

## **Groupe de travail « Décentralisation » Compte rendu du 11 mars 2021**

### **ÉLU RÉFÉRENT**

Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT, 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'AMIF, en charge de la décentralisation et maire de Mennecy

### **SUJET**

### **« La Saisine rectificative de la loi SRU dans le projet de loi 4D »**

### **CONTEXTE/OBJECTIF DE LA RÉUNION**

L'AMIF a été sollicitée par la ministre du Logement madame Emmanuelle Wargon le 23 février sur les propositions de saisine rectificative de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et Renouvellement Urbain dite « SRU », susceptibles d'être intégrées dans le cadre du projet de loi dit « 4D » (décentralisation, différenciation, déconcentration et de complexification), porté par la ministre de la Cohésion des territoires Madame Jacqueline Gourault. Les propositions du gouvernement se basent sur les rapports Nogal et Repentin, remis à la ministre le 27 janvier 2021.

La loi SRU arrivant à échéance en 2025, le gouvernement a pour objectif de la prolonger dans le cadre de la loi 4D afin de continuer à mobiliser les communes dans l'effort de construction de logements sociaux d'autant qu'une grande partie d'entre elles ne sera pas en capacité d'atteindre le taux légal de logements sociaux qui leur est applicable d'ici 4 ans.

Le rapport Repentin préconise 2 scénarios :

- Un scénario « glissant » : un objectif de rattrapage uniforme et permanent pour toutes les communes soumises à la loi SRU qui serait fixé à 33% du nombre de logements sociaux locatifs manquant, avec un seuil plancher d'objectif à 25%.

→ « Les objectifs triennaux étant issus d'un taux fixe, ils sont décroissants à mesure que le taux de logement social progresse, avant d'être soutenu par l'effet de seuils à l'approche de l'objectif ».

• Un scénario « échéance fixe » : établit une nouvelle échéance fixe pour que les communes soient en conformité avec leur obligation avec des objectifs triennaux progressifs allant jusqu'à 100% lors de la dernière période. L'échéance serait différenciée selon le retard qu'aurait pris la commune dans l'atteinte de son objectif, mais ne pourrait aller au-delà de 2037.

→ « Les objectifs triennaux sont en forte croissance à mesure de l'approche de l'échéance qui est atteinte beaucoup plus rapidement que dans le scénario « glissant ».

Ce rapport préconise, quel que soit le scénario retenu, de mettre en place une contractualisation forte entre l'État et la commune, agile et adaptable dans les objectifs de contractualisation, mais ferme dans le respect des objectifs et les sanctions appliquées.

Le rapport Nogal vise à accélérer l'application de la loi Elan, qui permet à l'intercommunalité de prendre le relais sur la commune dans l'attribution de logements pour une meilleure cohérence et transparence dans leur gestion. Il y est suggéré d'aider fiscalement les communes qui construisent des logements sociaux et intermédiaires.

Lors de la réunion du 23 février,

La ministre Emmanuelle Wargon :

- A insisté sur l'urgence de légiférer sur la loi SRU afin d'éviter les risques de démobilitation dans la production du logement social sur les dernières périodes d'objectifs triennaux.
- S'est prononcée en faveur du scénario 1 du rapport Repentin dit « glissant »
- S'est dite favorable à davantage de souplesse au moment de la contractualisation, mais à plus de fermeté dans le respect des engagements pris par les élus et dans l'application des sanctions. Au moment de la contractualisation, la relation maire/préfet serait inversée au profit des maires.
- A demandé qu'un travail soit fait sur la relation entre la commune et l'intercommunalité, notamment sur les politiques de peuplement et les Conférences Intercommunales du Logement (CIL) et les Commissions d'Attribution de Logements (CAL), car l'attribution des logements sociaux peut constituer un moteur pour la construction de nouveaux logements sociaux à l'échelle communale.
- S'est montrée frileuse à l'idée de revoir les critères d'exemption de la loi SRU, car cela pourrait empêcher l'atteinte des objectifs de la loi.

