

Difficultés de mise en œuvre et réorientations possibles

L'obligation de construire des logements sociaux

Pour lutter contre la ségrégation territoriale, l'idée de répartir équitablement entre les communes, les implantations de logements sociaux, a fini par être communément admise. De l'énoncé du principe, à l'adoption de règles, puis à la mise en œuvre effective de sanctions, des difficultés pratiques subsistent.

Le gouvernement a fait voter en 2013 des modifications assez profondes de l'arsenal issu de la *loi SRU*¹ de 2000 dont l'article 55 oblige les communes situées dans les principales agglomérations à se doter d'un taux minimum de logements sociaux² tout en étant assujetties à un prélèvement fiscal annuel par logement manquant³.

La finalité principale de l'article 55 au moment de sa création, était avant tout l'équilibre social interne au territoire des agglomérations, c'est-à-dire l'accroissement de la liberté de choix résidentiel des ménages à revenus faibles et intermédiaires. Le terme de « droit à la ville » en complément du « droit au logement » (*loi Besson*) a été évoqué au cours de son élaboration. C'est pour cette raison qu'il s'applique à juste titre commune par commune, et non à l'échelle intercommunale comme de nombreux élus en expriment régulièrement le souhait.

On peut considérer que cette loi qui a été maintenue par tous les gouvernements est d'une importance capitale puisqu'elle permet de réduire les concentrations de pauvreté dans certaines communes, sans perte de capacité globale de réponse aux populations en difficulté. Il est notamment évident que l'absence ou la faible représentation des

logements sociaux conduit à des mouvements migratoires, pour une part contraints, vers des territoires fortement dotés en offre du fait de leur histoire souvent industrielle, et/ou de la volonté des élus locaux et de l'État.

Ainsi, et malgré les craintes exprimées par de nombreuses villes de devoir accueillir des ménages issus des villes pauvres⁴, un des principaux apports de la loi est également d'éviter que les ménages à faibles revenus des communes sous dotées en logement social ne soient contraints d'aller s'installer dans les communes où l'offre est abondante. L'article 55 faisait suite à l'article 13 de la *loi d'Orientation pour la ville* (LOV), d'application plus complexe et surtout moins contraignante puisqu'elle proposait explicitement un choix aux communes : soit remplir leurs obligations de production de logements sociaux, soit payer une contribution financière, contribution qui, de surcroît, n'a presque jamais été réclamée par l'État aux villes qui n'avaient pas respecté leur engagement.

Avec la *loi SRU*, l'accroissement global de l'offre était aussi espéré mais cet objectif venait plutôt en second : ce dernier a plutôt été concrétisé par la suite par l'ambitieux plan de cohésion sociale avec une volonté portée à 100 000 puis à 120 000 logements sociaux annuels (hors reconstitution de l'offre ANRU).

Malgré quelques failles⁵, l'article 55 a été appliqué de manière plutôt satisfaisante dans de nombreuses villes très en retard →

¹ *Loi Solidarité et renouvellement urbain* du 13 décembre 2000.

² Seuil de 20 % des résidences principales et, depuis 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 », de 25 % pour les agglomérations considérées comme à marché immobilier « tendu ».

³ Les dépenses des villes engagées pour favoriser la production de logements sociaux étant à juste titre déductibles de ce prélèvement. Ainsi, les prélèvements sont-ils peu fréquents pour les villes qui s'inscrivent réellement dans une dynamique de développement de l'offre HLM.

⁴ Craintes du reste réitérées au moment de la création de l'ANRU.

⁵ On peut citer le niveau du prélèvement souvent inférieur, au moins dans un premier temps, à l'engagement financier local pour la réalisation des logements, et le seuil démographique en province qui réduit exagérément le champ géographique d'application.

Guy Taieb¹
Économiste

Franck Gnonlonfoun
Urbaniste

¹ Guy Taieb avait été à l'époque de la *loi SRU*, l'un des consultants à l'origine de la conception du dispositif.

→ particulièrement dans les zones les plus tendues (Île-de-France et PACA notamment), en permettant une accélération de l'offre et le développement d'une réflexion locale au travers des très nombreux PLH qui ont été élaborés sur la période.

