS LE NORD

- Préfecture et DDTM

- Préfet de région, préfet du Nord
- Préfet délégué à l'égalité des chances
- Secrétaire générale
- DDTM
- Responsable du service habitat
- Responsable politique locale de l'habitat au service habitat

- Bailleurs sociaux

- Vilogia
- SRCJ
- Notre logis
- Partenord habitat
- EH-Habitat du Nord

- EPCI et communes

- Métropole Européenne de Lille
- Commune de Bondues
- Commune de Lambersart

RÉGION NOUVELLE AQUITAINE**- Charente-Maritime**

- Préfet de la Charente-Maritime
- Direction départementale des territoires et de la mer
- Représentants des bailleurs
- Représentants des intercommunalités
- Maire de Saujon
- Maire de Châtelailon

- Grand Poitiers

Délégué du président pour l'urbanisme et l'aménagement de l'espace

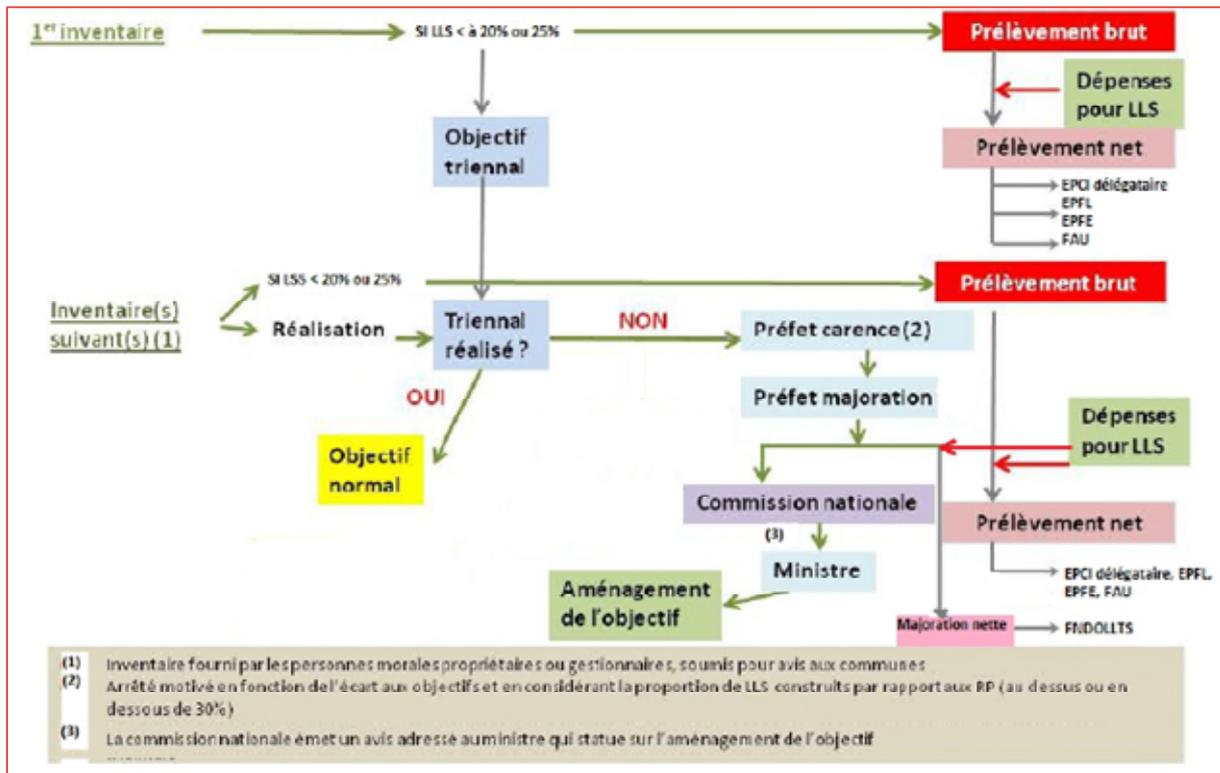
-Commune de Villenave d'Ornon

Maire de Villenave d'Ornon

RÉGION AURA**- Métropole de Lyon**

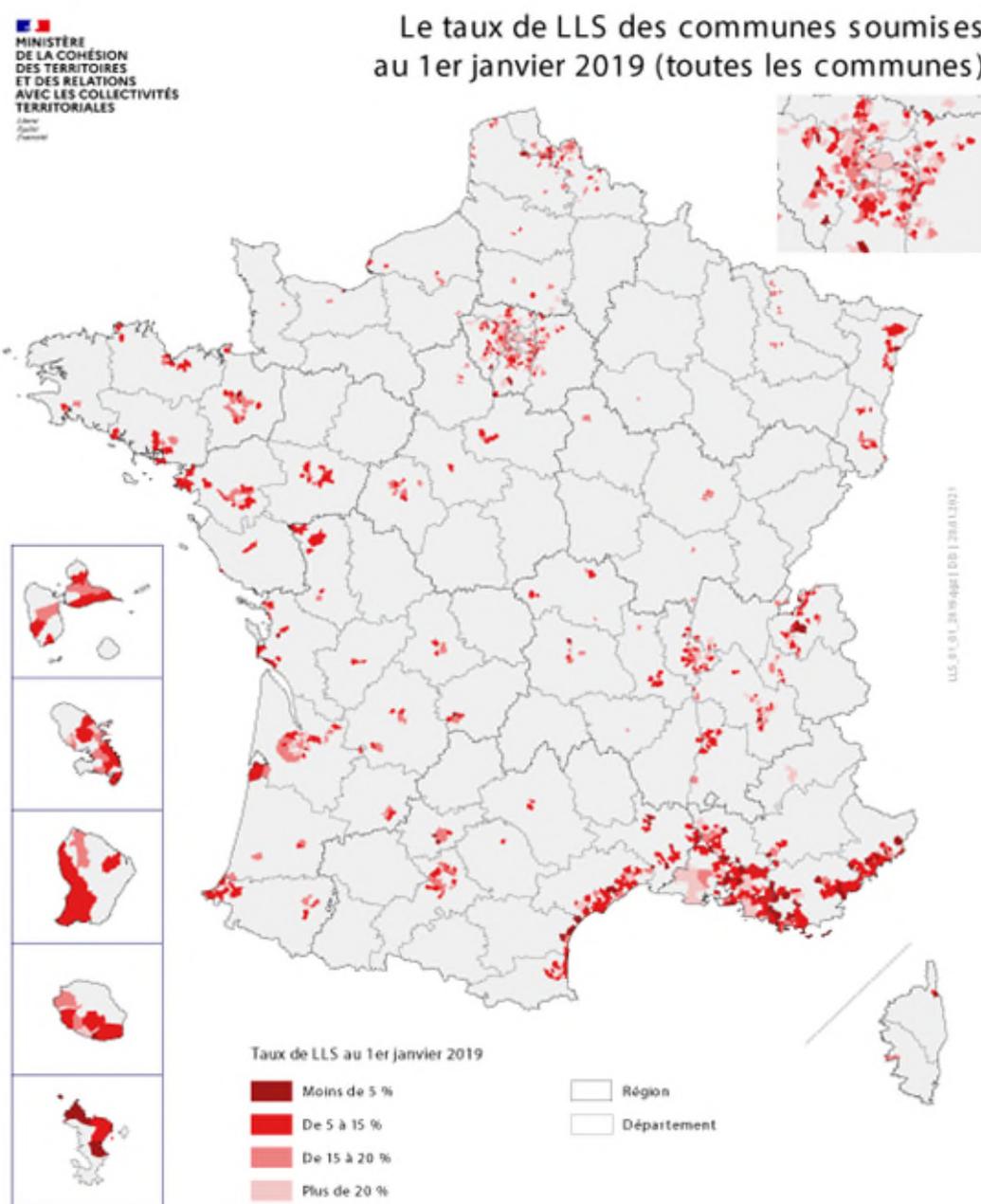
- Chef du service du développement et du renouvellement de l'offre et de l'habitat
- Maire de Millery
- Maire de Sainte Foy-lès-Lyon

Annexe n° 2 : schéma de fonctionnement de l'article 55 de la loi SRU



Source : CGEDD, *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, Octobre 2015 – Le fonds national des aides à la pierre (FNAP) a été créé en 2016 et le fonds d'aménagement urbain (FAU) a été supprimé.