Yann Dubosc, élu référent de la commission Logement de l'AMIF, a souligné la qualité du rapport Repentin qui prend en compte les crispations en matière de logement

social, mais également le consensus sur la loi SRU. La souplesse, l'adaptabilité, le partenariat entre l'État et les collectivités locales est nécessaire. En réponse aux points évoqués par la ministre, il a proposé :

- De passer le critère d'exemption de la loi pour cause d'inconstructibilité de 50% à 30%.
- Que l'État apporte son aide en termes d'ingénierie dans le cadre des contrats de mixités sociales. Les Directions Départementales des Territoires (DDT) pourraient notamment accompagner les communes. La ministre a réagi en proposant plutôt de systématiser le contrat de mixité sociale.
- Que le rôle de la commune soit prépondérant au sein des instances intercommunales d'attribution de logements, en cohérence avec les propositions du Livre blanc logement de l'AMIF, publié en juillet 2019.

Par ailleurs, il pourrait être proposé à la ministre de revoir le dispositif de Réduction de Loyer de solidarité (RLS), qui avait déjà enté une préconisation du Livre blanc logement de l'AMIF. Cette proposition a aujourd'hui d'autant plus de poids qu'un référé publié le 4 mars par la Cour des comptes appelle à un réexamen de ce dispositif. La RLS devait venir alléger les dépenses de l'État en baissant le montant des APL, cependant la Cour des comptes explique que « la complexité du dispositif » a nécessité de lourds investissements informatiques, mais a induit aussi une « fragilité technique et juridique » a causé une rupture d'égalité entre les locataires auxquels s'applique la RLS. Le gouvernement a répondu que le dispositif était désormais stabilisé.

## POINTS À DÉBATTRE :

- Pour ou contre la systématisation des contrats de mixité sociale à l'échelle de l'intercommunalité ?
- Quels retours et quelle faisabilité pour la mise en place des Conférences intercommunales du Logement (CIL) ?
- Comment rendre efficace l'articulation commune/intercommunalité pour atteindre les objectifs de logements sociaux ? Quelle devrait être la place de la commune dans le processus de construction et d'attribution des logements sociaux, et de mise en œuvre du dispositif d'amendes de la loi SRU ?
- Les critères d'exemptions sont-ils pertinents ? Quels seraient les 2 ou 3 critères prioritaires à retenir sur le sujet de l'exemption ?

## INTERVENANTS

**Hélène JOINET** de l'Institut Paris Région sur l'historique et le bilan de la loi SRU en Île-de-France

**Christophe RBAULT** et **Benoît CHARLES** de l'AORIF sur le suivi de la mise en place des Conférences Intercommunales du Logement (CIL) et des Commissions d'Attribution de Logements (CAL) en Île-de-France.

## POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET DES ÉCHANGES

**Stéphane BEAUDET, président de l'AMIF**, introduit la séance et rappelle le contexte de la loi 4D que le gouvernement a choisi pour prolonger la loi SRU. Il souhaite que l'AMIF puisse avoir des sessions de travail avec les ministères, mais aussi en interne pour dégager des propositions et positions communes. Souvent sur ces sujets, les communes sont traitées de manière identique alors que des différences fortes existent, ce qui n'est pas sans poser des difficultés importantes. Il y a une nécessité à ce que l'AMIF puisse apporter sa contribution à la loi 4D.

**Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT** rappelle le contexte de la loi 4D qui est, à ce stade, une loi technique sauf peut-être sur le logement où le prolongement de la SRU après 2025 s'avère stratégique. Par ailleurs, ce groupe de travail s'ouvre dans le contexte de lancement des États généraux de la décentralisation avec un double objectif de diagnostic, puis de propositions de l'AMIF. Un questionnaire à destination des communes est prévu suivi d'une demi-douzaine de réunions thématiques. L'objectif est d'avoir une photographie de la décentralisation en IDF et faire des propositions pour les présidentielles. Il y a donc deux temporalités. D'abord un travail immédiat sur la loi 4D avec des ajouts et propositions à faire pour l'AMIF. Et un calendrier plus long avec la démarche des États généraux de la décentralisation en IDF sur différents thèmes

- Pyramide institutionnelle (vécue différemment selon les territoires)
- Finances et autonomie budgétaire
- Aménagement (acceptation et coût)
- Décentralisation/déconcentration
- Polycentralités

**James CHERON, Maire de Montereau**, souscrit aux objectifs présentés par Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT. En complément, il est difficile d'aborder la question de la décentralisation si on n'y adjoint pas deux autres thématiques : le statut de l'élu et l'aménagement du territoire. Comment avancer sur le « qui fait quoi » si derrière on ne sait pas quelles sont les politiques d'aménagement du territoire à mettre en œuvre ? Confier une compétence à une collectivité implique de connaître les objectifs et les moyens.

**Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT** rappelle que le statut de l'élu est un tabou alors qu'il s'agit de traiter des moyens et des garanties pour mettre en place les politiques publiques. Dans une région qui a des caractéristiques très fortes : seule métropole de taille mondiale, population de 12 millions, locomotive économique du pays (18% de la population nationale et plus de 25% de la richesse produite), région en croissance permanente depuis 1945 (depuis 70 ans la population a été multipliée par 2, 50 000 habitants/an accueillis avec des différences selon les territoires). Cela pose la question des cadres et des moyens pour y faire face.

## **Hélène JOINET, de l'Institut Paris Région, « L'article 55 de la loi SRU en IDF »**

Cet article fait l'objet d'une attention particulière, car il arrive à échéance à 2025. Il faut donc prévoir la suite. C'est ce à quoi participe l'article 14 du projet de loi 4D influencé par le rapport Repentin.

Ce rapport propose deux axes majeurs :

- Contractualisation renforcée pour meilleure adaptation à chaque situation communale
- Un dispositif de sanction plus ferme

Deux options préconisées pour prolonger les dispositions issues de l'article 55 :

- un objectif glissant fixé à 33% du nombre de logements sociaux locatifs manquant : inspiré de la loi SRU originelle
- une nouvelle échéance fixe, mais différenciée selon les communes avec une échéance maximale à 2037 : dans le prolongement du dispositif actuel

Des améliorations pour les régimes d'exemption

Une vigilance sur la faible compensation de l'exonération de TFPB

Le rapport de la Cour des Comptes porte 9 préconisations sur article 55 : Application différenciée selon situations locales dans une perspective intercommunale équilibrée, simplification, précision (exemptions, reports), meilleur suivi (contentieux, emploi des prélèvements), enjeu de mixité sociale (contrats de mixité sociale) ...

## **Rappel de la mécanique de l'article 55 de la loi SRU**

### **Un objectif principal**

Imposer la réalisation de logements sociaux aux communes situées en zone tendue, où existe un déséquilibre important entre l'offre et la demande

### **Des rouages complexes**

- Territoires d'application
- Logements décomptés
- Suivi annuel et triennal
- Sanctions

### **Un cadre évolutif**

2013 - Loi Mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

2017 - Loi Égalité et Citoyenneté

2018 - Loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

2019 - Décrets d'exemption

### **Objectif quantitatif**

- Atteindre fin 2025 le taux de 25% (ou 20%) de logements sociaux
- Taux calculé / nombre de résidences principales selon taxe d'habitation
- Impact de la construction parallèle de logements privés

### **Objectif qualitatif**

- Pour une répartition équilibrée du flux de logements sociaux agréés : 30% minimum de PLAI et 30% (ou 20%) maximum de PLS

### **Objectif de réalisation de logements locatifs sociaux**

- Fixé par le préfet de département

### **Plan de rattrapage**

- Organisé par périodes triennales : 2002-2004 à 2023-2025 (8 périodes)
- Pour les communes soumises depuis le 01/01/2015 : 5 périodes triennales

### **Les communes exemptées**

Nécessité de satisfaire à au moins une de ces trois conditions :

1. Être située en dehors une agglomération de plus de 30 000 habitants et insuffisamment reliée par le réseau de transports en commun, aux bassins d'activité et d'emplois ;
2. Être située dans une agglomération de plus de 30 000 habitants, dont la tension sur la demande de logements sociaux (demandes/attributions annuelles hors mutations internes au parc social) est inférieure à deux ;
3. Avoir plus de la moitié du territoire urbanisé soumis à une inconstructibilité (plan d'exposition au bruit, plan de prévention des risques technologiques, naturels ou miniers).

