



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (première phase)

Rapport n° 010304-01
établi par

Guillaume LAMY, Isabelle RAYMOND-MAUGE et Alain WEBER (coordonnateur)

Octobre 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.

Rapport CGEDD n° 010304-01

Date du rapport : Octobre 2015

Titre : Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (première phase)

Commanditaire(s) : La ministre du logement de l'égalité des territoires et de ruralité, le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, la Secrétaire d'Etat à la politique de la Ville

Date de la commande : 28 août 2015

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Guillaume LAMY, Isabelle RAYMOND-MAUGE et Alain WEBER (coordonnateur)

Coordonnateur : Alain Weber

Superviseur : Alain Lecomte

Relecteur : Alain Lecomte

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 36

Sommaire

Résumé	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	4
Recommandations de niveau 1.....	4
Recommandations de niveau 2.....	4
Introduction	6
1. Présentation générale du dispositif de la loi SRU.....	8
1.1. Principe et fonctionnement.....	8
1.2. Les communes concernées.....	9
1.2.1. <i>L'ensemble des communes déficitaires.....</i>	9
1.2.2. <i>Les communes carencées.....</i>	13
2. Analyse et évaluation du dispositif des prélèvements.....	15
2.1. Présentation du dispositif des prélèvements.....	15
2.2. Éléments de bilan.....	15
2.2.1. <i>Les montants prélevés dans les communes déficitaires.....</i>	15
2.2.2. <i>Les montants prélevés (hors majorations) dans les communes carencées....</i>	17
2.2.3. <i>Le rôle des majorations dans les communes carencées.....</i>	20
2.2.4. <i>L'affectation des prélèvements.....</i>	23
2.3. Analyse et recommandations.....	27
2.3.1. <i>Un effet de levier limité par le faible niveau des prélèvements.....</i>	27
2.3.2. <i>Un retour d'information perfectible sur l'utilisation des prélèvements.....</i>	28
2.3.3. <i>Un manque d'orientations pour les interventions des bénéficiaires.....</i>	29
2.3.4. <i>Les freins opérationnels.....</i>	31
3. La mutualisation des objectifs triennaux de rattrapage des communes déficitaires dans le cadre des programmes locaux de l'habitat	33
3.1. Présentation du dispositif de mutualisation.....	33
3.2. Premier recensement des expériences engagées.....	33
3.2.1. <i>Une diversité des dispositifs de mutualisation.....</i>	33
3.2.2. <i>Des causes multiples.....</i>	34
3.3. Faut-il supprimer le dispositif de mutualisation ?.....	35
4. La possibilité pour le préfet de reprendre en main tous les régimes d'autorisations nécessaires à la construction de logements locatifs sociaux.....	37
4.1. Modification législative.....	37
4.1.1. <i>Le maire est détenteur d'un pouvoir de police générale.....</i>	37
4.1.2. <i>Que peut faire un préfet confronté à un maire qui utiliserait ses pouvoirs pour empêcher la construction de logement social ?.....</i>	38
4.1.2.1. <i>La voie réglementaire.....</i>	38
4.1.2.2. <i>La voie judiciaire.....</i>	38
4.1.3. <i>La modification législative.....</i>	39

4.2. En opportunité.....	39
Conclusion.....	41
Annexes.....	42
1. Lettre de mission.....	43
2. Liste des personnes consultées par la mission.....	47
3. Ressources documentaires.....	50
4. Tableau synoptique des évolutions de la législation SRU 2000-2015.....	51
5. Exemples de mutualisation et loi SRU (art. L302- 8 CCH).....	63
6. Sujets d'investigation évoqués dans la première phase et reportés à la deuxième phase.....	67
7. Glossaire des sigles et acronymes.....	68

Résumé

Par lettre du 28 août 2015, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été chargé de diligenter une mission d'expertise de l'application de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) et des principaux obstacles que cette application rencontre.

La disposition la plus emblématique de la loi SRU est son article 55 relatif à la solidarité entre les communes en matière d'habitat, qui impose un pourcentage minimal de logements sociaux dans chaque commune sous certaines conditions. Si, globalement, la loi SRU a eu un indiscutable effet de rattrapage, un fort déséquilibre territorial persiste.

Dans la perspective du projet de loi « égalité et citoyenneté », qui devrait être présenté à la fin de l'année 2015 pour mieux garantir le respect des objectifs de mixité sociale, la première phase de la mission, objet du présent rapport, porte sur une analyse spécifique de trois points du dispositif SRU susceptibles de faire l'objet d'évolutions législatives : le *prélèvement des communes déficitaires au regard des objectifs de logements sociaux*, la *mutualisation des obligations à une échelle intercommunale* et le *transfert de certains pouvoirs du maire au préfet*.

La première question posée à la mission était de déterminer le bénéficiaire des prélèvements le plus apte à les utiliser pour la production de logements sociaux, notamment dans les communes carencées. La mission, après avoir exploité des informations issues des régions et de la DHUP et réalisé une analyse tant qualitative que quantitative des flux financiers, propose de maintenir les intercommunalités délégataires des aides à la pierre au premier rang des bénéficiaires des prélèvements des communes, y compris des communes carencées. Elle propose également d'évaluer l'impact d'une extension des dépenses venant en déduction du prélèvement à d'autres catégories de dépenses engagées par les communes, telles que la démolition et le désamiantage.

En second lieu, la mission a réalisé un premier état des lieux des pratiques de mutualisation à l'échelle des EPCI des obligations triennales dans le cadre des programmes locaux de l'habitat. En l'absence de données centralisées, elle propose de définir le cadre d'un bilan national annuel d'analyse de l'impact de la mutualisation des objectifs triennaux de production de logements sociaux. Elle recommande de prévoir une exception pour les communes des EPCI délégataires des aides à la pierre, si la suppression de la mutualisation devait être envisagée dès à présent par le projet de loi « égalité et citoyenneté ».

Enfin, elle s'est interrogée sur la nécessité d'une nouvelle mesure législative autorisant le transfert au préfet de tous les régimes d'autorisations requises pour une opération de construction (occupations du domaine public, autorisations de voiries) en cas d'obstruction par le maire d'une commune carencée. Compte tenu des outils désormais à disposition des préfets et de la volonté réaffirmée du gouvernement de les mettre en œuvre, elle estime qu'il n'est pas indispensable d'engager dans l'immédiat une telle modification législative.

Recommandations de niveau 1

- 2.Maintenir les intercommunalités délégataires des aides à la pierre au premier rang des bénéficiaires des prélèvements des communes, y compris des communes carencées.....31**
- 3.Renforcer les coopérations entre EPCI et EPF à l'occasion de la préparation du volet foncier des PLH.....31**
- 6.Définir le cadre d'un bilan national annuel d'analyse de l'impact des pratiques de mutualisation des objectifs triennaux de production de logements sociaux dans le cadre des PLH....36**
- 7.Si la suppression de la mutualisation des objectifs triennaux devait être envisagée lors de la préparation du projet de loi « égalité et citoyenneté », prévoir une exception pour les communes des intercommunalités délégataires des aides à la pierre.....36**
- 8.Ne pas engager dans l'immédiat de modification législative relative au transfert au préfet des pouvoirs de police du maire en cas d'obstruction.....40**

Recommandations de niveau 2

- 1.Mettre en place un dispositif national de remontée d'informations sur l'utilisation des prélèvements en faveur du logement social.....29**

4. Diffuser des orientations nationales sur l'utilisation des prélèvements à destination des différentes catégories de bénéficiaires.....31

5. Évaluer l'impact d'une extension des dépenses venant en déduction du prélèvement à d'autres catégories de dépenses engagées par les communes telles que la démolition et le désamiantage.....31



Introduction

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) va bientôt avoir 15 ans. Sa disposition la plus emblématique est son article 55 relatif à la solidarité entre les communes en matière d'habitat (codifié à l'article L302-5 du code de la construction et de l'habitation), qui impose un pourcentage minimal de 20% de logements sociaux dans chaque commune dans certaines conditions.

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 la construction de logements sociaux est venue renforcer les objectifs de production de logement social sur l'ensemble du territoire et a fixé l'échéance de 2025 pour les atteindre, tout en élargissant le nombre des communes assujetties.

Si la loi SRU a eu un indiscutable effet de rattrapage, un fort déséquilibre territorial persiste (quatre régions concentrent les deux tiers des communes dites "carencées" : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes).

Le comité interministériel "égalité et citoyenneté" (CIEC) du 6 mars 2015 a adopté des mesures pour l'accès au logement et de lutte contre la ségrégation sociale et créé la délégation interministérielle à la mixité sociale dans l'habitat (DIMSH). Un CIEC prévu pour la fin du mois d'octobre précisera les évolutions législatives et réglementaires du dispositif SRU pour mieux garantir le respect des objectifs de mixité sociale. Ces évolutions seront portées par le projet de loi "égalité et citoyenneté" qui devrait être présenté à la fin de l'année 2015.

Par ailleurs, une instruction du Premier ministre a été adressée aux préfets le 30 juin 2015 pour leur rappeler les outils dont ils disposent afin de mobiliser les acteurs, aux premiers rangs desquels les communes, sur la réalisation des logements nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi SRU.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la mission confiée au CGEDD par lettre du 28 août 2015 signée de la ministre chargée du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité d'une part, du ministre chargé de la ville, de la jeunesse et des sports et de la secrétaire d'État à la politique de la ville d'autre part. La mission est composée d'Alain Weber, inspecteur général de l'administration du développement durable, coordonnateur, d'Isabelle Raymond-Maugé, inspectrice de l'administration du développement durable et de Guillaume Lamy, administrateur civil.

La mission porte sur les modalités de renforcement de l'application de la loi SRU et comporte deux phases :

- au 30 septembre, dans la perspective du projet de loi "égalité et citoyenneté", une analyse et des recommandations sur les trois points que sont :
 - l'utilisation des prélèvements SRU, notamment par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
 - la mutualisation des obligations triennales à l'échelle des EPCI ;

– la possibilité pour le préfet de reprendre en main tous les régimes d'autorisations nécessaires pour la mise en œuvre d'opérations de construction (occupations de domaine public, autorisations de voiries) ;

- pour la fin du premier trimestre 2016, un bilan de la mise en œuvre des différents outils visant la production de logements sociaux sur les communes carencées et des principaux obstacles rencontrés.

Comme l'instruction aux préfets du 30 juin 2015 le préconise, et telle qu'elle est envisagée dans le projet de loi "égalité et citoyenneté", l'intercommunalité est recherchée pour dynamiser le développement du logement social. Cependant, la fixation des objectifs de la loi à l'échelle de la commune a été réitérée lors des débats sur la loi du 20 janvier 2013, notamment afin d'éviter les concentrations d'habitat social dans certaines communes.

- Le présent rapport porte sur la première phase de cette mission. Il vise à apporter des éléments qui font défaut au débat afin de distinguer le réel du supposé. En l'absence de connaissance précise des évolutions des intercommunalités résultant des nouveaux schémas de l'intercommunalité issus de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et de l'évolution en conséquence des programmes locaux de l'habitat (PLH), la première phase sera traitée dans le cadre du droit positif actuel.

1. Présentation générale du dispositif de la loi SRU

1.1. Principe et fonctionnement

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, codifié à l'article L302-5 du code de la construction et de l'habitation, a fixé aux communes urbaines un objectif de mixité sociale pour l'habitat d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales.

Le dispositif a connu plusieurs évolutions en quinze ans¹. 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 la construction de logements sociaux a notamment porté, dans la plupart des communes urbaines, cet objectif de réalisation de logements sociaux à 25 % du nombre de leurs résidences principales². Elle a également fixé une échéance, 2025, pour l'atteinte de l'objectif.

Pour y parvenir, un certain nombre de mesures ont été mises en place :

- un *prélèvement* (duquel peuvent être déduites certaines dépenses) est effectué depuis le 1er janvier 2002, sous certaines conditions, sur les communes « déficitaires » en termes de logements locatifs sociaux (art. L302-7 du CCH)³ ;
- un *objectif triennal*⁴ de réalisation de logements locatifs sociaux (LLS) correspondant est fixé aux communes ;

¹ Le dispositif a fait l'objet de modifications à l'occasion des lois suivantes :

- loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
- loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.
- loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.
- loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- 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 la construction de logements sociaux.

Le détail des évolutions induites par les modifications législatives figure en annexe 4.

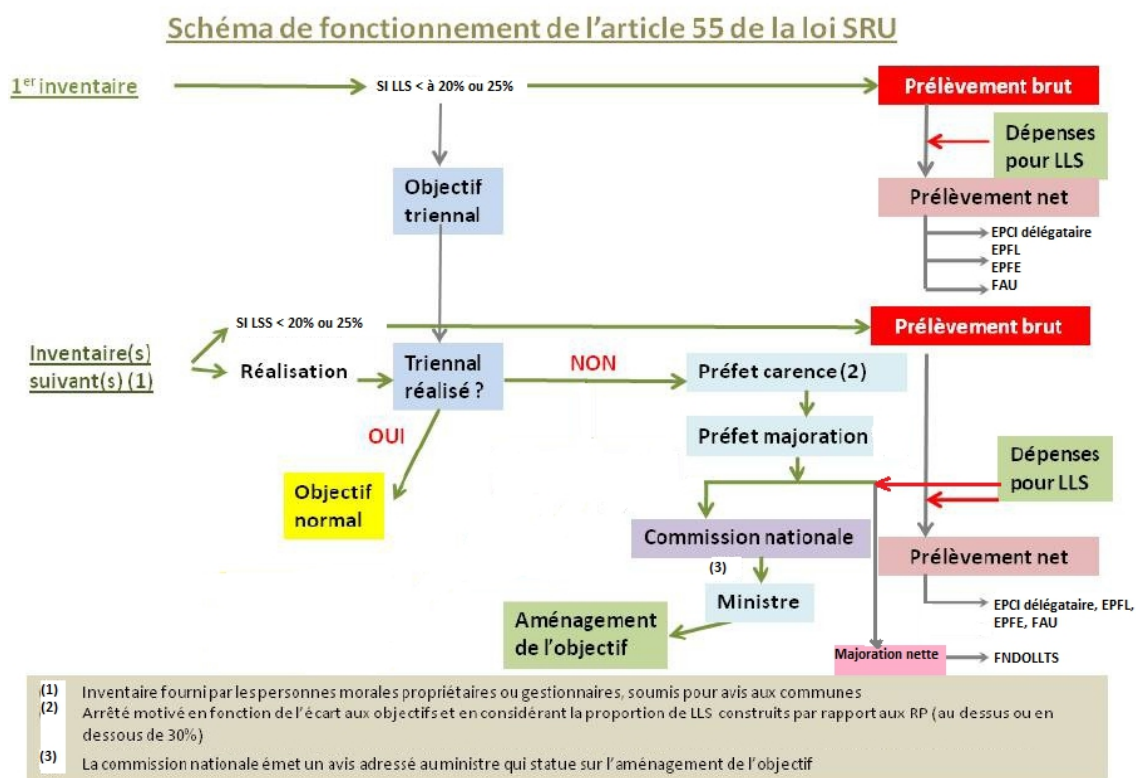
² L'article L302-5 du code de la construction et de l'habitation définit un taux de soit 25 %, soit 20 % (décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 déterminant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale) ; pour Paris, Lyon, Marseille, ce taux est fixé à l'arrondissement.

³ Ce déficit est apprécié comme l'écart entre le nombre de logements sociaux recherchés pour atteindre les objectifs législatifs et l'existant.

⁴ Les dernières périodes triennales sont : 2008-2010 et 2011-2013.

- si l'objectif n'est pas atteint, une procédure de *constat de carence* peut être engagée par le préfet permettant de majorer le prélèvement, pouvant aller désormais jusqu'au quintuplement de son taux avec un plafond fixé à 5 % (ou 7,5 % pour les communes au potentiel fiscal élevé) du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de l'année précédente ;
- le préfet de département est chargé, après avis d'une commission départementale, d'examiner les difficultés rencontrées par les communes et de saisir, le cas échéant, la commission nationale qui pourra proposer au ministre un aménagement de l'objectif de la période triennale suivante, ou à l'inverse, s'il pense qu'il existe des capacités de construction, de majorer le prélèvement et de proposer éventuellement la prise en compte du rattrapage indépendamment du triennal suivant. Le produit des majorations est affecté au Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) créé en 2013.

Le schéma suivant résume le fonctionnement actuel de l'article 55 de la loi SRU :



1.2. Les communes concernées

1.2.1. L'ensemble des communes déficitaires

Les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU sont les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Île-de-France) situées dans les agglomérations ou, depuis le

1er janvier 2008, membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants⁵ et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % ou 20 % des résidences principales⁶.

Des **exemptions** sont établies pour les communes comprises dans une agglomération en décroissance démographique et appartenant à un EPCI doté d'un PLH et pour celles dont la moitié du territoire est soumis à une règle d'inconstructibilité résultant d'un plan d'exposition au bruit ou d'une servitude de protection liée aux risques⁷.

Les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et disposant de plus de 15 % de logements sociaux ne sont pas exemptées des dispositions de l'article 55. Elles sont uniquement **exonérées** de prélèvement. Elles restent soumises à des obligations de réalisation (et donc soumises à la procédure de constat de carence en cas de non atteinte des objectifs). La loi NOTRe élargit temporairement, à partir du 1^{er} janvier 2015 et pendant trois ans, le champ des exonérations de prélèvement à certaines communes concernées par la création ou de l'extension d'une commune nouvelle, la création, l'extension ou la fusion d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles deviennent membres ou dont elles sont déjà membres.

(France entière)	2013	2015 (évolution par rapport à 2013)
Communes concernées par la loi SRU/ et dont le taux de LLS est inférieur à 20 ou 25 % du nombre de RP	(Taux de LLS inférieur à 20 %.) 1112	(Taux de LLS inférieur à 20 % ou 25 %.) 1258 (+13 %)
Communes non soumises à l'article 55 (exemptées) : - en décroissance démographique si PLH - inconstructibilité pour plus de 50 % (PEB, PPRI, PPRT)	75	120 (+60 %)
	15	23 (+53 %)
Communes soumises à l'article 55	1022	1115 (+9%)
Communes exonérées de prélèvement : Communes DSU avec plus de 15 % de LLS(+ communes isolées nouvellement soumise)	70	126 (+80 %) (+4)
Communes soumises à prélèvement	709	985 (+39 %)
<i>Dont communes faisant l'objet d'un prélèvement effectif non nul</i>	462	605 (+31%)
<i>Dont communes dont le prélèvement est nul :</i> - si <4000€ - dépenses supérieures au montant du prélèvement	247	380 (+54 %)

Tableau : évolution des communes concernées par le dispositif de la loi SRU entre 2013 et 2015.

⁵ Pour la France entière, 1973 communes font partie de cet ensemble en 2015.

⁶ Pour la France entière, 1258 communes, soit 64 % de l'ensemble précédent, relèvent de cette catégorie en 2015.

⁷ En 2015, 120 communes sont exemptées au titre de la décroissance démographique (+50 % par rapport à 2013) et 23 au titre du risque.