Annexe n° 3 : carte des communes soumises SRU au 1^{er} janvier 2019

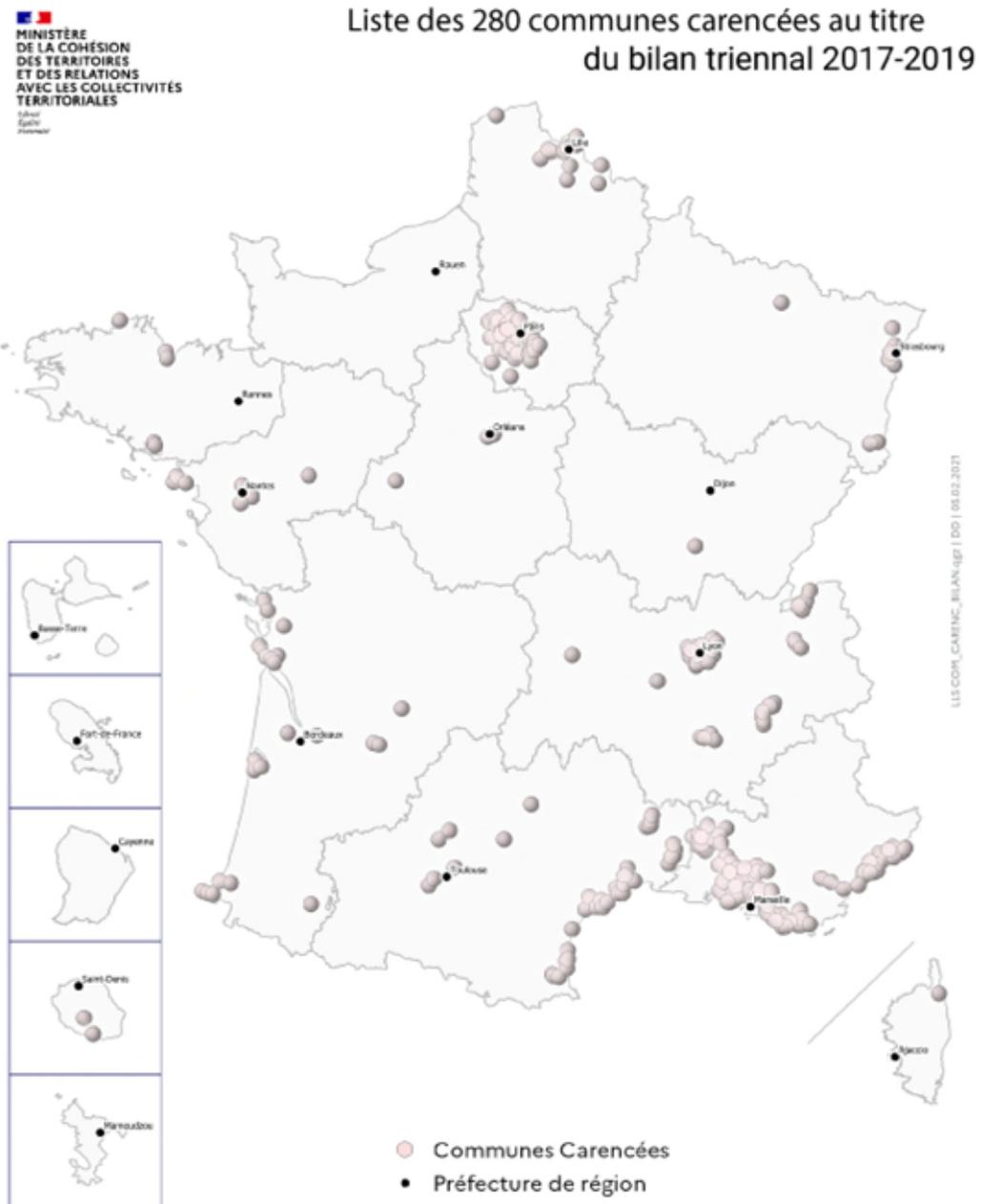


Sources : DGALN/DHUP/PH2

Le taux légal applicable est celui fixé par le décret n° 2017-840 du 5 mai 2017 fixant les valeurs des ratios permettant de déterminer la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale et la liste des communes mentionnés, respectivement aux premier et troisième alinéas du II de l'article L. 302-5 du code de la construction ainsi que de définir les agglomérations de plus de 30 000 habitants sur le territoire desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants en application du III du même article

Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI du 20/01/2021

Annexe n° 4 : carte des 280 communes carencées – 2017-2019



Source : DGALN/DHUP/PH2 Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI du 05/02/2021

Annexe n° 5 : liste des logements retenus dans l'inventaire SRU

• Les logements locatifs sociaux

Tous les logements offerts à la location au 1er janvier de l'année en cours, qu'ils soient occupés ou vacants dans l'attente d'une occupation, dès lors qu'ils répondent aux conditions ci-après développées.

Ref.	Sont retenus :	Sont exclus :	Commentaires :
1° du IV du L.302-5	<p>Pour le patrimoine des organismes HLM en métropole : l'ensemble des logements locatifs leur appartenant avant le 5 janvier 1977 et seulement ceux conventionnés à l'APL pour le patrimoine postérieur à 1977. (1) (2)</p> <p>En outre-mer, l'ensemble du patrimoine locatif est retenu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les logements à prêts locatifs intermédiaires (PLI). • Les logements réalisés sur fonds propres et non conventionnés. 	<p>(1) Tous les logements HLM financés avec des financements antérieurs à 1977 (HLM/O, ILN, ILM, HEM...) doivent être pris en compte, quelle que soit la date de mise en service.</p> <p>(2) Les logements étudiants peuvent notamment relever de cette catégorie.</p> <p>Les logements ayant bénéficié d'une subvention PALULOS sont décomptés puisque font l'objet d'une convention APL.</p>
2° du IV du L.302-5	<p>Pour les autres organismes : les logements conventionnés à l'APL dont l'accès est soumis à des conditions de ressources(3).</p> <p>Les logements conventionnés par l'Anah à loyer social ou très social (art. L.321-8 du CCH) entrent dans cette catégorie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les prêts conventionnés locatifs (PCL) n'appartenant pas à un organisme HLM (ils ne sont pas soumis à conditions de ressources). • Les logements conventionnés par l'ANAH n'ouvrant pas droit à l'APL (convention à loyer intermédiaire - art. L.321-4 du CCH) sauf si respect des conditions prévues au 6° du IV de l'article L.302-5. (cf. ci-dessous). 	<p>(3) Les logements conventionnés sans travaux ne sont pris en compte que si la convention est prise en application de l'article L.321-8 du CCH, c'est à dire faisant l'objet d'une convention ouvrant droit à l'APL.</p>
3° du IV du L.302-5	<p>Les logements appartenant aux SEM des DOM, les logements de l'entreprise minière et chimique, les logements des houillères de bassin (4)</p>		<p>(4) Suite à la dissolution de l'Entreprise minière et chimique, des Houillères de bassin, des Charbonnages de France et leurs filiales, seuls les logements loués (sous conditions particulières) aux anciens mineurs ou leurs ayants-droit peuvent être maintenus au décompte. Ces logements ne sont plus à décompter à partir de l'inventaire au 1er janvier 2017</p>
4° du IV du L.302-5	<p>Les logements ou lits des logements -foyers (5) pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants et résidences sociales, conventionnés.</p> <p>Ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les centres d'hébergement d'urgence (CHU). • Les lits halte soins santé (LHSS). • Les chambres étudiantes en résidence. • Les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) • Les maisons d'accueil spécialisées (MAS). • Les maisons d'enfants à caractère social (MECS) 	<p>(5) Les logements-foyers appartenant aux organismes HLM construits avant 1977 rentrent dans cette catégorie.</p>

• **Les autres logements assimilés à des logements locatifs sociaux**

Tous les logements ou terrains familiaux doivent être occupés au 1^{er} janvier de l'année pour pouvoir être décomptés