### **Les logements décomptés**

#### **Un inventaire SRU réalisé chaque année**

- Mobilise : propriétaires et gestionnaires, préfet du département, communes
- Un inventaire contradictoire

#### **« Les incontournables »**

- Logements locatifs appartenant aux organismes d'HLM
- Autres logements conventionnés soumis à conditions de ressources
- Logements ou lits des logements-foyers personnes âgées, personnes handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants ; résidences sociales ; places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile → décomptés à raison d'un pour trois

#### **« Les nouveaux venus »**

- Terrains locatifs familiaux pour les gens du voyage
- Logements du parc privé en intermédiation locative
- Logements en bail réel solidaire

#### **« Les transitoires »**

- Logements dont la convention est venue à échéance décomptés encore 5 ans
- Logements sociaux vendus à leurs locataires décomptés pendant 10 ans
- Logements en location-accession décomptés 5 ans après la levée d'option

## Les prélèvements au titre du déficit de logements sociaux

### Bénéficiaires : EPCI délégataires, EPFIF, FNAP

#### Avec un dispositif de communes exonérées du prélèvement

- Bénéficiaires de la DSU, comptant plus de 15% ou 20% de logements sociaux
- Nouvellement soumises : 3 ans d'exonération du prélèvement pour « s'organiser »
- ➔ 28 communes exonérées

#### Avec un dispositif de dépenses (et moins-values) déductibles

- Subventions foncières
- Travaux de viabilisation, dépollution, démolition, désamiantage, fouilles des terrains ou biens mis à disposition pour des logements sociaux
- Dépenses en faveur de l'intermédiation locative, du conventionnement Anah
- Moins-values de cession de terrains ou biens immobiliers
- Création d'emplacements d'aire d'accueil des gens du voyage
- Mise à disposition par bail emphytéotique, etc. de terrains ou immeubles
- **L'arrêté de carence en cas de non-respect des objectifs**

À l'issue de chaque période triennale, le préfet vérifie le respect des objectifs de rattrapage quantitatif et qualitatif. Il peut prononcer la carence d'une commune, lorsque le bilan triennal fait apparaître qu'elle ne respecte pas ses objectifs.

Le constat de carence entraîne plusieurs conséquences impératives :

- Majoration du prélèvement
- Transfert au préfet du contingent de réservation municipale
- 30 % minimum de LLS dans toutes les opérations de construction
- Exercice du droit de préemption par le préfet
- Programmation de logements intermédiaires sans effet

L'arrêté de carence peut permettre au préfet de département de :

- Délivrer les autorisations d'urbanisme dans certains secteurs fixés
- Se substituer au maire pour conclure les conventions avec des bailleurs sociaux conclure directement avec des organismes agréés pour l'intermédiation locative

**Christophe RABAULT et de Benoît CHARLES de l'AORIF** sur le suivi de la mise en place des Conférences Intercommunales du Logement (CIL) et des Commissions d'Attribution de Logements (CAL) en Île-de-France.

Rappel de la compétence des EPCI en matière de conférence intercommunale du logement. Mais seules 39 des 62 intercommunalités que compte l'IDF doivent mettre en œuvre la réforme de l'attribution de LLS. L'AORIF en suit 27. La CIL a vocation à harmoniser les pratiques et les diagnostics territoriaux. Elle fixe des objectifs qui sont formalisés dans un document-cadre d'attribution et dans le plan partenarial des demandeurs (PPGID). La CIA et SIAD déclinent sur le plan opérationnel. La CIA traduit sur le plan opérationnel la CIL, en comportant les objectifs quantitatifs et territoriaux. Le PPGID organise les attributions au niveau EPCI en transparence.

L'État d'avancement en IDF :

- 24 CIL installées sur 27 EPCI suivis
- DOA 67 %

- CIA 41%

Dans le projet de Loi 4D, plusieurs évolutions importantes seraient introduites :

- Art 15 :
  - Si pas de signature de CIA, l'EPCI peut fixer unilatéralement les objectifs prioritaires aux bailleurs
  - Donne la possibilité à l'EPCI de fixer objectif en matière de travailleurs clefs
- Article 16 :
  - Délégation de l'état aux EPCI sur 6 ans d'un bloc complet qui va du financement au contingent préfectoral et obligation en matière de DAL opposable.