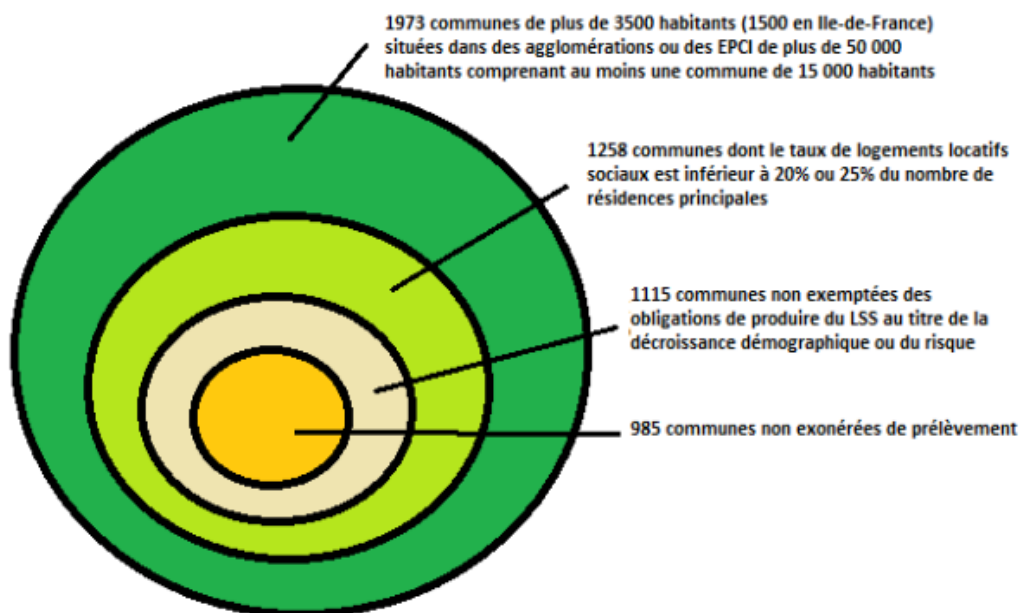
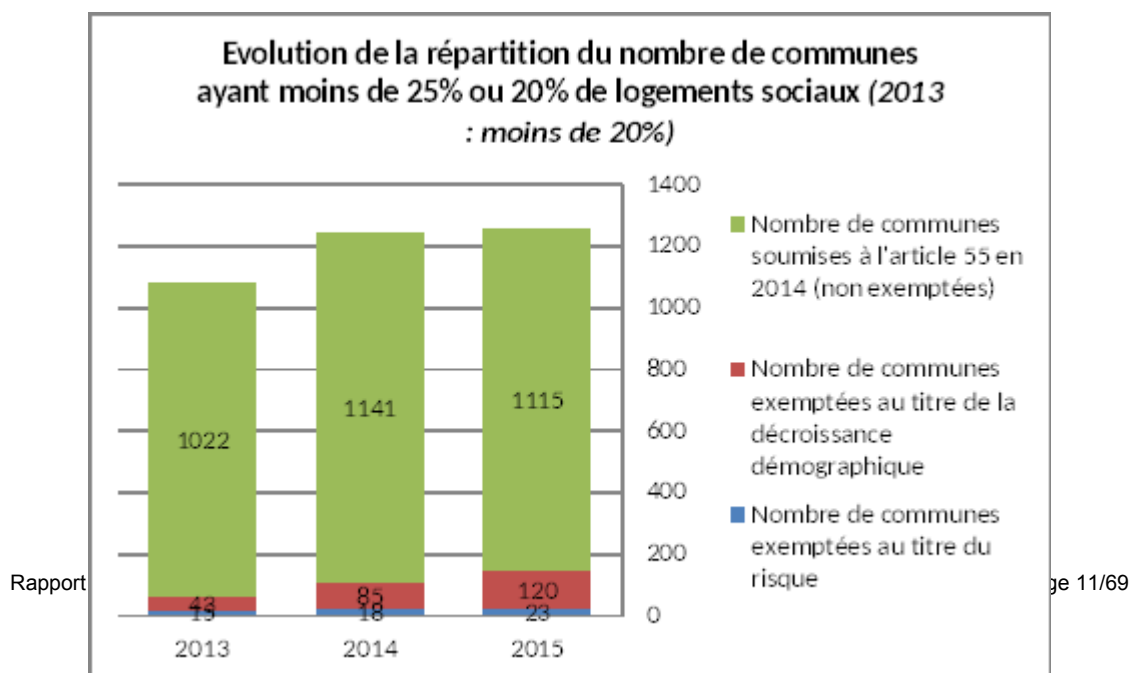


Schéma : les communes concernées par le dispositif de la loi SRU en 2015.

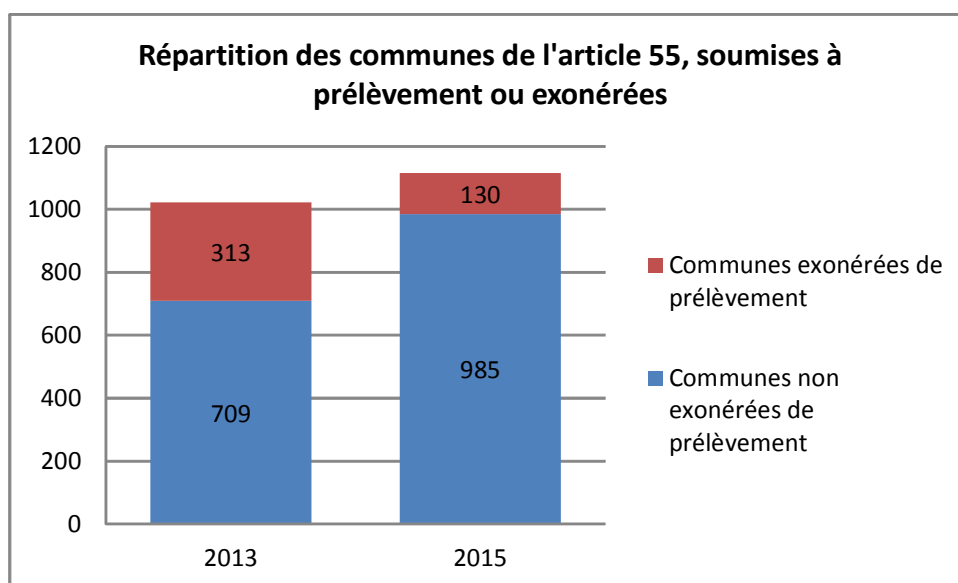
Le bilan 2015 arrêté sur la base de l'inventaire 2014 établit que 1115 communes sont soumises en 2015 à des objectifs de 20 ou 25% de logements sociaux. 693 d'entre elles, soit 63%, sont soumises au taux le plus élevé de 25%. Les résultats de l'année 2014 relevant du même triennal que ceux de 2015, les comparaisons doivent privilégier les écarts constatés entre 2013 et 2015. Le bilan 2013, construit sur la base de l'inventaire 2012, décomptait ainsi 1022 communes soumises en 2013 à des objectifs de 20% de logements sociaux.

143 communes ont été exemptées des obligations de produire des logements sociaux en 2015, un chiffre en hausse de 147% par rapport à 2013 où ces communes exemptées n'étaient que 58 (graphique 1).



Graphique 1. Source: Mission, à partir des données DHUP

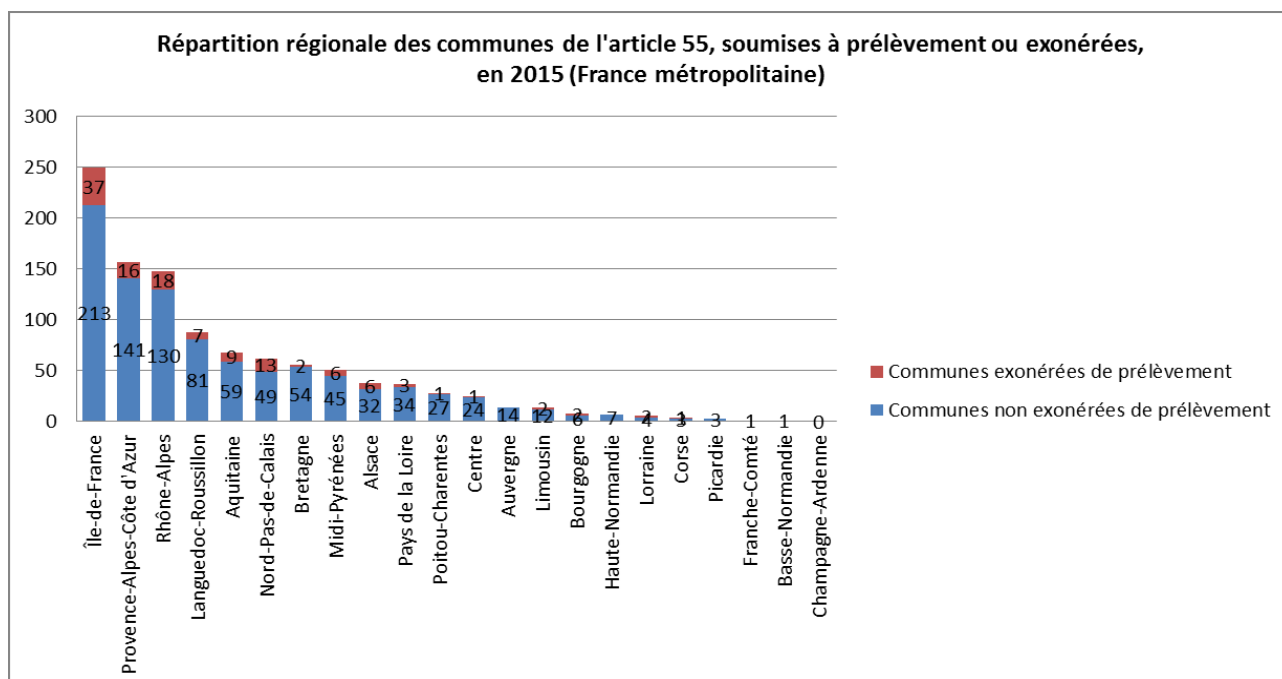
Le nombre total des communes soumises à l'article 55 s'est accru de 9% depuis 2013. Parmi les 1115 communes soumises à l'article 55 en 2015, 126 (11%) ont été exonérées du prélèvement en tant que communes DSU et 4 en tant que communes isolées. 985 communes ont donc été effectivement prélevées⁸ (graphique 2). Par comparaison, 313 communes étaient exonérées de prélèvement en 2013 : 70 communes (10%) étaient exonérées en tant que communes DSU et 243 communes (34%), entrant dans le champ de l'article 55 au titre de leur seule appartenance à un EPCI, étaient alors également exonérées de prélèvement jusqu'en 2013.



Graphique 2. Source: Mission, à partir des données DHUP

La répartition des communes soumises à l'article 55 et aux prélèvements en découlant montre une forte concentration dans cinq régions. L'Île-de-France, la région PACA, la région Rhône-Alpes, le Languedoc-Roussillon et l'Aquitaine (dans cet ordre) se détachent en rassemblant à elles seules près des deux tiers de l'ensemble des communes déficitaires soumises aux prélèvements de l'article 55 (graphique 3). Hormis l'Aquitaine, ces régions présentent les proportions les plus faibles de communes exonérées de prélèvements. En revanche, les proportions les plus fortes de communes exonérées de prélèvement se retrouvent en Lorraine, en Bourgogne et en Corse.

⁸ Le montant du prélèvement pouvant être nul.



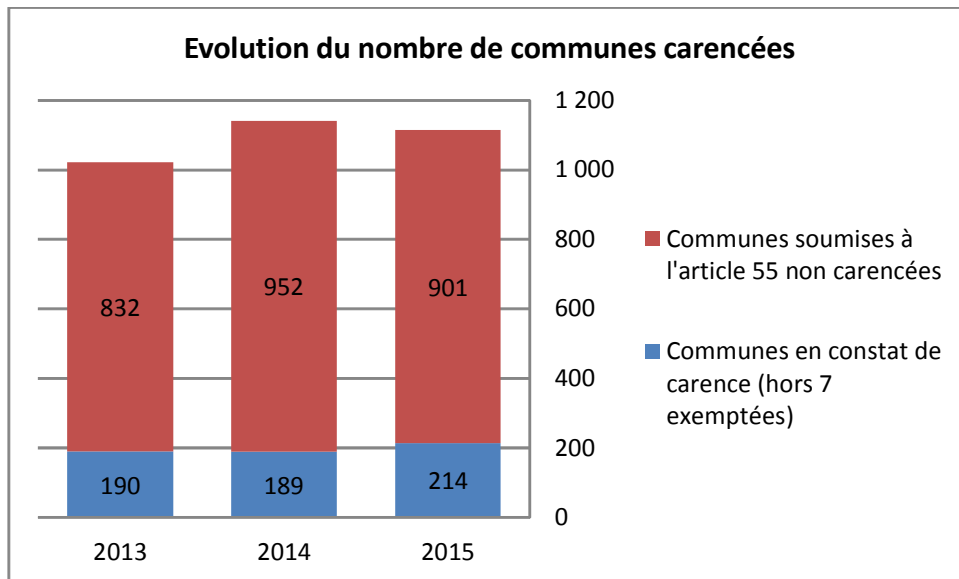
Graphique 3. Source: Mission, à partir des données DHUP

1.2.2. Les communes carencées

Pour la période 2014-2016⁹, 221 arrêtés de carence ont été pris, contre 197 au titre de la période 2011-2013¹⁰ (+12%). Compte tenu des exemptions de l'application de l'article 55 prononcées en cours de triennal, les communes en carence ne sont qu'au nombre de 214 en 2015 (19,4% du total des communes soumises à l'article 55) et de 190 en 2013 (18,5% du total des communes soumises à l'article 55) (graphique 4). Parmi les communes carencées en 2015, 210, soit la quasi-totalité, ont été soumises à des montants de prélèvement et/ou de majoration nets non nuls.

⁹ Constats de carence prononcés au titre du triennal 2011-2013.

¹⁰ Constats de carence prononcés au titre du triennal 2008-2010.



Graphique 4. Source: Mission, à partir des données DHUP

La répartition territoriale des communes en constat de carence est similaire à celle de l'ensemble des communes déficitaires.

2. Analyse et évaluation du dispositif des prélèvements

2.1. Présentation du dispositif des prélèvements

Les dispositions légales régissant les fonds prélevés auprès des communes en déficit sont codifiées à l'article L302-7 du CCH.

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.

Le prélèvement brut est diminué du montant des *dépenses exposées par la commune en faveur du logement social*. L'article L302-7 du CCH précise les dépenses éligibles à la déduction au prélèvement. Le montant effectivement prélevé, net des dépenses déductibles, constitue le « *prélèvement net* ». Ces dépenses peuvent également être déduites de la majoration du prélèvement.

Les prélèvements nets sont versés à des *bénéficiaires locaux*, par ordre de priorité : EPCI délégataires de la compétence des aides à la pierre¹¹, établissements publics fonciers locaux (EPFL), établissements publics fonciers d'État (EPFE) et au fonds d'aménagement urbain (FAU).

Les communes pour lesquelles le montant du prélèvement est inférieur à 4000€ ainsi que celles dont le montant des dépenses déductibles excède le prélèvement brut ne font pas l'objet d'un prélèvement. Pour les communes dont le montant des dépenses déductibles excède le niveau total des prélèvements bruts, la différence peut être déduite des prélèvements des années ultérieures durant deux années au maximum.

2.2. Éléments de bilan¹²

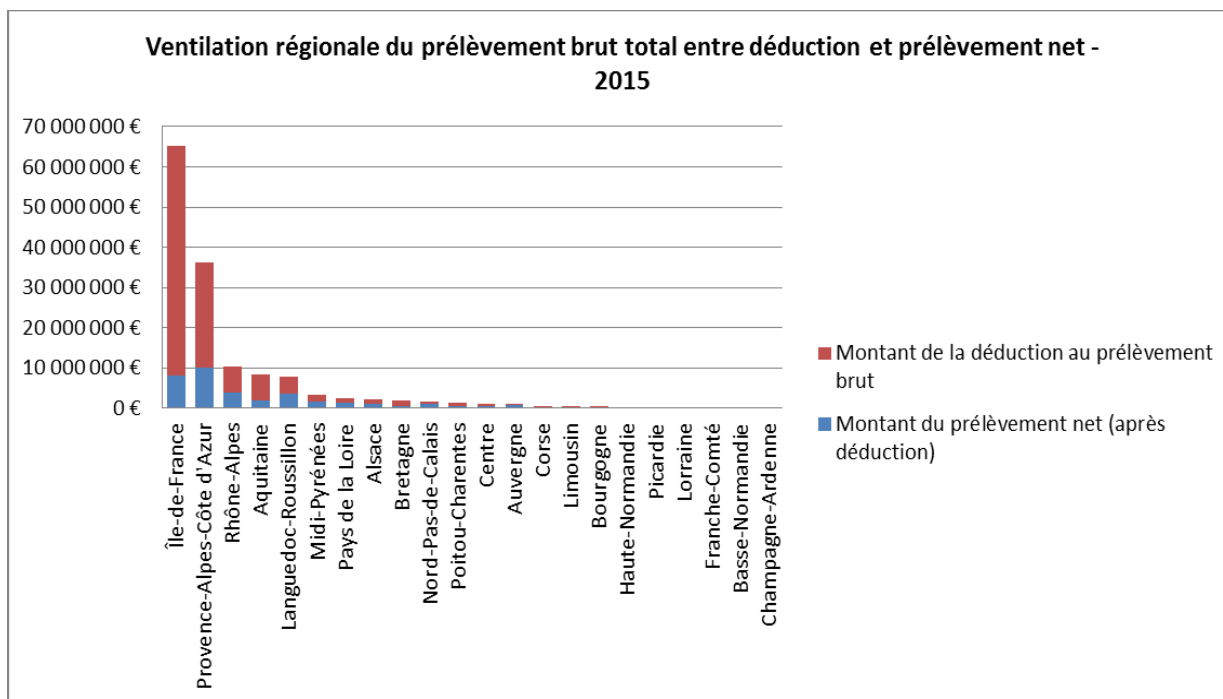
2.2.1. Les montants prélevés dans les communes déficitaires

Le total des prélèvements bruts (hors majoration) applicables à l'ensemble des communes soumises est en hausse depuis 2013. Il s'élevait à 69,9M€ en 2013 et à 128,8M€ en 2015, soit une augmentation de +84,3 %. L'Île-de-France, la région PACA, la région Rhône-Alpes et l'Aquitaine (dans cet ordre) sont les régions qui présentent les montants les plus élevés, le Languedoc-Roussillon n'arrivant qu'en cinquième position. On remarquera l'extrême concentration des prélèvements bruts sur les deux premières régions citées.

Le total des prélèvements nets des déductions est aussi en augmentation. Il atteignait 24,5M€ en 2013 et 37,4M€ en 2015, soit une augmentation de +48 % sur la période. En 2015, la région PACA, l'Île-de-France, la région Rhône-Alpes et le Languedoc-Roussillon (dans cet ordre) sont les régions présentant les montants de prélèvement nets les plus élevés (graphique 5).

¹¹ La condition de délégation de compétence a été imposée en 2013.

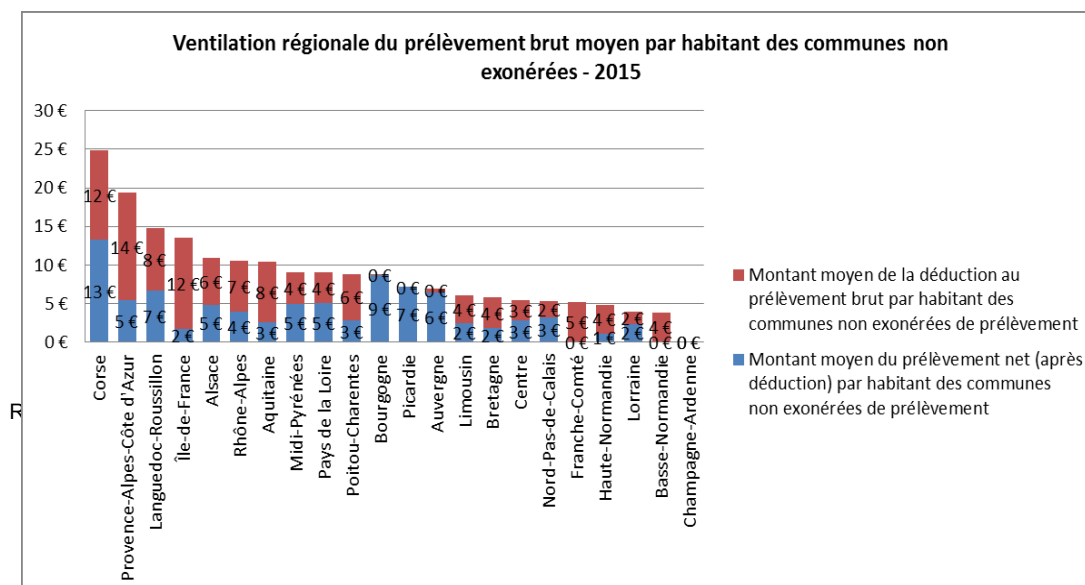
¹² Le bilan porte sur les communes soumises à prélèvement (1115 au total en 2015).