Réf	Sont retenus :	Sont exclus :	Commentaires :
5 ^o du IV du L.302-5	Les terrains locatifs familiaux en état de service destinés à l'installation prolongée des gens du voyage et inscrits au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et qui sont aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme.	Les aires d'accueil des gens du voyage Les aires de grand passage	<i>Les décrets définissant les caractéristiques techniques des terrains familiaux et précisant les modalités de l'inventaire seront publiés fin 2019.</i> <i>Sont décomptés les terrains familiaux occupés au 1^{er} janvier de l'année d'établissement de l'inventaire.</i>
6 ^o du IV du L.302-5	Les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative dès lors que le loyer acquitté par le ménage est inférieur à un prix au mètre carré défini par arrêté et que ces logements sont attribués à des ménages sous plafond de ressource PLAI.		<i>L'arrêté définissant le loyer acquitté a été publié en mars 2019 et ces logements sont à décompter dès l'inventaire au 1^{er} janvier 2019.</i> <i>Le loyer maximum correspond au plafond de l'ANAH social.</i> <i>Sont décomptés les logements occupés au 1^{er} janvier de l'année d'établissement de l'inventaire.</i>
10 ^o al. du IV du L.302-5	Les logements financés par l'Etat ou les collectivités locales et occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donné à leur occupant, ceux acquis ou occupés par d'anciens supplétifs de l'année française en Algérie ou assimilés, qui ont bénéficié des aides accordées en application des articles 6 à 9 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés d'anciens membres de formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie	Les logements de fonction	
12 ^o al. du IV du L.302-5	Les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession (7), pendant 5 ans après la levée d'option et si le contrat de location-accession à été signé après la publication de la loi ELAN du 23 novembre 2018.	Les logements dont le contrat a été signé avant le 23 novembre 2018	<i>Pris en compte à partir de la publication de la loi ELAN (23 novembre 2018) et ce pour une durée limitée (5 ans après la levée d'option)</i>
13 ^o al. du IV du L.302-5	Les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire tel que défini au L. 255-1		<i>Pris en compte à partir du 1^{er} janv 2019 – prélèvement 2020.</i>

• Les logements maintenus dans le décompte SRU

	Sont décomptés	Ne sont pas décomptés	Commentaires :
8° al. du IV du L.302-5	Pendant 5 ans après dénonciation de la convention, les logements locatifs dont la convention ouvrant droit à l'APL définie à l'article L.831-1 du CCH est venue à échéance et n'a pas été renouvelée.		Les logements conventionnés avec l'ANAH, de niveau social et très social, bénéficient de cette disposition puisque la convention Anah ouvre droit à l'APL et qu'elle est mentionnée à l'article L.831-1 du CCH
9° al. du IV du L.302-5	Pendant 10 ans, les logements vendus à leurs locataires occupants en application de l'article L. 443-7 du CCH (<i>art. 130 loi ELAN</i>)	- les logements vendus à leurs locataires occupants depuis plus de 5 ans et par conséquent sortis du décompte SRU,	<i>C'est l'article 130 de la loi ELAN qui a fait passer de 5 à 10 ans le décompte dans SRU des logements sociaux vendus à leur locataire occupant. Cette disposition (décompte 10 ans) s'applique :</i> - aux logements vendus à leurs locataires occupant postérieurement à la publication de la loi ELAN (23 novembre 2018), - aux logements vendus à leurs locataires occupants et toujours comptabilisés à l'inventaire au titre de l'ancienne législation (5 ans post vente).
L.411-5 du CCH	Pendant 6 ans après dénonciation de la convention, les logements locatifs appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations dont la convention ouvrant droit à l'APL est venue à échéance, à la condition que ces logements soient occupés au moment de la dénonciation de la convention.		