**Daniel FARGEAU, maire d'Andilly**, souhaite revenir sur le logement transitoire. Il se demande si les centres d'hébergement d'urgence (CHU) sont intégrés au contingent des logements sociaux.

**Hélène JOINET**, de l'Institut Paris Région, répond que ce n'est pas le cas.

**Bernard RIGAULT, Maire de Moussy-le-Neuf**, explique que le logement social dans les petites et moyennes communes a une connotation négative. Il considère que le vocable devrait changer. Par ailleurs, il faudrait que les communes retrouvent du pouvoir d'attribution, car les gens ne comprennent pas que des attributions extérieures soient faites alors que des habitants de la commune attendent. Il indique que lorsque sa commune a été rattachée à la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France, le préfet de l'époque a appliqué les pénalités dès l'application. Enfin, il indique que l'objectif de zéro consommation de foncier pose des difficultés pour respecter les objectifs de logements sociaux.

**Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT** abonde dans ce sens et indique que l'application des taux de pénalités pose aussi des questions tout comme la non-territorialisation des attributions. La loi SRU entre en contradiction avec des objectifs écologiques. Le plancher des 3500 habitants est un frein à la fusion des petites communes, car elles deviennent communes SRU ce qui ne les incite pas au regroupement. La prise en compte des cas individuels est un axe fort d'amélioration de la loi SRU actuelle.

**Hélène JOINET**, explique que théoriquement, lorsqu'une commune devient assujettie à la loi SRU, elle dispose d'un délai de 3 ans.

**Christèle ROYER, Maire du Perreux-sur-Marne**, estime que l'on fait fi de l'historique des communes, notamment celles qui sont pavillonnaires et qui n'ont pas de réserve foncière. Dans ce cas, un calcul qui se limite au stock rend très difficile l'atteinte des objectifs. Il faudrait faire un calcul sur le flux. Densifier et respecter les normes écologiques n'est pas toujours compatible d'autant que les habitants veulent de la qualité de vie. Cette aspiration s'oppose à la densification qui ne passe pas dans la population alors que la mixité semble mieux acceptée. Les équilibres financiers des opérations sont parfois difficiles à atteindre lorsque le taux de logements sociaux est fort. Le rapport Repentin qui demande une plus grande sévérité des pénalités ne va pas dans le bon sens. Au contraire, il faudrait plutôt aider les communes. Enfin, les politiques d'attribution posent aussi question tout comme les trajectoires résidentielles



qui débouchent de moins en moins vers la sortie du logement social. Il faut augmenter le turn-over.

**Christophe RABAULT**, AORIF, rappelle que l'on constate une baisse de la rotation du fait de la grande tension sur le marché immobilier dans le libre. Les prix sont très hauts et la différence par rapport au parc social croît sans cesse. Cela rompt les trajectoires résidentielles et augmente les durées de séjour dans le social. Ces écarts de marché ne se résorbent pas.

**Charles ASLANGUL**, Maire de **Bry-Sur-Marne**, pointe le consensus entre la plupart des élus pour constater que les objectifs SRU sont inatteignables malgré des efforts réels. Les villes ont des difficultés à atteindre les objectifs en raison de difficultés à maîtriser les opérations immobilières. Il estime que tout repose sur les Maires alors qu'ils ne peuvent pas tout. Cette distorsion doit être remontée au ministre. La question de la prise en compte du flux plus que du stock est centrale.

**Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT** estime que la polarisation de la loi SRU sur le stock au détriment du flux peut provoquer le blocage de la production de logements dans les communes carencées. L'effet sur l'offre privée est majeur alors même que l'Île de France a besoin de produire plus de 70 000 logements par an pour répondre à l'arrivée de population, au phénomène de décohabitation et aux besoins de rénovation du bâti. Il faut poser par écrit les suggestions AMIF sur l'évolution de la loi SRU dans la perspective loi 4D.