Il reste qu'un certain nombre de villes ont peu ou pas mis en œuvre les politiques permettant d'atteindre les objectifs légaux, quelques fois pour des raisons objectives (difficultés foncières réelles, situation ou volonté des bailleurs sociaux présents), souvent par mauvaise volonté et par affichage électoraliste.

La loi a prévu deux ripostes possibles, lorsque le préfet déclare une commune en « carence » : d'une part, l'accroissement du prélèvement fiscal et, d'autre part la possibilité d'une perte du droit de préemption urbain au profit de l'État. Jusqu'à présent, la première avait été rarement utilisée et la seconde exceptionnellement. De plus, il apparaissait que la sévérité préfectorale était appliquée de manière assez hétérogène et quelque fois influencée par une prudence particulière, à l'approche d'élections nationales.

Voulant montrer une fermeté accrue et sa volonté politique d'aide aux moins fortunés, le gouvernement a pris plusieurs mesures :

- **Fixer un cap de 150 000 logements sociaux annuels** dont on sait qu'il est ambitieux. Au cours de la dernière décennie, le seuil des 100 000 logements sociaux mis en service (dont 95 000 en France métropolitaine) n'a été approché qu'en 2010 et ce malgré les annonces successives bien supérieures qui en fait ne portaient que sur les financements ou les agréments accordés et qui comportaient quelques doubles comptes.
- **Porter l'objectif de parc de logements sociaux de 20 % à 25 % dans les zones tendues, avec une obligation de résultat d'ici 2025.**

On peut s'interroger sur la pertinence d'une telle modification et d'un calendrier aussi court pour les villes dont le taux est très bas, du fait certes d'une très longue période d'inertie, et qui sont situées notamment dans l'Ouest francilien et en PACA mais aussi dans d'autres villes littorales à fonction touristiques majeures.

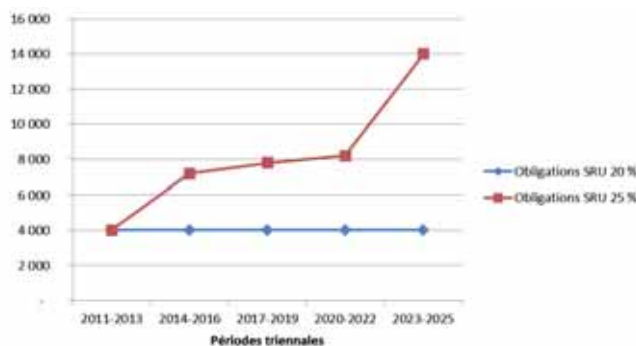
Le mode de calcul des obligations conduit dans ce cas à des volumes de création de logements sociaux qui peuvent être proches voire, quelquefois, supérieurs aux besoins globaux de construction ce qui rend l'injonction absurde.

De la différence entre les objectifs de production selon la loi SRU initiale (objectifs : 20 % de logements sociaux) et ceux introduits par la loi de 2013 (25 %) : exemple de la Gironde.

Nombre de logements sociaux à produire¹ pour les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU en Gironde.

Source : document DDTM 33

1 Simulation de rattrapage SRU à nombre constant de résidences principales.



Surtout, le très court délai de réalisation impose un développement urbain qui relève parfois de l'aberration, tant en termes d'intensité de la construction qu'en termes de nature de cette production qui, de fait, se doit d'être exclusivement ou quasi exclusivement sociale si l'on souhaite réellement atteindre les objectifs SRU.

Ainsi, pour les villes de 30 000 habitants ayant aujourd'hui un taux de logements sociaux de 10 % ou 15 %, l'atteinte des objectifs SRU conduit respectivement à augmenter le parc total de logements de 20 % à 15 %... en 12 ans... et cela dans l'hypothèse où on ne construirait que des logements sociaux (rappelez-vous que l'objectif de 25 % porte sur les résidences principales et que le nombre de logements à construire au titre du rattrapage s'accroît automatiquement dès le premier logement construit, y compris quand il s'agit d'un logement social).