Graphique 5. Source: Mission, à partir des données DHUP

La part des prélèvements nets dans les prélèvements bruts tend néanmoins à se réduire sur la période 2013-2015. En 2015, les prélèvements nets constituent 28,8 % du total des prélèvements bruts à l'échelle nationale, alors qu'ils représentaient 30,3 % en 2013, soit une baisse globale de 1,5 point par rapport à 2013. Cette diminution masque une hétérogénéité à l'échelle régionale : elle est en effet contenue à 1,4 point pour la région Île-de-France, mais se chiffre à 7,5 points pour la région PACA. L'augmentation du niveau des dépenses déductibles prises en compte dans le calcul du prélèvement net explique en grande partie cette évolution, les déductions s'étant accrues de 98 % à l'échelle nationale entre 2013 et 2015, alors que les prélèvements bruts n'ont augmenté que de 84 % pendant la même période.

Le poids moyen par habitant du prélèvement varie selon les territoires et les échelles considérés. Pour l'ensemble des communes du dispositif SRU, la part moyenne du prélèvement rapportée à chaque habitant des communes non exonérées varie, comme l'illustre le graphique 6 :

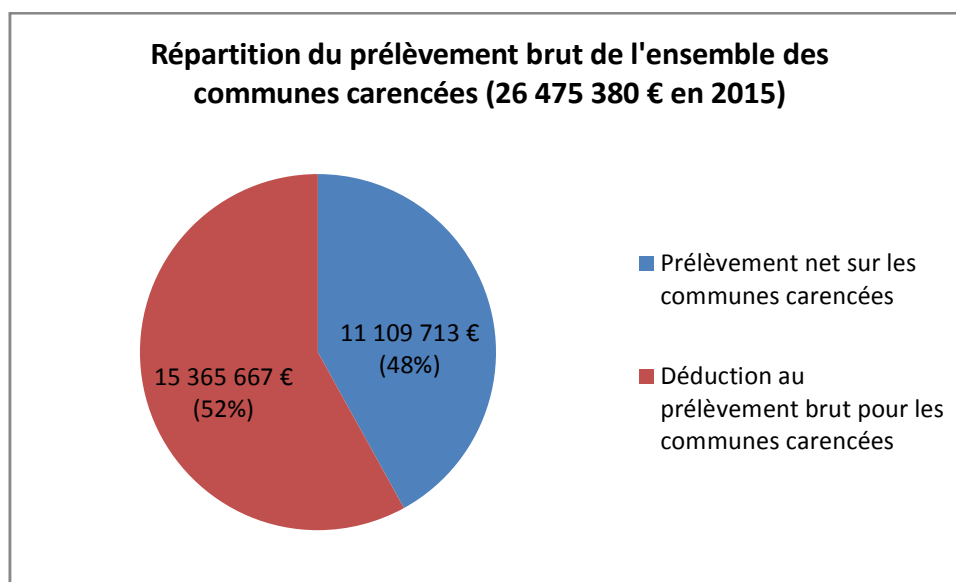


Graphique 6. Source: Mission, à partir des données DHUP

2.2.2. Les montants prélevés (hors majorations) dans les communes carencées

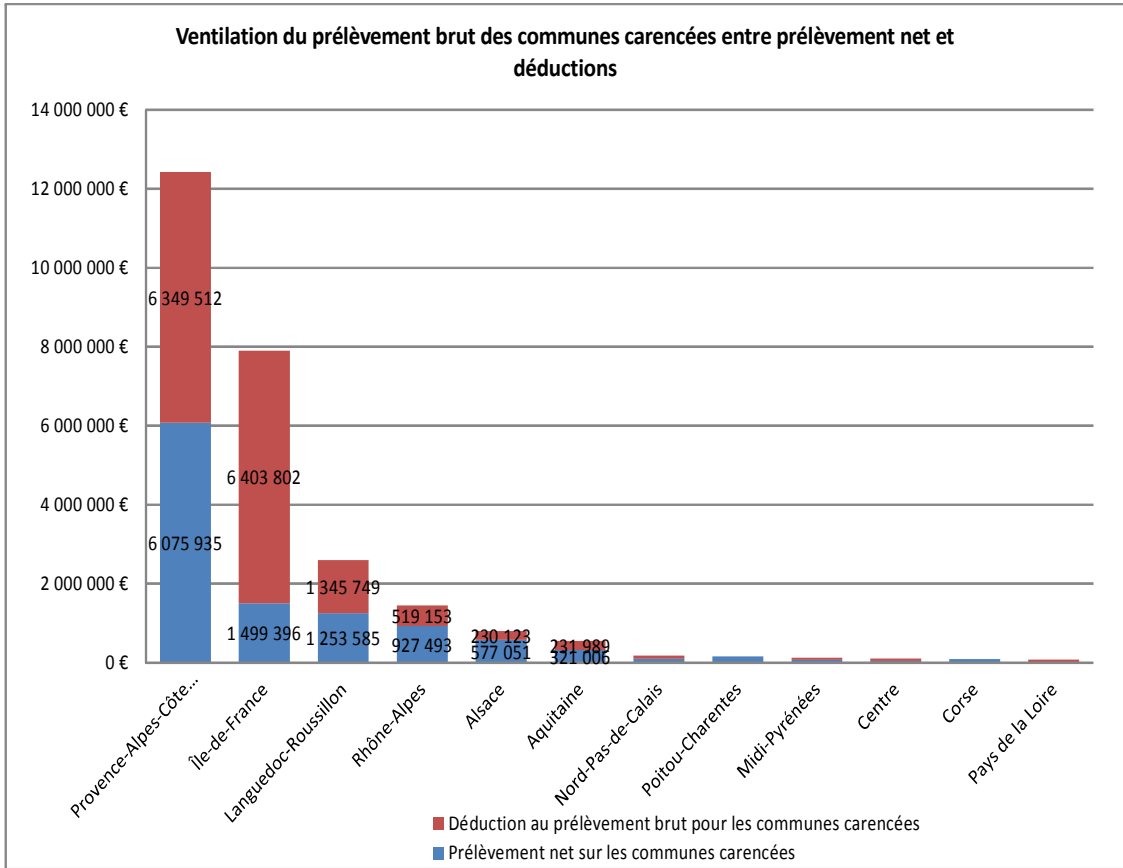
Le montant total du prélèvement brut des communes carencées (19,4% du nombre des communes déficitaires) est de 26,5M€, soit 20,5 % du prélèvement brut. Le montant total du prélèvement net des mêmes communes s'élève à 11,1M€ en 2015, soit 29,7 % du montant total du prélèvement net. Il y a donc concentration du prélèvement net sur les communes carencées.

Si elle tend également à se réduire, la part des prélèvements nets des seules communes carencées, qui est de l'ordre de 48 % en 2015 (graphique 7), reste toutefois plus importante que celle des communes simplement déficitaires non carencées.

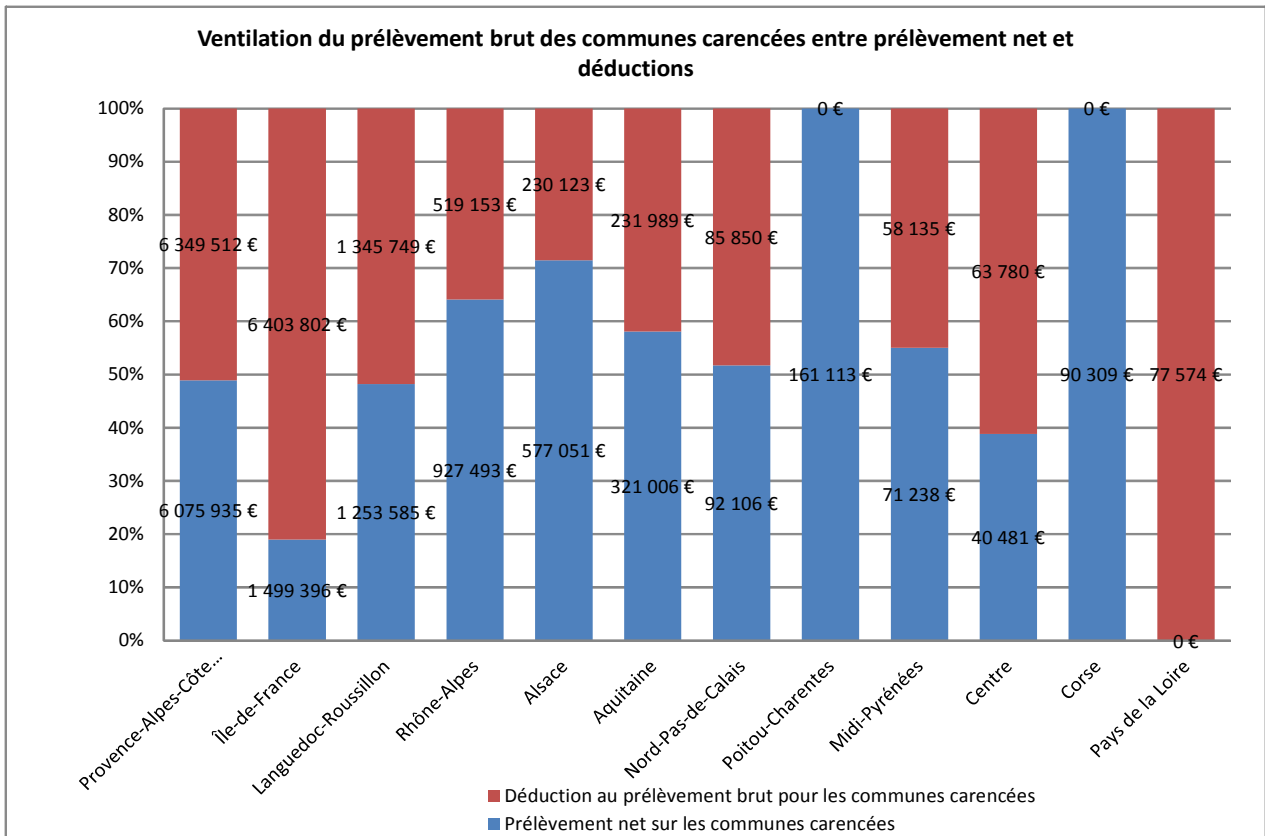


Graphique 7. Source: Mission, à partir des données DHUP

Concernant les communes en constat de carence, on relève, à l'aide des graphiques 8 et 9, que l'Ile-de-France, les Pays-de-la-Loire, le Centre, le Languedoc-Roussillon et la région PACA rassemblent les communes de ce groupe présentant le plus fort taux de déduction au prélèvement brut (supérieur à 50%).

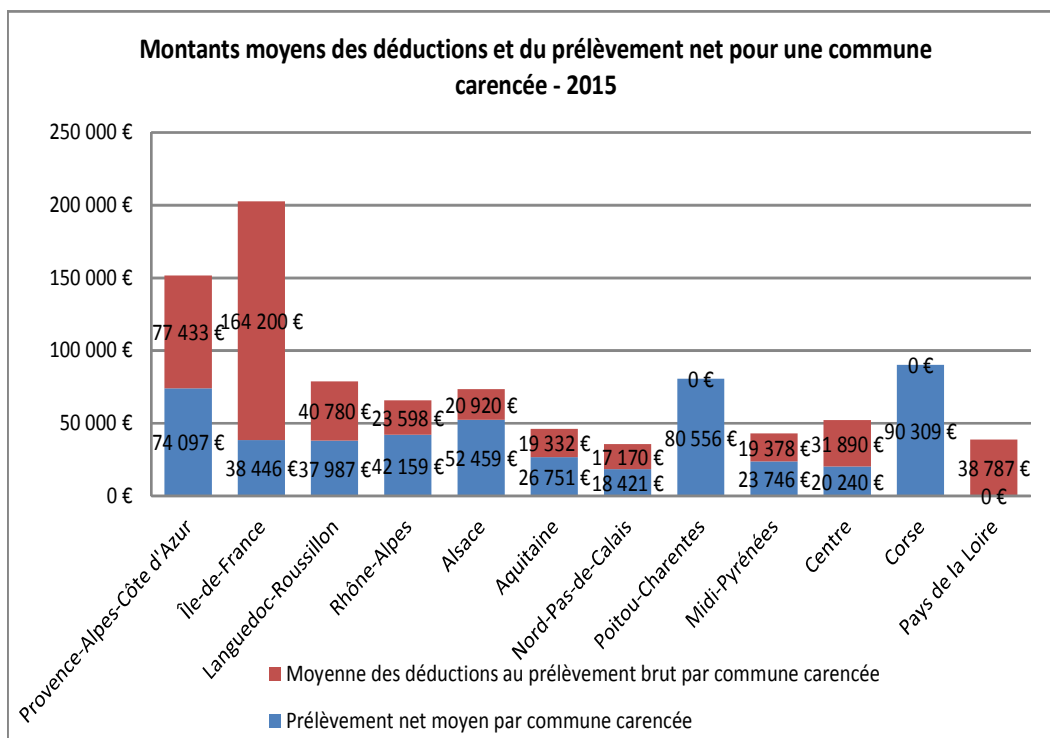


Graphique 8. Source: Mission, à partir des données DHUP



Graphique 9. Source: Mission, à partir des données DHUP

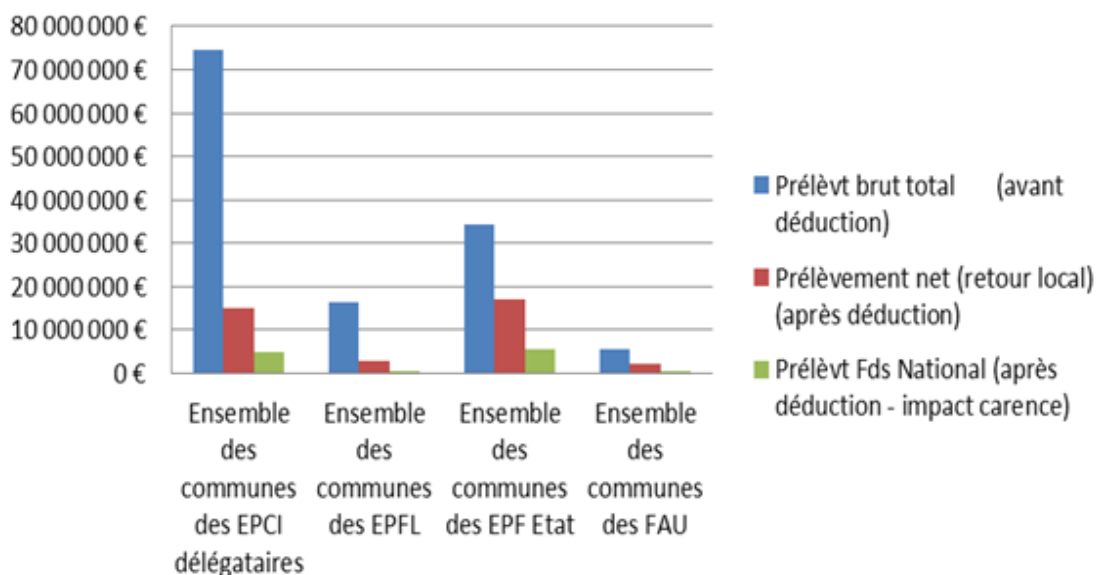
Le graphique 10 suivant présente le montant moyen des prélèvements nets et des déductions rapportés à la commune (leur somme donnant le montant moyen de prélèvement brut par commune carencée) :



Graphique 10. Source: Mission, à partir des données DHUP

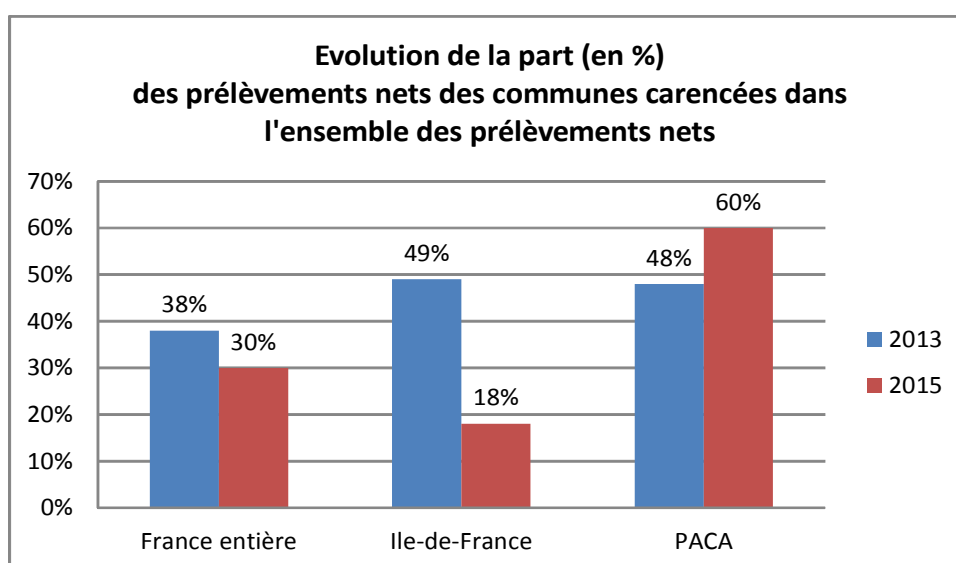
Les communes déficitaires et/ou carencées relevant d'un EPCI ou d'un EPFL présentent un taux de déduction du prélèvement brut en moyenne plus élevé que les communes relevant d'un EPF d'État, comme le montre le graphique 11 suivant. Ce constat peut s'interpréter comme le signe d'une mobilisation plus dynamique des EPCI et des EPFL pour les dépenses en faveur de la réalisation de logements sociaux.

Ventilation des prélèvements selon l'environnement des communes - 2015



La concentration des prélèvements jusqu'à 2013 sur les communes en état de carence s'est relativement réduite depuis, en se répartissant sur l'ensemble des communes déficitaires. Certes, pour les communes carencées, le total des prélèvements nets des déductions (hors majoration) a progressé de 9,4M€ en 2013 à 11,1M€ en 2015, soit une hausse globale de +18 % (alors que la population totale des communes carencées a augmenté de +7,7 % seulement, passant de 1,82M à 1,96M d'habitants). Pourtant, en 2015, le total des prélèvements nets des communes carencées ne représente plus que 30 % du total des prélèvements nets perçus à l'échelle nationale, contre 38 % en 2013, traduisant un desserrement de la concentration des prélèvements du dispositif SRU sur l'ensemble constitué par les communes carencées comparativement au reste des communes déficitaires.

La situation est, là encore, à nuancer suivant les territoires. En Île-de-France par exemple, le total des prélèvements nets perçus auprès des communes carencées en 2015 est de 1,5M€ (2,1M€ en 2013), soit 18 % (49 % en 2013) du total des prélèvements nets perçus auprès de l'ensemble des communes déficitaires de la région. La région PACA montre en revanche une plus grande concentration des prélèvements sur les communes carencées : le total des prélèvements perçus auprès des communes carencées en 2015 y est de 6,1M€ (contre 3,9M€ en 2013), soit 60 % (contre 48 % en 2013) du total des prélèvements perçus auprès de l'ensemble des communes déficitaires de la région (graphique 12).