**Hervé GICQUEL**, Maire de **Charenton-Le-Pont**, a le sentiment d'être davantage contraint par l'État sur le nombre de logements à produire que soutenu par celui-ci pour développer des infrastructures en adéquation avec l'augmentation qui en résulte. Autre paradoxe, les exigences financières de l'État ou des entreprises publiques lorsqu'ils cèdent du foncier est fort ce qui complique les équations budgétaires pour produire du logement social. Aucune aide n'est faite aux Maires bâtisseurs alors qu'il en faudrait. Il faut réfléchir aux financements dont pourraient bénéficier ces communes.

**Vanessa HANNI**, 1<sup>re</sup> adjointe de **Marolles-En-Brie**, estime qu'il existe une double peine lorsqu'une commune est carencée. L'impossibilité d'attribuer du logement social aux habitants de la commune se double d'une difficulté à faire accepter le logement social.

**Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT** rappelle ce sentiment de déséquilibre et ce peu importe les territoires. Il se dit très preneur des contributions des uns et des autres pour réaliser une contribution AMIF SRU dans le cadre de la loi 4D.

**Fin de séance**

## LISTE DES INSCRITS

<b>Nom de la commune</b>	<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Fonction</b>
La Frette-sur-Seine	AUDEBERT	Philippe	Maire
Marolles-en-Brie	HANNI	Vanessa	Adjointe au Maire
Vincennes	LIBERT-ALBANEL	Charlotte	Maire
Epone	MOTTIN	Danièle	Adjointe au Maire
Anadilly	FARGEOT	Daniel	Maire
Saclay	SENOT	Michel	Maire
Villepreux	HAMONIC	Jean-Baptiste	Maire
Saint-Germain-en-Laye	MACÉ	Marillys	Maire adjointe Aménagement et urbanisme
Meaux	MIESZKALSKI	Déborah	Directrice Adjointe de Département
Montévrain	LATRATE	Jeremy	Conseiller municipal délégué au Logement et à l'Habitat
Saint-Pathus	LEMAIRE	Thierry	1er adjoint en charge des finances
Le Perreux-sur-Marne	ROYER	Christel	Maire
Charenton-le-Pont	GICQUEL	Hervé	Maire
Saint-Cloud	BERDOATI	Eric	Maire
La Genevray	PERINI	Marie-Claire	Maire
Saint-Germain-en-Laye	TEA	Kéa	Adjoint au Maire
Montereau Fault Yonne	CHERON	James	Maire
Porcheville	SVABEK	Ludivine	DGS
Moussy-Le-Neuf	RIGAULT	Bernard	Maire
Vernouillet	COLLADO	Pascal	Maire
Vaujours	BAILLY	Dominique	Maire
Montgeron	CARILLON	Sylvie	Maire
Bry-sur-Marne	ASLANGUL	Charles	Maire
Santeny	MEUNIER	Michèle	Adjoint au Maire
Nogent-Sur-Marne	MARTIN	Jacques JP	Maire
Ville-d'Avray	de MARCILLAC	Aline	Maire
Roinville-sous-Dourdan	BELLINELLI	Guillaume	Maire
Boulogne-Billancourt	DENIZIOT	Pierre	Adjoint au Maire
Montevrain	ROBACHE	Christian	Maire
Arnouville	DOLL	Pascal	Maire
Montgeron	CARILLON	Sylvie	Maire
La Garenne-Colombes	DIDIER	Corinne	Chef de cabinet du Maire
Saint-Pathus	LEMAIRE	Thierry	1er adjoint au Maire

Levallois-Perret	KLEIN	Mady	Chef de service juridique-service Urbanisme
Alfortville	CARVOUNAS	Luc	Maire
Saint-Mandé	WEIL	Julien	Maire
Les Clayes-Sous-Bois	GUIGUEN	Philippe	Maire
La Celle Saint-Cloud	DELAPORTE	Olivier	Maire
Saint-Brice-sous-Forêt	LELEUX	Nicolas	Maire
Vaujours	BAILLY	Dominique	Maire
Herblay-sur-Seine	ROULEAU	Philippe	Maire