Cela correspond à des indices de construction⁶ très élevés :

- difficilement atteignables en secteur déjà fortement urbanisé, même si une part provient du parc existant⁷ (pour comparaison, ils correspondent respectivement à 210 %

et 140 % du rythme récent de construction « tous logements confondus » sur l'ensemble de l'Île-de-France) ;

- et qui deviennent inopportuns si l'on vise une production diversifiée ;
- sans compter les conséquences sur l'appareil de production sollicité au delà de ses capacités.

De surcroît en Île-de-France, les injonctions SRU se cumulent avec les objectifs dit « TOL » (Territorialisation de l'offre de logements) de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (70 000 logements par an), qui se traduisent souvent, pour les territoires, par des indices de construction aux alentours de 7 voire plus⁸ : de fait, le cumul des deux obligations oblige les communes très en retard à construire énormément... et presque exclusivement du logement social (sauf à viser un niveau de construction qui irait encore au-delà des objectifs du Grand Paris, déjà très ambitieux). Cela exclut toute opération mixte, ce qui est en contradiction avec les objectifs initiaux de la loi SRU, voire invite à la reconstruction de grands ensembles sociaux sur les quelques vastes disponibilités foncières restantes. Même pour des communes très en retard et dont on souhaite un rattrapage rapide au titre de la solidarité locale, ce modèle de développement urbain est-il souhaitable ? Peut-il être porté politiquement par un élu quelle que soit sa couleur politique ?

⁶ Indice de construction : nombre de logements neufs construits chaque année pour 1000 habitants y compris les résidences secondaires.

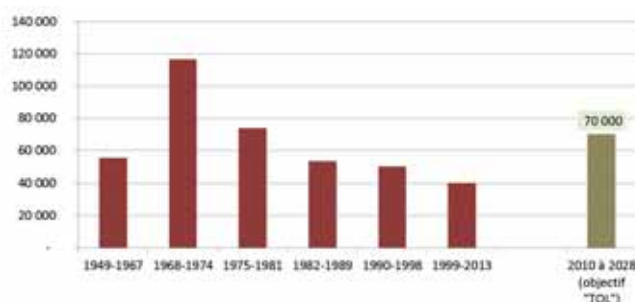
⁷ Via l'acquisition d'immeubles privés par la puissance publique (aujourd'hui essentiellement par les villes voire par l'intercommunalité) en vue de leur transformation en immeubles sociaux, par le changement de statut (conventionnement) d'immeubles locatifs généralement détenus par des bailleurs institutionnels, et dans une moindre mesure par le conventionnement « ANAH » de logements privés.

⁸ Précisons que sur la période 1999-2011, l'indice de construction était autour de 6 en France métropolitaine, et de 4 en Île-de-France.

La loi sur le Grand Paris : avec 70 000 logements par an, des objectifs très ambitieux de construction pour l'Île-de-France. Rythme annuel de logements construits en Île-de-France depuis 1949, et objectifs « TOL » de la loi sur le Grand Paris.

L'objectif « TOL » de 70 000 logements par an pendant 18 ans (sur 2010-2028) en Île-de-France correspond à un niveau de construction qui n'a plus été atteint depuis la fin des années 60 et les années 70, à une époque d'urbanisme par extension urbaine (notamment de villes nouvelles) alors que le schéma directeur d'Île-de-France privilégie désormais la densification.

Source : F. Gnonlonfoun et G. Taieb, estimations d'après Insee et Sitadel



On ajoutera que l'État, encore propriétaire de nombreuses emprises foncières, ne joue pas toujours le jeu de cette production sociale, malgré les dispositions de la loi du 18 janvier 2013 qui incitent à la cession des terrains de l'État avec décote pour la production de logement HLM. L'exemple récent de la vente par l'État du site de l'école des Douanes à Neuilly-sur-Seine (1 ha) à des promoteurs privés, sans contrepartie sociale, en fournit une traduction manifeste dans cette ville pourtant carencée. De façon moins emblématique, les discussions des collectivités territoriales visant à l'application de la loi semblent, aujourd'hui encore, souvent compliquées avec les établissements publics propriétaires des terrains.

