

COMMISSION
LOGEMENT

L'ARTICLE 55 DE LA LOI
SRU : QUELS BILANS,
QUELS FUTURS ?



Compte-rendu de la séance du jeudi 6 octobre
2022

I INTERVENANTES

Hélène Joinet, urbaniste au département Habitat et
Société au sein de l'Institut Paris Région

Isabelle Rougier, directrice régionale et
interdépartementale de l'hébergement et du logement



🕒 Le jeudi 6 octobre de 9h à 10h30

📍 En visioconférence

Élus référents :

- **Laurent Baron**, maire du Pré-Saint-Gervais (93)
- **James Chéron**, maire de Montereau-Fault-Yonne (77)
- **Yann Dubosc**, maire de Bussy-Saint-Georges (77)



I ELEMENTS DE CONTEXTE

Historique de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)

Depuis le 13 décembre 2000, la loi (SRU) impose aux communes de disposer d'un seuil minimal de logements sociaux. Jusqu'à l'adoption de la loi dite « 3DS », l'article 55 de la loi SRU fixait **un quota de 25% de logements sociaux à atteindre d'ici à 2025, pour les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 dans l'agglomération parisienne** – appartenant à des agglomérations ou des intercommunalités de plus de 50 000 habitants. Il est à noter que jusqu'en 2013, avant la loi Duflot, le taux exigé était de 20% de logements sociaux. Désormais, ce seuil ne reste applicable qu'aux communes situées hors zones tendues. En outre, qu'il s'agisse du taux requis, des communes concernées, des logements comptabilisés, ou du régime des sanctions, l'article 55 a connu plusieurs évolutions durant sa vingtaine d'années d'existence.

Bilan de la loi SRU

En Ile-de-France, ce sont **691 communes qui proposaient des logements sociaux en 2019**, quand elles n'étaient que 593 en 2000. Cela correspond à **1,3 million de logements sociaux et à plus de 3 millions de franciliens logés**. La région francilienne totalise à cet égard 25% du parc national de logement social. En termes de production de HLM, entre 2001 et 2018, la répartition s'établit comme suit : 21% à Paris, 41% en petite couronne et 38% en grande couronne. Pour autant, la **production de logements sociaux reste insuffisante par rapport au nombre de demandeurs**, multiplié par 2,5 entre 1999 et 2018, pour atteindre environ 720 000. A cela s'ajoute une baisse du nombre d'attributions annuelles : les loyers élevés du parc privé entraînent une bascule au sein du parc social, qui fait maintenant l'objet d'installations plus longues et non seulement transitoires.

L'article 55 pâtit par ailleurs de **difficultés liées à la mise en œuvre effective du rééquilibrage social**. En effet, on constate une concentration de la majorité du parc social francilien dans une cinquantaine de communes. Concrètement, **parmi les logements sociaux produits jusqu'ici, 70% l'ont été dans des communes constituées de Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV)**. Cela s'inscrit dans un contexte où les communes populaires présentent le prix du foncier le plus faible, favorisant *in fine* la construction

de logements sociaux. A l'inverse, les territoires les plus aisés présentent des prix plus élevés, qui s'agrègent à une défiance locale relative à la mixité sociale, favorisant davantage la construction de logements sociaux dits « à loyer intermédiaire » et destinés aux classes moyennes.

Évolutions de la loi SRU

En 2013, la loi Duflot a mis en place deux actions :

- ✓ L'obligation de construire au minimum 30% de logements très sociaux dans les communes en rattrapage ;
- ✓ L'arrêt des subventions de la Région Ile-de-France à destination des communes ayant d'ores et déjà atteint le seuil de 30% de logements sociaux.

Le bilan triennal 2017-2019, qui oblige les communes déficitaires en logements sociaux à des obligations triennales de rattrapage, fait état **d'un peu moins d'une quarantaine de communes carencées en Ile-de-France**. Celles-ci s'exposent à des sanctions supplémentaires, notamment par le biais de la majoration du prélèvement initial sur les ressources fiscales.

La loi 3DS, du 22 février 2022, a prolongé au-delà de 2025 les obligations en matière de logements sociaux. Bien que prolongé, l'article 55 se voit assoupli, notamment en matière de rythme de rattrapage des communes déficitaires puisque celles-ci pourront rattraper leur production de logements sociaux d'un tiers par période triennale. Dans le cadre d'un contrat de mixité sociale, signé par la commune et le préfet, ce rythme pourra être ramené à un quart par période triennale. De même, **les cas d'exonération aux obligations de l'article 55 ont notamment été étendus aux communes inconstructibles** – celles dont au moins 50% du territoire est inconstructible. Néanmoins, ces dernières devront présenter nécessairement une part minimale de 25% de logements sociaux dans toute construction réalisée sur le reste du territoire.