Source : DHUP, « Guide pratique de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU », Octobre 2019

Annexe n° 6 : bilan 2017-2019 actualisé en 2020 (source DHUP)

Bilan 2017-2019 (en 2020)												
Région	Nombre de communes soumises au bilan triennal	Nombre communes objectifs triennal atteint	Nombre communes objectif triennal non atteint	Part des communes ayant atteint leurs objectifs	Nombre de communes dont l'objectif quantitatif est atteint...	Nombre de commune dont l'objectif quantitatif est atteint sans atteinte de l'objectif qualitatif	Nombre de communes dont l'objectif quantitatif n'est pas atteint	Part des communes ayant atteint l'objectif quantitatif	Part des communes n'ayant pas atteint l'objectif quantitatif	Réalisations	Objectifs	Part d'atteinte de l'objectif
Auvergne Rhône-Alpes	147	67	80	46 %	90	23	57	61 %	39 %	25 721	20 685	124 %
Bourgogne Franche-Comté	7	5	2	71 %	5	0	2	71 %	29 %	2 159	1 041	207 %
Bretagne	42	22	20	52 %	27	5	15	64 %	36 %	3 520	2 727	129 %
Centre Val-de-Loire	25	13	12	52 %	14	1	11	56 %	44 %	1 899	1 315	144 %
Corse	3	1	2	33 %	1	0	2	33 %	67 %	999	1 132	88 %
Grand Est	49	29	20	59 %	33	4	16	67 %	33 %	5 900	3 752	157 %
Hauts-de-France	64	35	29	55 %	38	3	26	59 %	41 %	6 136	4 209	146 %
Ile-de-France	232	138	94	59 %	152	14	80	66 %	34 %	63 378	56 326	113 %
Normandie	11	7	4	64 %	9	2	2	82 %	18 %	826	504	164 %
Nouvelle-Aquitaine	106	54	52	51 %	64	10	42	60 %	40 %	27 355	17 561	156 %
Occitanie	129	65	64	50 %	74	9	55	57 %	43 %	25 928	17 578	148 %
PACA	172	29	143	17 %	36	7	136	21 %	79 %	34 404	60 286	57 %
Pays de Loire	37	15	22	41 %	19	4	18	51 %	49 %	5 212	4 277	122 %
TOTAL métropole	1024	480	544	47 %	562	82	462	55 %	45 %	203 437	191 393	106 %
La Réunion	11	5	6	45 %	5	0	6	45 %	55 %	7 300	5 278	138 %
Total DOM	11	5	6	45 %	5	0	6	45 %	55 %	7 300	5 278	138 %
TOTAL	1 035	485	550	47 %	567	82	468	55 %	45 %	210 737	196 671	107 %

Bilan 2017-2019 (en 2020)								
Région	Nombre de communes soumises au bilan triennal	Nombre communes objectifs triennal atteint	Nombre communes objectif triennal non atteint	Part des communes ayant atteint leurs objectifs	Proposition de carence initiale	proposition supplémentaire	Total	Taux de carencement
Auvergne Rhône-Alpes	147	67	80	46 %	42	0	42	53%
Bourgogne Franche-Comté	7	5	2	71 %	1	0	1	50%
Bretagne	42	22	20	52 %	3	2	5	25%
Centre Val-de-Loire	25	13	12	52 %	3	0	3	25%
Corse	3	1	2	33 %	1	0	1	50%
Grand Est	49	29	20	59 %	8	0	8	40%
Hauts-de-France	64	35	29	55 %	14	1	15	52%
Ile-de-France	232	138	94	59 %	50	0	50	53%
Normandie	11	7	4	64 %	0	0	0	0%
Nouvelle-Aquitaine	106	54	52	51 %	17	5	22	42%
Occitanie	129	65	64	50 %	36	5	41	64%
PACA	172	29	143	17 %	71	12	83	58%
Pays de Loire	37	15	22	41 %	4	3	7	32%
TOTAL métropole	1024	480	544	47 %	250	28	278	51%
La Réunion	11	5	6	45 %	1	1	2	33%
Total DOM	11	5	6	45 %	1	1	2	33%
TOTAL	1 035	485	550	47 %	251	29	280	51 %



Bilan triennal 2017-2019 : comparaison avec 2014-2016

• 2014-2016

- 1152 communes disposant d'un bilan triennal
- 649 n'atteignant pas leurs objectifs (56%)
- 233 carences proposées par les préfets (36%)
- 264 carences in fine (41%)