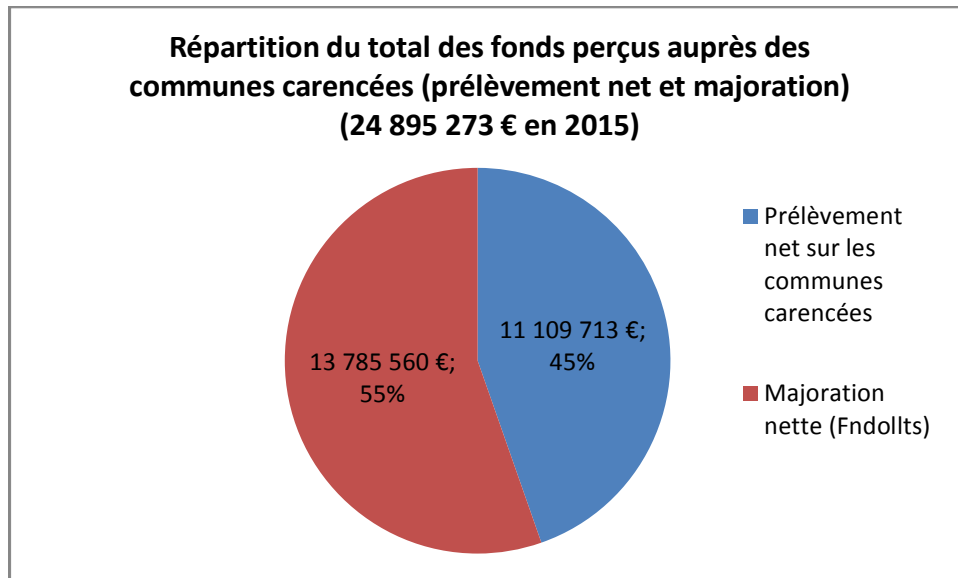
Graphique 12. Source: Mission, à partir des données DHUP

2.2.3. Le rôle des majorations dans les communes carencées

La progression importante de la majoration depuis 2013¹³ permet de compenser la tendance à un desserrement de la concentration des prélèvements sur les

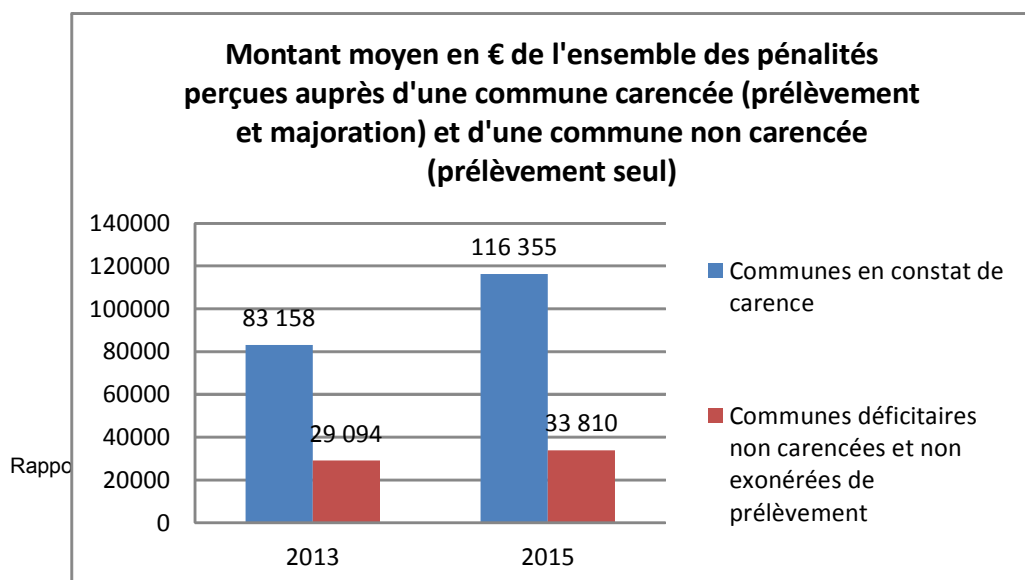
¹³ Mise en place de la possibilité de quintupler le taux de majoration.

communes en état de carence. Le montant net de la majoration du prélèvement pour les communes carencées est en forte augmentation de 115 % entre 2013 (où ce montant s'élève à 6,4M€) et 2015 (où il atteint 13,8M€). Le graphique 13 montre que la majoration représente désormais plus de la moitié des fonds prélevés auprès des communes carencées dans le cadre du dispositif SRU.



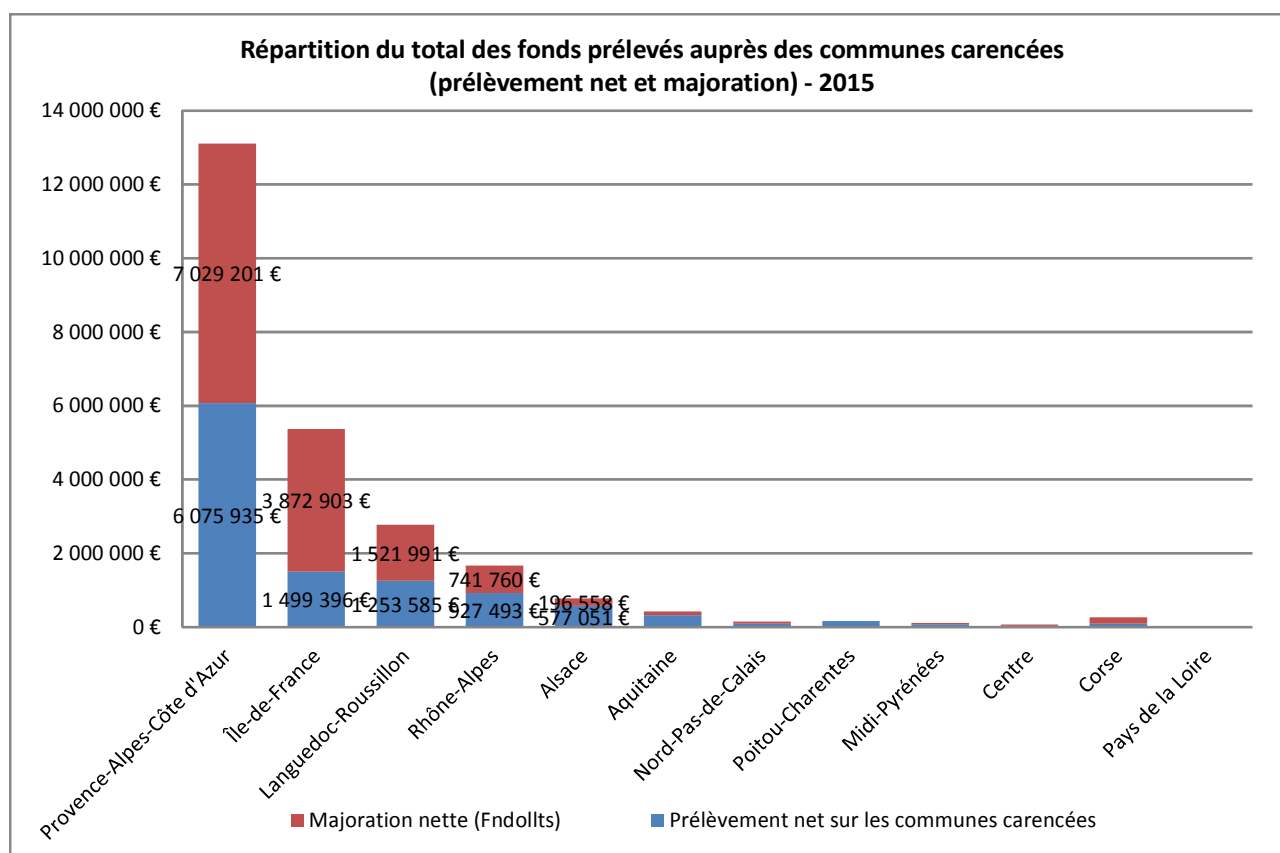
Graphique 13. Source: Mission, à partir des données DHUP

En raison notamment de cette progression des majorations, le total des prélèvements et majoration nets perçus auprès des communes en constat de carence a augmenté de 58 % entre 2013 (15,8M€) et 2015 (24,9M€). Ce rythme est certes inférieur à celui de la progression du montant total des prélèvements perçus auprès de l'ensemble des communes déficitaires non carencées, qui est de +74 % sur la période (de 15,1M€ en 2013 à 26,2M€ en 2015). Mais, en ramenant ces montants au nombre de communes de chaque catégorie et compte tenu de la progression depuis 2013 du nombre de communes effectivement soumises à prélèvement, on constate que la charge moyenne pesant sur une commune carencée a progressé plus rapidement que celle pesant, *via* le seul prélèvement, sur une commune déficitaire non carencée (graphique 14).

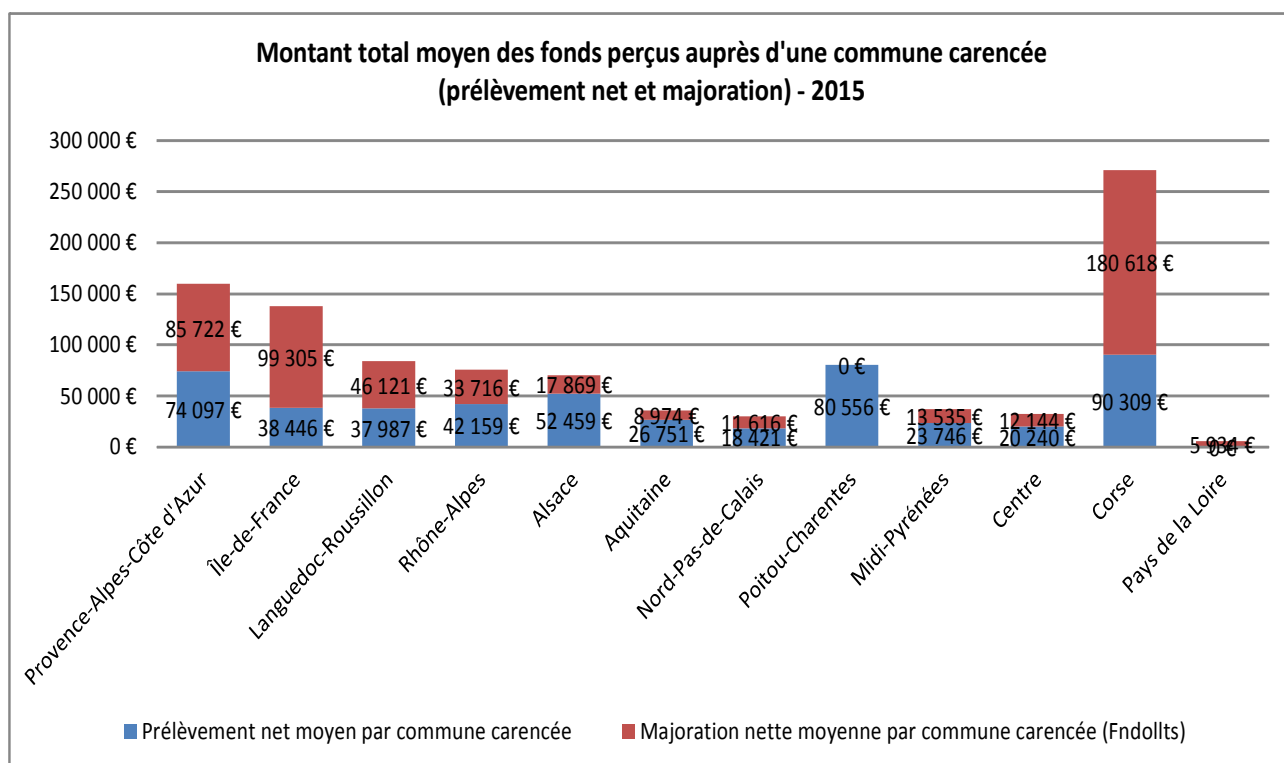


Graphique 14. Source: Mission, à partir des données DHUP

Alors que les montants totaux prélevés à l'échelle des régions au titre du prélèvement et de la majoration montrent de grandes disparités, les montants moyens perçus auprès de chaque commune carencée sont plutôt similaires, à plusieurs exceptions près (Île-de-France, région PACA d'une part et Corse de l'autre). Les graphiques 15 et 16 suivants illustrent ce constat : le montant perçu auprès d'une commune carencée reste en général contenu entre 30 000€ et 100 000 € et s'établit en moyenne autour de 60 000€ si l'on exclut l'Île-de-France et la région PACA.



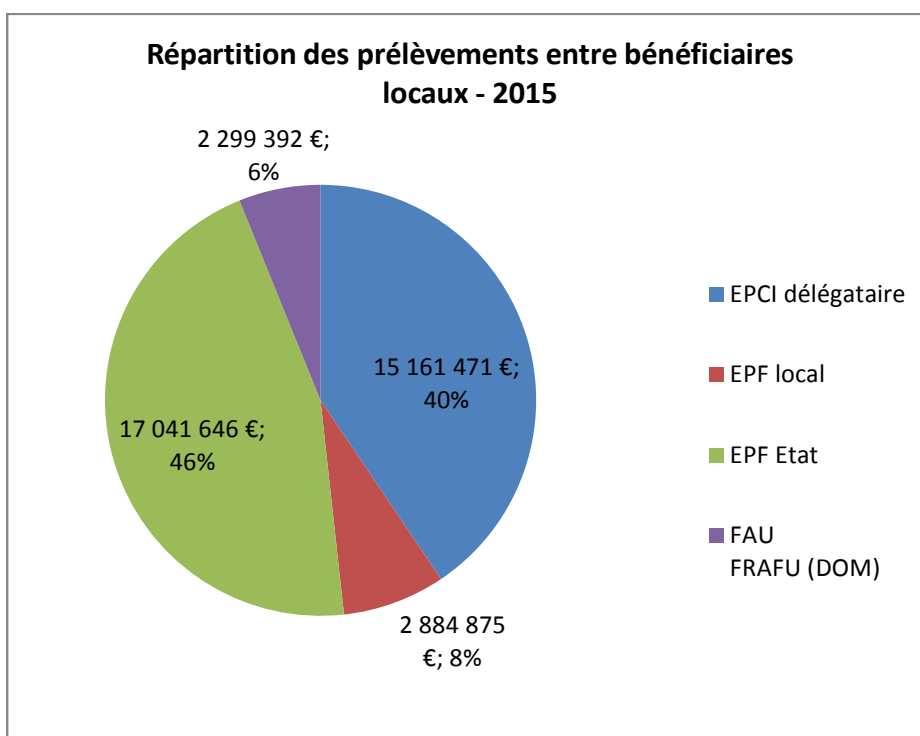
Graphique 15. Source: Mission, à partir des données DHUP



Graphique 16. Source: Mission, à partir des données DHUP

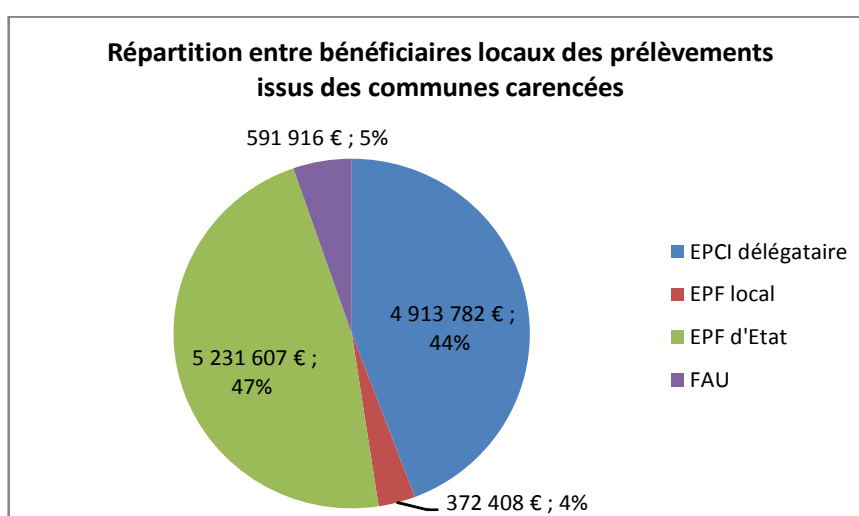
2.2.4. L'affectation des prélèvements

La structure d'affectation des montants prélevés entre les différents bénéficiaires locaux (EPCI délégataires, EPFL, EPFE, FAU) varie légèrement selon le type de commune considéré. Le graphique 17 présente la répartition des prélèvements nets suivant le type de bénéficiaire local en 2015 pour l'ensemble des communes déficitaires et/ou carencées :



Graphique 17. Source: Mission, à partir des données DHUP

Le graphique 18 montre la répartition des prélèvements perçus auprès des seules communes *carencées* : par rapport à la situation générale décrite dans le graphique précédent, on note qu'une part un peu plus importante du prélèvement des communes carencées va aux EPCI délégataires et, à l'inverse, que le FAU est comparativement moins alimenté par les communes carencées.



Graphique 18. Source: Mission, à partir des données DHUP

La part des EPCI dans l'ensemble des prélèvements nets perçus par les bénéficiaires locaux s'est accrue depuis 2013 sans être encore majoritaire. En 2015, les EPCI délégataires sont ainsi destinataires de 40 % du total des prélèvements nets, contre 46 % pour les EPF d'État (graphique 17). En 2013, les EPCI touchaient 38,6 % du total des prélèvements nets.

En valeur absolue, le montant des prélèvements affectés aux EPCI est en hausse, passant de 9,4M€ en 2013 à 15,2M€ en 2015 (soit +62 %), après une baisse notable de près 50 % en 2013. L'évolution récente des montants affectés aux EPCI est tributaire de deux facteurs aux conséquences opposées :

- l'obligation, établie à partir de 2013, de disposer pour les EPCI d'une délégation de compétence pour percevoir le prélèvement a conduit un nombre important d'intercommunalités à devoir renoncer au prélèvement au profit d'un autre affectataire (EPF ou FAU),
- de façon structurelle, le développement de l'intercommunalité a pour effet d'accroître le nombre et/ou la taille des EPCI existants par le rattachement de communes voisines, engendrant mécaniquement une hausse du montant total des prélèvements perçus à l'échelle nationale.

Le nombre total de communes dont les prélèvements sont reversés aux EPCI délégataires a augmenté depuis 2013 (il est passé de 360 en 2013 – dont 69 en carence – à 417 en 2015 – dont 84 en carence).

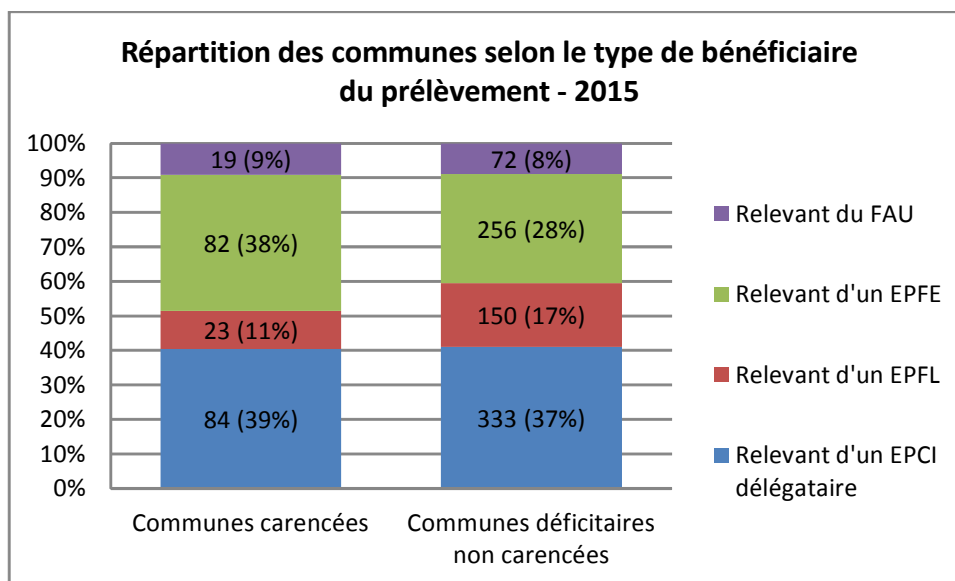
Les autres bénéficiaires connaissent, au regard de l'affectation du prélèvement, des évolutions contrastées. La mission précise toutefois que les données sur les EPF sont particulièrement sujettes à caution, n'ayant fait l'objet d'un suivi que depuis récemment. Les EPFL, en dépit d'une amorce tardive, semblent bénéficier à présent davantage des prélèvements : de moins d'1M€ en 2010, ils touchaient collectivement 1,7M€ en 2013 (soit 7 % de l'ensemble des prélèvements nets retournés aux bénéficiaires locaux), 3,9M€ en 2014 (9,7 %) et 2,9M€ en 2015 (5,2 %). Le nombre total de communes dont les prélèvements sont reversés aux EPFL a augmenté sensiblement depuis 2013 (il est passé de 84 en 2013 – dont 13 en carence – à 173 en 2015 – dont 23 en carence).