Autre évolution permise par la loi 3DS : la **possibilité de mutualiser les objectifs de production de logements entre plusieurs communes d'une même intercommunalité**, lorsque des contrats de mixité sociale auront été conclus.

Enfin, **la loi 3DS modifie la procédure de carence**. Certaines sanctions, jugées comme contre-productives, sont ainsi supprimées. Sont concernés la suspension de la possibilité de construire du logement locatif intermédiaire et le transfert du contingent communal au préfet pour loger les ménages bénéficiaires du Dalo. Le transfert automatique de l'exercice du droit de préemption urbain au préfet est également assoupli.

I POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET ECHANGES

Yann Dubosc, maire de Bussy-Saint-Georges (77) et élu référent de la Commission logement, ouvre la séance. Il remercie les élus présents et les deux intervenantes pour leur disponibilité.

Cette séance rassemble trois objectifs : la réalisation d'un bilan de la loi SRU sur la production de logements sociaux dans la région, la compréhension des évolutions apportées par la loi 3DS et enfin l'étude du nouveau contexte de l'aménagement, notamment à l'aune du Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

Intervention d'Isabelle Rougier, directrice de la DRILH

Dans un premier temps, un bilan de la question du logement social dans la région peut être dressé.

L'Île-de-France est une région dynamique, elle doit cependant faire face à de fortes tensions sur le marché. Bien qu'elle soit la région produisant le plus de richesses, **elle est aussi marquée par de fortes disparités territoriales et sociales qui se traduisent dans l'offre de logement**. Il en résulte un marché résidentiel sélectif. Certaines communes sont inaccessibles à la propriété pour plus de 50% de toutes les catégories de ménages.

Cette tension se reflète dans les prix à l'acquisition, ils ont augmenté quatre fois plus que les revenus en vingt ans. Elle engendre des situations de mal-logements plus qu'ailleurs (378 000 ménages en suroccupation – soit 7,5% des ménages franciliens contre 3% à l'échelle nationale – et 150 000 ménages dans un logement du parc privé potentiellement indigne) et **se répercute sur la demande en logements sociaux, avec 740 000 demandeurs – soit 34% de la demande nationale – pour 75 000 attributions en 2021**. Dans ce même temps, la production de logements sociaux reste insuffisante et connaît même une décroissance. Enfin, sur l'état du parc locatif social en Île-de-France, **50% des logements sont situés dans 6% des communes d'Île-de-France, le besoin d'un rééquilibrage est donc criant**.

Sur ces éléments de bilan, **le dispositif SRU répond aux deux enjeux de production et de rééquilibrage** avec un objectif d'au moins 32 000 logements sociaux dans un périmètre concernant 417 communes de plus de 3 500 habitants. Sur ce dernier, **238 communes sont déficitaires dont 49 sont toujours carencées au titre de la période triennale 2017-2019, soit environ 20% du total national**. Ces dernières sont présentes sur tous les départements franciliens mais 88% se concentrent sur les Yvelines, l'Essonne, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne. Ce déficit représente 132 000 logements pour assurer le respect des 25% dans les communes soumises. **Par ailleurs, l'obligation de rattrapage qui s'impose est quantitative et aussi qualitative pour répondre à la globalité des besoins avec un objectif minimum de 30% des PLAI et 20 à 30% de PLS**.

Ce dispositif est à la fois incitatif et coercitif avec des prélèvements opérés sur les ressources communales carencées tous les ans au **prorata** du déficit en logements sociaux. Par ailleurs, les dépenses en faveur de la production sont prises en compte et déductibles de ces prélèvements. Le prochain bilan triennal aura lieu en 2023 sur la période 2019-2022 pour déterminer si les communes carencées le sont encore. Il faut toutefois noter que sur la période précédente, **le SRU a atteint ses objectifs car près de la moitié des communes carencées sur cette période avaient respecté leurs engagements, se traduisant par une réduction des communes carencées dans la période actuelle (49 contre 79 avant)**. Il a permis de répondre à l'exigence de production et de rééquilibrage de l'offre du logement social en engendrant la création de 1,8 millions de logements en territoires déficitaires depuis 2001 au niveau national tout en représentant dans la région 60% de la production de logements sociaux.