• 2017-2019

- 1035 communes disposant d'un bilan triennal
- 550 n'atteignant pas leurs objectifs (53%)
- 251 carences proposées par les préfets (46%)
- 280 carences in fine (51%)

Bilan triennal	Période 2002/2004	Période 2005/2007	Période 2008/2010	Période 2011/2013	Période 2014/2016	Période 2017/2019
Nombre communes soumises à bilan triennal	728	730	977	1 022	1 152	1 035
Nombre de communes ayant respecté leurs objectifs quantitatifs	359	405	613	635	629	567
% communes respect objectifs quanti	49%	55%	63%	62%	54%	55%
Nombre de communes n'ayant pas respecté leurs objectifs quantitatifs	369	325	364	387	523	468
% communes non respect objectifs quanti	51%	45%	37%	38%	46%	45%
Nbre de communes n'ayant pas atteint le seul objectif qualitatif	nc	nc	nc	nc	126	82
Nbre de communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux	369	325	364	387	649	550
% communes non respect objectifs triennaux	51%	45%	37%	38%	56%	53%
Objectifs triennaux	61 965	61 767	79 767	89 717	177 436	196 671
LLS réalisés	87 353	95 055	130 537	139 923	188 587	210 737
dont report	nc	nc	nc	nc	nc	28 655
Taux de réalisation	141 %	154 %	164 %	156 %	106 %	107 %
Nombre de communes carencées	140	239	197	217	269	280*

* (251+29) à confirmer

Annexe n° 7 : situation des communes vis-à-vis de l'échéance 2025 (Source DHUP)



Situation des communes vis-à-vis de l'échéance à 2025

1 100 communes soumises à obligation SRU (inventaire au 1^{er} janvier 2019 – prélèvement 2020 – taux légal du décret 2017) , **dont** :

- 975 communes « historiques » soumises avant 2015 :
 - 678 communes soumises à 25% dont 211 disposent de moins de 10% LLS
 - 297 communes soumises à 20% dont 63 disposent de moins de 10% de LS;

- 125 communes soumises depuis le 1^{er} janvier 2015 (5 triennaux pleins)
 - 72 communes soumises à 25% dont 41 disposent de moins de 10% LLS
 - 53 communes soumises à 20% dont 19 disposent de moins de 10% de LLS.



Situation des communes vis-à-vis de l'échéance à 2025

Situation des 975 communes soumises SRU avant 2015 :

- 0 à 2 points d'écart à l'objectif : **83 communes (9%)**
- 3 à 5 points d'écarts à l'objectif : **175 communes (18%)**
- 6 à 10 points d'écarts à l'objectif : **270 communes (28%)**
- + 10 points d'écarts à l'objectif : **447 communes (46%)**

Au regard des seuls écarts de taux, un peu plus de 10% des communes sont assurées d'atteindre leur taux légal d'ici le 31 décembre 2025, plus de la moitié n'a aucune chance d'y arriver, et un bon tiers se trouvent dans une situation « intermédiaire ».



Situation des communes vis-à-vis de l'échéance à 2025

A partir des évolutions constatées sur la période 2011-2018 dans les 664 communes soumises au dispositif SRU (1) depuis 2004, deux scénarios de projection des LLS et des résidences principales sont réalisés :

- un **scénario moyen** basé sur les taux d'évolution constatés en moyenne par strate démographique de commune
- un **scénario haut** basé sur les taux d'évolution des communes qui ont connu la plus forte évolution du taux de LLS sur la période 2003-2018 par strate démographique (plus de 5 points pour les communes de plus de 50 000 habitants, plus de 10 points pour les communes de moins de 50 000 habitants)

Taux d'évolution de la part de LLS entre 2003 et 2018 dans les communes soumises à la loi SRU depuis 2004

Strate démographique	A-plus 10 points	B-entre 5 et 10 points	C-entre 2,5 et 5 points	D-moins de 2,5 points	Total général
A-Paris	0	1	0	0	1
B-Plus de 50 000 hors Paris	0	2	18	7	27
C-20 000 à 50 000	4	16	24	18	62
D-10 000 à 20 000	6	44	46	28	124
E-5 000 à 10 000	22	88	87	48	245
F-Moins de 5 000	34	80	58	33	205
Total général	66	231	233	134	664