Certes, il est possible de transformer du bâti existant en en changeant le statut comme le fait avec énergie la ville de Paris mais encore faut-il que le tissu urbain et les statuts d'occupation s'y prêtent et que les moyens financiers de la collectivité soient suffisants. Au total, il est rare, voire exceptionnel, que l'acquisition-amélioration dépasse 20 % du total des mises en services (13 % en moyenne nationale). Finalement, il faut craindre une démotivation des élus qui ne peuvent matériellement pas répondre à l'objectif légal, les dispositions nouvelles seraient donc plutôt contre productives en l'état.

Il ne s'agit pas, ici, de se montrer indulgent pour les villes qui n'assument pas leurs obligations légales. Mais il nous paraît important de rappeler qu'il vaut mieux encourager les villes qui font progresser significative-

ment la liberté résidentielle des ménages à faibles ressources, plutôt que de les sanctionner lourdement parce qu'elles n'arrivent pas à faire face à des obligations qui apparaissent localement peu réalistes. Cela a pour corollaire une sévérité accrue pour celles qui ont décidé délibérément de ne pas répondre aux besoins de leur propre population faute d'une offre diversifiée, et de s'exonérer de leur contribution à la solidarité territoriale.

Par ailleurs, on rappellera que la *loi SRU* prévoyait que les communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ou à une agglomération, en décroissance démographique soient exemptées d'obligation de production⁹. L'objectif, on le comprend, était d'éviter la construction de logements sociaux sur les territoires sans besoin. Mais cela revient à omettre que les notions de besoins en logement – ou de tension des marchés – sont indépendantes de celle de dynamisme démographique. Ainsi, de nombreuses villes connaissent des tendances baissières (Nice, Antibes, Toulon, et presque toutes les villes à économie touristique et même Paris jusqu'en 1999) tout en n'ayant pas de besoins en logements manifestes, en particulier sociaux.

Il serait intéressant que législateur, pour le choix des territoires d'exonération, s'appuie davantage sur des critères objectifs d'ab-

⁹ À la condition qu'elles appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doté d'un programme local de l'habitat exécutoire, et selon des conditions précisées par décret.

sence de tension des marchés, tels que le positionnement relatif des prix immobiliers, la fluidité de l'accès au parc social ou le haut niveau de vacance dans ce parc.

Il est aussi annoncé que les transferts du droit de préemption urbain (DPU) au profit de l'État seront plus nombreux et plus systématiques. La toute dernière prise de position du premier ministre aux Mureaux¹⁰ va dans ce sens puisqu'elle affirme la volonté de l'État de prendre plus systématiquement les rênes de la politique foncière dans les villes récalcitrantes (en particulier dans une première liste de 36 communes).

C'est une décision intéressante parce que le risque de la prise du contrôle du foncier d'un territoire par le niveau national est propre à motiver fortement les élus récalcitrants, plus que des sanctions financières présentées quelques fois comme une preuve de la résistance locale aux décisions de l'État. Cette volonté du gouvernement doit être confirmée et précisée dans la future *loi Égalité et Citoyenneté*.

Encore faut-il que le mode de calcul ne conduise pas à des absurdités dans les villes en fort retard d'offre sociale.

Deux remarques cependant :

- Le risque existe que l'État soit à terme débordé par le nombre de villes dont il devra gérer directement ou indirectement (via un établissement public foncier local (EPFL) le DPU, compte tenu de la difficulté à atteindre le flux de mises en service fixé par les nouvelles dispositions. Mais on peut parier que l'on agira de telle manière au plan local que les transferts du DPU seront en nombre limité pour peu que les objectifs redeviennent raisonnables.
- La création d'une offre ainsi contrainte ne pourrait être aisément développée par des bailleurs sociaux locaux qui entretiennent le plus souvent des relations cordiales avec les élus. Il est probable qu'il soit nécessaire de créer un organisme national dédié, ou de désigner autoritairement un bailleur local, pour mettre en œuvre de telles actions là où aucun organisme local ne souhaite s'engager.