Ensuite, les perspectives induites par la loi 3DS peuvent être examinées.

La loi 3DS introduit un nouvel équilibre. **Elle pérennise un dispositif de rattrapage soutenable au travers de la suppression de l'échéance de 2025 et du retour à un rythme « glissant » et différencié du rattrapage triennal**. Elle favorise donc l'adaptation aux territoires en donnant une assise juridique au contrat de mixité sociale, en adaptant les critères et modalités d'exemption au dispositif SRU, en élargissant le champ des dépenses déductibles aux coûts d'éviction et de création des aires de grand passage, en excluant les logements du ministère de la défense du décompte des résidences principales et en exonérant de prélèvement les communes bénéficiant de la dotation de solidarité rurale dans les conditions applicables à celles bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine. Enfin, la loi 3DS homogénéise les mécanismes de sanction en communes carencées avec un plancher minimum de majoration et la suppression de la reprise de gestion du contingent communal. **Le rythme de rattrapage est ainsi fixé à 33% du déficit de logements sociaux constaté en début de période (contre 50% en 2020-2022 et 100% en 2023-2025 hors loi 3DS, représentant donc 43 000 logements à produire contre 132 000 initialement)**.

Plus précisément, **le contrat de mixité sociale est un contrat d'engagement et de moyens permettant à une commune d'atteindre ses objectifs**. Il a une durée de 3 ans renouvelable et est obligatoire pour les communes carencées. Il est l'occasion d'examiner sur un territoire l'ensemble des leviers pour concourir à la production de logements et d'adapter le taux de rattrapage, à la hausse ou à la baisse. La discussion sur ces contrats s'est ouverte cet été, par une période d'information et de sensibilisation des collectivités avec des modalités différentes selon les départements (contacts bilatéraux, réunions en préfecture etc.). **Le retour des manifestations d'intérêt par les communes se déroule jusqu'en mi-novembre** et ensuite, jusqu'en juin 2023, le temps sera à la rédaction, concertation, négociation, finalisation et approbation des contrats. Il a été communiqué aux préfets que **ces contrats doivent être fléchés prioritairement sur les communes carencées ou en risque de l'être lors du prochain bilan**. Par ailleurs, l'abaissement des objectifs de rattrapage triennaux n'est pas automatique et doit s'appuyer sur une analyse de la capacité à faire des

communes.

Intervention d'Hélène Joinet, chargée d'études à l'Institut Paris Région (IPR)

Dans un premier temps, il s'agit de comprendre le contexte actuel de la production du logement social.

La production HLM est assez vertueuse en Île-de-France car 87% se fait en renouvellement urbain, en recyclage voire en surélévation. Les 13% qui se font sur de la consommation foncière sont systématiquement plus denses que ce qui se fait dans le parc privé. Néanmoins, les objectifs de sobriété foncière – avec l'objectif ZAN à l'horizon 2050 et la limitation de la consommation des espaces agricoles et forestiers à l'horizon 2030 – sont deux impératifs qui vont impacter cette production. Elle va notamment entraîner une concurrence accrue entre opérateurs (privés et sociaux) pour l'accès au foncier, un renchérissement du coût des opérations sur les fonciers complexes (terrains déjà occupés, pollués etc.) ou encore des surélévations dans les secteurs les plus valorisés (le coût de telles opérations ne peut s'équilibrer que dans ces secteurs). Cet objectif ZAN va également contraindre les bailleurs sociaux à mieux connaître leurs gisements mobilisables, c'est-à-dire leur propre foncier que ce soit pour densifier voire envisager de la renaturation. Les outils réglementaires tels que les servitudes et emplacements réservés dans les PLU constituent un levier d'action non-négligeable.

Ensuite, il faut également faire face à une faible acceptation des opérations des programmes de logements sociaux. Les recours sont de plus en plus fréquents contre les opérations d'urbanisme en général, et contre les programmes sociaux en particulier. Par ailleurs, la hauteur des bâtiments est stigmatisée avec le phénomène des « étages sacrificiels », c'est-à-dire ceux rendus possibles par le PLU et le permis de construire mais non-construits pour assurer une meilleure acceptabilité des riverains. Pour que la densité soit acceptée dans les années à venir, la qualité du bâti et de l'intégration paysagère devient essentielle. C'est également la question des contreparties apportées par la construction à son environnement telles que les espaces publics, les équipements, le traitement des rez-de-chaussée etc. qui se pose. Enfin, l'information et la concertation sont aussi des paramètres leviers dans cette acceptabilité.