Références d'évolution annuelle des LLS et des résidences principales prises en compte selon les scénarios de projection

	Evolution annuelle moyenne LLS scénario moyen	Evolution annuelle moyenne RP scénario moyen	Evolution annuelle moyenne LLS scénario haut	Evolution annuelle moyenne RP scénario haut
A-Paris			0,63%	0,13%
B-Plus de 50 000	0,42%	0,63%	0,59%	0,91%
C-20 000 à 50 000	0,45%	0,88%	1,28%	0,85%
D-10 000 à 20 000	0,57%	1,29%	1,65%	1,61%
E-5 000 à 10 000	0,67%	1,54%	1,41%	2,22%
F-Moins de 5 000	0,70%	1,75%	1,39%	2,61%

(1) Hors fusions de communes

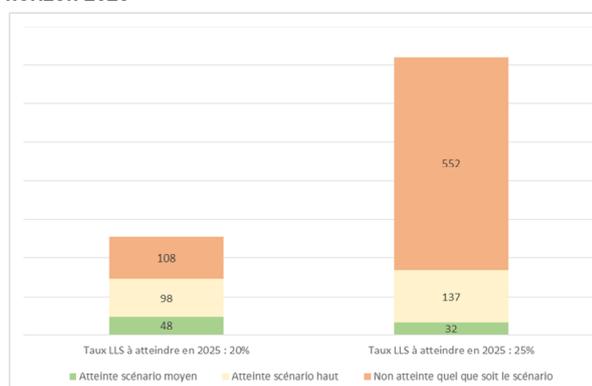


Situation des communes vis-à-vis de l'échéance à 2025

Parmi les 975 communes soumises à la loi SRU selon le bilan SRU 2020, en projetant les évolutions de RP et LLS selon les scénarios moyens et hauts définis précédemment, **seulement 80 communes (8%)** atteindraient l'objectif SRU à l'horizon 2025 dans le scénario moyen, **315 dans le scénario haut (32%)**.

Pour les communes devant atteindre 20% de LLS en 2025, ces taux sont plus élevés (19% pour le scénario moyen et 57% pour le scénario haut) que pour celles devant atteindre 25% (respectivement 4% et 23%)

Projection du nombre de communes en capacité d'atteindre selon l'objectif de part de LLS à atteindre dans le cadre de la loi SRU à horizon 2025



Pour les communes devant atteindre 20 % de part de LLS en 2025, il faudrait cinq ans en moyenne pour atteindre l'objectif selon le scénario haut et 14 ans dans le scénario moyen. Le nombre d'années nécessaire augmente en fonction de l'écart en points à l'objectif. À titre d'exemple, pour les 13 communes dont l'écart de points est compris entre 10 et 11 points, 10 années sont nécessaires dans le scénario haut, 24 dans le scénario moyen.

№	Nombre de communes	Année moyenne d'atteinte de l'objectif-scénario-haut	Année moyenne d'atteinte de l'objectif-scénario-moyen
Total communes dont objectif SRU-20% part-LLS-2025	254	2025	2034
0 à 1 point d'écart à l'objectif en 2019	20	2020	2021
1	24	2021	2024
2	24	2022	2026
3	25	2023	2029
4	27	2024	2031
5	18	2025	2034
6	26	2026	2036
7	25	2027	2038
8	12	2028	2040
9	13	2029	2042
10 à 11 points d'écart à l'objectif en 2019	13	2030	2044
11	10	2030	2046
12	3	2032	2047
13	6	2032	2049
14	1	2033	2051
15	3	2033	2053
16	1	2035	2054
18	1	2037	2057
20	2	2037	2060

Pour celles devant atteindre 25 % en 2025, il faudrait 11 ans en moyenne pour atteindre l'objectif selon le scénario haut et 30 ans dans le scénario moyen. À titre d'exemple, pour les 38 communes dont l'écart de points est compris entre 10 et 11 points, 11 années sont nécessaires dans le scénario haut, 32 dans le scénario moyen.