Nouveaux affectataires des prélèvements depuis 2013, les EPF d'État perçoivent un montant de prélèvements globalement en hausse de 48 % sur la période – 11,5M€ en 2013, 17,0M€ en 2015 – mais la part de ces acteurs dans l'ensemble des bénéficiaires, comparable à celle des EPCI à l'échelle nationale, stagne voire tend à baisser légèrement, de 47,1 % en 2013 à 46,8 % en 2015. Le nombre total de communes dont les prélèvements sont reversés aux EPFE est globalement stable depuis 2013 (il est passé de 333 en 2013 – dont 89 en carence – à 338 en 2015 – dont 82 en carence).

La part du FAU dans l'affectation des prélèvements entre bénéficiaires locaux tend à se réduire structurellement depuis 2005, où les montants affectés aux FAU s'élevaient à plus de 15M€, alors qu'ils ne représentent plus que 1,8M€ en 2013 et, après un léger rebond, 2,3M€ en 2015, soit seulement 6,3 % de l'ensemble des prélèvements nets (contre 7,3 % en 2013). En outre, le nombre total de communes dont les prélèvements sont reversés au FAU diminue lentement depuis sur la période (il est passé de 95 en 2013 à 91 en 2015).

La typologie des destinataires des prélèvements varie légèrement selon que la commune est simplement déficitaire ou carencée: en 2015, 84 de ces dernières relèvent d'un EPCI délégataire (39%), 82 (38%) d'un EPF d'État, 23 d'un EPF local (11%) et 19 du FAU (9%) pour le versement des prélèvements, contre respectivement 333 (37%), 256 (28%), 150 (16,6%) et 72 (8%) pour les communes simplement déficitaires non carencées (graphique 19).

La mission note, à l'appui de l'affectation du prélèvement au niveau local, que les communes en constat de carence représentent 32 % des communes relevant des EPFE, contre seulement 26 % de celles relevant du FAU, 25 % de celles relevant des EPCI et 15 % de celles relevant des EPFL.



Graphique 19. Source: Mission, à partir des données DHUP

La montée en charge rapide du FNDOLLTS traduit le poids croissant des majorations dans le dispositif : 6,4M€ de majorations étaient collectés pour le FNDOLLTS en 2013 contre 13,8M€ en 2015, soit une augmentation de plus de 115 %. Les principales régions contribuant à abonder le FNDOLLTS sont, par construction, celles où se concentrent la majorité des communes carencées, même si les taux moyens de majoration peuvent grandement varier d'une région à l'autre. La montée en charge du fonds national depuis 2013 traduit l'évolution des pratiques des préfets qui n'hésitent plus à pratiquer des taux de majoration de plus en plus forts en direction des communes les plus récalcitrantes. De fait, la moyenne des taux de majoration prononcés par les préfets en 2013 pour l'ensemble des communes carencées était de 57 % en 2013 contre 78 % en 2015 (13 % pour l'Île-de-France et 50 % pour la région PACA).

La mission remarque en outre que les communes carencées relevant des EPF d'État présentent un montant de majoration supérieur en moyenne à celui perçu auprès des communes relevant d'un EPCI.

2.3. Analyse et recommandations

2.3.1. Un effet de levier limité par le faible niveau des prélèvements

Le niveau actuel des prélèvements ne joue pas partout l'effet de levier souhaité sur la réalisation de logements sociaux dans les communes soumises déficitaires et carencées. Cet effet de levier est double : il consiste, d'une part, en l'utilisation par les communes des dépenses qui viennent en déduction de leur prélèvement. D'autre part, il est relatif à l'utilisation par les bénéficiaires des prélèvements pour la production de logements sociaux.

Si l'ensemble des communes soumises à l'article 55 font aujourd'hui l'objet d'un prélèvement brut plus important, le prélèvement net ne cesse de diminuer en raison d'une comptabilisation progressivement élargie, par la loi de janvier 2013, des dépenses déductibles du prélèvement¹⁴. Ces dispositions, conformes au fond à l'esprit de la loi SRU¹⁵, sont désormais bien appropriées par les communes. À ce stade, la mission relève simplement le risque que les modalités de calcul des déductions, excessivement souples, conduisent à atténuer l'effet incitatif des prélèvements.

Concernant les majorations, outre le caractère très hétérogène des conditions de leur détermination d'un département à l'autre, la mission relève qu'elles sont encore très rarement portées à leur taux maximal¹⁶.

Du point de vue des bénéficiaires, les montants perçus restent faibles rapportés au montant total de leurs dépenses en faveur du logement social. Les rares exemples de bilans comptables établis en la matière, passés en revue par la mission¹⁷, montrent que les prélèvements SRU représentent une part très faible du budget du bénéficiaire en faveur du logement social. Pour les EPFL, ce rapport semble être de 1 à 10 environ¹⁸ ; pour les EPF d'État, le rapport s'approche de 1 pour 100¹⁹ pour les EPCI délégataires, il oscille entre 1 à 10 et 1 à 100²⁰ selon les situations.

Cette part limitée, couplée au fait que la ressource constituée par les prélèvements est particulièrement volatile d'une année sur l'autre²¹, limite *de facto* les capacités de projection et de planification d'opérations financées exclusivement sur son fondement.

¹⁴ C'est par exemple le cas des communes du département des Alpes-Maritimes (06).

¹⁵ La déduction constitue une forme de redistribution vers elle-même ou de récompense pour une commune engagée dans l'effort de réalisation de logement social.

¹⁶ Bien que les taux moyens de majoration se soient accrus depuis 2013, cf. supra.

¹⁷ EPCI du Morbihan, EPCI de l'Ille-et-Vilaine, EPFL de Haute-Savoie, EPFL de l'Oise, EPFIF, EPF de PACA.

¹⁸ Pour l'EPFL de l'Oise, les prélèvements représentent en 2015 90 000€ pour un total de dépenses avoisinant les 780 000€.

¹⁹ Pour l'EPFIF, les prélèvements représentent en 2015 4M€ pour un total de dépenses avoisinant les 180M€. Pour l'EPF PACA, les prélèvements représentent en 2015 XX€ pour un total de dépenses de XX€.

²⁰ Les prélèvements représentent par exemple entre 0,8 % et 2,95 % des fonds propres des EPCI du département d'Ille-et-Vilaine. Dans le Morbihan, les prélèvements représentent 13 % environ du total de la subvention des EPCI pour les aides à la pierre. Entre 2007 et 2014, la part des prélèvements dans le total des subventions du seul EPCI de Savoie (la CA d'Annemasse) est passée de 25 % à moins de 2 %.

²¹ En raison notamment des exemptions pouvant intervenir en cours de triennal.

Cet état de fait exclut, en tout état de cause, tout fléchage rigide de l'utilisation des prélèvements, qui n'aurait pas de sens compte tenu de leur faible montant relatif et qui pourrait même s'avérer contre-productif pour leur implication. Pour autant, des orientations pour leur usage pertinent doivent être proposées à l'échelle plus large de l'ensemble des dépenses d'intervention des bénéficiaires.

Une réflexion pourra être menée, dans la deuxième phase de la mission, sur le niveau des prélèvements, tant du point de vue des communes concernées (en particulier celles en constat de carence) que du point de vue des bénéficiaires, afin de mieux apprécier leur effet de levier. Cette réflexion, fondée sur une analyse détaillée de la part représentée par les prélèvements nets dans le budget d'intervention des bénéficiaires, pourra s'attacher à déterminer le caractère incitatif ou non des prélèvements et des majorations telles qu'elles sont aujourd'hui pratiquées, et à proposer des évolutions le cas échéant : modifications de la règle de calcul du prélèvement brut et/ou modifications des modalités de décompte des dépenses déductibles engagées par les communes.

2.3.2. Un retour d'information perfectible sur l'utilisation des prélèvements

L'obligation légale faite à tous les bénéficiaires locaux de rendre compte de l'utilisation des prélèvements est très inégalement remplie. Les remontées d'information des services déconcentrés consultés par la mission et la DHUP dans le cadre de la préparation de l'étude d'impact du projet de loi égalité et citoyenneté sont, de ce fait, lacunaires.

La mission relève soit l'absence de bilan sur l'utilisation des fonds prélevés, soit l'impossibilité de déterminer le détail des utilisations des prélèvements. Les services consultés en Île-de-France, Rhône-Alpes, Lorraine, Alsace, Aquitaine, Poitou-Charentes, Auvergne, Champagne-Ardennes ²² font, dans leur grande majorité, le constat d'un manque de lisibilité sur les usages des prélèvements, préjudiciable à tout suivi effectif.

Pour les EPCI, ce manque de lisibilité empêche l'émergence d'un véritable débat politique sur les orientations à donner en matière de politique de financement de la mixité sociale dans l'habitat. Il semble à ce stade que les rares débats menés au sein des intercommunalités sur le sujet ne portent pas sur le détail des opérations, faute d'un dispositif de suivi et de remontée d'informations suffisamment fiable et pertinent. La question des prélèvements reste « noyée » au sein de la question, plus large, de l'utilisation de la subvention des aides à la pierre.

Pour les EPF, il n'existe pas non plus de bilan systématique de l'utilisation spécifique des prélèvements, retracé dans les états financiers, même si la pratique tend à se développer. Plusieurs établissements, tels l'EPF de PACA ou l'EPFL de Haute-Savoie, font un compte-rendu exhaustif de l'utilisation des prélèvements. L'EPFL de Clermont-Ferrand réalise un bilan sur le nombre de logement sociaux que l'action de l'EPFL a permis de réaliser. L'EPFIF, en revanche n'effectue pas de suivi distinct de l'utilisation des fonds SRU (à noter que la DHUP ne le demande pas non plus).

²² Les départements consultés dans le cadre de la préparation de l'étude d'impact de l'avant-projet de loi « Égalité et citoyenneté » sont les suivants : 92, 95, 93, 77, 91, 22, 57, 67, 06, 44, 54, 86, 59, 01, 26, 69, 73, 74, 42.

Enfin, concernant le FAU, la traçabilité des dépenses d'intervention en faveur du logement social est hétérogène selon les régions examinées par la mission. Des bilans existent parfois, mais avec des niveaux de précision perfectibles.

La mission recommande, dans ces conditions, la mise en place d'un véritable dispositif de remontée d'informations sur les dépenses consenties en faveur du logement social, permettant notamment de distinguer et de qualifier l'utilisation faite des prélèvements. Avant d'intéresser les services de l'État, ce système de remontée d'informations serait d'abord à usage des bénéficiaires locaux, à qui il permettrait de remplir leurs obligations légales et dont il faciliterait grandement le pilotage et en particulier le ciblage des dépenses. Il permettrait aussi de rendre plus transparente la contribution respective des différentes natures d'intervention à la réalisation de logements sociaux, et pourrait contribuer à harmoniser les interventions.

Un tel dispositif pourrait s'appuyer sur la mise à disposition des différentes catégories de bénéficiaires, à titre indicatif, de nomenclatures de dépenses aidant à la construction des bilans, sur la conduite de parangonnages, ainsi que sur la définition de critères souples de ciblage des interventions sur les communes les plus carencées. La géolocalisation des interventions constituerait également une avancée dans cette perspective. Le dispositif de remontée d'informations pourrait également s'attacher à prendre en compte et à mieux reconnaître l'ensemble des efforts indirects consentis par les bénéficiaires, qui échappent aujourd'hui à une comptabilisation adaptée.

1. Mettre en place un dispositif national de remontée d'informations sur l'utilisation des prélèvements en faveur du logement social.

2.3.3. Un manque d'orientations pour les interventions des bénéficiaires

En l'absence d'orientations claires sur les modalités d'action à privilégier, les bénéficiaires des prélèvements interviennent encore de façon hétérogène dans la réalisation des logements sociaux. Cet état de fait s'explique en partie par leurs spécificités, liées à des cultures d'intervention propres, les EPF étant par exemple davantage tournés vers le portage foncier à moyen-long terme, quand quelques EPCI se focalisent sur la sortie à court terme d'opérations de logement social. Les disparités proviennent également des choix particuliers de chaque acteur, au sein de chacune des catégories de bénéficiaires : la typologie des communes ciblées (entre carencées ou simplement déficitaires – quand un tel ciblage existe effectivement) varie d'un EPF à l'autre, d'un EPCI à l'autre, voire d'une région à l'autre pour ce qui concerne l'action du FAU.

Un nombre croissant d'EPCI se distinguent néanmoins par une approche volontariste, suscitée par la délégation des aides à la pierre. Cet effort se traduit de façon directe mais aussi de façon indirecte, par exemple à travers l'implication de l'EPCI dans l'établissement d'un PLH de qualité, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et le développement d'une politique de peuplement intercommunale. La mise en œuvre de la condition de délégation des aides à la pierre pour bénéficier des prélèvements a également conduit à écarter certains EPCI de « circonstance », tout en permettant une reconnaissance accrue de l'action des EPCI réellement engagés en faveur du logement social. Pour autant, dans un nombre non négligeable de situations, l'usage des prélèvements par les EPCI s'apparente encore à du simple portage foncier – sans le niveau de connaissance foncière des EPF –, alors

que le positionnement privilégié des intercommunalités, au plus près des territoires, justifierait une action à caractère très opérationnel. Le volet foncier des PLH reste, en outre, à renforcer.

En raison de leur développement récent, les EPFL restent, en première analyse, relativement absents ou en retrait d'opérations de grande ampleur dont la mixité sociale est l'objectif central, même si on observe un accroissement de leurs échelles d'intervention. Ils semblent encore surtout appelés, essentiellement à travers l'outil des minorations foncières, pour contribuer à l'équilibre social « d'opérations de centre-ville ». Le logement social représente certes une part croissante de leurs plans d'intervention, mais avec une incertitude sur les communes à cibler (carencées ou simplement déficitaires). Leur connaissance du foncier à un niveau de proximité en fait pourtant des partenaires de choix pour accompagner certaines communes en difficulté²³.

Les EPFE consacrent une part importante de leur plan pluriannuel d'intervention aux actions en faveur du logement social, mais sans qu'une stratégie de ciblage territorial n'apparaisse bien établie. S'ils interviennent majoritairement en matière de maîtrise foncière (Île-de-France, PACA), la palette des interventions envisageables est parfois plus élargie, notamment par rapport aux EPCI : études de faisabilité foncière, expertise technique, portage foncier. L'expertise technique des EPFE leur est reconnue mais certaines communes hésitent à y recourir, devant le risque d'une connaissance territoriale parfois perfectible en raison de leur « éloignement ». Les EPFE ont également tendance à intervenir majoritairement dans le cadre de grosses opérations de logement social collectif sans investir le champ du diffus autant qu'il serait souhaitable.

Les pratiques d'interventions du FAU, en l'absence d'orientations nettement établies, sont tributaires du règlement intérieur propre à chaque fonds et sont par conséquent très diverses. Le ciblage territorial des interventions (sur les communes en état de carence, les communes déficitaires, ou encore l'ensemble des communes) varie également selon les régions. D'une manière générale, le FAU, « instrument par défaut », intervient peu sur la question foncière pourtant au cœur des enjeux de réalisation de logements sociaux.

Dans ce contexte, la mission estime pleinement justifié le maintien des intercommunalités au premier rang des bénéficiaires des prélèvements des communes, y compris des communes carencées. Elle se prononce en parallèle en faveur de la définition et de la diffusion d'orientations permettant de cadrer davantage, de façon souple, l'intervention des différentes catégories de bénéficiaires. La DGALN/DHUP peut jouer un rôle utile de précision des modalités d'intervention des EPF d'État en direction des territoires les plus carencés. Elle peut également inviter les EPF d'État voire les EPFL locaux à formaliser, dans leurs plans pluriannuels d'intervention, une stratégie dédiée explicitement à la réalisation de logements sociaux en concentrant les efforts dans les communes en rattrapage dans une recherche d'efficacité. La coordination des interventions des bénéficiaires sur le terrain doit également être encouragée, en s'appuyant sur leurs complémentarités, notamment entre EPF d'État ou local et EPCI. La mission suggère de renforcer les coopérations entre EPCI et EPF à l'occasion de la préparation du volet foncier des PLH. Enfin, l'absence d'orientations nettes pour le FAU, dont la gestion apparaît opaque à la

²³ L'initiative de l'EPFL de Savoie « Mieux connaître pour mieux agir » - MCMA est emblématique à cet égard.

plupart des acteurs, pose la question de sa suppression, envisagée dans le projet de loi « égalité et citoyenneté ».

2. Maintenir les intercommunalités délégataires des aides à la pierre au premier rang des bénéficiaires des prélèvements des communes, y compris des communes carencées.

3. Renforcer les coopérations entre EPCI et EPF à l'occasion de la préparation du volet foncier des PLH.

4. Diffuser des orientations nationales sur l'utilisation des prélèvements à destination des différentes catégories de bénéficiaires.

2.3.4. Les freins opérationnels

Parmi les principaux freins au bon usage des prélèvements relevés par la mission, plusieurs se situent sur un plan opérationnel. Le caractère conventionnel de l'intervention des EPFL, en premier lieu, peut conduire à limiter de fait leur action dans les communes les plus carencées réticentes à nouer un partenariat. À l'inverse, le rattachement « automatique » des communes à un EPCI délégataire au moment de sa formation peut empêcher une commune qui le souhaiterait de nouer, séparément, une coopération avec une EPF local²⁴.

Dans ce contexte, la mission propose plusieurs pistes destinées à renforcer le caractère opérationnel des interventions des différents bénéficiaires. Elle préconise en particulier d'assouplir les conditions d'adhésion à un EPFL des communes engagées dans une démarche volontariste de rattrapage, alors même qu'elles relèveraient initialement d'un EPCI. Une réflexion sur la clarification et l'extension éventuelle du périmètre des dépenses éligibles à la déduction au prélèvement à certaines catégories de dépenses circonscrites engagées par les communes ou par les bénéficiaires (démolition, désamiantage) pourrait également être engagée.

5. Évaluer l'impact d'une extension des dépenses venant en déduction du prélèvement à d'autres catégories de dépenses engagées par les communes, telles que la démolition et le désamiantage.

Concernant le FNDOLLTS, alimenté par les majorations, il n'est pas explicitement l'objet de la première phase de la mission et pourra relever d'une étude plus approfondie dans la deuxième phase de la mission. D'ores et déjà, la mission

²⁴ La mise en œuvre d'une coopération entre une commune (à titre isolé) et un EPF d'État existe en région PACA et peut à cet égard servir de modèle pour les EPFL.

rappelle qu'il présente un faible taux de mobilisation, de l'ordre de 2M€ pour des réserves accumulées s'élevant à plus de 30M€, et qui s'accroissent chaque année de plus de 10M€. La raison en est certainement à rechercher dans l'orientation exclusive du fonds en faveur d'une typologie de logement très social, qui requiert une évolution des pratiques actuelles de construction du LLS et corrélativement dans le processus des appels à projets. **Un élargissement de ses interventions est sans doute à envisager, tout en préservant la capacité nécessaire au financement des logements très sociaux.**

Une des pistes à explorer, conforme à l'origine des fonds alimentés par les majorations, serait de garantir l'action des EPF en matière d'acquisition-cession en faveur du logement social lors de l'exercice du DPU transféré au préfet.