Dans ce contexte, les axes d'un nouvel ajustement du dispositif pourraient être :

1 Le plafonnement de l'obligation annuelle de construction de loge- ➔

¹⁰ Le 26 octobre 2015 à l'occasion d'un comité interministériel et de l'installation du Conseil national des Villes.

→ **ments sociaux par rapport au parc de résidences principales.** Un taux de l'ordre de 1 % par an serait déjà considérable tout en restant raisonnable.

Pour une ville de 30 000 habitants, cela correspond à la production annuelle de 140 logements sociaux, ce qui est déjà ambitieux (cela représente un indice de construction de 4,7, uniquement en logement social¹¹).

Pour mémoire, on rappellera que la LOV, dont on peut penser, à juste titre, qu'elle était insuffisamment ambitieuse, prévoyait déjà de tels « garde-fous » : les contributions financières n'étaient pas applicables aux communes qui, au vu de leur programme local de l'habitat, s'engageaient à la réalisation sur 3 ans d'un nombre de logements locatifs sociaux au moins égal, soit à 1 % du nombre de résidences principales soit à 9 % du nombre de logements construits sur la commune au cours des dix années précédentes. La proposition avancée ci-dessus est donc triple de la règle incluse dans la LOV.

2 La mise en carence automatique des villes (sauf prise en compte de difficultés particulières par la commission nationale dont les décisions sont souvent sévères) **au dessous d'un seuil de réalisation de l'objectif réajusté** (par exemple 70 ou 80 %), le préfet gardant un pouvoir d'appréciation motivé lorsque la commune a dépassé ce seuil sans avoir pleinement répondu à ses obligations légales.

3 Le maintien de l'obligation de produire et des sanctions éventuelles à l'échelle communale avec des marges d'échanges limitées dans un EPCI lorsqu'un PLH a été approuvé, de façon à éviter des arrangements entre les communes favorables et défavorables aux logements sociaux. La souplesse ainsi maintenue (elle a été rétablie il y a quelques années par la *loi Boutin*) donne la main aux élus locaux pour décider de manière marginale de la meilleure façon d'appliquer les objectifs sur le terrain.

4 Une réflexion et des simulations sur les trois villes comportant des arrondissements (Paris, Lyon, Marseille) de façon à aller dans le sens d'une répartition moins déséquilibrée de l'offre sociale interne

¹¹ Rappelons que sur la période 1999-2011, l'indice de construction « tous logements confondus » était autour de 6 en France métropolitaine, et de 4 en Île-de-France, très supérieur à celui de la plupart des autres pays européens ce qui s'explique en partie par les spécificités démographiques nationales.



Répartir plus équitablement les constructions de logements sociaux entre les communes d'une même agglomération.

© Mpc92/Fotolia

(comme y travaille déjà la ville de Paris). Rappelons par exemple que le XV^e arrondissement de Paris est plus peuplé avec ses 240 000 habitants que des EPCI comme ceux de Brest ou Sophia-Antipolis, la volonté de diversification de l'offre pourrait ainsi être encadrée dans les territoires les plus urbains. Une des pistes serait de fixer un objectif de rythme de réduction de l'écart du taux de logements sociaux des arrondissements sous dotés, avec la moyenne de la ville.

5 La spatialisation indicative des opérations majeures dans les PLH et leur reprise avec une réflexion portant sur le développement durable et l'opportunité territoriale dans les ou le document(s) d'urbanisme. Les services de l'État doivent être mieux outillés pour faire respecter l'obligation de compatibilité entre les documents. Pour autant, la fusion PLH/PLU intercommunal même si elle est aujourd'hui actée, semble très ris-

quée pour la qualité du volet habitat : nous avons en mémoire le contenu sur ce thème des POS lorsque les PLH étaient inexistants ou balbutiants, et qu'ils tenaient plus du remplissage statistique purement descriptif avec force graphes et cartographies sans commentaires utiles, que du document stratégique pré-opérationnel.

6 La définition de l'organisme constructeur qui aura en charge la réalisation des logements sur les terrains préemptés par l'État. Cet organisme pouvant, sauf exception, difficilement être local, il pourrait avoir une compétence régionale ou interrégionale. ■