Par ailleurs, le nombre de demandeurs sociaux est en très forte hausse avec un passage de 406 000 à 742 000 en dix ans. Leur profil est par ailleurs très modeste car 70% des demandeurs se situent sous les plafonds PLAI. Il est donc primordial de produire davantage de logements sociaux « très sociaux » pour répondre au mieux à cette demande, y compris dans les secteurs aisés et péri-urbains dans une approche de rééquilibrage.

Cette construction des logements sociaux s'insère dans un marché immobilier qui se diversifie avec l'arrivée de nouveaux modèles tels que le logement locatif intermédiaire

avec une progression constante. Cela représente un possible concurrent avec les organismes HLM, moins compétitifs dans la rapidité de la transaction et dans la démarche administrative afférente.

Ensuite, les leviers mobilisables dans la production de ces logements sociaux peuvent être examinés.

Il existe d'abord la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa). Elle est le mode de production de 40% des logements sociaux qui ont été mis en service en Île-de-France. L'avantage est la mixité de l'offre (privée et sociale) qu'elle offre ainsi qu'une meilleure acceptation du logement social par les riverains. Cependant, il s'agit d'une perte de compétences des bailleurs, d'un amoindrissement du rôle contractuel du logement social et cela entraîne une concurrence accrue entre les bailleurs HLM.

L'acquisition-amélioration est également un levier, « ZAN compatible ». Elle est le mode de production de 20% des logements sociaux qui ont été mis en service en Île-de-France et est particulièrement adapté à Paris et la petite couronne. L'avantage est la création d'une offre abordable dans les secteurs les plus tendus et l'implantation du logement social « à bas bruit » et de manière beaucoup plus rapide que la construction neuve. Il s'agit d'une perspective intéressante en péri-urbain également, par exemple dans certains bourgs de la grande couronne.

Un autre levier est la conversion de locaux d'activités en logements. Ce mode de production est assez limité et des travaux sont en cours au sein de l'IPR, menés par Emmanuel Trouillard. Ces derniers montrent qu'au cours de la dernière décennie, 1 600 à 2 300 logements sont produits par an par ce moyen, essentiellement à Paris et en petite couronne. Le rôle des bailleurs sociaux n'est pas négligeable dans ce mode de production (50% à Paris, environ 30% dans le Val-de-Marne et le Val d'Oise). Cette pratique reste cependant limitée car le coût de revient est élevé et la fiscalité et les coûts induits sont dissuasifs pour les collectivités, contrairement à la démolition-reconstruction. Il en est que, face à un contexte de croissance nette de la vacance des locaux, ce mode de production est une perspective pour les années à venir.

Enfin, le bail réel solidaire (BRS) constitue un dernier levier dans la production de logements sociaux. Il permet de faire baisser le prix d'acquisition pour les ménages en dissociant la propriété du foncier et celle du bâti. La gestion est assurée par les offices fonciers solidaires (OFS) et leur nombre se multiplie fortement (une dizaine d'agréés en Île-de-France actuellement, représentant 27% des OFS sur le total national). La production reste marginale encore mais il s'agit d'une perspective intéressante à souligner. Il peut être craint cependant un risque spéculatif en raison de la concurrence entre les OFS, amenés à se multiplier, et des modalités de la revente à terme. La question de la sélection des ménages candidats est également une vigilance à maintenir tout comme le niveau des redevances foncières.

Questions et retours d'expérience des participants

Le décret d'application des conditions d'exemption de la loi SRU sur l'aire urbaine de Paris va-t-il bientôt être publié ?

Isabelle Rougier précise que la publication interviendra avant la fin de l'année.

La sélection des candidats dans le BRS s'opère-t-elle de manière différente de celle connue dans le cadre du logement social « habituel » ?

Hélène Joinet confirme cette différence. La mairie de Paris a mis en place un système de sélection important et transparent en raison de la forte demande. Dans d'autres territoires, cela se fait de façon plus banalisée car la demande n'est pas si forte. La question se posera davantage si ce mode de production se développe.

Isabelle Rougier ajoute que les demandes d'OFS nécessitent un avis du préfet de région et l'organisme doit expliciter le processus de sélection qu'il mettra en application.

Dans le cas d'une commune carencée, l'état de carence est-il amené à être réétudié au cours de 2023 pour la prochaine période ?

Isabelle Rougier confirme que l'état de carence est lié au bilan de la période triennal passée. L'État va échanger avec les communes sur la production de logements sociaux (à la fois quantitative et qualitative) ; eu égard la production des trois dernières années, le préfet prononcera ou non le maintien de l'état de carence.