3. La mutualisation des objectifs triennaux de rattrapage des communes déficitaires dans le cadre des programmes locaux de l'habitat

3.1. Présentation du dispositif de mutualisation

Le dispositif de mutualisation est défini aux articles L 302-8 et L302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Les communes déficitaires soumises au prélèvement défini à l'article L302-7 du CCH à la loi SRU peuvent mutualiser leurs objectifs triennaux de rattrapage avec d'autres communes consentantes dans le cadre des PLH. Nous appellerons les premières « communes mutualisantes » et les secondes « communes accueillantes ». En effet, l'article L302-8, dans sa rédaction issue de la loi Engagement national pour le logement (dite loi ENL) en 2006, distingue les engagements triennaux définis, soit par le conseil municipal, soit par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans son plan local de l'habitat (PLH) adopté. Le PLH doit fixer les objectifs de logements locatifs sociaux à atteindre sur le territoire de chaque commune soumise à la loi SRU, leur somme ne pouvant être inférieure au total des obligations résultant du taux législatif. L'engagement doit intégrer le taux de rattrapage fixé pour chaque triennal²⁵ ainsi que le cadre de la typologie de logement locatif social²⁶.

La législation actuelle assujettit les communes à l'obligation de justifier l'atteinte du taux que leur fixe la loi SRU d'ici à 2025. Cette obligation est conservée pour les communes « mutualisantes ». Par ailleurs, si la mutualisation leur offre l'avantage d'allonger leurs objectifs au-delà du triennal en cours, voire sur deux triennaux, elle ne les exonère pas du prélèvement ni de la carence. L'article L302-9-1, dans sa rédaction issue de la loi SRU dès 2000, précise que la procédure définie pour la carence est engagée sur la base des engagements prévus par le PLH ou suivant le rattrapage prévu par la loi.

L'instruction du ministre de l'égalité des territoires et du logement du 27 mars 2014 sur l'application de la loi du 17 janvier 2013 évoque cette alternative dans la fixation des objectifs, entérinant la mutualisation. Cette alternative présente-t-elle actuellement un intérêt ou un obstacle pour l'atteinte des objectifs SRU ?

3.2. Premier recensement des expériences engagées

3.2.1. Une diversité des dispositifs de mutualisation

La mission a réalisé un état des lieux des pratiques, en l'absence de connaissance centralisée au niveau national et dans les délais contraints de la première phase de la commande des ministres. En complément d'entretiens avec des acteurs nationaux et

²⁵ Pour le triennal 2010-2013, en l'absence de PLH, il est de 15 % de logement locatif social manquant au 1/1/2010. Pour le triennal 2014-2016, la loi du 18 janvier 2013 le définit à 25 %.

²⁶ La loi du 18 janvier 2013 définit également les logements à réaliser par type de financement : 30 % minimum des logements en PLAI et pour les PLS 30% maximum ou 20 % si la commune a moins de 10 % de logement locatif social sur son territoire.

de certains services des directions départementales des territoires (DDT), elle a participé à l'enquête d'impact du projet de loi « égalité et citoyenneté » engagée par la DHUP le 21 septembre 2015 auprès des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

À travers les réponses reçues, la mission a constaté que la mutualisation des objectifs SRU est pratiquée particulièrement dans certaines régions où les enjeux de la loi SRU sont importants. La mutualisation concerne les PLH exécutoires dans 14 départements de 8 régions et est envisagée dans 8 départements supplémentaires. Elle n'est pas pratiquée dans 5 régions, dont la région Île-de-France.

Des premières informations recueillies montrent que les expériences sont très diverses. Elles sont engagées, en majorité par les délégataires des aides à la pierre, tant pour ce triennal que sur le précédent (PLH à Nantes et pour plusieurs EPCI en Bretagne) ; des projets de mutualisation sont également envisagés pour les élaborations et révisions de PLH en cours.

Les informations transmises à la mission sont hétéroclites, mais il apparaît que toutes les communes SRU ne sont pas mutualisantes. Les tableaux d'engagement des PLH ne font pas apparaître systématiquement les reports d'objectifs vers les communes accueillantes et les pratiques de reports entre les seules communes déficitaires ne sont pas la règle. Certains PLH fixent aux communes mutualisantes un effort minimum de production de logements locatifs sociaux (35 % pour la CARENE, communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire), un point à mi-parcours étant le plus souvent envisagé, pouvant se traduire par un retour aux objectifs théoriques pour la commune défaillante.

La mutualisation peut aussi apparaître comme un moyen pour les services de l'État de faciliter l'engagement des PLH (ex. départements du Var, de l'Hérault), et pour des intercommunalités, d'affirmer leur volonté d'une gestion sociale de leur territoire.

La pratique existe en zone tendue comme en zone partiellement détendue, avec des obligations SRU sur la base de 25 % des logements manquants, ou de 20 %. Sous réserve de plus amples vérifications, la ville centre du PLH a généralement dépassé le taux de 20 % de logement locatif social et l'EPCI également.

3.2.2. Des causes multiples

À l'occasion de cette première analyse, il apparaît que la mutualisation met en évidence les fortes attentes des pouvoirs publics et d'une grande majorité des acteurs locaux pour le développement de la mixité sociale et spatiale ; elle met également en lumière les contradictions et difficultés liées à l'application de la loi SRU dans le contexte actuel.

À l'appui des dispositifs de mutualisation engagés, de nombreux d'acteurs²⁷ invoquent trois types de raisons, concomitamment ou non :

- une meilleure progressivité de la montée en puissance de la réponse des communes mutualisantes, notamment face au renforcement significatif, depuis la loi du 18 janvier 2013, des obligations de production de logements

²⁷ Voir en annexe 5 l'exploitation des réponses des régions au 17 octobre 2015.

locatifs sociaux et du rythme de cette production : pour certaines communes, la part de logements locatifs sociaux dans leur construction devrait représenter une très forte proportion (80 % voire plus en PACA et dans l'Hérault par exemple), alors que la mobilisation du parc privé ne peut combler le déficit ni quantitativement ni dans les délais ;

- une cohérence renforcée avec une politique de développement urbain et social, où l'urbanisation n'est pas souhaitable dans certaines zones (territoires en seconde couronne, mal desservis par le transport collectif, en contradiction avec le rythme de développement du SCOT...) ; la répartition des logements envisagée dans chaque commune exprimerait la solidarité intercommunale dans l'accueil en logements locatifs sociaux²⁸ ;
- une meilleure prise en compte des contraintes géographiques et d'environnement (inconstructibilités pour des communes qui ne disposent pas encore d'un plan d'exposition au bruit, d'un plan de prévention des risques d'inondation ou technologiques, ou gel de terrains lié à des projets ...).

Les arguments invoqués à l'encontre de cette disposition de l'article L302-8 sont de deux ordres :

- l'amointrissement des responsabilités de certaines communes récalcitrantes, laissant persister une segmentation sociale du territoire, les intercommunalités étant alors privées d'un levier pour négocier face à la mauvaise volonté de certaines communes soumises à l'article 55 ;
- une opérationnalité incertaine de ce dispositif à mesure qu'approche l'échéance de 2025, le temps de l'allègement des objectifs étant de plus en plus ramassé, avec le risque d'une atteinte trop hypothétique des engagements de chaque commune en 2025.

La mutualisation est ainsi le réceptacle de l'expression de nombreux griefs à l'encontre de la loi SRU ; elle soulève des doutes pesant sur l'atteinte en 2025 des dispositions législatives renforcées et donc des interrogations sur la crédibilité de ces dispositions, alors que l'intérêt de cette obligation nationale est reconnu.

3.3. Faut-il supprimer le dispositif de mutualisation ?

En première analyse, **la mission ne dispose pas d'arguments suffisants pour proposer de supprimer l'actuelle possibilité de mutualiser les objectifs SRU dans le cadre des PLH.**

De l'examen des premiers éléments résultant des situations locales, trois facteurs importants invitent à poursuivre l'exploration de cette pratique :

- l'échelle de l'EPCI étant désormais l'échelle privilégiée des politiques d'habitat, notamment avec le recentrage du versement des prélèvements SRU aux seuls EPCI délégataires, la mutualisation permet de laisser à l'EPCI la responsabilité première de la gestion des contradictions entre un objectif

²⁸ Il faut toutefois signaler que ce problème relève d'une éventuelle sortie du dispositif actuel de la loi SRU.

uniforme et la prise en compte de la diversité des territoires dans le développement social et urbain ;

- la mutualisation réduit les risques de rejet, mis en évidence par les élus comme par les préfets²⁹, d'un dispositif fixant des objectifs jugés irréalistes dans les délais impartis, dus à une disparité trop forte entre le renforcement des obligations et les capacités locales immédiates (acteurs et financements) ;
- et surtout, l'État dispose désormais d'une palette d'outils d'intervention, allant d'un plus grand accompagnement des collectivités locales (par exemple à travers les conventions de mixité sociale, justement mises en exergue dans l'instruction du 30 juin 2015, et dont il s'agirait de faire le bilan) à la mise en œuvre effective, le cas échéant, de mesures coercitives, outils qu'il a la ferme volonté d'appliquer.

La mission recommande à brève échéance de définir le cadre d'un bilan national pour analyser plus en profondeur l'impact des pratiques de la mutualisation au regard des différents enjeux.

6. Définir le cadre d'un bilan national annuel d'analyse de l'impact des pratiques de mutualisation des objectifs triennaux de production de logements sociaux dans le cadre des PLH.

En tout état de cause, s'il s'agissait de décider dès à présent de la suppression de la mutualisation, il nous paraîtrait judicieux, et en cohérence avec le développement des responsabilités intercommunales, de prévoir une exception pour les communes des EPCI délégataires des aides à la pierre.

7. Si la suppression de la mutualisation des objectifs triennaux devait être envisagée lors de la préparation du projet de loi « égalité et citoyenneté », prévoir une exception pour les communes des intercommunalités délégataires des aides à la pierre.

Seraient ainsi posées les bases du champ d'application et du mécanisme à envisager d'une évolution possible des dispositions de la loi SRU pour le prochain triennal, s'inscrivant pleinement dans la perspective de 2025.

²⁹ Cela pourrait freiner l'élaboration des PLH à venir ou leur révision.

4. La possibilité pour le préfet de reprendre en main tous les régimes d'autorisations nécessaires à la construction de logements locatifs sociaux

Comme le rappelle l'instruction du gouvernement du 30 juin 2015, le préfet dispose de toute une palette d'outils pour garantir le respect de leurs obligations par les communes en déficit de logements sociaux, et tout particulièrement en cas de carence. Ces pouvoirs concernent surtout les autorisations d'urbanisme requises par la construction de logements sociaux. Le préfet peut :

- préempter le foncier nécessaire à la réalisation de logements sociaux,
- mobiliser le foncier public,
- mettre en compatibilité les documents d'urbanisme,
- délivrer les permis de construire,
- financer la construction de logements sociaux,
- mettre en place des dispositifs d'intermédiation locative.

Mais une opération de construction suppose la mobilisation de nombre d'autorisations relevant du pouvoir de police administrative. Un maire récalcitrant et irréductible dispose donc encore des pouvoirs de police pour entraver la construction de logements sociaux. Dès lors se pose la question du transfert de ses pouvoirs au préfet, ce qui nécessiterait une modification législative.

4.1. Modification législative

4.1.1. Le maire est détenteur d'un pouvoir de police générale

Le dispositif actuel (législatif et réglementaire) laisse encore entre les mains du maire une série d'autorisations potentiellement « bloquantes » sur les opérations de logements sociaux :

- certaines autorisations d'urbanisme (déclarations de travaux, autorisations de ravalement, autorisations de pose d'échafaudage),
- déclarations d'ouverture de chantier,
- autorisations temporaires du domaine public, autorisations pour travaux sur voirie,
- autorisation d'installation d'une grue,
- arrêtés de circulation et de stationnement,
- vérification de conformité à l'achèvement des travaux.

Le maire est en effet détenteur d'un pouvoir de police générale (article L. 2212-2 du code général des collectivités locales CGCT). Par ailleurs, d'autres dispositions du CGCT attribuent au maire compétence pour réglementer divers aspects de la vie municipale.

4.1.2. Que peut faire un préfet confronté à un maire qui utiliserait ses pouvoirs pour empêcher la construction de logement social ?

4.1.2.1. La voie réglementaire

Il existe d'ores et déjà des cas où le préfet peut se substituer au maire en cas de carence de celui-ci.

Prenons le cas de la voirie routière (L. 115-1 du code de la voirie routière) : « Le maire assure la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances. (...) Le représentant de l'État peut, *lorsque l'intérêt général le justifie ou en cas d'urgence ou de nécessité publique*, permettre l'exécution, à une date déterminée, des travaux sur les voies publiques en agglomération qui auraient fait l'objet d'un refus d'inscription (...), d'un report (...) ou d'une suspension (...) ».

Prenons une autre référence dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT art. L. 2215-5) : « Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, *notamment*, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite de l'eau ou du gaz peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le représentant de l'État dans le département. »

Ces deux textes devraient permettre de résoudre un certain nombre de cas litigieux.

Le préfet dispose enfin d'un pouvoir de police générale (article L. 2215-1 du CGCT), mais qui ne peut être exercé :

- qu'en cas de carence du maire dans l'exercice de son propre pouvoir de police,
- lorsque les mesures en cause dépassent le territoire de la seule commune,
- en cas d'urgence et d'atteinte à l'ordre public.

Il n'est pas du tout sûr que ces dispositions suffisent à donner compétence au préfet dans les cas qui nous occupent.

4.1.2.2. La voie judiciaire

Le préfet peut saisir le tribunal administratif contre un arrêté municipal dont l'objectif réel serait de faire obstruction à un projet de construction de logements sociaux autorisés par le préfet. Il pourrait faire valoir que l'arrêté du maire est entaché de détournement de pouvoir. Cette requête peut être assortie d'un référé-suspension, sur laquelle le juge se prononce en urgence, sous réserve qu'il y ait urgence, ce qui ne paraît pas forcément évident pour une opération de construction.

Cela suppose par ailleurs que le maire ait pris un arrêté dont l'objet est manifestement de faire obstruction : qu'en est-il en revanche d'une non-réponse ?

4.1.3. La modification législative

La voie la plus sûre juridiquement est donc une modification législative, qui prévoit explicitement quels pouvoirs du maire sont transférés au préfet en cas de carence, en se fondant sur un but d'intérêt général, en lien avec l'objectif à valeur constitutionnelle de droit à un logement décent.

4.2. En opportunité

Plusieurs arguments mettent en perspective l'opportunité d'une modification législative.

Ceux qui vont dans le sens de cette modification tiennent à la nécessaire cohérence de l'action de l'État. Au moment où le projet de loi « égalité et citoyenneté » manifeste plus que jamais son volontarisme, il faut être en mesure de lever tous les obstacles éventuels que des élus récalcitrants pourraient mettre à ce qui est une exigence de solidarité nationale et d'équilibre des territoires. Or, en l'état actuel du droit, le recours devant le tribunal administratif est une voie incertaine, longue et semée d'embûches.

En revanche, beaucoup d'interlocuteurs s'interrogent sur l'efficacité de modifications législatives :

- les instruments entre les mains du préfet sont forts, et ont été renforcés (octroi du permis de construire) ; les appliquer sera déjà une arme très puissante, encore très rarement mise en œuvre dans son intégralité ;
- la liste complète des actes de police entre les mains des maires est très difficile à dresser. Par ailleurs, les maires ont d'autres moyens, non réglementaires, de faire obstruction (ils peuvent exercer des responsabilités dans certains prestataires de type SEM, par exemple), sans parler de la relation qu'ils entretiennent avec leurs citoyens, éventuellement regroupés en association ;
- les fonctionnaires des services de l'État manquent de compétence pour instruire et préparer des arrêtés municipaux (même la compétence en matière d'instruction des permis n'est sans doute pas également répartie sur le territoire).

Fondamentalement, pour des raisons de fond ou des raisons pratiques, il n'est pas sûr qu'il soit efficace que l'État se substitue intégralement aux communes, s'agissant d'une responsabilité que la loi met clairement à leur charge. Il y a, en cas d'obstruction manifeste, d'autres voies d'action, par exemple la reprise du contingent DALO de la ville par le préfet (qui suppose, il est vrai, qu'il y ait un minimum d'attributions de logements sociaux dans la commune).

À ce stade, la mission n'a pas établi que – à part peut-être en parole – un élu ait effectivement poussé à l'extrême un pouvoir d'obstruction. Aussi notre recommandation est de ne pas légiférer immédiatement, et de ne le faire qu'à partir du moment où un cas d'obstruction extrême aurait été avéré.

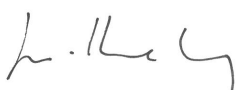
8. Ne pas engager dans l'immédiat de modification législative relative au transfert au préfet des pouvoirs de police du maire en cas d'obstruction.

Conclusion

Dans la perspective du projet loi « égalité et citoyenneté » qui devrait être présenté à la fin de l'année 2015, la mission recommande de maintenir les intercommunalités délégataires des aides à la pierre au premier rang des bénéficiaires des prélèvements des communes, y compris des communes carencées et de ne pas engager, dans l'immédiat, de modification législative relative au transfert au préfet des pouvoirs de police du maire en cas d'obstruction. Elle préconise également de définir le cadre d'un bilan national annuel d'analyse de l'impact de la mutualisation des objectifs de production de logements locatifs sociaux dans les PLH.

Au-delà des trois points traités en première phase – le prélèvement, la mutualisation, le transfert de certains pouvoirs au préfet –, plusieurs sujets (voir liste non limitative en annexe 6) devront être approfondis lors de la seconde phase de la mission, qui consiste en un bilan de la mise en œuvre des différents outils favorisant la production de logements sociaux sur les communes carencées.

Guillaume Lamy



Administrateur civil

Isabelle Raymond-Maugé



Inspectrice de
l'administration du
développement durable

Alain Weber



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

348/2015



Ministère du Logement
de l'Égalité des territoires et de la Ruralité

Ministère de la Ville,
de la Jeunesse et des Sports

Secrétariat d'Etat, chargé de la politique de la Ville
auprès du Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Les ministres

Paris, le **28 AOUT 2015**

Monsieur le Vice-Président,

La loi de décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain définit, par son article 55, les obligations de réalisation de logements sociaux des communes de plus de 3.500 habitants – 1.500 habitants en Ile-de-France – appartenant à une agglomération ou un EPCI de plus de 50.000 habitants dont une commune compte plus de 15.000 habitants.

Durant près de quinze années d'application, la loi a connu de nombreuses évolutions. Par ailleurs, le comité interministériel « égalité et citoyenneté » du 6 mars a adopté des mesures fortes visant à renforcer la mixité sociale en lien avec la loi SRU.

Dans un premier temps, nous souhaiterions pouvoir disposer, dans la perspective du projet de loi « égalité et citoyenneté », d'une analyse spécifique et de préconisations sur trois points susceptibles de faire l'objet d'évolutions législatives. Trois analyses pourraient donc être conduites sur les sujets suivants :

- l'utilisation des prélèvements SRU, notamment par les EPCI ;
- la mutualisation des obligations triennales à l'échelle des EPCI ;
- la possibilité par le préfet de reprendre en main tous les régimes d'autorisations nécessaires pour la mise en œuvre d'opérations de constructions (occupations de domaine public, autorisations de voiries).

Nous souhaitons que vous puissiez nous remettre les conclusions de ces missions avant le 30 septembre.

.../...

Monsieur Patrice PARISÉ
Vice-Président
Conseil général de l'environnement et du développement durable
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE CEDEX

Raj

du renouvellement urbains (première phase)

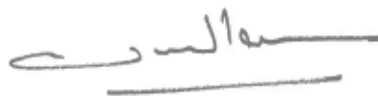
Dans un second temps, nous souhaitons pouvoir disposer d'un bilan de la mise en œuvre des différents outils visant la production de logements sociaux sur les communes carencées. L'instruction du Premier Ministre du 30 juin 2015 rappelle aux préfets l'ensemble de ces outils. Ce bilan pourra notamment s'appuyer sur une analyse détaillée de la situation dans un échantillon de régions. Nous souhaitons que vous puissiez nous remettre les conclusions de ces missions d'ici la fin du premier trimestre 2016.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable nous semble particulièrement bien positionné pour produire ce travail. Nous souhaitons que vous puissiez conduire ces missions en lien avec le délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de notre considération distinguée.



Sylvia PINEL



Patrick KANNER



Myriam EL KHOMRI



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le **07 SEP. 2015**

Le vice-président

à

Madame la ministre du logement,
de l'égalité des territoires et de la ruralité

Monsieur le ministre de la ville,
de la jeunesse et des sports

Référence CGEDD n° 010304-01

Par lettre du 28 août 2015, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une mission d'expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain et des principaux obstacles que cette application rencontre.

Je vous informe que j'ai désigné Mme Isabelle Raymond-Maugé, inspectrice générale de l'administration du développement durable, MM. Alain Weber, administrateur civil hors classe, et Guillaume Lamy, administrateur civil, pour effectuer cette mission.

Patrice PARISÉ



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 07 SEP. 2015

Le vice-président

Note à l'attention de

Madame Isabelle Raymond-Maugé
Inspectrice de l'administration du
développement durable

Monsieur Alain Weber
Inspecteur général de l'administration du
développement durable

Référence CGEDD n° 010304-01

Monsieur Guillaume Lamy
Administrateur civil

Par lettre du 28 août 2015, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission d'expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain et des principaux obstacles que cette application rencontre.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la 3ème section. Sa coordination sera assurée par M. Alain Weber. Elle est enregistrée sous le n° 010304-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait des ministres de disposer du rapport pour la fin du 1^{er} trimestre 2016.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de me l'adresser afin que je puisse le leur transmettre.

Patrice PARISÉ

Copies :

Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section
M. le président et Mme la secrétaire de la 3ème section
M. le président et Mme la secrétaire de la 6ème section



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - Tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

2. Liste des personnes consultées par la mission

Prénom NOM	Titre	Date
Michel BARNETTE	Chef du service bâtiment logement, DDTM 44	09/2015 (communication téléphonique)
Tristan BARRES	Conseiller logement au cabinet MLETR	16/10/2015
Daniel BENTZ	Président de l'EPFL SMAF Puy-de-Dôme Auvergne	25/10/2015 (conférence téléphonique)
Gérard BOL	Chef du service habitat et urbanisme, DDTM 34	09/2015 (communication téléphonique)
Marie-Caroline BONNET-GALZY	Commissaire générale à l'égalité des territoires	23/10/2015
Gilles BOUVELOT	Directeur général de l'EPFIF	29/09/2015
Olivia BREHERET	SIAL, division politique de l'habitat, DREAL Pays de la Loire	09/2015 (communication téléphonique)
Éric BRIAT	Chef du service de la ville et de la cohésion urbaine, CGET	30/09/2015
Sylvain BRILLET	Directeur de l'Agence foncière Loire Atlantique	25/10/2015 (conférence téléphonique)
Gérard BRANCHY	Président de l'EPFL Ain	25/10/2015 (conférence téléphonique)
Hélène DADOU	Chargée de mission auprès du DHUP, MLETR	10/10/2015
Aude DEBREIL	Conseil général de l'environnement et du développement durable	03/09/2015
Jean-Martin DELORME	Directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement	01/09/2015
Claire DELPECH	Responsable finances et fiscalité, ADCF	17/09/2015
Jean-Marc DESCHODT	Directeur de l'EPFL Oise	25/10/2015 (conférence

		téléphonique)
Nicolas DUPUY	Chargé de mission au sein du bureau PH2, MLETR/DGALN/DHUP	07/09/2015
Frédéric ESNAULT	Chef du bureau PH2, MLETR/DGALN/DHUP/PH	07/09/2015
Sébastien FOREST	Directeur départemental adjoint des territoires et de la mer, Alpes-Maritimes	24/09/2015 (conférence téléphonique)
Sylvaine GAULARD	Chef du bureau du renouvellement urbain et du cadre de vie au CGET	30/09/2015
Christine GUINARD	Chef du service habitat construction ville, DREAL Rhône-Alpes	09/2015 (communication téléphonique)
Anne JESTIN	Conseillère renouvellement urbain et ville durable, cabinet du ministre de la Ville	09/10/2015
Laurent GIROMETTI	Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, MLETR/DGALN/DGALN	14/09/2015
Benoît HARENT	Chargé de mission auprès du DIMSH	01/09/2015
Claire LEPLAT	Adjointe au sous-directeur des politiques de l'habitat, MLETR/DGALN/DHUP/PH	13/08/2015
Juliette LAGANIER	Conseillère sociale, cabinet du ministre de la Ville	09/10/2015
Martin LESAGE	Chef de bureau, sous-direction des compétences locales, DGCL, Ministère de l'Intérieur	02/10/2015
Yann LUDMANN	Sous-directeur des politiques de l'habitat, MLETR/DGALN/DHUP	17/09/2015
Corinne MARCIEN	Chef du bureau des politiques locales de l'habitat, DRIHL/SDAOLH/BPLH	01/09/2015
Marie-Josée MIRANDA	Chef du bureau des compétences des collectivités locales, DGCL, Ministère de l'Intérieur	02/10/2015
Simon MOLESIN	Chargé de mission auprès du DIMSH	17/08/2015 (conférence téléphonique)
Pierre NARRING	Conseil général de l'environnement et du développement durable	10/09/2015

Vincent PATRIARCA	Chef du service habitat, DDT 74	09/2015
Christelle PAYEN	Adjointe au chef du bureau des politiques foncières, MLETR, DGALN/DHUP/AD/AD3	26/08/2015
François PESNEAU	Sous-directeur des compétences locales, DGCL, Ministère de l'Intérieur	02/10/2015
Thierry REPENTIN	Délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat	01/09/2015
Francisco RUDA	Chef du service habitat rénovation urbaine, DDTM83	09/2015 (communication téléphonique)
Hélène SAINTE MARIE	Directeur de projet, DGALN/DHUP	08/10/2015
Philippe SAMUEL	Chef du service habitat logement construction durable, DDTM 33	09/2015 (communication téléphonique)
Philippe SCHMIT	Conseil général de l'environnement et du développement durable	28/09/2015
Christophe SUCHEL	Adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable, MLETR/DGALN/DHUP/AD	26/08/2015
Jean-Philippe SURIAM	Chargé de mission au CGET	30/09/2015
Philippe VANSTEENKISTE	Directeur de l'EPF Haute-Savoie	25/10/2015 (conférence téléphonique)
Camille VIELHESCAZE	Directeur adjoint du cabinet du ministre de la Ville	09/10/2015

3. Ressources documentaires

Textes de loi et réglementaires, CCH, CU, instructions, notes.

Rapports du CGEDD : Chapelon / Schmit sur le SRU (mars 2011), rapport CIMAP sur la territorialisation des politiques du logement.

Rapports parlementaires et d'application des lois : rapport Linkenheld.

Bilans nationaux des périodes triennales SRU, rapports de la commission nationale du SRU, documents produits par la DHUP, le DIMSH, la DGCL et le FNDOLLTS.

Tous documents produits dans les régions, notamment rapports des préfets sur les plans d'action demandés par l'instruction du 30 juin 2015, rapports d'activité des EPF, des FAU.

Analyses juridiques, recherches et autres articles repérés par le Bureau de recherches et de documentation (BRD) dans les revues du CGEDD.

4. Tableau synoptique des évolutions de la législation SRU 2000-2015

(articles L302-5, L302-7, L302-8, L302-9-1 du Code de la construction et de l'habitat)

	2000-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2010	2010-2013	2013-2014	2014-2015	2015	Législation actuelle
Synthèse des changements apportés à la législation	Loi SRU « socle »	Extension du décompte des LSS (foyers d'hébergement et foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, certains logements financés par l'Etat ou les collectivités locales occupés à titre gratuit)	Extension du décompte des LSS (pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention visée à l'article L. 351-2, décompte des logements dont la convention APL est venue à échéance). Introduction de la notion de 20 % du potentiel fiscal par habitant pour le calcul du prélèvement Prise en compte dans le calcul des dépenses déductibles des dépenses en faveur des aires de gens du voyage Modification des règles de calcul du reliquat pouvant être reporté sur les exercices suivants Dans les DOM-TOM, le prélèvement est reversé aux FRAFU Pour les EPCI dotés d'un PLH, seuil minimal de réalisation de LS par période triennale fixé à 30 %. Conséquences du point précédent sur les conditions de la	Extension des obligations SRU aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions	Les métropoles sont exclues du périmètre de l'obligation SRU défini à l'art. L302-5 du CCH	Loi ALUR : augmentation de l'objectif de LLS de 20 à 25 % et échéance 2025 Conditions du maintien par dérogation à 20 % Adaptation du calcul du prélèvement selon que la commune est soumise à l'objectif de 20 % ou à celui de 25 % Le prélèvement n'est pas perçu s'il est inférieur à 4000€ EPF et EPCI doivent fournir un rapport annuel à l'autorité administrative compétente sur l'utilisation des sommes perçues Prise en compte dans le calcul des dépenses déductibles des dépenses de dépollution ou de fouilles archéologiques des terrains Prise en compte dans le calcul dépenses déductibles, uniquement pour 2012, des dépenses exposées également par l'EPCI sur le territoire de la commune déficitaire Nouvelles dispositions sur les rythmes de rattrapage de	Prise en compte dans le calcul des dépenses déductibles des dépenses engagées pour financer des dispositifs d'intermédiation locative dans le parc privé Cas particulier : les prélèvements des communes appartenant à la métropole de Lyon lui sont reversés Dans une commune carencée, les dispositions relatives à l'offre de logement intermédiaire prévues par les documents de planification et de programmation sont privées d'effet. Le préfet peut mettre en œuvre, par convention avec des organismes agréés et après avis de la commune carencée, un dispositif d'intermédiation locative sur son territoire	Exonérations du prélèvement induites par la loi NOTRE	Législation complète (art. L302-5, L302-7, L302-8, L302-9-1 du CCH) en vigueur au 15/09/2015

			carence.			<p>construction de LS pour chaque triennal avant l'échéance de 2025 (25 %, 33 %; 50 %, 100%)</p> <p>L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux doit préciser la typologie des logements à financer</p> <p>La majoration est soumise à l'avis de la commission départementale SRU et ne peut excéder 5 fois le montant du prélèvement</p> <p>Les dépenses déductibles qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement.</p> <p>La majoration du prélèvement est versée au fonds national FNDOLLTS</p>			
<p>Périmètre hors exemptions</p> <p>Art CCH L302-5</p>	<p>- communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions</p> <p>- qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants,</p> <p>- dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 14 décembre 2000 au 12 février 2005</p>	Idem	Idem	<p>Début inchangé +</p> <p>A compter du 1er janvier 2008, ces dispositions s'appliquent également, dans les conditions prévues au premier alinéa, aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 est opéré à compter du 1er janvier 2014.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 6 mars 2007 au 18 décembre 2010</p>	Idem	<p>Idem + ajout en gras :</p> <p>- situées dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants</p> <p>- dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 20 janvier 2013 au 9 août 2015</p>	Idem	Idem	<p>- Les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France),</p> <p>- situées dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants</p> <p>- dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales.</p>

<p>Exemptions du périmètre de l'obligation SRU</p> <p>Art L302-5 CCH</p>	<p>- Les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décru entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé</p> <p>- Les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application de l'article L. 147-1 du code de l'urbanisme ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 14 décembre 2000 au 12 février 2005</p>	Idem	Idem	Idem	<p><i>Ajout du mot « métropole »:</i></p> <p>Sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décru entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une métropole, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été adopté.</p> <p><i>[Le reste est inchangé]</i></p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 18 décembre 2010 au 20 janvier 2013</p>	<p>- Le taux est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées au premier alinéa appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. Un décret fixe la liste des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, déterminée en fonction :</p> <p>a) De la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ;</p> <p>b) Du taux de vacance, hors vacance technique, constaté dans le parc locatif social ;</p> <p>c) Du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social.</p> <p>- Sont exemptées les communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à une agglomération, en décroissance démographique constatée dans des conditions et pendant une durée fixées par décret, sont exemptées 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.</p> <p>- Ce taux est fixé à 20 % pour les communes de plus de 15 000 habitants dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret et qui n'appartiennent pas à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à</p>	Idem	Idem	<p>- Le taux est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées au premier alinéa appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. Un décret fixe la liste des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, déterminée en fonction :</p> <p>a) De la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ;</p> <p>b) Du taux de vacance, hors vacance technique, constaté dans le parc locatif social ;</p> <p>c) Du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes, dans le parc locatif social.</p> <p>- Sont exemptées les communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à une agglomération, en décroissance démographique constatée dans des conditions et pendant une durée fixées par décret, sont exemptées 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.</p> <p>- Ce taux est fixé à 20 % pour les communes de plus de 15 000 habitants dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret et qui n'appartiennent pas à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants lorsque leur parc de logements existant justifie un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande des personnes visées à l'article L. 411.</p> <p>- Sont exemptées les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application de l'article L. 147-1 du code de l'urbanisme ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement, ou à une inconstructibilité de bâtiment à usage d'habitation résultant de l'application du règlement d'un plan de</p>
--	---	------	------	------	--	--	------	------	--

						<p>fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants lorsque leur parc de logements existant justifie un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande des personnes visées à l'article L. 411.</p> <p>- Sont exemptées les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application de l'article L. 147-1 du code de l'urbanisme ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement, ou à une inconstructibilité de bâtiment à usage d'habitation résultant de l'application du règlement d'un plan de prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels définis, respectivement, aux articles L. 515-15 et L. 562-1 du code de l'environnement, ou d'un plan de prévention des risques miniers défini à l'article L. 174-5 du code minier.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 20 janvier 2013 au 9 août 2015</p>			<p>prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels définis, respectivement, aux articles L. 515-15 et L. 562-1 du code de l'environnement, ou d'un plan de prévention des risques miniers défini à l'article L. 174-5 du code minier.</p>
<p>Modalités de décompte des logements locatifs sociaux</p> <p>Art L302-5 CCH</p>	<p>Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du présent article sont :</p> <p>1° Les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 ;</p> <p>2° Les autres logements conventionnés dans les conditions définies à</p>	<p>Idem +</p> <p>4° [...] Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, les chambres occupées par ces personnes sont comptabilisées comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles disposent d'un élément de vie indépendante défini par décret.</p>	<p>Idem +</p> <p>4° [...] Sont décomptés, pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention visée à l'article L. 351-2, les logements dont la convention est venue à échéance.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 16 juillet 2006 au 6 mars 2007</p>	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	<p>Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du présent article sont :</p> <p>1° Les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 ;</p> <p>2° Les autres logements conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ;</p> <p>3° Les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de</p>

	<p>l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ;</p> <p>3° Les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'Entreprise minière et chimique, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France et à l'établissement public de gestion immobilière du Nord - Pas-de-Calais ;</p> <p>4° Les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 351-2 ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale visées à l'article 185 du code de la famille et de l'aide sociale. Les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont pris en compte dans des conditions fixées par décret.</p> <p>Les résidences principales retenues pour l'application du présent article sont celles qui figurent au rôle établi pour la perception de la taxe d'habitation.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 14 décembre 2000 au 12</p>	<p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 12 février 2005 au 24 février 2005</p> <p>[suite <i>inchangée</i>, puis :]</p> <p>Sont considérés comme logements locatifs sociaux au sens du troisième alinéa ceux financés par l'Etat ou les collectivités locales occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donnés à leur occupant ou acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'Etat au titre des lois d'indemnisation les concernant.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur du 24 février 2005 au 16 juillet 2006</p>							<p>l'Entreprise minière et chimique, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France et, jusqu'au 31 décembre 2016, à la société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais ;</p> <p>4° Les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 351-2 ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale visées à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles. Les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont pris en compte dans des conditions fixées par décret. Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, les chambres occupées par ces personnes sont comptabilisées comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles disposent d'un élément de vie indépendante défini par décret.</p> <p>Sont décomptés, pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention visée à l'article L. 351-2, les logements dont la convention est venue à échéance.</p> <p>Sont considérés comme logements locatifs sociaux au sens du neuvième alinéa ceux financés par l'Etat ou les collectivités locales occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donnés à leur occupant ou acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'Etat au titre des lois d'indemnisation les concernant.</p> <p>Les résidences principales retenues pour l'application du présent article sont celles qui figurent au rôle établi pour la perception de la taxe d'habitation.</p>
--	---	---	--	--	--	--	--	--	---

	février 2005									
Modalités de prélèvement (y compris modalités de calcul et exonérations éventuelles)	<p>A compter du 1er janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.</p> <p>Ce prélèvement est égal à 152,45 euros multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales au sens du I de l'article 1411 du code général des impôts et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p> <p>Pour toutes les communes dont le potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est supérieur à 762,25 euros l'année de la promulgation de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales au sens du I de l'article 1411 du code général des impôts et le nombre de logements</p>	Idem	<p><i>[Début inchangé, puis:]</i></p> <p>Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p> <p>Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros.</p> <p>Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, pendant le pénultième exercice, au titre [...] de la création d'emplacements d'accueil des gens du voyage, aménagée en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Dans le cas de mise à disposition par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation de terrains ou d'immeubles à un maître d'ouvrage pour la réalisation de logements locatifs sociaux, le montant éventuellement pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble donné à bail et ceux du</p>	Idem	Idem	<p><i>[Début inchangé, puis:]</i></p> <p>Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 25 % ou 20 % des résidences principales, selon que les communes relèvent du premier, du deuxième ou du septième alinéa de l'article L. 302-5</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 4 000 €.</p> <p>CCH art. L302-7 Version en vigueur du 20 janvier 2013 au 1 janvier 2014</p> <p>Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, et le cas échéant, uniquement pour l'année 2012, de celles exposées sur le territoire de cette commune par l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient, pendant le pénultième exercice, au titre des subventions foncières mentionnées à l'article L. 2254-1 du code général des collectivités territoriales, des travaux de viabilisation, de dépollution ou de fouilles archéologiques des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux,</p> <p>Art L302-7 CCH Version en vigueur du 1 janvier 2014 au 27 mars 2014</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>Lorsque la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1, la somme</p>	<p><i>[Début inchangé, puis:]</i></p> <p>Le prélèvement est diminué de cette commune par l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient, pendant le pénultième exercice, au titre des subventions foncières mentionnées à l'article L. 2254-1 du code général des collectivités territoriales, des travaux de viabilisation, de dépollution ou de fouilles archéologiques des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux, du financement des dépenses engagées pour financer des dispositifs d'intermédiation locative dans le parc privé répondant aux conditions prévues à l'article L. 321-10 dans la limite d'un plafond fixé, selon la localisation de la commune et sans pouvoir être supérieur à 5 000 € par logement et par an, par décret en Conseil d'Etat, des moins-values [...]</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>Lorsque la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au II de l'article L. 301-5-1 du présent code, ou au VI de l'article L. 5219-1 ou au II de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, ou lorsque la commune appartient à la métropole de Lyon ayant conclu une convention mentionnée à l'article L. 3641-5 du même code, la somme correspondante est versée respectivement à l'établissement public de</p>	Idem	<p>+ (Loi NOTRE) Les communes soumises, à compter du 1er janvier 2015, à l'application du premier alinéa du fait de la création ou de l'extension d'une commune nouvelle, de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles deviennent membres, d'une modification du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, d'une fusion de cet établissement public ou d'une modification des limites de communes membres de celui-ci, constatée dans l'inventaire mentionné au premier alinéa de l'article L. 302-6, sont exonérées du prélèvement prévu à l'article L. 302-7 pendant les trois premières années.</p> <p>art L302-5 CCH Version en vigueur avec terme du 9 août 2015 au 1 janvier 2016</p>	<p>Art.302-7 CCH :</p> <p>A compter du 1er janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L.302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.</p> <p>Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 25 % ou 20 % des résidences principales, selon que les communes relèvent du premier, du deuxième ou du septième alinéa de l'article L. 302-5, et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p> <p>Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 4 000 €.</p> <p>Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, et le cas échéant, uniquement pour l'année 2012, de celles exposées sur le territoire de cette commune par l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient, pendant le pénultième exercice, au titre des subventions foncières mentionnées à l'article L.2254-1 du code général des collectivités territoriales, des travaux de viabilisation, de dépollution ou de fouilles archéologiques des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux, du financement des dépenses engagées pour financer des dispositifs d'intermédiation locative dans le parc privé répondant aux conditions prévues à l'article L. 321-10 dans la limite d'un plafond fixé, selon la localisation de la commune et sans pouvoir être supérieur à 5 000 € par logement et par an, par décret en Conseil d'Etat, des moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines et de la création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage, aménagée en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Dans le cas de</p>