Est-il envisagé dans les critères du CMS de prendre en considération la capacité foncière des villes, dont certaines sont déjà très denses ?

Isabelle Rougier précise qu'il ne s'agit ni d'une notion de critère ni que la densité est une considération en elle-même. Il s'agit d'un examen contradictoire entre l'État et la commune pour identifier les possibilités de préemption, de réinvestissement, de bâtis existants etc. Par ailleurs, la loi n'a pas changé sur le taux de 25% de logements sociaux à terme mais selon la commune et ses caractéristiques, le taux de rattrapage peut évoluer.

Martin Omhovère ajoute qu'il est possible d'envisager des formations à ce sujet à l'IPR si les élus le souhaitent.

LISTE DES INSRITS :

Etiolles	DURIEZ	Amalia	Maire
Nacarat	DUTILLEUL	Eric	Directeur du développement
Montrouge 92120	MILLOTTE	Alain	Administrateur
Villenois 77124	DANIEL	Caroline	Adjointe au Maire
Chatou	BOUDER	Lau5	Conseillère municipale
Chapet	DE LAURENS	Benoît	Maire
Le Coudray- montceaux	GUERTON	Marc	Adjoint au Maire Logement
Bussières	AMEDJI	Patience	Conseillère municipale
Villeneuve- Saint-Georges	LECUYER	Marc	Elu
Marines	NINOT	Nadine	Maire
Marolles-En-Brie	HANNI	Vanessa	1ère adjointe
Mairie de Guyancourt	MAJCHERCZY K	Danielle	Adjointe au Maire chargée des Finances et de l'Habitat
Champagne sur seine	BONIO	Luciano	Adjoint Social, sport et associations
Beauchamp	PLANCHE	Patrick	1er Adjoint
Mandres les roses	LANGLOIS	Régine	Conseillère municipale
Orsay	SAUTERON	Eliane	Conseillère municipale déléguée au logement
Issy-les- Moulineaux	MONTENOISE	Caroline	Directrice logement
Fublaines	MIKALEF	Patrick	Maire Adjoint (1er)
Tremblay en france	DE CARVALHO	Virginie	Maire adjoint

Raizeux	ZANNIER	Jean pierre	Maire
L'Étang-la-Ville	FOUCAUD-ROYER	Olivia	Maire adjointe à 'urbanisme
Lesigny	ROUEN	Dominique	Adjointe au Maire chargé des logements
Rueil malmaison	MONOT	Fabienne	Conseillère municipale
Buc	MESSINA	Celeste	Maire adjointe
Montrouge	MILLOTTE	Alain	Représentant
Meudon	DESBREE	Audrey	Conseillère municipale
Seine port	ACHART DELICOURT	Valerie	Adjointe
Champagne sur seine	BONIO	Luciano	Adjoint CCAS
Deuil-la barre	VALLEE	Séverine	Responsable logement et habitat
Claye-souilly	DAVID-THEUNYNCK	Bénédicte	Adjointe au maire
Ccas de lardy	BERENICE	Loison	Responsable du CCAS
Villenoy	DANIEL	Caroline	Adjointe au Maire chargée des affaires sociales et du logement
Mairie de guyancourt	MAJCHERCZYK	Danielle	Adjointe chargée des Finances et de l'Habitat
Villiers sur orge	PROVOTAL	Micheline	Adjointe finance et social
Nogent sur marne	FAURE	Dominique	Conseiller municipal délégué
Ablon-sur-seine	DE OLIVEIRA	Angélique	Dgs
Montigny-lès-	KOUYARE	Dienabou	Conseillère déléguée relation

cormeilles			avec les Bailleurs Sociaux
Beauchamp	SEIGNÉ	Pascal	Maire adjoint
Chilly mazarin	LE PALUD	Sylvie	Adjointe chargée des Solidarités
Vernouillet	JONDEAU	Carine	Conseillère municipale chargée du Logement
Buc	MORELLI	Elisabeth	Conseillère municipale
Aincourt	COUESNON	Emmanuel	Maire
Tigery	LE PROVOST	Nicolas	Adjoint au maire
Saint-Thibault-des-Vignes	VOURIOT	Sinclair	Maire
Enghien les bains	MARTINEZ	Aurélie	Conseillère municipale
Pre st gervais	ROGER	Grégoire	Conseiller municipal
Vauhallan	NAWROCKI	Pascal	1er adjoint