<p>sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p> <p>Le seuil de 762,25 euros est actualisé chaque année suivante en fonction du taux moyen de progression du potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des communes de plus de 1 500 habitants.</p> <p>Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 3 811,23 euros.</p> <p>Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, pendant le pénultième exercice, au titre des subventions foncières mentionnées à l'article L. 2254-1 du code général des collectivités territoriales, des travaux de viabilisation des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux et des moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines.</p> <p>Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l'année suivante. Un décret en Conseil d'Etat précise la nature des dépenses déductibles et les</p>	<p>loyer estimé par le service des domaines.</p> <p>Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement de l'année suivante. Dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ces dépenses sont déductibles les années suivantes au prorata du nombre de logements locatifs sociaux qu'elles permettent de réaliser au regard des obligations triennales définies à l'article L. 302-8. Un décret en Conseil d'Etat précise la nature des dépenses déductibles et les modalités de déclarations de ces dépenses par les communes.</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>A défaut, elle [la somme] est versée à un fonds d'aménagement urbain, institué dans chaque région, destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Dans les départements d'outre-mer, elle est versée aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain prévus à l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme.</p> <p>CCH art L302-7 Version en vigueur du 16 juillet 2006 au 6 mars 2007</p>					<p>correspondante est versée à l'établissement public de coopération intercommunale ; en sont déduites les dépenses définies au quatrième alinéa et effectivement exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des zones urbaines sensibles, des opérations de renouvellement et de requalification urbains.</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>Les établissements publics fonciers et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux alinéas précédents transmettent chaque année à l'autorité administrative compétente de l'Etat un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées.</p> <p>CCH art. L302-7 Version en vigueur du 20 janvier 2013 au 1 janvier 2014</p>	<p>coopération intercommunale ou à la métropole de Lyon ; en sont déduites les dépenses définies au quatrième alinéa et effectivement exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des zones urbaines sensibles, des opérations de renouvellement et de requalification urbains.</p> <p>CCH Art. L302-7 Version en vigueur du 27 mars 2014 au 1 janvier 2015</p>	<p>mise à disposition par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation de terrains ou d'immeubles à un maître d'ouvrage pour la réalisation de logements locatifs sociaux, le montant éventuellement pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble donné à bail et ceux du loyer estimé par le service des domaines.</p> <p>Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement des deux années suivantes. Dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ces dépenses sont déductibles les années suivantes au prorata du nombre de logements locatifs sociaux qu'elles permettent de réaliser au regard des obligations triennales définies à l'article L. 302-8. Un décret en Conseil d'Etat précise la nature des dépenses déductibles et les modalités de déclarations de ces dépenses par les communes.</p> <p>Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises inscrit à la section de fonctionnement du budget des communes soumises au prélèvement institué au présent article est diminué du montant de ce prélèvement. Celui-ci est imputé sur les attributions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>Lorsque la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au II de l'article L. 301-5-1 du présent code, ou au VI de l'article L. 5219-1 ou au II de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, ou lorsque la commune appartient à la métropole de Lyon ayant conclu une convention mentionnée à l'article L. 3641-5 du même code, la somme correspondante est versée respectivement à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la métropole de Lyon ; en sont déduites les dépenses définies au quatrième alinéa et effectivement exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des opérations de renouvellement et de requalification urbains.</p>
---	--	--	--	--	--	--	--	---

<p>modalités de déclarations de ces dépenses par les communes.</p> <p>Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle inscrit à la section de fonctionnement du budget des communes soumises au prélèvement institué au présent article est diminué du montant de ce prélèvement. Celui-ci est imputé sur les attributions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>Lorsque la commune appartient à une communauté urbaine, à une communauté d'agglomération, une communauté d'agglomération nouvelle, une communauté de communes ou à un syndicat d'agglomération nouvelle compétents pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et lorsque cet établissement public est doté d'un programme local de l'habitat, la somme correspondante est versée à l'établissement public de coopération intercommunale ; en sont déduites les dépenses définies au sixième alinéa et effectivement exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des zones urbaines sensibles, des opérations de renouvellement et de</p>										<p>A défaut, et hors Ile-de-France, elle est versée à l'établissement public foncier créé en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, si la commune appartient à un tel établissement.</p> <p>A défaut, elle est versée à l'établissement public foncier créé en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme si la commune est située dans le périmètre de compétence d'un tel établissement.</p> <p>A défaut, elle est versée à un fonds d'aménagement urbain, institué dans chaque région, destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Dans les départements d'outre-mer, elle est versée aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain prévus à l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme.</p> <p>Les établissements publics fonciers et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux alinéas précédents transmettent chaque année à l'autorité administrative compétente de l'Etat un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées.</p> <p><u>Art. 302-5 CCH :</u></p> <p>Les communes soumises, à compter du 1er janvier 2015, à l'application du premier alinéa du fait de la création ou de l'extension d'une commune nouvelle, de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles deviennent membres, d'une modification du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, d'une fusion de cet établissement public ou d'une modification des limites de communes membres de celui-ci, constatée dans l'inventaire mentionné au premier alinéa de l'article L. 302-6, sont exonérées du prélèvement prévu à l'article L. 302-7 pendant les trois premières années.</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

	<p>requalification urbains.</p> <p>A défaut, et hors Ile-de-France, elle est versée à l'établissement public foncier créé en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, si la commune appartient à un tel établissement.</p> <p>A défaut, elle est versée à un fonds d'aménagement urbain, institué dans chaque région, destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.</p> <p>Art. L302-7 CCH Version en vigueur du 2 août 2003 au 16 juillet 2006</p>								
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<p>Mutualisation, rythme de construction et échéance(s) éventuelle(s)</p> <p>Art. L302-8 CCH</p>	<p>Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.</p> <p>Toutefois, lorsqu'une commune appartient à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté d'agglomération nouvelle, une communauté de communes ou à un syndicat d'agglomération nouvelle compétents en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales. L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-7, pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes, chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif de 20 %. Les communes non soumises à ce prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans</p>	<p>Idem</p>	<p>Ajout de :</p> <p>A défaut de programme local de l'habitat adopté, la commune prend, sur son territoire, les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation du nombre de logements locatifs sociaux prévus au premier alinéa ci-dessus. Les périodes triennales visées au présent alinéa débutent le 1er janvier 2002.</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>L'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux prévu pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif fixé au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa et le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune. Dans ces communes ou dans les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés au cours de la période triennale écoulée. Ces chiffres sont réévalués à l'issue de chaque période triennale.</p> <p>Dans le cas où un programme local de l'habitat ne porte pas sur des périodes triennales complètes, le bilan que la commune doit établir en application de l'article L. 302-9 précise les objectifs de réalisation qui lui incombent année par année, dans le cadre du programme</p>	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>	<p>I.-Pour atteindre le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5, le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale. Il ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre, au plus tard à la fin de l'année 2025, le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5.</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>II.-L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux défini au I précise la typologie des logements à financer telle que prévue au douzième alinéa de l'article L. 302-1.</p> <p>III.-Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser.</p> <p>IV.-Les seuils définis au III sont applicables à tout programme local de l'habitat entrant en vigueur à compter du 1er janvier 2014.</p> <p><i>[suite inchangée, puis :]</i></p> <p>VII.-L'objectif de réalisation pour la cinquième période triennale du nombre de logements sociaux ne peut être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 le taux</p>	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>	<p>I.-Pour atteindre le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5, le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale. Il ne peut être inférieur au nombre de logements sociaux nécessaires pour atteindre, au plus tard à la fin de l'année 2025, le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5.</p> <p>Toutefois, lorsqu'une commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales. L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-7, pour atteindre le taux mentionné, selon le cas, au premier, au deuxième ou au septième alinéa de l'article L. 302-5, chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif ainsi fixé. Les communes non soumises à ce prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord.</p> <p>II.-L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux défini au I précise la typologie des logements à financer telle que prévue au sixième alinéa du IV de l'article L. 302-1.</p> <p>III.-Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser.</p> <p>IV.-Les seuils définis au III sont applicables à tout programme local de l'habitat entrant en vigueur à compter du 1er janvier 2014.</p> <p>V.-A Paris, Lyon et Marseille, le programme</p>
--	--	-------------	---	-------------	-------------	--	-------------	-------------	---

<p>Carence et majoration</p> <p>Art. L302-9-1 CCH</p>	<p>Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.</p> <p>En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du conseil départemental de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements fixé dans le programme local de l'habitat ou déterminé par application du dernier</p>	<p>Idem</p>	<p>[Début inchangé]</p> <p>En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune.</p> <p>[...] Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice.</p> <p>[...]</p> <p>Art L302-9-1 CCH Version en vigueur du 6 mars 2007 au 22 février 2014</p>	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>	<p>[Début inchangé]</p> <p>En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, du respect de la typologie prévue au II du même article L. 302-8, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté et en fonction des mêmes critères, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 et après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1. Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice. Ce plafond est porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1er janvier de l'année précédente.</p> <p>Les dépenses déductibles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration</p>	<p>[début inchangé, puis ajout de :]</p> <p>Lorsqu'une commune fait l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre du présent article, les dispositions relatives à l'offre de logement intermédiaire prévues par les documents de planification et de programmation sont privées d'effet.</p> <p>Art. L302-9-1 CCH Version en vigueur du 22 février 2014 au 27 mars 2014</p> <p>Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut, après avoir recueilli l'avis de la commune, conclure une convention avec un ou plusieurs organismes bénéficiant de l'agrément mentionné à l'article L. 365-4 afin de mettre en œuvre sur le territoire de la commune, au sein du parc privé, un dispositif d'intermédiation locative dans les conditions prévues à l'article L. 321-10. Cette convention prévoit, dans la limite du plafond mentionné au quatrième alinéa de l'article L. 302-7, une contribution financière de la commune, qui est déduite du prélèvement défini au même article L. 302-7.</p> <p>Art. L302-9-1 CCH Version en vigueur au 27 mars 2014</p>	<p>Idem</p>	<p>Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.</p> <p>En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, du respect de la typologie prévue au II du même article L. 302-8, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, prononcer la carence de la commune. Cet arrêté peut aussi prévoir les secteurs dans lesquels le préfet est compétent pour délivrer les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des constructions à usage de logements. Par le même arrêté et en fonction des mêmes critères, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 et après avis de la commission mentionnée au I de l'article L. 302-9-1-1. Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice. Ce plafond est porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1er janvier de l'année précédente.</p> <p>Les dépenses déductibles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement.</p> <p>La majoration du prélèvement est versée au</p>
---	---	-------------	--	-------------	-------------	---	--	-------------	--

	<p>alinéa de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre de l'antépénultième exercice.</p> <p>L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.</p> <p>Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.</p> <p>La commune contribue au financement de l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'Etat dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 euros par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire.</p> <p>Art. L302-9-1 CCH Version en vigueur du 12 décembre 2001 au 17 août 2004</p>					<p>du prélèvement.</p> <p>La majoration du prélèvement est versée au fonds national mentionné à l'article L. 302-9-3.</p> <p>Art L302-9-1 CCH Version en vigueur du 20 janvier 2013 au 22 février 2014</p>			<p>fonds national mentionné à l'article L. 302-9-3.</p> <p>L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.</p> <p>Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.</p> <p>La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre contribue au financement de l'opération pour un montant au moins égal à la subvention foncière versée par l'Etat dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 € par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 € par logement construit ou acquis sur le reste du territoire.</p> <p>Lorsqu'une commune fait l'objet d'un arrêté préfectoral de carence au titre du présent article, les dispositions relatives à l'offre de logement intermédiaire prévues par les documents de planification et de programmation sont privées d'effet.</p> <p>Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut, après avoir recueilli l'avis de la commune, conclure une convention avec un ou plusieurs organismes bénéficiant de l'agrément mentionné à l'article L. 365-4 afin de mettre en œuvre sur le territoire de la commune, au sein du parc privé, un dispositif d'intermédiation locative dans les conditions prévues à l'article L. 321-10. Cette convention prévoit, dans la limite du plafond mentionné au quatrième alinéa de l'article L. 302-7, une contribution financière de la commune, qui est déduite du prélèvement défini au même article L. 302-7.</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

5. Exemples de mutualisation et loi SRU (art. L302- 8 CCH)

Mutualisation : retours des services au 20 octobre 2015 (enquête de la DHUP par courriel du 21 septembre)

Département	PLH exécutoire et mutualisant	PLH en cours d'élaboration/révision et mutualisant	Commentaires
Bretagne			
Morbihan (56)	PLH Lorient agglomération 2012-2017 <u>DAP</u> PLH Vannes agglomération 2010-2015 <u>DAP</u>	PLH Lorient agglomération 2016-2021 ; stade diagnostic - <u>DAP</u> PLH Vannes agglomération 2016-2021 – stade avis de l'État - <u>DAP</u>	Fusion Lorient agglomération et CC de Plouay Proposition
Ille-et-Vilaine (35)	PLH Saint-Malo Agglomération <u>DAP</u> PLH Vitré-Communauté 2010-2016 <u>DAP</u>	PLH Vitré-Agglomération 2017-2022 <u>DAP</u>	Proposition
Finistère (29)	PLH Morlaix Communauté <u>DAP</u>		
Côte d'Armor (22)		PLH de Lannion-Trégor-Communauté élaboration en cours <u>DAP</u> PLH de Saint Briec-Agglomération à venir en 2017-2022 <u>DAP</u>	Proposition
Pays-de-la-Loire			
Loire Atlantique (44)	PLH CU Nantes métropole 2010-2016 <u>DAP</u> PLH CA région nazairienne et de l'estuaire 2010-2015 <u>DAP</u>	PLH CU Nantes métropole 2016-2021 pré-bureau CR2H <u>DAP</u> PLH CA Cap Atlantique 2016-2021 pré-bureau CR2H PLH CA région nazairienne et de l'estuaire 2016-2021 - pré-bureau CR2H <u>DAP</u>	<i>Proposition</i>

Maine-et-Loire (49)	PLH CA du Choletais 2014-2020		Mutualisation non formelle mais pour 1 commune carencée pour 2014-2016, objectifs inférieurs à l'objectif triennal
Mayenne (53)	CA Laval agglomération 2011-2016 <u>DAP</u>		Mutualisation non formelle mais pour 2 communes, objectifs inférieurs à l'objectif triennal, et pour 1 commune, objectif plus fort
Vendée (85)		PLH CA La Roche-sur-Yon 2011-2016 à modifier <u>DAP</u> PLH CC du Pays de Challans 2013-2019 à modifier	La mutualisation sera certainement débattue
Rhône-Alpes			
Ardèche (07)		PLH CC Rhône-Crussol en cours élaboration	Périmètre évoluant avec le nouveau SDCI
Drôme (26)	PLH Valence Agglomération 2012-2018	Révision PLH Valence-Romans-Sud-Rhône-alpes 2016-2021	
Rhône (69)	PLH : - Grand Lyon – <u>DAP</u> - CC Pays de l'Ozon -CCPO - CC est Lyonnais - CCEL - CC Vallons du Lyonnais,- CCVL - CC du pays morantais-COPAMO - CC Vallée du Garon-CCVG - CC Pays de l'Arbresle-CCPA	En cours de réengagement : - PLUIH Métropole de LYON <u>DAP</u> - PLH CCEL - PLH CCPO - PLH CCVG	
Savoie (73)	PLH CA Chambéry <u>DAP</u>		
Haute-Savoie (74)	PLH CC Bas Chablais 2015-2020	Réflexion CC Fier et Usse	

Franche Comté			
Jura (39)	PLH Communauté d'Agglomération du Grand Dole (CAGD) 2010-2015,		
Alsace			
Haut-Rhin (68)		Présentation mesure par les services Etat à CC3F	
Bas Rhin (67)		Elaboration du PLUIH Eurométropole de Strasbourg - DAP	
Aquitaine			
Dordogne (24)		Élaboration PLUIH Bergerac Révision PLH Périgueux	Sous réserve informations DDT
Lot-et-Garonne (47)		Révision du PLUIH Agen	
Languedoc-Roussillon – réponse partielle			
Gard (30)	PLH Alès agglomération <u>DAP</u> PLH Nîmes métropole <u>DAP</u>		
Hérault (34)	PLH Métropole Montpellier Méditerranée <u>DAP</u> PLH CA Béziers <u>DAP</u>		
Provence-Alpes-Côte-d'Azur			
Var (83)		Réflexion PLH Toulon-Provence-Méditerranée	
Bouches-du-Rhône (13)	PLH CA Pays d'Etoile et d'Aubagne 2014-2019 <u>DAP</u>		

Midi-Pyrénées				

* DAP = déléataire des aides à la pierre

Région	Départements non mutualisants	Commentaires le cas échéant
Rhône-Alpes	Ain (01)	
	Loire (42)	
Basse-Normandie	Tous	
Ile-de-France	Tous	
Lorraine	Tous	
Poitou-Charente	Tous	
Nord-Pas-de-Calais	Tous	

6. Sujets d'investigation évoqués dans la première phase et reportés à la deuxième phase

- réflexion sur le niveau des prélèvements, tant du point de vue des communes concernées (en particulier celles en constat de carence) que du point de vue des bénéficiaires, afin de mieux apprécier leur effet de levier,
- liste des communes carencées : entrées et sorties des communes d'un triennal à l'autre,
- étude du plafonnement du prélèvement à 5 % ou 7,5 % des dépenses de fonctionnement des communes,
- étude de l'utilisation par les communes des dépenses déduites de leur prélèvement brut,
- étude plus approfondie du FNDOLLTS,
- garantie de rachat des terrains achetés par les EPF sans convention avec une commune carencées,
- définition du cadre d'un bilan national annuel d'analyse de l'impact des pratiques de la mutualisation des obligations SRU dans les PLH au regard des différents enjeux.

7. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
CARENE	Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire.
CCH	Code de la construction de l'habitat
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIEC	Comité interministériel égalité et citoyenneté
DALO	Droit au logement opposable
DDT	Direction départementale des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIMSH	Délégation interministérielle à la mixité sociale dans l'habitat
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement social
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFE	Établissement public foncier d'État
EPFIF	Établissement public Foncier d'Ile de France
EPFL	Établissement public foncier local
FAU	Fonds d'aménagement urbain
FNDOLLTS	Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
Loi ENL	Loi d'engagement national pour le logement
Loi SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PLH	Programme local de l'habitat
SCoT	Schéma de cohérence territorial
SEM	Société d'économie mixte

